



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

GT2: CIDADANIA E CULTURA

A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL: POSSIBILIDADES DE USO EM PONTA GROSSA - PR

Bianca Camargo Martins (UTFPR); E-mail: biancacamargomartins@hotmail.com
Simone Aparecida Polli (UTFPR); E-mail: simonep.utfpr@gmail.com

TEMÁTICA: ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE ESTRUTURA SOCIAL E EXPRESSÕES DA CULTURA POPULAR, IDENTIDADES, LINGUAGEM, MÍDIA E CIDADANIA, A COMPREENSÃO DO ESPAÇO REGIONAL

RESUMO: A pesquisa analisa o instrumento de política urbana chamado de Transferência do Direito de Construir, previsto no Estatuto da Cidade, que tem como fundamento primordial a separação do direito de propriedade do direito de construir, no âmbito da sua utilização para fins de preservação do patrimônio cultural, em conjunto com o tombamento e o inventário cultural. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental são analisadas as possibilidades de uso no Município de Ponta Grossa– PR. Por fim, conclui-se que o instrumento é de fato significativo para a preservação do patrimônio cultural, mas que para sua plena efetivação e funcionalidade é necessária uma base legal consistente, item que o Município de Ponta Grossa ainda não possui.

Palavras chave: Planejamento Urbano, Patrimônio Cultural, Transferência do Direito de Construir, Políticas Públicas.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), mais de 85% da população brasileira vive nas cidades, sendo isso refletido de forma considerável na qualidade do espaço urbano, que, segundo Féres (2002), não condiz com a busca de preservação do patrimônio cultural.

A contradição entre o processo de produção social do espaço e sua apropriação privada está na base do entendimento da reprodução espacial, isto porque numa sociedade fundada na troca, o espaço produzido enquanto mercadoria liga-se cada vez mais à forma mercadoria servindo às necessidades da acumulação através das mudanças, adaptações de usos e funções dos lugares que também se reproduzem sob a lei do reprodutível, a partir das estratégias de reprodução, num determinado momento da história do capitalismo, que se estende cada vez mais no espaço global, criando novos setores de atividade como extensão das atividades produtivas (CARLOS, 2001).

Apesar de apresentar um modelo de cidade democrática, somente a aprovação do Estatuto da Cidade não bastou para reestruturar as políticas urbanas



do país. As dificuldades encontradas com o crescimento exponencial da população das cidades, a carência de uma distribuição equilibrada dos bens territoriais, a destruição dos recursos naturais, a forte especulação imobiliária, a ineficiência das políticas públicas e a falta de preparo dos governantes e gestores transformaram o espaço urbano em um ambiente insustentável, com grandes disparidades sociais, altas taxas de criminalidade, e com acesso desigual ao ambiente saudável e seguro, sendo isto acentuado pela proliferação de valores antiéticos e individualistas, que aumentam o consumismo exacerbado onde os habitantes das cidades, como Milton Santos (2002) os reconhece, são usuários, consumidores e não mais cidadãos.

No âmbito das políticas públicas locais, a dicotomia entre os temas de planejamento urbano e a preservação patrimonial perpassa a ideia de que o patrimônio cultural é obstáculo à promoção do desenvolvimento municipal, e não uma oportunidade. Conseqüentemente, fortalece o antagonismo entre a preservação em todos os seus aspectos, e a promoção do desenvolvimento, este visto sob um viés econômico.

Porém o Estatuto da Cidade não deixa dúvida: proteger, preservar e recuperar o patrimônio cultural não é uma mera opção dos administradores das cidades e dos executores das políticas urbanas municipais, mas sim um dever indeclinável, uma inarredável obrigação de ordem pública e interesse social em prol do bem coletivo.

O presente trabalho tem como objetivo analisar, a partir de pesquisa descritiva com objetivo exploratório, a utilização do instrumento Transferência do Direito de Construir, integrante do Estatuto da Cidade, como medida de preservação do patrimônio cultural e analisar sua possível aplicabilidade no Município de Ponta Grossa – PR.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 O Patrimônio Cultural e seus Instrumentos de Proteção

Os bens culturais só o são porque guardam uma evocação, representação, lembrança, quer dizer, por mais materiais que sejam, existe neles uma grandeza imaterial que é justamente o que os faz culturais. A razão cultural da obra de arte não está no suporte nem nas tintas, mas na imaterialidade complexa deles criada. Uma casa, beleza natural, objeto ou instrumento tem valor cultural não pelo material com o qual estão construídos, mas pelo que evocam, seja um estilo, um processo tecnológico ou um fato histórico. A última casa de adobe de uma região não será preservada por ser de adobe, mas porque, sendo de adobe e última, é uma referência a um processo construtivo, portanto cultural (TEPEDINO, 2008).

A preocupação sobre a preservação do patrimônio cultural nacional teve início no século XVIII, mas só no final dos anos 30 com a publicação do Decreto-Lei nº 25 de 1937, o tombamento foi instituído como mecanismo de preservação do patrimônio cultural (BRASIL, 1937). O conceito do tombamento é proveniente do Código de Processo Civil luso, onde o verbo tomar significa registrar, inventariar ou inscrever bens no Arquivo Público do Reino, que eram guardados na Torre do Tombo, o arquivo central da Coroa Portuguesa desde a Idade Média (MIRANDA; RODRIGUES, 2012).



De acordo com o Decreto, cabia ao Poder Executivo o processo administrativo de avaliação dos bens passíveis de preservação, que ficariam sob tutela especial do Estado, e seria realizada a partir dos seguintes atos jurídicos predeterminados: o inventário, a classificação, a inscrição e a restauração. Ainda classifica como passíveis de tombamento os bens móveis e imóveis, privados, públicos ou eclesiásticos, cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história nacional, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico, ou por serem considerados monumentos naturais (BRASIL, 1937).

Nos anos 80, com a municipalização e a descentralização política administrativa instituída pela Constituição Federal de 1988, a temática foi incluída como direito fundamental, ocupando ponto máximo do ordenamento jurídico. A Carta Magna ainda: inclui a participação popular como elemento fundamental ao processo decisório acerca dos bens culturais; amplia o conceito de patrimônio cultural, enaltecendo o valor da diversidade cultural nacional, que passou a ser definido como os bens de natureza material e imaterial, portadores de referência à identidade nacional; inseriu o caráter cultural como aspecto limitante da propriedade e orientador de sua função social; e indicou o tombamento, o inventário, o registro, a vigilância e a desapropriação como os instrumentos jurídicos de preservação do patrimônio cultural (BRASIL, 1988).

Sobre a importância do estabelecimento da função social da propriedade para a preservação do patrimônio cultural, Marchesan (2010) afirma que:

Não se concebe que um bem de reconhecido valor sócio cultural venha a ser demolido, reformado, danificado, mutilado, apagado impunemente pelo proprietário, como se o direito de propriedade ainda existisse no e para o exclusivo interesse do titular. Tanto é esse senso comum, que o legislador federal houve por bem inserir na lei que define crimes ambientais, diversas condutas lesivas ao patrimônio cultural.

2.2 A Transferência do Direito de Construir

Os instrumentos de Transferência do Direito de Construir e de Solo Criado tem sua origem ligada às discussões ocorridas em Roma no ano de 1971, quando a Comissão Econômica para a Europa da ONU em conjunto com especialistas das áreas de planejamento urbano, habitação e construção civil discutiram a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Essas discussões resultaram em um documento que defendia que o direito de construir deveria pertencer à coletividade, sendo concedido a particulares somente com a autorização do Poder Público. Assim, o direito de propriedade passa a ser subordinado ao interesse coletivo, deixando de ser um direito absoluto (BITENCOURT, 2005).

Nos Estados Unidos, o instrumento foi denominado de “Space Adrift”, ou seja, o Espaço Flutuante, e foi utilizado pela primeira vez no Plano de Chicago, em 1973. Esta experiência ocorreu como consequência do grande número de conflitos decorrentes das restrições construtivas impostas pela preservação do patrimônio cultural, onde os proprietários dos imóveis com interesse de preservação se sentiam



prejudicados por não poder exercer o potencial construtivo dos seus terrenos livremente (RIBEIRO, CARDOSO, 2003).

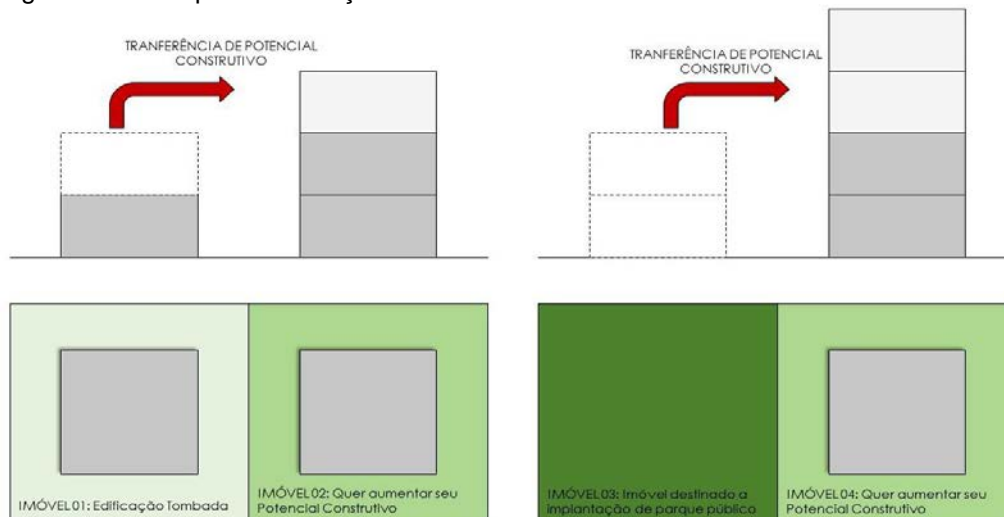
De acordo com Bitencourt (2008), a partir da década de 1980, alguns municípios brasileiros passam a inserir em sua legislação propostas semelhantes, que viriam a basear a proposta contida no Estatuto das Cidades. É o caso de Curitiba (1982), Belém (1993), Belo Horizonte (1994), Natal (1994), Campo Grande (1995), Campinas (1996) e Porto Alegre (1999).

No Brasil, desde antes de implantação oficial em 2000 através do Estatuto das Cidades, o instrumento de Transferência do Direito de Construir tem como objetivo principal propiciar a total utilização do potencial construtivo de um bem aos proprietários dos imóveis situados em área com restrições específicas ao direito de construir, isto é, imóveis que são impossibilitados de atingir o limite do coeficiente básico definido pela Lei Municipal de Zoneamento para aquela fração do território. As restrições supracitadas, definidas pelo Poder Público Municipal em virtude do interesse público, acontecem em casos se enseja a preservação de áreas ambientais e de especial interesse social, histórico, cultural ou paisagístico. Assim, a instituição do instrumento pelo Poder Público Municipal e a operacionalização por terceiros proporciona o aproveitamento econômico dos imóveis sem inviabilizar a proteção dos mesmos, visto que os proprietários podem exercer seu direito de construir em local diverso, ou transferindo ou alienando para um imóvel de terceiro ou utilizando em outro terreno de sua propriedade.

Nas duas situações, a utilização da Transferência do Direito de Construir não exime o proprietário do lote onde será exercido o potencial construtivo de respeitar o coeficiente de aproveitamento máximo instituído pela Lei Municipal de Zoneamento e as demais regras contidas no Plano Diretor Municipal. Além disso, o proprietário do imóvel que originou a transferência de potencial deve se adequar as condições impostas pelo Poder Público Municipal para a preservação do seu imóvel, uma vez que o mesmo foi beneficiado pelo instrumento.

A utilização deste, além de propiciar a preservação do patrimônio cultural também pode oportunizar a implantação de equipamentos públicos, a regularização fundiária ou a urbanização de áreas ocupadas por habitações de interesse social. A Figura 1 exemplifica duas situações da utilização do instrumento.

Figura 1 – Exemplo de utilização da Transferência do Direito de Construir



Fonte: Elaborado pelas autoras.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa deve ser caracterizada como qualitativa quanto à abordagem do problema e exploratória quanto ao objetivo. Em relação à estratégia de pesquisa foi adotada a pesquisa bibliográfica, documental e a análise de estudo de caso. Após o exposto na Revisão Bibliográfica, onde foram citados os principais conceitos inerentes ao tema da pesquisa, é apresentada os resultados da pesquisa sobre a possibilidade de utilização do instrumento de Transferência do Direito de Construir em Ponta Grossa.

4. DESENVOLVIMENTO

4.1 As Possibilidades de Ponta Grossa-PR na Utilização da Transferência do Direito de Construir

Enquanto Curitiba se destaca como modelo de planejamento urbano, o Município de Ponta Grossa, distante apenas 114 quilômetros da capital paranaense, não poderia estar em situação mais distinta. Segundo dados levantados da pesquisa, as principais leis urbanísticas e de preservação do patrimônio ou estão desatualizadas, ou foram completamente alteradas.

O município, cuja história pode-se verificar diversas fases marcantes de desenvolvimento que proporcionaram o surgimento e o crescimento do povoamento, como: o movimento tropeiro que ocupou a região, as ferrovias que escoavam a produção regional e as correntes migratórias, traduzidas na arquitetura, no paisagismo e no traçado urbano encontrado na cidade.

A preservação do patrimônio cultural do Município conta com os seguintes aparatos legais: Lei Municipal nº 11.048/2012, que dispõe sobre o Sistema Municipal de Cultura e especifica o Poder Público Municipal como agente responsável por assegurar a preservação e promover a valorização do patrimônio cultural material e imaterial; a Lei Municipal nº 10.718/2011, que cria o Conselho Municipal de Política



Cultural; e a Lei Municipal nº 8.431/2005, que dispõe sobre os instrumentos de proteção ao patrimônio cultural do Município e compõe o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural (PONTA GROSSA, 2012; 2011; 2005).

Cabe citar que, ao listar os instrumentos de proteção ao patrimônio cultura, a Lei Municipal nº 8.431/2005 só prevê a aplicação do inventário cultural e do tombamento. Ainda, a Lei estabelece como proposta de compensação financeira a redução do IPTU em até 70% dos imóveis tombados, desde que comprovadas as boas condições de conservação do bem. Considerando que o Estatuto da Cidade é datado de 2001, é evidente que a municipalidade não levou em consideração as possibilidades apresentadas pela Lei Federal. Sobre a preservação do patrimônio cultural pontagrossense, Droppa, Souza, Bahl e Oliveira (2012) citam que:

O resgate histórico dos prédios tombados em Ponta Grossa se faz necessário pela rapidez com que a cidade perdeu – e está perdendo, pela destruição – o seu patrimônio edificado. Muitas vezes, essa destruição foi justificada pelo discurso do progresso e da modernidade, e pela ocupação do espaço de formas diferenciadas.

Entre a política urbana também não há fortes indícios de preocupação com o patrimônio cultural. A Lei Municipal nº 6.329/1999, que dispõe sobre o zoneamento do uso e ocupação do solo não faz menção a qualquer delimitação do Centro Histórico, ao contrário do que ocorre em municípios com a.

Em 2006, em um contexto pós-Estatuto da Cidade, a Lei Municipal nº 8.663 que atualiza o Plano Diretor, foi elaborado um Projeto de Lei que regulamentava a Transferência do Direito de Construir como instrumento de política urbana constante no Plano Diretor, porém, o Projeto de Lei foi retirado em 2008. Neste mesmo ano ocorre uma segunda tentativa, que em 2013 também foi retirada de pauta. Ambos os projetos não estão disponíveis para consulta pública. Para Stefaniak (2011):

Feita a análise do Plano Diretor de Ponta Grossa conclui-se que o Poder Público, ao deixar de encaminhar a regulamentação dos instrumentos nele estabelecidos, transformou esta importante norma urbanística em um texto completamente inócuo e incapaz de repercutir sobre as políticas de desenvolvimento urbano da cidade.

Para analisar o panorama de potencial construtivo desperdiçado com a ausência de legislação que aplique a Transferência do Potencial Construtivo, foram elaboradas tabelas que, ao relacionar o potencial construtivo de acordo com a Lei Municipal nº 6.329/99 e a área construída dos bens apresenta os seguintes resultados: os 58 bens tombados possuem 1.104.157,21m² de potencial construtivo e os 52 bens inventariados possuem 354.075,04 m², comprovando o enorme potencial desperdiçado no Município. A sintetização dos dados encontra-se disposta na Tabela abaixo.

Tabela 1

Situação do Imóvel	Número de imóveis	Área Total dos Lotes (m ²)	Área Construída Total (m ²)	Potencial Construtivo Disponível (m ²)
Tombado	58	448.653,07	54.197,05	1.104.157,21



Inventariado	52	80.515,91	33.748,87	354.075,04
TOTAL	110	529.168,98	87.945,92	1.458.232,25

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Féres (2002), os instrumentos do Estatuto da Cidade representam um avanço significativo no campo da preservação do patrimônio das cidades contemporâneas, mas, para sua efetivação, é preciso romper com dispositivos limitantes ainda vigentes que não permitem uma compreensão sobre o tecido urbano vivo das cidades, que se modifica continuamente.

Já o Município de Ponta Grossa até agora não conseguiu efetivar a vinculação entre o planejamento urbano e a preservação. Seja por falta de interesse, por falta de planejamento ou por falta de entendimento acerca da temática, as políticas urbanas do Município ainda estão muito aquém das possibilidades trazidas pelo Estatuto da Cidade. A inutilização de 1.458.232,25 m² de potencial construtivo reforça a falta de interesse municipal em preservar sua própria história e evidencia o desafio a ser superado nos próximos anos.

O Plano Diretor Municipal, que atualmente encontra-se em fase revisão, é o momento ideal para que os instrumentos de gestão urbana sejam discutidos. Cabe ao Poder Público fomentar o debate, aparar as arestas e guiar a complementaridade entre as áreas de patrimônio cultural e planejamento urbano, que pode significar o desabrochar de caminhos e oportunidades através da construção de políticas públicas que visem a reorganização do espaço urbano, valorizando desta forma a cultura e, a partir disso, a cidadania.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Ana Paula Mota de. A transferência do direito de construir para a conservação do patrimônio natural e cultural: a experiência de Curitiba. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREIRO URBANÍSTICO, 5. 208, Manaus. **Anais...** Manaus: IBDU, 2008.

BRASIL. **Constituição Federativa** (1988). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 12 de maio de 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25** (1937). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 24 de maio de 2017.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 4^a ed. Brasília: Senado Federal. 2005.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257** (2001). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 12 de maio de 2017.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 1992.



DROPPA, Márcia; SOUZA, Luís Fernando de Souza; BAHL, Miguel; OLIVEIRA, Rita de Cássia da Silva. **Patrimônio Cultural em Ponta Grossa**: Articulações possíveis entre a memória, história e turismo. Revista Publicatio UEPG, vol. 20, Ponta Grossa, janeiro. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/humanas/issue/view/322/showToc>>. Acesso em 11 de maio de 2017.

FÉRES, Luciana Rioca. **A evolução da legislação brasileira referente à proteção do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.
IBGE. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://paises.ibge.gov.br>> Acesso em: 25 outubro. 2016.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. A proteção constitucional e inconstitucional do patrimônio cultural. IN: MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia (Org.). **Direito ambiental**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Estudos de Direito do Patrimônio Cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

PONTA GROSSA. **Lei Municipal nº 6.329** (1999). Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br>> Acesso em: 20 de junho de 2017.

PONTA GROSSA. **Lei Municipal nº 8.431** (2005). Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br>> Acesso em: 20 de junho de 2017.

PONTA GROSSA. **Lei Municipal nº 8.663** (2006). Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br>> Acesso em: 20 de junho de 2017.

PONTA GROSSA. **Lei Municipal nº 10.718** (2011). Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br>> Acesso em: 20 de junho de 2017.

PONTA GROSSA. **Lei Municipal nº 11.048** (2012). Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br>> Acesso em: 20 de junho de 2017.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma Urbana e Gestão Democrática**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Edusp, 2002.

STEFANIAK, João Luiz. **Entre a miragem e a utopia**: a efetividade do direito humano e fundamental à moradia na cidade capitalista. 2011. 219p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa. 2011.



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

TEPEDINO, Gustavo. **Contornos constitucionais da propriedade privada**, in
Temas de Direito Civil. Tomo I, 4^a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 343 - 344.