

A CIDADE COMO NEGÓCIO

The city as a commodity

ROMCY, CRISTINA MARIA ALEME. (1);

1. *Universidade de Fortaleza. Vice-Reitoria de Pós-Graduação. Doutora em Arquitetura e Urbanismo.cristinaromcy@unifor.br*

ALBUQUERQUE, EDUARDO BEZERRA GOMES DE. (2)

2. *Universidade de Fortaleza. Vice-Reitoria de Pós-Graduação. Mestre em Ciências da Cidade/UNIFOR. aduarktetura@hotmail.com*

RESUMO

A cidade possui uma produção espacial repleta de consequências que implicam na vida da coletividade em consequência dos parâmetros urbanísticos contantes em sua legislação urbanística mas que muitas vezes não promovem a qualidade de vida de seus habitantes. A pesquisa aborda parâmetros urbanísticos que possam induzir a uma melhor a cidade através da implementação de Fruição Pública em lotes privados. Tem como objetivo promover a qualidade urbana e ambiental ao tornar áreas privadas em ambientes públicos. Portanto, esse artigo tem como objetivo aprofundar a viabilidade de aplicação desse parâmetro a partir de levantamento bibliográfico referente ao tema na busca de harmonia entre o poder público e o privado na construção de uma cidade ambientalmente responsável. O resultado esperado é a inovação no ato de planejar a cidade na busca da qualidade de vida.

Palavras chaves: Fruição Pública. Legislação Urbana. Mercado Imobiliário.

ABSTRACT

The city has a spatial production full of consequences that imply the life of the community as a result of the urban parameters contained in its urban legislation, but which often do not promote the quality of life of its inhabitants. The research addresses urban parameters that can induce a better city through the implementation of Public Enjoyment in private lots. It aims to promote urban and environmental quality by making private areas in public environments. Therefore, this article aims to deepen the feasibility of applying this parameter based on a biographic survey related to the theme in the search for harmony between the public and the private authorities in the construction of an environmentally responsible city. The expected result is innovation in the act of planning the city in search of quality of life.

Keywords: Public Enjoyment. Urban Legislation. Real Estate Market.

INTRODUÇÃO

As decisões e ações individuais podem levar a resultados em larga escala, cabe impulsionar, dentro da lógica urbana, decisões acertadas que promovam uma relação sadia entre o produto imobiliário e a cidade.

Decisões e consequências foi o campo de estudo do economista Thomas Schelling, mas precisamente as escolhas muitas vezes individuais que trazem prejuízos não intencionados ou indesejados. Por exemplo, quando alguém se propõe a morar em um edifício cercado, buscando conforto e segurança, não deseja necessariamente gerar um padrão de áreas segregadas na cidade ou prejuízos nos espaços públicos, porém é o que acaba implicando (NETTO 2016, p. 102). Ou seja, o muro que ele escolhe para se proteger não deveria aumentar o risco de crimes nas ruas do entorno, mas é o que este pode fazer ao desestimular a presença de pedestres. Outro exemplo simples seria quando alguém pega seu veículo para ir ao trabalho, certamente ele não deseja contribuir com o engarrafamento, mas assim o faz.

É relevante a abordagem de Schelling para esta pesquisa uma vez que a decisão tomada por um incorporador imobiliário fazendo girar o sistema do capital interfere significativamente na produção do espaço coletivo. As situações nas quais o comportamento ou as escolhas das pessoas dependem do comportamento ou das escolhas de outras são aqueles que geralmente não admitem um simples processo de soma ou extrapolação ao agregado. Para fazer essa conexão, geralmente precisa-se olhar para o sistema de interação entre indivíduo e seu ambiente (SCHELLINGS, 1978, p. 14).

Para Netto (2016, p 106) no contexto das nossas cidades, soma-se a essas dinâmicas de satisfação individual a partir da escolha com consequências coletiva um forte sentimento de diferenciação social. O autor afirma, que existe um potencial explosivo e silencioso para a segregação territorial. Mas tem-se motivações muito mais fortes do que aquelas que Schelling explica, como por exemplo o medo da violência, a necessidade do status ou o puro preconceito de raça e de classe tantas vezes de forma silenciosa.

Em um contexto assim, a segregação entra em uma dinâmica similar ao que outro economista, Gunnar Myrdal (1957), chamava de “causação circular e acumulativa”, que possui como resultado uma cidade fortemente fragmentada socialmente. O espaço territorial se torna uma forma de restringir os contatos entre os socialmente diferentes. E quanto maiores forem as forças segregadoras, mais evidentes, vulgares e violentos serão os recursos e dispositivos espaciais - como bairros murados, e técnicos - como câmeras, seguranças privadas etc., para efetivar a segurança (NETTO 2016, p. 106). Um ambiente urbano

segregado, que ao longo do tempo vai se tronando o padrão empregado como modelo, não será facilmente corrigido.

Diferente da economia, a cidade como organismo complexo está sujeita a mudanças a longo prazo e, exatamente por isso, demandam grande atenção e cuidado uma vez que os atos da produção do espaço urbano demandam responsabilidade com seu futuro.

Portanto a tomada de decisão assertiva e participativa através dos instrumentos urbano legais é fundamental no processo de desenvolvimento do espaço urbano. O planejamento participativo com todos os seguimentos da sociedade deve ser a alma de todo este processo. E faz parte da função do Estado gerenciar estas participações e as decisões através da regulação, ações específicas e instrumentos urbanísticos em favor da coletividade. Pois sabe-se que o produto imobiliário e seu mercado molda a cidade brasileira contemporânea, amparado legalmente por uma ampla legislação vigente.

Segundo Netto “dificilmente produtores do espaço teriam um plano deliberado para eliminar pedestres das ruas ou comércios dos bairros, induzir à dependência geral do veículo, ou contribuir para consequências negativas das emissões” (NETTO *op cit*, p. 101), suas ações individuais podem até ter um objetivo positivo de desenvolvimento, mas suas consequências também podem ser devastadoras. Talvez porque as suas intenções muitas vezes focam o edifício isolado, ou mesmo, no novo produto imobiliário a ser comercializado.

Muitos estudos constataam que o desenho da legislação, como ver-se a seguir, se torna o meio garantido de uma arquitetura que nega a coletividade. Este tipo de produto imobiliário molda um padrão de urbanização, onde Netto (*op cit*, p. 121) define duas lógicas atuais neste processo que protagonizam a produção do espaço a partir de escolhas individuais. A primeira abarca a produção imobiliária no tocante ao produto arquitetônico:

Verticalização: vinculado principalmente ao valor da terra e a reprodução da planta com a multiplicação de andares, reduzindo custos da construção a cada andar enquanto se maximizam valores de venda apartamentos mais elevados são mais caros;

Padronização de tamanhos, materiais e equipamentos para assegurar redução de custos via ganhos de escala na produção; e redução do custo da produção.

Replicação de projetos similares em lotes – soluções genéricas que independem do contexto; Quando permitido pelo lote, projetos replicados em série geram redução progressiva nos valores de projeto; redução do custo da produção.

Sendo assim o autor define que naturalmente, uma arquitetura amparada em um conjunto de critérios nesses moldes fixados no objeto e não em suas implicações urbanas, dificilmente geraria conjuntos apropriados em diferentes aspectos de desempenho e de paisagem (NETTO 2016 p. 121). Já a segunda lógica estudada pelo autor são critérios definidos pelo interesse de mercado:

Sensação de medo e busca por segurança: o medo pode ser explorado como recurso de inovação de produto e geração de demanda, induzindo a obsolescência de tipologias que não dispõem dos elementos de configuração do edifício isolado, cercado e desconectado do restante do quarteirão. Ainda, a exploração do medo é falaciosa: o mesmo edifício isolado que supostamente protege o morador internamente contribui para esvaziar ruas em seu próprio entorno, tornando moradores mais suscetíveis a situações de crime no espaço público. Dados empíricos confirmam essa impressão em contexto brasileiro (Vivan e Saboya, 2012). (FIGURA 2)

Busca por status e facilidades exclusivas, na geração de “pacotes” atraentes para estilos de vida baseados em novidades constantes (como os espaços gourmet, webspaces etc.);

Tipificação dos gostos, obtidas por entrevistas em pessoas de públicos-alvo pré- definidos. A padronização dos gostos e dos estilos arquitetônicos é tida pelos produtores como fator-chave de minimização de riscos do investimento. Gostos são influenciados entre atores e pela própria publicidade. Valores e preferências giram em torno da demonização da densidade, do espaço público e da mistura de grupos sociais;

Busca pela proximidade aos socialmente similares, lembrando que esta preferência não implica rejeição de outras socialidades, necessariamente.

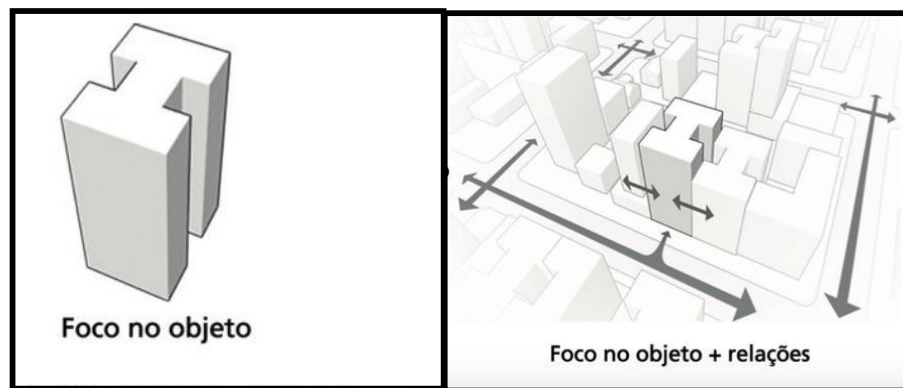


Figura 2 – Foco objeto isolado x entorno.
Fonte: Livro Cidade e Movimento – IPEA

E porque estes critérios, aos poucos se tornam um padrão? Schelling mostra que, decisões (de consumo) afetam novas decisões, o que pode ganhar força de indução de padrões arquitetônicos e urbanos. No caso das cidades, estes padrões de decisão somam-se aos limites dos índices urbanísticos onde o espaço urbano vai sendo desenhado a partir da exigência do mercado pelo produto mais financeiramente viável. Para Netto (2016, p. 122) existe uma harmonização bem construída entre um tipo de arquitetura baseada na verticalização, padronização e replicação que beneficiam a lógica da produção de estilos em conexão com a criação de demanda.

Sendo assim, a forma urbana resultante da acumulação de soluções economicamente eficientes ao nível individual do produto imobiliário muito provavelmente não levará ao melhor desempenho urbano. Esta forma de exercício do mercado torna a cidade um grande negócio financeiro visando essencialmente a acumulação de capital a partir de soluções em escala individual mas deixa algumas variáveis importantes de fora, uma delas é o conceito de

Fruição Pública, onde os empreendimentos mesmo partindo de iniciativas individuais abordam conceitos que favorecem a coletividade, especialmente no pavimento térreo tornado-o de uso público, onde seu próprio lote se abre ao acesso de todos, objeto desta pesquisa.

Como se ver a seguir, a solução desta realidade não deve vir de um único ator, mas de todos os envolvidos, que a princípio, tenha no Estado e seu poder público a gerência das ações individuais com consequências coletivas, assumindo sua parceria legal frente aos agentes deste processo. O poder público, regido pelo o estatuto da cidade, deveria focar sua política urbana no objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade visando a coletividade, mas certamente, para isso, demanda uma mudança na percepção da edificação como produto imobiliário isolado afim de mirar nas suas consequências coletivas.

A cidade cresce e com ela sua legislação deve se aprimorar, porém corre-se o risco de, não havendo a atualização dos parâmetros urbanísticos, essa mesma legislação passe de agregadora para promotora de uma cidade segregada e com e pouca boa forma urbana.

Sistema de produção do espaço urbano e as tipologias imobiliárias como produto.

Sobre a definição da produção do espaço, tem-se como pressuposto a concepção de Lefebvre (2006), onde esta produção esta associada a condição, meio e produto do processo de reprodução social. Para Lefebvre (1999), o conceito de estrutura urbana decorre de uma determinada forma que guarda relação com uma função. Analisando a importância da terra e sua forma de comercialização na cidade moderna, Lefebvre afirma que:

A propriedade da terra retoma uma influência que parecia ter perdido. Ela age de muitas maneiras. A terra e mais ainda o espaço inteiro se vendem em parcelas. A permutabilidade tem uma importância crescente na transformação das cidades; mesmo a arquitetura depende dela: a forma dos edifícios provém dos loteamentos e da compra de terra fragmentada em retângulos de pequenas dimensões. O setor imobiliário se torna tardiamente, mas de maneira cada vez mais nítida, um setor subordinado ao grande capitalismo, ocupado por suas empresas (industriais, comerciais, bancárias), com uma rentabilidade cuidadosamente organizada sob a cobertura da organização do território. (LEFEBVRE, 1999, p. 164).

No caso da cidade de Fortaleza, seu rápido crescimento, foi impulsionado pelo desenvolvimento desta produção do espaço a partir de fatores marcantes como: o aumento de demanda por terra urbana a partir do veloz incremento populacional, intensificação dos processos de parcelamento do solo urbano a partir da década de 1950, expansão estratégica de eixos viários ao longo de áreas parceladas, expansão da atividade terciária na direção de atrativos turísticos, degradação e vulnerabilidade sócio ambiental, como também, e não menos importante, a concentração dos investimentos públicos em área de foco imobiliário, transformando assim o produto imobiliário privado em grande protagonista no processo de

produção do espaço balizando-o pelo ganho privado muitas vezes com o generoso empenho do próprio Estado.

Muitos autores vinculam este processo a reprodução e acumulação do capital. Expressões como “o voraz Mercado de especulação imobiliária” tem se tornado cada vez mais comum nas metrópoles brasileiras. Pode-se perceber que a produção do espaço urbano ao longo do tempo em Fortaleza, embasou esses fatores descritos acima a partir de dois pilares, por um lado esta produção contou com uma extrema concentração da propriedade privada da terra, e por outro pela a força motriz desta produção nomeada de retenção especulativa imobiliária oriundos desta concentração privada, estratégia que produz a valorização fundiária garantindo o acesso à terra de forma seletiva e desigual impulsionando sempre mais a segregação sócio espacial.

Sabe-se que esta segregação sócioespacial é um fator determinante na manifestação da renda fundiária urbana, onde o preço da terra está atrelado a divisão social da cidade. Para Albuquerque (2015) é exatamente por se tratar de um bem imóvel que há sempre a possibilidade de especular seu preço.

Assim, num momento de grande crescimento da demanda por terrenos e habitações é possível que a especulação - via retenção de terrenos, por exemplo - faça o preço da terra em uma localidade específica se afastar do seu valor, assim como, num momento de queda da demanda, é possível que um imóvel se desvalorize, ou seja, que o seu preço se situe abaixo do seu valor (ALBUQUERQUE 2015, p. 177)

Dessa forma o sistema de produção do setor imobiliário vai desenhando o sistema de produção do espaço urbano, novos empreendimentos são lançados a cada ano estruturas urbanas voltadas às necessidades da reprodução do capital e infraestruturas que lhes são correlatas. Logo é papel do Estado atuar como o gestor desta produção social urbana ora pela regulamentação através da legislação do uso do solo, ora pelas suas ações legitimadas focando o bem coletivo. É nesta realidade que a ação do Estado deve atuar como impulsionador de uma cidade mais aberta a um sistema de produção mais eficiente através de incentivo a empreendimentos mais sustentáveis de respeito ao espaço público. De fato, este setor imobiliário tem um papel importante no desenvolvimento da cidade. A construção civil, os empreendimentos imobiliários, a empregabilidade agregada a eles atuam na realidade urbana de forma significativa no crescimento urbano.

O problema está quando se constata que este ganho privado se dá principalmente pelo controle da mobilização da mais-valia fundiária do produto viabilizado garantido pela interferência pública, não apenas por meio da infraestrutura urbana que lhes são necessárias, mas principalmente pela legalidade de intervenções urbanas pontuais de interesse

eminentemente privatista.

Logo, o efeito deste produto imobiliário, através dessa viabilização passa a ser um produto de consumo onde grande parte da população não tem acesso. O protagonismo imobiliário se transforma em protagonismo financeiro onde, para que os próprios interesses sociais tenham acesso, estes precisam entrar no ciclo “formal” de regulamentações, financeirização ou instrumentos parecidos de aquisição destes produtos. Para Harvey (2008), o capital é o valor em movimento, e de certa forma é este movimento que desenha o arranjo espacial e geográfico das cidades através de um sistema económico mundial de reestruturação e produção.

Segundo Hissa (2017) o início deste processo se relacionou ao sistema de acumulação fordista², que foi essencial para o enraizamento da sociedade de consumo, imponderamento da produção em massa e o conseqüentemente para o consumo em massa elevando assim a valorização o produto imobiliário. Nesse contexto, a produção do espaço caracterizada pela iniciativa imobiliária passa a ser constituída por grandes firmas, capitalizadas por empresas financeiras e posteriormente pelo sistema de venda de ações.

Para entender como o sistema se reorganiza para reproduzir seu capital e interferir na produção do espaço, se faz necessário observar os movimentos históricos ao longo do tempo que foram moldando o padrão que se tem hoje. Pois com a crise do modelo fordista e o advento do modelo de acumulação flexível, novas práticas e hábitos de consumo se formaram; a sociedade deixava de ser uma massa homogênea de consumo passando a ser influenciada por este novo sistema de acumulação em suas relações de trabalho, nos produtos e nos padrões de consumo e também na política urbana e seu espaço (HISSA *op. cit*, p.61)

Como o foco desta pesquisa é a produção do espaço urbano relacionado a implantações de edifícios comerciais, é importante destacar que no final do século XX, a relação da atividade comercial com suas localizações territoriais, impulsionado pelo novo modelo de acumulação flexível, foram alteradas interferindo diretamente na produção deste espaço.

Hissa (2017, p.62) destaca, por exemplo, que neste período a localização estratégica, vinculada ao território, perdeu influência sobre as estratégias de localização. Neste desenho da produção do espaço a partir do produto imobiliário, Hissa (*op.cit* p.63) observa este fenómeno no caso de implantações de shopping centres enraizados neste modelo de acumulação flexível, onde, pela capacidade de criar localizações, podem abstrair de uma excelente localização já existente. Para isso, utilizam os mais variados meios de comunicação de massa e promoção de atividades sociais para consolidar estas novas localizações.

No caso dos demais produtos imobiliários, quando a localização não é excelente, o marketing da incorporadora assume o processo e viabiliza o empreendimento o qual seus “vizinhos” geralmente são imóveis dos mesmos donos e passam a incorporar o processo de especulação. O sistema assim esboça e produz o desenho urbano. Garrefa (2011) por sua vez aborda esta relação da localização com o novo sistema de acumulação afirmando:

[...] as novas condições dadas pelo sistema de acumulação flexível vão praticamente contornar o problema fundiário, na medida em que a uniformização do território desobriga o empreendedor de encontrar uma terra que seja imediatamente favorável às suas atividades, já que qualquer lugar pode ser produzido a ponto de tornar-se bastante atraente (GARREFA, 2011, p. 117).

Sendo assim o sistema projeta o espaço urbano. O empreendedor imobiliário, articulado com os proprietários de terra, valoriza imediatamente o preço da terra, possuindo forte influência nos novos eixos de crescimento das cidades. Esta valorização da terra oriunda muitas vezes de investimentos públicos viabilizadoras destas implantações imobiliárias vai se tornando o motor da produção do espaço, como será descrita nos itens seguintes desta pesquisa.

Produto imobiliário e mais-valia urbana

Como foi descrito anteriormente, uma realidade muito clara no mercado imobiliário em todas as cidades é a forma com que os terrenos são valorizados ao longo do tempo concomitantemente ao desenvolvimento urbano. Sabe-se que a valorização das propriedades imobiliárias decorre, em via de regra, de ações alheias ao proprietário, ou seja, os benefícios fundiários são geradas por ações públicas que passam a aumentar significativamente o valor da terra. Por outro lado a infraestrutura urbana é financiada e executada a longo prazo pelos recursos públicos. Albuquerque (2015. p.178) lembra que as ações determinadas pelo Estado alteram o valor do solo aumentando o preço de negociação dos imóveis privados, ou seja, investimentos realizados pela sociedade são incorporados, na maior parte das vezes, por particulares. Logo, essa alteração do preço de venda de um produto imobiliário tem custo para toda sociedade.

Em seu entendimento, Furtado (2003, p.58) destaca o termo “mais-valias fundiárias urbanas” remetendo à valorização experimentada pelos terrenos no processo de urbanização, ou seja, aos acréscimos da renda econômica da terra, usualmente considerados como posteriores ao momento de aquisição desta terra por um determinado proprietário. Trata-se portanto, da valorização territorial ocorrida na constância da propriedade.

Destaca-se, segundo autores como Santoro e Cymbalista (2005) que esta valorização decorre de pelo menos 3 ações oriundas de decisões urbanísticas: a primeira se refere a

realização de obras públicas localizadas, como, por exemplo, abrir novas vias ou melhorar as vias existentes; instalar rede de esgoto e de água; implantar calçadas e iluminação pública; construir escolas, hospitais; criar parques, entre outras; a segunda ação é quando são realizadas mudanças na legislação urbanística, que alterem o uso do solo. Nesse caso, por exemplo, uma lei que passe a permitir uso comercial em determinado local, onde antes só se permitira uso habitacional, determina imediata alteração no valor das áreas incluídas na nova lei, ou mesmo quando se altera parâmetros construtivos como índices de aproveitamento; e a terceira ação se refere as mudanças na classificação do solo. Por exemplo, quando se criam novas áreas para urbanização, em áreas definidas antes como áreas rurais. Nesse caso, as áreas rurais, que valiam menos por serem rurais, passam a valer mais porque passam a ser áreas urbanas.

Logo, pode-se dizer que os fatores ligados a legislação são pouco vistos e notados pela população de forma geral, muitas vezes ocorrem de forma silenciosa, já as ações relacionadas a obras de infraestrutura ocorrem de forma mais claras em sua compreensão por parte da sociedade pois na maioria dos casos acontecem a olhos vistos. Sendo assim, Santoro e Cymbalista ressaltam que:

O que se deve ter em mente, ao pensar essas questões, é que essas ações que têm potencial para promover a alteração do valor do solo podem aumentar o preço de venda de algumas propriedades particulares (que são afetadas por essas ações públicas); nesse caso, uma ação pública – e que tem custos para toda a sociedade – resulta em benefícios para entes privados. (CYMBALISTA, SANTORO *et al*, 2005, p.10).

Sendo assim, o poder publico recorre aos instrumentos de recuperação das mais-valias urbanas com o objetivo de recuperar e redistribuir para a coletividade uma valorização que não pode estar restrita a apenas alguns poucos proprietários privados, já que foram mobilizadas por meio de fundos públicos.

Recuperação de mais-valia urbana

Esta situação de valorização das propriedades a partir de benefícios privados gerados por ações públicas leva a necessidade de utilização de instrumentos orientados a mobilizar estes recursos para o benefício coletivo, com a finalidade de melhorar a vida nas cidades por meio do efeito distributivo e redistributivo. Estes instrumentos da valorização fundiária reverte estes benefícios exclusivamente privados, recupera e gerência tornando-os de interesse à toda coletividade. Esta forma de recuperação também são conhecidos como instrumentos de gestão social da valorização da terra.

Santoro (CYMBALISTA, SANTORO *et al*, 2005) resalta que, esse terminologia não é

nova, já foi usada em alguns textos de Fernanda Furtado, como “gestão pública da valorização da terra”. Porém Smolka, por sua vez, não utiliza o termo “gestão”, preferindo “participação”. Na literatura sobre este processo pode-se encontrar outros termos como “recuperação ou captação de mais-valias fundiárias”, ou até mesmo “participação em mais-valias fundiárias”.

Vale salientar que, independente da terminologia usada neste referencial teórico, esta gestão social de recuperação da valorização de mais-valias fundiárias significa precisamente, construir e fazer funcionar os meios legais e normativos vigentes na legislação existente. Pois o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), em seu artigo segundo propões diretrizes gerais da política urbana, fundamentados nos artigos. art. 182 e 183, da Constituição Federal: “Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.” (BRASIL, 1988).

Para Santoro (*op cit*) muitas foram as inovações do Estatuto da Cidade em relação às práticas de planejamento e da gestão urbana no país. Dentre essas inovações o autor destaca: a renovação dos princípios e diretrizes que devem ser seguidos nas políticas urbanas; o detalhamento do conceito de função social da propriedade; a regulamentação de instrumentos com maior capacidade para intervir nos mercados de terras; a maior facilidade para conduzir processos de regularização fundiária; o imperativo de que o planejamento urbano vise sempre a construir a gestão democrática da cidade. Logo, neste processo de recuperação de mais-valia o Estatuto da Cidade indica de forma clara a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização (BRASIL, 2001):

Art. 2. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...) IX – Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

Todos os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade sejam eles de planejamento, tributários, financeiros, jurídicos ou políticos – deverão necessariamente seguir todas as diretrizes dispostas neste artigo segundo do Estatuto da Cidade. Para citar alguns instrumentos urbanísticos importantes neste processo de recuperação de mais valia tem-se a Outorga Onerosa e Operação Urbana Consorciada e como instrumentos tributários tem-se o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e a Contribuição de Melhoria. Todos estes instrumentos contemplam o horizonte da recuperação social da valorização da terra. Vale destacar que o Plano Diretor, Segundo Santoro (2005) pode ser considerando o principal instrumento para a política urbana e por isso tem uma importância central como articulador

dos diversos instrumentos em prol da realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

De fato, estes instrumentos vem sendo cada vez mais empregados no planejamento urbano da cidade de Fortaleza, como é o caso das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). A primeira foi estabelecida como lei no final da década de 1990, compreendendo parte da região do Riacho Maceió, no bairro Mucuripe, onde em 2014, um parque urbano foi implementado pelo ente privado, e como contrapartida do poder público, o potencial construtivo da Beira Mar foi transferido para sua área de entorno. Após esta primeira operação, rapidamente duas novas áreas, de grande relevância, também foram entregues como fruto deste instrumento: a do Jockey Clube e a da Lagoa do Papicu.

Segundo a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) foram identificadas como prioritárias de interesse público as próximas novas áreas para desenvolvimento, a saber: Litoral Central, Parque Raquel de Queiroz, Francisco Sá, Parangaba, Eduardo Girão e Maceió / Papicu (FORTALEZA, 2019)(FIGURA 3).

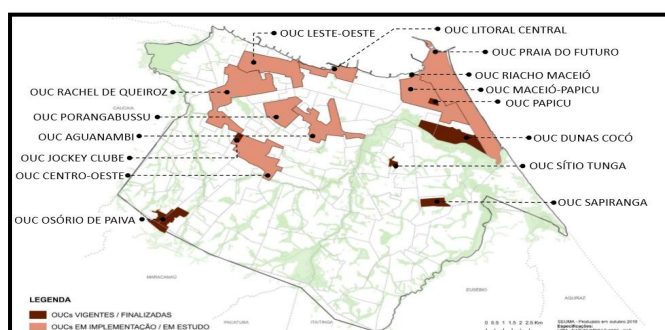


Figura 3 – Mapa de Fortaleza e áreas destinadas a OUCs.

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza - Apresentação Fortaleza Competitiva.

Para Muniz (2018), as OUCs podem ser consideradas o instrumento urbano mais importante no desenvolvimento da cidade como explica em sua coluna “Cidades em Transformação”:

A Operação Urbana Consorciada é o instrumento de Indução do Desenvolvimento Urbano mais importante para o desenvolvimento dos municípios, pela possibilidade de abranger os demais instrumentos do Estatuto da Cidade, como Outorga Onerosa, Transferência do Direito de Construir, além de abranger outros instrumentos tributários de mais valia já cobrados pelos municípios brasileiros como, por exemplo, IPTU, ITBI, ISS, Contribuição de Melhoria, demais tributos (impostos, taxas e contribuições).¹ (MUNIZ, 2018).

Como este instrumento tem o poder de induzir o desenvolvimento urbano eles precisam, por sua vez, estarem conectados aos anseios da população. Porém alguns pesquisadores e autores atuais, como Albuquerque (2015), consideram que apesar dos instrumentos de recuperação da valorização fundiária estar presente na lei e ter seu

fundamento na recuperação de mais-valia e redistribuição dos benefícios para a coletividade, eles correm o risco de se transformarem em instrumentos meramente financeiros, distorcendo assim seu principal objetivo. Porém, através de uma boa gestão, a atuação do poder público pode ser um aliado do mercado imobiliário em vista do desenvolvimento da cidade, porém sem comprometer seu papel de mediador e representante de todas as parcelas da sociedade.

Para a referida autora, os instrumentos urbanos devem atender o programa básico estabelecido pelo Estatuto da Cidade visando o desenvolvimento econômico e social para a população afetada. Pela literatura consultada, fica claro que os instrumentos de recuperação de mais-valia urbana são de fato dispositivos importantes e cabe ao poder público zelar para que estas intervenções gerem oportunidades de captação de investimentos a fim de melhorar a vida de todos na cidade e se ter uma sociedade mais justa, inclusiva e democrática. Para tanto é fundamental o esforço do gestor público em manter atualizada a legislação urbana e ambiental promovendo sempre novos parâmetros de indução e promoção da qualidade urbana.

Conceito de Fruição Pública e uso público do terreno

Como se vê, várias são as formas de recuperação de mais valia urbana. Porém este valor a ser recuperado pode e deve retornar para a cidade também em forma de qualidade de vida, sustentabilidade ou gentileza urbana e não só como capital a ser arrecadado.

¹Afirmção dita em sua coluna “Cidades em Transformação” publicada no Tribuna do Ceará.

O conceito de Fruição Pública, empregado em algumas cidades como São Paulo e Campinas, visa a busca por esta qualidade de vida da coletividade a partir da forma de implantação dos próprios empreendimentos.

Dessa forma há uma contrapartida por parte do poder público a fim de induzir a aplicação deste conceito nos empreendimentos do setor privado. Um exemplo na prática, deste tipo de contrapartida, está presente no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE) onde o benefício para a coletividade adentra o conceito de fruição:

Fruição pública é a área no terreno aberta à circulação de pedestres para o desenvolvimento de atividades sociais, culturais e econômicas, o que amplia a oferta de espaços de uso público adequados ao encontro das pessoas. Para estimular sua aplicação também foram previstos incentivos urbanísticos. (SÃO PAULO, 2014).

Logo, este conceito, reforça o dever do bem imóvel de cumprir sua função social sendo utilizado de acordo com as necessidades coletivas e não apenas com o interesse de seu proprietário. As áreas de fruição estimulam o protagonismo do espaço público na promoção

da interação social e da vida comunitária em detrimento de áreas privadas voltadas ao lazer. Apesar de serem importantes no desenvolvimento de produtos imobiliários, a supervalorização de áreas privadas de lazer tende a enfraquecer o papel do espaço público, mais democrático e socialmente diverso, na vida da cidade. Para Henri Lefévre (1969), em sua obra *O direito à cidade*, fica claro que o movimento de transitar se tornava cada vez mais tão importante como o de habitar.

A criação de espaços de fruição pública é de extrema importância para o estabelecimento de um modo de vida vinculado à escala local, estimulando as pessoas a caminhar e a usar a bicicleta, além de fortalecer o papel do espaço público enquanto interação social.

Porém, apesar da atual busca pela integração do edifício com a cidade de forma a promover o espaço público em detrimento do privado outros conceitos já se preocupavam com o tipo de implantação dos empreendimentos e seu respeito a coletividade, como é o caso do referencial teórico já clássico de Portzamparc (1997). Ele defende o conceito de implantações tipo “Quadra Aberta” como uma solução para os grandes aglomerados urbanos contemporâneos. Segundo este arquiteto, uma conciliação entre as qualidades da rua-corredor da cidade tradicional e dos edifícios individualizados da cidade moderna. Este tipo de implantação urbanística carrega em si características que contribuem com a cidade propondo uma importante integração entre o terreno do projeto e seu entorno.

Quadra aberta permite reinventar a rua: legível e ao mesmo tempo realçada por aberturas visuais e pela luz do sol. Os objetos continuam sempre autônomos, mas ligados entre eles por regras que impõem vazios e alinhamentos parciais. Formas individuais e formas coletivas coexistem. Uma arquitetura moderna, isto é, uma arquitetura relativamente livre de convenção, de volumetria, de modenatura, pode desabrochar sem ser contida por um exercício de fachada imposto entre duas fachadas contíguas. (PORTZAMPARC, 1997, p. 47).

Para Zanatta alguns elementos definidos por Portzamparc são fundamentais para que este conceito seja eficaz e permita ao usuário a pretendida fruição e interação com a cidade:

O primeiro elemento chave é a permeabilidade, uma vez que tem como característica a continuidade e a qualidade espacial que resulta num ambiente urbano mais diversificado, por permitir mais pessoas a circular livremente dentro da quadra e criar urbanismos em pequena escala e coletivo.

O segundo elemento é a profundidade, significando a correlação entre a perspectiva da rua e a fachada alinhada a rua, porém com vazios e edifícios heterogêneos dando a sensação de profundidade, criando paisagens feitas de vistas próximas e distantes.

O terceiro elemento é a articulação. Para rearticular e devolver na cidade dinamismo social, Portzamparc olha por relações entre a cidade e a arquitetura que se adaptam ao nosso tempo, baseados em conceitos de intermediários, espaço e heterogeneidade. (ZANATTA, 2013, p.80)

Contudo, sabe-se que, a articulação destes elementos é limitada pela continuidade da

malha urbana moderna e o desejo racional e financeiro dos empreendedores. Mesmo sabendo que uma implantação que promova a fruição dialoga melhor com a cidade, se faz necessário a caracterização de parâmetros de indução para implantação de edifícios, servido assim como elementos impulsionadores desta ação. Uma vez que permeabilidade visual ou física nos conceitos de fruição ou quadra aberta estimulam o protagonismo do espaço público na promoção da interação social no próprio lote ao qual esta aplicado, pode-se notar a importância da sustentabilidade unida a estes conceitos, já que eles são, antes de tudo, uma intervenção social (FIGURA 4).

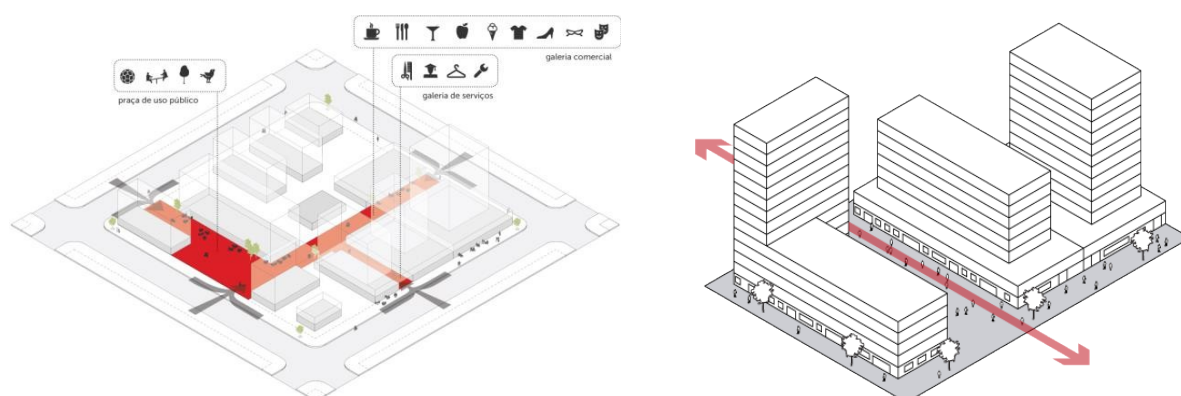


Figura 4 – Fruição Pública.
Fonte: Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

Sendo assim, se une ao referencial teórico desta pesquisa o termo denominado Ecodesenvolvimento, sabendo que, conforme Maurice Strong, secretário-geral da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, esse termo emergiu da Conferência de Estocolmo, em 1972, nomeado à época como “abordagem do Ecodesenvolvimento”, e posteriormente chamado de Desenvolvimento Sustentável. Este conceito vem sendo continuamente aprimorado, com grande importância para planejadores urbanos, e hoje se possui uma compreensão mais refinada das complexas interações entre a sociedade e a biosfera (STRONG, *apud* SACHS, 1993, p.7), passando a ser fundamental para o desenvolvimento urbano e implantação de qualquer instrumento de intervenção na cidade como é o caso da Fruição Pública.

Portanto, para uma eficaz implantação ou intervenção urbana, é de fundamental importância a sadia unidade entre o Homem e Meio Ambiente, como prega as iniciativas sustentáveis de Strong. Adentrando nesta visão de desenvolvimento social e urbano, Ignacy Sachs, diretor do Centro de Pesquisas do Brasil Contemporâneo, adota, a partir de Strong, os conceitos de “Ecodesenvolvimento” e “Desenvolvimento Sustentável” considerando estas nomenclaturas como sinônimas, e elenca cinco dimensões importante da sustentabilidade que

balizará também conceito de fruição adotado por esta pesquisa. Estas dimensões são:

Social (voltada para a redução da pobreza e para a organização social);
Econômica (relativa à manutenção da capacidade produtiva dos ecossistemas);
Ecológica (relacionada à preservação dos recursos naturais enquanto base da biodiversidade);
Espacial (voltada para uma configuração urbana mais equilibrada);
Cultural (referente ao respeito pelas especificidades culturais, identidades e tradições das comunidades locais) (SACHS, 1993, p. 24-27).

Estas dimensões serão fundamentais para a construção de parâmetros de indução para a adoção da fruição urbana em edifícios comerciais afim de se ter um produto imobiliário mais sustentável e unido a coletividade.

Para Santos (2012), nas cidades brasileiras, a aplicação e o incentivo a aderir as quadras abertas e sustentáveis nos empreendimentos imobiliários pode se tornar um antídoto contra a carência de espaços livres de qualidade conjugados às deficiências e as limitações das legislações urbanísticas que são em geral incapazes de estimular práticas que colaborem para a qualidade espacial urbana. Exemplos de edificações do tipo quadra aberta no Brasil podem ser encontrados em São Paulo como no Centro Comercial do Bom Retiro, na Cetenco Plaza construída nos anos 1970, no Centro Empresarial Itaú, finalizado em 1985 e no posteriormente inaugurado Brascan Century Plaza em 2000.

Somado ao recurso da quadra aberta, a maneira privada de manter o local público pode conferir ao espaço urbano maior vitalidade sem significativo custo para o poder público. Sendo assim, para esta pesquisa, adotar-se-a pode- a definição presente no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE), onde a Fruição Pública é a área no pavimento térreo aberta à circulação de pedestres para o desenvolvimento de atividades sociais, culturais e econômicas, ampliando a oferta de espaços de uso público adequados ao encontro das pessoas. Para estimular sua aplicação na prática, também foram previstos incentivos urbanísticos prescrito em lei como é descrito a seguir.

Fruição Pública no novo Plano Diretor de São Paulo.

A referência de aplicação adotada por esta pesquisa do conceito de fruição como instrumento urbanístico será o já citado Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE), Lei Estadual nº 16.050, aprovado e sancionado em 31 de julho de 2014, onde traz um amplo conjunto de diretrizes, estratégias e medidas para ordenar a transformação de uma metrópole. Na cartilha (2014) ilustrada e explicativa lançada pela prefeitura Municipal de São Paulo com o objetivo de promover o PDE contém o objetivo fundamental da elaboração deste Plano Diretor Estratégico. Ela chama de pacto da sociedade em direção à justiça social, adotando o uso mais racional dos recursos ambientais buscando a melhoria da qualidade de

vida e a intensa participação social nas decisões sobre o futuro da cidade (FIGURA 5).

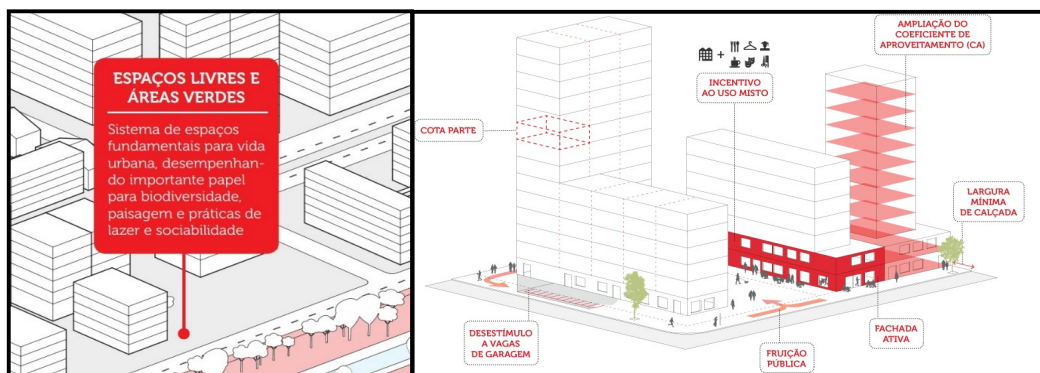


Figura 5 – Conceito de Fruição.
Fonte: Plano Diretor Estratégico de São Paulo

Vale salientar que a construção de um plano estratégico como este, precisa passar por um amplo processo de mobilização da sociedade para que de fato a participação social e o interesse da coletividade possa estar presente em todas as etapas. Foi realizado portanto um extenso processo de revisão participativa do PDE. No total foram 114 encontros, mais de 10.000 contribuições contando com 25.000 participantes. Este processo de participação contou com o acompanhamento do Conselho Municipal de Política Urbana e o Conselho da Cidade.

Esta participação social se deu através de reuniões macrorregionais, audiências públicas e encontros com segmentos da sociedade civil realizados para a discussão das Minutas de Lei, além de ferramentas disponibilizadas para o envio de contribuições gerais. Com isso, foi consolidado o Projeto de Lei do PDE (PL 688/2013), encaminhado à Câmara Municipal em 26 de setembro de 2013.

Importante ressaltar estes dados, para que se perceba que um plano diretor que busque a melhoria e o bem da coletividade se inicia abraçando de fato a participação social desde a sua concepção, e continua em sua elaboração, revisão e implementação. Desta forma cria-se instrumentos urbanos e estratégicos fundamentados em conceitos seguros para a coletividade. Sendo o foco desta pesquisa a fruição pública e sua aplicação, é de extrema importância observar como o PDE contempla sua aplicação.

Sendo assim, no capítulo chamado Macroárea de Urbanização Consolidada, tem-se descrito o primeiro incentivo presente na lei deste conceito, a saber: (PDE, 2014)

Art. 13. A Macro área de Urbanização Consolidada localiza-se na região sudoeste do Município, e caracterizada por um padrão elevado de urbanização, forte saturação viária, e elevada concentração de empregos e serviços e é formada pelas zonas exclusivamente residenciais e por bairros predominantemente residenciais que sofreram um forte processo de transformação, verticalização e atração de usos não residenciais, sobretudo serviços e comércio.

IV - incentivar a fruição pública e usos mistos no térreo dos edifícios, em especial nas centralidades existentes e nos eixos de estruturação da transformação urbana.

Logo, nos artigos 23 e 27, a fruição pública aparece como objetivo e diretriz urbanística estratégica a ser cumprida para articular espaços públicos em relação aos espaços privados:

Art. 23. Os objetivos urbanísticos estratégicos a serem cumpridos pelos eixos de estruturação da transformação urbana são os seguintes:

b) maior fruição pública nos terraços dos empreendimentos;

Art. 27. De acordo com os objetivos e diretrizes expressos neste PDE para macrozonas, macro áreas e rede de estruturação da transformação urbana, a legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS deve ser revista, simplificada e consolidada segundo as seguintes diretrizes:

X - promover a articulação entre espaço público e espaço privado, por meio de estímulos a manutenção de espaços abertos para fruição pública no pavimento de acesso as edificações;

No capítulo 2 do PDE (2014) sobre a regulamentação do parcelamento, uso do solo, ocupação do solo e paisagem urbana, o termo aparece na seção III sobre o zoneamento do uso do solo, onde a fruição passa a promover incentivos urbanísticos para os proprietários de terra e empreendedores que aderirem este conceito:

Art. 43. A revisão da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo poderá prever incentivos urbanísticos para os proprietários que doarem ao Município áreas necessárias a ampliação do sistema viário e do sistema de áreas verdes, proporcionarem usos mistos no mesmo lote, produzirem unidades de Habitação de Interesse Social, destinarem a faixa resultante do recuo frontal para fruição pública, dentre outras medidas estabelecidas em lei.

Art. 79. Nas áreas de influência dos eixos, a construção e a ampliação de edificações deverão atender aos parâmetros de ocupação do solo estabelecidos no Quadro 2 anexo.

No artigo 82 fica delimitado as condições, aplicação e benefícios de contrapartida quando aplicado o parâmetro urbanístico de fruição Pública que confere, segundo o plano diretor estratégico de São Paulo, qualidade urbana e sustentabilidade ambiental.

Art. 82. Nas áreas de influência dos eixos, quando uma parcela do lote for destinada a fruição pública, os potenciais construtivos básico e máximo do remanescente do lote serão calculados em função de sua área original, e não será cobrada outorga onerosa correspondente a metade do potencial construtivo máximo relativo a área destinada a fruição pública, desde que atendidas simultaneamente as seguintes condições:

I- a área destinada a fruição pública tenha no mínimo 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e esteja localizada junto ao alinhamento da via, ao nível do passeio público, sem fechamento e não ocupada por construções ou estacionamento de veículos;

II- a área destinada a fruição pública devesse permanecer permanentemente aberta;

III- a área destinada a fruição pública seja devidamente averbada em Cartório de Registro de Imóveis.

Portanto, como se vê, o termo Fruição Pública está dentro da estratégia do Plano Diretor para orientar o crescimento da cidade, e considerado de extrema importância para o

estabelecimento de um modo de vida vinculado à escala local, estimulando a caminhabilidade e a gentileza urbana. Este incentivo ao “chão” público parte da gestão pública que o transforma em instrumento urbanístico com benefícios inclusive no potencial construtivo para o empreendimento que o adotar.

CONCLUSÕES

A literatura adotada traz vantagens para a adoção da Fruição Pública com a desoneração do pavimento térreo tanto para o empreendedor como para a qualidade de vida na cidade.

O incentivo dado pelo poder público, através da legislação urbanística pode gerar oportunidades de captação de investimentos ao propor a desoneração do pavimento térreo e assim implementar parâmetros de indução e promoção da qualidade urbana para os cidadãos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. C. G. **Regimes de exceção e viabilização das mais-valias imobiliárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza – CE.** Fortaleza. Mackenzie, 2015.

BRASIL. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: maio de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de abril de 2018.

CYMBALISTA, R. P., P. COBRA, P. SANTORO, P. **A outorga onerosa do direito de construir após o estatuto da cidade: um panorama de implementação dos municípios brasileiros.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 2007.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). Operações Urbanas Consorciadas. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/415-operacoes-urbanas-consorciadas-em-fortaleza>. Acesso em: junho de 2019.

FURTADO, Celso. **Formatação econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003. Disponível em: <http://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Furtado,%20Celso/Celso%20Furtado%20-%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20Econ%C3%B4mica%20do%20Brasil.pdf>. Acesso em junho de 2019.

GARREFA, F. **A evolução da indústria de shopping centers no brasil: tendências recentes.** In: II Cincici - Colóquio Internacional sobre comércio e cidade: uma relação de origem. Anais. São Paulo, 2008.

_____. **Shopping Centers: de centro de abastecimento a produto de consumo.** São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2011

_____. **Shopping center e conjunto de uso misto.** In. **Arquitetura e Mercado Imobiliário** / Org. Vargas, Araújo – SP: Manole, 2014.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Annablume. 2008

Hissa, Marina Cavalcante **Operações urbanas consorciadas: o caso na implantação de shoppings centers em Fortaleza** / Marina Cavalcante Hissa. – Recife, 2017. Dissertação de mestrado. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/25923/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Marina%20Cavalcante%20Hissa.pdf>. Acesso em: julho de 2018.

LEFEBVRE, H. **As (im) possibilidades do urbano na metrópole contemporânea.** In *A Produção do Espaço*. Paris, Éditions Anthropos, 2000, Belo Horizonte, Mimio, 2006.

_____. **A cidade do capital.** Trad. Maria Helena R. Ramos e Marilene Jamur. Rio de Janeiro: DP & A, 1999.

MYRDAL, G. **Economic theory and underdeveloped regions.** Harper and how, 1957. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Myrdal_Gunnar_Economic_Theory_and_Underd/D15anQEACAAJ?hl=pt-BR. Acesso em: setembro de 2019.

MUNIZ, A. **Coluna Cidades em Transformação. Operações Urbanas Consorciadas – Receita mágica para as cidades brasileiras.** Rádio Tribuna do Ceará. Disponível em <http://tribunadoceara.uol.com.br/opiniao/aguada-muniz/operacoes-urbanas-consorciadas-receitamagica-para-as-cidades-brasileiras/>. Acesso em 20 de abril de 2018.

NETTO, Vinicius M. **A cidade como resultado: consequências de escolhas arquitetônicas.** Porto Alegre: Editora Sulina, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9202/1/A%20Cidade%20como%20resultado.pdf>. Acesso em: agosto de 2019.

PORTZAMPARC, C. **A terceira era da cidade.** In: Revista Ócolum, n. 9, Fau Puccamp, Campinas, 1997.

SACHS, I. **Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento.** São Paulo: Vértice, 1981.

SANTOS, C. M. L. **Ensaio sobre a quadra aberta e o uso multifuncional no ateliê de ensino de arquitetura e urbanismo.** Seminário Internacional de Arquitetura, Tecnologia e Projeto. Goiânia, 2014.

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo** Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 Estratégias ilustradas. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/um-plano-para-orientar-o-crescimento-da-cidade-nas-proximidades-do-transporte-publico-2/>. Acesso em: julho de 2018.

SHELLING, Thomas. **Micromotives and Macrobehavior.** Londres: W.W.Norton & Company, 1978. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=DenWKRgqzWMC&oi=fnd&pg=PP1&dq=Micromotives+and+Macrobehavior>

+PDF&ots=dPeveDdr2X&sig=fDki7GbI8GEn_Nfk0eJINfrPJ2E#v=onepage&q&f=false.
Acesso em agosto de 2019.

ZANATTA, Marcos Antônio. **É a quadra aberta de Portzamparc uma alternativa ao junkspace de Koolhaas?**. Revista *Thêma et Scientia*; Faculdade Assis Gurgacz. Paraná, Cascavel, 2013. Disponível em: <http://www.themaetscientia.fag.edu.br/index.php/RTES/article/view/111>. Acesso em agosto de 2019.