



XVIII ENANPUR
NATAL2019
27 a 31 maio

A TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO: Incentivo aos bens protegidos na área central de São Paulo (?)

Autores:

DULCILEI DE SOUZA CIPRIANO - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - dulci.cipriano@usp.br

EDUARDO ALBERTO CUSCE NOBRE - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - eacnobre@usp.br

Resumo:

Este artigo faz parte de dissertação desenvolvida no PPGAU-USP. Portanto, é parte de uma pesquisa que busca analisar a aplicação da Transferência de Potencial Construtivo (TPC), no âmbito da Operação Urbana Centro, na área central de São Paulo. Em funcionamento há vinte anos, o referido mecanismo é o único instrumento urbanístico que visa promover a conservação do patrimônio cultural edificado por intermédio da concessão de contrapartida financeira, paga pela iniciativa privada, em troca da permissão para exceder o coeficiente de aproveitamento do solo imposto pela legislação de zoneamento. Após a análise dos documentos e dados referentes à operacionalização da TPC iremos verificar a efetividade desta por meio do estudo de um caso de de transferência de potencial, escolhido num rol de seis processos finalizados durante o período compreendido entre 1997, ano de instituição da Lei nº12.349/97 e, 2017 quando se contabiliza duas décadas da implementação deste instrumento.

A TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO

Incentivo aos bens protegidos na área central de São Paulo (?)

A QUESTÃO FINANCEIRA NA POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO EM SÃO PAULO

Em São Paulo a preservação do patrimônio cultural nasceu buscando conhecer todas as formas de manifestações culturais presentes. O Departamento de Cultura e Recreação, cujo diretor era Mário de Andrade, foi criado em 1935 e pode ser considerado o primeiro órgão municipal deste tipo. Através de intensos estudos e pesquisas procurou apreender e preservar por meio de documentações escritas, fotográficas e gravações de áudio, todas as formas de fazer e saber dos paulistanos. E teve, para isso, grande apoio financeiro já que a Constituição Federal de 1934 em seu art. 156 atribuiu às municipalidades aplicar no mínimo 10% (dez por cento) da renda resultante dos impostos no desenvolvimento da cultura e na manutenção de sistemas educativos. Logo, este Departamento que se originou como um órgão destinado a cuidar dos parques e recreios infantis, e cujo projeto tinha na cultura seu ponto de partida, dispunha de uma verba significativa para seus trabalhos, inclusive aqueles destinados à preservação do patrimônio cultural. (BRASIL, 1934; CALIL, PENTEADO, 2015)

Em 1947 através do Decreto-Lei nº 430 o Departamento de Cultura e Recreação, anteriormente subordinado ao gabinete do prefeito de São Paulo, passou a ser alocado na Secretaria de Educação e Cultura e foi neste período que o órgão, através da Divisão do Arquivo Histórico, iniciou a proteção de edifícios históricos com a preservação das casas bandeiristas do Butantã e do Caxingui (MAYUMI, 2008). Entretanto, entendemos que a descentralização administrativa foi prejudicial ao projeto de preservação que havia se iniciado na gestão Mário de Andrade pois a instituição de uma Secretaria de Educação e Cultura, e a posterior subordinação do Departamento a esta pasta ampliou o percurso que os 10% (dez por cento) de renda obtida com a aplicação de impostos deveria abarcar, ressaltando que a Constituição Federal de 1946 manteve esta especificação, e conseqüentemente diminuiu o montante destinado aos trabalhos de preservação (BRASIL, 1946).

Quase trinta anos após, em 1975, foi verificada a necessidade de desmembrar a Secretaria de Educação e Cultura¹ considerando que a gestão de assuntos destes dois campos havia se tornado mais complexa ao longo dos anos e era preciso a criação de pastas específicas dentro do organograma da prefeitura (MAYUMI, 2008). Com isso foi instituído pela Lei nº 8.204/1975 o Departamento do Patrimônio Artístico – Cultural, que após dois meses de existência sofreu reformulação administrativa e passou a ser chamar Departamento do Patrimônio Histórico, nome que carrega consigo até os dias atuais o órgão de preservação municipal (SÃO PAULO, 1975a).

Apesar da Lei nº 8.204/1975 ter estabelecido em seu art. 24 que os recursos, financeiros e de pessoal, do Departamento de Cultura fossem transferidos para a Secretaria Municipal de Cultura (SMC), compreendemos que o desmembramento da Secretaria de Educação e Cultura trouxe consequências econômicas para os trabalhos de preservação. Primeiramente pelo fato de que os 10% de renda advindos dos impostos, conforme outorgado pela CF/1946, tinha como destinação principal a manutenção dos sistemas educativos e não da cultura, porém como as duas pastas atuavam conjuntamente entendemos que a segunda se beneficiava deste repasse. Em segundo lugar, ocorre que, quando da separação da Secretaria em duas, as despesas previstas para o orçamento de 1976 no que se refere a recém-criada SMC foram estimadas num valor cinco vezes menor do que o previsto para a Secretaria de Educação. E, por último, a reformulação que o Departamento do Patrimônio Artístico - Cultural sofreu, dois meses após a criação da SMC, deu origem ao Departamento de Informação e Documentação Artísticas (IDART) e ao Departamento do Patrimônio Histórico (DPH), cujo primeiro tinha uma previsão de despesas aproximadamente duas vezes maior que o segundo² (SÃO PAULO, 1975b).

A princípio o DPH concentrou seus trabalhos em ações de conservação sobre os bens culturais imóveis de propriedade municipal e estadual, e sobre os imóveis isolados que haviam sido tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional (IPHAN) cujas diretrizes de restauro, apesar de não compartilhadas totalmente do ponto de vista conceitual, nesta fase inicial foram acatadas pelo mesmo (MAYUMI, 2008; CHUVA, 2009). Consideramos que a imposição das diretrizes de restauro pelo órgão federal tinha como embasamento três fatores: primeiro o poder que este dispunha para financiar obras voltadas à preservação do patrimônio edificado (CHUVA, 2009). Em segundo lugar, pelo fato do órgão municipal, por sua recente instituição, não dispor de bases conceituais firmes que pudessem servir de orientação para os trabalhos que eram necessários. E finalmente, devido a superioridade institucional do órgão federal, sendo assim o Departamento do Patrimônio Histórico iniciou seus serviços adotando uma postura colaborativa de trabalho (MAYUMI, 2005).

¹ A Secretaria de Cultura foi instituída pela Lei nº 8.204 de 13 de janeiro de 1975.

² Os valores das despesas previstas para estes dois órgãos no triênio 1976/78 estão disponíveis no Projeto de Lei nº 0126/75, aprovado pela Lei nº 8.326 de 27 de novembro de 1975.

O recém-criado órgão de preservação municipal demorou alguns anos para tratar da proteção dos imóveis privados. No município quem primeiro se voltou para esta questão foi a Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP)³, que através da realização de uma listagem conseguiu obter a proteção de uma série de bens edificados que possuíam características históricas – artísticas relevantes para o município (SÃO PAULO, 1975c). A Z8.200⁴, sigla que designava os bens culturais edificados contidos nesta listagem e como ficaram conhecidos os imóveis pertencentes a mesma, foi um trabalho iniciado em 1974 quando ainda não existia o DPH.

O levantamento, responsável por originar a listagem, dos imóveis de interesse histórico do município foi solicitado num momento que a cidade passava por grandes obras devido ao crescente aumento populacional, implantação do metrô, expansão rodoviária e as demandas delas decorrentes. Realizado por requisição do prefeito Miguel Colasuonno (gestão 1973-1975), o trabalho foi produzido enfocando a criação de manchas urbanas que englobavam “tanto exemplares arquitetônicos representativos como também agenciamentos do sistema viário a eles contemporâneos e, ainda, aspectos pertinentes à adaptação ao sítio de instalação, onde se percebia a sujeição da cidade aos acidentes geomorfológicos” (CJ ARQUITETURA, 1977, p.25). A Lei nº 8.328, responsável por instituir a zona de preservação de imóveis de caráter histórico, artístico, cultural e paisagístico – Z8.200, foi aprovada na Câmara Municipal em 20 de dezembro de 1975, mesmo ano da criação do DPH, e sua instituição significou que a partir daquele momento quaisquer obras de intervenção nos imóveis contidos na lista deveriam passar pela aprovação e conhecimento da COGEP.

Em 1976, o Departamento do Patrimônio Histórico passou a trabalhar em conjunto com a COGEP e por demanda do novo coordenador deste órgão, Cândido Malta Campos Filho, foi realizada uma ampliação da primeira listagem. Neste segundo trabalho foi empreendida uma abordagem do edifício não só sob o ponto de vista externo, como fora feito anteriormente, mas também internamente. Este trabalho foi importante já que nele os arquitetos Carlos Lemos e Benedito de Toledo puderam avançar em relação à identificação de bens culturais, formulando um instrumento que contribuiria para a conservação do patrimônio histórico (CJ ARQUITETURA, 1977).

A Transferência do Direito de Construir (TDC) foi o instrumento pensado pelos dois arquitetos como aquele que poderia vir a contribuir com a preservação do patrimônio da cidade. Carlos Lemos e Benedito Lima de Toledo haviam participado de muitas conferências

³ Instituída pela Lei nº 7.694 de 07 de janeiro de 1972, a Coordenadoria Geral de Planejamento tinha dentre suas atribuições: “ [...] II - estabelecer diretrizes e coordenar as atividades de planejamento dos órgãos municipais e entidades vinculadas à Prefeitura; III - Elaborar planos que envolvam atividades de mais de uma Secretaria ou de quaisquer outros órgãos vinculados ao Município [...]” (SÃO PAULO, 1972, art.2º)

⁴ Em 1975, através da Lei nº 8.328, decidiu-se utilizar o zoneamento como instrumento de preservação de bens culturais. Criou-se, assim, a Z8-200, que estendeu o zoneamento à preservação de imóveis de caráter histórico, artístico, cultural e paisagístico.

que ocorriam naquela época para discutir o Solo Criado, o conceito do qual derivou a TDC, e que era assunto em pauta no meio dos urbanistas. Importante notar que nessa época houve um grande intercâmbio entre técnicos de órgãos de planejamento da prefeitura e do Estado e especialistas estrangeiros que resultou em diversos estudos sobre essa questão (COGEP, 1979). Contudo, a TDC só viria a ser regulamentada em 1984, pela Lei nº 9.725.

A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL E O SOLO CRIADO

Na década de 1970 surgiu no Brasil um novo instrumento de incentivo e controle à política fundiária. Podemos dizer que sua origem está associada a dois tipos diferentes de análise dos efeitos da regulação pública do uso do solo. Na França, bem como em outros países europeus, constatou-se que os limites impostos pelos instrumentos urbanísticos existentes, basicamente o zoneamento, já não eram capazes de conter a elevação dos preços da terra, dos imóveis, dos equipamentos e serviços urbanos e, assim, foram instituídos mecanismos para reverter a segregação causada pela baixa oferta de terra urbana e pela crescente alta dos preços do solo. E, nos Estados Unidos da América, surgia o interesse em preservar os edifícios históricos frente a pressão exercida pelo mercado imobiliário, através da venda de seu potencial construtivo (CARDOSO; RIBEIRO, 1992).

Procurando regular a densidade do solo francês o Estado instituiu o Coeficiente de Aproveitamento do Solo⁵, e para minimizar os efeitos da nova regra criou-se a possibilidade de ultrapassar a densidade além do permitido. Com isso o governo da França estabeleceu a Lei nº 75 – 1328, responsável por limitar o direito de construção a uma vez a área do terreno definindo assim o *Plafond Légal de Densité* (PLD), com exceção à cidade de Paris onde o limite ficou restrito a 1.5, o direito acima deste fator, nos casos em que a legislação permitia, passaria a coletividade. Portanto, para que o proprietário do terreno pudesse exceder o PLD este deveria pagar uma soma à prefeitura.

Para efeito de pagamento, o cálculo era realizado computando um preço equivalente ao valor correspondente ao metro quadrado do terreno, na proporção da área em excesso, obtendo com isso a licença de construção. O pagamento poderia ser parcelado em três vezes, sendo que a primeira parcela deveria ser realizada ao final do terceiro mês após a obtenção do licenciamento da construção, a segunda seis meses após e a terceira, dezoito meses a contar da data do licenciamento (FRANÇA, 1975).

O valor obtido com o pagamento da contrapartida era disponibilizado à municipalidade através de um fundo gerido pela pasta de investimentos, responsável pelo orçamento da prefeitura. Este seria dividido em quatro partes para financiar objetivos específicos, onde três quartos desta parte seriam destinados às despesas ou subvenções atribuídas para restauração

⁵ Coeficiente de Aproveitamento é a relação entre a área edificada, excluída a área não computável, e a área do lote. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br> . Acessado em: 22.dez.2017

de edifícios classificados ou inscritos⁶; para restauração de edifícios inseridos no perímetro de um *Secteur Sauvegardé*⁷; para constituição de espaços verdes; aquisição de terras visando à construção de habitação social; para a construção de habitação para aluguel destinadas a trabalhadores imigrantes, assim como, aquisições de terra realizadas no âmbito da *Zone d'Intervention Foncière* (ZIF)⁸ e da *Zone d'Amenagement Differenté* (ZAD)⁹ (MONTANDON, 2009).

No caso norte-americano, precisamente na cidade de Chicago, em virtude de uma contenda judicial envolvendo a demolição de um edifício com significativo valor arquitetônico¹⁰, foi proposto um instrumento que buscava minimizar o impacto financeiro advindo com a preservação de um bem cultural edificado. O *Space Adrift*¹¹ tinha como proposta a criação de distritos de transferência, locais estes que detinham a maior concentração de bens culturais edificados e que seriam designados pelo zoneamento, cujo potencial construtivo poderia ser utilizado em outros setores da cidade, permitindo assim a preservação daquele patrimônio (COSTONIS, 1975).

O proprietário de um edifício histórico preservado poderia transferir o potencial construtivo não utilizado para outro distrito, estando sujeito ao atendimento de coeficiente de aproveitamento, altura e outros controles de planejamento prescrito por regulamento. O potencial construtivo poderia, também, ser transferido para outro terreno do mesmo proprietário ou vendido para alguém interessado em construir num outro lote. Todavia, antes de realizar a transferência a municipalidade exigiria que o proprietário declarasse, por escrito, seu compromisso e, de futuros proprietários, a preservar o bem, sem alterá-lo ou demoli-lo (Ibid.).

Supondo que o proprietário rejeitasse transferir o potencial e insistisse em construir sem permissão, neste caso a municipalidade poderia emitir uma restrição de preservação, invocando um poder legal, e adquirir o direito de propriedade do imóvel. Com isso, o potencial construtivo seria capturado pelo governo local e depositado num "banco de transferência de potencial construtivo", para serem vendidos a proprietários de outros lotes. O banco também seria responsável por receber doações de potencial de imóveis pertencentes a proprietários privados, bem como para capturar a transferência de potencial de imóveis públicos (Ibid.).

A princípio o banco necessitaria de um fundo inicial a ser disponibilizado pela cidade e posteriormente a reserva seria provida com a transferência de potencial construtivo. Assim, a

⁶ Os edifícios classificados como monumentos históricos são aqueles cuja conservação é de interesse público como monumentos históricos, já os imóveis inscritos são aqueles que apresentam um interesse histórico ou artístico suficiente para que sejam preservados, porém não como monumento histórico. Disponível em: <http://www.culture.gouv.fr>, acessado em: 25.06.2016.

⁷ O *Secteur Sauvegardé* é um documento de planejamento urbano criado pela Lei Malraux de 4 de agosto de 1962, e tinha dentre seus objetivos preservar áreas de interesse arquitetônico, estético e histórico que geralmente se encontravam em antigos centros de cidades históricas (FRANÇA, 1962).

⁸ Instituída em 1975 a ZIF era uma área classificada como "urbana" por um plano de uso da terra (POS) e estava automaticamente sujeita ao direito de preferência por um período ilimitado (MONTANDON, 2009).

⁹ A ZAD era uma área sujeita ao procedimento administrativo que permitia a constituição de reservas de terras, na perspectiva mais ou menos distante de expansão ou renovação urbana (MONTANDON, 2009).

¹⁰ O edifício Chicago's Old Stock Exchange havia sido projetado por Louis Sullivan e Dankmar Adler, em 1869, e era um dos exemplares mais significativos da Escola de Arquitetura de Chicago (COSTONIS, 1975).

¹¹ Em tradução livre: espaço flutuante.

cidade poderia aproveitar de um recurso, anteriormente inativo, para uma finalidade pública. Segundo o plano, a maior parte dos custos da municipalidade com a preservação de edifícios poderia ser pago com a venda de potencial construtivo de edifícios ameaçados. O banco poderia também subsidiar o custo restante de obras de restauro que ultrapassassem o valor da transferência obtida por um imóvel.

O *Space Adrift* foi projetado com intuito de controlar o processo de desenvolvimento urbano, responsável por criar uma enorme pressão no patrimônio cultural edificado. O instrumento previa a transferência do potencial construtivo tanto como uma compensação ao proprietário do imóvel tombado quanto como forma de desenvolver outras áreas da cidade. Porém, o aumento de densidade nessas áreas resultaria em encargos para a municipalidade como sistemas de infraestrutura urbana, por isso, o autor, em seu plano, exigia que estes encargos fossem assumidos pelo comprador do potencial construtivo e que este também se comprometesse a assumir outros encargos decorrentes do aumento de densidade.

Baseado nos instrumentos acima referidos, bem como outros em desenvolvimento em alguns países, surgiu no Brasil o conceito de Solo Criado no mesmo período. No estado de São Paulo os primeiros estudos para sua implementação foram efetuados pelo Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM) e visavam controlar o uso do solo frente a pressões políticas e econômicas, e para isso sugeriam a criação de três instrumentos: o coeficiente de aproveitamento único, a transferência dos direitos de construção (TDC) e a proporcionalidade entre áreas construídas (CEPAM, 1975).

Segundo o documento, a TDC tinha como pressuposto permitir a transferência de um lote para outro desde que observasse as seguintes regras: o proprietário de um imóvel tombado poderia vender seus direitos de construção, desde que não tivesse extrapolado o coeficiente de uso do solo, para o poder público municipal, caso estivesse interessado em preservar o imóvel em questão, ou para um proprietário particular cujo lote fosse permitido aumentar o coeficiente de aproveitamento. Em caso de venda para a municipalidade, esta ficaria encarregada de revender o direito de construção a outro interessado (Ibid).

No trabalho efetuado pelo CEPAM a transferência dos direitos de construção além de ser utilizada para a preservação do patrimônio histórico, poderia, também, ser utilizada para o patrimônio ambiental e áreas verdes. Considerando que, tanto uma residência de valor histórico quanto uma área verde localizada numa zona onde é permitida a construção de prédios com elevado gabarito viriam a sofrer com a pressão do mercado para ser demolida, ou ocupada, a fim de ceder lugar a uma construção rentável. O instrumento nasceu, assim, como um modo de garantir a valorização e preservação do patrimônio, frente à dinâmica urbana, se embasando no fato de que resquícios de área verde e imóveis de interesse histórico em áreas urbanizadas, geralmente, se encontravam em regiões de alto valor de uso, dada sua localização e serviços disponíveis. É importante ressaltar que naquele momento a preservação do patrimônio histórico em São Paulo era realizada pelo CONDEPHAAT¹², órgão estadual

¹² O Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT) foi instituído em 1968 e sua legislação de tombamento foi aprovada em 15 de agosto de 1969 através do Decreto-Lei nº 149.

criado em 1968, logo, a TDC estaria direcionada para os imóveis de interesse histórico-artístico protegidos no âmbito estadual. Contudo, ficou a cargo do município de São Paulo o encaminhamento para transformar o conceito em legislação, e, assim, em 1976, por ocasião da ampliação da Z8.200 foi proposta a Transferência do Direito de Construir como incentivo aos proprietários de imóveis protegidos e tombados¹³ (CJ ARQUITETURA, 1977).

Sendo assim, em 1976 uma equipe do Departamento do Patrimônio Histórico – Secretaria Municipal de Cultura em conjunto com técnicos da COGEP-EMURB, iniciaram estudos sobre a transferência dos direitos de construção para edifícios históricos, no caso aqueles definidos pela Lei de Zoneamento como Z8-200. O trabalho foi composto por um diagnóstico físico-urbanístico das áreas envolvidas, para delimitar o universo de aplicação do instrumento. Na fase seguinte, foi desenvolvida uma metodologia de avaliação dos direitos de construir, para então num estágio posterior, tratar-se da proposta de lei (EMURB; COGEP, 1977).

A aplicação da transferência, segundo o estudo do DPH-COGEP, poderia se dar da seguinte forma: os direitos de construir do imóvel preservado seriam levantados através do potencial construtivo do lote, que era definido pelos regulamentos, como por exemplo, pelo zoneamento. Após a obtenção do valor dos direitos já utilizados no lote, o poder público compraria o restante e os venderia ao setor privado. O trabalho foi realizado em três etapas: a primeira consistiu em analisar os imóveis através de um novo levantamento cadastral. A segunda etapa foi concentrada na realização de cálculos matemáticos para visualizar a quantidade de potencial construtivo passível de transferência que cada imóvel continha e, com os valores encontrados, foi promovida uma estimativa monetária do valor que seria arrecadado com a venda do potencial construtivo dos imóveis pertencentes a Z8.200 (EMURB, 1977).

O estudo tinha como finalidade embasar um projeto de lei municipal que previa a implantação do instrumento, o qual seria objeto da terceira etapa. Entretanto, antes que o mesmo fosse concluído, os trabalhos foram paralisados pois o poder público municipal optou por implantar diretamente o Solo Criado, passando a Transferência a ocupar um segundo lugar na escala de prioridade da COGEP. Nota-se, assim, que o Solo Criado, anteriormente formulado como um conceito que englobava três instrumentos, passou a ser ele próprio um instrumento que contemplaria todos os imóveis com exceção daqueles com interesses históricos (CJ ARQUITETURA, 1977).

Dessa forma, baseado nos estudos do CEPAM, e incentivado pelos secretários de COGEP, Cândido Malta Campos Filho e da Habitação (SEHAB), Ernest Carvalho Mange, o prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal (1975-1979), enviou para a Câmara de Vereadores projeto de lei prevendo a instituição do Solo Criado (NOBRE, 2016). Contudo, o projeto foi retirado de pauta a pedido do Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, que considerava o instrumento inflacionário. Na época, a cidade de Diadema implementou o

¹³ A distinção aqui se fez necessária visto que a nível municipal ainda não existia nesta época o instrumento do tombamento.

instrumento que era utilizado para custear o Fundo de Áreas Verdes com a função de implantação de praças e parques (ibid.).

A TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO

Entre 1978 e 1983 o tema da transferência dos direitos de construção ficaria em suspenso, voltando a surgir somente em 1984, quando, então, foi aprovada a transferência através da Lei nº 9.725. A iniciativa do poder público em promulgar a lei aconteceu após um evento traumático ocorrido em 1982. O vazamento de uma listagem contendo a relação de imóveis, na Avenida Paulista, que viriam a ser objeto de tombamento pelo CONDEPHAAT, provocou, como reação, a demolição imediata de vários casarões. Na tentativa de proteger os imóveis de interesse histórico e compensar os proprietários privados que se sentiam prejudicados pela obrigatoriedade da preservação instituída pelo tombamento que como forma de oposição ao ato promoviam ações que iam contra a salvaguarda do bem cultural, foi então instituída a Transferência de Potencial Construtivo (JOSÉ, 2009).

O instrumento foi formatado para viabilizar a transferência de 60% do potencial construtivo dos imóveis protegidos como Z8.200¹⁴, cuja totalidade só seria permitida aos proprietários que disponibilizassem o imóvel para instalação de atividades que possibilitassem a fruição pública, desde que permitidas pela Lei de Zoneamento. O potencial seria calculado considerando o coeficiente máximo de aproveitamento da zona de uso contígua mais permissiva, podendo ser transferido no todo ou em parcelas, para um ou mais lotes.

Contudo, apesar da Lei nº 9.725/1984 ter oferecido incentivo aos proprietários de imóveis protegidos buscando assim a preservação dos bens, foi realizado somente um processo de transferência e este se deu em lotes do mesmo proprietário na Avenida Paulista, região da cidade com maior potencial construtivo e interesse imobiliário na época. Segundo Beatriz Kara José (2009) dois foram os fatores para que a legislação não tenha sido utilizada conforme se esperava: o primeiro se refere ao fato das áreas de entorno às Z8.200 já possuírem à época um alto coeficiente de aproveitamento do solo; e segundo, porque, comparativamente, o instrumento era menos atrativo do que outros lançados no mesmo período, como as Operações Interligadas cujo atrativo se concentrava na flexibilização da legislação urbanística em outras áreas da cidade, mais interessantes ao capital imobiliário do que a região central.

As Operações Interligadas foram instituídas através da Lei nº 10.209/ 1986, e eram conhecidas como “Lei de Desfavelamento” por concederem aos proprietários de terras ocupadas por favelas a oportunidade de doar à municipalidade certo número de habitações de interesse social em troca de modificações nos índices urbanísticos e categorias de uso nos terrenos de sua propriedade. O mecanismo foi suspenso pelo Ministério Público em 1998 por

¹⁴ Contradizendo o objetivo dito como inicial para elaboração da lei que se concentrava na preservação dos imóveis tombados, processo que naquele momento só podia ser realizado pelo CONDEPHAAT.

estar em desacordo com a Lei de Zoneamento do município, e em 2000 foi considerado inconstitucional. (NOBRE, 2004; SÃO PAULO, 1986)

Porém, antes de serem implantadas as Operações Interligadas, havia sido proposto na gestão Mário Covas (1982-1985) um instrumento urbanístico, baseado em estudos realizados anteriormente pelo GEGAN, cujo objetivo era minimizar os gastos públicos com obras de infraestrutura urbana e habitação social por meio de parceria público-privada¹⁵, a Operação Urbana (OU). Esta foi concebida como forma de acelerar as transformações urbanísticas tanto nos bairros periféricos quanto nas áreas centrais do município de São Paulo. A OU foi apareceu pela primeira vez na Lei nº 10.676/1988, que instituiu o Plano Diretor da cidade, junto com as Operações Interligadas, ambas propondo a parceria público-privada como alternativa diante da falta de recursos públicos para realizar as obras e equipamentos necessários para a cidade. Contudo, a sua implementação ocorreu de fato em 1989 na Operação Urbana Anhangabaú, formulada com objetivo de conceder benefícios urbanísticos em troca de contrapartida financeira, buscando atrair o interesse de investidores privados na área central da cidade e realizar um conjunto de obras proposto (SEMPA, 1985; MONTANDON, 2009; SÃO PAULO, 1991).



Figura 1.1 - Perímetro da Operação Urbana Anhangabaú. Modificações da autora sobre base Mapa Digital da Cidade. Fonte: Plano Diretor de São Paulo, 2014.

A Operação Urbana Anhangabaú se enquadrava numa política de revalorização da área central de São Paulo. Contando com um conjunto coordenado de ações, objetivava a

¹⁵ Segundo a Lei nº 11.079/2004, a parceria Público-Privada (PPP) se configura como um contrato de prestação de obras ou serviços firmado entre empresa privada e o governo federal, estadual ou municipal, cujo valor não pode ser inferior a R\$ 20 milhões, e sua duração mínima deve ser de 5 e no máximo 35 anos (BRASIL, 2004).

recuperação ambiental e da paisagem urbana, a preservação dos edifícios de valor histórico e artístico, e a melhoria das condições de acesso tanto para seus moradores quanto para os usuários da região. Foram instituídos quatro instrumentos objetivando atrair o interesse dos investidores privados. O primeiro permitia exceções à legislação de uso e ocupação do solo, nos moldes das Operações Interligadas, desde que fosse realizada contrapartida financeira. Já a regularização de construções, reformas e ampliações, seria permitida contanto que fosse realizada uma contrapartida correspondente a 200% do benefício concedido. Como terceiro mecanismo, foi disponibilizada a Transferência de Potencial Construtivo dos imóveis listados como Z8-200, tombados e que viessem a ser tombados. E, procurando aumentar e organizar o espaço para pedestres, bem como promover a abertura de espaços e passagens no interior das quadras foi concedida a cessão onerosa do espaço aéreo e subterrâneo, cuja contrapartida financeira seria definida caso a caso (SÃO PAULO, 1991).

Para contribuir na preservação dos edifícios históricos tombados, a Operação Urbana Anhangabaú disponibilizou o mecanismo da Transferência de Potencial Construtivo não utilizável das construções considerando um coeficiente de aproveitamento de até seis vezes a área do terreno. O potencial construtivo seria obtido pela diferença entre o potencial construtivo do lote e a área construída nele existente. A transferência seria autorizada desde que o potencial adquirido não elevasse em mais de 50% o CA da quadra em que se situava o lote (JOSÉ, 2009; SÃO PAULO, 1991).

Apesar da preservação do patrimônio histórico ter sido pontuada como um dos principais objetivos da Operação Urbana Anhangabaú não encontramos resultados que pudessem confirmar o sucesso desta. Os imóveis, contidos no perímetro delimitado, que foram restaurados e conservados no período de vigência da Operação¹⁶ não tiveram suas obras realizadas com dividendos advindos da TPC, pois estes eram imóveis públicos. Para os imóveis privados, que eram objeto da aplicação do instrumento, não foram realizadas propostas para obtenção da Transferência de potencial construtivo. Considerando o CA = 4 estipulado pela legislação em casos de imóveis residenciais e o CA = 6, oferecido para edifícios comerciais, a proposta de também adotar um coeficiente igual a seis para os imóveis preservados não se mostrou instigadora o suficiente para provocar uma demanda pela TPC.

A Operação Urbana Anhangabaú foi encerrada em 1994 com resultados inexpressivos em relação às expectativas formuladas em seus objetivos (SÃO PAULO, 1991). A necessidade de formulação da Operação Urbana teria surgido da constatação da existência de uma demanda por investimentos na área central que não eram passíveis de serem realizados devido às restrições da Lei de Zoneamento. Contudo, durante seus três anos de vigência somente sete propostas de participação foram encaminhadas (LEFÉVRE, 2018). No entanto a mesma serviu para consolidar uma visão a respeito do problema da área central e, com isso, ficou evidente a necessidade de se ter uma ação mais abrangente e voltada para esta área, que criasse condições de atratividade para a recuperação de seu status e imagem. (JOSÉ, 2009).

¹⁶ A Operação Urbana Anhangabaú tinha período de vigência definido em três anos e durante este não obteve sucesso. Os recursos arrecadados pela operação não foram aplicados nas obras do Vale do Anhangabaú, que foi realizada com recursos a fundo perdido pela Prefeitura (JOSÉ, 2009).

Assim, em 1997, a Operação Urbana Centro¹⁷ foi aprovada, tendo como objetivo focal a implementação de condições que reforçassem a importância da área central para a metrópole de São Paulo, “tornando-a atraente para investimentos imobiliários, turísticos e culturais e preparando-a para o papel de cidade mundial” (EMURB, 1997, p. 1). Abrangendo uma extensão de aproximadamente 662,9 hectares, alcança as áreas do Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Efigênia, cujo perímetro é composto por uma heterogeneidade de usos e densidades. Esperando promover transformações através da concessão de incentivos urbanísticos a Operação Urbana Centro tem como diretrizes: o estímulo ao remembramento de lotes; a ampliação e recuperação de espaços públicos; o incentivo à construção de habitações; a intensificação do uso do solo; a conservação e restauro dos edifícios de interesse histórico bem como sua valorização através da (re)composição de faces (SÃO PAULO, 1997; MONTANDON, 2009).



Figura 3.4 – Perímetro da Operação Urbana Centro. Elaboração da autora. Fonte: Mapa Digital da Cidade com camadas obtidas a partir do GEOSAMPA, 2017.

A Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997, propõe uma série de benefícios que se configuram como exceção a Lei de Zoneamento vigente, aplicáveis mediante contrapartida financeira, “modificações de índices urbanísticos, de características de uso e ocupação do solo e de disposições do Código de Obras e Edificações; regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente desde que fossem concluídas até a data de aprovação da lei; cessão onerosa de espaço público e; a transferência do potencial construtivo de imóveis tombados (SÃO PAULO, 1997a, art. 4º). A lei também

¹⁷ SÃO PAULO, Lei nº 12.349 de 6 de junho de 1997.

instituiu a adoção de coeficiente máximo igual a seis para imóveis de uso residencial, uso misto (residencial com estacionamento) e hotéis (SÃO PAULO, 1997, art. 3º).

A adoção de um coeficiente de aproveitamento igual a seis não se aplica aos imóveis protegidos para cujos a lei instituiu como CA efetivo aquele já existente no lote tombado, vinculando-o à taxa de transferência de potencial que cada imóvel poderá realizar. Logo, para imóveis preservados cujo CA seja menor ou igual a sete e meio, a transferência será efetuada considerando a diferença entre o potencial do lote e o CA máximo igual a doze. Já os imóveis que tenham CA efetivo maior que sete e meio deverão fazer uso das seguintes regras: se a área construída atingir o limite igual a doze vezes a área do lote, este só poderá transferir uma quantidade de potencial equivalente a 60% ; nos casos em que a área construída excedente se encontrar entre o limite de doze a quinze vezes a área do lote, este poderá realizar a transferência de quantidade equivalente a 40% e; por último, caso a área construída exceda quinze vezes a área do lote, o proprietário do imóvel poderá transferir uma quantidade equivalente a 20% do potencial construtivo de seu imóvel (SÃO PAULO, 1997, art. 7º).

Ao adotar o CA efetivo do imóvel tombado a lei permitiu estipular os índices de CA máximo, conforme descrito no parágrafo anterior, pois se o CA fosse único não seria possível efetivar várias faixas para a transferência de potencial. Contudo, ao estabelecer, para efeito de cálculo da área construída equivalente para o imóvel cessionário, como coeficiente de aproveitamento o fator máximo admitido na zona a receber a transmissão, a legislação da Operação Urbana Centro direcionou a transferência para a antiga zona Z2, que abrangia a maior parte do território da cidade e cujo CA era igual a um (FELDMAN, 2005). Ou seja, esta se enquadrava perfeitamente na prerrogativa exposta pela Lei nº12.349/97, que estabelece,

O coeficiente de aproveitamento final do imóvel cessionário não poderá exceder a 4 (quatro) vezes a área do lote ou a 1,5 (uma vez e meia) o coeficiente de aproveitamento máximo da zona de uso onde está localizado, prevalecendo o maior valor (SÃO PAULO, 1997, art. 7º, inciso IV).

Logo, como podemos observar na imagem e na planilha abaixo, dos seis casos aprovados¹⁸ para Transferência de Potencial Construtivo quatro foram realizados para lotes que se situavam fora do perímetro da O.U.Centro, algo que em 1999 foi considerado inconstitucional. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) promovida pelo Ministério Público Estadual alegava que a Lei Municipal não tinha competência para delegar ao Poder Executivo o estabelecimento de normas de zoneamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos e outras limitações administrativas fora da área da Operação Urbana. Em 1998 o Tribunal de Justiça declarou inconstitucional o parágrafo 1º do artigo 6º da lei 12.349/97, paralisando todos os processos que solicitavam a TPC (CONJUR, 2004).

¹⁸ Ao longo dos vinte anos de funcionamento da Operação Urbana Centro foram solicitados 18 (dezoito) pedidos de Transferência de Potencial Construtivo.

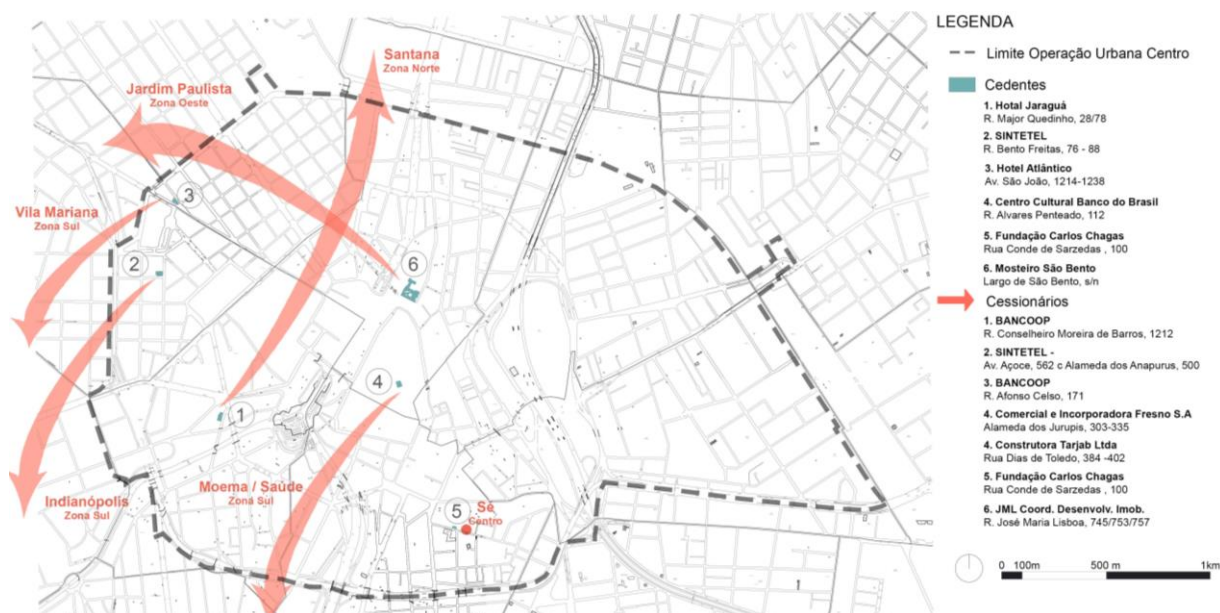


Figura 1.3 - Localização dos imóveis que realizaram a transferência. Mapa: elaboração da autora sobre base Mapa Digital da cidade de São Paulo e sobre documentos disponibilizados no Diário Oficial do Município. Fonte: SÃO PAULO, 2014; Diário Oficial do Município, 1998 A 2017.

| Nº Mapa | CESSIONÁRIO | ZONA DE USO - 1997 | ANO PROCESSO |
|---------|-----------------------------|--------------------|--------------|
| 1 | Rua Cons. Moreira de Barros | Z2 | 1998 |
| 2 | Avenida Açocê | Z2 | 1998 |
| 3 | Rua Afonso Celso | Z2 | 1998 |
| 4 | Alameda dos Jurupis | Z2 | 1998 |
| 4 | Rua Dias de Toledo | Z2 | 2000 |
| 5 | Rua Conde de Sarzedas | Z5 | 2002 |
| 6 | Rua José Maria Lisboa | Z3 | 2016 |

Quadro 1.1 – Relação dos endereços dos cessionários e suas respectivas zonas. Fonte: DOM, 1998 A 2017. Tabulação da autora.

Somente com a aprovação do Plano Diretor Estratégico em 2002, as condições de TPC no perímetro da O.U. Centro foram regulamentadas. Este estabeleceu em seu artigo 220º que a Transferência poderia ser realizada para Áreas de Projetos Estratégicos, onde o coeficiente básico poderia ser ultrapassado. Essas áreas encontravam-se nas faixas de até 300 metros ao longo dos eixos de transporte público de massa e no entorno, considerando raio de 600 metros, de estações de trem e metrô, preenchendo assim as lacunas questionadas pela ADIn (SÃO PAULO, 2002).

HOTEL JARAGUÁ: UM CASO AINDA NÃO CONCLUÍDO

Entre os processos que foram paralisados por conta da Adin encontrava-se o pedido de transferência de potencial construtivo do Hotel Jaraguá. A solicitação havia sido realizada

sete meses após a aprovação da Lei nº 12.349/97 usufruindo do período de intervenções pelo qual passava a área central de São Paulo. Esta foi requisitada visando a modificação de uso do edifício através da utilização dos incentivos oferecidos pela Operação Urbana Centro. E para isso contratou o escritório de arquitetura Miguel Juliano que ficou responsável por propor as alterações necessárias ao edifício existente, adaptando-o, em sua plenitude, para abrigar um hotel.

Considerado um dos símbolos da arquitetura modernista na cidade de São Paulo, o projeto do edifício foi encomendado ao arquiteto Jacques Pilon, em 1946, pela família Mesquita, proprietária e fundadora do jornal O Estado de São Paulo, mas a responsabilidade final pelo projeto ficou a cargo do arquiteto Franz Heep. O prédio foi construído para abrigar a sede do jornal, os estúdios da rádio Eldorado e salas de escritórios. Porém desde sua inauguração o edifício abrigou uso hoteleiro do nono ao vigésimo primeiro andar (ALVAREZ; CAMPOS, 2007).

Ostentando brises móveis, volumetria imponente, painéis de artistas consagrados e um grande relógio no topo, o edifício foi tombado pelo Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP) através da Resolução 37/1992 – que versa sobre o tombamento do Vale do Anhangabaú. Inaugurado em 1954, tendo conhecido seu auge como um dos melhores hotéis da cidade entre 1950 e 1960, entrou em declínio nos anos de 1970, quando novos hotéis do mesmo porte foram inaugurados na região central, para, em 1998 ser desativado (ALVAREZ; CAMPOS, 2007; CONPRESP, 1992).



Figura 1.4 - Hotel Jaraguá vista da Rua Coronel Xavier de Toledo (imagem à esquerda) e, fachada principal do Hotel Jaraguá com seus brises (imagem à direita). Fonte: Acervo Pessoal, 2017.

O processo solicitando a Transferência de Potencial Construtivo (P.A. 1998 – 0.242.750 – 0) foi protocolado separadamente do processo que tratava do projeto de modificação e

acréscimo de área (P.A. 1999 - 0.020.116 - 7), protocolado como de restauro, então para prosseguimento do primeiro era necessário aguardar a anuência do segundo para que assim fosse realizada a próxima etapa, que consistia no cálculo do potencial construtivo do lote. Entre o protocolamento do pedido de TPC e a obtenção da anuência do órgão de preservação ocorreu um período de nove meses que, se fossemos considerar o cronograma de restauro anexado ao processo, onde o período de obras estimado era de doze meses, estas já estariam em sua fase final.

O CONPRESP, apesar de não delegar sobre o uso do bem tombado, não aprovou o projeto modificativo para edifício de uso hoteleiro, dando sua anuência somente para as obras de ampliação do ático/ cobertura. Porém, a Secretaria Municipal do Planejamento do Município de São Paulo (SEMPPLA) se utilizando do artigo 4º da Resolução 37/1992, onde está escrito que “todos os bens tombados são passíveis de restauração, reciclagem, revitalização e reformas, visando sua adequação funcional, devendo os projetos serem submetidos à prévia aprovação do CONPRESP” (CONPRESP, 1992) e, considerando que o edifício foi tombado com Nível de Preservação – 2, ou seja, devem ser preservadas somente as características externas e alguns itens internos discriminados na citada Resolução, resolveu dar prosseguimento a análise da transferência de potencial (EMURB, 1998).

Apesar daquele momento a anuência do CONPRESP não ter sido necessária devido ao embasamento legal já citado neste texto. O técnico que emitiu o parecer não descartou a necessidade de nova consulta ao órgão de preservação quando o processo fosse enviado para a Secretaria de Habitação de São Paulo (SEHAB). O projeto apresentado era possuidor de algumas incorreções gráficas e omissão de informações, porém, mesmo assim foi dado seu prosseguimento para efeito de cálculo de Transferência de Potencial Construtivo. O cálculo foi efetuado com base no disposto pelo artigo 7º da Lei nº 12.349/97 (SÃO PAULO, 1997), onde em seu inciso II, o potencial construtivo de imóveis cujo coeficiente de aproveitamento excedesse sete e meio deveria ser calculado através da aplicação cumulativa de parcelas:

- 60% da área construída até 12 vezes a área do lote;
- 40% da área construída que estiver entre 12 e 15 vezes a área do lote;
- 20% da área construída que exceder 15 vezes a área do lote.

Logo, tendo obtido um CA = 15,73, o Hotel Jaraguá dispunha de 13.938, 52 metros quadrados de potencial construtivo passível de transferência, que foi disponibilizado para comercialização através da Declaração de Potencial nº 08, publicada no Diário Oficial do Município de 15 de outubro de 1999.

Após a emissão da Declaração a equipe técnica da EMURB deveria averiguar a planilha de custos da obra de restauro, contudo, o proprietário do imóvel não havia entregado material suficiente. E, como no mês seguinte foi imposta a Ação de Inconstitucionalidade (ADin) embargando as tratativas referentes à TPC, o andamento do processo só pode ser retomado no ano 2000, quando foi liberado pela justiça o prosseguimento das propostas já encaminhadas, que era o caso do imóvel aqui tratado.

Contudo antes do processo ser embargado o escritório responsável por gerenciar e coordenar as obras do edifício já havia realizado as tratativas com o interessado em comprar potencial construtivo. Assim, a Cooperativa Habitacional dos Bancários (Bancoop) protocolou processo específico contendo peças gráficas adequadas à localização e análise do projeto para que fossem examinadas pelo Grupo Técnico de Trabalho¹⁹ da Operação Urbana Centro, que em sequência solicitou ao interessado a entrega do laudo de avaliação contendo o valor de mercado do metro quadrado do terreno que receberia o potencial construtivo. Com a aprovação do custo emitido no laudo este passa a servir de referência para o cálculo do Benefício a ser concedido, que é considerado como sendo o valor da área do terreno necessária para construir a área excedente àquela permitida pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo vigente.

O valor do benefício atua como regulador para o cálculo da Contrapartida Financeira (CF) que será paga ao proprietário do imóvel tombado, e, que segundo a Lei nº 12.349/ 97, não poderá ser inferior a 100% do Benefício calculado. Sendo assim, ao cessionário coube o pagamento da quantia de R\$ 619.497, 418 correspondente a 118,34% do valor mínimo da CF estipulada, conforme o Inciso I do art. 10º da Lei que rege O.U. Centro. Considerando que o orçamento estimado para as obras de restauro era da ordem de R\$ 9.875.000,00, logo, o montante que viria a ser disponibilizado com a transferência não seria suficiente para realizá-las, nem se a transferência tivesse sido feita em sua totalidade. (CONPRESP, 1999)

| Dados Cedente | |
|--|--|
| Compromissário cedente: | SOL INVEST Empreendimentos e Participações Ltda. |
| Nº Proposta: | 31 |
| Nº Processo: | 1998 - 0.242.750-0 |
| Endereço: | Rua major Quedinho nº 28 a 76 |
| Zona de uso: | Z5-002 |
| Tombamento: | Resolução 37/ CONPRESP/ 92 |
| Dados da Proposta | |
| Tipo de obra: | Restauro e reforma sem aumento de área existente |
| Categoria da obra: | S2.5 |
| Área do terreno: | 1.631,00m ² |
| Área construída computável: | 26.653,38m ² |
| Potencial construtivo passível de transferência: | 13.938,52m ² |
| Solicitatação | Transferência de Potencial Construtivo nos termos do art.7º da Lei nº12.349/97 |

Quadro 1.2 -Dados do cedente. Tabulação da autora. Fonte: DOM, 2003.

¹⁹ O Grupo Técnico de Trabalho instituído através do §3º art.17 pela lei nº 12.349/97 e tem como função subsidiar a Comissão Executiva da Operação Urbana Centro (SÃO PAULO, 1997).

| Dados Cessionário | |
|-----------------------------|---|
| Compromissário cessionário: | BANCOOP Cooperativa Habitacional dos Bancários de São Paulo |
| Nº Proposta: | 15 |
| Nº Processo: | 1998 - 0.084.005-2 |
| Endereço: | Rua Conselheiro Moreira de Barros nº 1148 a1218 |
| Zona de uso: | Z2 |
| Solicitação: | Área construída computável adicional transferida de imóvel tombado nos termos do art.7º da lei nº 12.349/97 |
| Dados da Proposta | |
| Tipo de obra: | Construção de uso residencial |
| Categoria da obra: | R03.1 |
| Área do terreno: | 4.185,00m2 |
| Área construída computável: | 11.666,25m2 |
| Número de blocos: | 3 |
| Número de pavimentos: | 15, 17 e 19 pavimentos - tipo, térreo, ático e 4 subsolos |
| Número de unidades: | 204 |
| Índices urbanísticos: | CA= 2,79/ T.O= 19,67% |

Quadro 1.3 -Dados do cessionário. Tabulação da autora. Fonte: DOM, 2003.

Conforme foi dito anteriormente, o valor da Contrapartida tem como base o valor de mercado do lote cessionário auferido quando da elaboração do laudo de avaliação. Portanto, para a concessão de um incentivo que visa contribuir com a conservação e preservação de um bem edificado de interesse histórico e cultural, o valor de mercado do bem tombado não é considerado, a construção poderia estar no lote ou não, o que será avaliado é o valor da terra no contexto urbano e não o engenho humano assentado sobre esta. Atentando que para o exercício do ano de 1998 o valor da construção, avaliado para cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano, se encontrava na faixa de R\$ 6.732.945,00 (seis milhões setecentos e trinta e dois mil novecentos e quarenta e cinco reais) e o valor do terreno era estimado em R\$ 2.047.338,00 (dois milhões quarenta e sete mil trezentos e trinta e oito reais) (SÃO PAULO, 1997).

Em 2001 foi assinada a Ata de Negociação de Transferência de Potencial Construtivo, nela ficava estabelecido que o cedente, na figura da SOL INVEST Empreendimentos e Participações Ltda, proprietária do imóvel situado à Rua Major Quedinho nº 28, 44 e 76, aceitava transferir 3.367, 14 metros quadrados de seu potencial construtivo. Atribuindo assim, a área construída equivalente a 3.296,25 metros quadrados ao imóvel cessionário, calculada conforme estipulado no inciso III art.7º da Lei 12.349/97 (SÃO PAULO, 1997), na figura da Bancoop, localizado à Rua Conselheiro Moreira de Barros, nº 1.136, 1.212 e 1.218. Na Ata ficou estabelecido que o depósito da CF seria efetuado em três parcelas na conta bancária movimentada pela EMURB, devendo a entrada, correspondente a 33% do valor total, ser realizada à vista e o restante em duas parcelas mensais mediante comprovação, pelo cessionário, de carta de fiança bancária. Ou seja, este teve que comprovar possuir em conta o valor total disponível para pagamento da Contrapartida Financeira.

A EMURB era a responsável por acompanhar a obra mensalmente e realizar medição dos serviços efetuados, e, para isso, receberia um montante equivalente a 4% do valor auferido à CF. Devendo para isso verificar regularmente a compatibilização entre as obras de

restauro e o cronograma físico-financeiro, para então liberar os valores correspondentes já depositados pelo cessionário. Em resumo, o pagamento da Contrapartida Financeira deveria ser realizado mediante comprovação do andamento da obra. Todavia no período compreendido entre os anos 2001 e 2003 foram liberadas somente duas parcelas das dezoito previstas. Isto ocorreu devido a paralisação dos trâmites imposta pela ADin. Logo, o proprietário do Hotel Jaraguá realizou a obra de restauro as suas expensas e sem o acompanhamento técnico da EMURB e do DPH.

Entretanto, para obter a liberação total dos recursos aos quais tinha direito o proprietário do imóvel tombado deveria possuir em mãos o Termo de Aceitação Técnica da Obra emitido pela EMURB em conjunto com DPH. Esta prerrogativa recaia sobre os casos em que a obra não tivesse sido acompanhada pela Empresa Municipal, o que aconteceu no caso do Hotel Jaraguá e, para isso, era solicitado que fossem entregues relatórios, declarações e notas fiscais comprovando a conclusão da obra e os gastos com ela dispendidos.

Cumpra-se atentar que o responsável pelo Hotel ao solicitar a liberação das parcelas da TPC entregou como comprovante de pagamento a nota fiscal referente a um conjunto de elevadores e escadas rolantes. Entendemos a necessidade de tais itens para o funcionamento de um edifício do porte de um hotel, porém, somos da opinião que os mesmos não fazem parte do escopo de uma obra de restauro, ainda mais no caso do Hotel Jaraguá cuja preservação recai sobre elementos externos e internos específicos. Ou seja, o instrumento da Transferência de Potencial Construtivo não foi solicitado para conservar ou restaurar o imóvel tombado, mas sim como mecanismo de exceção à Lei de Uso e Ocupação do Solo para obtenção de parâmetros construtivos mais vantajosos.

Por ocasião da vistoria realizada no local para emissão do Termo de Aceitação a equipe da EMURB constatou que as obras, já em sua fase final, estavam em desacordo com o projeto aprovado pelo Departamento do Patrimônio Histórico e solicitou que este efetuasse vistoria urgente para atestar o fato. Então em dezembro de 2003 o DPH emitiu parecer contrário informando que a intervenção havia modificado características internas e externas objeto de tombamento por parte da Resolução sem a aprovação do órgão de preservação municipal. Logo, para que o montante disponibilizado pela operação de transferência fosse repassado ao proprietário do Hotel Jaraguá este deveria ajustar efetuar as reparações, de acordo com o aprovado, para assim obter o ateste do DPH.

Devendo aguardar a execução da obra de restauro assim como seu posterior ateste, no início do ano 2009 o interessado protocolou novo pedido de exceção a legislação e este se referia à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), conforme o processo P.A. 2001 – 0.258.377- 0. Mas, segundo o art. 211 do Plano Diretor Estratégico de 2002, o Hotel Jaraguá consta como pertencente à Zona de Preservação Cultural – Bens de Interesse Representativo (ZEPEC – BIR), logo, este não é passível de utilizar a OODC (SÃO PAULO, 2002).

O pedido de OODC foi separado do pedido de TPC transfigurando-se em um novo processo, o processo que trata da transferência encontrava-se no Departamento do Patrimônio Histórico, em novembro de 2017, aguardando análise da obra de restauro e modificação, para retorno a SPURbanismo e prosseguimento no que se refere a emissão, ou não, do Termo de Aceitação Técnica da Obra.

CONCLUSÃO

Através do presente trabalho pudemos apreender que a preservação do patrimônio cultural no âmbito do órgão municipal nasceu desconsiderando a questão econômica. Analisando os primórdios do órgão que viria a se transformar no Departamento do Patrimônio Histórico verificamos que o projeto inicial buscou fomentar a preservação por meio do reconhecimento de todas as formas de saber e fazer, e teve para isso grande apoio financeiro. Contudo, com o passar dos anos e as conseqüentes mudanças na estrutura organizacional da prefeitura de São Paulo foi-se alterando o escopo daquilo que se pensava digno de proteção bem como do quanto seria destinado em verba para o tema.

E assim, em 1975, quando finalmente se instituiu um órgão totalmente voltado para a questão da preservação não foram disponibilizadas nem verba para tanto, nem instrumental legislativo suficiente para que o órgão logo de início pudesse atuar como um agente forte na proteção dos bens culturais. Sendo assim o Departamento do Patrimônio Histórico teve que se concentrar em trabalhos auxiliares, contando com a ajuda financeira federal para conservar, e estadual para proteger, os bens históricos edificados.

Por meio dessa análise pudemos verificar que a preservação no âmbito do órgão municipal nasceu sem conexão com a questão econômica, ou seja, sem elaborar uma política que almejasse prover a proteção dos bens dispondo de incentivos e benefícios. Enquanto o outro órgão, COGEP, que pretendeu salvaguardar uma lista de imóveis previu a necessidade de destinar incentivos para a valorização dos bens, trabalhando com o binômio preservar e valorizar. E por mais que a princípio não tenha sido instituído um mecanismo que promovesse incentivos para a preservação do patrimônio, a característica que destacamos foi o interesse em avançar além do primeiro estágio, que era o da proteção, algo que não constatamos através dessa pesquisa com o órgão de preservação.

O entendimento dos primórdios da preservação se fez necessário para que pudéssemos compreender como se deu a implementação da Transferência de Potencial Construtivo, pois concebemos que parte da desvalorização do patrimônio cultural em São Paulo advém daquele primeiro momento, da instituição do DPH, quando não se pensou, ou não se quis pensar, no que seria necessário para manter economicamente os bens nos anos futuros. Ficando este tema a cargo do órgão de planejamento na figura da COGEP-EMURB através dos estudos sobre o Solo Criado, e dos instrumentos internacionais aqui citados, que contribuíram para a formular a TPC.

Apesar do Solo Criado ter nascido no mesmo contexto que o PLD e o *Space Adrift*, num período em que os países buscavam meios de controlar o uso do solo, a formatação do mecanismo brasileiro ao se referenciar nos modelos internacionais desconsiderou que em ambos os casos não havia margem para avaliar a efetividade dos instrumentos em decorrência da simultaneidade dos estudos, e ainda que, o sistema legislativo e administrativo daqueles países em muito diferia da realidade brasileira.

No início do nosso trabalho entendíamos que a TPC havia nascido com base no Solo Criado, mas ao longo do estudo pudemos perceber, que estes dois instrumentos são

desvinculados quando da implantação na cidade de São Paulo. Enquanto no Solo Criado a Transferência de Direito de Construir (TDC) seria viabilizada para o patrimônio cultural, infraestrutura urbana e áreas verdes, a TPC, nos estudos realizados pela EMURB-COGEF, é formatada exclusivamente para a preservação do patrimônio.

A Transferência de Potencial Construtivo nasce, por assim dizer, como um instrumento que seria viabilizado para compensar os proprietários de imóveis tombados do ônus imposto pelo tombamento e para promover a conservação dos imóveis protegidos. Contudo, no meio do processo, os trabalhos foram paralisados e prosseguiu-se com o estudo do Solo Criado, que, ao nosso entendimento seria mais rentável para a municipalidade.

E assim, somente em 1984 a Transferência de Potencial Construtivo entra em pauta novamente, na tentativa de dirimir o impacto das ações de salvaguarda o governo municipal propõe este instrumento como incentivo a conservação dos imóveis tombados, contudo, sem obter sucesso. Em 1992 a TPC é novamente proposta como incentivo à preservação do patrimônio cultural, passando a estar atrelada a Operação Urbana Anhangabaú em cujo perímetro ela estaria disponível aos proprietários de imóveis tombados. Porém mais uma vez o instrumento não obteve resultados expressivos e não pode ser avaliado. Três anos mais tarde com a finalização do prazo proposto para a Operação Anhangabaú foi instituída a Operação Urbana Centro.

Na Operação Urbana Centro, a TPC foi instituída como um instrumento que busca promover a conservação do bem protegido, mas podemos verificar através de nosso estudo de caso que o pressuposto não se realizou. Por influência de questões operacionais e de demanda, o proprietário do imóvel tombado não conseguiu realizar o restauro do imóvel com o valor advindo da contrapartida financeira, a obra estudada foi realizada com fundos disponíveis pelo próprio proprietário.

Entendemos que a Transferência de Potencial Construtivo contribuiu com a preservação do patrimônio cultural edificado e não para a conservação. Ela contribuiu com a preservação ao propor a transferência do potencial que o proprietário do bem não poderia utilizar, logo, preservava-se as características de volume do imóvel pois assim era possível angariar o instrumento. Agora, pelo nosso entendimento, para contribuir na conservação do imóvel o instrumento deveria prover meios para o proprietário pagar o projeto e a obra de restauro em seu período de duração e não por compensação como aconteceu no estudo de caso aqui realizado.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Carmen; CAMPOS, Candido Malta. Um ícone reaproveitado: O Hotel Jaraguá em São Paulo. In: VII Seminário DoCoMoMo Brasil, 2007, Porto Alegre. *Anais do VII Seminário DoCoMoMo Brasil, 2007*. v. 1. p. 1-20.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL, República Federativa do. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasil, 2004.

CALIL, Carlos Augusto; PENTEADO, Flávio Rodrigo. *Me esqueci completamente de mim, sou um departamento de cultura*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2015.

CARDOSO, Adauto Luís; RIBEIRO, Luís César de Queiroz. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima. *Solo Criado*. São Paulo: CEPAM, 1975.

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.

CJ ARQUITETURA. O anteprojeto da lei de desenvolvimento urbano - *Revista de Arquitetura Planejamento e Construção*. nº 16. São Paulo, 1977.

CLASSIFICADOS E INSCRITOS. Disponível em: <http://www.culture.gouv.fr>, acessado em: 25.06.2016.

COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br> Acessado em: 22. Dez.2017

COGEP, Coordenadoria Geral de Planejamento. *Política de controle de uso e ocupação do solo, política de preservação de bens culturais e paisagísticos: estudo de aperfeiçoamento de instrumentos existentes, estudos de instrumentos novos*. São Paulo: COGEP, 1979.

CONJUR. *Ministro garante continuidade de revitalização do Centro de SP*. Consultor Jurídico. 06 de abril de 2004. Disponível em: www.conjur.com.br Acessado em: 06.jan. 2018.

CONPESP, Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo. *Resolução 37/92 – Tombamento da Área do Vale do Anhangabaú (vide RES. 06/91; RES. 11/92; RES. 16/04)*. São Paulo, 1992.

CONPESP, Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo. *Processo 1999- 0.221.838-5*. São Paulo, 1999.

COSTONIS, John. *Space Adrift: Saving Urban Landmarks Through the Chicago Plan*. Illinois: University of Illinois, 1975.

EMURB, Empresa Municipal de Urbanização; COGEP, Coordenadoria Geral de Planejamento. *Estudo de implantação do instrumento transferência aplicado às áreas históricas do município de São Paulo, definidas como Z8-200 na lei nº 8.328 de 02/12/1975*. São Paulo: COGEP, 1977.

EMURB, Empresa Municipal de Urbanização. *Cartilha da Área Central*. São Paulo, 1997.

EMURB, Empresa Municipal de Urbanização. *Processo 1998-0.242.750-0*. São Paulo, 1998.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e Zoneamento*. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Edusp, 2005.

FRANÇA. *Loi nº 62-903 du 4 août 1962*. Complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière. Paris, 1962.

FRANÇA. *Loi nº 75-1328 du 31 décembre 1975*. Dite Galley portant réforme de la politique foncière. Paris, 1975.

JOSÉ, Beatriz Kara. *Políticas Culturais e Negócios Urbanos: a instrumentalização da Cultura na Revitalização do Centro de São Paulo 1975-2000*. São Paulo: Annablume, 2009.

LEFÉVRE, José Eduardo de Assis. Entrevista concedida à autora em janeiro de 2018, São Paulo, 2018.

MAYUMI, Lia. *Entrevista realizada com Murilo Marx*. São Paulo: Departamento do Patrimônio Histórico, 2005.

_____. *Taipa, canela-preta e concreto: estudo sobre o restauro de casas bandeiristas*. São Paulo: Editora Romano Guerra, 2008.

MONTANDON, Daniel Todtmann. *Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. *Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

_____. Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana. In BALBIM, R.; KRAUSE, C. *Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 161-216.

SÃO PAULO (cidade). *Decreto-Lei nº 430, 08 de julho de 1947*. Reorganiza a estrutura administrativa da Prefeitura, com o desdobramento da Secretaria de Cultura e Higiene, criada pelo Decreto-Lei nº 333, de 27 de dezembro de 1945, e dá outras providências.

SÃO PAULO (cidade). *Lei nº 7.694 de 07 de janeiro de 1972*. Dispõe sobre a criação da Coordenadoria Geral de Planejamento – COGEP, e dá outras providências. São Paulo, 1972.

SÃO PAULO (cidade). *Lei nº 8.204, de 13 de janeiro de 1975*. Dispõe sobre a criação da Secretaria Municipal de Cultura, e dá outras providências. São Paulo, 1975a.

SÃO PAULO (cidade). *Lei nº 8.326 de 27 de novembro de 1975*. Aprova o orçamento plurianual de investimentos para o Triênio 1976/78. São Paulo, 1975b.

SÃO PAULO (cidade). *Lei nº 8.328, de 02 de dezembro de 1975*. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no município, nas zonas de uso especiais Z8, cria novas zonas de uso, amplia zonas existentes e dá outras providências. São Paulo, 1975c.

SÃO PAULO (cidade). *Lei nº 9.725, de julho de 1984*. Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo de imóveis preservados; estabelece incentivos, obrigações e sanções relativas a preservação de imóveis, e dá outras providências. São Paulo, 1984.

SÃO PAULO (cidade). *LEI nº 10.209, de 09 de dezembro de 1986*. Dispõe sobre a construção de Habitações de Interesse Social para moradores de habitação sub-normal, concede incentivos, e dá outras providências. São Paulo, 1986.

SÃO PAULO (cidade). *Lei nº 10.676, de 07 de novembro de 1988*. Aprova o Plano-Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo, e dá outras providências. São Paulo, 1988.

SÃO PAULO (cidade). *Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991*. Estabelece programa de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabaú, cria incentivos e dá outras providências. São Paulo, 1991.

SÃO PAULO (cidade). *Lei nº 12.349 de 6 de junho de 1997*. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. São Paulo, 1997.

SÃO PAULO (cidade). *Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014*. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo, 2014.

SÃO PAULO (estado). *Decreto-Lei nº 149, de 15 de agosto de 1969*. Dispõe sobre o tombamento de bens, para a proteção do patrimônio histórico e artístico estadual. São Paulo, 1969.

SEMPLA, Secretaria de Planejamento. *Plano Diretor 1985-200*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 1985.