

Legislação e Instrumentos de Preservação: o caso de Cáceres-MT

Luciana Palaes Mascaro

Professora Doutora, UFMT, Brasil
mascaro.luciana@gmail.com

Gisele Carignani

Professora Doutora, UNEMAT, Brasil.
gisele.carignani@unemat.br

RESUMO

Este trabalho decorre da elaboração da minuta de Instrução Normativa para o centro antigo de Cáceres-MT, tombado pelo Iphan em 2010. A cidade conta com cerca de 90 mil habitantes e sua fundação remonta ao ano de 1778. A metodologia adotada para a discussão do tema foi pautada na legislação federal, nos instrumentos do Estatuto da Cidade e na análise das leis municipais que poderiam ter efeitos sobre a região da cidade de Cáceres onde se encontra seu patrimônio histórico, arquitetônico e paisagístico. Foram utilizados para análise, também, material produzido durante a pesquisa para desenvolvimento de uma minuta de instrução normativa para o centro tombado e durante a atualização do Plano Diretor do Município. Frente às análises ficou evidenciado que o Poder Público Municipal, embora responsável pela política de desenvolvimento urbano, segundo define o Estatuto da Cidade, no caso de Cáceres-MT, desenvolveu apenas parcialmente a legislação municipal: aprovou o Plano Diretor, mas não as leis complementares que poderiam dar respaldo e fundamentar uma estratégia para a preservação do patrimônio local.

PALAVRAS-CHAVE: Legislação. Patrimônio. Cáceres-MT.

INTRODUÇÃO

A cidade de Cáceres, no Estado de Mato Grosso, conta com cerca de 90 mil habitantes e sua fundação remonta ao ano de 1778. Sua localização estratégica, próxima à fronteira com a Bolívia e às margens do Rio Paraguai, é devida às políticas de ocupação e defesa do território no século XVIII e, portanto, sua história é relevante para o entendimento da formação país, bem como sua conformação morfológica e paisagística.

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan tombou o centro antigo de Cáceres em 2010 e em 26 de junho de 2012 o tombamento foi homologado e publicado no D.O.U.¹. O registro encontra-se no Livro do Tombo Histórico e Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico. Significa que foram reconhecidos, em nível nacional, valores históricos e culturais associados a esse centro tais como os expressos através de seu traçado urbano - que exhibe característica do urbanismo pombalino - e de sua paisagem, composta pelo terreno plano e a orla do Rio Paraguai. Existe um perímetro que define a área tombada e outro, maior, que define a área de entorno, como mostra a Figura 1.

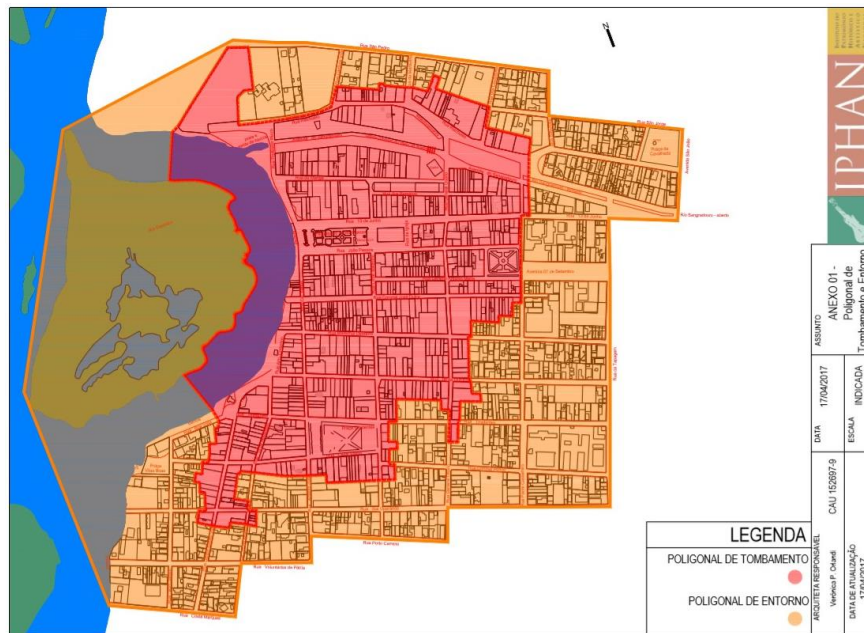
Embora o tombamento tenha dez anos, ainda não existe uma Instrução Normativa específica que regulamente as intervenções nos perímetros. Através dos Projetos de Extensão realizados em 2016 e 2017² em parceria com o Iphan-MT e com a mestrandia do PEP³, Verônica Orlandi, foram realizados estudos técnicos, a população foi consultada e elaborada uma minuta de Instrução Normativa. Esta encontra-se atualmente no Iphan e aguarda sugestões de alteração e/ou homologação.

¹ Processo de Tombamento Federal 1542- T-07 do Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico de Cáceres/MT, e Portaria Estadual Nº 027/2002.

² Projetos de Extensão registrados, sob coordenação da profa. Luciana Mascaro, no Sistema SIEx da UFMT sob os números 100420161158591607 e 240220171741321291, respectivamente.

³ Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Iphan - PEP:
<http://portal.iphan.gov.br/pep>

Figura 1 - Cáceres-MT, Poligonais de tombamento



Fonte: Mascaro, L.; Orlandi, V.; Iphan-MT; 2017 - produto dos Projetos de Extensão e das práticas supervisionadas do PEP

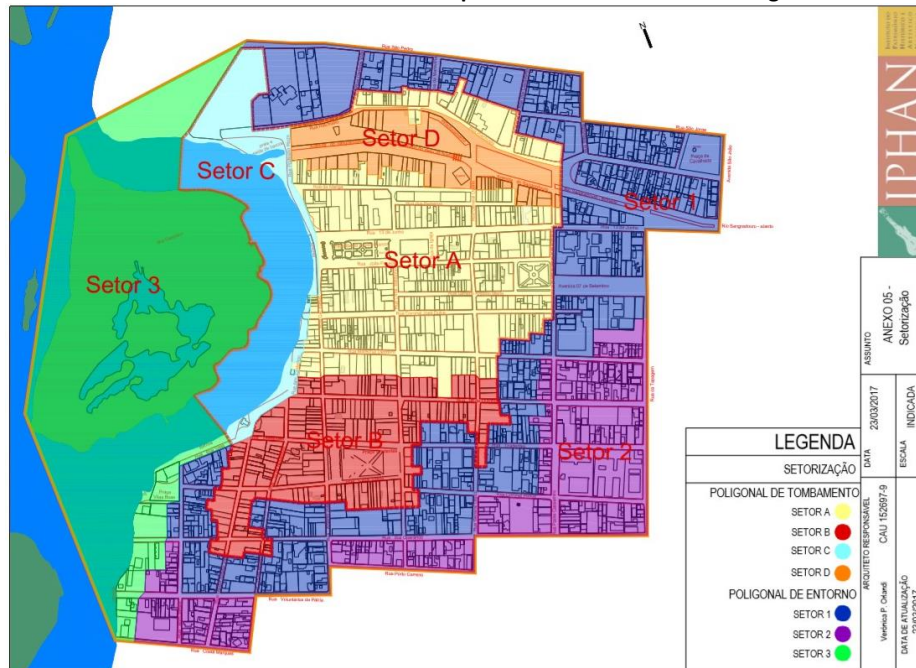
Os valores culturais do centro da cidade também são reconhecidos em nível Estadual e Municipal: o Estado igualmente definiu um perímetro para a preservação, que é parecido com o perímetro definido em nível Federal⁴, e o Município reconheceu algumas edificações isoladas, de arquitetura mais expressiva (CÁCERES (MT), 1992) (LEITE, 2018, P.38), mas não definiu perímetro. Nem em nível Estadual nem em Municipal foram definidas legislações que deem suporte aos tombamentos. Dessa forma, nessas esferas, não existem estratégias bem estabelecidas de preservação do patrimônio construído, apenas o registro deles (LEITE, 2018, P.38).

Durante as pesquisas realizadas, ficou evidente que um dos aspectos mais importantes para manter a preservação do centro antigo, além da preservação do traçado urbano, é a manutenção do gabarito das edificações e as alturas predominantes das edificações em relação às calhas das ruas. Alterações nessas relações podem gerar a descaracterização da paisagem local, que também é protegida pelo tombamento. O Iphan-MT, com base em legislações mais abrangentes, não tem aprovado a construção que destoam da massa predominante nos perímetros de tombamento e de entorno. Essa restrição é encarada como prejuízo por alguns proprietários que reivindicam o direito de explorar economicamente suas propriedades através do incremento do número de pavimentos, ou seja, reivindicam o seu direito de construir. E é apontada como entrave ao desenvolvimento da cidade.

Na minuta de Instrução Normativa acima citada foram definidos setores no perímetro de tombamento, cada qual com sua definição de gabarito máximo a ser praticado (Figura 2), visando a preservação da largura das calhas das ruas em relação às alturas das construções antigas e da paisagem da cidade.

⁴ Divisão de Patrimônio Histórico da Secretaria de Estado de Cultura SEC-MT, por meio da Portaria Estadual Nº 027/2002

Figura 2 – Cáceres-MT, poligonais de tombamento e setores propostos com diferentes restrições de gabaritos. Em amarelo o setor mais restritivo que do núcleo urbano mais antigo



Fonte: Mascaro, L.; Orlandi, V.; Iphan-MT; 2017 - produto dos Projetos de Extensão e das práticas supervisionadas do PEP

Soma-se a esse quadro o fato de o município não aplicar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que deveriam ser a base das políticas públicas para articular preservação do patrimônio e restrições impostas aos proprietários pelo tombamento. Além disso, não possui Lei de Uso e Ocupação do Solo nem definição de Coeficiente de Aproveitamento dos terrenos. No início de 2019 foi elaborada a atualização do Plano Diretor que incluiu a Lei de Uso e Ocupação do Solo e Zoneamento Territorial, que aguarda aprovação pela Câmara Municipal.

O Plano Diretor, revisto e atualizado em 2019, em seu Art. 29 estabelece as Zonas de Especial Interesse Histórico e Cultural (ZEIHC) conceituando-as como áreas cujo objetivo é a preservação do patrimônio arquitetônico tombado. Estabelece para essa área: a requalificação urbanística e ambiental; incentivo de atividades culturais e de lazer diurno e noturno; recuperação do conjunto arquitetônico resguardando as principais características originais; prioriza a segurança pública; sugere a garantia da acessibilidade e qualificação das vias para privilegiar o pedestre, o ciclista, o transporte coletivo e os portadores de necessidades especiais; sugere a fiscalização do atendimento aos horários para tráfego pesado e para carga e descarga nas ZEIC; incentiva o uso misto. Requer ainda que quando houver a revitalização proposta em área do Centro Histórico, os projetos técnicos deverão ser previamente submetidos à apreciação e aprovação do Iphan-MT e órgãos estadual e municipal competentes.

No seu CAPÍTULO III – DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR Art. 118, Lei específica de iniciativa do Poder Executivo Municipal, esclarece que poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, seja pessoa de direito público ou privado, a exercer o direito de construir em outro local passível de receber o potencial construtivo, ou aliená-lo, mediante escritura pública, parcial ou totalmente, para fins de: implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural. Especifica que utilizando-se desse instrumento, os

valores auferidos com a venda dos estoques da outorga onerosa do direito de construir serão repassados integralmente ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, devendo tal repasse estar consignado no Orçamento do Município. Esses valores provenientes desse instrumento serão aplicados para a consecução dentre outras finalidades: a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Outro instrumento acolhido pelo Plano Diretor com ação direta sobre a área de patrimônio é a Operação Urbana Consorciadas estabelecida com a finalidade, entre outras, de valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico.

Pertencente ao escopo do Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo estabelece em seu Art. 10 que cabe ao Poder Executivo Municipal a aprovação de projetos e licenciamento das obras da área do polígono de tombamento, observando as disposições previstas na legislação urbanística municipal, na legislação ambiental, nessa lei e sua regulamentação, além da legislação estadual e federal aplicável. Ressalta ainda no Art. 22 que as obras a serem realizadas em edificações e sítios urbanos integrantes do patrimônio histórico e cultural municipal, estadual ou federal deverão atender às normas próprias estabelecidas pelo órgão de proteção competente.

No Art. 255 dessa mesma lei estabelece a criação do Programa Municipal de Regularização Edilícia destinado à regularização das edificações irregulares, oferecendo parâmetros e incentivos para ocupação da edificação com valor histórico e arquitetônico. Em seu Art. 403 restringe a utilização de qualquer elemento de vedação de fachada no setor histórico, nas unidades de interesse de preservação.

Assim, existe um arcabouço legal que permitiria a criação de um ambiente favorável para a preservação do patrimônio construído. Porém, foram apuradas falhas nas legislações e nas políticas públicas cacerenses, que podem ser comuns entre municípios cujos centros antigos são tombados e onde prevalece a prática da política local *caseira*.

OBJETIVOS E METODOLOGIA

Durante as pesquisas para o desenvolvimento de uma minuta de Instrução Normativa para o perímetro tombado de Cáceres, foram observadas diversas dificuldades para se efetivar ações de conservação e preservação do patrimônio local. Em decorrência dessa experiência, o objetivo deste trabalho foi analisar a legislação municipal e os instrumentos previstos, principalmente no Estatuto da Cidade, para verificar de que forma eles podem auxiliar no estabelecimento de uma política pública eficiente para a preservação do patrimônio. E, por outro lado, como a inexistência ou a não aplicação de algumas leis e instrumentos, podem prejudicar a elaboração de uma política pública para esse fim.

O procedimento metodológico de apoio para a discussão do tema foi pautado na análise das leis municipais e outras leis que poderiam ter efeitos sobre a região da cidade de Cáceres onde se encontra seu patrimônio histórico, arquitetônico e paisagístico. Foram utilizados para análise, também, material produzido durante a pesquisa citada e a atualização do Plano Diretor do Município, tais como iconografia, levantamento fotográfico, entrevistas realizadas com moradores, revisão bibliográfica e levantamentos de dados primários e secundários diversos.

Além da legislação e dos instrumentos, no material levantado, foram observadas questões relevantes para a compreensão das dificuldades e até de conflitos observados em Cáceres, como por exemplo, a verticalização das edificações na região de interesse.

VERTICALIZAÇÃO EM CÁCERES?

Em Cáceres, preservar o gabarito predominante é fundamental, especialmente no núcleo urbano antigo, pois verticalizações, mesmo que pouco acentuadas, podem descaracterizar a morfologia e as relações compositivas da paisagem tombada. A área central é constituída por um sítio plano, pelo rio Paraguai e pela chamada Ilha Castriollon, situada face à Praça Barão do Rio Branco. No extremo oposto da praça, predomina a Catedral de São Luíz de Cáceres, edificação mais imponente do perímetro tombado, com duas torres laterais que se destacam na paisagem por sua altura. O vazio da praça valoriza a igreja e o local é reconhecido como cartão-postal da cidade. Caso a Catedral seja subjugada por edificações altas, perderá todo seu destaque, como se vê na Foto 1.

Foto 1 - Paisagem com Catedral de São Luiz de Cáceres, MT.



Fonte: Acervo IBGE. Autor: Faludi, Stivan; Speridião, Faissol, 1923-. Data: 1953.

Entretanto, o tombamento do centro antigo de Cáceres provocou demanda de verticalização nessa região da cidade, entendendo-se por verticalização, neste contexto, o acréscimo de alguns pavimentos às edificações baixas existentes ou a construção de edificações de até quatro pavimentos, e não arranha-céus de vários andares. Proprietários de imóveis ali situados se sentiram prejudicados pois constataram que, a partir do tombamento, a construção de pavimentos está submetida a controle ou a interdição pelo IPHAN-MT. Segundo alegações

ouvidas em visitas e em oficinas⁵ realizadas na cidade, esse impedimento causa prejuízos financeiros aos proprietários e é uma das fontes de objeções ao tombamento. Anteriormente ao tombamento, apenas algumas edificações de gabarito destoante foram construídas na região central; raras possuem três pavimentos, como é o caso de alguns exemplares no entorno da praça Barão do Rio Branco, Foto 2.

Foto 2 - Edificações com mais de 1 pavimento no entorno da Catedral de São Luiz, praça Barão do Rio Branco, Cáceres-MT.



Fonte: Fonte: Mascaro, L.; Orlandi, V.; Iphan-MT; 2017

Além disso, a julgar pela análise de fotografias de vários períodos, sua região central nunca foi densamente ocupada, pois os terrenos originais eram generosos, com as casas na testada do lote e quintais profundos (Foto 3). A dinâmica urbana levou ao desmembramento desses terrenos existentes no centro, que passaram a abrigar outras construções de gabarito baixo, mas não a verticalização acentuada. Em paralelo, novos bairros foram abertos. Trata-se de uma cidade cuja expansão territorial urbana se acentuou entre 1960 e 1970 (ARRUDA, 2018), quando se estabeleceu sua ligação por via terrestre com Cuiabá e quando sua população dobrou. Segundo informações do IBGE, em 1961 a cidade contava com 28.078 habitantes⁶, em 1973, com 85.699 habitantes⁷ e, em 2018, a estimativa foi de 93.882 habitantes⁸. Atualmente, segundo consta no Plano Diretor vigente, de 2010, a cidade conta com um perímetro urbano de 69.835.961 m², ou aproximadamente 69 km², com 40.876 imóveis e com 12.446 terrenos

⁵ Foram realizados três eventos abertos à população em geral, intitulados “Encontros do Patrimônio Cultural de Cáceres”, cujo principal objetivo foi estabelecer uma via de comunicação com os cidadãos cacerenses sobre o tema da preservação do patrimônio cultural da cidade. O “I EPCC” foi realizado de 26 a 28/04/2016; o “II EPCC” de 30/11 a 01/12/2016 e o “III EPCC”, dia 02/05/2017, todos no Auditório do Centro Cultural de Cáceres. Foram ações dos Projetos de Extensão acima citados.

⁶ Anuário estatístico do IBGE. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=720&view=detalhes> Acesso em: 20/05/2019.

⁷ Idem.

⁸ IBGE Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/caceres/panorama> Acesso em 20/05/2019.

baldios, ou seja, cerca de 30% de vazios urbanos (CÁCERES (MT), 2010). Cáceres seguiu o modelo de espraiamento do território urbanizado, comum no Brasil. Não existem áreas na cidade onde a verticalização seja acentuada, com presença de torres altas. Assim, o adensamento nunca esteve entre as pautas do poder público municipal como estratégia de planejamento urbano e de preservação de patrimônio.

Foto 3 - Área central de Cáceres-MT com lotes e Catedral de São Luiz.



Fonte: Acervo IBGE. Autor: Faissol, Speridião, 1923-; Faludi, Susan. Data: 1953.

É necessário também considerar o impacto do tombamento sobre os habitantes e sobre os proprietários atingidos por restrições. Lembrando que a Constituição Federal de 1988 determina, em seu artigo 5º, XXIII, que “a propriedade atenderá a sua função social” (BRASIL, 1988), o que significa que, como nos explica Maricato (2014), “a propriedade privada não é absoluta” e é limitada pelo interesse coletivo. Considerando que o patrimônio reconhecido e tombado pelo Iphan em Cáceres-MT é de interesse coletivo, toda propriedade privada que dele faz parte está limitada e deve cumprir sua função social. Tal entendimento não é generalizado. Apenas através do tombamento é que houve compreensão do significado do referido artigo da CF. O sentimento de descobrir que o poder de decisão sobre o próprio imóvel é limitado causou reações negativas ao tombamento, bem como questionamentos sobre a impossibilidade de acrescentar pavimentos às edificações tombadas.

Não obstante, a área central é valorizada em relação às áreas periféricas da cidade. Aí está a maior oferta de infraestrutura urbana⁹, de comércio, de serviços e de instituições públicas e privadas; nas periferias tais funções são deficitárias. Na região central existem habitações, bancos, e atividades comerciais e de lazer, funções da dinâmica favorável de apropriação e uso do espaço ainda existente no centro, que evita a degradação, a desvalorização e o abandono da região tombada.

Assim, a reivindicação pela construção de vários pavimentos na área de tombamento de Cáceres pode ser atribuída a fatores como: a) centro valorizado pela infraestrutura urbana já

⁹ Ver dados sobre a “deficiência de infra-estrutura básica” do Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Cáceres, de 2010.

existente; b) associação entre o progresso da cidade e os símbolos do progresso (edifícios altos, viadutos e outros), ou seja, a cidade poderia estar desenvolvida se não fosse pelo tombamento; c) sentimento de restrição ao direito de propriedade e de que o tombamento causa prejuízo financeiro.

Observa-se que a demanda pelo direito de construir vários pavimentos – ou demanda pela possibilidade de explorar ao máximo o valor do terreno - é reativa às restrições do tombamento, as quais se atribuem prejuízos financeiros.

Assim, a reivindicação pela construção de vários pavimentos na área de tombamento de Cáceres pode ser atribuída a fatores como: a) centro valorizado pela infraestrutura urbana já existente; b) associação entre o progresso da cidade e os símbolos do progresso (edifícios altos, viadutos e outros), ou seja, a cidade poderia estar desenvolvida se não fosse pelo tombamento; c) sentimento de restrição ao direito de propriedade e de que o tombamento causa prejuízo financeiro.

Observa-se que a demanda pelo direito de construir vários pavimentos – ou demanda pela possibilidade de explorar ao máximo o valor do terreno - é reativa às restrições do tombamento, as quais se atribuem prejuízos financeiros.

LEGISLAÇÕES INCIDENTES E (IN)EXISTENTES EM CÁCERES

Transferência do Direito de Construir

Por se tratar de área tombada, foi apurado se a aplicação do instrumento previsto no Estatuto da Cidade para desenvolvimento de políticas públicas voltadas à preservação do patrimônio construído - a Transferência do Direito de Construir - seria de aplicação no local.

A definição e o entendimento da Transferência do Direito de Construir data da década de 1970, em cidades europeias, e está ligado a estratégias de *“enfrentamento dos efeitos da dinâmica capitalista de produção do espaço urbano”* (BARBOSA, 2017), como explica Barbosa (2017):

o “solo criado” surge como um novo instrumento de política urbana, com efeitos de regulação pública do uso do solo [...]. As reflexões sobre este conceito se iniciaram na França e na Itália que, com o uso dessa ferramenta, desvincularam o direito de propriedade do direito de construir na lógica da ocupação da terra urbana (BARBOSA, 2017).

No Brasil, o conceito de “solo criado” também começou a ser discutido na década de 1970 e será incorporado em 2001 ao Estatuto da Cidade (BARBOSA, 2017). A lógica do “solo criado” está vinculada ao Coeficiente de Aproveitamento único dos terrenos, que deve ser definido pelo poder público municipal; construções que ultrapassem o coeficiente único definido são consideradas como solo criado. Consequentemente, só pode haver solo criado e transferência do potencial construtivo, através do instrumento Transferência do Direito de Construir, se o coeficiente único estiver definido.

Assim, a Transferência do Direito de Construir permite uma dinâmica segundo a qual o proprietário pode, através do poder público, construir em outro local, se não puder construir no próprio terreno. Ou, pode vender seu direito de construir. Dessa forma, o poder público

consegue atuar, pois controla a “cessão de potencial construtivo em troca de ações de interesse público” (BARBOSA, 2017). Então, o poder público deve definir regiões da cidade que podem ser adensadas e verticalizadas e quais devem manter gabaritos reduzidos.

Esse instrumento possibilita mitigar o ônus que recai sobre o proprietário de imóvel tombado pois, permite ao mesmo que exerça seu direito de construir em outras regiões da cidade ou que venda esse direito e disponha de recursos financeiros. Nas palavras de Barbosa (2017), “por natureza, a Transferência do Potencial Construtivo é um dispositivo que visa equilibrar interesses públicos e privados em função da proteção ao patrimônio cultural” e, por isso mesmo, “deve ser visto como um incentivo à proteção ao patrimônio cultural” e não apenas como compensatório ao proprietário. Portanto, para que funcione, o instrumento deve estar implementado por legislações municipais que determinem que o recurso obtido deva ser revertido, todo ou em parte, para manutenção dos bens culturais. Caso contrário, não há garantias de que o imóvel tombado seja beneficiado. No Brasil, principalmente nos grandes centros, como observa a autora, a Transferência do Direito de Construir não tem conseguido atingir seus objetivos, que é dar prevalência ao interesse público. Aspecto positivo no caso de Cáceres é que o Plano Diretor de 2019, que aguarda aprovação pela Câmara Municipal, procura dar prevalência ao interesse público pois define que recursos obtidos através do instrumento devem ser revertidos ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Mas, mesmo com a aprovação do Plano Diretor de 2019, haveria dificuldades na aplicação da Transferência do Direito de Construir, pois ainda seriam necessárias outras leis municipais complementares.

Instrução Normativa específica para Cáceres

A partir recém-elaborada minuta de Instrução Normativa, que aguarda modificações e/ou homologação pelo Iphan, se pode verificar onde e quais as limitações de gabaritos se aplicariam. Seguem os trechos da minuta que dizem respeito à preservação da paisagem e dos gabaritos (Figura 2):

- Art. 43. No setor A todas as edificações devem ter gabarito de um pavimento, com a altura mínima de quatro metros e cinquenta centímetros e máxima de cinco metros e cinquenta centímetros;

- Art. 44. No setor B todas as edificações devem ter gabarito de um pavimento, com a altura mínima de quatro metros e cinquenta centímetros e máxima de seis metros e cinquenta centímetros, seguindo regras abaixo: I - as edificações com altura acima de cinco metros e trinta centímetros podem ter mezanino de no mínimo dois metros e trinta centímetros de altura; II - os mezaninos não podem ser apoiados nas paredes das fachadas. Parágrafo único. O mezanino, citado nos incisos I e II deste artigo é caracterizado como um piso intermediário que não ocupa a totalidade da área de implantação definida pelo perímetro das paredes exteriores, podendo ser colocadas janelas desde que não estejam localizadas nas fachadas voltadas para a rua;

- Art. 48. As edificações localizadas no Setor 1 devem seguir os critérios: I - ter no máximo 2 pavimentos;

- Art. 49. As edificações localizadas no Setor 2 poderão ter três pavimentos;

- Art. 50. A baía de São Luís de Cáceres e ilha Castrillon fazem parte do Setor 3, onde devem ser preservados os eixos visuais a partir do rio e a partir dos logradouros, praias e praças nas margens.

Como a Instrução Normativa não está em vigor e o Plano Diretor de 2019 não foi aprovado pela Câmara Municipal, o Iphan-MT vem tomando como parâmetro para a análise de projetos de intervenção na região tombada de Cáceres legislações abrangentes (como as Cartas Patrimoniais), os gabaritos predominantes nos logradouros, os Códigos de Posturas Municipais antigos, a Instrução Normativa de Cuiabá e, também, aspectos da minuta de Instrução Normativa¹⁰ - já que foi elaborada em parceria com o próprio Iphan-MT e com base em levantamentos de dados in loco e junto à população cacerense.

Infere-se, por isso, que não há clareza das restrições em verticalizar, pois a Instrução Normativa não está em vigor e as decisões do Iphan-MT, quanto à aprovação de projetos nos perímetros de tombamento e de entorno, vêm sendo tomadas, também, com base em documentos que não são específicos do município. Esta situação também dificulta a elaboração de estratégias de preservação do patrimônio que vislumbrem a aplicação do Transferência do Direito de Construir, pois as restrições de gabarito são indefinidas e não se sabe quais imóveis poderiam ser contemplados por este instrumento.

Legislações Municipais

No que tange à aplicação do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) como estratégia de incentivo à preservação do patrimônio, vigora tal confusão que nem mesmo os proprietários sabem se têm direito a desconto ou isenção. Costa (2020, p.121) faz descrição detalhada sobre o assunto, mostrando que, de início, “o tombamento individual do Município, ocorreu em função do interesse de isentar alguns imóveis do IPTU e da necessidade de justificar que o município possuía monumentos históricos, para o pleito do tombamento federal”.

A autora continua mostrando que, com o passar do tempo, a isenção do IPTU passou a concedida apenas aos proprietários dos imóveis tombados em nível municipal que dispusessem de “comprovação da averbação em cartório e mediante comprovação da preservação do imóvel” (COSTA, 2020, p.131), levando a população a pensar que, mesmo tendo imóvel dentro dos perímetros de tombamento federal, vários imóveis não seriam tombados, pois não desfrutam da isenção do IPTU. Apesar disso, em 26 de dezembro de 2019, o novo Código Tributário do Município foi aprovado e “continuará a legislar em benefício dos 48 imóveis tombados isoladamente” (COSTA, 2020, p.320). Mas, para total espanto, não existe lei ou decreto municipal que relacione quantas e quais são as edificações tombadas em nível municipal, como relata a autora (COSTA, 2020, p.197).

Foi encontrada a Lei Complementar Nº. 90 de 29 de dezembro de 2010, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Cáceres, revisado e atualizado, mas ainda não aprovado, como já citado. Portanto, a cidade dispõe de um plano diretor, como determina a política federal através do Estatuto da Cidade, mesmo que não atualizado. Foi encontrado na Seção VI do Plano Diretor vigente o conteúdo que se dedica à Transferência do Direito de Construir: o artigo 92 determina que cabe ao Poder Público Municipal “autorizar o proprietário

¹⁰ Informações fornecidas pela Superintendente do Iphan-MT, Amélia Hirata, em 05/06/2018.

de imóvel localizado na Zona de Adequação Ambiental do distrito-sede de Cáceres a exercer em outro local, passível de receber o potencial construtivo” (CÁCERES (MT), 2010), entre outros, nos casos de “I – de interesse de preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural” (CÁCERES (MT), 2010). Além disso, mais adiante, no § 1º do mesmo artigo 92, está definido que os “Coeficientes de Aproveitamento de cada área ou zona” da cidade deve “ser definida na Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, observadas as características infra-estruturais, físicas, ambientais e socioeconômicas compatíveis” (CÁCERES (MT), 2010).

Foi procurada, então, a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano da cidade para conhecer o Coeficiente de Aproveitamento especificado para a área tombada, pois esse coeficiente permite a realização do cálculo das áreas transferíveis. Infelizmente, não foi possível localizá-la. Em contato com um dos vereadores da cidade, obteve-se a informação de que “nosso município não tem um código de uso e ocupação do solo individualizado. Temos um código de obras e postura, (...) estamos trabalhando para modernizar, separando o código de obras”¹¹. Nesse ponto, fica evidente que, se por um lado, o município cumpriu a exigência de elaborar um plano diretor para si, por outro, deixou de desenvolver uma das leis municipais mais importantes para o planejamento da cidade que é a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano. Esta legislação, juntamente com o Zoneamento Urbano, está contemplada no escopo de revisões do Plano Diretor de 2019.

Na ausência da referida lei, buscou-se o Código de Obras e Posturas Municipais (CÁCERES (MT), 1995), conforme indicado pelo vereador, e foi encontrado. Nele estão definidas as Taxas de Ocupação para os terrenos - mas não os Coeficientes de Aproveitamento:

- Art. 7º Para as construções residenciais o coeficiente ou taxa de ocupação não poderá exceder 75% (setenta e cinco por cento) (CÁCERES (MT), 1995);
- Art. 8º Para as construções comerciais e industriais, a taxa de ocupação poderá atingir até 90% (noventa por cento), desde que outros dispositivos deste Código sejam obedecidos (CÁCERES (MT), 1995);
- Art. 9º As edificações residenciais em lotes de esquina poderão ocupar 75% (setenta e cinco por cento) da área do lote, respeitados os recuos frontais de cada logradouro definidos por este Código (CÁCERES (MT), 1995).

A Lei Orgânica Municipal (CÁCERES (MT), 2019) tampouco define os Coeficientes de Aproveitamento dos terrenos urbanos da cidade, embora reconheça, indiretamente, ser esta uma competência do município:

- Artigo 6º - Ao município compete prover a tudo quanto diga respeito a seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:
 - (...) II - elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
 - (...) XII - planejar o uso e a ocupação do solo em seu território, especialmente em sua Zona Urbana (CÁCERES (MT), 2019).

Assim, verifica-se na cidade que vigora o que Silva (1981, p.256) dizia há mais de 30 anos:

¹¹ Conversa com o vereador Cezare Pastorello, através de rede social, em 06/06/2018.

no sistema vigente o coeficiente de aproveitamento dos terrenos edificáveis é variável em função das determinações da legislação de uso e ocupação do solo, dependendo da definição da densidade estabelecida para as diversas zonas da cidade. Isso quando existe legislação de uso e ocupação, porque, não raro, vige, nesse assunto, anarquia total, indisciplina completa.

Dessa forma, como o Coeficiente de Aproveitamento não está definido para o município de Cáceres, é inviável vislumbrar a Transferência do Direito de Construir como instrumento de preservação do patrimônio cultural, para fazer prevalecer o interesse público sobre o privado e, mesmo para mitigar alegados prejuízos financeiros, decorrentes de tombamentos. Na prática, é impossível calcular as áreas potencialmente transferíveis a que teriam direito esses proprietários. Aguarda-se, portanto a aprovação do novo Plano Diretor que, apesar de contemplar tais informações e leis complementares em seu escopo, na sua forma original, não se tem garantias de sua integralidade após análise e votação.

CONCLUSÕES

Fica evidenciado, ao final, que o Poder Público municipal, embora responsável pela política de desenvolvimento urbano, segundo define o Estatuto da Cidade, no caso de Cáceres-MT, desenvolveu apenas parcialmente a legislação municipal: aprovou o Plano Diretor de 2010, mas não as leis complementares que poderiam dar respaldo e fundamentar uma estratégia para a preservação do patrimônio local. E ainda não aprovou o Plano Diretor de 2019. A Transferência do Direito de Construir, existente no Plano Diretor da cidade, não pode ser aplicado pois carece de leis complementares que o viabilizem e implementem. Existe, assim, uma desarticulação entre determinações dadas por um tombamento federal e a política de preservação do patrimônio municipal. É possível que tal desarticulação, observada através do estudo do caso de Cáceres, aconteça em outras cidades.

Pelo fato de nunca ter existido definição de Coeficientes de Aproveitamentos nas legislações municipais de Cáceres, fica impraticável estimar se proprietários atingidos pelo tombamento teriam direito a potencial construtivo transferível. Como consequência, fica impossibilitada a aplicação do instrumento de Transferência do Direito de Construir para atingir objetivos de preservação do patrimônio cultural e do interesse coletivo e, também, de equilíbrio com o interesse privado. Poderiam existir meios de mitigar eventuais prejuízos alegados pelos proprietários de imóveis do centro tombado de Cáceres, elaborando políticas públicas voltadas à preservação do patrimônio, envolvendo mecanismos como descontos/isenção de IPTU e de Transferência do Direito de Construir.

A inexistência das leis complementares ao Plano Diretor do Município de Cáceres pode ser atribuída a vários fatores, tais como a vontade política – já que prevalece a prática local sobre decisões técnicas –, o desconhecimento dos instrumentos do Estatuto das Cidades e até da Constituição Federal, corpo técnico e poder legislativo municipais alheios ao assunto, ausência de políticas articuladas entre os diferentes níveis de tombamento (municipal, estadual e federal). Um dos fatores que se deve citar também é o desconhecimento, por parte do proprietário de imóvel tombado, de que legislações e políticas públicas bem elaboradas poderiam favorecê-lo. Nesse quadro, cabem ações de informação e formação direcionados aos quadros técnicos da prefeitura, aos vereadores e aos cidadãos interessados. Além disso, é urgente que os entes que reconhecem o patrimônio construído de Cáceres através de tombamento se engajem no

desenvolvimento de políticas públicas articuladas para a preservação e conservação desse patrimônio.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, T. L. P. de. **Urbanização de Cáceres**: a influência do rio Paraguai na sua origem e os novos rumos da configuração do espaço. Trabalho de Conclusão de Curso do Curso de Arquitetura e Urbanismo. UNEMAT-MT, 2018.

BARBOSA, Bárbara Lopes. Transferência do potencial construtivo no Brasil. Convergência das políticas urbanas e de proteção ao patrimônio cultural. *Arquitextos*, São Paulo, ano 18, n. 206.05, Vitruvius, jul. 2017. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/18.206/6634>. Acesso em: 03 mai. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 10 mai. 2019.

CÁCERES. **Lei Municipal nº 891, de 16 de novembro de 1982**. Disponível em: <https://sic.tce.mt.gov.br>. Acesso em: 22 mai. 2019.

CÁCERES. **Código de Obras e Posturas Municipais**. Lei Complementar nº 19, de 21 de dezembro de 1995. Atualizado até a Lei Complementar nº 85, de 13/09/2010. Disponível em: https://sic.tce.mt.gov.br/146/assunto/listaSubItem/id_assunto/1456 Acesso em: 31 mai. 2018.

CÁCERES. **Plano Diretor - LC nº 90, de 29 de dezembro de 2010**. Institui a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Cáceres, p. 40-41. Disponível em: http://www.caceres.mt.gov.br/downloads/01.Lei_Complementar_n_90.pdf Acesso em: 31 mai. 2018.

CÁCERES. **Lei Orgânica Municipal**. Atualizada até a Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 37, de 11 de nov. de 2019. Disponível em: https://sic.tce.mt.gov.br/146/assunto/listaSubItem/id_assunto/1456. Acesso em: 22 mai. 2020.

COSTA, Dilma Lourença da. Patrimônio Histórico e Conflitos Socioterritoriais: Paradoxos da (i)legibilidade dos tombamentos e das normas de preservação, a partir de Cáceres-MT. Tese de Doutorado. São Carlos-SP, Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar. 2020, p.121.

LEITE, Maria Solange Sá. A Cidade de Cáceres/MT e o seu Patrimônio Cultural: Produção de um guia didático-histórico. Dissertação de Mestrado. Cáceres-MT, Programa de Mestrado Profissional em Ensino de História, ProfHistória, UNEMAT, 2018, p. 38.

MARICATO, Ermínia. erminiamaricato.net. Nossas cidades são um grande negócio na mão de poucos. [blog internet]2014. Disponível em: <https://erminiamaricato.net/2014/05/13/nossas-cidades-sao-um-grande-negocio-na-mao-de-poucos/>. Acesso em: 12 mai. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1981, p. 256