

# **TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL**

**Título:** Estudo de Caso: A Transferência do Direito de Construir como contribuição prática para a preservação do patrimônio cultural na cidade de Belo Horizonte.

**Autora:** Edna Lúcia Reis Giovanini

**Orientadores:** Gabriel Àvila e Betânia Gonçalves Figueiredo

**Belo Horizonte – janeiro/2012**

## **Introdução**

A partir de 2000, o desenvolvimento urbano na cidade de Belo Horizonte se intensificou em virtude de investimentos cada vez maiores no setor da construção civil. A explosão dos novos empreendimentos imobiliários acelerou a verticalização da Capital mineira uma vez que os prédios, sejam eles residenciais ou comerciais, estão cada vez maiores. Entretanto, esta verticalização se deu de maneira mais intensa em bairros da cidade que estão definidos potencialmente como áreas de estudo para fins de preservação cultural.

A procura crescente por terrenos que atendessem aos interesses das grandes construtoras incentivou a especulação imobiliária em torno de imóveis tombados ou que se encontravam (e se encontram) em estudo por parte do órgão municipal responsável pela aplicação da política de preservação cultural em Belo Horizonte: a Diretoria de Patrimônio Cultural de Belo Horizonte (DIPC-BH).

Com a diminuição drástica de terrenos para os futuros empreendimentos imobiliários as corretoras e as grandes empresas de engenharia e construção civil direcionaram suas atenções para os imóveis que ainda dispunham de grandes áreas livres, no caso mais específico os imóveis tombados ou em vias de tombamento. A partir desse momento os valores desses imóveis superaram rapidamente os valores praticados no mercado imobiliário belorizontino.

As expectativas de excelentes negócios para os proprietários de imóveis tombados (ou em estudo) foram, aos poucos, “minadas” pela legislação vigente que estabelece uma série de restrições, como por exemplo, a altimétrica que limita a altura dos prédios em uma cidade cada vez mais verticalizada. O “banho de água fria” nas pretensões de proprietários de imóveis tombados e donos de construtoras se traduziu por um conflito crescente entre os mesmos e os órgãos públicos responsáveis pela política de preservação cultural do município, tendo algumas vezes esse conflito se estendido aos órgãos responsáveis no âmbito estadual (Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico – IEPHA) e no âmbito federal (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN).

É nesse contexto que a transferência do direito de construção (TDC) se apresenta como um mecanismo que pode vir a solucionar, ou pelo menos diminuir, os conflitos oriundos desse embate entre o desenvolvimento urbano e a preservação de bens imóveis na cidade de Belo Horizonte.

É nesse sentido que o presente estudo apresenta, a partir da definição do conceito de Patrimônio Cultural, o caso específico da TDC (Transferência do Direito de Construção), prevista em legislação do município de Belo Horizonte, como um mecanismo de preservação patrimonial.

O trabalho busca também identificar na legislação que rege a TDC o mecanismo efetivo que garanta a preservação do Patrimônio Histórico da cidade de Belo Horizonte. Ao mesmo tempo procura pontuar em quais situações a TDC realmente está a serviço da Preservação Cultural. E, por fim, exemplificar, no contexto da aplicabilidade da TDC, as possibilidades de diálogo entre construtoras, proprietários de imóveis tombados e sociedade civil.

O patrimônio cultural passou a ocupar nesse início do século XXI um papel de destaque nas reflexões sobre o desenvolvimento do espaço urbano, onde muitos atores sociais, sejam eles representantes de órgãos públicos ou particulares, estão envolvidos em projetos e ações ligados a ele e certamente reside aí a necessidade de entendimento sobre transferência do direito de construir como um instrumento que muito pode contribuir para a preservação do patrimônio.

## **Desenvolvimento**

A elaboração de políticas de preservação de bens culturais no mundo contemporâneo passa, necessariamente, por escolhas sobre o que se define como importante para ser preservado, o que nos leva a repensar as escolhas e, conseqüentemente, a intencionalidade das mesmas e suas implicações políticas.

Nessa perspectiva, as escolhas feitas trazem em seu bojo as conseqüências éticas decorrentes do posicionamento que defendemos. Apesar de o discurso dos órgãos públicos quase sempre destacar a primazia da imparcialidade ou o caráter técnico dissociado de implicações sociais torna-se impossível nos exirmos da responsabilidade e do comprometimento político advindos das ações práticas em prol da defesa de bens culturais.

Nesse sentido, os critérios definidores de um bem cultural de relevância histórica e arquitetônica a ser preservado não deve ser fruto de evento unilateral. Henri Pierri Jeudy, em sua obra *O Espelho das Cidades*, esclarece ainda mais essa idéia.

“As estratégias da conservação caracterizam-se por um processo de reflexividade que lhes dá sentido e finalidade. Para que exista patrimônio reconhecível, é preciso que ele possa ser gerado, que uma sociedade se veja o espelho de si mesma, que considere seus locais, seus objetos, seus monumentos reflexos inteligíveis de sua história, de sua cultura.”  
(JEUDY, 2005, p.19)

Outra questão que merece atenção é a falta de identificação de determinados grupos sociais com esse patrimônio a ser preservado, como por exemplo, moradores de um bairro, de uma cidade, trabalhadores de uma fábrica, uma vila operária, etc, uma vez que esse bem cultural não é visto, em muitos casos, como o depositário da memória-histórica, como assinala Dominique Poulot, em sua obra intitulada *Uma história do patrimônio no Ocidente, séculos XVIII-XXI: dos monumentos aos valores*.

“Concretamente, em numerosos países do mundo, a gestão do patrimônio tenta estabelecer uma lista exaustiva dos valores que diferentes populações poderão reivindicar para determinado sítio ou objeto. Esse nivelamento valorativo permite a proteção dos bens ao reconciliar, em caso de necessidade, interesses divergentes, e ao manifestar a legitimidade da intervenção pública [...]. Nesse aspecto, o patrimônio não deixa de ser – como havia sido desde sempre – o resultado de um processo consciente de seleção; mas, nessa

perspectiva, é baseado em apreciações particulares. Para sua inclusão no patrimônio, monumentos ou sítios, culturais devem ser marcados, em primeiro lugar, com um sinal positivo por indivíduos ou grupos, porque, de acordo com um recente relatório quebequense, além de proteger objetos, trata-se de permitir que determinada população venha a interiorizar a riqueza cultural de que ela é depositária.” (POULOT, 2009, p. 230)

No caso da nação brasileira, a Constituição Federal de 1988 garantiu uma definição ampla e detalhada na Seção II, Da Cultura, sobre o conceito de patrimônio cultural.

“Art.216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais incluem:

I- as formas de expressão;

II- os modos de criar, fazer e viver;

III- as criações científicas, artísticas e tecnológicas.

IV- as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V- os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

A partir de então, Municípios, Estados e União, mesmo em alguns momentos entrando em conflitos sobre suas respectivas área de competência, iniciaram projetos e ações de preservação patrimonial sob uma perspectiva mais ampla: o patrimônio cultural.

Em suas ações em prol da preservação do patrimônio cultural na cidade de Belo Horizonte, a Prefeitura começou um processo de reestruturação dos órgãos responsáveis pela preservação do patrimônio numa tentativa de resgatar a memória histórica da cidade.

Instituído o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte (CDPCM-BH), as ações tomaram outro dimensionamento que, juntamente com o trabalho da Diretoria de Patrimônio Histórico, criada em 1993 – que no início de 2000 passou a ser chamada de Diretoria de Patrimônio Cultural – mapearam as áreas urbanas de interesse para estudos de preservação bens imóveis.

De acordo com as definições estabelecidas pela DIPC ações práticas de preservação passam pela elaboração de registros histórico-documentais, memoriais descritivos e inventários de tombamentos, todas as ações sob as orientações da DIPC e de acordo com as deliberações do CDPCM-BH.

A cidade de Belo Horizonte foi dividida em áreas de estudo e mapeada, segundo critérios históricos e arquitetônicos da DIPC, como de interesse cultural para análise de eventuais imóveis que merecessem um estudo mais detalhado.

Para garantir a preservação dos imóveis que apresentavam elementos históricos e arquitetônicos relativos à história da Capital mineira, principalmente da época da Comissão Construtora da Nova Capital – CCNC, exemplares foram tombados isoladamente ou em conjunto.

Entretanto esse novo direcionamento da política municipal de preservação de bens culturais *não foi vista como bons olhos* por proprietários de imóveis tombados, construtoras e incorporadoras, uma vez que os mesmos achavam que estavam sendo expropriados do direito de decidir o destino de suas propriedades.

A partir de então, o debate entre construtoras, proprietários de imóveis tombados, sociedade civil e governo municipal se intensificou em torno de uma suposta “ditadura da preservação” que não levava em consideração a propriedade privada e o “progresso da cidade” em nome do resgate da história da cidade.

Mas a aplicação da TDC (Transferência do Direito de Construção), um instrumento de política pública previsto no Plano Diretor de Belo Horizonte, através da Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996, artigos 60 a 64, regulado pelo Decreto nº 9.616, de 26 de junho de 1998, apresentou-se como um mecanismo concreto para conciliar interesses de particulares e as ações dos órgãos públicos em busca da preservação da memória histórica de Belo Horizonte.

Definida pelo Decreto 9.616/98 como *a faculdade legal que detêm os proprietários de certos bens imóveis, sobre os quais recaiam algumas espécies de restrições administrativas de natureza urbanística, de utilizar, com a autorização do Poder Público Municipal, o potencial construtivo não aproveitado no local em outra área do perímetro urbano, não é, entretanto, sua viabilização exclusividade da Capital mineira.*

De acordo com a Diretoria de Patrimônio Cultural (DIPC) da Fundação Mineira de Cultura de Belo Horizonte (FMC-BH) a TDC *é o direito de alienar ou de exercer em outro local o potencial construtivo previsto na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, que não possa ser exercido no imóvel de origem.* Sendo, portanto, um *instrumento compensatório* para proprietários de bens de interesse de preservação histórica, cultural e ambiental ou destinada à implantação de Programa Habitacional de interesse social.

Por tratar-se de uma lei muito peculiar e pouco difundida entre os profissionais e demais interessados na temática patrimonialista, principalmente nas esferas estaduais e federal o seu conhecimento torna-se uma ferramenta importante na política, mas nem sempre muito clara, de preservação do Patrimônio Histórico.

Originariamente a TDC trata-se de um instrumento urbanístico de origem francesa aplicada nos países do Continente Europeu e nos Estados Unidos da América, porém com algumas variações de acordo com o país. No entanto a introdução do conceito de TDC se deu pela primeira vez na cidade de Nova York, em 1916.

No caso brasileiro sua introdução aconteceu legalmente a partir da Constituição Federal de 1988. Sendo o instrumento aplicado no Brasil, também com algumas variações, em várias cidades como Curitiba, São Paulo, Porto Alegre, Natal, Campinas e evidentemente Belo Horizonte.

Os casos que estão previstos em Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte são.

“1 Poderá ser autorizada para a preservação ambiental, cultural ou para implantação de programa habitacional;

2 Poderá ser transferido todo o saldo da área não utilizada, exceto para imóveis destinados a programas habitacionais, em que a transferência fica limitada a 50% do saldo;

3 Define quais os imóveis são passíveis de receber a transferência: os integrantes de áreas passíveis de adensamento, os situados no entorno e os indicados em projetos urbanísticos especiais;

4 Estabelece como limite máximo de recepção da transferência 20% do potencial construtivo do lote.

5 exclui imóveis passíveis de usucapião;”<sup>1</sup>

Estão também previstos no Plano Diretor da Cidade.

“1 Define como imóveis geradores:

I- os dotados de cobertura vegetal cuja proteção seja de interesse público, definidos pela LPOUS;

II- os destinados a implantação de programa de habitacional de interesse social;

III- os sujeitos a formas de acautelamento, inclusive tombamento, que restrijam o potencial construtivo;

2 Veda a transferência para alguns tipos de imóveis (desapropriados, non aedificandae, usucapião e de propriedade pública).

3 define os receptores (repete a LO) e alguns critérios para recepção.

4 determina que o Executivo deve manter registro das transferências e veda nova transferências, uma vez consumada a TDC.

5 Vincula a área a ser transferida ao valor do imóvel, de acordo com a Planta de Valores Imobiliários – ITBI.”<sup>2</sup>

E, por fim, regulamentados por Decreto do Poder Executivo municipal.

“• Define os geradores:

I- preservação ambiental, vinculados à ADE, SMMA e COMAM;

II- programas habitacionais vinculados à ZEIS-2;

---

<sup>1</sup> Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.

<sup>2</sup> Plano Diretor de Belo Horizonte. Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996.

III acautelamento vinculado ao tombamento e a restrições adicionais definidas pelo CDPCM e à conservação do mesmo.

- Define os receptores:

I- Zona de Adensamento Preferencial – ZAP;

II- entorno de geradores, exceto para Zona de Adensamento Restrito – ZAR;

III- áreas definidas nos conjuntos urbanos tombados;

IV- operação urbana;

V- Zona de Proteção – ZP soe recebe da mesma zona.

- Define como será calculada a área a ser transferida, para cada tipo de gerador.

- Cria a UTDC – Unidade de Transferência do Direito de Construir para facilitar a comercialização e a vinculação ao valor de cada terreno (gerador e receptor).

- Determina procedimentos para a transferência do Direito de Construir (Certidão de Cadastro, averbação, imóveis em condomínio).

Apesar de haver uma legislação que respalde as ações de preservação de bens imóveis por parte dos órgãos públicos “o estado não pode colocar-se como centro de onde se define e se irradia a memória pois ao fazê-lo, destrói a dinâmica e a diferenciação interna da memória social e política; não pode se produtor da memória nem o definidor do que pode e deve ser preservado” (CHAUI, 2006, p. 45).

A utilização desses mecanismos jurídicos deve estar combinada com instrumentos políticos que permitam efetivamente que as comunidades envolvidas sejam ouvidas como defende Leonardo Barci Castriota.

“Finalmente, parece-nos também muito importante na feitura dos Planos Diretores, tratar com atenção a gestão do patrimônio cultural, sendo necessária a criação de mecanismos que permitam a real e efetiva participação dos agentes envolvidos no processo, em todos os seus momentos, da identificação deste patrimônio até a discussão das eventuais intervenções para sua proteção. De início, na fase de diagnóstico, é preciso se criar mecanismos para se perceber o ponto de vista dos moradores e das comunidades envolvidas, que muitas vezes difere da perspectiva dos técnicos dos órgãos de preservação.

Além disso, já no funcionamento diário das políticas do patrimônio, ampliando-se sua composição, de forma a se incorporar os diversos atores sociais, garantindo-se o exercício de um verdadeiro debate democrático. Por fim parece-nos fundamental ainda se garantir o caráter deliberativo desses conselhos, o que diminuiria a possibilidade de ingerência direta e extemporânea dos agentes políticos no processo.” (CASTRIOTA, 2009, p. 183)

## Conclusão

As edificações, alvo de ações de preservação em seus mais diferentes níveis, como memoriais, registros-documentais e tombamentos, com raríssimas exceções, formam um conjunto de símbolos e valores que acabam por valorizar os padrões culturais de grupos politicamente importantes e/ou socioeconômicos privilegiados, garantindo, dessa maneira, o resgate da memória-histórica de grandes homens ou de estilos arquitetônicos que nos remetem ao passado de uma elite dominante.

“a imagem que a expressão ‘patrimônio histórico e artístico’ evoca entre as pessoas é a de um conjunto de monumentos antigos que devemos preservar, ou porque constituem obras de arte excepcionais, ou por terem sido palco de eventos marcantes, referidos em documentos e em narrativas dos historiadores. Entretanto, é forçoso reconhecer que essa imagem, construída pela política de patrimônio conduzida pelo Estado por mais de 70 anos, está longe de refletir a diversidade, assim como as tensões e os conflitos que caracterizam a produção cultural no Brasil, sobretudo a atual, mas também a do passado.” (FONSECA, 2009, p. 59)

A DICP ao mapear a cidade de Belo Horizonte em áreas de estudo e inventariar exemplares de bens imóveis, individuais ou em conjunto, representativos da história arquitetônica da Capital mineira encontrou resistência de proprietários de imóveis tombados (ou em processo de tombamento) e de construtoras que se viram ameaçados na viabilidade econômica dos seus projetos.

Uma vez que tais ações de tombamento de bens imóveis que visa a preservação do patrimonial cultural de Belo Horizonte, defendido pelo DIPC, por vezes inviabilizavam projetos imobiliários e, conseqüentemente, os considerados “bons negócios” para os proprietários, o impasse se estabeleceu. Um grande número de empresários imobiliários e proprietários de imóveis são radicalmente contra qualquer vínculo com a preservação patrimonial. É necessário repensar a lógica dos investimentos incluindo a temática da preservação e alterar a idéia de preservar significa prejuízo para proprietários e investidores.

A rigor, a TDC é uma excelente ferramenta para resolver o impasse já que a venda de uma parcela do potencial construtivo de um lote para outro lote viabiliza a preservação de áreas onde o potencial construtivo deve ser restrito.

Nos EUA, sua utilização visa programas com finalidades específicas em atividades agrícolas, áreas de risco, controle de densidade, áreas de lazer, parques, bacias, dentre outras, além de agências governamentais com autoridade regulatória, fundos de desenvolvimento (bancos) e participação comunitária.

No Brasil, sua aplicação tem como objetivo a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente (matas, preservação de mananciais, implantação de parques, etc...), proteção da memória e do patrimônio cultural (conjuntos, elementos paisagísticos, bens protegidos, etc...) e habitação social.

No caso específico da cidade de Belo Horizonte, *se destina à trílice finalidade: a preservação de áreas verdes, a proteção de bens culturais e a realização de habitação social. Com a transferência do direito de construir, o Poder Público busca ter a população como aliada na tutela do interesse público, seja sob o aspecto cultural, seja sob o aspecto ambiental, seja sob o aspecto social, através de mecanismos de incentivo.*

A estrutura administrativa apropriada para a aplicação da TDC ainda fica a desejar, o que muito tem contribuído para um contexto de insatisfação e desconfiança agravando os conflitos já existentes, principalmente quando se trata de política de preservação de bens culturais, ou seja, de bens imóveis considerados de importância histórica e arquitetônica segundo critérios da Diretoria de Patrimônio Cultural – DIPC.

Talvez um bom começo para resolver estes conflitos seja uma campanha bem organizada e estruturada, onde tanto os órgãos públicos quanto particulares revejam seus discursos sobre o que significa preservar imóveis. Enquanto o diálogo entre o público e a sociedade for regulado apenas pela legislação haverá impasses e conflitos difíceis de serem superados.

## NOTAS

1. JEUDY, 2005, p. 19.
2. POULOT, 2009 p. 229.
3. POULOT, 2009 p. 229.
4. CHAÚÍ, 2006, p. 45.
5. CASTRIOTA, 2009, p. 183.
6. FONSECA, 2002, p. 59.

## Referências Bibliográficas

- GONDAR, Jô e DODBEI, Vera (orgs.). *O que é memória social?* Rio de Janeiro: Contra Capa, 2005, p. 11-26.
- BARRETO, Abílio. *Belo Horizonte: memória histórica e descritiva*. Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro. Centro de Estudos Históricos e Culturais. 1995.
- JEUDY, Henri Pierri. *Espelho das Cidades*. Rio de Janeiro. Casa da Palavra, 2005.
- CHUVA, Márcia Regina Romeiro. *Os arquitetos da memória: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930-1940)*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.
- CASTRIOTA, Leonardo Barci. *Patrimônio Cultural: conceitos, políticas e instrumentos*. São Paulo. Annablume, 2009.
- ABREU, Regina, CHAGAS, Mário (org.). *Memória e Patrimônio: ensaios contemporâneos*. São Paulo: DP&A Editora, 2003.
- BOMENY, Helena Maria Bousquet, CHUVA, Márcia (org.). *A invenção do patrimônio: continuidade e ruptura na constituição de uma política oficial de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro: IPHAN, 1995.
- CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. São Paulo: UNESP, 2001.
- HUYSSSEN, Andreas. *Seduzidos pela memória: arquitetura, monumentos, mídia*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2000.
- LEMONS, Carlos A. C. *O que é patrimônio histórico*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- ROSSI, Aldo. *A arquitetura da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- SIMÃO, Maria Cristina Rocha. *Preservação do patrimônio cultural em cidades*. Belo Horizonte, Autêntica, 2001. (Turismo, Cultura e Lazer 3)
- VARGAS, Heliana Comin; CASTILHO, Ana Luisa H. de (Orgs.). *Intervenções em Centros Urbanos: Objetivos, estratégias e resultados*. São Paulo. Ed. Manole, 2006.
- BRASIL. *A Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasil, Brasília, 1988.
- CHAUÍ, Marilena de Souza. *Cidadania cultural: o direito à cultura*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

BELO Horizonte. *Plano Diretor da Prefeitura de Belo Horizonte – 1996/2011*, Belo Horizonte, 2011.

BELO HORIZONTE. *Decreto Municipal*. Belo Horizonte, 1998.