

# A presença do patrimônio cultural nos planos diretores de municípios brasileiros<sup>1</sup>

**Renato Cymbalista**

Arquiteto e Urbanista. Mestre e Doutor pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Coordenador de Urbanismo do Instituto Pólis (2003-2008). Bolsista FAPESP e pesquisador de Pós-Doutorado do IFCH-UNICAMP. Autor e organizador de livros e artigos sobre política urbana e história urbana, entre eles *Planos Diretores municipais* (Ed. Annablume, com Laura Bueno); *Cidades dos vivos: arquitetura e atitudes perante a morte nos cemitérios do Estado de São Paulo* (Ed. Annablume/FAPESP) e *Sangue, ossos e terras: os mortos e a ocupação do território luso-brasileiro* (Ed. Alameda/FAPESP). E-mail: <rcymbalista@hotmail.com>.

---

**Sumário:** 1 Introdução – 2 O Plano Diretor e as transformações recentes na política urbana no Brasil – 3 O patrimônio cultural nos Planos Diretores Participativos – 4 Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

Talvez mais do que qualquer outro país, o Brasil transformou nas três últimas décadas de forma bastante clara as suas práticas de planejamento urbano. De um planejamento eminentemente técnico, o país construiu a partir da década de 1980 um arcabouço instrumental, quadros técnicos e uma base social que interferiram nos processos de planejamento, politizando o debate, dando visibilidade e legitimidade a novos atores sociais e originando novos instrumentos de intervenção, transformações que problematizo em outros textos.<sup>2</sup>

Aqui, discuto as transformações recentes nas práticas de planejamento territorial, a partir do viés do patrimônio histórico: em que medida a nova configuração política, social e institucional do planejamento territorial vem interferindo no campo da preservação do patrimônio cultural?

Tratar dessa questão traz um desafio metodológico. Por um lado, a realidade brasileira de alta descentralização, de grande complexidade e diversidade do tecido

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado em: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Revisitando o instituto do tombamento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 223-249.

<sup>2</sup> CYMBALISTA. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar, 2006; CYMBALISTA, Renato *et al.* A outorga onerosa do direito de construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros, 2007; CYMBALISTA; TSUKUMO. Terra urbana para habitação social: alternativas à desapropriação na experiência recente no Brasil, 2009.

cultural e social, de grandes diferenças de compromissos políticos dos gestores públicos em relação a essa diversidade, são fatores que dificultam a identificação de tendências mais genéricas. Por outro lado, dar uma resposta sólida à questão formulada no parágrafo acima pressupõe uma visão mais geral das recentes mudanças nas práticas de planejamento urbano, sendo necessário ir além dos estudos de caso monográficos.

Pretendo operar aqui entre esses dois polos, procurando construir um método de trabalho que possa, por um lado, qualificar as transformações recentes nas interfaces entre o patrimônio histórico e o planejamento territorial a partir de um viés panorâmico, buscando identificar tendências gerais para o caso brasileiro. Por outro lado, procuro construir esse panorama não através de generalizações, mas recolhendo informações a partir das formas como essa interface vem se dando nos municípios.

Para transitar nesse universo, a escolha foi por trabalhar prioritariamente com um *corpus* documental específico, que remete a um dos mais importantes dentre os processos recentes de planejamento territorial nos municípios brasileiros: a leva de Planos Diretores que sucedeu ao Estatuto da Cidade. Por limitações operacionais, será estudado apenas um reduzido número de Planos Diretores, mas o universo poderá ser alargado utilizando o método aqui proposto, que é o de leitura dos textos das leis dos Planos Diretores e a identificação, nessas peças legislativas, dos pontos — recorrentes e específicos de cada plano — em que é tratado o patrimônio cultural.

Se, por um lado, essa escolha resolve a problemática das fontes para a construção do trabalho, possui também limitações. Até assumirem seu formato final, os Planos Diretores dos municípios passam por uma série de mediações, precisam dialogar com forças políticas, precisam adequar-se às barreiras da constitucionalidade e da formatação dos processos em linguagem jurídica.

Além disso, estudar os produtos finais, e não os processos que resultaram nesses produtos (tarefa impossível para um trabalho de envergadura modesta como este, que exigiria trabalho de campo para toda uma equipe), requer muito cuidado nas conclusões. a presença de determinado elemento no texto de um Plano Diretor pode refletir a priorização desse elemento em todo um processo, mas também ingerências políticas, a agenda de determinado consultor ou a simples cópia de textos similares vindos de outros municípios.

Ainda assim, acredito que analisar os recentes Planos Diretores, à luz das questões do patrimônio cultural, é esforço válido para o principal objetivo deste trabalho: mostrar que os municípios iniciam o século XXI com um arcabouço de regulação do território transformado, em que as práticas de preservação do patrimônio cultural inseriram-se de forma inédita no sistema de planejamento urbano dos municípios — ainda que em diferentes graus e com diferentes enfoques, de acordo com a correlação de forças em jogo em cada localidade.

O texto recupera a trajetória de construção dos recentes Planos Diretores municipais, e analisa os Planos Diretores aprovados nos municípios brasileiros com maior população, identificando os pontos em que estes trataram do patrimônio cultural. O universo escolhido para este texto são os municípios brasileiros com população de mais de um milhão de habitantes em 2009, um conjunto de 13 municípios, dos quais dez tiveram Planos Diretores aprovados após a promulgação do Estatuto da Cidade e constituem o *corpus* documental analisado.

Não há aqui a intenção de aprofundamento em torno dos significados atribuídos ao patrimônio cultural por cada Plano Diretor, as formas — com certeza altamente diversificadas — como os diferentes processos se relacionaram com os debates recentes sobre os significados do patrimônio e da preservação. Acredito que somente seria possível avançar nesse sentido a partir de estudos de caso em profundidade sobre cada processo. A intenção é a de apontar para a preocupação recente do planejamento urbano em relação ao patrimônio, colocando novas condicionantes para as políticas de preservação no nível local. Não se trata de debate abstrato, no plano das ideias, mas de condicionantes em grande parte já regulamentadas em lei, ou seja, instituindo novos direitos, oportunidades e obrigações para a gestão do patrimônio nos municípios brasileiros.

## 2 O Plano Diretor e as transformações recentes na política urbana no Brasil

O Plano Diretor municipal não é instrumento novo no país. Nas décadas de 1960 e 1970, o Brasil assistiu a uma grande onda de construção de Planos Diretores nas grandes e médias cidades, em sua maioria financiados pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que vinculava o repasse de recursos à existência dos Planos Diretores. A bibliografia crítica sobre esses planos é ainda pouco extensa, mas paira sobre esses processos a imagem de planos tecnocráticos, feitos sem participação popular e que em grande parte ficaram na gaveta dos seus formuladores. Essa leitura foi construída principalmente por pesquisadores que eram também formuladores de políticas que atuaram no planejamento urbano nas décadas seguintes, que associaram os Planos Diretores ao regime autoritário e centralizado que buscava-se superar no contexto da redemocratização, e trabalhos recentes questionam esse tratamento como leitura excessivamente simplificada daquele processo, o que indica que tais Planos Diretores ainda merecem ser mais estudados.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> FELDMAN. O arranjo SERFHAU. Mauro Ferreira, em "A implementação do plano diretor de desenvolvimento integrado no Município de Franca", mostra que para esse município paulista o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do final da década de 1960 orientou vários dos aspectos do planejamento urbano das décadas seguintes.

Na década de 1980, enquanto a trajetória de planejamento urbano das décadas anteriores era questionada por não produzir as necessárias transformações estruturais das cidades brasileiras, verificou-se uma reconfiguração de parte do campo do planejamento urbano, promovendo uma convergência de interesses com outros atores sociais em busca de maior legitimidade para suas próprias agendas, principalmente movimentos sociais de luta por moradia e assessores técnicos ligados a esses movimentos, incluindo segmentos da igreja católica.

Dessa convergência de interesses surgiu uma potente articulação, o *movimento nacional pela reforma urbana*, que buscou inserir na problemática do Plano Diretor um conteúdo político mais explícito. Em uma grande campanha prévia à Constituição de 1988, o movimento pela reforma urbana conseguiu que fosse avaliada pelo Congresso Constituinte a *Emenda Popular da Reforma Urbana*, encaminhada com milhares de assinaturas. Após uma série de negociações e concessões por parte dos atores da reforma urbana, a emenda popular resultou no capítulo de política urbana da Constituição (arts. 182 e 183), que institui novo papel para o Plano Diretor. O Plano adquiriu com a Constituição a função estratégica de definir exigências para o cumprimento da função social da propriedade urbana, além de defini-lo como o instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana que deve ser regulamentado por lei municipal (antes não era necessariamente transformado em lei). Naquele momento, não se identificou na agenda da reforma urbana qualquer aderência mais relevante com a questão do patrimônio histórico, que entrou na nova Constituição por outras portas, mas apenas indiretamente pelo capítulo da política urbana. No art. 23, a constituição define como competência comum da União, Estados e Municípios a proteção dos bens de valor histórico, artístico e cultural, e, em seu art. 30, define o papel do município como ente responsável pela preservação do patrimônio histórico em nível local, submetido à normatização em nível federal e estadual.<sup>4</sup>

Além de redefinir o papel do Plano Diretor, a Constituição redefinia a importância do próprio município, promovido no pacto federativo a um papel de muito maior protagonismo na construção das políticas públicas. A partir do novo marco constitucional, uma série de municípios buscou explorar as possibilidades dadas pelo novo arranjo institucional e construíram Planos Diretores no início da década de 1990, em que procuravam utilizar-se dos princípios da Constituição para reformular o marco da política urbana municipal, entre eles São Paulo, Rio de Janeiro, Natal, Santo André, Diadema e Belo Horizonte.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Constituição Federal, art. 23, III; art. 30, IX *apud* CASTRO. *O Estado na preservação de bens culturais*, p. 19-21.

<sup>5</sup> Sobre algumas dessas experiências, ver ANTONUCCI. *Plano Diretor de São Paulo – 1991*; MOURAD. *Democratização do acesso à terra em Diadema*; BENTES. *Aplicação de novos instrumentos urbanísticos no município de Natal*.

Esses Planos Diretores já expressavam preocupações com a integração entre o patrimônio histórico e a política urbana mais ampla, revelando um esforço, no nível local, de superar a ideia de patrimônio histórico para além do simples tombamento de edifícios.<sup>6</sup>

Mas os novos Planos Diretores construídos a partir do capítulo de política urbana da Constituição foram poucos, alguns deles — como o caso do inovador Plano para São Paulo, proposto no início da década de 1990 — sequer foram aprovados em Lei. Durante essa década, tramitou no Congresso Nacional uma lei que mudaria essa situação, o Projeto de Lei nº 5.788/1990, destinado a efetivar a regulamentação do capítulo de política urbana da Constituição. O PL nº 5.788/1990, que tramitou por mais de uma década no Congresso, foi sendo intensamente discutido e alterado e resultou posteriormente no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).<sup>7</sup> O Estatuto da Cidade, aprovado em 10 de julho de 2001, instituiu diretrizes e instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade. O Estatuto da Cidade e a Constituição, além de instituírem uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil, redefiniram a função do Plano Diretor municipal.

Na prática, o Plano Diretor assumia a capacidade de estabelecer os conteúdos para a definição dos direitos de propriedade no município. Para diferenciá-los dos prolixos Planos Diretores de desenvolvimento urbano das décadas de 1970 e 1980, estes foram rebatizados de “Planos Diretores Participativos” pelo Ministério das Cidades, ressaltando outra das principais apostas em torno do instrumento: no lugar de uma peça técnica que circula apenas entre especialistas, o Plano Diretor passa a ser uma peça política, democraticamente construída com a participação dos segmentos sociais que efetivamente constroem as cidades, incluindo sobretudo os setores populares — movimentos de luta por moradia, associações de bairros, entre outros —, tradicionalmente alijados dos processos de construção da política urbana. No caso de não promoverem planos a partir de processos participativos, os gestores públicos e até o Poder Legislativo são passíveis de responder por improbidade administrativa.

O Estatuto da Cidade estabeleceu o prazo de outubro de 2006 para que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes fizessem seus Planos Diretores, e detalhou as novas funções do Plano Diretor: este deve seguir as diretrizes do Estatuto da Cidade; deve ser construído com participação popular durante sua elaboração e implementação; deve garantir acesso dos interessados aos documentos; deve englobar o município como um todo, e não apenas as áreas urbanas. Além disso, o

<sup>6</sup> Por exemplo, o Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei nº 7.165/1996) apresenta a preservação do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico municipal entre os seus objetivos (art. 3º, V); assim como uma subseção dedicada à proteção da memória e do patrimônio cultural (arts. 15 e 16).

<sup>7</sup> Para uma análise do processo de tramitação do Estatuto da Cidade, ver BASSUL. *Estatuto da Cidade: quem ganhou?: quem perdeu?*.

Estatuto da Cidade regulamenta a forma como uma série de instrumentos devem ser inseridos no Plano Diretor.

A partir da promulgação do Estatuto da Cidade, diversos municípios iniciaram a elaboração de Planos Diretores, mas o grande impulsionador desse movimento foi o Ministério das Cidades, instituído em 2003. Dentre as secretarias do novo ministério foi criada a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que centralizou as ações relacionadas aos Planos Diretores e viabilizou o aumento de escala da construção dos Planos Diretores nos municípios. Isso foi realizado a partir de uma articulação entre vários atores, orquestrada pelo Ministério das Cidades, na chamada “Campanha do Plano Diretor Participativo”. A Campanha — proposta pelo Ministério das Cidades e debatida e aprovada como resolução pelo Conselho Nacional das Cidades — tinha como objetivo disseminar os princípios do Plano Diretor conforme estabelecido no Estatuto da Cidade. Baseou-se na instituição de um núcleo nacional com participação das entidades nacionais presentes no Conselho Nacional das Cidades, e de núcleos em todos os estados do país. Concebida pelo Ministério das Cidades, foi posteriormente discutida e aprovada pelo Conselho Nacional das Cidades.<sup>8</sup>

Além da criação dos núcleos nacional e estaduais, a Campanha realizou uma série de atividades de capacitação em todos os estados, e construiu um conjunto de materiais pedagógicos, e fomentou atividades e realização de materiais de capacitação pelos núcleos estaduais, por meio de convênio formado com a Fundação Universitária de Brasília (FUBRA). Os diversos atores representados no Conselho Nacional das Cidades ocuparam-se da temática dos Planos Diretores, buscando garantir a conformidade com o Estatuto da Cidade e com a agenda da democratização do planejamento urbano, por meio de duas resoluções do Conselho: uma delas sobre os requisitos dos processos participativos e outra sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor.<sup>9</sup>

A parte mais problemática da Campanha foi o financiamento dos Planos Diretores. O Ministério das Cidades não dispunha de recursos para financiar todos os cerca de 1.700 municípios que precisavam elaborar seus Planos Diretores, e a saída foi acionar diversas fontes, como o Orçamento Geral da União, o CNPq, o programa Habitar Brasil, com recursos do BID, o PNAFM, o Prodetur, o TAL-MMA e emendas parlamentares. Vários desses programas não foram originalmente concebidos para apoiar Planos Diretores e tiveram de ser adaptados. Ainda que todas essas fontes tenham sido acionadas, apenas cerca de 550 municípios obtiveram recursos federais para seus Planos Diretores, cerca de 30% dos municípios obrigados a fazê-lo pelo

<sup>8</sup> Resolução nº 15, de 3 de setembro de 2004, do Conselho Nacional das Cidades.

<sup>9</sup> Resolução nº 25, de 18 de março de 2005 (sobre os requisitos do processo participativo), e Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005 (sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor), do Conselho Nacional das Cidades.

Estatuto da Cidade.<sup>10</sup> Mesmo para os municípios contemplados, na maior parte dos casos os recursos não eram suficientes para a elaboração dos planos, e tiveram de ser complementados com recursos estaduais e municipais.

Tendo em vista as limitações de financiamento, a campanha dos Planos Diretores Participativos foi altamente bem-sucedida. Estudo do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA), encomendado pelo Ministério das Cidades, revelou que em 1.553 dos 1.683 municípios que estavam obrigados a elaborar seus Planos Diretores 86% deles já haviam aprovado ou estavam elaborando seus planos em 2007. O prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade claramente “pegou”, dado relevante em um país com tantas leis que “não pegam” como o Brasil. Neste caso específico, o notável esforço empenhado pelos grupos envolvidos com a agenda da reforma urbana nesses últimos anos claramente produziu efeitos no sentido de reverberar e resultar em processos em centenas de municípios, abrindo assim inúmeras novas trincheiras para a disputa em torno da política urbana e da regulação da terra nos municípios.

As sistematizações e avaliações dos Planos Diretores apenas se iniciam. Como todos os processos de construção de políticas públicas de alguma relevância, não há consenso em torno da eficácia dos Planos Diretores. Há posicionamentos bastante céticos com relação ao conjunto dos processos,<sup>11</sup> há estudos que procuram apontar os desafios de implementação de instrumentos específicos,<sup>12</sup> problematizar os processos participativos,<sup>13</sup> o conteúdo habitacional dos planos,<sup>14</sup> análises com recortes de gênero e etnias,<sup>15</sup> questões relacionadas ao andamento dos Planos Diretores no Legislativo municipal.<sup>16</sup>

Aqui, os textos dos Planos Diretores dos municípios de maior população serão analisados no que diz respeito à presença do patrimônio histórico. Os municípios brasileiros com população acima de 1 milhão de habitantes são: São Paulo (11.037.593 habitantes segundo estimativa do IBGE para julho de 2009); Rio de

<sup>10</sup> ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão da moradia nos planos diretores participativos.

<sup>11</sup> VILLAÇA. As ilusões do Plano Diretor.

<sup>12</sup> DENALDI; BRUNO FILHO. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; aplicação do instrumento para fazer cumprir a função social da propriedade. Um trabalho que levanta uma série de questões a serem observadas ao analisar-se a ZEIS é o de João Setti W. Ferreira e Daniela Motisuke, “A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial”. Sobre as AEIS de Diadema, ver TSUKUMO. *Produção de habitações em áreas especiais de Interesse Social (AEIS): o caso do município de Diadema. Sobre o caso de Salvador, ver SOUZA; TEIXEIRA; ESPÍRITO SANTO. O desafio da regulamentação de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social.*

<sup>13</sup> SOUZA. Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo para viabilizar a participação e a negociação entre os atores; BIENENSTEIN *et al.* A universidade e o plano diretor participativo: a experiência de elaboração no município de Paracambi.

<sup>14</sup> ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão da moradia nos planos diretores participativos.

<sup>15</sup> CYMBALISTA; CARDOSO; SANTORO. Plano Diretor e o direito da mulher à Cidade.

<sup>16</sup> BONDUKI. O plano diretor estratégico de São Paulo.

Janeiro (6.186.710); Salvador (2.998.056); Fortaleza (2.505.552); Belo Horizonte (2.452.617); Curitiba (1.851.215); Manaus (1.738.641); Recife (1.561.659); Belém (1.437.600); Porto Alegre (1.436.123); Guarulhos (1.299.283); Goiânia (1.281.975); Campinas (1.064.669). Destes, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte não foram analisados, pois não possuem Planos Diretores aprovados após a vigência do Estatuto da Cidade (outubro de 2001), constituindo portanto um universo de 10 municípios. Se não é um número expressivo frente aos mais de 5.500 municípios brasileiros, ou dos mais de 1.500 que elaboraram recentemente seus Planos Diretores, por outro lado o universo é significativo pela relevância demográfica. A população conjunta dos municípios cujos Planos Diretores são aqui estudados é de mais de 26 milhões de habitantes ou cerca de 14% da população brasileira. São também municípios onde as instâncias e instrumentos de gestão do território e do patrimônio encontram-se mais estruturados no cenário brasileiro, e onde o mercado imobiliário atua com força, pelas próprias dinâmicas demográficas e econômicas, justificando um estudo mais aproximado desse universo.

### 3 O patrimônio cultural nos Planos Diretores Participativos

Não há aqui a pretensão de aprofundamento, de avaliação ou de avaliação dos *processos* que resultaram nos textos dos Planos Diretores estudados, ou de valoração positiva ou negativa dos compromissos e, muito menos, dos impactos dos instrumentos presentes nos planos.

O método aqui é bem mais simples, e parte de uma premissa básica: o conteúdo de um Plano Diretor construído pelo Poder Executivo com apoio de técnicos e com algum grau de intervenção dos atores sociais locais — grau este, ou qualidade do processo participativo, que tampouco são problematizados aqui — apreciado e aprovado na Câmara de Vereadores e sancionado pelo chefe do Executivo Municipal, possui algum grau de força e legitimidade social. Seu conteúdo reveste-se de significados, pelos mais diversos motivos: ou por expressar em nível municipal as determinações que vêm das instâncias federativas nacional e estadual; ou por consolidar em lei lutas e anseios de grupos sociais; ou por revelar capacidade de lideranças políticas ou econômicas de se fazerem presentes mesmo mediados por processos participativos.

Até mesmo razões que podem parecer fúteis ou casuais para a presença de determinado conteúdo nos Planos Diretores merecem ser avaliadas com atenção. A simples cópia de trechos de Planos Diretores de outros municípios, procedimento largamente utilizado, precisa resistir às vistas e interferências de vários sujeitos sociais até ser regulamentada em lei. É necessário até mesmo refletir sobre o próprio processo de cópia, pois são muitas as referências possíveis de serem copiadas, e se há a escolha por uma delas, é porque algum sujeito relevante no processo a escolheu, por algum motivo técnico ou político. O mesmo pode ser dito sobre eventuais instrumentos

ou conteúdos que estão presentes nos planos por insistência ou vaidade de um consultor ou técnico que atuou no processo: o fato de estes conteúdos sobreviverem até o final do processo é indício de que algum sentido eles hão de fazer, nem que seja no imaginário de parte ou do conjunto dos atores presentes no processo.

Mesmo que assumamos a total falta de relevância ou aderência social de determinados conteúdos presentes em um Plano Diretor, o fato de estes serem regulamentados em lei alça-os a um novo patamar, o de construtor de novas realidades, tensões e territórios, pois — mesmo que seja para desrespeitar os dispositivos de um Plano — atores públicos e privados passam a se relacionar com o marco legal assim que este é instituído. Atores sociais podem fiar-se nesses conteúdos para amparar suas lutas e *lobbies*, instâncias como o Ministério Público, as defensorias públicas e o Judiciário podem utilizá-los para julgar as ações do poder público e de entes privados, e assim por diante.

Não quero dizer com os parágrafos acima que a integralidade dos Planos Diretores será relevante para o desenvolvimento futuro das cidades aqui estudadas, sabemos que em um país com três instâncias federativas com capacidade legislativa e com a tradição de uma legislação prolixa e instável como o Brasil, parte das leis torna-se letra morta com bastante facilidade. Defendo apenas a pertinência de um objeto e de um método de estudo: a presença de determinado conteúdo no texto de um plano é razão suficiente para o levarmos a sério como fonte de reflexões e análises, independente do grau de conhecimento que possuímos sobre os processos que resultaram nesse conteúdo. É o pressuposto que utilizei para analisar os conteúdos e instrumentos relativos ao patrimônio histórico presentes nos Planos Diretores.

A presença do patrimônio histórico nos Planos Diretores é aqui sistematizada a partir de seis vertentes: *a.* A forma como o patrimônio histórico e cultural é enunciada nos objetivos, princípios e diretrizes dos Planos, e na definição da função social da cidade e da propriedade urbanas; *b.* As políticas e ações especificamente referentes ao patrimônio histórico presentes nos planos; *c.* A forma como a preservação do patrimônio está presente nas divisões do ordenamento territorial; *d.* A forma como os instrumentos que regulam os mecanismos e índices construtivos relacionam-se com a preservação do patrimônio; *e.* A presença da dimensão do patrimônio nos mecanismos de gestão democrática instituídos pelos Planos Diretores; *f.* A presença da dimensão do patrimônio imaterial nos Planos Diretores. Como se perceberá, a inserção do patrimônio nos Planos não se dá de forma uniforme, essa ênfase varia em cada plano e em cada item aqui pesquisado.

### 3.1 O patrimônio cultural nos princípios, objetivos e diretrizes da política urbana

A leitura dos Planos Diretores dos municípios de maior população mostra que, de uma forma geral, o patrimônio cultural encontra-se enunciado dentre os princípios,

objetivos e diretrizes da política urbana da maior parte deles. Isso significa o reconhecimento de que o respeito à memória e o patrimônio cultural devem ser levados em conta na política de desenvolvimento do município, para além de diretrizes setoriais.

Os Planos Diretores de Manaus (art. 1º, II), Belém (art. 3º, I), Guarulhos (art. 7º, IV, “b”) e Campinas (art. 2º, VII) enumeram a preservação do patrimônio, cultura e costumes locais como um dos princípios da política de desenvolvimento do município.

Os Planos Diretores de São Paulo (art. 8º, IV); Fortaleza (art. 4º, VI e VII); Curitiba (art. 6º, XII; art. 7º, V); Belém (art. 5º, V) fazem constar, entre os objetivos da política de desenvolvimento do município, a preservação do patrimônio.

A presença do Patrimônio Histórico encontra-se nas diretrizes gerais da política de desenvolvimento nos Planos Diretores de São Paulo (art. 10, XI), Recife (art. 7º, V), Belém (art. 4º, V), Campinas (art. 3º, I).

Alguns Planos Diretores definem os componentes da Função Social da Cidade, embora isso não seja exigência do Estatuto da Cidade. O PD de Fortaleza define que um dos componentes das “Funções socioambientais da cidade” é (art. 3º, III) “a proteção, a preservação e a valorização do patrimônio cultural, de interesse artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. O PD de Recife inclui “o direito de todos ao acesso [...] ao patrimônio ambiental e histórico-cultural da cidade” como um dos componentes da definição da função social da cidade (art. 3º) e da sustentabilidade urbana (art. 5º, V). O PD de Belém institui a Função Social da Cidade como o primeiro dos princípios da política urbana do município, definida como uma série de direitos, entre os quais “os direitos [...] e ao patrimônio ambiental e cultural do município” (art. 3º, I).

Uma das principais inovações dos Planos Diretores Participativos é sua função de definidor da função social da propriedade, de acordo com as especificidades de cada município. Em alguns Planos Diretores, um dos componentes da função social da propriedade é a preservação do patrimônio histórico. Isso acontece nos Planos Diretores de São Paulo (art. 12, IV); Salvador (art. 7º, §2º, IV), Recife (art. 4º, IV); Belém (art. II, “d”); Guarulhos (art. 4º, VII).

Mesmo que essa presença se deva a um desejo, responsabilidade ética ou por iniciativas que almejam atuar de forma politicamente correta, o fato de a preservação do patrimônio constar entre esses objetivos e diretrizes, e como componente integrante da função social da cidade e da propriedade urbana, permite a atuação de atores sociais, por exemplo, propondo ações civis públicas quando houver a compreensão de que o Poder Público municipal desrespeita a diretriz de preservação do patrimônio.

### 3.2 A política de patrimônio cultural nos Planos Diretores

Os Planos Diretores variam quanto à presença e ao detalhamento de políticas setoriais, mas, entre os municípios de maior população, a tendência é de haver algum

grau de detalhamento dessas políticas — cultura, meio ambiente, saúde, educação, assistência social, turismo, resíduos sólidos, mobilidade, entre outras — refletindo a intervenção de secretarias ou órgãos específicos nos processos e nos textos finais das leis. O patrimônio histórico encontra-se presente nessas políticas setoriais de duas formas (em alguns casos simultaneamente): como política setorial merecedora de capítulo ou seção específica no PD, ou como parte integrante das diretrizes na área da cultura. O PD de São Paulo apresenta as duas vertentes: entre as diretrizes para o campo da cultura a criação de sistemas de identificação visual de bens tombados e áreas históricas; informar e orientar a população sobre o patrimônio artístico, arquitetônico e cultural; a revitalização de edifícios de interesse histórico por meio de sua utilização adequada — ainda que o Plano não defina o que seja essa utilização adequada (art. 40, XIII; XVI; XVII; XVIII); apresenta também seção específica para a política de preservação do patrimônio cultural (cap. XXX, subseção V, arts. 88 a 90), definindo como seus objetivos “são objetivos da política relativa ao Patrimônio Histórico e Cultural documentar, selecionar, proteger e promover a preservação, a conservação, a reciclagem, a revitalização e a divulgação dos bens tangíveis, naturais ou construídos, assim como dos bens intangíveis, considerados patrimônios ou referências históricas ou culturais no âmbito do Município” (art. 88); como diretrizes da política a elaboração de normas para a preservação dos bens culturais, a revitalização de áreas degradadas, a preservação da identidade dos bairros, a disponibilização de informações sobre o patrimônio, a sensibilização da opinião pública para o tema e o incentivo à fruição dos bens tombados.” O plano institui também uma “política de paisagem urbana”, com objetivos, diretrizes e ações estratégicas para o disciplinamento da paisagem da cidade (arts. 91 a 93).

O Plano de Salvador (Seção V do Capítulo II — Diretrizes específicas) institui diretrizes para a política de patrimônio cultural (art. 53), em seus vários componentes: planejamento e implementação das ações; caracterização das expressões locais; identificação, conservação e gestão do patrimônio arqueológico terrestre e subaquático; atualização da legislação; estabelecimento de ação conjunta com instituições religiosas; articulação com os órgãos de turismo; implantação de espaços de cultura; promoção da acessibilidade física dos bens culturais. O Plano cria um Sistema de Áreas de Valor Cultural (SAVAM) (art. 54) e institui diretrizes para a Gestão Cultural do município (art. 56). O PD de Fortaleza (Capítulo VII, arts. 42 a 49) apresenta como diretrizes a compatibilização de usos e atividades com a preservação; a democratização do acesso ao patrimônio, a compatibilização do desenvolvimento Econômico e social com a preservação, o estímulo à preservação da diversidade cultural; a fiscalização preventiva, a educação patrimonial, a articulação das ações com outros entes federativos, a capacitação do corpo técnico municipal. A política dá peso importante ao patrimônio imaterial e institui o município como possível proponente de registro de bens imateriais em nível federal.

O PD de Manaus organiza-se em “estratégias de desenvolvimento”, uma das quais é a “qualificação ambiental e cultural do território”, que tem como objetivo geral “tutelar e valorizar o patrimônio cultural e natural de todo o município” (art. 7º). Dentre os cinco objetivos específicos dessa estratégia, apenas um deles dedica-se prioritariamente “A proteção, conservação e potencialização do uso dos bens de interesse de preservação que integram o Patrimônio cultural do município” (art. 7º, IV), e um deles inclui o patrimônio cultural no “gerenciamento ambiental integrado” a ser implementado (art. V), revelando maior ênfase nas questões referentes ao patrimônio ambiental no conjunto da estratégia. O PD possui também artigos destinados ao patrimônio cultural (arts. 11 a 14), definindo que o conjunto de bens de valor significativo, material ou imaterial, incluindo paisagens, sítios históricos e conjuntos arquitetônicos (art. 11). Institui diretrizes para a proteção dos bens (art. 12), e medidas para a implementação da proteção (art. 13).

O PD de Belém possui seção específica para a política de patrimônio cultural (Seção IV, arts. 20 a 22), que apresenta como objetivos a promoção da conservação integrada, assegurar a expressão das diversidades culturais, universalizar a informação cultural, desenvolver o potencial turístico do município, registrar, documentar e proteger bens culturais materiais e imateriais e sensibilizar a sociedade para a preservação (art. 20). Possui quatorze diretrizes (art. 21) e obriga o Executivo Municipal a elaborar em conjunto com representantes da sociedade civil um Plano de Reabilitação e conservação de áreas de interesse à preservação do patrimônio histórico e cultural, assim como um projeto de lei instituindo um Plano Municipal de Patrimônio Cultural (art. 22).

O PD de Goiânia inclui a dimensão do patrimônio nas diretrizes específicas para a área de cultura: a preservação dos marcos representativos da história da cidade (art. 61, I); a preservação das manifestações culturais no território do Município (art. 61, IV); o estímulo à preservação dos bens patrimoniais materiais e imateriais (art. 61, V). Da mesma forma, o PD de Campinas inclui diretrizes para a preservação do patrimônio no conjunto de diretrizes para a Cultura: “IX – fomentar a pesquisa histórica, preservação dos registros das artes e manifestações culturais” (art. 54, IX); “coordenar, integrar e executar as políticas de pesquisa, sistematização e conservação do patrimônio cultural” (art. 54, X); “estimular parcerias que visem o desenvolvimento de técnicas, métodos e pesquisas para a conservação do patrimônio cultural” (art. 54, XI); “mapear, identificar e registrar os bens culturais tangíveis e intangíveis do município” (art. 54, XII); “restaurar e requalificar o patrimônio cultural” (art. 54, XIII).

Alguns Planos Diretores vão além da definição de marcos de regulação do território e incorporam *ações estratégicas*, que buscam orientar a atuação do poder público. No PD de São Paulo, o PD define ações estratégicas genéricas, como o mapeamento e inventariamento de bens culturais, o controle da paisagem, a elaboração

de estudos, a fixação de normas para as áreas envoltórias, o incentivo da transferência de potencial construtivo, a criação de mecanismos de captação de recursos para a preservação, o incentivo à participação comunitária, a organização de sistemas de informação e a instalação de centros de memória de bairros (art. 90, I a IX).

O PD de Salvador define como ações estratégicas: a elaboração de plano para a área do centro antigo; a identificação dos sítios quilombolas; a identificação dos terreiros de candomblé, a criação de um parque histórico (o Parque Histórico da Independência da Bahia, em Pirajá).

O PD de Fortaleza (art. 43) define ações estratégicas como: atualização contínua da identificação e inventariamento de bens a serem preservados, o inventariamento de saberes e fazeres culturais de populações tradicionais, a elaboração de legislação para o patrimônio imaterial, a elaboração de plano de incentivo à preservação, a constituição de um programa de preservação do patrimônio material; a realização de convênios com universidades, entidades sem fins lucrativos e outras esferas federativas; a promoção de incentivos fiscais; a elaboração de legislação de áreas envoltórias aos bens tombados; a delimitação de Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Cultural e o desenvolvimento de projetos para essas áreas, a gestão democrática da política cultural; a elaboração de planos para reabilitação de áreas específicas consideradas de patrimônio histórico, arqueológico ou paisagístico, a implementação de projetos de restauro de imóveis; a implementação de um Museu da Cidade.

O PD de Manaus define a execução de um Programa de Valorização do Patrimônio Cultural (art. 13, I), com o objetivo de executar inventário de todos os bens considerados de interesse cultural, em articulação com órgãos federais e estaduais de cultura e patrimônio, o inventariamento de manifestações culturais, o aperfeiçoamento dos instrumentos de preservação, o estabelecimento de mecanismos de fiscalização, de meios de divulgação sistemática sobre o patrimônio; apoiar projetos de recuperação, criação de formas de captação de recursos e a preservação da cultural local. Prevê também a estruturação e aparelhamento de um setor administrativo específico responsável pelo planejamento e pelo gerenciamento dos programas de proteção e valorização do patrimônio cultural (art. 13, III).

O PD de Recife prevê a realização de projetos especiais em áreas identificadas como portadoras de potencialidades "paisagísticas, físico-estruturais, culturais e econômicas" (art. 193), para as quais deverão ser realizados planos específicos, que têm entre seus objetivos "reabilitar e conservar o patrimônio histórico da cidade, potencializando a vocação do Recife para Patrimônio Histórico da Humanidade" (art. 192, IV).

O PD de Goiânia, que se constrói em torno de um conjunto de linhas estratégicas de ação, possui como um dos componentes da "Estratégia de Ordenamento Territorial" o "Programa de Preservação da Memória Histórico-cultural do município"

(art. 8º, V), surgindo o patrimônio cultural tratado de forma integrada com o patrimônio ambiental na “estratégia de sustentabilidade sócio-ambiental” (art. 9º), que contém o “Programa de Valorização do Patrimônio Cultural” (art. 13, II). Tal estratégia traz uma definição dos bens que integram o patrimônio cultural do município.<sup>17</sup>

### 3.3 O patrimônio no ordenamento territorial do município

Uma das principais funções dos Planos Diretores é a de instituir um novo marco de ordenamento territorial para os municípios, com princípios, diretrizes e instrumentos destinados a responder aos desafios territoriais locais. De uma forma geral, os novos Planos Diretores superaram o marco de um zoneamento detalhado vigente anteriormente, focado principalmente na definição de índices construtivos, em prol de uma estratégia baseada em alguns elementos em comum: *a.* um conjunto de *diretrizes* que orientam o ordenamento territorial, baseadas nos pressupostos do Estatuto da Cidade; *b.* um *macrozoneamento*, que significa a divisão do território do município em grandes áreas que revelam estratégias distintas para as diferentes partes do território; *c.* Algum tipo de *zoneamento* e/ou a instituição de *zonas especiais* sob o nível do macrozoneamento, que defende ou busca promover características em espaços específicos das cidades; *d.* A regulamentação de um conjunto de *instrumentos urbanísticos* de intervenção sobre o território e o mercado.

Entre as diretrizes gerais para o ordenamento territorial, poucos PD estudados explicitam a preservação do patrimônio. É o caso de Belém, que prevê entre as diretrizes gerais “Preservar, legalizar, recuperar e manter as áreas de interesse histórico e ambiental” (art. 78, V); e Campinas: “a regulação do uso e intensidade da ocupação do solo devem considerar sempre: [...] o patrimônio natural e cultural” (art. 13, III).

#### *Macrozoneamento*

Todos os planos estudados assumiram uma estratégia de *macrozoneamento* do território, substituindo-se ou sobrepondo-se a um zoneamento mais detalhado que regulava principalmente os índices construtivos. A instituição das macrozonas pressupõe idealmente a leitura do território, a identificação de características e tendências institui macrozonas, com finalidades de intervenção nas dinâmicas, corrigindo tendências como o esvaziamento populacional, a urbanização incompleta ou ameaças à preservação ambiental; e a definição de estratégias específicas para as diferentes partes do território, em geral visando a um uso mais intensivo das áreas

<sup>17</sup> Segundo o Plano Diretor, constitui o patrimônio cultural do município “o conjunto de bens imóveis de valor significativo, edificações isoladas ou não, enquadradas como ‘art decô’, os parques urbanos e naturais, assim como manifestações e práticas culturais e tradições que conferem identidade a esses espaços” (arts. 9º, V; 115, §1º).

com infraestrutura, a consolidação de áreas com menor infraestrutura ou precárias, a promoção de usos mais rarefeitos ou de preservação para áreas periféricas ou com componentes ambientais estratégicos.

As macrozonas são propostas com diretrizes e objetivos gerais, e, nos PD em que a preservação do patrimônio aparece entre esses objetivos e diretrizes, isso ocorre em geral nas regiões mais antigas das cidades, como centros históricos. Isso indica uma presença desigual de estratégias de preservação do patrimônio no território dos municípios, voltada ao que é antigo e tradicional, e não necessariamente na identificação de referenciais para todas as partes das cidades e para todos os grupos populacionais.<sup>18</sup>

O PD de Salvador não explicita o conteúdo do patrimônio nas finalidades gerais do zoneamento, mas sim nas diretrizes para a Macroárea de Requalificação urbana, a região central do município, que entre suas diretrizes apresenta: “requalificação dos espaços degradados ou em processo de degradação, em especial os espaços públicos, mediante transformações estruturais, de forma conciliada com a proteção do patrimônio histórico e ambiental” (art. 135, V); a preservação das características simbólicas dos espaços, cenários e monumentos aí localizados, de fundamental importância para a memória e identidade local (art. 135, VI); a proteção aos padrões de ocupação do solo característicos dos sítios históricos, bem como aos mirantes, cones visuais importantes e elementos da paisagem natural e construída que definem a imagem urbana de Salvador (art. 135, VII). Nas demais macroáreas, menos estruturadas e centrais, não se encontram diretrizes explícitas referentes ao patrimônio histórico, revelando uma concentração de esforço de preservação na região mais antiga da cidade.

O PD de Guarulhos define como diretrizes para o macrozoneamento do município: “designar as unidades de conservação ambiental, paisagística e cultural e outras áreas protegidas por lei” (art. 13, II), e como objetivos “a preservação do patrimônio natural, histórico, arqueológico e paisagístico” (art. 17, III). Mas a preservação não consta nos objetivos específicos para nenhuma das macrozonas. O PD de Campinas define a preservação como uma das diretrizes gerais e comuns a todas as macrozonas “inventariar os imóveis a serem preservados em função de suas características arquitetônicas, históricas e culturais” (art. 24, XXX); e aparece novamente como diretriz específica da Macrozona 1, que corresponde à área de proteção ambiental: “preservar o patrimônio natural, urbanístico, arquitetônico e cultural” (art. 25, XX).

<sup>18</sup> Não foi possível, para este trabalho, analisar em detalhe as características e compromissos da definição de cada macrozona em todos os Planos Diretores, o que pressuporia um trabalho mais aprofundado no conhecimento dos processos e realidades territoriais específicas de cada município.

### *Zoneamento*

Sob o macrozoneamento, vários Planos Diretores instituem um zoneamento, que define com mais detalhe as características de cada porção do território e distribui índices construtivos para cada zona.<sup>19</sup> Como são unidades territoriais menores do que as macrozonas, algumas das zonas instituídas (ou reiteradas) pelos PD possuem edifícios ou conjuntos relevantes para o patrimônio histórico, motivando diretrizes mais explícitas referentes à preservação.

O PD de Fortaleza divide o município em duas grandes macrozonas, de proteção ambiental e de ocupação urbana. Cada uma das macrozonas é dividida em zonas, o que significa que essas zonas têm a função que as macrozonas desempenham em alguns Planos. Três das divisões da Macrozona de Ocupação Urbana possuem a preservação entre suas diretrizes, com formulação semelhante — “incentivar a valorização, a preservação, a recuperação e a conservação dos imóveis e dos elementos característicos da paisagem e do patrimônio histórico, cultural, artístico ou arqueológico, turístico e paisagístico”: a Zona de Ocupação Preferencial, que corresponde à região mais central do município (art. 80, III); a Zona de Ocupação Consolidada (art. 88, V); e a Zona de Ocupação Moderada 2 (art. 104, VII).

No PD de Recife, uma das zonas de preservação ambiental, a Zona de Ambiente Natural Orla (ZAN Orla) apresenta como uma de suas diretrizes “Promover a valorização e integração entre os patrimônios natural e histórico-cultural” (art. 102, §4º, II).

Entre os PD analisados, o de Belém é aquele em que o patrimônio cultural merece mais atenção nas definições das diferentes zonas, estas divididas em setores. O setor I da Zona do Ambiente Urbano 3 (ZAU 3), que se caracteriza entre outros fatores por “presença de patrimônio imaterial e material marcante” (art. 90, §1º), apresenta como um de seus objetivos “reabilitar e conservar as edificações históricas” (art. 90, §2º) e entre suas diretrizes “incentivar a recuperação e conservação dos imóveis de valor histórico e cultural” (art. 90, §3º, II) e “reconhecer, valorizar e divulgar o patrimônio cultural imaterial” (art. 90, §3º, VI); o Setor I da Zona de Ambiente Urbano 7 engloba o centro histórico do município e tem três setores que explicitam objetivos e diretrizes voltados para a preservação do patrimônio e áreas envoltórias (art. 94). O Setor 1 da Zona de Ambiente Natural 1, área periférica e de preservação ambiental, engloba a área do sítio histórico de um antigo engenho de cana do século XVIII e possui entre seus objetivos a recuperação do seu sítio histórico e arqueológico (art. 97, §5º, II). Os setores I e III da Zona de Ambiente Natural 2 situam-se na Ilha do Mosqueiro, que apresenta comunidades tradicionais ribeirinhas, e tem entre seus

<sup>19</sup> À medida que o zoneamento define índices permitidos e proibidos, mesmo que sob um macrozoneamento, pode ocorrer a reprodução das lógicas tradicionais de zoneamento dos municípios nos Planos Diretores atuais. Tal análise não foi feita neste texto, mas é um dos pontos mais importantes a serem estudados nos Planos Diretores aprovados após a vigência do Estatuto da Cidade.

objetivos a conservação do patrimônio genético, biológico, ecológico, cultural e paisagístico (art. 98, §2º, I; art. 98, §8º, VI) e a manutenção da ambiência paisagística do sítio histórico da Ilha de São Pedro e seu entorno (art. 98, §9º, II). Os setores IV e V da mesma ZAN 2 apresentam também diretrizes voltadas para a preservação do patrimônio.

O PD de Guarulhos institui as “Zonas de Preservação do Patrimônio” (ZPP) (art. 29, V), definidas como “áreas com significativo valor histórico, cultural, artístico, arquitetônico ou paisagístico, destinadas à preservação da memória e identidade do Município” (art. 35), mas não delimita essas zonas no mapa do PD.

No PD de Goiânia, as áreas de patrimônio cultural são tratadas juntamente com as áreas de patrimônio natural e as áreas aeroportuárias, constituindo uma categoria de zoneamento, denominada Área de Restrição à Ocupação (art. 115).

#### *Zoneamento especial para preservação cultural*

A delimitação de *zonas especiais* é estratégia complementar ao macrozoneamento, significando a demarcação de áreas específicas dentro das macrozonas que oferecem características excepcionais, merecendo tratamento em separado do restante do território da macrozona. O exemplo mais explorado pela literatura é o das *zonas especiais de interesse social (ZEIS)*, significando idealmente a reserva de porções infraestruturadas e bem localizadas para a moradia de interesse social.<sup>20</sup> A experiência com o zoneamento especial de interesse social gerou outras modalidades de zoneamento, e, nos Planos Diretores recentes, tem sido recorrente uma modalidade de zoneamento especial para demarcar imóveis ou regiões para a preservação cultural.

O PD de São Paulo institui as Zonas de Preservação Cultural (ZEPEC), definidas como sítios, edifícios ou conjuntos urbanos destinados à preservação, recuperação e manutenção do patrimônio. Nessa categoria, enquadraram-se os imóveis já anteriormente tombados ou preservados por legislação municipal, estadual ou federal, além de novos perímetros delimitados pelo PD (art. 168).

O PD de Salvador institui Áreas de Proteção Cultural e Paisagística (art. 229), que podem ser sítios ou monumentos de valor histórico reconhecido pela União, Estado ou Município; áreas com valor simbólico relevante para a cidade ou um grupo específico; ou áreas de interesse arqueológico. O PD delimita 27 perímetros como Áreas de Proteção Cultural e Paisagística relacionados à memória colonial e afro-brasileira do município, entre outros. Novas ACP podem ser delimitadas por leis

<sup>20</sup> Estudos que exploram a trajetória recente do instrumento são: FERREIRA; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação das Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro; CYMBALISTA; TSUKUMO. Terra urbana para a habitação social: alternativas à desapropriação na experiência brasileira.

específicas (art. 230), e para as áreas delimitadas no PD, este também aponta para a implementação de leis específicas para cada perímetro (art. 231).

O PD de Fortaleza institui seis Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH). Alguns dos perímetros são delimitados em mapa (art. 122, V), e para esses perímetros o PD estabelece o prazo de um ano após a promulgação do PD para a definição de parâmetros urbanísticos para essas zonas, em lei municipal específica (art. 305, III). Para outras ZEPH, o PD apenas enuncia seus nomes, estabelecendo o mesmo prazo de um ano para a delimitação precisa dessas ZEPH por lei específica (art. 305, IV). O município pode instituir novas ZEPH, desde que observados os critérios de relevância apontados no PD. O Plano prevê também a elaboração de planos específicos para as ZEPH, e estabelece que nelas serão aplicados prioritariamente alguns instrumentos urbanísticos: direito de preempção, direito de superfície, tombamento, transferência do direito de construir, Estudo de Impacto de Vizinhança, Estudo Ambiental.

No PD de Manaus, há a previsão de que o Poder Executivo crie “Áreas de Especial Interesse Ambiental”, em casos de necessidade de proteção ao patrimônio natural ou cultural (arts. 109 e 110), mas não delimita perímetros, remetendo à elaboração de lei específica. Por sua vez, a Lei de Uso e Ocupação do Solo do município, aprovada simultaneamente ao PD, apresenta uma seção específica para a proteção de bens culturais, remetendo à legislação já existente no município sobre o patrimônio.<sup>21</sup>

Em Recife, o PD reitera instrumento já utilizado no município, as “Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural — ZEPH”, vigentes desde a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996.<sup>22</sup> O PD mantém em vigência as ZEPH (art. 103, II) como uma das zonas especiais, com perímetros delimitados na lei, mas cujos parâmetros devem ser instituídos na Lei de Uso e Ocupação do Solo e deverão passar por regulamentação em lei específica (art. 114). O poder público poderá instituir, mediante lei específica, novos perímetros de ZEPH, levando-se em conta os critérios de relevância estabelecidos no PD (art. 116). Deverão ser elaborados planos específicos, aprovados em lei, para as ZEPH (art. 117). Algumas ZEPH já dispunham de planos específicos aprovados em Lei,<sup>23</sup> cujas diretrizes são reiteradas pelo PD a menos que revogadas por novas leis específicas. O PD de Recife reitera também uma classificação já utilizada, os Imóveis Especiais de Preservação (IEP), equivalendo a uma lista de tombamento de imóveis (arts. 122 e 123).

<sup>21</sup> Lei Orgânica do Município; Lei nº 038/90; Decreto nº 4.673/85 e Portaria SEMPLURB nº 26/85; Decreto nº 1.939/93. Conforme Lei nº 672 (lei de uso e ocupação do solo), art. 35, §1º e art. 36.

<sup>22</sup> Lei nº 16.176 de 9 de abril de 1996.

<sup>23</sup> Exemplo de lei específica de ZEPH é a Lei Municipal nº 16.290/97, que regulamenta o plano específico para a ZEPH do Sítio Histórico do Bairro do Recife.

O PD de Belém instituiu Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEIP) (art. 100, III), delimita 8 ZEIP na área urbana e 3 ZEIP na área de preservação ambiental; e aponta para a obrigação de delimitação de outras 3 ZEIP e regulação das áreas de entorno dos bens tombados por lei específica, em um prazo de 24 meses após a promulgação do Plano (art. 221, V).

#### *Instrumentos de regulação dos processos e direitos construtivos*

Em geral, as medidas de preservação de imóveis considerados como patrimônio cultural significam diversos graus de limitação da liberdade dos proprietários em exercer os direitos construtivos que estariam vinculados aos lotes urbanos caso as regras de preservação não incidissem sobre os imóveis específicos. Dessa forma, os instrumentos urbanísticos que lidam com os direitos construtivos muitas vezes relacionam-se de forma específica com os objetivos da preservação, o que foi potencializado com os instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade.

#### *Transferência do direito de construir*

Desde a década de 1980, a transferência do direito de construir vem sendo utilizada em alguns municípios para viabilizar a preservação do patrimônio histórico, como forma de não punição de proprietário urbano cujo imóvel é objeto de lei de preservação ou tombamento.<sup>24</sup> O Estatuto da Cidade regulamenta a transferência do direito de construir de imóveis considerados de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural (art. 35, II), que deve ser implementada a partir de "Lei municipal, baseada no Plano Diretor", o que deu margem a dois tipos de interpretações: alguns municípios consideram o Plano Diretor instrumento suficiente para a implementação da Transferência do Direito de Construir, outros elaboraram projeto de lei específico para a sua aplicação combinada aos dispositivos do PD.<sup>25</sup>

Se até a promulgação do Estatuto da Cidade apenas alguns municípios se utilizavam da Transferência do Direito de Construir, a nova geração de Planos Diretores

<sup>24</sup> Exemplos das primeiras leis que regulamentam a transferência do direito de construir: Curitiba (Lei Municipal nº 6.337/82), é provavelmente o município onde o instrumento foi mais utilizado (BITENCOURT, 2005), Salvador (Lei Municipal nº 3.805/87, cria a transferência do direito de construir e dá outras providências); Porto Alegre (Decreto nº 5.162, artigo 18, 1975); São Paulo (Lei nº 9.725/1984), foi instituída, mas foi pouco utilizada. Na década de 1990, Belo Horizonte regulamentou o uso do instrumento (plano diretor [Lei nº 6.706/1994] e Decreto [nº 8.766/94] nº 9.616 de 26 de junho de 1998).

<sup>25</sup> A título de exemplo da instituição de leis específicas para a regulamentação da Transferência do Direito de Construir, além de instituírem o instrumento em seu Plano Diretor: Bagé-RS (Projeto de Lei Complementar nº 004 de 19 de maio de 2009, Regulamenta a seção V do capítulo III do Título IV da Lei Complementar nº 025/2007, dispondendo sobre Transferência do Direito de Construir); Goiânia-GO (Lei nº 8.761 de 19 de janeiro de 2009, Regulamenta a concessão da transferência do direito de construir – TDC, prevista no Plano Diretor (Lei Complementar nº 171 de 29 de maio de 2007); Distrito Federal (Lei nº 3.922, de 19 de dezembro de 2006 – Dispõe sobre o instrumento da transferência do direito de construir e dá outras providências).

aponta para um imenso aumento da presença desse instrumento no marco da regulação do território dos municípios.<sup>26</sup>

No PD de São Paulo, imóveis em Zonas de Preservação do Patrimônio Cultural podem transferir seu potencial construtivo para as chamadas “áreas de projetos estratégicos” e para áreas providas de transporte público de alta capacidade (art. 220).

No PD de Salvador (art. 259, III), a transferência do direito de construir pode ser utilizada para fins de preservação de imóvel considerado de interesse histórico, cultural, paisagístico ou social, e os direitos construtivos obtidos com a transferência podem ser exercidos nos locais onde é aplicável a Outorga Onerosa do Direito de Construir, dentre outras áreas (art. 263). Para os imóveis integrantes do patrimônio histórico e cultural, independente da área já construída, é permitida a transferência da totalidade do potencial de aproveitamento do imóvel, ou Coeficiente de Aproveitamento Máximo (art. 260, §1<sup>a</sup>). As operações de transferência do direito de construir devem ser autorizadas pelo Prefeito após parecer favorável do Conselho da Cidade (art. 261).

No PD de Fortaleza, a transferência do direito de construir pode ser utilizada para fins de preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural. Poderão transferir o potencial construtivo, entre outros, os imóveis na Macrozona de Ocupação Urbana (correspondente à zona urbana do município), que estejam tombados ou inseridos nas Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural (art. 225, I). O direito de construir pode ser exercido em todos os locais onde se aplica a Outorga Onerosa do Direito de Construir, desde que aprovado pelo órgão competente do município (art. 228). Para gerir o instrumento, o PD estabelece que o município institua um “cadastro do potencial construtivo”, identificando os imóveis que já alienaram o seu potencial construtivo (art. 231).

No PD de Curitiba a “preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental) é uma das finalidades da Transferência do Direito de Construir, o que segundo o PD deve ser regulamentado por lei específica (art. 65, I). Em uma situação em que o município já vinha utilizando há anos o instrumento, o PD não esclarece se nova lei deverá ser elaborada ou se permanece em vigência a lei anterior. Os direitos construtivos podem ser exercidos nos mesmos locais onde a Outorga Onerosa do Direito de Construir é exercida (art. 66).

<sup>26</sup> Novamente a título de exemplo, os municípios de Rio Negrinho (SC – Lei nº 2.032 de 07 de outubro de 2008 – Dispõe sobre o instrumento de transferência do direito de construir no município de Rio Negrinho de acordo com o art. 35, da Lei Federal nº 10.257/2001); Curitibaanos-SC (Lei Complementar nº 053/2006 – Dispõe sobre a transferência do direito de construir no município de Curitibaanos observadas as normas federais e estaduais relativas à matéria). Trata-se apenas de dois casos colhidos assistematicamente, que apontam para a amplitude da utilização do instrumento para além dos municípios de maior população ou dinamismo no mercado construtivo.

Nos PD de Manaus (art. 101, II), Recife (art. 164, II), Campinas (art. 72, I), Goiânia (art. 157, II), a preservação do patrimônio é um dos objetivos que permitem a transferência do direito de construir. O PD de Belém (art. 166), além de regulamentar a preservação do patrimônio como uma das finalidades da transferência, define algumas zonas com finalidades de preservação onde pode incidir a transferência, e aponta que lei específica identificará os imóveis isolados que estarão sujeitos à transferência. Aponta também que o instrumento como um todo será regulamentado por lei específica (art. 167). O PD de Guarulhos (art. 49, IV, "b") igualmente define a preservação como uma das finalidades da transferência, mas deixa os coeficientes de aproveitamento básico e máximo para serem definidos em lei de zoneamento. Em Goiânia, o proprietário que doar o imóvel ao poder público pode também usufruir da transferência dos direitos construtivos (art. 157, §1ª), caso que pode resultar em benefícios para a preservação, pois evita o abandono de imóvel após o esvaziamento de seu valor de mercado produzido pela transferência dos direitos construtivos.

#### *Direito de preempção*

Um dos instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade é o Direito de Preempção, ou direito de preferência. O Plano Diretor municipal pode assinalar imóveis ou regiões da cidade em que o poder público pode exercer o direito de compra no caso de esses imóveis serem colocados à venda no mercado. Pode ser utilizado como instrumento alternativo à desapropriação como mecanismo de acesso do poder público a imóveis privados, e um especial significado histórico ou cultural do imóvel é um dos motivos que podem justificar a demarcação de imóveis privados com o direito de preempção, conforme o Estatuto da Cidade (art. 25, VIII).

Seguindo as definições do Estatuto da Cidade, a maior parte dos Planos Diretores estabelece a hipótese de direito de preempção para imóveis de especial significado do ponto de vista do patrimônio. O PD de São Paulo (art. 204, quadro 1 e mapa 1) delimita um conjunto de imóveis objeto de Direito de Preempção, e prevê essas possibilidades para os Planos Diretores regionais, peças submunicipais de planejamento urbano (art. 204, §2º).

A previsão da demarcação de imóveis com o direito de preempção pelos Planos Diretores com vistas à arrecadação de imóvel de significado histórico para o patrimônio público é regra nos Planos Diretores recentes: Salvador (art. 266, IV); Fortaleza (art. 239, VII), Curitiba (art. 55, VIII), Recife (art. 181, VII), Belém (art. 176, VIII), Goiânia (art. 138, VII), Campinas (art. 79, VIII). Na maior parte dos casos, o PD não delimita imóveis para o exercício do Direito de Preempção, remete a Lei Específica que o fará. A exceção é o PD de Manaus, que não menciona a preservação do patrimônio ao regulamentar o Direito de Preempção (art. 83).

### *Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas, Consórcio Imobiliário*

Em alguns Planos, a dimensão da preservação do patrimônio está presente na regulamentação do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, como uma das possíveis finalidades para a aplicação dos recursos provenientes da venda de potenciais construtivos, como em Fortaleza (art. 233, VII), Curitiba (art. 60, II) e Goiânia (art. 154, VIII).

Embora o objetivo da preservação do patrimônio cultural não esteja explicitamente mencionado na regulação do instrumento das Operações Urbanas Consorciadas pelo Estatuto da Cidade, alguns Planos Diretores fazem essa relação, como o de São Paulo (art. 229, VII), Salvador (art. 282, II), Curitiba (art. 72, V), Recife (art. 171, VI), Belém (art. 181, VI), que preveem a preservação do patrimônio como um dos possíveis objetivos para a instituição de Operações Urbanas. Os PD de Goiânia (art. 161, VII), Recife (art. 170, IX) e Campinas (art. 76) e Belém (art. 183, IX) obrigam que qualquer projeto de lei de OUC a ser apresentado à Câmara Municipal apresente em seu conteúdo mínimo, entre outros elementos, a garantia de preservação de imóveis e conjuntos de importância para o patrimônio cultural constar no Plano de cada OUC regulamentado em lei específica.

Entre os planos estudados, o PD de Fortaleza é o único que explicita que a preservação do patrimônio cultural pode ser uma das finalidades para a proposição de Consórcio Imobiliário (art. 232, II).

### *Desapropriação para fins urbanísticos e arrecadação por abandono*

O PD de Salvador prevê o instrumento da desapropriação para fins urbanísticos a valores de mercado, e prevê que esse instrumento pode ser utilizado para casos de preservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou em conjunto, e também para a preservação e conservação de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico (art. 254, I)

O PD de Fortaleza regulamenta um instituto que pode ser de grande potencial para finalidades de preservação: o *abandono de imóvel*. Segundo o PD, considera-se abandonado imóvel desocupado cujo proprietário não estiver pagando as taxas e impostos relativos ao imóvel, nestes casos o imóvel poderá, mediante processo administrativo, ser arrecadado com bem vago pelo município. Sabemos que este é o caso de muitos imóveis tombados ou declarados como de preservação, e medidas como estas podem oferecer ao município possibilidades de acesso a esses imóveis (art. 249).<sup>27</sup>

<sup>27</sup> "Art. 249 – O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que não se encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado como bem vago. Parágrafo único: Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos

*Instrumentos tributários e financeiros*

O PD de Recife prevê a redução de tributos como mecanismo compensatório para a limitação de uso e ocupação do solo em casos de preservação ambiental, histórico-cultural e paisagística (art. 191, I, “a”). Da mesma forma, o PD de Belém, entre as diretrizes que balizam instrumentos tributários e financeiros, prevê: “reduzir os tributos como mecanismo compensatório para a limitação do uso e ocupação do solo nas áreas [...] de preservação ambiental, histórico-cultural e paisagística” (art. 191, I, “a”).

### 3.4 A preservação do patrimônio e a gestão do Plano Diretor

Uma das funções do Plano Diretor após a promulgação do Estatuto da Cidade é a de instituir formas de gestão democrática da política urbana no nível municipal. Efetivamente, todos os Planos Diretores após o Estatuto da Cidade constituem ou reiteram instâncias já existentes, como conselhos de desenvolvimento urbano, conferências das cidades, orçamentos participativos e fóruns.

No que diz respeito à preservação do patrimônio, é interessante notar que são poucos os Planos Diretores que integram de forma mais incisiva as atividades de preservação nas instâncias participativas criadas. De uma forma geral, os Planos Diretores que instituem conselhos da cidade, conselhos de desenvolvimento urbano ou similares, não incorporam em sua composição integrantes dos órgãos de preservação da cidade — no máximo incluem um representante da Secretaria Municipal da Cultura. Isso faz supor que nesses Planos Diretores não há um movimento de maior integração entre as instâncias participativas, que os conselhos de patrimônio cultural — existentes em todos os municípios estudados — possivelmente permanecerão operando de forma independente ou isolada da política urbana.

*Estudo de Impacto de Vizinhança*

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um dos mecanismos que pode promover a democratização de alguns aspectos da gestão urbana, na medida em que obriga que empreendimentos de maior porte passem por análises de impacto que devem ser debatidas com as regiões afetadas pelo empreendimento.

São vários os Planos Diretores que estabelecem que os EIV devem atentar para a preservação do patrimônio. No PD de Fortaleza, um dos critérios a serem observados pelos EIV é o impacto dos possíveis empreendimentos “Na paisagem urbana e nas áreas e imóveis de interesse histórico, cultural, paisagístico e ambiental” (art.

---

da posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais. Art. 250 – No caso de qualquer imóvel se encontrar na situação descrita no artigo anterior, o Município deverá instaurar processo administrativo para a arrecadação do imóvel como bem vago”.

291, V). Em Curitiba, um dos itens obrigatórios a serem analisados no EIV é o impacto na "paisagem urbana e patrimônio natural e cultural" (art. 80, II, "g"). Em Manaus, há exigência de EIV para empreendimentos que apresentam ameaças à paisagem urbana e os patrimônios natural e cultural (art. 74, VII). Em Belém devem ser medidos os impactos "na paisagem urbana e patrimônio natural e cultural" (art. 188, VII). No PD de Recife, o EIV deverá analisar efeitos positivos e negativos do empreendimento, entre outros, sobre a paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (art. 189, XI), e o PD arrola entre as possíveis medidas mitigadoras que condicionam a aprovação do empreendimento a "Manutenção de imóveis, fachadas ou outros elementos arquitetônicos ou naturais considerados de interesse paisagístico, histórico, artístico ou cultural" (art. 190, III). Em Goiânia, o EIV deve contemplar impactos positivos e negativos na "paisagem urbana e patrimonial natural e cultural" (art. 96, VII).

Em Guarulhos, o PD remete à Lei de Uso e Ocupação do Solo, e esta estabelece que EIV poderá ser solicitado ao empreendedor quando o Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município compreender que o empreendimento significar prejuízo ao patrimônio (art. 64, V), e que o EIV deverá ser executado de forma a contemplar impactos positivos e negativos do empreendimento, entre outros, sobre a paisagem urbana e o patrimônio natural, cultural, histórico, paisagístico e arquitetônico (art. 65, VIII).

#### *Fundo de Desenvolvimento Urbano*

Os Planos Diretores podem instituir os chamados Fundos de Desenvolvimento Urbano ou similares, fundos públicos destinados a viabilizar a política urbana e as ações contidas nos Planos. Os Fundos podem receber aportes de recursos de várias origens, entre elas as receitas da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Os recursos desses fundos só podem ser empregados nos itens previstos no Plano ou em lei específica que os regulamente. Dentre os planos estudados, os de São Paulo (art. 238, V) e Salvador (art. 321, §2º, VIII) preveem a preservação do patrimônio cultural entre as possíveis aplicações de recursos do Fundo.

#### *A descentralização da política de patrimônio*

De uma forma geral nos municípios brasileiros a instância municipal é a menor unidade territorial responsável pela construção da política de patrimônio cultural. Mas em alguns casos o PD institui a escala submunicipal como nível de construção de parte da política. No PD de São Paulo, que estabelece a necessidade de realização de planos regionais nas subprefeituras do município, o PD estabelece que "Nos Planos Regionais deverão constar, no mínimo: [...] proposta de tombamento ou outras medidas legais de prestação e preservação de bens móveis e imóveis da região" (art. 277, VI). O PD de Salvador prevê entre as ações de fomento às atividades culturais "a implementação do programa Memória dos Bairros, com o objetivo de resgatar e divulgar

a evolução histórica e as peculiaridades dos bairros de Salvador” (art. 50, IX, “h”), e estabelece que serão elaborados Planos Específicos para cada Região Administrativa da cidade, em cujo conteúdo mínimo deve constar o rol de áreas que integrarão o Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (art. 294, III). Em Campinas: “os planos locais de gestão serão elaborados [...] com as seguintes finalidades: [...] definir as diretrizes [...] de preservação e recuperação ambiental” (art. 17, III). Esses planos devem ser instituídos por lei complementar (art. 19). A transferência de parte da política para o nível local pode abrir possibilidades interessantes para grupos regionais, minorias étnicas e culturais se fizerem presentes nas políticas de preservação.

#### *Patrimônio imaterial*

Como os Planos Diretores lidam essencialmente com direitos construtivos e com a construção física da cidade, é de se esperar que a prioridade desses planos seja o tratamento do patrimônio material. No entanto, em alguns planos, o patrimônio imaterial surge como preocupação.

O PD de Salvador institui que entre as diretrizes da política de cultura consta a salvaguarda do patrimônio imaterial (art. 48, VI), prevê no âmbito das diretrizes para a construção de um sistema de cadastramento e de informações municipais a “identificação dos monumentos referenciais para as comunidades, inclusive do patrimônio natural, bem como cenários intangíveis associados à prática ou tradição cultural” (art. 51, IV).

O PD de Fortaleza ocupa-se da definição de bens imateriais como “todos os conhecimentos e modos de criar, fazer e viver, identificados como elementos pertencentes à cultura comunitária, tais como as festas, as danças, o entretenimento, o humor, o pré-carnaval de músicas tradicionais, as quadrilhas juninas, o maracatu, o forró, bem como as manifestações étnicas, literárias, musicais, plásticas, cênicas, lúdicas, religiosas, cinematográficas, gastronômicas, entre outros valores e práticas da vida social” (art. 44, §3º). Estabelece que o município deverá estimular as atividades de valorização do patrimônio imaterial (art. 45) e provocar a instauração do processo de registro, em âmbito federal, de bens imateriais considerados patrimônio cultural, encaminhando propostas e documentação técnica a esse respeito ao presidente do IPHAN (art. 46).

Em Belém, a caracterização de um dos setores urbanos — o setor I da Zona do Ambiente Urbano 3 (ZAU 3) — revela “presença de patrimônio imaterial e material marcante” (art. 90, §1º), e tem entre suas diretrizes “reconhecer, valorizar e divulgar o patrimônio cultural imaterial” (art. 90, §3º, VI). Em Campinas, o PD estabelece entre os objetivos e diretrizes da política de cultura: “XII mapear, identificar e registrar os bens culturais tangíveis e intangíveis do município” (art. 54).

Verifica-se que ainda não há uma integração adequada entre o patrimônio imaterial e as ações de planejamento e regulação do território, que o tratamento do

patrimônio imaterial ocorre na maior parte das vezes no nível das diretrizes, indicando provavelmente um estágio de legitimação da própria ideia no nível da gestão e dos atores sociais locais.

#### 4 Considerações finais

O universo de pesquisa estudado certamente não é representativo do conjunto de municípios brasileiros, pelo contrário, o fato de estudarmos aqui os municípios de maior população traz dificuldades importantes de generalização. Estamos tratando aqui dos municípios de realidade econômica e social mais complexa, das maiores extensões urbanizadas, das Prefeituras mais bem aparelhadas e de municípios que estão entre os que possuem infraestrutura técnica e recursos humanos de melhor qualidade, tanto na área do planejamento quanto do patrimônio. Por outro lado, nesses municípios, mesmo nos casos da existência de conjuntos urbanos antigos expressivos — caso de Salvador, Belém, Recife —, a escala total do município faz as questões do patrimônio perderem protagonismo em relação ao conjunto de desafios do território.

Alargar esse universo rumo a municípios de menor população vai possivelmente revelar alguns Planos Diretores que instituem debates ou as próprias políticas de patrimônio, eventualmente integrando de forma mais eficaz as duas políticas. Também interessante seria construir análises dos Planos Diretores construídos em municípios que “tipicamente” abrigam patrimônio nacionalmente reconhecido.<sup>28</sup> Por outro lado, possivelmente identificaremos Planos Diretores que não se relacionam com a ideia da preservação do patrimônio cultural de nenhuma forma.

Mesmo levando em conta a parcialidade do universo estudado, acredito que algumas conclusões podem ser extraídas dos exemplos aqui estudados. Os Planos Diretores aprovados após o Estatuto da Cidade aprofundam as conexões entre o patrimônio histórico e o planejamento urbano em várias dimensões: incluem a preservação entre os objetivos e diretrizes da política urbana; instituem a preservação como um dos componentes do direito à cidade e à propriedade urbana; e regulamentam uma série de instrumentos urbanísticos que podem ser acionados para a proteção do patrimônio. Por outro lado, pelo menos nos municípios de maior população, ao que parece as estruturas de gestão democrática instituídas pelos Planos Diretores não incorporam a gestão do patrimônio cultural.

As transformações aqui identificadas não significam necessariamente avanços na preservação do patrimônio, e sim horizontes diferentes para as práticas. Cada um dos instrumentos aqui analisados pode oferecer riscos ao bom funcionamento das

<sup>28</sup> Ver, por exemplo, CYMBALISTA; CARDOSO. A elaboração do Plano Diretor em uma cidade histórica: a experiência de Mariana, Minas Gerais.

idades. A transferência do direito de construir, possivelmente o instrumento mais recorrentemente acionado na busca da preservação do patrimônio, oferece grandes dificuldades de operacionalização: como fiscalizar a averbação das transferências dos direitos construtivos pelos cartórios? Como gerir uma base de dados sobre direitos construtivos transferidos, com uma estrutura de gestão ainda precária e sobrecarregada, e algumas vezes corrupta? Mesmo se o instrumento for bem-sucedido do ponto de vista administrativo, como garantir que os direitos construtivos não fomentem bolhas imobiliárias que aumentam as desigualdades entre os diferentes locais das cidades, resultando em degradação de áreas centrais?

Ainda que atentando para as questões do patrimônio edificado, as operações urbanas seguem apresentando riscos de alimentar ainda mais as desigualdades intraterritoriais das cidades, conforme já apontado em alguns estudos.<sup>29</sup>

O direito de preempção, outro instrumento que verificamos aqui estar sendo bastante utilizado, tem operacionalização ainda incerta no Brasil, é difícil para o poder público municipal acompanhar os prazos e a movimentação do mercado imobiliário.

As dificuldades, os riscos e os desafios envolvendo a operacionalização e o impacto dos instrumentos contidos nos Planos Diretores, no entanto, não invalidam a hipótese central deste texto: a de que a recente leva de Planos Diretores não significou “mais do mesmo” em termos de regulação do território, e sim trouxe transformações nas formas de gerir o território, conforme exploro em outros aspectos em alguns textos.<sup>30</sup> Novas perspectivas, e também novos riscos.

## Referências

### Legislação

BELÉM. Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Belém, e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257/2001. Estatuto da Cidade.

CAMPINAS. Lei Complementar nº 15 de 27 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Campinas.

CURITIBA. Lei nº 11.266 de 16 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade. Lei Federal nº 10.257/2001, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município.

<sup>29</sup> FIX. *Parceiros da exclusão*.

<sup>30</sup> CYMBALISTA. *A trajetória recente do planejamento urbano no Brasil*; CYMBALISTA, Renato *et al.* *A outorga onerosa do direito de construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros*; CYMBALISTA; TSUKUMO. *Terra urbana para habitação social: alternativas à desapropriação na experiência brasileira*.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 062, de 2 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências.

GOIÂNIA. Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor e o processo de planejamento urbano do município de Goiânia e dá outras providências.

GUARULHOS. Lei nº 6.055, de 30 de dezembro de 2004. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos e dá outras providências; Lei nº 6.253, de 24 de maio de 2007. Dispõe sobre o uso, a ocupação e o parcelamento do solo no município de Guarulhos e dá providências correlatas.

MANAUS. Lei nº 671, de 04 de novembro de 2002. Regulamenta o Plano Diretor Urbano e Ambiental, estabelece diretrizes para o desenvolvimento da Cidade de Manaus e dá outras providências relativas ao planejamento e à gestão do território do Município; Lei nº 672, de 04 de novembro de 2002. Institui as normas de Uso e Ocupação do Solo no Município de Manaus, Estado do Amazonas, e dá outras providências.

RECIFE. Lei nº 17.511/2008. Promove a revisão do Plano Diretor do Município Recife; Lei nº 16.290/97, que regulamenta o plano específico para a ZEPH do Sítio Histórico do Bairro do Recife.

SALVADOR. Lei nº 7.400/2008. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, PDDU 2007 e dá outras providências.

SÃO PAULO. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico.

## Bibliografia

ANTONUCCI, Denise. *Plano Diretor de São Paulo – 1991: avanços e permanências*. 1999. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou?: quem perdeu?*. Brasília: Senado Federal, 2005.

BENTES, Dulce. Aplicação de novos instrumentos urbanísticos no município de Natal. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. *Revista Pólis*, n. 29, São Paulo, 1997.

BIENENSTEIN, Regina *et al.* A Universidade e o Plano Diretor Participativo: a experiência de elaboração no município de Paracambi. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., *Anais...* Belém, 2007. CD-ROM.

BITENCOURT, Ana Paula Mota. *A transferência do direito de construir para a conservação do patrimônio cultural: a experiência de Curitiba*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, 2005.

BONDUKI, Nabil. O Plano Diretor estratégico de São Paulo. In: BUENO, Laura M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). *Plano Diretor Municipal: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Anna Blume; Instituto Pólis; PUC Campinas, 2007.

CASTRO, Sonia Rabello. *O Estado na preservação de bens culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

CYMBALISTA, Renato *et al.* A outorga onerosa do direito de construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, p. 73-94, nov. 2007.

CYMBALISTA, Renato. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 111, p. 29-45, jul./dez. 2006.

CYMBALISTA, Renato; CARDOSO, Patrícia de Menezes. A elaboração do Plano Diretor em uma cidade histórica: a experiência de Mariana, Minas Gerais. In: CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula F. (Org.). *Planos diretores: processos e aprendizados*. São Paulo: Instituto Pólis, 2009. p. 33-53. (Publicações Pólis, 51).

CYMBALISTA, Renato; CARDOSO, Patrícia de Menezes; SANTORO, Paula Freire. Plano Diretor e o direito da mulher à Cidade. In: GOUVEIA, Taciana (Org.). *Ser, fazer e acontecer: as mulheres e o direito à cidade*. Recife: SOS Corpo; OXFAM, 2008.

CYMBALISTA, Renato; TSUKUMO, Isadora T. Terra urbana para habitação social: alternativas à desapropriação na experiência recente no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia M. (Org.). *Revisitando o instituto da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CYMBALISTA, Renato; TSUKUMO, Isadora T. Terra urbana para habitação social: alternativas à desapropriação na experiência recente no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia M. (Org.). *Revisitando o instituto da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DENALDI, Rosana; BRUNO FILHO, Fernando G. Parcelamento, edificação e utilização compulsórias: aplicação do instrumento para fazer cumprir a função social da propriedade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., *Anais...* Belém, 2007. CD-ROM.

FELDMAN, Sarah. O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., *Anais...* Belém, 2005. CD-ROM.

FERREIRA, João Setti W.; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). *Plano Diretor Municipal: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Anna Blume; Instituto Pólis; PUC Campinas, 2007.

FERREIRA, M. A implementação do plano diretor de desenvolvimento integrado no município de Franca. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 10., 2008, Recife. *Anais...* Recife: Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Urbano/UFPE, 2008. CD-ROM.

FERREIRA, Mauro. Por trás do planejamento integrado: o GPI em Franca. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., *Anais...* Belém, 2007. CD-ROM.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.

MOURAD, Laila Nazem. *Democratização do acesso à terra em Diadema*. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, São Paulo, 2000.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão da moradia nos Planos Diretores Participativos. In: MORAIS, Maria da Piedade (Org.). *Política habitacional e assentamentos informais*. Brasília: IPEA. No prelo.

SOUZA, Angela Maria Gordilho; TEIXEIRA, Aparecida Netto; ESPÍRITO SANTO, Maria Teresa G. O desafio da regulamentação de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., *Anais...* Belém, 2007. CD-ROM.

SOUZA, Claudia Virgínia C. Santo André: Instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo para viabilizar a participação e a negociação entre os atores. In: BUENO, Laura M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). *Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Anna Blume; Instituto Pólis; PUC Campinas, 2007.

TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. *Produção de habitações em áreas especiais de Interesse Social (AEIS): o caso do município de Diadema*. Trabalho Final de Graduação, FAU-USP, 2002.

VILLAÇA, Flávio. As ilusões do Plano Diretor. (2005). Arquivo eletrônico. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em: set. 2008.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CYMBALISTA, Renato. A Presença do Patrimônio Cultural nos Planos Diretores de Municípios Brasileiros. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 16, n. 57, p. 171-200, jul./set. 2015.

---