

Legislación e Instrumentos de Preservación: el caso de Cáceres-MT

Luciana Pelaes Mascaro

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

Gisele Carignani

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

RESUMEN

Esta investigación transcurre de la elaboración de la minuta de Instrucción Normativa para el centro antiguo de Cáceres-MT, declarado patrimonio histórico por el IPHAN en 2010. La ciudad tiene aproximadamente 90 mil habitantes y su fundación remonta al año de 1778. La metodología adoptada para la discusión del tema fue pautada en la legislación federal, en los instrumentos del Estatuto de la Ciudad y en análisis de las leyes municipales que podrían tener efectos sobre la región de la ciudad de Cáceres donde se encuentra su patrimonio histórico, arquitectónico y paisajístico. Fueran utilizados para análisis, también, materiales producidos durante la pesquisa para desarrollo de una minuta de Instrucción Normativa para el centro declarado como patrimonio histórico y durante la actualización del Plan Director del Municipio. Frente a los análisis se quedó evidenciado que el Poder Público Municipal, aunque responsable por la política de desarrollo urbano, según define el Estatuto de la Ciudad, en el caso de Cáceres-MT, desarrolló solo parcialmente la legislación municipal: aprobó el Plan Director, pero no las leyes complementares que podrían dar respaldo y fundamentar una estrategia para la preservación del patrimonio local.

PALABRAS CLAVE: Legislación. Patrimonio. Cáceres-MT.

1 INTRODUCCIÓN

La ciudad de Cáceres, en el Estado de Mato Grosso, tiene aproximadamente 90 mil habitantes y su fundación remonta al año de 1778. Su localización estratégica, próxima a la frontera con Bolivia y a las orillas del Rio Paraguay, es debida a las políticas de ocupación y defensa del territorio en el siglo XVIII y, por lo tanto, su historia es relevante para el entendimiento de la formación del país, bien como su conformación morfológica y paisajística.

El Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional – IPHAN declaró patrimonio histórico el centro antiguo de Cáceres en 2010 como centro histórico y en 26 de junio de 2012 su nuevo *status* fue homologado y publicado en el D.O.U.¹. El registro se encuentra en el Libro de Registro Histórico y Arqueológico, Etnográfico y Paisajístico. Significa que fueron reconocidos, en nivel nacional, valores históricos y culturales asociados a ese centro tales como los expresos a través de su trazado urbano - que exhibe característica del urbanismo pombalino (de la época de Marquês de Pombal – 1699-1782) y de su paisaje, compuesta por terreno llano y a la orilla del Rio Paraguay. Existe un perímetro que define el área declarada patrimonio histórico y otro, mayor, que define el área del entorno, como muestra la Figura 1.

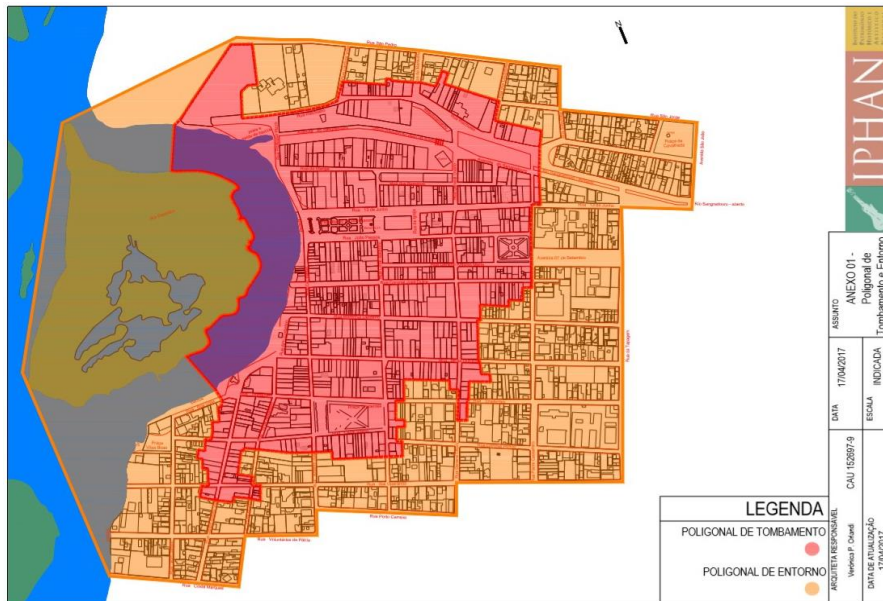
Aunque la declaración de patrimonio histórico tenga diez años, aún no existe una Instrucción Normativa específica para reglamentar las intervenciones en los perímetros. A través de Proyectos de Extensión realizados en 2016 y 2017² en colaboración con IPHAN-MT y con la estudiante que hace maestría en PEP³, Verônica Orlandi, fueron realizados estudios técnicos, la población fue consultada y elaborada una minuta de Instrucción Normativa. Esta se encuentra actualmente en el IPHAN y aguarda sugerencias de alteración y/o homologación.

¹ Proceso de declaración de patrimonio histórico Federal 1542- T-07 del Conjunto Arquitectónico, Urbanístico y Paisajístico de Cáceres/MT, y Portaria Estadual Nº 027/2002.

² Proyectos de Extensión registrados, bajo coordinación de la Profesora Luciana Mascaro, en el Sistema SIEx de la UFMT (Universidad Federal de Mato Grosso) bajo los números 100420161158591607 y 240220171741321291, respectivamente.

³ Maestría Profesional en Preservación del Patrimonio Cultural del IPHAN - PEP: <http://portal.iphan.gov.br/pep>.

Figura 1 - Cáceres-MT, poligonales de nombramiento.



Fuente: Mascaro, L.; Orlandi, V.; IPHAN-MT; 2017 - producto de los Proyectos de Extensión y de las prácticas supervisadas del PEP.

Los valores culturales del centro de la ciudad también son reconocidos en nivel Estadual y Municipal: el Estado igualmente definió un perímetro para la preservación, que es semejante al perímetro definido en nivel Federal⁴, y el Municipio reconoció algunas edificaciones aisladas, de arquitectura más expresiva (CÁCERES (MT), 1992) (LEITE, 2018, p.38), pero no ha definido perímetro. Ni en nivel Estadual ni en Municipal fueron definidas legislaciones que puedan dar soporte a los espacios declarados patrimonio histórico. De esa forma, en esas esferas, no existen estrategias bien establecidas de preservación del patrimonio construido, solo el registro de ellos (LEITE, 2018, p.38).

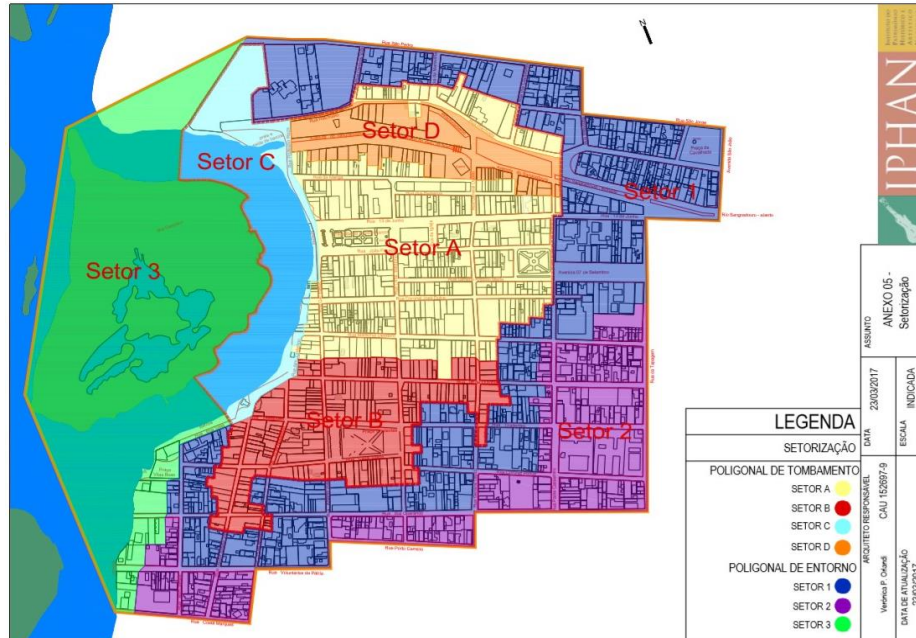
Durante las investigaciones realizadas, se quedó evidente que uno de los aspectos más importante para mantener la preservación del centro antiguo, además de la preservación del trazado urbano, es la manutención de las alturas de las edificaciones y las alturas predominantes de las edificaciones en relación a los canalones de las calles. Alteraciones en esas relaciones pueden generar la no caracterización del paisaje local, que también es protegido por estar incluso en el patrimonio histórico. El IPHAN-MT, con base en legislaciones más amplias, no tiene aprobado la construcción que desentonan de las demás predominantes en estos perímetros de patrimonio histórico y del entorno. Esa restricción se suele considerar como perjuicio por algunos propietarios que reivindican el derecho de explotar económicamente sus propiedades a través del incremento del número de pisos, o sea, reivindican su derecho de construir. Y es apuntada como entrabe al desarrollo de la ciudad.

En la minuta de Instrucción Normativa arriba fueron definidos sectores en el perímetro declarado patrimonio histórico, cada cual con su definición de altura máxima a ser practicado

⁴ División de Patrimonio Histórico de la Secretaría de Estado de Cultura SEC-MT, bajo la Portaria Estadual Nº 027/2002.

(Figura 2), visando la preservación de la anchura de los canalones y de las calles en relación a las alturas de las construcciones antiguas y del paisaje de la ciudad.

Figura 2 – Cáceres-MT, poligonales de nombramiento y sectores propuestos con diferentes restricciones de altura. En amarillo el sector más restrictivo del núcleo urbano más antiguo.



Fuente: Mascaro, L.; Orlandi, V.; IPHAN-MT; 2017 - producto de los Proyectos de Extensión y de las prácticas supervisadas do PEP.

Súmase a ese cuadro el hecho del municipio no aplicar los instrumentos previstos en el Estatuto de la Ciudad que deberían ser la base de las políticas públicas para articular preservación del patrimonio y restricciones impuestas a los propietarios por estar en un espacio de preservación. Además de eso, no posee Ley de Uso y Ocupación del Suelo ni definición de Coeficiente de Aprovechamiento de los terrenos. En el inicio de 2019 fue elaborada la actualización del Plan Director que incluyó la Ley de Uso y Ocupación del Suelo y Zonificación Territorial, que aguarda aprobación por la Cámara Municipal.

El Plan Director, revisto y actualizado en 2019, en su Art. 29 establece las Zonas de Especial Interés Histórico y Cultural (ZEIHC) las conceptualizando como áreas cuyo objetivo es la preservación del patrimonio arquitectónico declarado patrimonio histórico. Establece para el área: la recalificación urbanística y ambiental; incentivo de actividades culturales y de recreaciones diurnas y nocturnas; recuperación del conjunto arquitectónico resguardando las principales características originales; prioriza la seguridad pública; sugiere la garantía de la accesibilidad y cualificación de las vías para privilegiar al peatón, al ciclista, el transporte colectivo y las personas con necesidades especiales; sugiere la fiscalización del cumplimiento a los horarios para tráfico pesado y para carga y descarga en las ZEIHC; incentiva el uso mixto. Requiere aún que cuando haya la revitalización propuesta en el área del Centro Histórico, los proyectos técnicos deberán ser previamente sometidos a la apreciación y aprobación del IPHAN-MT y órganos estadual y municipal competentes.

En su CAPÍTULO III – DE LA TRANSFERENCIA DEL DERECHO DE CONSTRUIR Art. 118, Ley específica de iniciativa del Poder Ejecutivo Municipal, aclara que podrá autorizar al propietario

de propiedad urbana, sea persona de derecho público o privado, a ejercer el derecho de construir en otro local pasible de recibir el potencial constructivo, o lo enajenar, mediante escritura pública, parcial o totalmente, para fines de: implantación de equipamientos públicos urbanos y comunitarios; preservación, cuando la propiedad sea considerado de interés histórico, ambiental, paisajístico, social o cultural. Especifica que al hacer uso de ese instrumento, los valores obtenidos con la venta de los estoques de la otorga onerosa del derecho de construir serán repasados integralmente al Fondo Municipal de Desarrollo Urbano, debiendo tal repase estar consignado en el Presupuesto del Municipio. Estos valores provenientes de ese instrumento serán aplicados para la consecución de entre otras finalidades: la protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico.

Otro instrumento usado por el Plan Director con acción directa sobre el área de patrimonio es la Operación Urbana Consorciadas establecida con la finalidad, entre otras, de valoración y creación de patrimonio ambiental, histórico, arquitectónico, cultural y paisajístico.

Perteneciente al Plan Director, la Ley de Uso y Ocupaciones del Suelo establece en su Art. 10 que cabe al Poder Ejecutivo Municipal la aprobación de proyectos y licenciamiento de las obras del área del polígono del patrimonio histórico, observando las disposiciones previstas en la legislación urbanística municipal, en la legislación ambiental, en esa ley y su reglamentación, además de la legislación estadual y federal aplicable. Resalta aún en el Art. 22 que las obras realizadas en edificaciones y espacios urbanos integrantes del patrimonio histórico y cultural municipal, estadual o federal deberán atender a las normas propias establecidas por el órgano de protección competente.

En el Art. 255 de esa misma ley se establece la creación del Programa Municipal de Regularización Edilicia destinado a la regularización de las edificaciones irregulares, ofreciendo parámetros e incentivos para ocupación de la edificación con valor histórico y arquitectónico. En su Art. 403 restringe la utilización de cualquier elemento de vedación de fachada en el sector histórico, en las unidades de interés de preservación.

Así, hay una estructura legal que permitiría la creación de un ambiente favorable para la preservación del patrimonio construido. Pero, fueron apuradas fallas en las legislaciones y las políticas públicas cacerenses, que pueden ser comunes entre municipios cuyos centros antiguos son nombrados patrimonios históricos y donde prevalece la práctica de la política local *casera*.

2 OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Durante las investigaciones para el desarrollo de una minuta de Instrucción Normativa para el perímetro declarado patrimonio histórico de Cáceres, fueron observadas diversas dificultades para se efectivizar acciones de conservación y preservación del patrimonio local. Como consecuencia de esa experiencia, el objetivo de esta investigación fue analizar la legislación municipal y los instrumentos previstos, principalmente en el Estatuto de la Ciudad, para verificar de qué forma ellos pueden auxiliar en el establecimiento de una política pública eficiente para la preservación del patrimonio. Y, por otro lado, como la inexistencia o la no aplicación de algunas leyes e instrumentos, pueden perjudicar la elaboración de una política pública para este fin.

El procedimiento metodológico de apoyo para la discusión del tema fue pautado en análisis de las leyes municipales y otras leyes que podrían tener efectos sobre la región de la ciudad de Cáceres donde se encuentra su patrimonio histórico, arquitectónico y paisajístico. Fueron utilizados para análisis, también, materiales producidos durante la pesquisa citada y la actualización del Plan Director del Municipio, tales como iconografía, levantamiento fotográfico, entrevistas realizadas con moradores, revisión bibliográfica y levantamientos de datos primarios y secundarios diversos.

Además de la legislación y de los instrumentos, en el material levantado, fueron observadas cuestiones relevantes para la comprensión de las dificultades y hasta de conflictos observados en Cáceres, como por ejemplo, la verticalización de las edificaciones en la región de interés.

3 ¿VERTICALIZACIÓN EN CÁCERES?

En Cáceres, preservar la altura predominante de las construcciones es fundamental, especialmente en el núcleo urbano antiguo, pues verticalizaciones, mismo que poco acentuadas, pueden descaracterizar la morfología y las relaciones compositivas del paisaje declarada patrimonio histórico. El área central es constituida por un sitio plano, por el río Paraguay y por la llamada Isla Castrillon, situada en frente a la Plaza Barón del Rio Branco. En el extremo opuesto de la plaza, predomina la Catedral de San Luiz de Cáceres, edificación más imponente del perímetro declarado patrimonio histórico, con dos torres laterales que se destacan en el paisaje por su altura. El vacío de la plaza valoriza la iglesia y el local es reconocido como tarjeta postal de la ciudad. Caso la Catedral sea subyugada por edificaciones altas, perderá todo su destaque, como se mira en la Foto 1.

Foto 1 - Paisaje con Catedral de San Luiz de Cáceres, MT.



Fuente: Acervo IBGE. Autor: Faludi, Stivan; Speridião, Faissol, 1923-. Fecha: 1953.

Sin embargo, la declaración de patrimonio histórico del centro antiguo de Cáceres provocó demanda de verticalización en esa región de la ciudad, entendiéndose por verticalización, en este contexto, el acrecimo de algunos pisos a las edificaciones bajas existentes o la construcción de edificaciones de hasta cuatro pisos, y no rascacielos de varias plantas. Propietarios allí situados se sintieron perjudicados pues constataron que, a partir de la declaración de patrimonio histórico, la construcción de pisos está sometida al control o la interdicción por IPHAN-MT. Según alegaciones oídas en visitas y en los Encuentros del Patrimonio Cultural de Cáceres⁵ realizados en la ciudad, ese impedimento causa perjuicios financieros a los propietarios y es una de las fuentes de objeciones a la declaración de patrimonio histórico. Anteriormente a la declaración de patrimonio histórico, solo algunas edificaciones de alturas distintas fueron construidas en la región central; raras tienen tres plantas, como es el caso de algunos ejemplares al entorno de la plaza Barón del Rio Branco (Foto 2).

Foto 2 - Edificaciones con más de 1 piso al entorno de la Catedral de San Luiz, plaza Barón del Rio Branco, Cáceres-MT.



Fuente: Mascaró, L.; Orlandi, V.; IPHAN-MT; 2017

Además de eso, a juzgar por el análisis de fotografías de varios períodos, su región central nunca fue densamente ocupada, pues los terrenos originales eran muy grandes, con las casas en la entrada del lote y quintales amplios (Foto 3). La dinámica urbana llevó al desmembramiento de esos terrenos existentes en el centro, que pasaron a abrigar otras construcciones bajas, pero no la verticalización acentuada. En paralelo, nuevos barrios fueron abiertos. Se trata de una ciudad cuya expansión territorial urbana se acentuó entre 1960 y 1970 (ARRUDA, 2018), cuando se estableció su ligación por vía terrestre con Cuiabá (Capital del Estado

⁵ Fueron realizados tres eventos abiertos a la población en general, intitulados "Encuentros del Patrimonio Cultural de Cáceres" - EPCC, cuyo principal objetivo fue establecer una vía de comunicación con los ciudadanos cacerenses respecto al tema de preservación del patrimonio cultural de la ciudad. El "I EPCC" fue realizado de 26 a 28/04/2016; el "II EPCC" de 30/11 a 01/12/2016 y el "III EPCC", día 02/05/2017, todos en el Auditorio del Centro Cultural de Cáceres. Fueron acciones de los Proyectos de Extensión arriba citados.

de Mato Grosso) y cuando su población dobló. Según informaciones del IBGE⁶, en 1961 la ciudad contaba con 28.078 habitantes⁷, en 1973, con 85.699 habitantes⁸ y, en 2018, la estimativa fue de 93.882 habitantes⁹. Actualmente, según consta en el Plan Director vigente, de 2010, la ciudad cuenta con un perímetro urbano de 69.835.961 m², o aproximadamente 69 km², con 40.876 inmuebles y con 12.446 terrenos baldíos, o sea, alrededor de 30% de vacíos urbanos (CÁCERES (MT), 2010). Cáceres siguió el modelo de ocupación del territorio urbanizado, común en Brasil. No hay áreas en la ciudad donde la verticalización sea acentuada, con presencia de torres altas. Así, la densificación nunca estuvo entre las pautas del poder público municipal como estrategia de planeamiento urbano y de preservación del patrimonio.

Foto 3 - Área central de Cáceres-MT con lotes y Catedral de San Luiz.



Fuente: Acervo IBGE. Autor: Faissol, Speridião, 1923-; Faludi, Susan. Fecha: 1953.

Es necesario también considerar el impacto de la declaración de patrimonio histórico sobre los habitantes y sobre los propietarios atingidos por restricciones. Recordando que la Constitución Federal de Brasil (CF) de 1988 determina, en su Art. 5º, XXIII, que “la propiedad atenderá su función social” (BRASIL, 1988), lo que significa, como explica Maricato (2014), que “la propiedad privada no es absoluta” y es limitada por el interés colectivo. Considerando que el patrimonio reconocido y declarado como patrimonio histórico por IPHAN en Cáceres-MT es de interés colectivo, toda propiedad privada que de él hace parte está limitada y debe cumplir su función social. Tal entendimiento no es generalizado. Solo a través de la declaración de patrimonio histórico es que hubo comprensión del significado del referido artículo de la CF. El sentimiento de descubrir que el poder de decisión sobre el propio inmueble es limitado ha causado reacciones negativas a la declaración de patrimonio histórico, bien como

⁶ Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

⁷ Anuário estadístico del IBGE. Disponible en: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=720&view=detalhes> Acceso en: 20 mayo 2019.

⁸ Idem.

⁹ IBGE Ciudades. Disponible en: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/caceres/panorama> Acceso en: 20 mayo 2019.

cuestionamientos sobre la imposibilidad de acrecentar pisos a las edificaciones que pertenecen al perímetro declarado.

No obstante, el área central es valorada en relación a las áreas periféricas de la ciudad. Ahí está la mayor oferta de infraestructura urbana¹⁰, de comercios, de servicios y de instituciones públicas y privadas; en las periferias tales funciones son deficitarias. En la región central existen habitaciones, bancos, y actividades comerciales y recreativas, funciones de la dinámica favorable de apropiación y uso del espacio aún existente en el centro, que evita la degradación, la desvaloración y el abandono de la región declarada como patrimonio histórico.

Así, la reivindicación por la construcción de varios pisos en el área declarada como patrimonio histórico de Cáceres puede ser atribuida a factores como: a) centro valorizado por la infraestructura urbana ya existente; b) asociación entre el progreso de la ciudad y los símbolos del progreso (edificios altos, viaductos y otros), o sea, la ciudad podría estar desarrollada se no fuese por la declaración de patrimonio histórico; c) sentimiento de restricción al derecho de propiedad y de que la declaración de patrimonio histórico causa perjuicio financiero.

Se observa que la demanda por el derecho de construir varios pisos – o demanda por la posibilidad de explorar al máximo el valor del terreno - es reactiva a las restricciones del espacio declarado como patrimonio histórico, a las cuales se atribuyen prejuicios financieros.

4 LEGISLACIONES INCIDENTES E (IN)EXISTENTES EN CÁCERES

4.1 Transferencia del Derecho de Construir

Por se tratar de área declarada como patrimonio histórico, fue apurado si la aplicación del instrumento previsto en el Estatuto de la Ciudad para desarrollo de políticas públicas direccionadas a la preservación del patrimonio construido - la Transferencia del Derecho de Construir - sería de aplicación en el local.

La definición y el entendimiento de la Transferencia del Derecho de Construir es de la década de 1970, en ciudades europeas, y está ligado a estrategias de *“enfrentamiento de los efectos de la dinámica capitalista de producción del espacio urbano”* (BARBOSA, 2017), como explica Barbosa (2017):

el “suelo creado” surge como un nuevo instrumento de política urbana, con efectos de regulación pública de uso del suelo [...]. Las reflexiones sobre este concepto se iniciaron en Francia y en Italia que, con el uso de esa herramienta, desvincularon el derecho de propiedad del derecho de construir en la lógica de la ocupación de la tierra urbana (BARBOSA, 2017, sp¹¹).

En Brasil, el concepto de “suelo creado” también empezó a ser discutido en la década de 1970 y será incorporado en 2001 al Estatuto de la Ciudad (BARBOSA, 2017). La lógica del “suelo creado” está vinculada al Coeficiente de Aprovechamiento único de los terrenos, que

¹⁰ Ver datos sobre la *“deficiencia de infra-estructura básica”* del Plan Director de desarrollo del Municipio de Cáceres, de 2010.

¹¹ Sin indicación de página.

debe ser definido por el poder público municipal; construcciones que ultrapasen al coeficiente único definido son consideradas como suelo creado. Consecuentemente, solamente puede haber suelo creado y transferencia del potencial constructivo, a través del instrumento Transferencia del Derecho de Construir, si el coeficiente único está definido.

Así, la Transferencia del Derecho de Construir permite una dinámica según la cual el propietario puede, a través del poder público, construir en otro local, si no poder construir en el propio terreno. O, puede vender su derecho de construir. De esa forma, el poder público consigue actuar, pues controla la “cesión de potencial constructivo en cambio de acciones de interés público” (BARBOSA, 2017, sp). Entonces, el poder público debe definir regiones de la ciudad que pueden ser adensadas y verticalizadas y cuales suelen mantener alturas reducidas.

Ese instrumento posibilita mitigar la carga que recae sobre el propietario de inmuebles declarados como patrimonio histórico pues, permite al mismo que ejerza su derecho de construir en otras regiones de la ciudad o que venda ese derecho y disponga de recursos financieros. En las palabras de Barbosa (2017, sp), “por naturaleza, la Transferencia del Potencial Constructivo es un dispositivo que visa equilibrar intereses públicos y privados en función de la protección al patrimonio cultural” y, por eso mismo, “debe ser visto como un incentivo a la protección al patrimonio cultural” y no solo como compensatorio al propietario. Por lo tanto, para que funcione, el instrumento debe estar implementado por legislaciones municipales que determinen que el recurso obtenido deba ser revertido, todo o en parte, para manutención de los bienes culturales. Caso contrario, no hay garantías de que el inmueble declarado como patrimonio histórico sea beneficiado. En Brasil, principalmente en los grandes centros, como observa la autora, la Transferencia del Derecho de Construir no consigue atingir su objetivo, que es dar prevalencia al interés público. Aspecto positivo en el caso de Cáceres es que el Plan Director de 2019, que aguarda aprobación por la Cámara Municipal, procura dar prevalencia al interés público pues define que recursos obtenidos a través del instrumento deben ser revertidos al Fondo Municipal de Desarrollo Urbano. Pero, mismo con la aprobación del Plan Director de 2019, habría dificultades en la aplicación de la Transferencia del Derecho de Construir, pues aún serían necesarias otras leyes municipales complementares.

4.2 Instrucción Normativa específica para Cáceres

A partir de la recién-elaborada minuta de Instrucción Normativa, que aguarda modificaciones y/o homologación por IPHAN, se puede verificar donde y cuales las limitaciones de altura se aplicarían. Siguen los trechos de la minuta que dicen respecto a la preservación del paisaje y de las alturas de los inmuebles (Figura 2):

- Art. 43. En el sector A todas las edificaciones suelen tener altura de un piso, con la altura mínima de cuatro metros y cincuenta centímetros y máxima de seis metros y cincuenta centímetros.

- Art. 44. En el sector B todas las edificaciones suelen tener altura de un piso, con la altura mínima de cuatro metros y cincuenta centímetros y máxima de seis metros y cincuenta centímetros, siguiendo reglas abajo: I - las edificaciones con altura mayor que cinco metros y treinta centímetros suelen tener entrepiso de en lo mínimo dos metros y treinta centímetros de altura; II - los entrepisos no pueden ser apoyados en las paredes de las fachadas. Párrafo único.

El entrepiso, citado en los incisos I y II de este artículo es caracterizado como un piso intermediario que no ocupa la totalidad del área de implantación definida por el perímetro de las paredes exteriores, pudiendo ser puestas ventanas desde que no estén localizadas en las fachadas vueltas para la calle;

- Art. 48. Las edificaciones localizadas en el Sector 1 deben seguir los criterios: I – tener en lo máximo 2 pisos;
- Art. 49. Las edificaciones localizadas en el Sector 2 podrán tener tres pisos;
- Art. 50. La bahía de São Luiz de Cáceres y la isla Castrillon hacen parte del Sector 3, donde deben ser preservados los ejes visuales a partir del río y a partir de los espacios públicos, playas y plazas en las orillas.

Como la Instrucción Normativa no está en vigor y el Plan Director de 2019 no fue aprobado por la Cámara Municipal, el IPHAN-MT viene tomando como parámetro para análisis de proyectos de intervención en la región declarada como patrimonio histórico de Cáceres legislaciones abarcadoras (como las Cartas Patrimoniales), las alturas predominantes en los lugares públicos, los Códigos de Posturas Municipales antiguos, la Instrucción Normativa de Cuiabá y, también, aspectos de la minuta de Instrucción Normativa¹² - ya que fue elaborada en conjunto con el propio IPHAN-MT y con base en levantamientos de datos *in loco* y junto a la población cacerense.

Se deduce, por eso, que no hay claridad sobre las restricciones en verticalizar, pues la Instrucción Normativa no está en vigor y las decisiones del IPHAN-MT, cuanto a la aprobación de proyectos en los perímetros declarados como patrimonio histórico y del entorno, son tomadas, también, con base en documentos que no son específicos del municipio. Esta situación dificulta la elaboración de estrategias de preservación del patrimonio que vislumbren la aplicación de la Transferencia del Derecho de Construir, pues las restricciones de altura son indefinidas y no se sabe cuáles inmuebles podrían ser contemplados por este instrumento.

4.3 Legislaciones Municipales

En lo que atañe a la aplicación del IPTU (Impuesto Predial y Territorial Urbano) como estrategia de incentivo a la preservación del patrimonio, vigora tal confusión que ni mismo los propietarios saben si tienen derecho al descuento o exención. Costa (2020, p.121) hace descripción detallada sobre el asunto, mostrando que, de inicio, “la declaración de patrimonio histórico individual del Municipio, ocurrió en función del interés de exentar algunos inmuebles del IPTU y de la necesidad de justificar que el municipio poseía monumentos históricos, para la acción de declaración de patrimonio histórico federal”.

La autora continua mostrando que, con el pasar del tiempo, la exención del IPTU pasó a ser concedida solo a los propietarios de los inmuebles declarados patrimonio histórico en nivel municipal que dispusieran de “comprobación del registro en notarial y mediante comprobación de la preservación del inmueble” (COSTA, 2020, p.131), llevando la población a pensar que, mismo con inmueble dentro de los perímetros declarados como patrimonio histórico federal, varios inmuebles no serían declarados como patrimonio histórico, pues no disfrutaban de la

¹² Informaciones fornecidas por la Superintendente del IPHAN-MT, Amélia Hirata, en 05/06/2018.

exención del IPTU. A pesar de eso, en 26 de diciembre de 2019, el nuevo Código Tributario del Municipio fue aprobado y “continuará a legislar en beneficio de los 48 inmuebles declarados como patrimonio histórico aisladamente” (COSTA, 2020, p.320). Pero, para total espanto, no existe ley o decreto municipal que relacione cuántas y cuáles son las edificaciones declaradas como patrimonio histórico en nivel municipal, como relata la autora (COSTA, 2020, p.197).

Fue encontrada la Ley Complementar N°. 90 de 29 de diciembre de 2010, que instituye el Plan Director de Desarrollo del Municipio de Cáceres, revisado y actualizado, pero aún no aprobado, como ya citado. Por lo tanto, la ciudad dispone de un plan director, como determina la política federal a través del Estatuto de la Ciudad, mismo que no actualizado. Fue encontrado en la Sección VI del Plan Director vigente el contenido que se dedica a la Transferencia del Derecho de Construir: el Art. 92 determina que cabe al Poder Público Municipal “autorizar el propietario de inmueble localizado en la Zona de Adecuación Ambiental del distrito-sede de Cáceres a ejercer en otro local, pasible de recibir el potencial constructivo” (CÁCERES (MT), 2010), entre otros, en los casos de “I – de interés de preservación, cuando el inmueble fuera considerado de interés histórico, ambiental, paisajístico, social o cultural” (CÁCERES (MT), 2010). Además de eso, más adelante, en el § 1º del mismo Art. 92, está definido que los “Coeficientes de Aprovechamiento de cada área o zona” de la ciudad deben “ser definidos en la Ley de Uso y Ocupación del Suelo Urbano, observadas las características infra-estructurales, físicas, ambientales y socioeconómicas compatibles” (CÁCERES (MT), 2010).

Fue procurada, entonces, la Ley de Uso y Ocupación del Suelo Urbano de la ciudad para conocer el Coeficiente de Aprovechamiento especificado para el área declarada como patrimonio histórico, pues ese coeficiente permite la realización del cálculo de las áreas transferibles. Infelizmente, no fue posible localizar esta ley. En contacto con uno de los concejales de la ciudad, se obtuvo la información de que “nuestro municipio no tiene un código de uso y ocupación del suelo individualizado. Tenemos un código de obras y postura, (...) estamos trabajando para modernizar, separando el código de obras”¹³. En este punto, se queda evidente que, si por un lado, el municipio cumplió la exigencia de elaborar un Plan Director para sí, por otro, dejó de desarrollar una de las leyes municipales más importantes para el planeamiento de la ciudad que es la Ley de Uso y Ocupación del Suelo Urbano. Esta legislación, juntamente con la Zonificación Urbana, está contemplada en el proceso de revisión del Plan Director de 2019.

En la ausencia de la referida ley, se buscó el Código de Obras y Posturas Municipales (CÁCERES (MT), 1995), conforme indicado por el concejal, y lo mismo fue encontrado. En él están definidas las Tasas de Ocupación para los terrenos - pero no los Coeficientes de Aprovechamiento:

- Art. 7º Para las construcciones residenciales el coeficiente o tasa de ocupación no podrá exceder 75% (setenta y cinco por ciento) (CÁCERES (MT), 1995);
- Art. 8º Para las construcciones comerciales e industriales, la tasa de ocupación podrá atingir hasta 90% (noventa por ciento), desde que otros dispositivos de este Código sean obedecidos (CÁCERES (MT), 1995);

¹³ Charla con el concejal Cezare Pastorello, a través de red social, en 06/06/2018.

- Art. 9º Las edificaciones residenciales en lotes de esquina podrán ocupar 75% (setenta y cinco por ciento) del área del lote, respetados las medidas frontales de cada espacio definidos por este Código.

La Ley Orgánica Municipal (CÁCERES (MT), 2019) tan poco define los Coeficientes de Aprovechamiento de los terrenos urbanos de la ciudad, aunque reconozca, indirectamente, ser esta una competencia del municipio:

- Art. 6º - Al municipio compete proveer a todo cuanto diga respecto a su peculiar interés y al bien estar de la población, son suyas, privativamente, las siguientes atribuciones:

- (...) II - elaborar el Plan Director de Desarrollo Integrado;

- (...) XII - planear el uso y la ocupación del suelo en su territorio, especialmente en su Zona Urbana (CÁCERES (MT), 2019).

Así, se verifica en la ciudad que vigora lo que Silva (1981, p.256) decía hace más de 30 años:

en el sistema vigente el coeficiente de aprovechamiento de los terrenos edificables es variable en función de las determinaciones de la legislación de uso y ocupación del suelo, dependiendo de la definición de la densidad establecida para las diversas zonas de la ciudad. Eso cuando existe legislación de uso y ocupación, porque, no raro, hay, en ese asunto, anarquía total, indisciplina completa.

De esa forma, como el Coeficiente de Aprovechamiento no está definido para el municipio de Cáceres, es inviable vislumbrar la Transferencia del Derecho de Construir como instrumento de preservación del patrimonio cultural, para hacer prevalecer el interés público sobre el privado y, mismo para mitigar alegados perjuicios financieros, decurrentes de la declaración de patrimonio histórico. En la práctica, es imposible calcular las áreas potencialmente transferibles a que tendrían derechos esos propietarios. Se aguarda, por lo tanto, la aprobación del nuevo Plan Director que, a pesar de contemplar tales informaciones y leyes complementares, en su forma original, no se tiene garantías de su integralidad después de análisis y votación.

5 CONCLUSIONES

Se queda evidenciado, al final, que el Poder Público municipal, aunque responsable por la política de desarrollo urbano, según define el Estatuto de la Ciudad, en el caso de Cáceres-MT, desarrolló solo parcialmente la legislación municipal: aprobó el Plan Director de 2010, pero no las leyes complementares que podrían dar respaldo y fundamentar una estrategia para la preservación del patrimonio local. Y aún no aprobó el Plan Director de 2019. La Transferencia del Derecho de Construir, existente en el Plan Director de la ciudad, no puede ser aplicada pues carece de leyes complementares que lo viabilicen e implementen. Existe, así, una desarticulación entre determinaciones dadas por la declaración de patrimonio histórico federal y la política de preservación del patrimonio municipal. Es posible que tal desarticulación, observada a través del estudio de caso de Cáceres, ocurra en otras ciudades.

Por el facto de nunca haber existido definición de Coeficientes de Aprovechamientos

en las legislaciones municipales de Cáceres, se queda impracticable estimar si propietarios atingidos por la declaración de patrimonio histórico tendrían derecho al potencial constructivo transferible. Como consecuencia, se queda imposibilitada la aplicación del instrumento de Transferencia del Derecho de Construir para atingir objetivos de preservación del patrimonio cultural y del interés colectivo y, también, de equilibrio con el interés privado. Podrían existir medios de mitigar eventuales prejuicios alegados por los propietarios de inmuebles del centro declarados como patrimonio histórico de Cáceres, elaborando políticas públicas direccionadas a la preservación del patrimonio, envolviendo mecanismos como descuentos/exención de IPTU y de Transferencia del Derecho de Construir.

La inexistencia de las leyes complementares al Plan Director del Municipio de Cáceres puede ser atribuida a varios factores, tales como la voluntad política – ya que prevalece la práctica local sobre decisiones técnicas –, el desconocimiento de los instrumentos del Estatuto de las Ciudades y hasta de la Constitución Federal, cuerpo técnico y poder legislativo municipales ajenos al asunto, ausencia de políticas articuladas entre los diferentes niveles de la declaración de patrimonio histórico (municipal, estadual y federal). Uno de los factores que se debe citar también es el desconocimiento, por parte del propietario de inmueble declarado como patrimonio histórico, de que legislaciones y políticas públicas bien elaboradas podrían lo favorecer. En ese cuadro, caben acciones de información y formación direccionadas a los cuadros técnicos del ayuntamiento, a los concejales y a los ciudadanos interesados. Además de eso, es urgente que los entes que reconocen el patrimonio construido de Cáceres a través de la declaración de patrimonio histórico se comprometan con el desarrollo de políticas públicas articuladas para la preservación y conservación de ese patrimonio.

6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.