

A CRIAÇÃO DO PATRIMÔNIO E DA MEMÓRIA COLETIVA NA DINÂMICA DE PRODUÇÃO DA CIDADE.

LOPES, Bárbara ¹ (blb.arq.urb@gmail.com)

Resumo:

O tema da pesquisa aqui exposta se insere na convergência entre a política urbana e a política patrimonial. Busca-se abordar aqui a intervenção na propriedade, privada ou pública, para realização de política urbana e proteção ao patrimônio cultural edificado e em especial na paisagem cultural da cidade. O foco a ser dado dentro desta questão geral, são os motivos da não aplicação do instrumento da Transferência do Potencial Construtivo, enquanto convergente destas políticas, em Juiz de Fora - MG e a falta de ações para a proteção ao patrimônio edificado local. Deve-se assim, buscar a compreensão desta situação assumida. O Instrumento da Transferência do Direito de Construir está presente no Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257/2001, e é regulamentado em Juiz de Fora pela Lei Municipal 09327/1998. Esta discussão perpassa tanto os bens patrimoniais que cedem o potencial construtivo, quanto as áreas que recebem este potencial. Isto porque, esta operação pode produzir uma nova forma urbana, intervindo produção do espaço urbano em ambos os casos, inclusive, através da escolha do que deve ser preservado e tomado como memória coletiva na cidade, ou não. Assim, este artigo deverá se estruturar nos seguintes momentos de debate: 1º- A produção da memória coletiva, as disputas que envolvem a definição da proteção ao patrimônio enquanto representante desta memória. 2º- A convergência entre instrumentos de política urbana no Brasil e a proteção ao patrimônio e 3º- Os conflitos da dinâmica urbana com a proteção ao patrimônio, o valor da terra e o valor de troca atribuído ao patrimônio. Por fim, será abordada a produção da cidade dentro destas lógicas e os diferentes papéis dos agentes envolvidos neste processo.

Palavras-chave: “Transferência do Potencial Construtivo”; “Política urbana e patrimonial”; “Produção do espaço urbano”.

¹ Mestranda em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-graduação da Universidade Federal da Bahia. Este artigo é um recorte da pesquisa em desenvolvimento para dissertação de mestrado na instituição citada.

1. Introdução

O tema aqui discutido aborda a realização de política urbana para proteção ao patrimônio urbano edificado, com foco nas possibilidades de eficácia do instrumento urbanístico da Transferência do Direito de Construir – TDC. Este instrumento está presente no Estatuto da Cidade – LF. 10.257/2001, e para sua aplicação, deve estar regulamentado de acordo com a realidade e particularidade de cada município em seu Plano Diretor Participativo.

O instrumento da TDC surge através do conceito do “solo criado”, que desvincula o direito de propriedade do direito de construir na terra urbana. A Transferência confere ao proprietário de bens protegidos por tombamento ou declarados de interesse cultural/natural, a possibilidade de exercer seu potencial construtivo em outra área. Esta ferramenta urbanística foi criada a priori como forma de compensação aos proprietários de imóveis protegidos por tombamento, tendo como contrapartida a conservação e restauração do imóvel em questão.

Dentro deste contexto, a cidade de Juiz de Fora, em Minas Gerais, é tomada como objeto de estudo, sendo analisados os motivos da não aplicação deste instrumento no município, aprovado em 1998, e a falta de ações para a proteção ao patrimônio edificado local.

O presente artigo pretende abordar parte desta discussão, focando na questão das possíveis transformações na forma urbana trazidas por este instrumento, perpassando tanto os bens patrimoniais que cedem o potencial construtivo, através da escolha do que deve ser preservado e tomado como memória coletiva na cidade, ou não, quanto às áreas que recebem este potencial e criam novas dinâmicas e valores da terra urbana.

O patrimônio edificado no meio urbano se insere em um campo de conflitos relacionados à memória que ele representa e ao valor da terra e à organização territorial. O patrimônio é avaliado por seu valor qualitativo, enquanto representante da história e memória local, e, por sua localização quando o ponto em questão é seu valor de troca, sendo inserido na lógica de mercado da produção do espaço urbano.

Partindo destas discussões pretende-se compreender a não adoção da Transferência do Direito de Construir pelos proprietários de imóveis protegidos por tombamento, assim como pelo mercado imobiliário.

2. A PRODUÇÃO DA CIDADE COMO EXPRESSÃO DO OBJETO PATRIMONIAL

Para compreender a produção da cidade e como expressão do objeto patrimonial que se traduz em um apelo pelo não esquecimento de memórias que remontariam um momento da história mundial e de um povo é necessário abarcar o termo “memória coletiva”, cunhado pelo sociólogo francês Maurice Halbwachs que o define da seguinte forma:

Memória coletiva é o processo social de reconstrução do passado vivido e experimentado por um determinado grupo, comunidade ou sociedade. Este passado vivido é distinto da história, a qual se refere mais a fatos e eventos

registrados, como dados e feitos, independentemente destes terem sido sentidos e experimentados por alguém. (HALBWACHS, 1950).

Na definição do autor, a memória coletiva possui marcos temporais e espaciais. Os temporais são definidos por datas, acontecimentos e períodos socialmente significativos, já os marcos espaciais são as referências de memória coletiva que mantêm a lembrança viva por mais tempo, pois é caracterizada por uma recordação a partir de lugares, ou seja, algo concreto, que a torna um Espaço da memória. Halbwachs afirma que a memória é o passado se encontrando no presente e que o espaço é fundamental para que as recordações estejam sempre próximas e vivas neste espaço concreto.

Halbwachs (1950) vê a memória como reforço na coesão social, pela adesão afetiva, ou comunidade afetiva, que cria assim a memória nacional e memória coletiva.

Porém, diferente desta perspectiva, na reflexão de Pollak (1989), há uma abordagem que acentua o caráter destruidor, uniformizador e opressor da memória coletiva. O patrimônio edificado e as relações culturais representam diferentes momentos de dominação econômica ou cultural e passam a compor a memória coletiva dos que fizeram parte deste momento. A identidade local que prevalece é carregada de símbolos de poder, seja religioso, político ou econômico, da mesma forma que a não preservação do patrimônio na atualidade é também uma prova de poder.

Nesta ótica, da mesma forma que o patrimônio resguardado hoje tem em sua maioria traços de uma sociedade elitista do passado, ainda hoje, somente o patrimônio que representa potencial mercadológico é preservado, seguindo a lógica da indústria cultural.

Segundo ABREU (1998), a valorização do passado das cidades é uma característica recente das sociedades mundiais. A emergência desse tema reflete uma mudança nos comportamentos sociais e nos valores até recentemente predominantes, sendo repensados os métodos de proteção patrimonial e as relações destes com as mudanças e produções do espaço urbano.

Para dar conta dessa tendência atual, inúmeras explicações vêm sendo oferecidas pelos mais diversos autores. Algumas delas enfatizam as transformações que já vêm ocorrendo no imaginário ocidental há algumas décadas. Outras dão ênfase à velocidade eletrizante do período atual de globalização, que tem dado origem a uma busca ansiosa de referenciais identitários por parte das sociedades. (Abreu, M. 1998).

Huyssen (2000) fala deste fenômeno recente de emergência da memória como uma preocupação central das políticas culturais ocidentais, e coloca que existe um direcionamento do foco, que no século XX era dado à valorização do futuro e à modernidade, para o “passado presente”, de memória e temporalidade.

O autor defende que as referências neste “passado presente” vêm compensar a homogeneização trazida pela globalização econômica e cultural dilatada no século XXI. Ele

esclarece que há uma tendência à musealização de cidades, através da proteção e comercialização de sua história e de seus marcos espaciais e temporais, como os monumentos. Huyssen destaca “que desde a década de 1970, pode-se observar na Europa e Estados Unidos a restauração historicizante de velhos centros urbanos, cidades-museus e paisagens inteiras, empreendimentos patrimoniais e heranças nacionais, (...)” (Huyssen, 2000, pág. 14).

Contudo, é importante ressaltar que esta tendência se manifesta com maior clareza nas cidades conhecidas como Cidades Mundiais, isto é, que fazem parte de uma rede global de cidades, reconhecidas como referências globalizadas de cultura. A indústria cultural, discutida por ARANTES (2000), reflete acerca da inserção da cultura na lógica de mercado destas redes globais de cidades. Assim, a valorização de certos monumentos e símbolos passa a estar conectada a uma valorização mercadológica, que começa a ser vista como uma fórmula para recuperação do patrimônio histórico de muitas cidades.

Huyssen (2000) afirma que há uma busca de identidade que surge em momentos de ruptura, crise ou quebra da continuidade histórica. Com a proximidade do fim do século, os anos 1970 ficaram marcados por ações de comercialização da memória pela indústria cultural do ocidente. Comercialização que se sustentou nas preocupações dominantes com o esquecimento e com a manutenção da memória, surgida principalmente em países que passaram por regimes comunistas e ditatoriais. Esta valorização da memória foi disseminada geograficamente, com a facilidade proporcionada pelos avanços da mídia e das comunicações, e com ela, o uso político da memória, utilizando de uma mobilização através de um passado mítico, ou através da criação de esferas públicas reais, contra o esquecimento de acontecimentos históricos.

A memória, traduzida em patrimônio cultural, tem grande importância para a definição de identidades locais, porém como há várias identidades em disputa, a memória encontra-se em disputa. Este patrimônio revela o modo de ser desta sociedade, é a história materializada ou reproduzida que justifica os acontecimentos do presente.

O patrimônio exerce, desta forma, sua função social, havendo no patrimônio edificado a face da propriedade privada e a face pública. Sua proteção faz parte de uma escala maior que o edifício em si, interferindo na ocupação e organização territorial urbana, se tornando um elemento definidor do espaço e da paisagem de uma cidade.

O patrimônio não é estático, está em constante transformação assim como a sociedade. Nas disputas que envolvem o patrimônio, as ferramentas de proteção podem ser bastante incisivas, seja pela proteção por tombamento do imóvel em si, através dos perímetros de proteção, das definições da ocupação do solo do entorno ou do uso que pode assumir ou, até mesmo, do valor econômico que os terrenos podem adquirir.

2.1. A convergência dos instrumentos de política urbana e a proteção ao patrimônio edificado no Brasil.

Em 2001, após doze anos de lutas sociais pela reforma urbana no Brasil, foi aprovado o Estatuto da Cidade. Este é o nome dado à Lei Federal Nº 10.257 que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que trata da política urbana no Brasil e é considerado uma das grandes conquistas do Movimento pela Reforma Urbana.

“Com base no princípio da função social da propriedade e gestão democrática da cidade, a lei contém normas de ordem pública e interesse social regulando o uso da propriedade urbana de modo a garantir o bem coletivo, a segurança e o bem-estar dos cidadãos”. (SAULE JÚNIOR e UZZO; 2009. pág. 6).

Para o Estatuto das Cidades foram criadas e reformuladas, ferramentas que objetivam facilitar o planejamento e a organização territorial comprometida com a função social da terra, instituída desde a constituição de 1934 e desde então lapidada e regulamentada nos diversos ramos do direito vinculados à codificação da interferência do Estado na propriedade. (SANT’ANNA, 2009)

O Estatuto traz também, dentre suas diretrizes gerais, a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”, reafirmando a necessidade das políticas públicas abarcarem a questão da proteção aos diversos tipos de patrimônio.

Assim, alguns instrumentos da lei foram pensados com o intuito de promover políticas voltadas para esta proteção, indo além da proteção por tombamento, já comumente utilizada no país. Um importante instrumento que realiza esta função é a Transferência do Direito de Construir (TDC) ou Transferência do potencial Construtivo (TPC), que é um dos instrumentos inseridos no Estatuto da Cidade de 2001, que, no entanto, já vinha sendo utilizado em alguns municípios brasileiros desde a década de 1970, com algumas variações de nomenclatura.

O Estatuto da Cidade, por apresentar diretrizes gerais para a política urbana, deixou a cargo de cada Município efetivar os seus dispositivos que deverão regulamentar o Plano Diretor, segundo as características locais.

A Transferência do Direito de Construir tem como conceito fundamental o “Solo Criado”, que a priori, cria a separação legal entre o direito de propriedade e o direito de construção.

Segundo REZENDE et al. (2009) e RIBEIRO e CARDOSO (1992), o “Solo Criado” surge como um novo instrumento de política urbana com efeitos de regulação pública do uso do solo, no início dos anos 1970. Sua origem está associada à constatação das limitações que o zoneamento urbano tinha sobre o controle da elevação do preço da terra, e, principalmente,

na busca pela reversão da segregação urbana. Estas reflexões se iniciaram na França e na Itália, que, neste sentido, desvincularam o direito de posse do direito de construir na lógica da ocupação da terra urbana.

Esta ferramenta aparece como uma proposta de enfrentamento dos efeitos da dinâmica capitalista de produção do espaço urbano, já que nasce em meio ao crescimento das lutas urbanas nas cidades europeias com o surgimento da possibilidade de governos populares e baseados em alianças socialistas. Nos Estados Unidos, a discussão do solo criado também surgia, porém, tratava-se de criar uma ferramenta que promovesse a adaptação do zoneamento e das regulações do solo à lógica do mercado imobiliário. Tinham, portanto, objetivos diferenciados, segundo REZENDE et al. (2009).

Com a separação legal entre o direito de propriedade e o direito de construção, os países que desenvolveram esta discussão criam tetos de densidade, sendo que, para exceder a este teto, seria necessária a compra de potencial construtivo como forma de contrapartida para o interesse coletivo.

Ainda no princípio da década de 1970, o solo criado vinha sendo discutido no Brasil, concomitantemente às experiências norte-americanas e europeias. O primeiro documento brasileiro que trata do Solo Criado é a Carta do Embu, publicada em 1976.

Com a noção de solo criado e o direito de construir desvinculado do direito de propriedade da terra, foram discutidos e desenvolvidos no Brasil instrumentos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Transferência do Direito de Construir, com métodos de aplicação semelhantes. Estes conceitos foram desenvolvidos e aplicados como instrumentos de política urbana desde a década de 1970 e inseridos no Estatuto da Cidade em 2001.

O instrumento da Transferência do Direito de Construir confere ao proprietário de bens protegidos por tombamento ou declarados de interesse cultural/natural dentro da lei de tombamento do município, a possibilidade de exercer seu potencial construtivo em outra área. O potencial construtivo que poderá ser transferido é calculado através da área do terreno e de seu coeficiente de aproveitamento segundo a Lei de Uso e Ocupação do Solo. A transferência é geralmente analisada e fiscalizada pelo setor técnico cultural e, em outros casos, pelo setor de planejamento municipal (tendo variações de denominações em cada município) e, em regra, só pode ser feita para zonas com o mesmo índice urbanístico onde se encontra o imóvel protegido.

Os instrumentos relacionados ao solo criado têm gerado muitas dúvidas em suas implementações, desde a previsão dentro dos planos diretores municipais, passando pelas leis urbanas que os regulamentam nos municípios e chegando até seu gerenciamento e na aplicação em si, além disso, em muitos municípios brasileiros seu objetivo foi deturpado, fazendo com que este instrumento trabalhe a favor da especulação imobiliária, no sentido de facilitar a regularização de grandes empreendimentos sem a devida adequação à lei.

3. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A TERRA COMO MERCADORIA

LEFEBVRE (1999) coloca que a concentração urbana acompanha a concentração dos meios de produção, se referindo à sociedade pós-industrial, ou seja, a sociedade urbana. Assim, a memória da cidade está também vinculada a este processo e suas fases de ascensão e declínio. As sociedades urbanas são identificadas pelas diferentes culturas e contextos históricos. Ao ser produzido, o espaço intervém na produção em si, na organização do trabalho, transporte, no fluxo de materiais e na rede de distribuição dos produtos.

Por isso, analisar a relação entre a localização do patrimônio edificado protegido e os caminhos tomados pelo mercado imobiliário e valorização da terra, possibilitam compreender os motivos de manutenção e valorização do patrimônio e de sua função social nas cidades.

As cidades são assim uma materialização de processos que as diferenciam. Elementos histórico-culturais revelam parte do passado, do cotidiano e do processo sociocultural da cidade, e assim remontam sua paisagem cultural. No livro “O direito à cidade” o mesmo autor destaca que “A cidade tem uma história: ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas. As condições, que simultaneamente permitem e limitam as possibilidades, não são suficientes para explicar aquilo que nasce delas, nelas, através delas.”(LEFEBVRE, 1991. pag.47)

Referenciando-se em uma abordagem marxista-lefevriana², a autora CARLOS, A. F. (2011), parte do pressuposto de que a espacialidade é imanente às relações sociais e à existência construtiva da sociedade. Na perspectiva da autora, a prática social é espacial e, assim, a sociedade ao se produzir também produz um espaço próprio com uma dimensão histórica específica, em um modo de produção específico. (pág. 57 e 59).

O edifício enquanto patrimônio histórico possui certo valor de uso³, caracterizado pelo que representa na memória coletiva e na paisagem urbana. Porém com os constantes processos de mudança da produção do espaço transformado em mercadoria fazem o valor, desta mercadoria, variar. Assim, o espaço ocupado pelo patrimônio na cidade, enquanto mercadoria tem seu valor de uso suprimido por seu valor de troca, principalmente em áreas de maior valorização da terra, já que a localização é um dos quesitos mais importantes no mercado imobiliário.

Considerando esta mercantilização da terra, o autor RIBEIRO (1996), traz a reflexão de que o mercado de terras é o principal gerador de conflitos urbanos. O autor coloca que a intervenção do Estado é necessária para que seja feita a justiça social, já que este valor

² Marxista-lefebvriana é como Mauricio Abreu chama a abordagem feita a partir das obras de Karl Marx e Henri Lefebvre.

³ Os conceitos aqui utilizados, “Valor de uso” e “Valor de troca”, partem da teoria criada por Marx em seu livro “O capital” e são trabalhados por Lefebvre no livro “O direito à cidade”.

dado a terra, varia de acordo com critérios como localização e oferta de infraestrutura e sendo a terra um produto não produzido, mas que tem um preço.

Quando o espaço se torna mercadoria, seu valor de uso raramente traz valor econômico, reduzindo seu diferencial ao valor dado aos critérios de localização e infraestrutura instalada, não sendo considerado o valor de uso atribuído às relações sociais ali desenvolvidas.

Da mesma forma, o patrimônio edificado no meio urbano se insere em um campo de conflitos relacionados ao valor da terra e a organização territorial. O patrimônio é avaliado por seu valor qualitativo enquanto representante da história e memória local, e por sua localização, quando o ponto em questão é seu valor de troca, sendo inserido na lógica de mercado da produção do espaço urbano. O seu valor de uso, sua função social de guarda da memória da cidade, raramente influencia na valorização de seu valor econômico.

A função social do patrimônio, apresentada na legislação brasileira, desde a Constituição Federal até as leis específicas relacionadas à proteção ao patrimônio, destaca que a participação social para estas definições é fundamental. Entretanto, o Estado, com seu papel de mediador e maior responsável pela defesa da função social do patrimônio na cidade, utiliza de uma política de preservação de modelo essencialmente incisivo, sem recursos para intervenções, poucos incentivos, pouca capacidade de promover ou incluir a participação social, e restringindo-se a impedimentos.

Neste contexto da dinâmica urbana, Sant'Ana (2004) coloca que a partir do momento em que o patrimônio se transforma em mercadoria, está sujeito a processos de saturação e vulgarização. Como a história e a cultura estão sempre em construção, o patrimônio será sempre produzido, e sempre haverá a possibilidade de adquirir novos sentidos e funções. (SANT'ANNA, 2004)

4. A PROTEÇÃO PATRIMONIAL E A GESTÃO URBANA EM JUIZ DE FORA – MG

Dentro dos conceitos e conflitos apresentados, é inserida aqui a situação do município de Juiz de Fora, como estudo de caso de implementação do instrumento da Transferência do Direito de Construir em sua legislação e de sua não aplicação após 16 anos de sua aprovação.

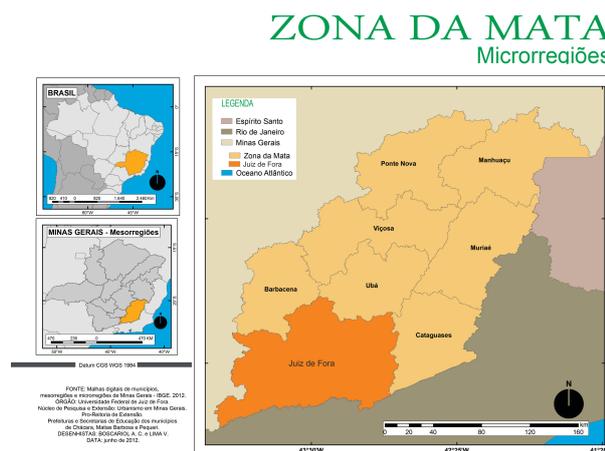
Juiz de Fora se encontra em uma zona polarizadora, já que o município é o principal centro da zona da mata mineira. Localiza-se em um estratégico eixo de acesso às metrópoles de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo. Esta proximidade influencia em muitos aspectos o município de Juiz de Fora que se encontra entre os cinco mais populosos do estado de Minas Gerais. (Figura 1)

Assim como a maior parte dos municípios brasileiros, Juiz de Fora somente sofreu intervenções do poder público, relacionadas à ordenação do crescimento, tempos após sua consolidação e à formação de seus aspectos de vida urbana. A ocupação, como já apresentado foi moldada pela topografia que coloca limites à expansão horizontal através de seus morros.

Por motivo desta forma de ocupação, a cidade se desenvolveu com um padrão verticalizado de crescimento, aproveitando ao máximo os terrenos edificáveis, provocando um grande adensamento das áreas mais centrais, nos vales, acarretando, em algumas áreas, problemas de ventilação e insolação. Enquanto isso, as periferias foram ocupadas sem planejamento, de forma inadequada à topografia e tendo como consequências grandes dificuldades de mobilidade, entre outros problemas de infraestrutura urbanas.

Sua população estimada para o ano de 2013 foi de 545.942, tendo o último censo, em 2010, contabilizado 516.247 habitantes. A área da unidade territorial é de 1.435,664 km², com densidade demográfica de 359,59 (hab/km²). (Fonte: IBGE, Censo 2010).

Figura 1 - Figura 1: Localização município de do Juiz de Fora - MG

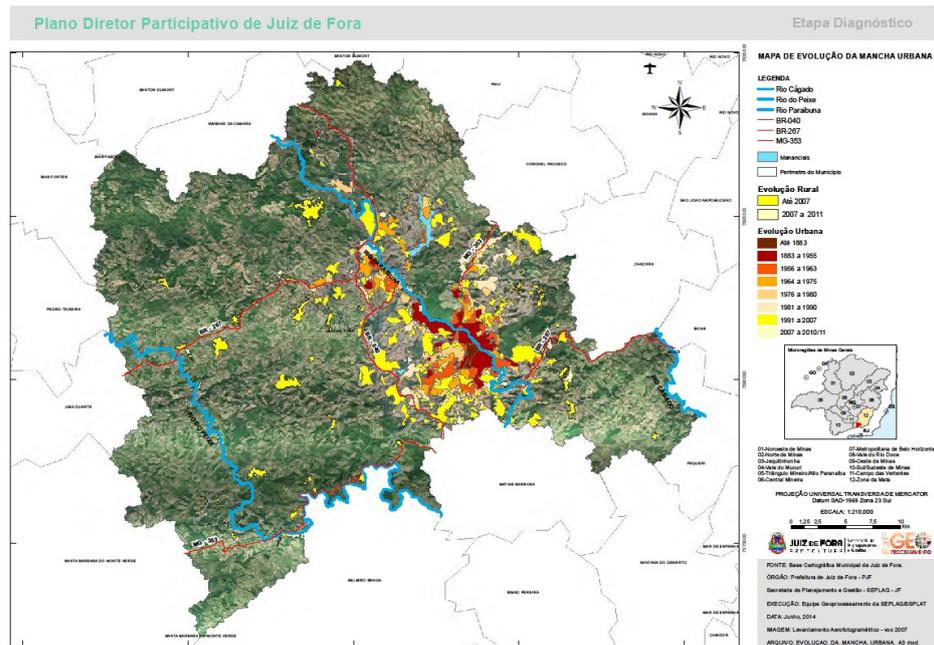


Segundo o PDDU 2004, a ocupação do município se iniciou às margens do Rio Paraibuna, o que mostra que a sua forma foi originalmente linear, sendo resultado da topografia natural e depois pelos meios de transporte, tanto as estradas que faziam ligação com outros locais, como a linha férrea Dom Pedro II, futura Central do Brasil, que ligava Petrópolis - RJ a Juiz de Fora, posteriormente com a linha férrea Leopoldina, que ligava Juiz de Fora a Piau - MG. Esta linha traçada pelo eixo de transportes original veio posteriormente a sofrer um processo de espraiamento, induzido pelos vários caminhos de penetração com muitos corredores de desenvolvimento que se estendem em um formato que se aproxima de uma estrela, modelados pelo relevo acidentado da região. (Figura 2)

Juiz de Fora é uma cidade compacta na região central e na porção leste e esparsa nas demais regiões. Apesar de se notar uma baixa na densidade de moradias na região central, esta se encontra saturada, principalmente na infraestrutura de mobilidade. Seu trânsito

já apresentava, na época de elaboração do plano diretor, por volta do ano 2000, sinais de ineficiência e saturação, o que vem piorando com o passar dos anos. Ainda é possível incentivar o adensamento em algumas regiões específicas do município destacadas pelo Plano Diretor (2004, pag. 167), pois nestas áreas há facilidade de ampliação da infraestrutura, como a região Noroeste, nas proximidades do bairro Benfica, e entre a Av. Juscelino Kubitschek e a BR-040.

Figura 2 – Evolução da mancha urbana de Juiz de Fora - MG



Fonte: Prefeitura Municipal de Juiz de Fora – Revisão Plano Diretor. 2014.

A cidade ficou conhecida como "Manchester Mineira" devido ao seu pioneirismo na industrialização por volta de 1850 (com maior peso em 1880) a 1930, que a fez naquela época o principal centro industrial do estado de Minas Gerais. Possui hoje um grande acervo de patrimônio industrial, além das edificações, com diversas outras funções, que vieram como consequência deste momento de prosperidade na cidade.

Juiz de Fora possui atualmente, sob proteção por tombamento municipal, 172 bens culturais, cinco acervos documentais relativos às atividades da Câmara Municipal, do Fórum, do Cartório Maninho Farias e do Acervo Cinematográfico de João Gonçalves Carriço, além de sete registros de bens imateriais também municipais. A região central é onde estão concentrados os principais edifícios protegidos por tombamento do município, tendo sido instituído um perímetro denominado centro histórico.

O tema preservação patrimonial na administração municipal de Juiz de Fora só passou a fazer parte de um programa de governo a partir de 1977, na gestão do Prefeito Mello Reis. Os dados coletados e as respectivas propostas, elaboradas por uma equipe de jovens

técnicos, ficaram centrados no antigo Instituto de Pesquisa e Planejamento - IPPLAN/JF, também criado na gestão do Prefeito Mello Reis.

Foi também o IPPLAN responsável a partir da década de 1980 até 2001 pela elaboração das leis de ordenamento do solo e dos planos diretores e setoriais do município. O Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora – PDDU foi desenvolvido em 1995, porém com a troca de governo e outras complicações, foi reformulado e aprovado em 2000.

A lei de TDC ou TPC - Transferência do Potencial Construtivo - lei 9327, como ela é nomeada em Juiz de Fora, foi criada e aprovada em 1998, ou seja, aproximadamente 21 anos após as primeiras iniciativas de proteção por tombamento no município. Apesar de o instrumento ter sido criado anteriormente ao Estatuto da Cidade (LF 10. De 2001), a lei municipal apresenta os mesmos critérios colocados pela lei federal.

Segundo a lei TPC, o IPPLAN seria responsável por dar prosseguimento aos processos de transferência iniciados pelo órgão de proteção ao patrimônio, porém, em 2000, com sua extinção, esta função passou a ser gerida pela Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica (SPGE), através da Subsecretaria de Planejamento Territorial.

O instrumento da TPC até o momento não teve nenhuma aplicação efetiva no município de Juiz de Fora, exceto pelo processo ocorrido em 2011, referente ao edifício do Colégio Nossa Senhora do Carmo tombado pelo decreto municipal 6890/2000, de propriedade da Congregação das Irmãs Carmelitas da divina Providência. A administração buscou a Divisão de Proteção ao Patrimônio de Juiz de Fora – DIPPAC e solicitou o reconhecimento do potencial a ser transferido, após os tramites nos órgão de planejamento, foi liberada a certidão de posse do potencial construtivo, entretanto, a transferência deste potencial não foi efetivada instituição.

4.1. Reflexões acerca da não aplicação do instrumento da Transferência do Potencial Construtivo em Juiz de Fora

Considerando a situação aqui apresentada, destacando-se as transformações urbanas da cidade e a escassez de recursos para manutenção do patrimônio construído, busca-se compreender as possibilidades trazidas pela aplicação do instrumento e a as possíveis justificativas da não utilização do instrumento urbanístico TPC.

O patrimônio histórico construído de Juiz de Fora é formado por marcos importantes do desenvolvimento da indústria mineira e brasileira, construídos em meio às mudanças dos meios de produção do século XIX, edifícios ligados às estradas férreas que cortavam a região, casas e palacetes para a monarquia, por sua proximidade ao Rio de Janeiro que já fora capital do reino, (como o atual Museu Mariano Procópio que seria uma casa para receber Dom Pedro II), arquitetura dos imigrantes alemães, casarões em diferentes estilos, o campus da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF e muitos edifícios ligados ao

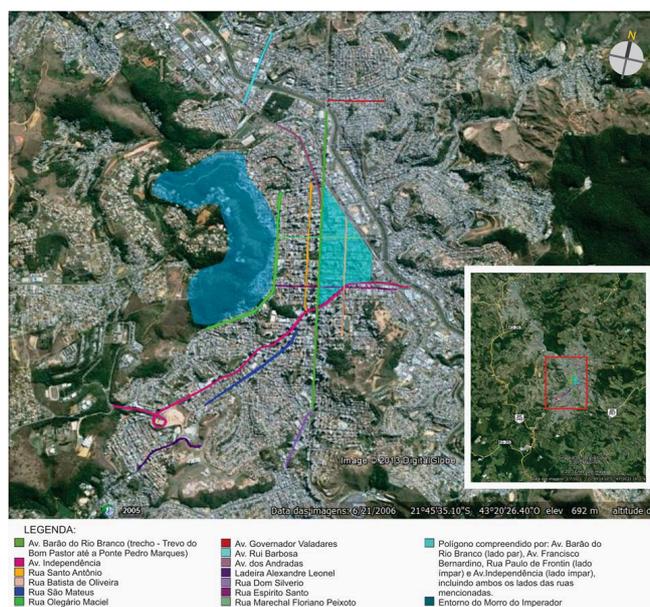
movimento moderno, representados não só em construções, como também em painéis e monumentos, fazendo parte da identidade local. Destes monumentos, a maior parte é de propriedade privada, sendo alguns dos grandes equipamentos de propriedade da UFJF, como o Teatro Central, e outros do poder municipal. Muitos deles se encontram em péssimo estado de conservação e sob ameaça de demolição, alguns foram totalmente ou parcialmente demolidos, mesmo com denúncias e cobranças de movimentos populares.

A utilização da Transferência do Potencial Construtivo seria teoricamente uma válida opção e possibilidade de restauro de bens protegidos, de contrapartida aos proprietários destes bens e como forma de obtenção de maior potencial construtivo para o mercado imobiliário. Entretanto, este instrumento até o momento não foi apropriado para algum fim.

A Lei municipal define que o potencial construtivo de bens tombados ou declarados de interesse cultural dentro da lei de tombamento do município, poderá ser transferido por seus proprietários. E coloca dentre suas premissas um teto de 3000 m² para transferência, além de definir que este potencial deverá ser distribuído para vários imóveis, de acordo com as fórmulas dadas. Há uma preocupação com o excesso de adensamento em certas áreas e o direcionamento da expansão urbana para outras onde a infraestrutura é apropriada.

Assim, algumas áreas, determinadas pela lei que regulamenta o TPC, são impossibilitadas de receber transferência do potencial construtivo através deste instrumento por serem consideradas suficientemente adensadas. Estas delimitações se concentram em vias consolidadas, localizadas essencialmente na região central da cidade. Há também, um incentivo à ocupação da área de expansão localizada próxima às margens do Rio Paraibuna. (Figura 3)

Figura 3 - Delimitação das áreas "não-receptoras" da Transferência do Potencial Construtivo em JF-MG.



Fonte: Croquis sobre imagem de satélite do software Google Earth. Elaboração própria. 2014.

O potencial construtivo que poderá ser transferido é calculado através da área do terreno e de seu coeficiente de aproveitamento estabelecido pela a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Este potencial somente poderá ser transferido para zonas que possuem os mesmos parâmetros daquela que cede, ou seja, da área onde o patrimônio edificado se encontra.

Segundo Fabíola Ramos, do Departamento de Planejamento e Ordenamento Territorial de Juiz de Fora (DPOT), órgão responsável pelos processos relacionados à TPC, este quesito, apesar de ser uma estratégia positiva contra a deturpação da lei, dificulta sua aplicação. Esta dificuldade se justifica pelo fato da Lei de Uso e Ocupação de Juiz de Fora dividir o município em Unidades Territoriais (UT), e somente a UT1, referente à região central da cidade, possuir um zoneamento detalhado, distinto do restante da cidade, que é mais genérico. Assim, muitas classificações do zoneamento são exclusivas da Unidade Territorial 1. Soma-se a isto, o fato de a maior parte do patrimônio de Juiz de Fora se encontrar na região central, ou seja, nesta mesma UT, possuindo desta forma, um universo restrito de áreas para onde se pode realizar esta transferência.

Seria o caso de um edifício, protegido por tombamento, que cede potencial na zona ZC3 – Zona Comercial 3 (área com um número considerável de edifícios protegidos, situada na UT1), considerando que, segundo a lei ele deverá transferir este potencial para uma zona de mesma classificação, e retirando deste universo as vias que são definidas como “não-receptoras” pela lei, sobram somente trechos das ruas: Rei Alberto, Oscar Vidal, Fernando lobo, Marechal Deodoro e São Sebastião. Em outros casos, as áreas para onde se pode destinar este potencial são ainda mais restritas. As zonas centrais concentram um maior número de patrimônio e acabam tendo baixo poder de renovação com as limitações de zoneamento. (Figura 4) Não existe na prefeitura, até o momento, um banco de dados que mostre as possibilidades de direcionamento destes potenciais.

Figura 4 - Marcação do patrimônio protegido por tombamento na região central de Juiz de Fora



Fonte: Croquis sobre imagem de satélite do software Google Earth. Elaboração própria. 2014.

Fabíola (DPOT) relata ainda a dificuldade do órgão de planejamento em aplicar a lei por não existir experiência na questão por parte dos técnicos da administração e relata que a falta de divulgação da existência desta lei é também um complicador para sua aplicação.

A Congregação das Irmãs Carmelitas da Divina Providência que buscou a utilização do TPC no Colégio Nossa Senhora do Carmo, afirmou que o interesse da instituição estava na possibilidade de utilização do recurso da transferência para restauração do edifício. Entretanto, ao conseguir o valor necessário para esta obra de restauro por outros meios, não levou adiante o processo de transferência, arquivando a certidão que garante o potencial construtivo do imóvel. Ao ser questionada se houve procura por parte do mercado imobiliário para compra deste potencial, a administração afirmou que nunca houve alguma manifestação de interesse.

Percebe-se o desinteresse por parte da indústria da construção civil na compra destes potenciais, que pode ser justificada pela falta de informação ou por não existir necessidade de compra, por haver oferta de outra natureza. Algumas ocorrências podem contribuir com o entendimento deste fato, como a facilitação da regularização fundiária, oferta suficiente de terras e o aumento do potencial construtivo em algumas áreas da cidade.

Foram aprovadas em novembro de 2013 pela Câmara de Vereadores e sancionadas pelo prefeito, algumas mudanças na Lei 6910/1986 que dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo no Município de Juiz de Fora. Estas mudanças trazem uma possibilidade de adensamento bastante superior ao anteriormente previsto em muitas áreas centrais da cidade, com um aumento na taxa de ocupação de certas áreas do município em até 30%.

Outro destaque importante cabe à revisão da lei que trata da regularização fundiária no município que vem facilitar a adequação dos edifícios irregulares (LEI N.º 12.530 - de 19 de abril de 2012). A prefeitura, através do Setor de planejamento, apresentou à câmara a proposta de fazer uma lei de regularização permanente, onerosa para grandes proprietários e mais flexível para população de baixa renda. Fabíola (DPOT) ressalta que sempre há o que se regularizar, a questão é a busca para que o planejamento da cidade consiga inibir os grandes construtores, já que a regularização é exceção e não deve ser adotada como recurso da construção civil. Entretanto com a pressão do mercado imobiliário, a câmara aprovou modificações na lei que trata da regularização fundiária, facilitando estas operações em áreas de alto valor econômico.

Desta forma, os caminhos que permitem exceder o potencial construtivo são vários e são facilitados por esta legislação, a falta de pressão do mercado sobre os proprietários de bens protegidos também para a não utilização da Transferência do Direito de Construir. Sem a dinâmica urbana e de mercado imobiliário que movimenta e cria interesse para transferência de potencial construtivo, este instrumento não terá função e aplicabilidade, tornando-se obsoleto.

Cabe ressaltar que os pontos aqui colocados não buscam defender a apropriação deste instrumento pelo mercado imobiliário, mas estimular a reflexão acerca do planejamento desintegrado e ainda, para qual cidade os instrumentos do Estatuto da Cidade são direcionados, como é o caso da Transferência do Direito de Construir.

REFERÊNCIAS:

- ABREU, Mauricio Abreu. Sobre a memória das cidades. Revista da Faculdade de Letras – Geografia . Vol. XIV. Porto: 1998.
- ALMEIDA, Renato. Planejamento Urbano em Juiz de Fora: Reflexões Históricas. Anais do I Colóquio do Lahe. Laboratório de História e Econômica Social. Juiz de Fora. 2005.
- ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos E MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Coleção Zero à esquerda. Vozes, Petrópolis; 1ª edição, 2000.
- AZEVEDO NETTO, D. T. et al. O “solo criado”. São Paulo, C. J. Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção, n.16, p.9-11, 1977.
- BITENCOURT, Ana Paula Mota. A transferência do direito de construir para a conservação do patrimônio cultural: a experiência da cidade de Curitiba. 2005. 205 f. Dissertação (Mestrado) – Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.
- BONDUKI, Nabil e KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH às propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. Revista eletrônica Vitruvius. 10 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>. Visitado em 08 de setembro de 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei Federal no 10.257, de 10 de julho de 2001. Instituto POLIS, 3ª edição. Brasília. 2005.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri, SOUZA, Marcelo Lopes e SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Organizadores). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Editora Contexto. 2011. 234 p.
- CASTRIOTA, Leonardo Barci. Patrimônio Cultural: Conceitos, Políticas, Instrumentos. Belo Horizonte: Annablume Editora. 2009.
- CHOAY, Françoise. A Alegoria do Patrimônio. São Paulo: Editora UNESP, 2001.
- _____ O Patrimônio em Questão - antologia para um combate. Tradução de Domingos, Joao Gabriel Alves. Belo Horizonte: Fino Traço Editora. 2011.
- FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello. Patrimônio e a Lei: o Papel das Zonas Especiais na Preservação da Paisagem e no Desenvolvimento Urbano. Brasília: Anais PLURIS. 2012.
- HALBWACHS, Maurice. Fragmentos da la Memoria Coletctiva. Seleção e tradução. Miguel Angel Aguilar D. (texto em espanhol). Universidad Autónoma Meropolitana-Iztapalapa Licenciatura em Psicologia Social. Publicado originalmente em Revista de Cultura Psicológica, Año 1, Número 1, México, UNAM-Facultad de Psicologia, 1991.
- HUYSEN, Andreas. Seduzidos pela Memória: arquitetura, monumentos, mídia. Tradução de Sergio Alcides. Seleção de Heloisa Buarque de Hollanda. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2000.
- JUIZ DE FORA. Juiz de Fora Sempre: Plano Diretor de desenvolvimento urbano de Juiz de Fora. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. Juiz de Fora (MG): FUNALFA Edições, 2004.
- JUIZ DE FORA. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável. Convênio BID/ Consórcio Cooperação Técnica ATN/ II – 6602-BR. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. 2001.
- JUIZ DE FORA. Lei 09327. Transferência do Potencial Construtivo de bens tombados ou declarados de interesse cultural. Sistema de Legislação Municipal – JFLegis. 27 de julho de 1998.
- LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. 1ª ed. São Paulo: Moraes, 1991.

_____. Da cidade à Sociedade Urbana. In: A revolução urbana. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 178 p.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: Acidade do pensamento único. Coleção Zero à esquerda. Vozes, Petrópolis; 1ª edição, 2000.

NETTO, D. T. O Solo Criado. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1975.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades. In: IV Seminário Internacional da LARES - Latin America Real Estate Society. São Paulo: LARES. 2004.

OLIVEIRA, Míriam Monteiro. Plano estratégico e diretor de Juiz de Fora: modelos contraditórios ou complementares? Dissertação (Mestrado) – IPPUR / Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

POLLAK, Michael. Memória, esquecimento, silêncio. Revista Estudos Históricos. Vol. 2, Nº. 3. 1989.

REZENDE, V. L. F. M. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado uma Necessária avaliação das Matrizes conceituais. Revista brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V.11, n. 2 (2009).

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e CARDOSO, Adauto. O Solo Criado como Instrumento da Reforma Urbana: Uma Avaliação do Seu Impacto na Dinâmica Urbana. Porto Alegre: Ensaio FEE, v. 13, n. 1. 1992.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Record, 1996 – 352p.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. Artigo publicado na Revista Eure (Chile). Vol. XXXV, Nº 104, abril de 2009.

SANT'ANNA, Marcia. A cidade atração: a norma de preservação dos centros urbanos no Brasil dos anos 90. Dissertação (Mestrado) - UFBA. Universidade Federal da Bahia. Salvador/BA, 2004.

TEIXEIRA, Tatiana Leal Andrade e. Reinserção de vazios urbanos: diretrizes para a política urbana municipal em cidades médias e sua aplicação em Juiz de Fora/MG. Dissertação (Mestrado) – UFF. Universidade Federal Fluminense, Niterói /RJ, 2010.