

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

**DEBORAH AUGUSTA DO AMARAL E CASTRO**

**INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA E SEUS POTENCIAIS PARA  
PRESERVAÇÃO DE SÍTIOS HISTÓRICOS: POSSIBILIDADES PARA  
SANTA LEOPOLDINA, ESPÍRITO SANTO**

Vitória  
2014

**DEBORAH AUGUSTA DO AMARAL E CASTRO**

**INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA E SEUS POTENCIAIS PARA  
PRESERVAÇÃO DE SÍTIOS HISTÓRICOS: POSSIBILIDADES PARA  
SANTA LEOPOLDINA, ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Centro de Artes da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, na área de concentração Cidade e Impactos no Território.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Renata Hermanny de Almeida

Vitória

2014

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

C355i Castro, Deborah Augusta do Amaral e, 1980-  
Instrumentos da política urbana e seus potenciais para  
preservação de sítios históricos : possibilidades para Santa  
Leopoldina, Espírito Santo / Deborah Augusta do Amaral e  
Castro. – 2014.  
170 f. : il.

Orientador: Renata Hermann de Almeida.  
Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) –  
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Artes.

1. Patrimônio cultural - Proteção. 2. Política urbana. 3.  
Planejamento regional. 4. Edifícios históricos - Conservação e  
restauração. I. Almeida, Renata Hermann de. II. Universidade  
Federal do Espírito Santo. Centro de Artes. III. Título.

CDU: 72

---

DEBORAH AUGUSTA DO AMARAL E CASTRO

**"INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA E SEUS POTENCIAIS  
PARA A PRESERVAÇÃO DE SÍTIOS HISTÓRICOS:  
POSSIBILIDADES PARA SANTA LEOPOLDINA, ESPÍRITO SANTO"**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito final para a obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em 26 de novembro de 2014.

Comissão Examinadora



\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Renata Hermanny de Almeida  
(Orientadora – PPGAU/UFES)



\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Ana Aparecida Barbosa Pereira  
(membro externo – UFJF)



\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Fernanda Borges de Moraes  
(membro externo – UFMG)



**DEDICO**

Aos escorpiões que me picam e aos amores que me elevam.

## AGRADECIMENTOS

Ao Amor Divino que me conduz, ampara, orienta, persevera.

Aos meus amigos de luz que me aconselham e me equilibram por meio da caridade e da fraternidade.

Ao meu núcleo familiar terrestre: Stênio Pai (mais presente que nunca), Leninha Mãe, Flá, Cáca e Teteco Irmãos, Lulu e Rafa Sobrinhos, e meu precioso Chico Filho. Apoio, aprendizado, carinho e superações.

À minha amiga e orientadora, cuidadora de sonhos e incentivadora de minha caminhada cheia de tropeços, Renata Hermanny de Almeida.

Aos meus amigos terrestres, motivadores de minhas decisões, em especial: Amanda Veríssimo – a rocha, Lizandra Motta – a guerreira, Eliana Miranda – minha dançarina favorita!, Angelita Teixeira – melhor encontro yoguine da minha caminhada, Lilian Soares – apoio mental e espiritual, confidente e conselheira.

A Deborah Castro, por não ter desistido diante de tanta dificuldade e desestímulo, diante da subestimação de alguns, quanto a sua capacidade de mulher, mãe, profissional, artista de coração e expressão, pupila/mestra, ser humano, amiga e, acima de tudo, um coração com tanto amor a dar e receber.

Encerrado entre quatro paredes  
(ao norte, o cristal do não-saber,  
Paisagem a inventar  
Ao sul, a memória reflexiva  
A leste, o espelho  
A oeste, a pedra e o canto do silêncio)  
Escrevo mensagens sem resposta.

Octavio Paz

## RESUMO

O estudo se caracteriza como investigação da potencialidade de instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade na proteção de sítios históricos urbanos dotados de valores a serem preservados.

Inicia-se a partir da constatação das atuais limitações da política preservacionista, ainda tendenciosa quanto ao uso exclusivo do instituto do tombamento, principal instrumento de preservação do patrimônio cultural no Brasil, nas diferentes esferas da administração pública (federal, estadual, municipal). Promulgado pelo Decreto-lei nº 25/37, ainda que consistente nas ações propostas, este é insuficiente quando retirado de seu contexto espaço-temporal original e reconduzido à atual condição de complexidade urbana generalizada. Apesar de seu mérito, pela inserção da discussão acerca da função social da propriedade privada, em seu discurso não contempla soluções pertinentes ao impasse conflitante entre interesses privado e público.

Paralelo à construção da política de preservação do patrimônio, a visão democrática a partir da Constituição Federal (1988) permite vislumbrar aspectos convergentes entre a necessidade de preservar e de solucionar o (des) ordenamento consequente da urbanização intensa e descontrolada, já em meados dos anos de 1960. Tem-se aí a construção da política urbana validando a necessidade de interligar os vários aspectos da vida urbana. A partir do Estatuto da Cidade (2001), são abertas possibilidades de conduções multidisciplinares, intercruzando aspectos ambientais, econômicos, políticos, sociais e culturais na interpretação do contexto local e nas conexões intra e intermunicipais. Recai, então, sobre tais instrumentos o caráter híbrido de atuação e interferência na realidade. Acrescenta-se à construção do problema exposto, a reconsideração conceitual e discursiva sobre o território e suas delimitações (que ultrapassam as condicionantes geográficas, bem como se modificam com frequência, principalmente, a partir de interesses econômicos, em conexões de diferentes escalas); e a amplitude do conceito e das estratégias políticas do termo preservação. A consequência deste exercício científico é a elaboração de uma abordagem metodológica para construção da política local de preservação, considerando a inserção dos sítios edificadas na complexidade urbana local. Esta condição corrobora para eleger os instrumentos urbanísticos passíveis de atuações complementares ao tombamento, em menor ou maior grau, porém, buscando a coerência entre a pré-existência e a permanência, contraposta à necessidade de desenvolvimento, condicionador da inserção do novo e o valor econômico que recai, inclusive, sobre o patrimônio cultural.

Por fim, para aplicabilidade da proposta, elege-se o município de Santa Leopoldina, do estado do Espírito Santo, sítio histórico urbano tombado pelo Conselho Estadual de Cultura. Ali, interesse de preservação se dá, principalmente, pela condição de conservação do mesmo à época de seu tombamento (década de 1980) e por ser um exemplar físico que remonta à trajetória econômica do Estado, sendo, em tempos áureos, o maior porto de escoamento de produção entre o interior e o litoral. Hoje, o sítio se encontra parcialmente conservado, fato observado na contradição entre o declínio econômico local e a tímida atuação de fiscalização, promoção e incentivo/sanções pelas esferas administrativas públicas – municipal e estadual – que permitem as modificações sem controle sistemático e técnico.

**Palavras-chave:** Preservação. Patrimônio Edificado. Tombamento. Complexidade Urbana. Planejamento Microrregional. Política Urbana.

## ABSTRACT

The study is characterized as research of the potentiality of urban instruments contained in the Statute of the City to protect historic urban sites provided with values to be preserved. It starts from the observation of the current limitations of the preservationist policy, still biased as the exclusive use of the establishment of tombamento, main instrument for the preservation of cultural heritage in Brazil, in the different spheres of government (federal, state, municipal).

Promulgated by Decree-law nº 25/37, although consistent in proposed actions, this is insufficient when removed from its original space-temporal context and reintroduced to the current condition of generalized urban complexity.

In spite of its merits, by the insertion of the discussion about the social function of private property, in his speech does not provide solutions to the conflict between private and public interests. Parallel to the construction of the policy for the preservation of cultural heritage, the democratic vision from the Federal Constitution (1988) allows glimpse converged aspects between the need to preserve and to solve the (dis) order resulting from the intense and uncontrolled urbanization, yet in the mid 1960s. It has thus, the construction of urban policy by validating the need to link up the various aspects of urban life. From the Statute of the City (2001), were open possibilities of multidisciplinary leading, crossing environmental, economic, political, social and cultural aspects in the interpretation of the local context and in the intra and intermunicipal connections. Rests, then, on such instruments the hybrid character of actuation and interference in the reality. In addition to the construction of the stated problem, the conceptual and discursive reconsideration about the territory and its boundaries (which go beyond the geographical constraints, as well as it changes frequently, mainly from economic interests, in connections of different scales). And the extent of the concept and the political strategies of the term *preservation*. The consequence of this scientific exercise is the formulation of a methodological approach for the construction of the local preservation's policy, whereas the insertion of sites built in the local urban complexity. This condition corroborates to elect the urban instruments able of complementary performances to the tombamento, in a lower or higher degree, however, searching for the consistency between the pre-existence and permanence, contrasted with the need for development, conditioner of the insertion of new and the economic value that falls, including, on the cultural heritage.

Finally, for applicability of the proposal, shall elect the municipality of Santa Leopoldina, at the state of Espírito Santo, historic urban site tombado by the State Council of Culture. There, interest of preservation is, mainly, by the condition of conservation of the same at the time of its tombamento (1980 's) and as it is a physical copy that dates back to the economic trajectory of the state, being, in its heydays, the largest port for disposal of production between the interior and the coast. Today, the site is partially preserved, a fact observed in the contradiction between the local economic decline and the timid monitoring performance, promotion and incentives/sanctions by public administration – municipal and state I - that allow changes without systematic and technical control.

**Keywords:** Conservation. Built Heritage. *Tombamento*. Urban Complexity. Micro-regional Planning. Urban Policy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### Figuras

Figura 1 – Elaboração gráfica de indicador de nível de complexidade urbana.....	90
Figura 2 – Esquema de Inter-relações entre as categorias de instrumentos urbanísticos do Estatuto.....	97
Figura 3 – Análise visual do estado de conservação atual: resquícios arqueológicos indicativos das atividades de escoamento de produção agrícola pelo Porto .....	105
Figura 4 – Análise visual do estado de conservação do imóvel tombado nº 22 .....	106
Figura 5 – Análise visual do estado de conservação do imóvel tombado nº 2 .....	107
Figura 6 – Análise visual do estado de conservação do imóvel tombado nº 08 .....	108
Figura 7 – Detalhe do atual estado ao qual se encontram os fundos de imóveis tombados localizados na Rua Principal do sítio histórico de Santa Leopoldina (05/2014) .....	109
Figura 8 – Descaracterização dos fundos do imóvel tombado e precário estado de conservação (05/2014) .....	109
Figura 9 – Evidência do tratamento urbanístico e arquitetônico precário dado ao fundo dos terrenos e imóveis situados no centro de Santa Leopoldina, em 1936 .....	110
Figura 10 – Vista do cruzamento na Avenida Presidente Vargas (05/2014) .....	111
Figura 11 – Vista da paisagem resultante do sítio histórico tombado e a Igreja Matriz, a partir da margem oposta do Rio Santa Maria de Vitória (05/2014) .....	111
Figura 12 – Conflito entre fluxo e de veículos na Av. Presidente Getúlio Vargas ..	112
Figura 13 – Imóvel de propriedade da Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina, em mau estado de conservação e sem uso (05/2014) .....	113
Figura 14 – Vista da Praça atual do centro de Santa Leopoldina (05/2014) .....	113
Figura 15 – Análise visual da mudança de local da praça do centro histórico de Santa Leopoldina (05/2014).....	114
Figura 16 – Divisão territorial do município de Santa Leopoldina por constituição de comunidades de imigrantes .....	125
Figura 17 – Composição do IDHM nacional, ano de 2010 (06/2014) .....	128
Figura 18 Programas e Projetos setoriais abrangentes do território de Santa Leopoldina .....	131
Figura 19 – Municípios que compõem o Comitê do Corpo Hídrico do Rio Santa Maria de Vitória .....	131

Figura 20 – Análise das condições das rodovias que cruzam o território de Santa Leopoldina (02/2014) .....	137
Figura 21 – Tradução aproximada do mapa descritivo de zoneamento – anexo do Plano Diretor de Santa Leopoldina (2007). Localização das zonas por pontos e não por delimitações de áreas, visto que as descrições destas se referem boa parte, a nomes de proprietários urbanos e rurais (06/2014).....	140
Figura 22 – Demonstrativo gráfico do volume de recursos previsto microrregião com a divisão por atividades econômicas .....	146

### **Esquemas gráficos**

Esquema Gráfico 1 – Análise Visual de modificações no ambiente e paisagem do sítio histórico urbano de Santa Leopoldina.....	101
Esquema Gráfico 2 – Análise Visual de modificações no ambiente e paisagem do sítio histórico urbano de Santa Leopoldina.....	102
Esquema Gráfico 3 – Análise Visual de tipologias arquitetônicas, estética, gabarito e ocupação do solo urbano na área urbana de Santa Leopoldina.....	103
Esquema Gráfico 4 – Mapeamento do sentimento de identidade local do sítio histórico pela população.....	116
Esquema Gráfico 5 – Relação entre o Bioma Mata Atlântica a ser preservado e o polígono de proteção do sítio histórico tombado.....	142
Esquema Gráfico 6 – Espacialização analítica da relação propriedade privada/fluxos humanos intra e intermunicipal.....	145
Esquema Gráfico 7 – Hipótese A – Possibilidade de outra territorialidade pela necessidade de preservação do Bioma Mata Atlântica.....	148
Esquema Gráfico 8 – Hipótese B – Possibilidade de outra territorialidade pela Política das Águas – Elaboração do Plano de Bacia do Rio Santa Maria de Vitória (Microrregião já delimitada).....	149

### **Quadros**

Quadro 1 – Síntese conceitual e prática do instrumento tombamento.....	53
Quadro 2 – Síntese conceitual e prática do instrumento desapropriação.....	56
Quadro 3 – Síntese conceitual e prática do instrumento unidades de conservação.....	59
Quadro 4 – Síntese conceitual e prática do instrumento transferência do direito de construir.....	61
Quadro 5 – Síntese conceitual e prática do instrumento direito de superfície.....	62
Quadro 6 – Síntese conceitual e prática do instrumento direito de preempção.....	64
Quadro 7 – Síntese conceitual e prática do instrumento planos microrregionais.....	65
Quadro 8 – Síntese conceitual e prática do instrumento plano diretor.....	68
Quadro 9 – Síntese conceitual e prática do instrumento zoneamento.....	70
Quadro 10 – Síntese conceitual e prática do instrumento operações urbanas consorciadas.....	72

Quadro 11 – Síntese conceitual e prática do instrumento gestão democrática.....	75
Quadro 12 – Síntese conceitual e prática do instrumento estudo de impacto de vizinhança.....	78
Quadro 13 – Síntese conceitual e prática do instrumento estudo de impacto ambiental.....	80
Quadro 14 – Síntese conceitual e prática do instrumento IPTU, contribuição de melhoria, incentivos e benefícios fiscais.....	82
Quadro 15 – Síntese de características e categorias de análise propícias à elaboração do conceito de complexidade urbana.....	86
Quadro 16 – Caracterização do Nível A de complexidade urbana.....	91
Quadro 17 – Caracterização do Nível B de complexidade urbana.....	92
Quadro 18 – Caracterização do Nível C de complexidade urbana.....	93

## **Gráficos**

Gráfico 1 – Despesas e receitas orçamentárias de Santa Leopoldina no ano de 2009 .....	120
Gráfico 2 – Produto Interno Bruto de Santa Leopoldina, ano de 2009 .....	122
Gráfico 3 – Evolução populacional de Santa Leopoldina, de 1991 a 2010.....	124
Gráfico 4 – Porcentagens do tipo de tratamento de esgoto encontrado em Santa Leopoldina (03/2014) .....	133
Gráfico 5 – Porcentagem do tipo de tratamento dado ao lixo em Santa Leopoldina (03/2014) .....	134
Gráfico 6 – Porcentagem do tipo de abastecimento de água encontrado em Santa Leopoldina (03/2014) .....	135
Gráfico 7 – Porcentagem da população que possui energia elétrica em Santa Leopoldina (03/2014) .....	136
Gráfico 8 – Frota de veículos em Santa Leopoldina em 2010 .....	138



## LISTA DE ABREVIATURAS

CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna  
Conama – Conselho Nacional de Meio Ambiente  
CONDEPHAAT - Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico Arqueológico, Artístico e Turístico  
EAD – Ensino a distância  
ECi - Estatuto da Cidade  
EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de impacto sobre o meio ambiente  
EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano  
IEMA – Instituto Estadual de Meio Ambiente  
INCAPER - Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural  
INCRA – Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária  
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais  
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
IPTU – Imposto Territorial Urbano  
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana  
ONG – Organização Não-Governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PDM – Plano Diretor Municipal  
PMDRS – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável  
RPPN's – Reserva(s) Particular(es) do patrimônio Natural  
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
SPHAN - Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
SUDECO Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste  
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
SUDESUL – Superintendência de Desenvolvimento do Sul  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TDC – Transferência do Direito de Construir  
UAB – Universidade Aberta do Brasil  
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo  
IFES – Instituto Federal do Espírito Santo  
ZPC – Zona de Proteção Cultural

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	16
CAPÍTULO I – A pertinência do Instituto do Tombamento como instrumento exclusivo para a preservação de sítios urbanos.....	22
1.1 Aportes teóricos, noções e conceitos .....	23
1.1.1 O instituto do Tombamento – contexto original e atual .....	23
1.1.2 A eficácia do tombamento e o Estatuto da Cidade.....	24
1.1.3 Contextos políticos, conceituais e responsabilidades de atuação na preservação do patrimônio .....	27
1.1.4 Para além do patrimônio edificado – o território .....	30
1.1.5 Considerações acerca do processo de urbanização e a complexidade territorial pela urbanização .....	32
1.1.6 Redefinições de competências de atuação na preservação cultural.....	39
1.1.7 A coerência do IPHAN na adoção de planos urbanos para a preservação de sítios históricos.....	41
1.2 Santa Leopoldina: Preservação de sítio urbano em prol do desenvolvimento urbano-regional .....	43
CAPÍTULO II - Instrumentos do Estatuto da Cidade com potencialidade para preservação do patrimônio edificado.....	45
2.1 Os instrumentos urbanísticos em prol da preservação patrimonial .....	45
2.2 A escolha dos instrumentos .....	49
2.3 Os instrumentos eleitos: gênese, recondução à política urbana e potencialidades de atuação no desenvolvimento urbano e preservação patrimonial.....	51
2.3.1 Tombamento .....	52
2.3.2 Desapropriação .....	54
2.3.3 Unidades de Conservação .....	57
2.3.4 Transferência do Direito de Construir.....	59
2.3.5 Direito de Superfície .....	61
2.3.6 Direito de Preempção.....	63
2.3.7 Planos Microrregionais.....	64
2.3.8 Plano Diretor .....	66
2.3.9 Zoneamento .....	68
2.3.10 Operações Urbanas Consorciadas .....	71
2.3.11 Gestão Democrática.....	73
2.3.12 Estudo de Impacto de Vizinhança .....	76
2.3.13 Estudo de Impacto Ambiental.....	79

2.3.14 Instrumentos tributários e financeiros (Iptu, contribuição de melhoria, incentivos e benefícios fiscais e financeiros).....	81
2.4 Considerações parciais .....	83
CAPÍTULO III – Desenvolvimento metodológico para avaliação e adoção de instrumentos urbanísticos híbridos.....	85
3.1 A complexidade urbana.....	86
3.1.1 Itens de avaliação e estipulação do nível de complexidade urbana.....	87
3.1.2 Pesquisa local e aproximação do nível de complexidade urbana .....	94
3.2 Os instrumentos urbanísticos.....	95
CAPÍTULO IV – Estudo de Caso: Santa Leopoldina – ES.....	100
4.1 Pesquisa do local e aproximação do nível de complexidade urbana .....	100
4.1.1 Análise e diagnóstico do Estado de Conservação do Sítio Urbano de Santa Leopoldina.....	100
4.1.2 Diagnóstico Parcial.....	117
4.2 Análise e diagnóstico do contexto municipal.....	120
4.2.1 Situação econômica .....	120
4.2.2 Situação sociocultural.....	123
4.2.3 Situação físico-natural (características ambientais primárias, encontradas e posteriormente modificadas pelo homem, numa sobreposição de relações).....	128
4.2.4 Situação legislativa: (discurso e realidade) .....	138
4.3 Diagnóstico.....	143
4.4 Instrumentos e estratégias políticas de desenvolvimento urbano e preservação do patrimônio em Santa Leopoldina.....	147
4.4.1 Planos microrregionais.....	147
4.4.2 Plano Diretor (extensivo aos planos municipais setoriais).....	152
4.4.3 Unidades de Conservação .....	152
4.4.4 IPTU – isenção.....	153
4.4.5 Gestão democrática .....	154
CAPÍTULO V – CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	155
REFERÊNCIAS.....	163
ANEXOS .....	169

## INTRODUÇÃO

O significado da vida urbana dentro das políticas públicas vem ganhando importância no contexto urbano nacional, desde a Constituição de 1988, com a abertura para a democracia e as discussões de questões sociais advindas de um intenso e rápido processo de urbanização, principalmente na região Sudeste. A obrigatoriedade de articulação das atuações dos diversos setores da administração pública repercute em reestruturações que resultam na novidade: a política urbana. Um tema amplo e profundo, com inúmeras incógnitas e interfaces. Um jogo constante de disputa entre interesses. Nestas reestruturações, a preservação dos sítios históricos caminha, não de forma paralela, mas em convergência.

Do ponto inicial, o Decreto-Lei nº25/37, percebe-se já o interesse coletivo se sobrepondo ao individual, restringindo o potencial econômico pleno de propriedades particulares. Posteriormente, o uso estratégico do imbricamento da necessidade de preservação ao desenvolvimento econômico corrobora para, em meados do século XX, muitos dos sítios históricos urbanos no Brasil receberem investimentos em infraestrutura voltada ao setor do turismo, com abertura de rodovias e construção de equipamentos de lazer e hospedagem. Uma ressalva: a manutenção, onerosa em muitos casos, faz-se por conta do proprietário. Há, aí, a complexa relação econômica, que permite oportunidades de geração de renda e emprego a setores locais; limita a exploração econômica do bem preservado pelo proprietário; o obriga a manutenções, sem quaisquer auxílios, públicos e/ou privados. E, caso o proprietário não tenha recursos apropriados, recai sobre o mesmo dano moral, pela culpa de corroborar para a destruição da materialidade histórica.

outro eixo temático, que complementa os supracitados, se une aos anteriores, na elaboração do presente exercício científico, tateando mais a moral humana: a expansão urbana, que rompe limites virtuais impostos pelo sistema capitalista industrial, e se projeta rumo a desequilíbrios ambientais da ordem mundial, com consequências quiçá irreversíveis. Este é um debate crítico, consolidado a partir da década de 1990, na busca por soluções conjuntas de sobrevivência humana, qualidade e igualdade na/da vida urbana e desenvolvimento socioeconômico. O eixo do discurso político do “desenvolvimento sustentável”.

Essas amplas linhas de discurso, em 2001, materializam-se na normatização da política urbana, pelo Estatuto da Cidade – Lei nº 10257/01. As questões econômicas, ambientais, sociais, culturais, e tantas outras, misturam-se em propostas de instrumentos gerais na tentativa de conduzir o planejamento e a gestão dos municípios, autônomos, a partir de então, na reflexão, debate e direcionamento de seus contextos locais. Instrumentos aptos a serem adequados, justamente na compreensão da complexidade urbana local. Ora, num país com abertura democrática de certa forma recente, e, ainda, com normatização da política urbana a pouco mais de uma década, os resultados são tentativas e mais tentativas, na prática cotidiana, de encontrar a forma ideal de transformar com êxito, na busca pelo equilíbrio de todas essas questões – e outras tantas.

Volta-se à proposta deste estudo: discussão sobre novas formas legais de proteção do acervo cultural constituído pelos sítios históricos urbanos, muitos deles salvaguardados pelo instituto do tombamento. Alguns protegidos na prática (em muitos casos pelo imediato vínculo entre turismo e preservação, o que incorre no perigo de preservar o setor econômico e esquecer o valor cultural); alguns delimitados em legislação, porém sem a institucionalização de valores, invocados no momento de suas escolhas, pela população que a vivencia no cotidiano. Instrumentos de natureza híbrida dispostos no ECi condicionam as soluções entre o papel econômico e cultural, entre o privado e o público. São instrumentos pré-existentes em outras instâncias jurídicas, exaustivamente estudadas, selecionadas, *a priori*, em contextos de metrópoles e grandes centros urbanos. Portanto, na busca por experiências de implementação de instrumentos, encontra-se uma lacuna: e os municípios, considerados “pequenos”, “menos desenvolvidos”, mais “rurais” que “urbanos”? Sem compreensões, não é raro encontrar municípios onde persiste o isolamento dos setores por disciplinas (Meio Ambiente, Educação, Cultura, Lazer e Turismo, etc); ou repetem-se dizeres políticos de contextos exógenos, adotando estratégias de locais com profundas complexidades urbanas e que contextos locais se tornam vazios de sentido e de ação.

Por fim, escapando do reducionismo local/global, municipal/regional/nacional, estudos geográficos e econômicos apontam para a importância de reconsiderações acerca do conceito de território. Este, que durante muito tempo se configura por delimitações administrativas pautadas em divisões virtuais entre populações,

economias, fluxos visivelmente direcionados, já não se sustenta por tais condicionantes. A velocidade de transformações, a passagem da lógica industrial para a vida urbana e, por conseguinte, para a produção de objetos de consumo imediato, bem como a transformação de fluxos, anteriormente quase exclusivos por transportes, a partir da informação como bem e como moeda de troca, consolida o território como amorfo e fugaz. O território pode ser hoje, ontem ou amanhã. Pode ser transmunicipal, transregional, transnacional, local, interbairros, transbairros. Pode ter qualquer forma, ou não ter forma. Pode produzir matéria prima, energia, pré-produto, produto, informação, decisão. Produz um pouco de tudo, tudo, um pouco de nada, nada. Cabe, ainda, pela discussão do que é território, hoje, outra questão: o que é urbano? Ainda existe a separação entre o que se denomina rural e urbano?

Então, o que resta ao sítio histórico urbano? Ser produto consumível, ser produto cultural, ser apropriado, ser passagem? O que dizer da dual condição de propriedade? O valor econômico que recai sobre o patrimônio edificado é público? É privado? Há intermédios? Eis aqui o anseio motivador do que se segue como exercício acadêmico da confluência pertinente entre construção do território e política de preservação cultural e urbana.

O estudo prévio por meio de conceituados trabalhos da área de Geografia, a partir do pensamento de Henri Lefèbvre, e contextualizados às questões nacionais brasileiras urbanas entre outros por Milton Santos e Ana Fani Alessandri Carlos, corroboram para a adoção da conduta metodológica pautada na compreensão da (re)produção do espaço urbano: como produto social, pelas relações sociais – não isento, mas, ao contrário, com intervenções na sua própria produção, evidenciando então a riqueza de seu conteúdo; como desigual, dinâmico, parcial pelos interesses de propriedade e de poder; a mudança do espaço de acordo com a mudança de modo de produção, e, assim, há a história do espaço, com gêneses, mutações, finalizações, enfim, registros das trajetórias, não se negando simultaneidades, particularidades, sucessões, etc; por meio da lógica de (re)produção do sistema capitalista, que a tudo faz consumível, produto vendável (ou, pelo menos, intenciona). Portanto, a condução da pesquisa considera:

- A necessidade da história, disciplina, que orienta pela compreensão da gênese, e, todavia, permite o (re)significado do presente e direciona, com maior consciência, às possibilidades, ao virtual;
- A inversão da perspectiva, elucidando, ainda que por meio da abstração – discursos políticos – a necessidade social – a compreensão mínima do vivido e do vivenciado, da apropriação em detrimento da produção de bens. O tempo do uso ao invés do tempo regrado;

A metodologia prevista conduz a pesquisa e, também, a elaboração do Capítulo III. Para melhor compreensão é necessária a explanação da estruturação da dissertação e de seus capítulos.

O Capítulo I aborda o objeto, questionando a (in)eficácia da adoção do tombamento, ou seja, da limitação administrativa da propriedade do solo. Busca-se, nesse primeiro momento, definir e elucidar conceitos e noções científicas que, eleitas, norteiam a conduta de análise, a possibilidade de recortes e a construção da metodologia disposta no Capítulo III.

No Capítulo II, há a proposta de compreender possibilidades de construção política voltadas à preservação de sítios históricos urbanos. Há, neste momento, considerações pertinentes encaminhadoras de sua elaboração. A impossibilidade de estratégias políticas preservacionistas isoladas e limitadas é uma delas. Ou seja, a construção da política, em qualquer área, de qualquer disciplina, não pode acontecer observando apenas um interesse. Há interesses públicos e privados, há interesses econômicos, sociais, ambientais. A preservação não é restrita à Cultura. Ao contrário, é apenas seu ponto inicial. O foco, hoje, é como um nó, de várias redes entrecruzadas e construídas, desconstruídas e reconstruídas no tempo e no espaço. Sob essa ótica, outra consideração é o caráter híbrido dos instrumentos urbanísticos. Não há forma estática urbana, há manchas que se consolidam, mas são transformáveis, assim como não há isolamentos das inúmeras questões materializadoras da forma urbana. A história recupera a gênese dos instrumentos na política nacional brasileira, algumas vezes pontuando o contexto internacional do qual são reconduzidos para o contexto de interessante. Quadros elaborados apresentam, de forma sucinta, a natureza destes, bem como a possibilidade de aplicação híbrida – o contexto urbano, amplo, e o contexto cultural, específico.

O Capítulo III é, talvez, o mais consistente exercício intelectual do trabalho proposto e, sendo assim, campo fecundo de investigações concretas das possibilidades de atuação política dos instrumentos do Estatuto da Cidade, numa complexidade urbana admitida anteriormente pela proposta conceitual exposta no Capítulo I. Apontamentos importantes, como (re)criações territoriais independentes de fronteiras interurbanas; hipóteses de complementaridades e/ou complementaridades das estratégias políticas que podem viabilizar conformações diversas de vínculos – podendo ser por competências, por iniciativas e, até mesmo, por necessidades de áreas, a princípio, opostas. Na construção metodológica, vislumbra-se a superação do caráter de exclusividade, para admitir conformações políticas tantas quantas possíveis, por sua vez um dos sustentáculos do conceito de desenvolvimento sustentável.

A tentativa de implementação da lógica metodológica, ainda que restrita, faz-se no Capítulo V. A busca pelas continuidades e rupturas é a ótica do passado, para clarear a situação contemporânea de Santa Leopoldina. É o primeiro processo de aproximação. Ciente das variadas interfaces da realidade urbana, define-se temáticas passando, em primeira instância, pelo levantamento e análise, e posterior diagnóstico, das condições de construção e preservação do sítio histórico. Em seguida, temáticas, como economia, política, cultura, conformação urbana, condição social, meio ambiente, são dispostas, com levantamentos, análises, gerando um diagnóstico geral, por fim. O capítulo se encerra com a condução de possibilidades direcionadas ao enriquecimento da preservação, não restrita ao sítio histórico em si, mas pautando-se no que se denomina por desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o respeito pela pré-existência, não de modo assistencialista, mas pela viabilidade de otimizações da mesma; a preservação do meio ambiente de modo abrangente – natural e construído –; e a admissão de outras formas de interações econômicas e sociais entre municípios, subsidiam exercícios hipotéticos de emprego de formas políticas para a preservação do sítio histórico. A prática fica restrita, pela ausência de informações – o que ocorre comumente em municípios menores desprovidos de sistemas de informação – e pelo recorte temporal da pesquisa. Isso, contudo, não impede, em futuras oportunidades, a continuidade experimental, para maturidade de temática muito discutida, porém carente de exemplos práticos.



O último capítulo, dedicado a conclusões e considerações finais recai na praxe científica – sem reduzir sua riqueza – de apontamentos para continuidades do exercício investigativo e elucidações das dificuldades e limitações encontradas para o desenvolvimento no presente trabalho.

## **CAPÍTULO I – A pertinência do Instituto do Tombamento como instrumento exclusivo para a preservação de sítios urbanos**

O primeiro instrumento legal de preservação do patrimônio brasileiro é o tombamento, regulamentado e normatizado pelo Decreto-Lei nº 25/37. Seu contexto original remonta, dentre tantas premissas, à estratégia estatal de construção da imagem nacional em prol de sua inserção econômica no cenário mundial, como república e país autônomo. Portanto, o projeto de lei é elaborado pelos intelectuais e políticos simpatizantes e/ou atuantes do Movimento Modernista, de forma a enaltecer a cultura nacional em detrimento das influências internacionais. Cabe ressaltar, o projeto elaborado por Mário de Andrade é um documento visionário, que contempla no âmbito da preservação – já naquela época – a pluralidade de culturas e a preservação da memória pelo patrimônio material e imaterial. Porém, em virtude do governo vigente, cumpre-se a promulgação da cultura brasileira como um todo, de modo redutivo e homogeneizante, e restrito a exemplares materiais, pautados pelos valores da monumentalidade e excepcionalidade. Já de início, pode-se inferir que a distância espaço-temporal de sua origem<sup>1</sup> à realidade presente<sup>2</sup> coloca em dúvida a eficácia do instrumento, de modo pertinente com o contexto que se apresenta. Ainda assim, é justo admitir, seu conteúdo considera e inova a postura política, diante da então ignorada função social da propriedade. A partir deste princípio, admite-se a limitação administrativa ao potencial econômico da propriedade privada como demonstrativo da importância de sua contribuição ao bem-estar coletivo, ao interesse difuso. Há, nesta condição, a contraposição aos interesses legislativos pelo Direito Civil, que compreende a liberdade individual do proprietário a despeito dos usos de seu bem. Instaura-se, então, a dualidade que

---

<sup>1</sup> Sistema de Governo centralizador, populista, com uma democracia (capitalista) recém-conquistada. A política da época, pautada no dito “progresso econômico”, que, por sua vez, se baseia em três metas (ou discursos): o crescimento econômico, e para tanto a estruturação da infraestrutura básica do país; a instauração da indústria nacional – e, nesse sentido a demanda por empregos num país extremamente agrário, chamariz de migração aos núcleos urbanos; e a construção da identidade nacional - a propaganda de sua originalidade e capacidade de se evidenciar aos Estados Unidos e Europa. Cabe também ressaltar a construção de uma política social-trabalhista que seduz os trabalhadores pelas então péssimas situações e ausência total de garantias no modo de trabalho – e a política voltada às questões da propriedade urbana – Lei de Terras.

<sup>2</sup> Fenômeno urbano instaurado – diversidade e pluralidade – mais urbano que rural – economia capitalista com base na reprodução do modo industrial que a tudo e a todos transforma em produto consumível, fragmentação do espaço adensamento populacional, descentralização política e a política mercadológica com intensa parceria público privado, supervalorização da propriedade urbana.

perdura na situação da política de preservação e que, por meio do estabelecimento da Política Urbana na Constituição Brasileira (1988) e de sua posterior normatização pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257) é problematizada no âmbito da complexidade urbana. A preservação do patrimônio, principalmente de imóveis e sítios urbanos, não se define, hoje, pela manutenção de exemplares arquitetônicos ou áreas delimitadas como acervos museológicos. O patrimônio urbano é o acúmulo físico e processual de anteriores contextos históricos que, acima de tudo, dialoga com o presente, acrescenta-se, sobrepõe-se e é sobreposto, se modifica e é modificado, elucida e é elucidado. Enfim, como pré-existência, é atuante na/da complexidade urbana.

A trajetória histórica de sua origem ao contexto presente se define, também, pela descentralização política e de gestão na esfera pública.

## **1.1 Aportes teóricos, noções e conceitos**

### **1.1.1 O instituto do Tombamento – contexto original e atual**

Mudanças de conceitos, tempos, espaços, contextos históricos, sociais, econômicos, políticos. De 1937 ao momento atual, ocorrem modificações e, também, permanências. O tempo presente, no qual esse estudo contesta a eficácia do instituto do tombamento, é conformado por várias temporalidades, diversas espacialidades, conectadas por fios condutores de sentidos a esse contemporâneo, que permitem a convivência de distintos modos de vida e cultura. O Brasil passa de um momento político ditatorial para a abertura democrática, há trinta anos. Pouco tempo para muitas alterações. Ainda não há compreensão suficiente da efetividade e atuação da democracia, gestão e participação popular de modo consciente. Fatos recentes – como o movimento nacional de reivindicação de diversas questões socioeconômicas e políticas, apelidado “Vem pra rua” – são indicativos de uma população mais consciente de seus direitos. Porém, ainda inexistente força suficiente para permitir a real mudança requerida.

A questão que se investiga aqui é: como observar e verificar a pertinência, em sua aplicabilidade, de uma legislação – o Decreto-Lei 25/37 – que percorre uma trajetória de cerca de oitenta anos sem atualizações recondicionadoras do discurso ao

contexto? A princípio, existe para preservar o patrimônio histórico, e, para tanto, possui um caráter de limitação administrativa sobre a propriedade – pública ou particular – original de um contexto no qual o patrimônio é dotado de valores referentes ao caráter memorável, estético, monumental, indicativo de um acervo patrimonial constituinte da imagem de um país “homogêneo”.

Percebe-se a permanência da cultura da imposição. A valorização da propriedade, face à sua condição de patrimônio cultural, não é compreendida pela população, e, principalmente, pelo proprietário do imóvel, como característica positiva ou condição nobre. Ao contrário, na maior parte das vezes, é vista como uma restrição aos direitos civis de posse de um bem e seu exercício. Inexiste, ainda, a vontade de suprir as necessidades coletivas a partir da restrição individual. Ao que parece, está-se muito distante dessa realidade. Contribui para tal o fato das políticas públicas serem, em parte significativa das vezes, restritivas, impositivas e sem qualquer tipo de compensação. No caso específico do instituto do tombamento, segundo Rabello (2005, p. 10).

O tombamento tem sido, por excelência, o instrumento de preservação do patrimônio cultural brasileiro. Tornou-se, por isto, muito conhecido; quase um sinônimo de qualquer ato de proteção do patrimônio cultural. Isto induz a que muitos pensem ser ele o único, ou o melhor instrumento de proteção legal ao patrimônio cultural. Esta, no entanto, não é uma boa conclusão. Por força da permanência histórica do Decreto-lei 25/37, vigente até os dias de hoje, e certamente em função da excelência do seu texto, o tombamento é o instrumento de preservação mais difundido, e mais sedimentado juridicamente.

Em tempo mais recente, nota-se que sua inserção no Estatuto da Cidade, como instrumento de ordenamento urbano, aliado a autonomia municipal, pode ter corroborado para sua sistemática adoção municipal, com a exclusão de outros instrumentos ou ações que poderiam resultar melhores soluções.

### **1.1.2 A eficácia do tombamento e o Estatuto da Cidade**

É possível estabelecer inflexões acerca do tratamento entre a limitação administrativa sob o bem imóvel e o novo valor posteriormente agregado tanto na escolha dos exemplares do patrimônio, bem como da passagem da propriedade da terra de uma herança a moeda de troca. Por esse último aspecto é conveniente que se perceba a institucionalização pelo governo, de uma prática antiga, o aluguel, e

que, em virtude de interesses econômicos e políticos – primeiro Governo de Getúlio Vargas – na década de 1930 o governo interfere, dotando regras e normatizações, além de congelar os preços cobrados. Bonduki (1994, p.712) salienta que:

A produção da moradia operária no período de implantação e consolidação das relações de produção capitalistas e de criação do mercado de trabalho livre, que corresponde aos primórdios do regime republicano, era uma atividade exercida pela iniciativa privada, objetivando basicamente a obtenção de rendimentos pelo investimento na construção ou aquisição de casas de aluguel (Bonduki, 1982).

A estrutura da economia brasileira estava centrada nas atividades agro-exportadoras, havendo, nas cidades, forte predomínio do comércio sobre a produção e ocupando a indústria um papel subordinado e secundário. Dada a reduzida capacidade de a indústria absorver novos e crescentes investimentos, o «negócio» de possuir casas de aluguel era uma segura e excelente forma de rentabilizar poupanças e recursos disponíveis na economia urbana, fortemente aquecida pela expansão da atividade agrário-exportadora.

Há de se perceber, também, que, originalmente, a composição do patrimônio nacional se faz a partir de imóveis de instituições privadas ou públicas detentores, segundo critérios estipulados, valores adequados – excepcionalidade, monumentalidade, artisticidade e historicidade. O posterior reconhecimento, da diversidade e da construção do patrimônio local, reconduz a discussão, para outras abordagens, estéticas e escalas. Mas o que se torna importante pontuar aqui é a inserção do valor econômico. Visto pelo aspecto discursivo em escala mundial, as cartas patrimoniais indicam, por exemplo, na Recomendação de Paris (1962), o surgimento das primeiras preocupações de cunho econômico e, também, urbano. Em paralelo ao tema da preservação, existem neste momento, questões sobre crescimento desordenado das cidades e o direcionamento da atividade turística como oportunidade econômica pela exploração do patrimônio. Na Resolução de São Domingos (1974), institui-se o turismo como meio de preservação, indicando a necessidade de elaboração de Plano de Desenvolvimento Turístico – isso para países latino-americanos considerados subdesenvolvidos, sendo um recurso de abertura de outros setores econômicos.

Admite-se, portanto, que a valorização econômica, no modo como é conduzida, é responsável pela desigualdade urbana e social. E esta, por sua vez, condiciona o estado de insatisfação privada de forma ambígua: quando não se tem recursos para manter o patrimônio preservado; quando o valor de patrimônio delimita as possibilidades econômicas do imóvel e do terreno. O instituto do tombamento surge

em momento anterior à consolidação da presente situação, ou, antes, é elaborado a partir de um ideal inviável para a realidade mediante tais interesses individuais. Não é descartada, ainda assim, a solução sugerida no Decreto 25/37 – diante da comprovação de impossibilidade financeira de conservação, o Estado deve arcar com as despesas – porém a prática demonstra, quando não uma despreocupação quanto à questão da preservação, a ausência de recursos do próprio governo em subsidiar ações de manutenção destes imóveis.

Apontadas as restrições pelo contexto original, a Constituição Federal (1988) avança na questão da preservação, tanto pela amplitude conceitual da construção do patrimônio, como endossando outras formas de proteção além do tombamento. Sob este fato, esclarece Carlos Frederico Marés:

A novidade mais importante trazida em 1988, sem dúvida, foi alterar o conceito de bens integrantes do patrimônio cultural passando a considerar que são aqueles “portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”. Pela primeira vez no Brasil foi reconhecida, em texto legal, a diversidade cultural brasileira, que em consequência passou a ser protegida e enaltecida, passando a ter relevância jurídica populares, indígenas e afro-brasileiros. A tradicional constitucional anterior marcava como referência conceitual expressa a monumentalidade e ao abandonar esta referência, o que a Constituição atual deseja proteger não é o monumento, a grandiosidade de aparência, mas o íntimo valor da representatividade nacional, a essência da nacionalidade, a razão de ser da cidadania.

A inclusão de todos estes conceitos na nova Constituição brasileira não é apenas um avanço jurídico, no sentido de inovar na matéria constitucional, mas traz efetivas alterações nos conceitos jurídicos de proteção: 1. consolida o termo “patrimônio cultural” que já era usado internacionalmente e estava consagrado na literatura brasileira, mesmo oficial, mas não na lei; 2. cria novas formas de proteção, como o inventário, registro, vigilância e; 3. possibilita a inovação, pelo Poder Público, de outras formas, além do tradicional tombamento e da desapropriação. [...]

Porém, para que todos estes dispositivos protecionistas sejam efetivamente aplicados, será necessário novo esforço legislativo. Apesar das leis em vigor não se chocarem diretamente com o texto constitucional, estão muito aquém de sua vontade e determinação. É necessário, p. ex., regulamentar o inventário, o registro e dar nova roupagem e dimensão ao tombamento que restou acanhado na configuração que lhe deu o legislador em 1937. (apud RODRIGUES; MIRANDA, 2012, p.323-234)

Outros instrumentos são elencados para a proteção e preservação patrimonial na Seção destinada a Cultura. Dualiza a aplicabilidade do tombamento, possibilitando sua adoção, também no ordenamento urbano, a partir da inovadora Política Urbana.

Por esse viés, o tombamento é vislumbrado diante de sua limitação administrativa, e atua no ordenamento urbano pela regulação do uso da propriedade. Tal fato se materializa legalmente pela normatização desta política, em 2001, pela promulgação da Lei Federal nº 10.257/01, instituindo o Estatuto da Cidade. Demonstra Miranda que

Satisfazendo a referida previsão constitucional e atendendo ainda ao disposto nos arts. 21, XX, e 24, I c/c par.1º do texto magno, que impõem à União a competência para instituir normas gerais sobre desenvolvimento urbano, a Lei nº10.257/2001 veio colmatar a lacuna legislativa até então existente a esse respeito e em seu art. 2º estabeleceu 16 postulados orientadores da política urbanística com o objetivo expresso de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Dentre tais diretrizes foi prevista no inciso XII do art. 2º a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”. (2012, p.270)

O tombamento não se faz único e nem exclusivo da política urbana. Como regulador da propriedade, em cumprimento à função social que recai sobre esta (deter a propriedade não significa, portanto, condições ilimitadas e inatingíveis, caso incidência de interesse difuso pelo bem-estar coletivo), participa de um conjunto de opções de atuação. Miranda (2012) explana sobre as possibilidades de preservação também pela adoção do direito de preempção, estudo de impacto de vizinhança, transferência do direito de construir, unidades de conservação, incentivos fiscais e financeiros e gestão democrática da cidade.

Cientes de que a política é a consolidação de pensamentos, discursos e contextos sociopolíticos de cada época, e, portanto, é produto e reflexo destes, há necessidade de explanação sucinta destes, pontuando fatos esclarecedores do percurso adotado. Este, por sua vez, aponta históricos reais e discursivos a partir dos quais se opta, se adequa e se modifica o tombamento. O próximo tópico deste subitem deste capítulo pretende indicá-los – sem, em hipótese alguma, esgotá-los.

### **1.1.3 Contextos políticos, conceituais e responsabilidades de atuação na preservação do patrimônio**

O contexto político que remonta à materialização do instituto do tombamento remete ao período do Estado Novo, no qual o desenvolvimento econômico do país é a principal estratégia de governo. É um período de ditadura, com a implementação de

um sistema burocrático e militar, e, interessante observar, com a escolha dos bens a serem preservados respondendo, estritamente, ao gosto da classe dominante – com o intuito de construção de uma identidade nacional homogênea. O Estado passa a regulamentar, de modo impositivo e centralizado, as atividades culturais. Ao mesmo tempo, por meio do tombamento, rompe-se [...] o caráter absoluto do direito de propriedade, sendo este, pela primeira vez, submetido a uma função social [...] (FREITAS, 1995, p. 169). O tombamento, assim instituído, define, também, numa instância administrativa, o poder de polícia ao órgão federal SPHAN. Este deve, além de eleger e tombar, fiscalizar o estado de conservação, podendo, inclusive, usar de poderes de interferência e impedimento a quaisquer intervenções nos bens.

A partir de final da década de 1960 e início de 1970, há modernização do Estado, com implemento de novo padrão administrativo, pautado na racionalidade atuante por meio de uma tecno burocracia. Tem-se, então, uma gradual descentralização de competências, com a criação de órgãos estaduais, como o CONDEPHAAT, em São Paulo, porém ainda com a adoção do tombamento nos termos da legislação federal. Os mesmos garantem a competência de reprodução das diretrizes gerais, mas não a liberdade de legislar ou atuar de modo específico. Segundo Freitas (1995, p. 170):

De fato, a principal modificação ocorrida na esfera da preservação ocorreu no momento em que se começou a articular a prática preservacionista às práticas de controle urbano. Nos anos 70, a ação preservacionista municipal emergiu do interior do processo de ampliação da atividade estatal no trato da questão urbana.

De 1934 a 1988 há mudanças, tanto na noção de patrimônio nacional, como na responsabilização de sua proteção. Fernandes (2010) pontua, objetivamente, tais alterações, partindo da Constituição Federal de 1934, na qual é designada a competência à União e aos Estados, no que tange à proteção das “belezas naturais” e dos “monumentos de valor histórico e artístico”. Por conseguinte, em 1937, com a institucionalização do então Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - SPHAN, e do instituto do tombamento, compete não apenas à Nação e aos Estados, mas também aos Municípios, a proteção do patrimônio composto por bens privados ou públicos, classificados como “monumentos históricos, artísticos e naturais” e “paisagens e locais particularmente dotados pela natureza”. A Constituição de 1946 generaliza a competência, indicando o Poder Público; e a composição do objeto patrimônio por “obras, monumentos, documentos de valor histórico e artístico”, além



de “monumentos naturais e paisagens locais dotados de particular beleza”. Já em 1967, coube designar a competência plena à Nação e os Estados como coadjuvantes, que devem, então, “amparar a cultura”. Note-se que, segundo essa norma constitucional, os municípios sequer são levados em consideração. Nesse momento, o Poder Público Federal centraliza a política de preservação, cabendo-lhe a “proteção especial” de “documentos, obras e bem de valor histórico e artístico”, “monumentos e paisagens naturais” e “jazidas arqueológicas”. Em 1988, ampliação conceitual viabiliza alternativas de preservação que perduram nos dias atuais. Assim, o artigo 216 define como competente da questão a “administração pública”, e redefine o conceito de patrimônio, abrangendo a natureza imaterial, tal como segue:

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

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

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

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

§1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de ao longo do período podem ser compreendidas como reflexo do outras formas de acautelamento preservação.

§2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos ela necessitem.

Cabe observar que, a partir desse momento, há o início do que se intitula gestão democrática, na preservação do patrimônio, que deve colaborar na promoção e proteção do mesmo.

A partir da Constituição de 1988, de certa forma, os instrumentos específicos para a preservação não se restringem ao tombamento, mas, o complementam ou abordam o tema por outros mecanismos de atuação.

Tais alterações contexto mundial, com revisões conceituais acerca dos valores e da construção do patrimônio e, ao mesmo tempo, de processos políticos nacionais distintos.

Tem-se, então, a possibilidade de reconsiderar o patrimônio edificado. Este passa a não se restringir a imóveis e parcelas de locais urbanos, recaindo no discurso ampliado do território, suas construções e ressignificações, como discutido no tópico a seguir.

#### **1.1.4 Para além do patrimônio edificado – o território**

A concepção de patrimônio cultural, no seu significado atual, institui o território como sua parte integrante. Esta condição pode ser compreendida a partir da constatação de ser o conceito de território também reelaborado a partir de novos significados e visões. Os dois conceitos percorrem mudanças e se cruzam em recente noção de patrimônio territorial, abrangendo não apenas a edificação, mas todas as modificações ocorridas na espacialidade à qual pertence. O edifício preservado é parte integrante do ambiente, sendo o primeiro também resultado do último. Essas recentes reinterpretações se pautam, a princípio, no paradoxo da cultura moderna que [...] *de una parte, destruye y sustituye la materialidad de esas sociedades preexistentes y, por otra, se vuelca en la preservación de lo que no son sino restos obsoletos de las mismas, o manifestaciones en proceso de desaparición* [...] (VALCÁRCEL, 1998, p. 34). Partindo desse pensamento surgem correntes distintas de conservação, pautadas, inicialmente, em noções estéticas e, posteriormente, históricas. Este último insere nas discussões a importância do contexto do entorno em oposição ao isolamento do edifício preservado. Pode-se reconhecer, nessa conjuntura, outro dualismo que reacende várias transformações conceituais, à época, que é aquele derivado da relação homem e natureza, noções por muito tempo separadas ideologicamente, e intercruzadas a partir da percepção histórica e da construção da cultura como parte integrante e modificadora do meio natural. Como observa Valcárcel (Id. Ib., p. 36),

Esta progresiva derivación conceptual del patrimonio se ha producido también en el ámbito no edificado, en dos trayectorias diferenciadas: la que ha incorporado a la Naturaleza la presencia humana, decantando así una concepción integrada, en una perspectiva de equilibrio con el entorno, plenamente introducida, incluso en USA, en el marco del patrimonio natural; y la que supone la revalorización del concepto de «paisaje». Se manifiesta en Europa a mediados de este siglo y reivindica, no tanto la integración en la Naturaleza, como la entidad «histórica» y «cultural» de estas construcciones humanas, incluso como señas auténticas de identidad social, como en los «bocages» franceses.

No que se refere às mudanças conceituais de território, ainda no final do século XX, em especial na disciplina Geografia, há a desconstrução em definitivo a noção de território como superfície abstrata, delimitado pela geometria e suscetível a cálculos. Insere-se nas discussões o caráter social, permitindo vislumbrar o território como construção, produção no tempo e no espaço, dinâmico. O território é visto como sobreposições de inúmeras camadas de processos sociais detectados ao longo do tempo. O território é testemunho das várias formas de ocupação e de modos de vida peculiares a cada sociedade. Por esses legados, pode-se perceber o território como patrimônio, também com importância na necessidade da preservação. Ainda, conforme autor anteriormente mencionado (Id. Ib., p.43),

El territorio delata, en su diseño y como proyecto, el modo en que la sociedad se acomoda, a través de equilibrios más o menos frágiles, más o menos estables, más o menos adaptados a la diversidad de circunstancias naturales, en orden a su explotación y a la propia supervivencia. En una época de especial sensibilidad ante los problemas de uso de la Naturaleza, preocupada por la fragilidad de los equilibrios físicos y por la incidencia de las actuaciones humanas, el territorio heredado representa un espejo y un observatorio sobre las relaciones Sociedad-Naturaleza.

O território é, ao mesmo tempo, produto social, recurso cultural e econômico. Seu valor econômico, inclusive, precede seu significado de patrimônio; e se complementa por esse. Pois, se qualifica também ao ser compreendido como um recurso não renovável, não recuperável; portanto escasso. Assim, valorizado como objeto de consumo. Eis aqui o delicado fio que separa o valor econômico da valoração do modo de produção capitalista. Há que se manter atento, neste caso, para a manutenção dos reais significados locais, para a real transmissão de valores até mesmo educativos, sob o risco de reducionismos até a simples relação patrimônio-valor de troca.

Se o território é um produto cultural e, por isso, moldável pelo espaço-tempo social, necessário se faz a revisão do que se conceitua como limite administrativo do território municipal. A definição jurídica de cidade brasileira – ainda utilizada – remete ao Decreto-Lei nº 311, de 02 de março de 1938. Em seu texto são definidos e normatizados os termos e condições de categorias, delimitação e toponímia. As categorias são níveis de importância administrativa, com distribuição hierárquica de poder de atuação, discriminadas por meio da ocupação – basicamente se remete ao número de moradias dispostas na parcela territorial – bem como traços urbanos.

Este último não possui no corpo do texto definições, condições ou quaisquer outros modos de classificação. Compreendem zonas, distritos, sede, termo, comarca e município. A zona é a parcela menor, que pode subdividir o distrito, quando necessário. O distrito é a parcela do município, sendo que o segundo pode se constituir de apenas um distrito e, no caso de haver mais de um, obrigatoriamente, deve compreender área contínua. A sede do município corresponde à categoria de cidade, possuindo o mesmo nome. O termo judiciário é composto, por sua vez, de um ou mais municípios de área contínua e sua sede é a cidade, ou a mais importante das cidades, que dá o nome à sua circunscrição. Comarca se define pelas mesmas condições do termo, sendo composta por um ou mais deste último. A delimitação se faz dentro e fora do município. O município deve ter em sua sede o número mínimo de 200 moradias e o distrito, 30 e, além disso, deve ter a delimitação entre os quadros urbano e suburbano da sede. Todo município é responsável pela confecção de seu mapa que deve apresentar limitação territorial segundo o Artigo 8º, [...] *linhas geodésicas bem definidas entre pontos bem identificados ou acompanhando acidentes naturais, não se admitindo linhas divisórias sem definição expressa ou caracterizadas apenas pela coincidência com divisas pretéritas ou atuais*. Para a nomeação, devem ser observadas as seguintes condições: a sede do município dá o nome à cidade; não haver num mesmo Estado, cidades com o mesmo nome. A redução da problemática territorial, neste caso da legislação brasileira, enquadra dentro de limites virtuais toda a complexidade urbana, convertendo o conteúdo a distintas escalas a partir do número de imóveis. Retira assim todo o conteúdo, todos os processos sociais e todo tipo de economia.

#### **1.1.5 Considerações acerca do processo de urbanização e a complexidade territorial pela urbanização**

A classificação de cidades por tamanho – pequeno, médio, e grande porte –, adotada corriqueiramente em estudos estatísticos e demais análises de dados socioeconômicos, não contempla o nível de complexidade urbana. Não demonstra por si só a densidade de conteúdos da vida urbana e, mais, tende a simplificar a relação entre a dinâmica urbana e a localidade geográfica. Limita todo seu contexto de fluxo, trocas e usos a fronteiras de linhas que circunscrevem a delimitação administrativa.

Até a data de 10 de outubro de 2006, o Estatuto da Cidade obriga os municípios com população acima de 20.000 habitantes elaborem e aprovem seus planos diretores municipais. Infere-se, nesta obrigação, a adoção de classificação baseada em leitura de problemas comumente observados em cidades de grande porte como: tendência a conter situações de complexidade advindas de maior diversidade de setores econômicos e fluxos, conexões econômicas e políticas locais a mundiais, adensamento populacional, crescimento desordenado, impactos ambientais e sociais, desigualdades sociais, especulações imobiliárias, dentre tantas outras que contribuem para tal. Porém, é necessário ultrapassar tal reducionismo e perceber o aumento do processo de urbanização, no Brasil, de forma desordenada, não como situação exclusiva das grandes metrópoles e centros urbanos; mas como um processo reproduzido, também, em cidades consideradas de pequeno e médio porte. A complexidade urbana se estende pelos centros urbanos, com maior ou menor intensidade, mas independe, necessariamente, de densidade e/ou crescimento populacional.

Para a construção da noção de complexidade territorial, para a elaboração de uma classificação mais consistente ao presente estudo, há de se considerar algumas outras noções. Em primeiro lugar, as noções de tempo e espaço no contemporâneo, não como fatos, mas sim como processos, produções. O conceito de espaço, desde a década de 1970, na Europa, é acrescido de tal pensamento. Segundo Lefèbvre (2006, p. 5),

O espaço não pode mais ser concebido como passivo, vazio, ou então como os “produtos”, não tendo outro sentido senão o de ser trocado, o de ser consumido, o de desaparecer. Enquanto produto, por interação ou retroação, o espaço intervém na própria produção: organização do trabalho produtivo, transportes, fluxos de matérias-primas e de energias, redes de repartição de produtos. À sua maneira produtivo e produtor, o espaço (mal ou bem organizado) entra nas relações de produção e nas forças produtivas. Seu conceito não pode, portanto, ser isolado e permanecer estático. Ele se dialetiza: produto-produtor, suporte de relações econômicas e sociais. Ele não entra também na *reprodução*, a do aparelho reprodutivo, da reprodução ampliada, das relações que ele realiza, praticamente, no “terreno”?

Aponta-se, especificamente, o que o autor acima considera espaço social. Produzido e produto das práticas sociais. Materializado e formalizado por meio e no meio territorial, urbanístico, arquitetural que, também, possuem entre si relações análogas

ao do espaço social: implicações-conflitos. Em verdade, *o modo de produção projeta essas relações no terreno, o qual reage sobre elas* (id. ib., p. 8).

A tal pensamento, acrescenta-se a lógica moderna do espaço, conduzida pela tríplice homogeneização-fragmentação-hierarquização, que, contraditoriamente ao anseio de uniformizar e/ou generalizar a lógica do espaço formal, cria cada vez mais fragmentos territoriais – parcelas de solos, lotes – não conectados – principalmente pela separação dos seus usos – e, por fim, tenta impor níveis de importância. Do que se pode entender, um processo contrário ao almejado: a criação de desigualdades socioespaciais.

Há que se considerar, ainda, o aspecto global de processo de espacialização pelo modo de produção e as práticas sociais. Ao mesmo tempo em que procura homogeneizar, permite a afirmativa local, a identidade, principalmente pela divisão de trabalho global. Isso, por meio do valor de uso se sobrepondo ao valor de troca. É nesse aspecto do espaço social que se tem a oportunidade da preservação, não fragmentada. Inserida, usada. Absorvida pela apropriação do espaço. E não pelo seu valor de troca. Assim, a propriedade privada, ainda que privada, cumpre sua função social. Quando se insere numa lógica de conjunto.

Do pensamento de Lefèbvre à realidade brasileira, Carlos (2007) traduz o espaço para a nova sociedade, contemporânea, urbana. Segundo o autor, tal sociedade [...] *se constitui a partir da generalização do processo de urbanização do mundo* (p. 11). O modo de pensar o espaço – como produto e meio, por meio do uso – não pode ser desvinculado do tempo. E, sim, ao longo do tempo, por ser um processo histórico. Assim, a cidade, para Carlos (id., p. 11),

[...] enquanto construção humana, é um produto histórico-social e nesta dimensão aparece como trabalho materializado, acumulado ao longo do processo histórico de uma série de gerações. Expressão e significação da vida humana, obra e produto, processo histórico cumulativo, a cidade contém e revela ações passadas, ao mesmo tempo em que o futuro, que se constrói nas tramas do presente – o que nos coloca diante da impossibilidade de pensar a cidade separada da sociedade e do momento histórico analisado.

O tempo e o espaço são noções condutoras da compreensão do fenômeno contemporâneo que rumo à pretensa totalidade: a urbanização mundial. Deve-se, nesse momento, fazer a distinção entre o urbano e a cidade. Para Carlos (id., p.12):

Tal caminho implica em pensar o urbano enquanto reprodução da vida em todas as suas dimensões – enquanto articulação indissociável dos planos local/mundial – o que incluiria, necessariamente, as possibilidades de transformação da realidade (a dimensão virtual). Já a cidade permitiria pensar o plano do lugar revelando o vivido e a vida cotidiana através dos espaços-tempo da realização da vida.

Na compreensão da cidade atual, há que se perceber a incessante busca do novo, sob o discurso do progresso, que tende a destruir os referenciais urbanos, e transformar a cidade em instantâneo. Formas (morfologias, paisagens) em constantes transformações que acabam por corromper as práticas urbanas. Essas são:

[...] invadidas/paralisadas, ou mesmo cooptadas, por relações conflituosas que geram, contraditoriamente, estranhamento e identidade, como decorrência da destruição dos referenciais individuais e coletivos que produzem a fragmentação do espaço (realizando plenamente a propriedade privada do solo urbano) e com ele, da identidade, enquanto perda da memória social, uma vez que os elementos conhecidos e reconhecidos [...]. A destruição dos referenciais urbanos fica visível no desaparecimento das marcas do passado histórico na e da cidade provocando, não só o estranhamento porque as formas mudam rapidamente, mas também, porque estas produzem as possibilidades que atestam o empobrecimento das relações de vizinhança, a mudança das relações dos homens com os objetos que lhe são próximos e o esfacelamento das relações familiares. (CARLOS, 2007, p.13)

Como resultado, têm-se novas formas de apropriação do espaço urbano, cada vez mais mutantes e efêmeras. Atribui-se ao contexto exposto as novas formas de circulação: de mercadorias e de informações. E, como sua consequência, a produção do espaço vazio e/ou do isolamento. Se o tempo é o que determina o valor de uso, pela apropriação do espaço, sua instantaneidade provoca a compressão desta relação e, portanto, a rarefação dos usos, em detrimentos das trocas e das circulações. Há então o que Carlos denomina “espaço amnésico”, sem referências. Acúmulo de propriedades, objetos e a tendência ao individualismo são atuais reproduções e condições das relações sociais. Pode-se presumir, numa instância máxima, a vitória do valor de troca em detrimento do valor de uso. E, assim o próprio espaço como objetivado como produto de consumo, o consumo do local, onde antes é o local do consumo. O mercado, por meio de estratégias imobiliárias, condiciona a valorização das áreas e os novos usos, e, por seu poder, influencia as políticas urbanas. Supervaloriza algumas áreas, expulsa populações de outras, separa os

usos, diminui ou restringe os espaços públicos apropriáveis, modifica o tempo de lazer ao passar, flunar, retirando a importância da permanência. Ao mesmo tempo a concentração urbana, antes imposta pelo setor produtivo, agora se define pela concentração financeira. O processo produtivo não depende mais da localidade. Há tendência em se retirar dos grandes centros as indústrias, tanto pela escassez de solo urbano e o seu encarecimento, quanto pela dificuldade de locomoção, pelos congestionamentos. Finalmente, o ato de planificação das cidades, enquanto princípio norteador do seu desenvolvimento, *a priori*, vislumbra o cidadão como consumidor, mão de obra, usuário e produtor. Nunca como sujeito da reprodução do espaço urbano. Há, nesse sentido, uma tendência a tratar áreas estrategicamente econômicas como prioritárias dos investimentos de infraestrutura em detrimento daqueles locais aonde a vida cotidiana se realiza, sendo estes últimos considerados “improdutivos”.

Num campo mais próximo, o da vida humana, a busca imediatista e sequencial do novo cria uma tendência: a redução da expressão em prol de significados incluídos em sistemas. O símbolo, expressão que não se esgota, não se fecha, e é constantemente retirado, dando espaço a um conjunto de sinais de ordem imediata e signos que se fecham em leituras pré-definidas: sinal/comando; signo/informação. Sobre esse aspecto evidencia Lefébvre (1978, p. 89-90):

*Signos y señales pueblan el espacio y el tiempo. Las señales son simples, precisas, reducidas al mínimo (verde, rojo, trazo continuo, trazo discontinuo, etc.), con frecuencia a sistemas binarios. Las señales dirigen y condicionan los comportamientos. Los signos son más vagos y complejos; constituyen sistemas abiertos. Una palabra es un signo, pero también lo es una puerta, una ventana, una corbata, un vestido, un sombrero, un gesto como estrechar la mano de alguien diciéndole <Buenos días>. [...]*  
*Pero eso no es todo. Consideremos ahora los monumentos (Notre-Dame, el Arco de Triunfo, el Louvre...), o simplemente una cara conocida o desconocida. No podemos compararlos ni a un sistema de señales como el que regula la circulación, ni incluso a los sistemas de signos, enigmáticos pero rigurosos, de los que se sirven los matemáticos. No dicen todo lo que tienen que decirnos; lo dicen con lentitud y no terminan nunca. Por esta razón los compararemos a símbolos, ricos de un sentido inesgotable. Lo juzgaremos expresivos además de significativos. De esta forma, Notre-Dame simboliza la continuidad de París y la grandeza de una época pasada y la fe de sus constructores; resume a un tiempo una concepción del mundo y algunos siglos de Historia. Rostros, monumentos, símbolos que introducen profundidad en la vida cotidiana: presencia del pasado, actos e dramas individuales o colectivos, posibilidades mal determinadas y por tanto más comprensivas de belleza y grandeza.*



Outra discussão conceitual que contribui para a construção do que se denomina complexidade urbana se baseia na diferenciação entre rural/urbano e campo/cidade. Segundo Carlos (2007, p. 104),

[...] cidade e campo se diferenciam pelo conteúdo das relações sociais neles contidas, sendo que estas relações, atualmente, ganham conteúdo em sua articulação com a construção da sociedade urbana, o que explica, por exemplo, o desenvolvimento do que vem se chamando **pluriatividades**.

Significa constatar que o campo não se extingue, mas que sua relação com a cidade se modifica, por meio de outras formas de articulação do campo com o urbano. Ocorre, então, que a análise para constatação de delimitações entre campo e cidade se torna insuficiente quando pautadas apenas em dados estatísticos e posturas legais administrativas. Ou mais, que talvez não haja delimitações precisas. Há necessidade, portanto, de observações mais de conteúdo social que especulações formais, superficiais. Isso porque, conforme salienta Carlos (id., p. 105):

Na verdade, as relações sociais se realizam concretamente enquanto relações espaciais, e, neste sentido, a análise do espaço aponta um processo de produção/reprodução da sociedade em sua totalidade. Não podemos ignorar que o trabalho é criador de formas – este processo está na origem da produção da cidade e do campo –, e que a ideia de ecossistema naturaliza um fenômeno que é por essencial social. Destarte, a sociedade não artificializa a natureza, ela produz “um mundo” a sua imagem e semelhança: desigual e contraditório.

Dentro da tendência à completa mundialização da vida urbana, persiste a relação entre solo (urbano/rural) e propriedade – mercadoria –delimitando e condicionando este modo de vida; intensifica as segregações socioespaciais. Assim, como tal processo de reprodução do espaço se torna genérico (urbano/rural), é possível traduzir a antiga contradição cidade/campo para centro/periferia.

A princípio, o nível de complexidade urbana não se detém na classificação de cidades de pequeno, médio e grande porte. Isso porque, neste caso, há reducionismos que não vislumbram a relação conteúdo/forma/função da cidade, e, ainda, não esclarecem o modo de reprodução urbana do espaço, restringindo-se a dados estatísticos que, por si só, não contemplam a realidade local e suas relações, e que podem não se encerrar no local.

Diante do exposto, o que se apresenta como maior grau de complexidade urbana, hoje, está no que se denomina por metrópole. Onde estão localizados os centros de

decisões transnacionais. Local de acúmulo do capital financeiro. Da máxima raridade do vazio urbano – solo mercadoria – e, portanto, de segregações socioespaciais intensas, por meio de supervalorizações e desvalorizações das espacialidades, a fragmentação do espaço socialmente construído e vivenciado. A escassez da apropriação – o fluxo em detrimento da permanência. A mutação constante do espaço, que transforma o centro em centralidades móveis. A perda quase genérica da identidade e da memória, pelas atuais relações sociais coletivas e individuais com o outro (objetos/pessoas/lugares). A relação de dominação deste local sobre outros locais, não necessariamente próximos pelas distâncias territoriais, mas aproximados pelos fluxos cooptados, pelo acúmulo, pelas estratégias de controle de distribuição/troca.

No contexto brasileiro a transformação das relações econômicas e políticas nacionais e internacionais, a partir de meados da década de 1960 – com maior ênfase na década de 1970 – aumenta a densidade demográfica nas inúmeras cidades; principalmente nas capitais e grandes centros regionais. Contudo, tal processo não tem previamente uma conduta administrativa com recorrência ao planejamento dessas novas ocupações, resultando, em boa parte das situações, problemas sociais e ambientais pela falta de infraestrutura, equipamentos, moradia, emprego, e todas as demais necessidades relacionadas ao viver em uma cidade. Some-se a isso o processo de globalização e o modo como [...] *se realiza redirecionando a vida sustentada no paradigma da efemeridade do tempo que, acelerado pela técnica, produziu sua própria abstração* (CARLOS, 2007, p. 187):

No Brasil, através da reprodução do espaço urbano, podemos perceber as mudanças que ocorrem no mundo moderno, tanto no que se refere às transformações das cidades, quanto da vida urbana, pois a realidade urbana revela-se enquanto prática sócio-espacial. Significa dizer, que do ponto de vista da Geografia, o processo de urbanização não se explicita pelo simples crescimento da cidade – através do movimento migratório, ou do comportamento demográfico –, mas em seus conteúdos: o modo de vida urbano com seus valores culturais e suas novas relações espaço-temporais. (CARLOS, 2007, p. 187)

Ainda, segundo Carlos (id., p. 13) a metrópole:

[...] apresenta como tendência a destruição dos referenciais urbanos, isto porque a busca do incessantemente novo – como imagem do progresso e do moderno – transforma a cidade em um instantâneo, onde novas formas urbanas se constroem sobre outras, com profundas transformações na morfologia, o que revela uma paisagem

em constante transformação. [...] A destruição dos referenciais urbanos fica visível no desaparecimento das marcas do passado histórico na e da cidade provocando, não só o estranhamento porque as formas mudam rapidamente, mas também, porque estas reproduzem as possibilidades que atestam o empobrecimento das relações de vizinhança, a mudança de relações dos homens com os objetos que lhe são próximos e o esfacelamento das relações familiares.

### **1.1.6 Redefinições de competências de atuação na preservação cultural**

O Estatuto da Cidade - ECi dispõe uma série de novas regras e condutas urbanas, todas advindas de discussões nos âmbitos político e técnico (por grupos especialistas e/ou da própria sociedade), que refletem a busca de soluções voltadas aos conflitos de interesses. Seus conceitos e instrumentos pré-existentes em outras esferas da disciplina Direito, tais como o Direito Civil, o Direito Ambiental, enunciam, em suas trajetórias, a importância da abertura da democracia no processo de se repensar a situação urbana brasileira, principalmente da propriedade do solo urbano, seja ela pública ou privada. Como confirma Rabello (2005, p. 1),

Ao nos inteirarmos, paulatinamente, do Estatuto da Cidade – ECi - (lei federal 10.257 de 10 de Julho de 2001), vemos que, pela densidade de suas disposições, ele pode trazer uma profunda alteração nas regras sociais urbanas, especialmente naquelas relativas aos direitos e obrigações dos cidadãos relacionados com a cidade, com repercussões de ordem jurídica. Estas obrigações envolvem todo tipo de interesses públicos e privados: administração pública dos três níveis de governo, relações proprietárias (inclusive as de posse), serviços públicos, participação comunitária, interesses ambientais e de preservação cultural, dentre inúmeros outros.

A desigualdade social é claramente refletida na forma urbana que caracteriza os inúmeros municípios brasileiros. E, nesse sentido, a propriedade urbana é o meio pelo qual a desigualdade é demonstrada no desenvolvimento da forma urbana. A vertente principal de planejamento urbano definida no ECi visa equilibrar tal disparate, a partir da redistribuição de ônus e bônus desse processo. Para tal, seu texto relaciona questões complexas a serem tratadas de modo integrado, e não mais isoladas. Acrescente-se a isto a designação da autonomia municipal para legislar, planejar e gerir de forma local – respeitando-se a hierarquia de legislações e de atribuições.

Diante desse quadro é possível perceber o tratamento conturbado da preservação cultural dentro das questões de planejamento urbano, visto a hierarquia das

competências, a inexperiência ou falta de corpo técnico responsável pela leitura dos contextos locais, bem como, e, sobretudo, a sobreposição destas atribuições nas três instâncias administrativas. Como decorrência, tem-se a importância do aprofundamento de estudos relativos às formas de aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos; com o fim de aprimorar vias que permitam a conciliação entre planejamento urbano e preservação cultural, realizadas pelos governos federal, estadual e municipal, admitindo, principalmente, que as complexidades do momento atual inviabilizam a atuação exclusiva de cada um destes – inclusive da iniciativa privada –, bem como a aplicação de normas simplistas que não vislumbram as várias faces de um mesmo contexto. Ao ter ciência da elaboração de leis e normas como constante processo de mudanças, a compreensão de suas falhas e acertos, bem como da gestão de seus resultados, torna-se mais lúcida, menos utópica. Como aponta Rabello (2005, p. 3):

É assim porque a lei vai sendo lida e relida dentro do sistema jurídico onde ela opera e, com o tempo, com o lidar na sua aplicação, arestas vão sendo aparadas, os mistérios vão se esclarecendo e, como uma criança em crescimento, os seus contornos vão tomando a forma que lhe será própria; ela vai assumindo, aos poucos, sua verdadeira identidade no contexto do sistema jurídico.

Outra constatação, diante do respeito hierárquico de competências na atuação da preservação patrimonial, é a certeza da existência de imposição para o município de limitações quanto a sua “autonomia” de planejar e gerir seu próprio espaço urbano, bem como definir o que deve e o que não deve preservado. Os interesses públicos de instâncias superiores devem prevalecer no território municipal. E, é perceptível, ainda, que em muitos casos, esse interesse, no âmbito da preservação de sítios históricos, se dá por meio do tombamento e normas de uso e ocupação do solo, direcionadas a tais locais.

Voltando à competência de atuação dos entes administrativos, vale ressaltar que, pelo ECi, há continuidade da instância federal à municipal. O que a lei indica é a autonomia, não desvinculada da importância federal, mas adequada para a realidade local. É a permissão de tradução das soluções genéricas para a peculiaridade de cada cidade. O que antes não era considerado: as leis federais eram diretrizes gerais e comuns a qualquer local ou cidade, ou contexto. As estratégias de governo federal eram gerais, e, em decorrência, homogêneas. Independentes das especificidades de cada município ou região.

Nesse sentido, Rabello (2005) indica que, ainda que o município seja o responsável pelo seu planejamento urbano, devem ser considerados os atos institucionais de preservação realizados pelas esferas superiores. Se há tombamento federal, mesmo que não se insira no corpo do texto dos planos municipais, estes devem considerá-los nas leituras e proposições normativas. *Outrossim, nos aspectos em que a normativa federal for compatível com as normas municipais, ambas devem ser aplicadas; por exemplo: se a norma municipal for mais restritiva do que a federal (ou estadual), aquela será a aplicável* (RABELLO, 2005, p. 6).

### **1.1.7 A coerência do IPHAN na adoção de planos urbanos para a preservação de sítios históricos**

A partir das discussões que surgem no momento da elaboração do Estatuto da Cidade o IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional –, em 2004, se posiciona em relação às condutas de planejamento urbano, ali estipuladas, perante a sociedade e aos órgãos específicos vinculados a proteção do patrimônio cultural, ao expor uma postura coerente com o próprio Estatuto da Cidade. Para tal, por meio da Portaria 299 de 06 de julho de 2004, cria o “Plano de Preservação de Sítios Históricos Urbanos”, sendo o Termo Geral de Referência documento norteador da elaboração do mesmo. Este documento expressa<sup>3</sup> a concordância institucional, numa esfera nacional, de que não há mais como negar a preservação patrimonial de modo exclusivo, mas sim, como parte integrante e ativa da dinâmica urbana e social, e, além disso, distintas entre as localidades, pelas tantas maneiras existentes de formação e condução do urbano. Assume, também, o caráter econômico da participação do patrimônio nas cidades, conduzindo seu discurso na linha de parcerias público privadas de investimento na preservação. Nesse sentido, *a iniciativa privada também se mostra receptiva na medida em que os Planos são instrumentos fundamentais do planejamento urbano e, portanto, da programação de investimentos socialmente responsáveis* (IPHAN, 2005, p. 2). O documento também expõe o interesse pelo equilíbrio entre valor econômico e valor cultural dos sítios tombados e a consideração pelos diversos contextos existentes de modo anacrônico nas cidades, tais como o social, o econômico, o ambiental, o político, dentre outros

---

<sup>3</sup> Ainda que tenha sido uma postura visando antecipar normatizações a partir do disposto do Estatuto da Cidade, de modo que as proposições de preservação não fossem mal interpretadas gerando inadequações a sítios e acervos existentes.

que juntos formam a complexidade urbana específica de cada local. Justamente por isso, o Plano de Preservação proposto possui caráter flexível, [...] *capaz, a um só tempo, de atender às várias situações encontradas e permitir uma implementação por etapas.* (Id., lb., p. 7). Dentre as justificativas indicadas para elaboração de tal documento estão (Id., lb., p. 9):

Instituir um regime de disciplina urbanística e edilícia compatível com o regime de proteção dos sítios históricos urbanos, dirimindo possíveis conflitos e suprimindo omissões existentes;  
 [...] orientar e balizar as ações públicas e privadas nos sítios protegidos, compatibilizando as exigências da preservação com as demandas urbanas;  
 [...] desenvolvimento urbano e preservação cultural e nos princípios da sustentabilidade ampliada, os quais se referem igualmente a aspectos econômicos, sócio-ambientais, culturais, políticos e institucionais;  
 Lidar de modo eficaz com o novo papel social, econômico e ambiental atribuído ao patrimônio cultural urbano, a fim de permitir sua apropriação adequada pela sociedade que o detém e garantir o cumprimento de sua função social, bem como sua permanência para as futuras gerações.

Cabe, ainda, destacar que um dos objetivos da proposição de planos é o fato de ser o próprio plano um instrumento de planejamento urbano previsto no Estatuto da Cidade. Percebe-se, também, que o órgão federal admite que o território se distinga dos limites impostos por fronteiras administrativas; quando, no item objetivos, trata de desenvolvimento territorial e não apenas urbano, questionando sua abordagem como um conteúdo fechado em uma forma definida. E, sobretudo, é claro no discurso de diretrizes urbanísticas e preservacionistas atuantes em conjunto, principalmente quando expõe que o plano deve [...] *incorporar e aliar o Plano de Preservação aos demais instrumentos de desenvolvimento urbano previstos no Estatuto das Cidades* (IPHAN, 2005, p. 9).

Por fim, no Termo Geral de Referência, os discursos presentes no Estatuto são absorvidos na metodologia com a indicação, em seus fundamentos, da complexidade da realidade urbana – inegável perante o reconhecimento das multifacetadas realidades que compõem o território urbano – que se expande para o termo ambiente urbano, a autonomia municipal, em conjunto com as demais esferas administrativas – que, então, devem exercer papéis complementares no processo de gestão e planejamento – e, também, a gestão democrática do patrimônio – em consonância, inclusive, ao que impõe a Constituição de 1988, resposta à sociedade relacionada a abertura do governo para a democracia. Os trechos selecionados abaixo demonstram tais observações (Id., lb., p. 11):

O Plano de Preservação fundamenta-se no reconhecimento do valor patrimonial do sítio em sua expressão objetiva, relacionada ao ambiente urbano que o constitui; no entendimento da preservação como fenômeno/ processo inerente ao chamado desenvolvimento urbano.

Fundamenta-se ainda no reconhecimento da necessidade de uma abordagem urbanística da preservação do sítio histórico urbano que contemple os seus aspectos patrimoniais e os referentes às dinâmicas social, econômica, fundiária e ambientais no qual está inserido.

[...]

Considera essencial o envolvimento de todas as esferas político-administrativas atuantes na área para a construção de uma gestão urbana compartilhada, que promova a co-responsabilização dos atores públicos na sua adoção e aplicação.

Considera o processo participativo fundamental para o planejamento, legitimação, implementação e avaliação das ações desenvolvidas no seu âmbito.

O plano tem como referência os sítios tombados, porém não demonstra, ora nenhuma, o tombamento como instrumento mor ou único no processo de preservação. Portanto, admite, ainda nas suas entrelinhas, que sua atuação não pode acontecer de maneira isolada e/ou única. Não nega a complexidade do ato de se preservar, não restringe tal necessidade às questões de público-privado ou valores simbólicos. Ao contrário, expande o tema para as questões urbanas, sociais, ambientais e, ainda, econômicas. Portanto, a leitura e o entendimento do local são premissas para o tipo de atuação no campo da proteção do patrimônio cultural na atual postura do Poder Público Federal. Pirenópolis (GO), Sobral (CE), Laguna (SC) e Mariana (MG) são alguns exemplos de municípios que optaram pela adoção do plano.

## **1.2 Santa Leopoldina: Preservação de sítio urbano em prol do desenvolvimento urbano-regional**

O município de Santa Leopoldina, situado no estado do Espírito Santo possui, desde a década de 1980, a proteção legal de seu sítio histórico a partir do tombamento estadual. Sua importância neste estado está vinculada ao final do século XIX e início do XX, período no qual se desenvolveu tanto pela política de povoamento – de caráter nacional – quanto pela consolidação de um ponto estratégico para escoamento comercial entre o litoral e o interior do estado – abrangendo, inclusive, parte do estado de Minas Gerais. Seu declínio está no contexto das transformações

econômicas pela inserção dos moldes industriais, e, principalmente, pela consolidação de outras formas de escoamento que não o uso hidroviário – pelo Rio Santa Maria de Vitória –, fato que corrobora para a estagnação econômica do porto situado em Santa Leopoldina.

O Capítulo IV deste estudo apresenta o histórico do município de maneira mais detalhada, motivo pelo qual não é antecipado. Importante, aqui, é salientar a escolha desta cidade para o exercício proposto tendo em vista a problemática de preservação do patrimônio edificado – uma vez que tombado em 1983 tem descaracterizações consideráveis – e por se encontrar com problemas de cunho urbano pelo declínio e estagnação econômica, e aspectos sociais advindos de tal contexto, como por exemplo, o decréscimo populacional. Sua predominância de vida agrária remonta tempos outros, inclusive pela adoção tecnológica, em sua grande parte, por métodos pioneiros, considerados retrógrados em relação ao avanço tecnológico da atualidade. Justamente, as duas interfaces aqui abordadas – a preservação patrimonial e o planejamento urbano – são didaticamente observadas em Santa Leopoldina, tornando conveniente seu estudo.



## **CAPÍTULO II - Instrumentos do Estatuto da Cidade com potencialidade para preservação do patrimônio edificado**

### **2.1 Os instrumentos urbanísticos em prol da preservação patrimonial**

A elaboração da legislação urbanística no Brasil parte do contexto do final da década de 1970. Como aponta Amorim (2012, p. 32):

Vale notar que a preocupação do poder público face aos problemas advindos da falta ou do mau planejamento das cidades inicia-se, em fins da década de 1970, por meio de constantes pressões da sociedade civil organizada, incluindo profissionais da área de arquitetura e urbanismo, engenheiros e geógrafos, além de outros movimentos. Arquetou-se, a partir de então, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), responsável pela direção e organização dos processos de estudo, sistematização de propostas e pressões ao Estado.

O impulso dado pela participação da sociedade nas reivindicações advém, em grande parte, da insatisfação frente aos inúmeros problemas sociais, culturais e econômicos a partir do crescimento acelerado e desordenado do processo de urbanização nas décadas de 1960 e 1970; contexto esse não exclusivo do Brasil, mas de abrangência mundial, principalmente em países à época considerados *em desenvolvimento*. Porém, no que tange especificamente à situação brasileira, tal processo, de intensa urbanização, como constata Fernandes (2006, p. 7):

[...] provocou mudanças drásticas na sociedade brasileira – mudanças socioeconômicas profundas, mudanças territoriais, culturais e ambientais -, se desenvolveu sem uma base jurídica adequada. Ao longo do século XX, havia um descompasso enorme entre a ordem jurídica em vigor e os processos socioeconômicos e territoriais [...]. Ou seja, todo o processo de crescimento das cidades brasileiras se deu sob o paradigma jurídico do civilismo clássico, que não correspondia às necessidades de enfrentamento desse fenômeno multidimensional, complexo e com tantas implicações profundas que levou à transformação de um país de base agrária exportadora em um país de base urbano-industrial.

A Constituição Federal de 1988 é a materialização do início de pensamento do planejamento urbano mais consistente, diante de toda a problemática advinda do contexto mencionado anteriormente<sup>4</sup>. Nesse sentido, estipula o plano diretor como

---

<sup>4</sup> Para melhor compreensão de tal contexto e de como o processo de urbanização vem sendo alterado a partir da década de 1990, recomenda-se o trabalho da professora Dr<sup>a</sup> Ermínia Maricato, intitulado “Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada”, posfácio do livro *A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública*, organizado por Luiz Eduardo Wanderley e Raquel Raichelis, de 2009.

instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; e, ao mesmo tempo, limita a obrigatoriedade da elaboração desse instrumento a municípios que possuam uma população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes – visto que busca solucionar contextos urbanos de grande complexidade, nos quais os impactos da expansão desordenada são intensos e recaem direta e significativamente nas questões socioambientais. É, ainda, a constatação de que os interesses coletivos se sobrepõem aos interesses individuais, quando de maneira justa. Tal fato recai, então, sobre a propriedade urbana e sua função social.

Os artigos 183 e 184 da Constituição são regulamentados no Congresso Nacional após mais de dez anos de discussões e negociações, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Maricato (2010, p.5) ressalta que este último, na forma da Lei nº 10.257,

[...] trata de reunir, por meio de um enfoque holístico, em um mesmo texto, diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental. Ela traz à tona a questão urbana e a insere na agenda política nacional num país, até pouco tempo, marcado pela cultura rural.

A construção do conteúdo do Estatuto se baseia em conceitos pilares da Constituição, que visam à democracia e a justiça social. Interessa-nos os seguintes:

**a) Função social da propriedade:**

A Constituição de 1988 institui no art. 5º, inciso XXIII que *a propriedade atenderá a sua função social*. Ainda, segundo Miranda (2012, p.272), “[...] estatuí como princípio norteador da ordem econômica (que tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social) função social da propriedade (art.170, III)”.

Importante ressaltar que o cumprimento da função social da propriedade quando na preservação patrimonial está previsto, também, no Código Civil, em seu art. 1228, parágrafo 1º, o qual prescreve que:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

É, portanto, um conceito que esclarece a sobreposição dos direitos coletivos sobre os direitos privados. É a concretização do bem comum. Nesse enfoque ressalta-se que o patrimônio edificado é um bem público, ou, bem comum.

**b) Interesse social:**

Sinônimo de interesse coletivo, remete a direitos difusos. O reconhecimento da função social da propriedade é a maneira política de também reconhecer a importância da coletividade, em face da individualidade. Presume-se, assim, que o interesse coletivo deve ser aquele que propicia qualidade e dignidade de vida a uma comunidade, ou, pelo menos, a maioria das individualidades.

**c) Gestão democrática:**

É a oficialização do que se denomina democracia – governo do povo. Não mais apenas pela eleição de representatividades públicas, mas a possibilidade de atuação que parte da própria sociedade. Abertura de espaço político formal para intervenções reivindicadas pela população, controle da atuação dos representantes eleitos, fiscalização na aplicabilidade das ações renunciadas, atuação no destino da arrecadação municipal, atuação na formulação de planos e proposição de leis, dentre outras formas de participação ativa na gestão pública.

**d) Autonomia municipal:**

Com o objetivo de conduzir a forma mais eficaz e justa de desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros, a descentralização desse tipo de competência remete a um contexto histórico no qual o abuso da ditadura militar – entre o período de 1964 a 1985 – centralizava a política urbana, bem como todas as outras, como, por exemplo, a política cultural. Soma-se a isso a construção do patrimônio a ser preservado e os modos pelos quais seriam realizados tais procedimentos. A partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, aos municípios é dado um conjunto de diretrizes gerais, que por sua vez, devem ser adequadas às realidades locais, a partir de leituras e estudos técnicos, que devem ser desenvolvidos pela própria gestão municipal. Maricato (2010, p. 6) faz a seguinte observação:

É no município, por meio do Plano Diretor ou legislação complementar, que serão definidos os conceitos de propriedade não utilizada ou subutilizada e que serão gravadas, em base cartográfica, as propriedades a serem submetidas a sanções de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. É no município ainda que serão definidas as parcerias público-privadas, as operações urbanas, a aplicação de um grande número de instrumentos jurídicos e fiscais entre outras iniciativas. A autonomia municipal no tratamento do tema é, portanto, muito grande na legislação brasileira. Dependendo da correlação de forças no município a lei poderá ter aplicação efetiva ou não.

No caso da preservação do patrimônio edificado a autonomia municipal permite a liberdade de construção de uma identidade local. Os bens de interesse de preservação não são, necessariamente, exemplares nacionais. Em tese, devem ser identificados a partir da gestão democrática da cidade, com seus valores singulares e específicos.

Porém, diversos municípios não conseguem administrar sua autonomia. Ou seja, não conseguem eleger e implementar os instrumentos adequados ao seu contexto urbano local. Isso ocorre, muitas vezes, por falta de corpo técnico adequado e, principalmente, pelas forças políticas pautadas em dar prioridades a soluções que contemplam uma pequena parcela da população, contribuindo para a manutenção, quiçá, aumento da segregação socioespacial. Talvez esse seja um dos maiores paradoxos da legislação urbanística brasileira. Nesse sentido vale observar o esforço pelo IPHAN e órgãos estaduais, em prover encontros, debates, incentivos e demais ações voltadas ao acompanhamento, consultoria e implementação da política de preservação em municípios que possuem sítios históricos e ainda não sabem conduzir essa questão.

Para a preservação cultural, em específico, o Estatuto da Cidade inclui em suas diretrizes gerais, no art. 2º, o inciso XII que institui como uma delas a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”. Miranda (2012) expõe que esse fato implica em duas repercussões. A primeira diz respeito à obrigatoriedade, um dever indeclinável, por todos os Estados e Municípios, de considerarem na feitura de suas legislações a proteção, preservação e recuperação do patrimônio cultural brasileiro. Explícita, ainda, que são normas específicas e particulares. A segunda diz respeito à importância desta diretriz como “[...] marco referencial para a prática válida de atos administrativos [...]” (Miranda, 2012, p. 271). Por essa lógica, não há como aceitar alegação de discricionariedade, ou seja, práticas administrativas que atinjam o patrimônio de modo a expor a situações de ameaças ou lesões.

Portanto, o pleno desenvolvimento urbano, com planejamento e ordenamento, necessita, também, de estratégias preservacionistas. Para alcançar tal objetivo, faz-se necessário implementar instrumentos urbanísticos do Estatuto na política urbana local municipal. Dentre todos, há os diretamente vinculados à proteção – no caso do

tombamento – e à compensação financeira de propriedades privadas limitadas pela proteção – transferência do direito de construir. Os demais são contribuintes indiretos, mas não menos importantes. Alguns com potencialidades mais aguçadas. Outros apenas com uma complementaridade indireta, mas que, ainda assim, aperfeiçoam a aplicabilidade da estratégia.

## **2.2 A escolha dos instrumentos**

A escolha dos instrumentos se fundamenta na compreensão dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, e, também, em leituras de estudos sobre o tema. A observação que se faz, inicialmente, é a percepção de discussões pontuais sobre um único instrumento, ou, quando muito, dois ou três já implantados especificamente em prol da preservação patrimonial. O presente estudo busca ampliar os instrumentos, além de estabelecer conexões entre estes e, havendo possibilidade, outras políticas que contribuam para essa premissa.

A princípio, vislumbram-se instrumentos com objetivos diretamente relacionados à preservação patrimonial, seja no caso da proteção instituída do imóvel, seja na compensação econômica para propriedades privadas, que têm restrições quanto à sua possibilidade de modificações físicas. Neste caso, pode-se listar: o tombamento, a desapropriação, a transferência do direito de construir, incentivos fiscais, como isenção do IPTU – Imposto predial territorial urbano. Porém, há outros instrumentos que não possuem, necessariamente, um caráter exclusivo de proteção, mas sinalizam uma potencialidade de uso para esse objetivo. A partir da classificação destes, apontada no texto do Estatuto da Cidade são listados aqueles possíveis de apresentar contribuição para a preservação do patrimônio edificado urbano.

Os instrumentos de planejamento são básicos e imprescindíveis para a elaboração de quaisquer estratégias políticas de desenvolvimento urbano municipal. Visam elucidar a realidade local e, além disso, tratam de conduzir o crescimento de maneira ordenada e multidisciplinar, tais como plano diretor, planos microrregionais e zoneamento.

Estudos técnicos antecedentes à implantação de empreendimentos geradores de consideráveis impactos socioambientais também são um tipo de instrumento eleito

pelo Estatuto como capaz de auxiliar no controle da expansão urbana. São o EIA – Estudo de Impacto Ambiental – e o EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança. Neste caso, ambos são regidos por legislações específicas e cumprem distintos objetivos.

Os instrumentos tributários objetivam induzir usos e atividades considerados importantes pela política urbana municipal. No caso da preservação cultural alguns municípios recorrem à Isenção de IPTU, como forma, de curto prazo, de compensação aos proprietários de imóveis tombados. Abrangendo a instância estadual, outro exemplo que se encontra atuante é o ICMS cultural, destinado a subsidiar o município com projeto de preservação cultural.

Dentre os instrumentos jurídicos e políticos, há os que limitam a propriedade privada em prol do bem e do interesse coletivo. Alguns possuem aplicabilidade em políticas setoriais, como a desapropriação, o tombamento, as unidades de conservação e o direito de preempção.

Dentre instrumentos diretamente ligados à questão fundiária de interesse social, particularmente, o direito de superfície possui potencialidade de atuação na proteção. Isto se utilizado para aspectos disciplinares voltados às áreas de vizinhança de bens protegidos, em específico nos casos que abranjam terrenos subutilizados ou não utilizados – os vazios urbanos.

Há os instrumentos voltados para a indução do desenvolvimento urbano e, também, para a redistribuição de bônus dos processos de urbanização, retirando a concentração de vantagens das mãos de poucos. Nesse caso, como agente ativo do desenvolvimento urbano, e, portanto, com características econômicas, a preservação do patrimônio edificado também pode acontecer por meio do uso da transferência do direito de construir e das operações urbanas consorciadas, sendo esta última voltada para o *financiamento do desenvolvimento urbano*.

A gestão democrática é instrumento e diretriz que permite a abertura da participação ativa do cidadão nos processos decisórios dos governos, nas instâncias federal, estadual e, inclusive, municipal.

Os instrumentos expostos possuem potencial atuação na preservação do patrimônio cultural, em especial, os sítios históricos, conjuntos de imóveis, ou imóveis isolados, dotados de valores de interesse histórico, artístico, paisagístico e cultural, em primeira instância, à própria população local. Por esse motivo, no presente estudo,

os mesmos são eleitos para análise e observação quanto à aplicabilidade de cada um deles; não apenas de maneira isolada, mas, principalmente, de maneira conjugada, numa atuação complementar que possa aprimorar a preservação e a consideração do patrimônio na dinâmica urbana local.

Outro aspecto considerado na escolha de tais instrumentos é a execução da função social da propriedade, de modo que a preservação não apenas supra um interesse difuso, mas que estipule uma limitação mínima entre este e a propriedade privada.

### **2.3 Os instrumentos eleitos: gênese, recondução à política urbana e potencialidades de atuação no desenvolvimento urbano e preservação patrimonial**

A seguir são expostos todos os instrumentos escolhidos, por meio, inicialmente, de uma síntese do histórico da trajetória até a inserção dos mesmos no Estatuto da Cidade. Vale observar, muitos destes instrumentos são formalizados, na verdade, por meio da política urbana, ou, então, inseridos nesta; porém com pré-existências em outras legislações – por exemplo, Direito Civil, Direito Público, Código Tributário, dentre outros. Além do histórico, a síntese de suas características de aplicabilidade é elaborada por meio de um quadro, composto pelos seguintes itens:

- O primeiro, denominado **natureza**, classifica a gênese e o modo característico de atuação do instrumento. No próprio texto do Estatuto, como elucidado anteriormente, há uma classificação mantida em seus significados. Têm-se, basicamente, **três vias de aplicabilidade** dos instrumentos: a **preservação** propriamente dita; a **compensação econômica** ao proprietário; e a **inserção do patrimônio na dinâmica urbana** local atual. No primeiro caso, a limitação da propriedade, a sanção administrativa e a intervenção social, contribuem para a preservação, retirando da propriedade privada alguns direitos de caráter civil, em prol de interesses coletivos que visam o bem estar social. Ao limitar o direito individual uma lacuna se abre – o conflito entre direito privado e direito público, interesses da propriedade privada e interesses do bem-estar coletivo. Assim, os instrumentos que visam diminuir tais conflitos são dos seguintes grupos: compensatório, tributária e financiamento de intervenções urbanas. A inserção do patrimônio na dinâmica urbana perpassa tanto pelo

planejamento do ordenamento físico-territorial, que permite traçar estratégias de crescimento e desenvolvimento urbano; como pela indução do desenvolvimento socioeconômico. Para tal, os instrumentos cabíveis são das seguintes categorias: indutores de desenvolvimento urbano; planejamento; financiamento de intervenções urbanas; controle social, por meio de gestão híbrida; estudo técnico prévio.

- Uma vez que, como exposto, os instrumentos contidos no Estatuto existiam – ou já se tinha o interesse de inserção – na legislação brasileira, há necessidade de elucidar como se dá a sua previsão dentro da política urbana. Nesse sentido, o item do quadro denominado **previsão no Estatuto da Cidade** cumpre essa função. A partir deste ponto é possível perceber que alguns instrumentos não estão bem desenvolvidos no corpo do texto, e que, para outros, há a necessidade de criação de legislação específica municipal. A maioria possui a obrigatoriedade de inserção na elaboração do Plano Diretor.
- **como funciona** – complementa a compreensão de como cada instrumento atua na política urbana, partindo do Estatuto e da adequação de sua ação para as realidades locais municipais.
- **qual a lógica para a preservação e qual a lógica para o desenvolvimento urbano** remetem à compreensão de como os instrumentos permitem o desenvolvimento urbano de maneira ordenada e sustentável, a participação ativa do patrimônio neste desenvolvimento e, além disso, como suas potencialidades de preservação podem ser efetivadas.

Por necessidades e por análises com maior conteúdo, alguns apresentam ainda itens de **limitações** e **observações**, que inferem situações, resgatam pontos de vista ou análises realizadas em diversos estudos considerados para a pesquisa, de forma sintetizada.

### 2.3.1 Tombamento

O instituto do tombamento é inserido na legislação brasileira em 1937. Apesar de ter sido promulgado em 30.11.1937 – poucos dias antes do golpe de Estado, como



salienta Fernandes e Alfonsin (2010) – é elaborado a partir de ideais modernistas de um grupo de intelectuais brasileiros. Com acesso constante aos assuntos políticos e acontecimentos culturais, principalmente os europeus, e indicando a necessidade de construção de uma imagem cultural nacional; estes intelectuais realizam estudos e pesquisas voltados à compreensão e à seleção de bens com potencial para compor o patrimônio histórico nacional.

Com a preocupação da preservação, principalmente dos bens compostos por propriedades privadas, e, já com o reconhecimento da função social da propriedade – reconhecida pela Constituição de 1934 – o Decreto-Lei no 25/37 assume a difícil tentativa de equilibrar as questões de propriedades pelos interesses individuais e difusos, que recaem, até hoje, nos direitos privados e coletivos. Diante de tal impasse, indicam Fernandes e Alfonsim (2010, p.16)

A polêmica se origina do fato de que, como regra geral, admite-se em tese que surge direito a alguma forma e/ou medida de indenização ao proprietário privado sempre que a intervenção do Estado atingir uma propriedade determinada. No caso do tombamento, todavia, o instituto certamente atinge propriedade determinada, mas a legislação específica sobre o tema não previu o direito à indenização. A justificativa para essa exceção à regra tem sido dada pelo fato de que o tombamento seria um gravame *parcial* ao bem, não exaurindo totalmente o conteúdo econômico do bem tombado. Tal justificativa, contudo, tem sido cada vez mais questionada pelos proprietários afetados pelas políticas e atos de proteção do patrimônio cultural com o argumento central de que, em razão do aumento progressivo dos preços de imóveis no contexto da urbanização rápida do país, as possibilidades efetivas de uso econômico do bem tombado seriam muito pouco significativas, com o que o tombamento acabaria ganhando caráter punitivo.

Quadro 1 – Síntese conceitual e prática do instrumento tombamento

<b>TOMBAMENTO</b>	
<b>NATUREZA</b>	Limitação da propriedade privada em prol do bem estar e do interesse coletivo
<b>PREVISÃO NO ESTATUDO DA CIDADE</b>	Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano
<b>COMO FUNCIONA</b>	Não há especificamente diretriz acerca deste instrumento, no Estatuto da Cidade. O que conduz a lógica de que sua aplicabilidade é, basicamente, aquela instituída pelo Decreto-Lei no 25/37.
<b>A LÓGICA PARA A PRESERVAÇÃO</b>	É o instrumento diretamente voltado para a preservação patrimonial. Pode ser decretado para várias situações: desde a proteção de apenas a

	fachada, até a totalidade do imóvel, e se expandir para conjuntos urbanos. Quando instituído o bem não pode ser degradado, modificado, nem sofrer nenhum tipo de intervenção sem que o órgão analise e aprove previamente o projeto. Imediatamente o seu redor também sofrerá limitações a serem normatizadas por meio de lei.
<b>A LÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	A partir do tombamento, podem ser definidas áreas de interesse de preservação cultural, nas quais são estipulados índices urbanísticos que convenham, e, ainda, incentivados usos compatíveis com o interesse social, cultural e econômico. Restringe principalmente o aspecto econômico em prol da memória coletiva.
<b>OBSERVAÇÕES</b>	O tombamento pode ser normatizado de acordo com as necessidades locais, podendo estipular a delimitação de vizinhança, o limite de sítios históricos, os índices urbanísticos, as normas de intervenção, dentre outros aspectos. Pode ser utilizado em associação com: o direito de superfície, a transferência do direito de construir, ou mesmo com a isenção de IPTU, na tentativa de minimizar as limitações do direito civil pelo direito difuso.

### 2.3.2 Desapropriação

Este recurso legal é inserido na realidade brasileira no século XIX, quando é promulgada a Lei da Desapropriação em 09/09/1826. Segundo Silva (2010, p.54), possui de início o caráter de “[...] utilidade pública para obras de comodidade geral e decoração pública”. Em 1936, sofre revisão que gera a Lei nº 57, na qual seu objetivo de utilidade pública é mais bem especificado:

[...] utilidade municipal ou provincial para a abertura ou melhoramento de estradas, canais, portos, aguadas, construção de pontes, ranchos ou servidões e comodidades necessárias ao uso destes objetos, bem como abertura ou melhoramento de ruas, praças, decorações, monumentos, aquedutos, fontes e logradouros públicos.

A primeira Constituição inclui em seu conteúdo a desapropriação, mas não acrescenta nada além do já do considerado, frisando o objetivo de utilidade pública.

Em 1937, a desapropriação é inserida no Decreto-Lei nº 25/37, sendo direcionada como uma das soluções para a preservação do bem tombado, caso o proprietário não tenha recursos financeiros para obras necessárias. Cumpre ressaltar que, antes da desapropriação, e tendo ciência da condição do proprietário, o IPHAN – na época do decreto, SPHAN – deve prover projetos e obras neste bem, a expensas da União.

E, se não houver nenhuma destas posturas, o proprietário possui o direito de solicitar o destombamento de seu imóvel. Isso indica que há limitações que, se não compensadas, podem ser eliminadas.

A Constituição de 1988 expande a atuação deste instrumento para além da utilidade pública. Em seu texto, insere contextos de necessidade pública e interesse social. O art. 22 coloca como competência privativa da União a função de legislar sobre a desapropriação. E, ainda, no capítulo II, referente à política urbana, a desapropriação pode ser utilizada como forma de promover o adequado aproveitamento de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. E, no que diz respeito à Seção II – Capítulo III –, da Cultura, a desapropriação é direcionada especificamente como medida de acatamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade, a desapropriação é considerada um instituto jurídico e político, a ser utilizado para auxiliar na ordenação, na elaboração e na execução da política municipal. É um instrumento que afeta diretamente o direito de propriedade privada e pode ser utilizado para diversas formas de intervenções sociais; sendo disciplinado, dentro do Estatuto, como sanção nos casos de má utilização ou não utilização do solo urbano, mas exige a justa e prévia indenização em dinheiro. Seu uso, no entanto, deve ser feito como último recurso, vinculado diretamente ao IPTU progressivo no tempo. A utilização da desapropriação, a partir do disposto no Estatuto, destina-se à viabilização de reformas urbanas. Mas é um processo lento, que deve seguir todos os passos de um procedimento formal. O início se dá pela notificação do proprietário a dar uma destinação social ao seu imóvel. Caso não seja atendida, o Município pode aumentar, anualmente, o valor do IPTU, por um período de 05 (cinco) anos. Somente após esse tempo e, caso o proprietário não resolva o uso do imóvel, a desapropriação é passível de aplicação.

No Estatuto, a desapropriação não é pensada para ir além da sanção, e, especificamente, para propiciar a reforma urbana. Para fins de preservação, a princípio, deve ser considerada nos moldes do Decreto-Lei nº 25/37. Mas, partindo de uma ação municipal, a administração local deve desenvolver legislação específica, sobre sua finalidade, meios e justificativas de sua aplicação, e áreas ou imóveis isolados, aonde possa se valer da sua eficácia. Ou, ainda, o Decreto-Lei nº

3365/1941 torna possível a desapropriação quando a área é declarada de utilidade pública, sendo que, nesse caso, a mesma deve se enquadrar em uma das situações dispostas no art. 5º. A alínea k garante a inserção de fins voltados à

k) preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza.

O que no Decreto-Lei nº25/37 está restrito à falta de recursos do proprietário na manutenção do bem se expande para uma preservação independente dessa condição, e para além do imóvel isolado. Áreas inteiras podem ser desapropriadas, inclusive a vizinhança de imóvel, ou imóveis. E, ainda, neste caso, a indenização é direcionada pelo princípio da justa distribuição de benefícios e ônus da atividade urbanística.

Percebe-se, portanto, que a desapropriação está mais bem pensada dentro do Direito Urbanístico, ainda que não tenha sido desenvolvida de maneira mais atuante no Estatuto da Cidade. Tal fato permite inferir que a legislação municipal deve buscar soluções para o contexto urbano local, não apenas no universo de instrumentos dispostos neste último. A partir de uma análise, faz sentido a complementaridade com outros aparatos legais que contribuam para o ordenamento e desenvolvimento com a plena inserção do patrimônio na dinâmica urbana.

Quadro 2 – Síntese conceitual e prática do instrumento desapropriação

<b>DESAPROPRIAÇÃO</b>	
<b>NATUREZA</b>	Sanção administrativa que incide sobre a propriedade privada que não cumpre sua função social
<b>PREVISÃO NO ESTATUTO DA CIDADE</b>	A utilização inadequada do imóvel dá direito ao Município de desapropriá-lo mediante indenização justa, a partir do valor venal do imóvel, movido por interesses de reforma urbana.
<b>COMO FUNCIONA</b>	Após 05 (cinco) anos de IPTU progressivo no tempo, como meio de inibir a não utilização ou subutilização da propriedade, o Município pode se valer da desapropriação. A partir daí deve adequá-lo, tendo um prazo máximo de 05 (cinco) anos.
<b>A LÓGICA PARA A PRESERVAÇÃO</b>	No caso de imóveis com interesse de preservação, cujos proprietários não

	mantenham usos e funções adequadas e compatíveis com a preservação, além de manutenções (desde que se comprove que eles possuam meios para tal), e, após sofrer aumento progressivo em seu IPTU e, ainda assim, não adequar a situação, pode o Município se valer da desapropriação como maneira de resguardar a salvaguarda patrimonial.
<b>A LÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	No Estatuto, tal instrumento se volta para o interesse público, aplicando-se para o caso de reforma urbana.
<b>LIMITAÇÕES</b>	A desapropriação, neste caso, só pode ocorrer após 05 (cinco) anos de sanção imposta no IPTU, que tem aumento progressivo. Neste período, não há garantias, no caso da preservação, de que o imóvel não venha a sofrer degradação maior, ou até mesmo chegar ao ponto de ser demolido.
<b>OBSERVAÇÕES</b>	Diante de sua limitação há uma margem de dúvida em relação à sua efetiva atuação. Em casos graves, é melhor se valer de outros instrumentos ou, até, utilizar a desapropriação por outras vias jurídicas que não só o Estatuto da Cidade.

### 2.3.3 Unidades de Conservação

No Brasil, a preocupação com preservação de áreas ambientais remonta ao século XIX, com a proposta de criação dos Parques Nacionais da Ilha do Bananal e de Sete Quedas, por André Rebolças, em 1876. Porém, como considera Paz (2006, p. 30):

Não obstante, é amplamente aceito que foi a criação do Parque Nacional do Itatiaia, em 1937, que pôs o Brasil no grupo dos países com áreas protegidas legalmente instituídas, chegando alguns autores a afirmar mesmo que Itatiaia é a primeira unidade de conservação brasileira. Porém, isso só é válido se considerarmos apenas a esfera federal, já que a primeira área protegida brasileira foi o Parque Estadual da Cidade, criada em 1886, em São Paulo.

Até meados da década de 1970, as poucas unidades de conservação criadas não são pautadas em estudos técnicos ou científicos. Muitas resultam de vontades políticas individuais, geralmente motivadas por *conservadores pioneiros*. A paisagem também é um dos motivos que impulsionam estas decisões políticas. Após várias discussões e legislações ambientais, em 1979 é criado o que pode se aproximar do atual SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, legislação que

estipula a necessidade de definição de critérios técnico-científicos, para a seleção das áreas, além de revisão conceitual. Porém, neste momento, as escolhas das áreas ainda são aleatórias, e, pior, não consideram as populações diretamente afetadas.

Constituição de 1988, em seu Artigo 225, estabelece a efetividade ou realização do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Porém, sua normatização se dá somente no ano de 2000, com a criação da Lei nº 9985/2000, que instituiu o SNUC.

O conceito de unidade de conservação é dividido em dois grandes grupos, de acordo com o objetivo a ser alcançado a partir da preservação. Segundo Maciel (2013) “O primeiro grupo é denominado pela Lei em referência de Unidades de Proteção Integral, com o objetivo básico de preservar a natureza e nas quais é admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais (§ 1º)”. Deste fazem parte os seguintes subgrupos: estações ecológicas; reservas biológicas; parques nacionais; monumentos naturais; refúgios da vida silvestre. O segundo grupo se refere às Unidades de Uso Sustentável que permitem a integração entre preservar a natureza, não excluindo o modo de vida e a cultura humana, tradicionais locais e, dessa maneira, admitindo o uso de parte de seus recursos naturais. Seus subgrupos são: áreas de proteção ambiental; áreas de relevante interesse ecológico; reservas extrativistas; reservas de fauna; reservas de desenvolvimento sustentável; reservas particulares do patrimônio natural.

As reservas de uso sustentável são as mais suscetíveis a englobarem uma lógica de preservação cultural, visto que sua finalidade contempla a conservação do meio ambiente como um todo. Ou seja, desde as características naturais às condições necessárias para a continuidade de modos de vida tradicionais de populações locais, melhorando a qualidade e, ao mesmo tempo, mantendo a relação de proximidade entre natureza e homem. Esse tipo de unidade de conservação é de domínio público, e as propriedades particulares incluídas na delimitação da área, quando necessárias, podem ser desapropriadas.

A manutenção da população local, bem como o incentivo de continuidade de suas tradições, de modo a gerar uma economia baseada na sustentabilidade, é um grande incentivo para o uso deste tipo de unidade de conservação em prol da proteção do patrimônio cultural. Mas, para além deste subgrupo, a escolha mais

adequada, a cada caso, parte da decisão do Poder Público. Além disso, para Miranda (2012, p. 281) há “[...] outra grande vantagem sobre o clássico instituto do tombamento: embora possa ser criada a partir de simples ato administrativo do Poder Público, a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica”.

Quadro 3 – Síntese conceitual e prática do instrumento unidades de conservação

<b>UNIDADES DE CONSERVAÇÃO</b>	
<b>NATUREZA</b>	Intervenção social sobre o livre uso da propriedade privada.
<b>PREVISÃO NO ESTATUDO DA CIDADE</b>	Como instrumento político jurídico, e, como área à qual pode incidir o direito de preempção.
<b>COMO FUNCIONA</b>	Não há normatizações no Estatuto. Porém sua lógica é a proteção de áreas cujo interesse ambiental reflita de modo a conservar a biodiversidade, a cultura e demais aspectos daquela localidade.
<b>A LÓGICA PARA A PRESERVAÇÃO</b>	A preservação do patrimônio pode ocorrer em casos de unidades de conservação de uso sustentável que permitam a continuidade da relação entre natureza e populações locais, de maneira sustentável.
<b>A LÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	Pode impedir a expansão urbana em áreas com interesse ambiental, criando, inclusive, áreas verdes menos adensadas, com equipamentos de lazer e de turismo, dependendo do tipo de unidade de conservação. Pode reduzir, assim, possíveis especulações e supervalorizações de tais áreas.
<b>OBSERVAÇÕES</b>	Importante sempre definir áreas de amortização, no intuito de preservação e de desestimular possíveis especulações no valor da terra imediata, com marketing voltado para o discurso de “qualidade de vida em meio à natureza”.

### 2.3.4 Transferência do Direito de Construir

Segundo Manzato (2007, p. 142),

Na década de 70, em razão do crescimento das cidades, do aumento da densidade em determinadas áreas urbanas, do surgimento de técnicas de construção civil que possibilitava a construção de pisos superpostos, a valorização do solo urbano e as especulações nesse sentido, fizeram com que debates surgissem em diversas partes do

mundo tendo como objetivo encontrar soluções para essa problemática.

A partir desse contexto, há algumas práticas legislativas que servem de exemplos à definição brasileira desse instituto. Recorre-se à compreensão da lei norte-americana, elaborada a partir do caso específico de Chicago, onde, pela situação de preservação patrimonial, muitos proprietários se sentem lesados economicamente, uma vez que seus imóveis se localizam em áreas onde o adensamento é permitido, o que resulta em restrições construtivas. A lei, conhecida por “Space Drift” concebe o conceito de solo criado, e o transfere a terceiros o direito de construir em outras áreas. Já na França é criado o “teto legal de densidade” que, a princípio como regra geral nacional, estabelece uma densidade igual a 1 e, para Paris, 1,5. Ao ultrapassar esses índices, cabe ao proprietário o pagamento pelo excedido - estipulado em 01 (uma) vez o valor do terreno. Diante de algumas modificações, como a descentralização das Comunas<sup>5</sup>, que podem suprimir, estabelecer ou modificar a lei, ocorre uma descaracterização e, o que deve ser um fator de justiça social, restringe-se a um mecanismo de caráter essencialmente financeiro. A Itália também tem sua experiência mal sucedida, como a francesa, ao submeter o direito de construir ao interesse coletivo, desvinculando-o do direito de propriedade do terreno.

A discussão brasileira se inicia em 1976, a partir de seminários realizados pela Fundação Prefeito Faria Lima, em São Paulo. Neste momento, as preocupações são no sentido da disciplina do desenvolvimento urbano – mediante a situação de adensamento e descontrole da ocupação nas grandes cidades – e a injustiça causada na distinta valorização de áreas, a partir de índices diferenciados pelo zoneamento. Assim, a partir do conhecimento conceitual de solo criado, e, após discussões e propostas voltadas ao equilíbrio do uso construtivo do solo urbano, chega-se, especificamente no caso da limitação administrativa incidida sobre a propriedade privada, o instrumento de transferência do direito de construir. Este estabelece que diante da situação da impossibilidade de exercer o caráter econômico construtivo legal do seu terreno, o proprietário pode transferir seu direito a outro terreno de sua propriedade ou alienar esse direito a terceiros. Por fim, o Estatuto da Cidade o positiva.

---

<sup>5</sup> O equivalente as cidades no Brasil.



Quadro 4 – Síntese conceitual e prática do instrumento transferência do direito de construir

<b>TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR</b>	
<b>NATUREZA</b>	Compensatória (de cunho econômico)
<b>PREVISÃO NO ESTATUTO DA CIDADE</b>	Prevê a regulamentação do instrumento para o município, por lei municipal baseada no plano diretor, definindo imóveis, terrenos, e/ou áreas as quais incidirão a TDC, e, ainda, as que podem receber o potencial construtivo.
<b>COMO FUNCIONA</b>	O proprietário do bem, público ou privado, pode exercer em outro local, ou alienar, o direito de construir, quando o plano diretor definir como sendo de interesse coletivo – incidindo na propriedade a limitação das suas possibilidades econômicas.
<b>A LÓGICA PARA A PRESERVAÇÃO</b>	A TDC é um instrumento que compensa a restrição econômica diante da limitação do bem privado a despeito do interesse difuso de proteção de sua memória coletiva.
<b>A LÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	Tenta compensar a desvalorização de áreas específicas ocorrida pela limitação econômica ao bem privado pelo interesse difuso.
<b>LIMITAÇÕES</b>	Se não forem estipuladas as normas de forma consciente, pode corroborar para a ação da especulação imobiliária, (re)produzindo desigualdades socioespaciais.
<b>OBSERVAÇÕES</b>	É compensatório se há recurso financeiro próprio ou interesse concreto de um terceiro em comprar o potencial. Caso contrário, é um potencial compensador.

### 2.3.5 Direito de Superfície

De origem remota, o direito de superfície remonta ao Direito Romano. Sua adoção no Brasil data do século XIX, pela Lei de 20 de Outubro de 1823, e sua vigência perdura até 1864, ignorado pela posterior Lei nº 1257, de 29 de setembro. Após várias tentativas, de retomá-lo como direito real, apenas em 1967, por meio do Decreto-Lei nº 271, é incluído no código civil brasileiro, como direito real resolúvel. Ou seja, conforme esclarece Derbly (2002, p. 1):

A concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, de forma remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social, materializado por

instrumento público ou particular ou, ainda, por termo administrativo, inscritíveis no cartório de registro imobiliário e transmissíveis por ato intervivos ou por causa de morte.

Há entre os legisladores um dilema acerca da real materialização do direito de superfície a partir deste decreto-lei. Mas, há discussão a consolidação de tal instrumento a partir de sua inserção no Estatuto da Cidade, em 2001, como direito real autônomo.

Quadro 5 – Síntese conceitual e prática do instrumento direito de superfície

<b>DIREITO DE SUPERFÍCIE</b>	
<b>NATUREZA</b>	Indutor de desenvolvimento urbano; Direito real autônomo; permite a desarticulação entre terreno e construção.
<b>PREVISÃO NO ESTATUTO DA CIDADE</b>	Flexibilidade no uso do terreno urbano.
<b>COMO FUNCIONA</b>	“Genericamente o direito de superfície é o direito real, transmissível, temporário ou perpétuo, que o proprietário de um imóvel confere, de forma onerosa ou gratuita, a um terceiro, denominado superficiário, para que este possa plantar ou edificar no terreno pertencente ao primeiro, criando assim uma propriedade distinta do solo, denominada propriedade superficiária.” (FULGENCIO, 2007: p. 214).
<b>A LÓGICA PARA A PRESERVAÇÃO</b>	Contém a possibilidade de coibir edificações direta ou indiretamente próximas que desvalorizem o patrimônio. Permite a utilização de áreas comuns como praças, jardins e outros que não necessariamente edificados, e que possam contribuir para a preservação visual, inserção do patrimônio em atividades culturais e de lazer.
<b>A LÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	Garante o uso de terrenos vazios em áreas com infraestrutura consolidada ou, então, induz o uso de terrenos em áreas de expansão. A lógica é não deixar espaços vazios que signifiquem desperdício de investimento público. Útil, também, para a implantação de equipamentos.
<b>LIMITAÇÕES</b>	Não há garantia de o proprietário aceitar.
<b>OBSERVAÇÕES</b>	Existe tanto no Estatuto como no Código Civil. Porém, no caso do Estatuto, configura-se de caráter especial, e deve ser utilizado sempre como instrumento da

	política urbana. A única diferença entre os dois é o prazo, que deve ser estipulado segundo o Código, e que é indeterminado segundo o Estatuto. Outra observação é que o direito incide apenas na superfície, sendo, portanto, inutilizado o subsolo, a não ser que se faça um acordo entre as partes. Pode, talvez, ser utilizado complementando ações projetuais de PPP, visando executar estratégias econômicas.
--	---

### 2.3.6 Direito de Preempção

Ajustado ao direito urbanístico, o direito de preempção é anterior à Constituição de 1988, fazendo parte do direito civil. Interessante notar, esse instrumento jurídico, com origem no Direito Romano, inicialmente é praticado em terras brasileiras à época da sua colonização. A Coroa Portuguesa, diante do direito europeu, *afirmou sua exclusiva propriedade sobre as terras e bens no Brasil, de acordo com o direito internacional, o seu direito de preempção e o poder de controlar todas as aquisições de terras dos povos nativos.* (MILLER e D'ANGELIS, 2011, p.?) diante deste fato, é notório a consistente atuação da metrópole que, para o controle máximo do território colonial:

[...] exerceu, consistentemente, seu poder de preempção para evitar que outros países e colonizadores portugueses comprassem terras diretamente das tribos indígenas, para que eles, então, não pudessem infringir, ou utilizar, terras nativas sem a autorização real. (MILLER e D'ANGELIS, 2011, p.?)

Essa lógica persiste, uma vez que o direito de preempção do Governo Federal Brasileiro ainda incide em terras nativas. Refletindo na política de preservação patrimonial, antes de ser inserido na política urbana, o Decreto-Lei nº 25/37, que regulamenta o instituto do tombamento, atrela o exercício do direito de preempção pela administração pública, à alienação do imóvel protegido. Sua adoção na política urbana é anterior ao Estatuto. Conforme aponta Pestana (2011, p. 201),

Muito embora já existissem Leis Orgânicas de algumas capitais do Brasil prevendo o direito de preempção dentre os instrumento jurídicos a serem utilizados para execução da política urbana, com a aprovação do Estatuto da Cidade este instituto passou ao âmbito do direito público e, neste aspecto, está vinculado às metas e às prioridades da política urbana delimitadas pelo Plano Diretor Municipal, ao qual compete indicar as áreas sobre as quais incidirá o referido instrumento, cabendo, posteriormente, à lei municipal promover a sua regulamentação.

Quadro 6 – Síntese conceitual e prática do instrumento direito de preempção

<b>DIREITO DE PREEMPÇÃO</b>	
<b>NATUREZA</b>	Limitação administrativa – o terceiro pode comprar apenas o que a Administração não adquirir.
<b>PREVISÃO NO ESTATUTO DA CIDADE</b>	Previsto como um instrumento para garantir a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.
<b>COMO FUNCIONA</b>	O município tem a preferência para adquirir imóveis urbanos, objetos de alienação onerosa entre particulares, desde que regulamentadas, no Plano Diretor, tanto a lei quanto as áreas as quais incida.
<b>A LÓGICA PARA A PRESERVAÇÃO</b>	Manter, sob o domínio do Poder Público, áreas de interesse de preservação.
<b>A LÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	Possibilita controle de crescimento urbano, constituição de reserva fundiária, e implantação de equipamentos, possibilitando também, um controle relativo da especulação imobiliária na área sobre a qual incide.
<b>LIMITAÇÕES</b>	Pelo EC, há prazo de vigência de, não superior a 05 (cinco) anos, podendo ser renovado a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência. Não tem validade em casos de herança, doação ou dação em pagamento.
<b>OBSERVAÇÕES</b>	É uma estratégia de médio prazo, que deve sofrer revisões, tanto pelo interesse público de preservação, como pela previsão orçamentária destas iniciativas. Deve-se, portanto ser normatizada mediante estratégias de ação já planejadas.

### 2.3.7 Planos Microrregionais

O planejamento como instrumento de condução territorial, econômica e social, tem sua predileção e elaboração em países socialistas e aqueles onde o capitalismo é, de certo modo, fraco. Os países onde o capitalismo se estabelece solidamente entendem o planejamento como instrumento de essência socialista, que, depõe contra a democracia, o pluralismo e a liberdade dos indivíduos de uma nação. A adesão ao pensamento planejador por estes últimos tem início nos Estados Unidos. Conforme expõe Butzke (2007, p. 22)

Apesar da presença do planejamento nos Estados Unidos, no cenário conturbado dos anos 1930, este ganhou força nos demais

países capitalistas centrais principalmente depois da Segunda Guerra Mundial. Nos países capitalistas periféricos, as primeiras experiências de planejamento surgiram também após a Segunda Guerra Mundial, no contexto do declínio do colonialismo e dos incentivos concedidos pela Organização das Nações Unidas (ONU).

O Brasil experimenta, desde a década de 1930, o planejamento nos moldes regionais, amplamente ligados aos aspectos de caráter econômico – como estratégia de crescimento do país. Neste momento, a restrição ainda se dá pelo fato de ser conduzido um processo de desenvolvimento de cima para baixo, ou seja, imposto, sem a participação dos municípios e da sociedade. Uma de suas primeiras experiências institucionais, já na década de 1950, é a criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), apontando a necessidade de distinções de política para partes do território nacional. Por este mesmo pensamento, vinte anos depois se dá a criação da SUDECO e SUDESUL. Na década de 1980, com a urbanização intensa e descontrolada, e a crise política enfrentada pelo país, os recursos para essa estratégia regional são direcionados para a busca de soluções dos problemas urbanos e sociais. Ainda no período das superintendências supracitadas, inicia-se – principalmente nos estados da região sul do país – a junção de municípios, por meio de Associações de Municípios, no intuito de fortalecer a busca de soluções de demandas semelhantes aos componentes do grupo, o que fortalece a captação de recursos por meio de reivindicações à SUDESUL e ao Governo Federal. Segundo Butzke (2007, p. 18),

As associações de municípios são entidades com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e dotadas de estatuto próprio, aprovado em assembleia geral. Participam da assembleia geral todos os prefeitos, vice-prefeitos e presidentes de câmaras municipais da região. Elas dispõem de uma diretoria composta por três prefeitos (um deles atuando como presidente e os demais como vice-presidentes); de um conselho fiscal eleito pela assembleia geral, e por uma secretaria, que gerencia a divisão administrativa e técnica, que é responsável pelos serviços administrativos e pela assessoria aos municípios. Uma divisão técnica integrada, via de regra, juristas, engenheiros, arquitetos, contadores, especialistas em informática, topógrafos, agrônomos, economistas e administradores, assistentes sociais, educadores e jornalistas.

Quadro 7 – Síntese conceitual e prática do instrumento planos microrregionais

<b>PLANOS MICRORREGIONAIS</b>	
<b>NATUREZA</b>	Planejamento.

<b>PREVISÃO NO ESTATUDO DA CIDADE</b>	Instrumento de maior importância por conter todos os outros, e, assim, fazer cumprir a função social do solo urbano. Deve conter diretrizes multidisciplinares e abranger o território municipal todo. Além disso, deve conter sistemas de acompanhamento e controle, ser revisado a cada 10 (dez) anos e incorporar a gestão democrática no seu processo de elaboração e revisão.
<b>COMO FUNCIONA</b>	A partir de leitura do contexto local e de direcionamentos acerca do tipo de ordenamento e expansão urbana, coloca-se como adequado ao local elaborar o plano diretor, que deve contemplar em seu corpo, objetivos e diretrizes gerais, zoneamentos, instrumentos aptos se alcançar os objetivos traçados, índices urbanísticos e demais normas de intervenção físico-territorial. Tanto a parte técnica quanto a população local devem ser consideradas nessa formulação. A cada 10 (dez) anos deve haver uma avaliação da trajetória e a instituição de novos objetivos a serem alcançados.
<b>A LÓGICA PARA A PRESERVAÇÃO</b>	Dentre tantas disciplinas, a preservação patrimonial é uma das que se encontra disposta no plano diretor, o que garante, em tese, a elaboração de estratégia conjunta e interdisciplinar de desenvolvimento urbano e preservação patrimonial.
<b>A LÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	Define objetivos, diretrizes e estratégias para se chegar aos objetivos, sendo o objetivo maior o ordenamento físico territorial e o desenvolvimento urbano-regional.

### 2.3.8 Plano Diretor

A preocupação na organização espacial das cidades brasileiras é observada nas décadas de 1920 e 1930; voltada, porém, mais aos planos de melhoramento e embelezamento urbano que, necessariamente, ao planejamento urbano com uma lógica de ordenamento territorial, como hoje se instaura.

Somente a partir da década de 1950, segundo Villaça (2004), se instaura no Brasil a necessidade de integrar vários objetivos e meios para se chegar a eles, em planos urbanos. Para tal autor (Id., Ibid., p. 177) [...] esse discurso passa a centrar-se (mas não necessariamente a se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na

*década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano (local) integrado.* O planejamento integrado tem como premissa entender a cidade não apenas em seus aspectos físicos dando soluções de engenharia e arquitetura. A ideia é considerá-la em sua profundidade, abrangendo seus aspectos econômicos e sociais. Além disso, cabe, nesse momento, a gestão por meio de um aparato político e institucional. Contudo, antes da Constituição de 1988, a opção pelo planejamento não é obrigatória, o que não garante sua adoção e sequer define sanção quanto à omissão pelo gestor público. Portanto, é muito reduzido o número de municípios brasileiros que chegam a elaborar planos ou qualquer outro tipo de conduta de planejamento urbano.

Tal situação começa a mudar a partir da normatização do Plano Diretor como instrumento básico do planejamento urbano, bem como a exigibilidade de sua elaboração para municípios com população acima de vinte mil habitantes. Ressalta-se que, ainda assim, não se estipula nenhum tipo de sanção no caso do não cumprimento. No Estatuto da Cidade, em 2001, a obrigatoriedade se expande para outras situações – cidades integrantes de regiões metropolitanas; onde o Poder Público queira utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do Artigo 182, da Constituição; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades de impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Outras normatizações são colocadas, como o prazo para que o plano sofra revisão – a cada dez anos – e o conteúdo mínimo do plano – a delimitação de áreas passíveis de parcelamento; edificação ou utilização compulsória; sistema de acompanhamento e controle; as disposições requeridas nos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 do próprio Estatuto.

Também a partir da normatização do Plano Diretor, pelo Estatuto, lhe cabem definições práticas do cumprimento da função social da propriedade, uma vez que o Artigo 39 do Estatuto define que:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Quadro 8 – Síntese conceitual e prática do instrumento plano diretor

<b>PLANO DIRETOR</b>	
<b>NATUREZA</b>	Planejamento urbano.
<b>PREVISÃO NO ESTATUDO DA CIDADE</b>	Instrumento de maior importância por conter todos os outros, e, assim, fazer cumprir a função social do solo urbano. Deve conter diretrizes multidisciplinares e abranger o território municipal todo. Além disso, deve conter sistemas de acompanhamento e controle, ser revisado a cada 10 (dez) anos e incorporar a gestão democrática no seu processo de elaboração e revisão.
<b>COMO FUNCIONA</b>	A partir da leitura do contexto local e de direcionamento relativo ao tipo de ordenamento e expansão urbana; coloca-se como adequado ao local – tanto a parte técnica quanto a população local devem ser consideradas nessa formulação – elaborar o plano diretor, que deve contemplar em seu corpo, objetivos e diretrizes gerais, zoneamentos, instrumentos aptos se alcançar os objetivos traçados, índices urbanísticos e demais normas de intervenção físico-territorial. A cada 10 (dez) anos deve haver uma avaliação da trajetória e a instituição de novos objetivos a serem alcançados.
<b>A LÓGICA PARA A PRESERVAÇÃO</b>	Dentre tantas disciplinas, a preservação patrimonial é uma das que se encontra disposta no plano diretor, o que garante, em tese, a elaboração de estratégia conjunta e interdisciplinar de desenvolvimento urbano e preservação patrimonial.
<b>A LÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	Define objetivos, diretrizes e estratégias para se chegar aos objetivos, sendo o objetivo maior o ordenamento físico territorial e o desenvolvimento urbano.

### 2.3.9 Zoneamento

A gênese do zoneamento urbano, para fins de planejamento, remonta ao modelo de ordenação do Urbanismo Progressista, o qual destina para cada função básica da cidade – habitação, trabalho, recreação e circulação – um *zoning*, ou zoneamento específico, informações formalizadas a partir da Carta de Atenas, documento esse elaborado em novembro de 1933 pelos arquitetos participantes do Congresso



Internacional de Arquitetura Moderna - CIAM. A partir disso, o zoneamento é utilizado com o intuito de diferenciar áreas urbanas, com índices urbanísticos distintos e usos, e tem como princípio “[...] o controle do solo urbano através do equilíbrio do uso e do valor da terra” (BORGES, 2007, p.28).

O zoneamento urbano atual acontece de forma a contemplar duas situações. A primeira é a definição do tipo de destino a ser dado a cada parcela do território, ao longo de sua expansão. Assim, é comum observar um padrão entre os zoneamentos que criam zonas urbanas e rurais, zonas de expansão, zonas urbanizáveis, entre outras. A segunda é a partir do tipo de uso e ocupação que se quer dar às distintas áreas urbanas, a partir da necessidade de adensamento (ou controle deste), criação de áreas de interesse especial, criação de áreas para uso específico, dentre outras. Neste caso, as zonas são criadas a partir de distinções entre os índices urbanísticos, modos de ocupação do terreno, níveis hierárquicos das vias urbanas, modo de parcelamento do solo, etc. Ou seja, é diretamente vinculado ao solo urbano, e, por meio de estudos que considerem o ordenamento atual e a projeção desejada, de acordo de estratégias socioeconômicas, que promovam um modo de crescimento, desenvolvimento e ordenamento da cidade. Segundo Silva (2010, p. 237):

O zoneamento de uso do solo constitui um dos principais instrumentos de planejamento urbanístico municipal. Configura-se como um plano urbanístico especial (plano de zoneamento) destinado a realizar na prática as diretrizes de uso estabelecidas no plano urbanístico geral (plano diretor).

É, portanto, o tratamento que se dá ao território urbano, a espacialização das diretrizes elaboradas especificamente para aquele município ou região.

Há, ainda, o zoneamento ambiental, que se expande para além dos limites urbanos, agregando situações onde há necessidade de se preservar áreas conservadas – ou em risco de alterações significativas, chegando à possibilidade de extinção, pelas atividades antropomórficas – de fauna, flora, recursos hídricos, geografias e geologias que, por motivos óbvios, recaem interesses ambientais. Esse zoneamento possui uma potencialidade de gerar, por interesses comuns, microrregiões, para além daquelas estipuladas politicamente apenas por interesses econômicos.

Um equívoco corriqueiro, na estipulação destes zoneamentos, está no tratamento de grandes parcelas de áreas urbanas de maneira homogênea. Retira-se, nesses

casos, a complexidade do contexto atual, considerando apenas a projeção do cenário ideal. As zonas, em geral, são desenvolvidas uma ao lado da outra. Há que se considerar, cada vez mais, a sobreposição de zonas, as camadas e os níveis que tratam de uma situação atual, de estruturas consolidadas, de possibilidades de mudanças, e de projeções de cenários futuros desejáveis, mas não certos.

No caso de zonas de interesse cultural, ou zonas de interesse histórico, zonas de preservação patrimonial – entre tantas outras denominações dadas a uma, ou umas, área(s) aonde se localizam os imóveis e os sítios com interesse coletivo de preservação – estas definem os usos do solo urbano em detrimento quase que exclusivo do interesse de se preservar. É, assim, um recurso primário e essencial para a manutenção do patrimônio no território, e, além disso, para a inserção deste patrimônio na dinâmica urbana, o que quer dizer, não isolá-lo, e, por consequência, não incentivar a fragmentação desconexa das distintas parcelas de áreas urbanas.

Quadro 9 – Síntese conceitual e prática do instrumento zoneamento

<b>ZONEAMENTO</b>	
<b>NATUREZA</b>	Instrumento para planejamento municipal.
<b>PREVISÃO NO ESTATUDO DA CIDADE</b>	Apenas mencionado como um instrumento possível do planejamento municipal.
<b>COMO FUNCIONA</b>	São instituídas e delimitadas áreas especiais de preservação e definidos índices urbanísticos específicos, dentre outras normas.
<b>A LÓGICA PARA A PRESERVAÇÃO</b>	“É através do zoneamento que se poderá definir as áreas críticas, do ponto de vista <i>da arqueologia, da paleontologia, da paisagem, dos bens históricos e dos modos de vida das populações locais</i> , estabelecendo políticas de prevenção do patrimônio cultural encerrado num território onde o uso do solo é disciplinado por regulamentos específicos.” (CALDARELLI, 1993: p.259-260)
<b>A LÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	Define áreas específicas do solo urbano nas quais são determinados tratamentos diferenciados, com índices urbanísticos específicos e/ou aplicação de determinados instrumentos urbanísticos, de acordo com estratégias planejadas de crescimento e ordenamento municipal.
<b>LIMITAÇÕES</b>	Tendência homogeneizante e de

	congelamento, correndo o risco de fragmentar o espaço de tal forma que o mesmo fique isolado do restante da dinâmica socioeconômica territorial. Pode corroborar para uma situação de limitação da propriedade, caso não esteja vinculado a outros instrumentos compensatórios.
--	---

### 2.3.10 Operações Urbanas Consorciadas

Diante da crise mundial no planejamento urbano em meados da década de 1970, alguns percursos são traçados em cidades europeias e norte-americanas, visando outro tipo de administração do ordenamento urbano: do geral para o pontual. Em 1976 a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, HABITAT I, que ocorre em Vancouver (Canadá), resulta em um documento com [...] *64 recomendações de ações nacionais para promover políticas adequadas nos âmbitos locais e regionais, urbanos e rurais* (MALERONKA, 2010, p. 72). Tem-se aí a base teórica que fundamenta a elaboração brasileira:

[...] gestão dos recursos da terra é o principal meio de “melhorar a capacidade dos assentamentos humanos para assimilar as mudanças e movimentos da população, de modificar sua estrutura interna e de conseguir uma distribuição mais justa dos benefícios do desenvolvimento.

[...]

A recomendação sobre gestão dos recursos da terra se aproxima ainda mais do conceito de operação urbana ao listar seus objetivos: ampliação e melhoramento dos assentamentos existentes; programas de renovação urbana; provisão de edificações, infraestrutura e serviços públicos; conservação e melhoramento de sítios e monumentos históricos; e proteção ao meio natural (HABITAT I, 1976).

A primeira formalização brasileira, ainda sem êxito, é a inserção deste instrumento no Plano Diretor de São Paulo, em 1985, documento este que não obtém aprovação – ainda que publicado pela Secretaria Municipal de Planejamento. Nesse período, a discussão indica um potencial instrumento que, permeado pelo discurso de função social e distribuição justa, tenta contornar injustiças impostas pelo instrumento do zoneamento. Em 1986, o conceito de operação urbana é vinculado ao de solo criado, ainda no município de São Paulo, sendo denominado por operações interligadas. Em 1998, é declarada inconstitucional, por lei, a modificação de índices de áreas zoneadas. As consolidações da prática das operações consorciadas nesse

município são realizadas em Anhangabaú (1991), Faria Lima e Água Branca (1995). Estas são inspirações para o conceito final do instrumento ao ser elencado ao Estatuto da Cidade. Daí advém o desvio conceitual, pois do objetivo de constituir uma parceria entre o público e o privado para transformação de áreas com necessidades detectadas, privilegia-se, num primeiro plano, a comercialização de potencial construtivo. As consolidações se dão quando há interesses exclusivos pelo setor privado, em trocas baseadas na transferência do direito de construir, alterações de índices urbanísticos e regularização de imóveis.

Quadro 10 – Síntese conceitual e prática do instrumento operações urbanas consorciadas

<b>OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS</b>	
<b>NATUREZA</b>	Instrumento para financiamento de intervenções urbanas.
<b>PREVISÃO NO ESTATUTO DA CIDADE</b>	Instrumento previsto como jurídico/político, que possui objetivo de induzir o desenvolvimento urbano e a redistribuição dos benefícios do processo de urbanização.
<b>COMO FUNCIONA</b>	<p>Por lei específica municipal, contendo, no mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Área destinada para receber a OPC;</li> <li>• Programa básico de ocupação da área;</li> <li>• Finalidades da operação;</li> <li>• Programa de atendimento social e econômico para a população diretamente afetada;</li> <li>• Estudo de Impacto de Vizinhança;</li> <li>• Contrapartida exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores;</li> <li>• Forma de controle, com participação popular.</li> </ul> <p>Como incentivo o município pode:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regularizar imóveis;</li> <li>• Alterar índices urbanísticos e normas edilícias</li> </ul>
<b>A LÓGICA PARA A PRESERVAÇÃO</b>	Uma área degradada, ou que necessite de valorização do ambiente – caso de sítios históricos, por exemplo – pode ser objeto de recepção de operações urbanas consorciadas, principalmente se há interesse de se inserir o patrimônio como ator dinâmico da economia local.
<b>A LÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	O objetivo geral é, segundo o EC, alcançar em uma determinada área,

	transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, por meio de parcerias público-privadas entre Poder Público, proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados.
<b>LIMITAÇÕES</b>	A iniciativa privada tende a se interessar por áreas que possuem atrativo de capital, e que, nesse sentido, não deveriam ser focadas diretamente pelo Poder Público – para não caracterizar concentração de ônus, causando ainda mais desigualdade socioespacial. Outra limitação é a rigidez, pelo EC, de manter os recursos financeiros apenas na área delimitada para operações urbanas. A flexibilidade de financiamento, caso extrapole, pode ser de mais valia na justa distribuição de qualificação urbana. Por fim, sem a devida e real fiscalização, há riscos de as OUC serem utilizadas como mero instrumento comercial, supervalorizando empreendimentos particulares, ou, como troca abusiva por regularizações, TDC e alterações em índices urbanísticos.
<b>OBSERVAÇÕES</b>	As OUC, pela sua natureza e características de envolvimento, são bem mais pertinentes em grandes centros. O que não descarta a potencialidade de atuação em uma situação de expansão territorial, como as microrregiões.

### 2.3.11 Gestão Democrática

A gestão democrática não se configura apenas como conceito no Estatuto. É, também, e acima de tudo, um importante instrumento de gestão urbana municipal, de cunho obrigatório. Seu histórico remete ao processo de descentralização da administração pública no Brasil, e remonta imediatamente ao período posterior ao antigo Regime Militar.

Para o Estatuto da Cidade, mais que um instrumento, a gestão democrática é uma diretriz básica para a condução da política urbana. A implementação da mesma garante a participação ativa da população na definição, na implementação e no gozo dos resultados alcançados. É a democratização do processo de urbanização.

A gestão democrática pressupõe uma democracia deliberativa. Isso quer dizer que a participação popular não se restringe a decisões, mas ao seu processo. Inclui-se, aí, toda a etapa anterior, de discussão, de trocas de argumentos (ARAÚJO, 2004).

O Estatuto da Cidade define, no seu Capítulo IV, os instrumentos de participação popular, que são:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Além disso, no Capítulo III, destinado ao tema Plano Diretor, é explícita a participação, no momento da elaboração do mesmo, dando direito de participação em debates e audiências, publicidade, bem como de acesso a todos os documentos elaborados e informações. Nesse sentido, ressalta Arroyo (2006, p. 155),

O Estado passa a praticar a democracia não apenas através do voto, em que os eleitos muitas vezes sobrepõem seus atos ao consentimento do cidadão, mas sim através do entendimento de que ele deve ser um colaborador, um co-gestor na formulação de políticas públicas e na própria prática administrativa, estabelecendo prioridades na agenda da administração pública. Não se trata aqui de excluir as instâncias da democracia representativa, elas continuam tendo suas responsabilidades para com a sociedade, mas as esferas de decisão passam a ser incorporadas também pelos cidadãos.

Miranda (2012) atenta, nesse sentido, para a importância dos Conselhos Municipais e, além disso, salienta a associação necessária ao bom desempenho destes. Para tanto, há que se ter, no caso, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Cultural, e que, a atuação conjunta resulte em articulações de meios necessários para a gestão democrática, utilizando-se dos instrumentos dispostos e vislumbrando outras possibilidades.

Como leciona Miranda (Ibid, p. 285):

Como sabido, o patrimônio cultural pertence, antes de tudo, ao grupo local, que nele vive seu dia a dia, construindo a sua própria história. Não se trata de símbolos e referências mortas e esquecidas, mas de cultura viva e dinâmica. Os bens culturais são, assim, portadores de referências importantes na vida de uma comunidade, que neles vê refletida toda uma história de vida pessoal e de seus antepassados. A riqueza neles contida é também de natureza afetiva, profundamente arraigada em suas histórias pessoais.

Daí a necessidade de expressa consulta e participação popular em assuntos que impliquem em interferência de grande repercussão no patrimônio cultural da coletividade, como requisito substancial de validade de atos do Poder Público praticados a tal respeito.

Quadro 11 – Síntese conceitual e prática do instrumento gestão democrática

<b>GESTÃO DEMOCRÁTICA</b>	
<b>NATUREZA</b>	Controle social por meio de gestão híbrida (governo e sociedade civil organizada) de caráter legitimador e fiscalizador.
<b>PREVISÃO NO ESTATUDO DA CIDADE</b>	Efetiva participação do povo na gestão de municípios, na definição da política urbana.
<b>COMO FUNCIONA</b>	Pode ocorrer de várias maneiras, como: a audiência pública; a obrigatoriedade de publicação dos atos de administração; criação e participação de Conselhos Deliberativos ou Consultivos Municipais com Representatividade de Sociedades Cívicas organizadas; ação pública.
<b>A LÓGICA PARA A PRESERVAÇÃO</b>	“De acordo com o artigo 216, parágrafo primeiro da Constituição, no processo de definição do que é importante para a preservação do patrimônio cultural, o poder público deverá levar em consideração o entendimento comunitário.” (p.7) Pode acontecer na forma de sociedade organizada – Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural, por exemplo – ou como ação popular para coibir os atos políticos, que ponham em risco os valores de importância cultural definidos pela sociedade.
<b>A LÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	Abertura para a democracia no ato do planejamento e desenvolvimento urbano, dando a oportunidade do cidadão se manifestar, reivindicar, legitimar, inspecionar e até coibir práticas administrativas pela administração pública.
<b>LIMITAÇÕES</b>	A má escolha da representatividade. A restrição de informação - uma população não pode agir se não conhece. A pressão política, limitadora da atuação da sociedade civil e manipuladora/coagente da atuação dos membros da administração pública na composição de conselhos municipais, compostos de forma paritária.

<b>OBSERVAÇÕES</b>	Inexiste garantia de legitimidade das decisões, pois parte significativa da população mais impactada pela desigualdade socioespacial, geralmente, desconhece os meios de execução e participação, ignorando, inclusive, direitos de reivindicação em instâncias jurídicas (como denúncias no Ministério Público).
--------------------	---

### 2.3.12 Estudo de Impacto de Vizinhança

O direito de vizinhança está instituído a partir do Código Civil Brasileiro de 1916. Tal legislação considera um conjunto de 07 (sete) modalidades referentes ao tema: do uso nocivo da propriedade – “considerado aquele que poderia prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos moradores da vizinhança” (ROCCO, 2009, p. 2) –, das árvores limítrofes, da passagem forçada, das águas, dos limites entre prédios, do direito de construir, e do direito de tapagem. Ainda neste Código, é perceptível que o tema “vizinhança” é mais desenvolvido quando se trata do direito de construir, como se observa no Artigo 572: “O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”.

Neste primeiro momento, as questões são basicamente voltadas para diferenças ou atritos entre propriedades privadas. Além de contemplar uma restrita parcela da população, a elite, que elabora as próprias leis e que detém a propriedade de todo o solo urbano, praticamente. O que, de certa forma, não exige cuidados complexos em seu tratamento.

Somente em meados do século XX a questão da tutela de interesses coletivos e difusos se insere nas discussões legais, especificamente por meio da Lei nº 4.717/65, a conhecida Lei da Ação Popular. Apesar de pioneira na defesa dos direitos metaindividuais, possui algumas restrições: a proposição deve partir apenas de cidadãos, e, ainda, o objeto é restrito a anulação de atos editados pelo Poder Público, que sejam sentidos como prejudiciais ao patrimônio público.

A Constituição de 1988 consolida o conceito de interesse difuso e, após sua legitimação legal, surge um ramo do direito denominado “direitos difusos”. São direitos vinculados a bens materiais e imateriais inapropriáveis individualmente, ou seja, não possuem um titular certo.



Ocorre que, durante essa maturação conceitual dos interesses metaindividuais, em paralelo, a tutela da vizinhança ainda se limita aos direitos civis. Somente com o Estatuto da Cidade – âmbito do Direito Público – em 2001, tal questão recebe um tratamento relativizado e sustentado pelo direito às cidades sustentáveis – que remete diretamente a questão dos direitos difusos. E, para tanto, o exercício da função social da propriedade é o norte para todos esses temas.

Compreende Rocco (Ibid, p. 18) que “[...] Assim, tem-se no direito difuso às cidades sustentáveis uma evolução dos direitos de vizinhança no Brasil, pela qual é ampliado o rol de legitimados para obstar o desempenho das atividades impactantes à ordem urbanística”.

Para atuação e controle administrativos dessa interface, o Estatuto estipula o instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV. Este deve resultar em um Relatório de Impacto de Vizinhança e deve contemplar os aspectos positivos e negativos do almejado empreendimento ou atividade, quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, conforme estipula o Artigo 37. Ainda neste item, há uma lista de questões que devem ser abordadas, incluindo, na alínea VII, a “[...] paisagem urbana e patrimônio natural e cultural”.

Em tese, o EIV elucida pontos positivos e negativos, e, também, gera informação suficiente para o exercício da cidadania. Isso porque, o documento é público, devendo ser acessível a qualquer cidadão para consulta.

Uma dificuldade é a definição do limite da vizinhança. Esse tópico não é tratado no Estatuto, justamente porque este documento apresenta diretrizes gerais e não pode tratar casos específicos. Cada município deve adequar o conceito de vizinhança e estipular seu limite no território urbano, de acordo com os tipos de empreendimentos ou atividades, e, também, com os interesses difusos latentes nesta área. Tal adequação deve ser formalizada em legislação municipal.

O instrumento em questão serve para endossar, de certo modo, o intuito de preservar a vizinhança, direta e indireta, de bens constituintes do patrimônio cultural, neste caso pelo Tombamento.

Quadro 12 – Síntese conceitual e prática do instrumento estudo de impacto de vizinhança

<b>ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA - EIV</b>	
<b>NATUREZA</b>	Estudo técnico prévio. Documento técnico que permite a tomada de medidas preventivas “[...] a fim de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir condições de mínimas de ocupação dos espaços habitáveis.” (HUMBERT, 2006: p.6).
<b>PREVISÃO NO ESTATUTO DA CIDADE</b>	Estudo que visa avaliar efeitos positivos e negativos de implantação de empreendimentos. Lei municipal deve definir quais empreendimentos e atividades, públicos ou privados, devem apresentar EIV. Dentre outros objetivos de sua aplicabilidade está a proteção da paisagem urbana e o meio ambiente natural e cultural.
<b>COMO FUNCIONA</b>	O município define os tipos de empreendimentos e atividades que devem apresentar um Estudo prévio evidenciando os fatores positivos e negativos de sua possível implantação. Os documentos gerados devem ter publicidade, podendo qualquer cidadão ter acesso. O Estatuto define os temas mínimos a serem abordados, entre eles, a paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. O estudo dá subsídio para o município decidir sobre a implantação.
<b>A LÓGICA PARA A PRESERVAÇÃO</b>	O Estudo de Impacto de Vizinhança permite que a ambiência do patrimônio urbano, bem como seus imóveis, seja inserida em uma análise prévia, que pode evidenciar incompatibilidades entre a preservação deste e a implantação do empreendimento.
<b>A LÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	Auxilia na limitação de emissão de licenças a empreendimentos que se mostrem negativamente impactantes para o território municipal. Dessa maneira, preserva-se o ordenamento e o equilíbrio dos ônus e bônus do processo de urbanização.
<b>LIMITAÇÕES</b>	Inexistem normatizações obrigatórias de acompanhamento e fiscalização no processo de elaboração do estudo pela parte proponente. Os resultados obtidos podem ser criados sem reais estudos e levantamentos. A avaliação do estudo pronto pode ser deficiente nesse sentido.
<b>OBSERVAÇÕES</b>	Cabe à gestão estabelecer a averiguação da veracidade das informações dispostas

	<p>nos estudos, de maneira a zelar pela eficácia do instrumento. Há a possibilidade de, em uma mesma cidade, áreas distintas terem critérios diferenciados, de acordo com as necessidades locais. É um instrumento que pode ser utilizado para enfatizar o tombamento, inibindo a descaracterização ambiental do patrimônio urbano. Fortalece o hábito da gestão democrática, uma vez que no Estatuto há clareza quanto à disponibilidade de visualização, bem como participação das decisões da população referente aos EIV's.</p>
--	---

### 2.3.13 Estudo de Impacto Ambiental

A normatização brasileira sobre avaliação de impacto ambiental e licenciamento não caracteriza fato isolado no cenário ambiental, derivando antes de um processo histórico mais amplo, cujas origens remontam à emergência da consciência ecológica mundial e à realização da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em 1972, na Suécia. Motivada, entre outros fatores, pela degradação da qualidade ambiental nos países desenvolvidos, sob o efeito cumulativo da poluição industrial, bem como pela ausência de marcos regulatórios internacionais e pela crítica aos padrões de desenvolvimento estabelecidos - consubstanciada no 1º Relatório do Clube de Roma, Os Limites do Crescimento (Meadows et al., 1971) - a Conferência das Nações Unidas significou um divisor de águas no tratamento das questões de cunho ambiental, até então inseridas no contexto mais pragmático do desenvolvimento econômico indiscriminado.<sup>6</sup>

O primeiro dispositivo jurídico nacional a incorporar o estudo de impacto ambiental se apresenta na década de 1980, com a promulgação da Lei nº 6.803/1980, que dispôs acerca do zoneamento industrial. Logo após, a Lei nº 6938, de 1981, atribui ao Conama competência para estipular critérios e diretrizes para a elaboração do estudo, para fins de licenciamento ambiental.

O estudo de impacto ambiental, dois anos antes da promulgação da Constituição de 1988, é regulamentado por meio da Resolução 01/1986 do Conama, que, no seu Artigo 2º, lista os tipos de atividades obrigadas a apresentar o EIA, ao solicitar

<sup>6</sup> Trecho retirado do site oficial do Ministério do Meio Ambiente, no endereço eletrônico: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/portal-nacional-de-licenciamento-ambiental/licenciamento-ambiental/hist%C3%B3rico>>.

licenciamento ambiental. A Constituição amplia a obrigatoriedade ao exigí-lo, conforme ressalta Leuzinger e Cureau (2008, p. 52),

[...] para qualquer obra ou atividade que potencialmente possa vir a causar dano significativo, independente de haver ou não expressa previsão legal. Ressalte-se, ainda, que degradação significativa não é aquela extraordinária, excessiva, mas sim sensível. Em outras palavras, havendo dano ambiental de fácil percepção, o EIA será necessário, assim como para os casos em que, embora de difícil percepção, se afigure com dano severo.

O Artigo 6º da lei supracitada define que, dentre as atividades técnicas mínimas a serem desenvolvidas, no Estudo de Impacto Ambiental, incluem-se a caracterização, segundo o inciso I, alínea: c) do meio socioeconômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócioeconomia; destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

Diante de limitações observadas nesta lei, pela atuação dos órgãos ambientais, em 1997, o Conama revisa o EIA a partir da Resolução nº237. No Artigo 3º é definido que:

A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Tal resolução ainda amplia os tipos de atividades obrigadas ao licenciamento ambiental, para além do industrial. Coloca-se como exemplos, atividades turísticas, parcelamento do solo, dentre outras.

Quadro 13 – Síntese conceitual e prática do instrumento estudo de impacto ambiental

<b>ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL - EIA</b>	
<b>NATUREZA</b>	Estudo técnico prévio para implantação de empreendimentos.
<b>PREVISÃO NO ESTATUDO DA CIDADE</b>	Inserido como instrumento da política de meio ambiente, pode acontecer também como de política urbana, ao proteger os direitos coletivos no espaço urbano, contribuindo para a função social.

<b>COMO FUNCIONA</b>	A resolução 01/86 do Conama lista uma série de atividades para as quais, para o licenciamento ambiental, deve ser elaborado um estudo prévio, com características da área; diagnóstico; pontos positivos e negativos, diante da implantação da atividade; medidas mitigadoras; forma de controle.
<b>A LÓGICA PARA A PRESERVAÇÃO</b>	Para o EIA, a caracterização da área deve contemplar a realidade socioeconômica local, levantando, inclusive, o patrimônio edificado, e, portanto, incluindo os possíveis riscos a este, no caso da efetiva implantação.
<b>A LÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	O EIA garante a adequada implantação de empreendimentos, quando expõe os pontos positivos e negativos, e, ainda, auxilia na gestão democrática, pois obriga a promoção de discussões com a população local, próxima da área.
<b>LIMITAÇÕES</b>	O estudo é de obrigação do solicitante do licenciamento. Assim, pode haver indução de resultados, tendendo a positivar, mais que negativar, os aspectos da implantação. A análise desse estudo deve ocorrer por uma equipe técnica multidisciplinar, o que, muitas vezes não acontece.

### **2.3.14 Instrumentos tributários e financeiros (Iptu, contribuição de melhoria, incentivos e benefícios fiscais e financeiros)**

A tributação extra-fiscal é um incentivo de indução de melhorias/compensações desejáveis em áreas degradadas pela desigualdade na distribuição de ônus pela urbanização. Por essa via, há dois modos de atuação pela administração pública: a indução positiva e a indução negativa. Para Melo e Teixeira (2008, p. 437):

A indução positiva, para ser alcançada, deve haver, por parte do Estado, um incentivo fiscal, sob a forma de isenção, redução de alíquota ou de base de cálculo, anistia, remissão, etc.

[...]

Por outro lado, a indução negativa opera-se com a exasperação (aumento da alíquota ou da base de cálculo) da carga tributária sobre processos produtivos que não sejam recomendáveis, do ponto de vista ambiental, embora não sejam considerados ilegais.

Os instrumentos fiscais, nesse sentido, possuem um caráter regulatório, estimulando ou desestimulando práticas individuais a partir dos interesses e da qualidade de vida do coletivo. Apesar de prevista na Constituição Brasileira de 1934, sob a condição

de Contribuição de Melhoria, o Estatuto da Cidade reconduz para o viés de extrafiscal, o que, em tese, garante a função social pela sua aplicabilidade.

É um novo instrumento disposto do ECI (2001), sem antecedentes brasileiros encontrados para a síntese histórica de seu desenvolvimento conceitual. A isenção ou redução de IPTU para os casos de incentivo a preservação do patrimônio é consideravelmente utilizada nos municípios nacionais, como São Paulo, Curitiba, Florianópolis, Niterói, Rio de Janeiro, Angra dos Reis, Vitória, Belém, etc. Destaca-se aqui a postura de Pelotas (RGS) que, desde 1982, utiliza este instrumento para a preservação do seu patrimônio construído. Apesar de alguns entraves políticos, que culmina em desistência de seu uso por determinado período, desde 2002, esse município reinstaura o uso da isenção do IPTU e, em 2006, relata Almeida e Bastos (2006, p. 105) que:

[...] em apenas quatro anos de vigência da lei já existe um número expressivo de imóveis inseridos no processo de recuperação e conservação, via isenção de IPTU. [...] A intenção é simples e tem funcionado: o recurso do imposto deve ser revertido em melhorias do imóvel e como incentivo à recuperação do prédio, todas as solicitações encaminhadas pela primeira vez têm o benefício concedido. Nos casos em que as recomendações não são cumpridas, a equipe técnica faz contato direto com o responsável pelo imóvel e, quando há interesse de recuperação do imóvel, concede novamente o benefício, que fica condicionado ao cumprimento das recomendações expressas em um termo de compromisso assinado pelo proprietário; caso contrário a isenção não é concedida para aquele exercício, podendo no ano seguinte, novamente ser solicitada; devendo, então, passar pelo mesmo processo de avaliação.

Quadro 14 – Síntese conceitual e prática do instrumento IPTU, contribuição de melhoria, incentivos e benefícios fiscais

<b>IPTU/CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA/ INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS</b>	
<b>NATUREZA</b>	Tributária – indução de desenvolvimento urbano
<b>PREVISÃO NO ESTATUTO DA CIDADE</b>	IPTU, Contribuição de melhoria, incentivos e benefícios fiscais
<b>COMO FUNCIONA</b>	São reduções/isenções/aumentos e/ou outros tipos de tratamentos aos tributos fiscais, como forma de extrafiscais. No caso de incentivos, pode-se reduzir, anistiar, ou qualquer outro tipo de benefícios que corroborem à indução positiva. Já, para induções de cunho negativo, o acréscimo de valores desestimula uma situação indesejável.

<p align="center"><b>QUAL A LÓGICA PARA A PRESERVAÇÃO</b></p>	<p>Podem servir como estímulo ao proprietário de bens protegidos a exercerem manutenções possibilitadas pelo não pagamento, ou pela redução do pagamento de tributos fiscais urbanos e econômicos (IPTU, ISS, ITBI). O contrário pode ser também utilizado, quando o uso do imóvel não se faz necessariamente compatível com o ato de proteção, mas sua atividade não é necessariamente ilegal.</p>
<p align="center"><b>QUAL A LÓGICA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO</b></p>	<p>Servem de reajustes de valor da terra, por meio de incentivos ou punições fiscais que visam, em ambos os casos, redirecionar a arrecadação em prol da igualdade de condições de acesso à urbanização.</p>
<p align="center"><b>LIMITAÇÕES</b></p>	<p>No caso da preservação, a isenção de IPTU, muitas vezes, se torna irrisória em detrimento do alto custo de manutenção de um imóvel antigo.</p>
<p align="center"><b>OBSERVAÇÕES</b></p>	<p>Se utilizado de maneira complementar a outras formas de incentivo ou de proteção ligadas às manutenções de edifícios preservados, pode contribuir de maneira mais eficaz.</p>

#### **2.4 Considerações parciais**

Os instrumentos eleitos com potencialidade de preservação patrimonial, além da condução do desenvolvimento urbano-territorial, como anteriormente apontado, evidenciam-se como potencialmente utilizáveis para solucionar problemas vivenciados em grandes centros urbanos. É possível inferir desde já que suas atuações em municípios com menor grau de complexidade urbana não são adequadas, visto as particularidades socioeconômicas ali processadas. Porém, para experimentar uma articulação de possibilidades a partir destes, inicialmente, é necessário estipular dois amplos critérios, condutores do próximo capítulo – o desenvolvimento metodológico destas escolhas. O primeiro é a constatação de que, conforme explanado por Souza (2008, p.315)

As políticas de desenvolvimento urbano atualmente em prática, priorizam a questão do crescimento econômico em detrimento das demais funções sociais da cidade, e que é em particular, muito mais perversa para os países em desenvolvimento onde se deveria prever até que ponto a implementação dessas políticas podem perdurar sem um desequilíbrio sócio-ambiental mais grave e de consequências incontrolláveis para a sua população.

O segundo critério pode ser pensado a partir do objetivo maior previsto no ECi: o exercício da função social da propriedade do solo urbano em prol do desenvolvimento urbano. Este último interessa mais ao presente estudo, e, portanto, é o condutor da metodologia, inclusive perfazendo caminhos de coerência entre o bem coletivo e o bem privado, de maneira que o patrimônio protegido, ainda que pelo interesse privado, seja digno de sua função simbólica/memorial, e contribua, economicamente, no desenvolvimento urbano.



### CAPÍTULO III – Desenvolvimento metodológico para avaliação e adoção de instrumentos urbanísticos híbridos

*O realista só vê pedras; o metafísico apenas um lugar consagrado ao divino. Não existe outra coisa?*  
(Henri Lefèbvre)

A elaboração da metodologia para verificação e indicação de apontamentos sobre a eficácia prática dos instrumentos urbanísticos na preservação dos sítios históricos se faz a partir da definição inicial de desenvolvimento sustentável. Segundo Ferreira (2013, p. 9),

O desenvolvimento que se busca para as cidades e para as regiões do país é o chamado desenvolvimento sustentável, onde a construção de redes é necessária para sua consecução adequada, nas mais diversas políticas públicas, desde as ambientais, educacionais e de saúde. O termo “desenvolvimento sustentável” surgiu a partir dos estudos da Organização das Nações (ONU) sobre as mudanças climáticas as quais o mundo passa a partir da segunda metade do século XX. O Relatório de Brundtland, proveniente da Comissão para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD), definiu, em 1987, que “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as futuras gerações atenderem suas próprias necessidades”. [...] Desta forma, adotamos como parâmetro metodológico uma definição de cidade sustentável como aquela capaz de evitar a degradação e manter a saúde de seu sistema ambiental, reduzir a desigualdade social e prover a seus habitantes um ambiente construído saudável.

Nessa perspectiva, considera-se que os instrumentos urbanísticos devem possuir a capacidade de conectar políticas que possibilitem suas articulações e sobreposições de maneira a garantir ações sobre questões comungadas entre as diversas disciplinas (setores) de atuação administrativa pública. Por esse viés os instrumentos urbanísticos estudados são considerados híbridos<sup>7</sup>, pois não podem se restringir à preservação cultural, mas devem, acima de tudo, submeter a preservação ao contexto territorial presente, com projeções futuras, mantendo a relação ambiente/homem de modo a propiciar modificações harmônicas.

---

<sup>7</sup> A discussão do significado contemporâneo do termo híbrido, nas ciências sociais ainda é latente e com posições contraditórias entre si. Ainda assim, sob o risco de simplificação de seu emprego pelas ciências biológicas – o cruzamento de duas espécies distintas – o mais adequado ainda é admitir a amplitude da discussão da primeira, para que neste estudo a denominação priorize o sinônimo de característica multidimensional, abrangendo situações fragmentárias, relativas, e em *devir*. Tal postura fundamenta-se em MADEIRA, C. **Híbrido. Do mito ao paradigma invasor?** Lisboa: Mundos Sociais, 2010.

Reconhece-se a difícil tarefa de elaborar procedimentos metodológicos possíveis de abarcar o maior número de situações encontradas nos municípios brasileiros; tarefa esta, imposta por uma situação de complexidade urbana, e das dificuldades de aproximação desta, prenunciada por Lefèbvre (1999, p. 27):

Como pensar o fenômeno urbano? Como formular, classificar, hierarquizar, para resolvê-las, as inumeráveis questões que ele coloca e que dificilmente passam, não sem múltiplas resistências, ao primeiro plano? Quais os progressos decisivos a serem realizados na teoria e na ação prática para que a consciência alcance o nível do real que a ultrapassa e do possível que lhe escapa?

Para a questão específica da preservação, assunto que permite o desenvolvimento do exercício intelectual exposto, há de se considerar o pré-existente como o suporte do (s) possível (is). Por esses termos, o ato de preservar é aceitar as marcas do passado num processo comunicativo com o presente, que, contempla a projeção do futuro. Compreende-se, assim, a cidade como espaço de concentração, de processos cumulativos tantos.

### 3.1 A complexidade urbana

O Capítulo 1 do presente estudo elabora o conceito utilizado para designar o que neste caso se compreende por complexidade urbana. A partir dele, e, para a correlação entre conceito e modo de avaliação e classificação deste processo, o retorno a algumas questões se torna adequado, ainda que sintetizado sob a forma do Quadro 1. Há, aí, a tentativa de sistematizar o conteúdo sob a forma de questões que se remetem aos níveis (ou camadas) da mais abstrata – o político – à mais concreta – a relação formal do urbano com o terreno.

Quadro 15 – Síntese de características e categorias de análise propícias à elaboração do conceito de complexidade urbana

<b>Complexidade urbana:</b> processo de urbanização do mundo, transformador de relações de produção e (re) produção da vida humana. Processo que se materializa na condição de forma urbana, disposta no terreno, este último também influencia tal configuração.		
<b>Questões político-administrativas</b>	<b>Questões formais e territoriais urbanas</b>	<b>Questões processuais e (re) produtivas sociais</b>
Lógica de mercado	Supervalorização de áreas	Desigualdades sociais
Planejamento urbano compreende o cidadão como consumidor, mão de obra, usuário e produtor, e	Busca pelo novo constantemente	

não como sujeito da reprodução do espaço urbano.		
Estranhamento e identidade. Invenção de “tradições locais”	Destruição dos referenciais, forma que se modifica de modo acelerado, novos usos	Do símbolo ao sinal: da expressão ao comando e informação
	Fragmentação do solo urbano	Realização da plena propriedade privada
	Vazio urbano e espaço público: raridades.	Acúmulo de propriedade, de objetos. Tendência à individualidade.
Hierarquização e zoneamento de usos	Explosão do centro/centro de decisões	Pulverização da relação de centralidade
Distinção entre rural/urbano	Transferência de relação cidade/campo para centro/periferia	Distinções entre relação rural/urbano e cidade/campo não se faz pela situação física, mas pelas relações sociais. Há assim a (re)produção da desigualdade.
<p><b>Sobre a questão do tempo e espaço como categorias de análise:</b> Espaço é produto e produção das práticas sociais que se projetam no terreno. Por sua vez o este último reage sobre as primeiras. É o espaço social, dinâmico. A lógica do espaço formal que passa pela contraditória tríplice: homogeneização, fragmentação, hierarquização. O espaço é um processo histórico cumulativo, dado ao longo do tempo. E é um processo histórico-social por ser construção humana. Pelo tempo e espaço, a cidade pode ser apreendida a partir do presente, construído pelo passado, e do presente que projeta o futuro.</p>		
<p><b>Sobre o modo de materialização física do processo de urbanização:</b> Não se detém a porte, nem pela delimitação administrativa de sua extensão territorial, nem pelo adensamento e/ou aumento populacional. Não se delimita por núcleos urbanos, mas se estende a todo o território como uma grande rede com conexões e nós, que contempla no entremeio destes a expansão do tecido urbano. Por conexões têm-se fluxos de relações e processos. Por tecido urbano tem-se todo o tipo de extensão da vida urbana: infraestrutura, comunicação, propaganda e marketing, técnicas e tecnologias, bens móveis e imóveis, vias, dentre outras materializações do urbano.</p>		

### 3. 1.1 Itens de avaliação e estipulação do nível de complexidade urbana

O uso prático do conceito de complexidade urbana para a elaboração metodológica proposta se faz a partir da avaliação do conteúdo, para posterior classificação do nível deste fenômeno, buscando aperfeiçoar a elaboração e aplicação dos instrumentos urbanísticos voltados para o desenvolvimento urbano e a preservação de sítios históricos.

Para a avaliação, são considerados alguns itens com graus distintos de temporalidades no presente. Isso quer dizer que cada item apresenta um modo de

manifestação e adaptação desde sua origem até o momento contemporâneo. São os meios de (re) produção da vida urbana, em tempos distintos, num mesmo local, que resultam em formas urbanas, pelas ocupações e usos físicos, entrelaçando meio ambiente natural e construído. Para tanto, são estipulados níveis de acordo com o item avaliado. Estes são classificados de forma qualitativa, relacionando situações distintas a cores, variando sua temperatura (da fria – menor intensidade – à quente – maior intensidade) em gamas diferenciadas para cada item avaliado.

Para tanto, remete-se aos níveis existentes na produção do espaço, conforme elabora Lefèbvre (2006, p. 339):

A ordem do mundo, aquele da cidade, aquele da casa, três níveis ou partes: o espaço físico, o espaço político (a cidade com seu território), o espaço urbano (interno à cidade), encontraram uma unidade. Não uma unidade simples, homogênea, mas uma unidade de composição e de proporções, implicando diferenças e hierarquia.

Por esse pensamento, a cidade é a mediação das mediações. Tem-se aí a ordem próxima [...] *relações dos indivíduos em grupo, mais ou menos amplos, mais ou menos organizados e estruturados, relações desses grupos entre eles.* (id. 2011; p.52); e a ordem distante [...] *a ordem da sociedade, regida por grandes e poderosas instituições (Igreja, Estado), por um código jurídico formalizado ou não, por uma “cultura” e por conjuntos significantes* (id. lb., p.52). Ambas são mediações, mediadas pela e na cidade. Assim, para o conhecimento e estudo de uma cidade, necessário se faz a elucidação e aproximação destas três camadas: ordem distante, cidade, ordem próxima. Para tanto, sintetiza-se a questão em três níveis de compreensão, que, aliados ao conteúdo acerca da complexidade urbana, deve nortear o entendimento mínimo do contexto presente da cidade estudada. São eles:

- a) Nível político (ordem distante) – (discursos, ações e intervenções): legislações, conexões (vias, serviços de comunicação, contratos empresariais, etc.); nível de dependência territorial (exploração do terreno, modo de produção, etc.); nível de atuação das esferas administrativas, estadual e federal (maior ou menor autonomia municipal);
- b) Nível econômico e social (ordem próxima) – (fluxos, dinâmicas, processos): tecnologias, produções, qualidade de vida, contraste na distribuição de renda e de acesso, especialidade x diversificação econômica, culturas, apropriações espaciais, centro e centralidades, reuniões dos diferentes e dos iguais.

- c) Nível físico-urbano (cidade como mediação) - (forma urbana no terreno): tipologias, disposição das vias e suas relações com os fluxos, infraestruturas, modos de parcelamento do solo, modos de edificação (técnicas, continuidades e descontinuidades estéticas e construtivas, relação entre edifício, vias, vizinhanças, áreas públicas, abertas, fechadas), usos, atividades, modo de expansão urbana, adensamento em núcleos urbanos ou rarefações rurais, modo de relação entre o construído e o anteriormente natural.

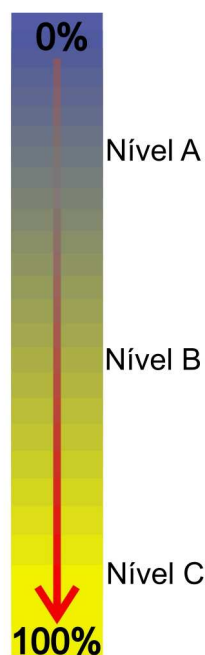
Os níveis podem se relacionar aos itens dispostos no Quadro 1, a saber: nível político se relaciona com o item das questões político-administrativas; o nível econômico e social com o item das questões processuais e (re) produtivas sociais; o nível físico-urbano com o item questões formais e territoriais urbanas. Essas conexões servem de base para critérios subsidiários à elaboração da classificação aproximada do nível de complexidade urbana. Importante salientar, não há pretensões holísticas, tanto na análise da complexidade urbana, como na busca pelas opções de recursos político-administrativos inter-relacionados. A pretensão é de adensar, problematizar, a ponto de conceber uma contribuição mínima na revisão da abordagem do urbano no âmbito das decisões técnicas e políticas preservacionistas nos municípios brasileiros. Busca-se, nesse aspecto, adequar a inserção da política de preservação do patrimônio cultural no âmbito urbano, resguardando o conteúdo específico de cada cidade e, assim, evitando a superficialidade que por si só reduz o significado do patrimônio cultural – muitas vezes o qualificando como mais um produto consumível, pelo turismo.

Tem-se, então, um exercício de classificar por meio de aproximações de possíveis contextos urbanos em níveis de complexidade diferenciados. Importante salientar, independente de quantitativos demográficos, extensões territoriais, e disposições formais do urbano. Não há, nesse sentido, o enquadramento exato de “tipologias”<sup>8</sup> municipais, mas possíveis conteúdos de complexidade urbana, convivendo num mesmo presente, mas refletindo um conjunto de processos (re)produtivos de distintos períodos. Assim, coloca-se, como referência, a tendência (virtualidade) proposta por Lefèbvre (2002), quando estipula uma linha de datação histórica do fenômeno urbano, partindo do número zero chegando ao número cem – da ausência

---

<sup>8</sup> O termo foi empregado como adjetivo com intenção de estipular a diferença entre uma abordagem de conteúdo urbano para uma abordagem puramente formal e numérica (via estatística).

ao absoluto. Elabora-se um “indicador” visual do nível de complexidade urbana e se define três, de modo qualitativo, sem vínculo com indicadores estatísticos – ainda que os mesmos corroborem para análise de contextos municipais (Figura 1). Não significa que haja reducionismo a apenas três situações urbanas, mas há uma tentativa de elaborar noções de como o fenômeno urbano manifesta tendências dinâmicas, que caminham para a virtualidade: um mundo 100% urbano. Assim, há possibilidades diversas de contextos municipais, e, ao mesmo tempo, características similares da estratégia de (re) produção da vida urbana. E, por meio desta constatação há a elucidação mínima da construção e do tratamento político e econômico pela preservação do patrimônio edificado e especializado. Portanto, não há como definir linhas que separam o início e o fim destes níveis. Não há lucidez na transição de situações.



INDICADOR DE NÍVEL DE COMPLEXIDADE URBANA\*

\*TRATA-SE DE UM PERCURSO IDEAL DA CONDIÇÃO DE INEXISTÊNCIA (0%) À EXISTÊNCIA MÁXIMA (100%) DO MODO DE VIDA URBANO E (RE)PRODUÇÃO DE SUAS RELAÇÕES SOCIOESPACIAIS. É O QUE HENRI LEFÈBVRE SUBTENDE POR DEVIR, OU VIRTUALIDADE.

**Figura 1:** Elaboração gráfica de indicador de nível de complexidade urbana  
**Fonte:** Elaborada pela autora, a partir de sua compreensão analítica do fenômeno urbano atual, baseado em suas leituras do teórico Henri Lefèbvre

**Quadro 16:** Caracterização do Nível A de complexidade urbana**Fonte:** elaborado pela autora a partir de releitura dos estudos teóricos de Henri Lefèbvre**NÍVEL A:**

Modo de produção com predominância do setor agrário, e pouco acesso às tecnologias atuais. Quando há indústrias, estas são de produção em pequena escala e, em geral, são processos de transformação da matéria prima existente no próprio local. O setor de serviços não possui abrangência para outras cidades, ao contrário, há dependência de outros centros comerciais com maior diversificação de produtos e serviços. Terreno e espaço urbano tendendo a uma relação mais homogênea. Relação de vizinhança e uso ainda prevalecem sob o tempo regado do capitalismo - ainda há encontros, apropriações dos lugares, etc. Centralidade ainda acontece no antigo centro. Nenhuma ou quase nenhuma conexão econômica para fora de sua região. Desigualdade social pouco contrastante, ainda que com um índice de pobreza considerável, reduzido acesso à educação e saúde. Tendência emigratória em busca de estudos e empregos. Valor da terra não induz a especulação imobiliária intensa, em função do valor da renda média e ainda pelo forte valor de herança que incide sobre a terra. Legislação municipal sem tradução do contexto local, ou, quando existente, muito superficial. Quadro técnico - recurso humano - da administração municipal restrito. Alto grau de dependência da administração estadual e federal para provimento de necessidades básicas (saúde, infraestrutura, educação, lazer, emprego, moradia, etc.) associações, cooperativas e sindicatos rurais têm considerável atuação, visto que o produtor agrário sozinho não possui domínio das formalidades e burocracias mercadológicas e de marketing. Núcleos urbanos consideravelmente menores que a extensão territorial agrária. Maior grau de preservação dos recursos naturais e relevo originais.

**Nesse nível, a construção do patrimônio pode ser analisada a partir do seguinte contexto básico:**

A identidade local é muito ligada às transmissões orais, com conhecimento amplo sobre as descendências familiares e espacialidades sociais. Devido a poucas mudanças imobiliárias ao longo do tempo, as referências são bem delineadas e abrangentes na memória coletiva. Contudo, o que contradiz a preocupação formal e legal da preservação. O discurso acerca do modo de preservação é distante da sua prática. A preservação, em menor ou maior grau, pode ser diretamente vinculada a fatores como - manutenção do diverso e do uso (local do encontro, a subversão do tempo imposto (tempo regado pelas relações capitalistas) pelo tempo gasto (tempo das apropriações, dos encontros); a rara ou inexistente pressão imobiliária (pouca variação no valor da terra, e grandes extensões de áreas possíveis para a expansão urbana); valor de patrimônio individual pela história e não tanto pelo econômico (herança familiar); falta de legislação e/ou falta de atuação na fiscalização pela administração pública.

**Quadro 17:** Caracterização do Nível B de complexidade urbana

**Fonte:** elaborado pela autora a partir de releitura dos estudos teóricos de Henri Lefèbvre

**NÍVEL B:**

Modo de produção com maior abertura para a diversidade. Setores industrial e de serviços mais elaborados. Setor agrário ainda existente, ora com peso similar ao demais setores, ora com menor importância. Tecnologias médias a altas contemporâneas acessíveis. Setor industrial diversificado na produção e na escala. Absorção de mão de obra tanto local como de outros municípios - privilegiando a especialização por grau de estudo. Centro comercial e de serviços suficientes. Fragmentação do terreno e espaço urbano. Relação de vizinhança residual. Centralidades se desvinculam do antigo centro. Apropriações em menor intensidade e espacialidade. Conexões econômicas podendo variar do local ao global, sendo que, neste último o vínculo ainda se manifesta por exportações/importações de produtos primários (alimentos, recursos minerais, vestuário, etc.). Tendência gradual e irreversível do desvínculo entre indústria (forma física) e terreno, colocando a política e o capital local como estratégia de sedução e concorrência entre municípios. Desigualdade social muito contrastante, tanto pelo acesso à urbanização e ao urbano, quanto pela desigual distribuição de renda. Oferta considerável de serviços e equipamentos de saúde e educação, embora com acesso desigual. Especulação imobiliária atuante, com valorização e supervalorização de áreas, pouco valor de herança e alto valor de consumo. Legislação municipal com discursos políticos contemporâneos, vinculados a situações apreendidas, mesmo que não compreendidas. Lógica de mercado atuante na atuação política, com maior abertura para parcerias público privado, dependência estadual e federal mais para o desenvolvimento econômico e social que para a subsistência. Núcleos urbanos mais complexos, com não tanto pela extensão, mas pelo adensamento e pela desigualdade, pela fragmentação, pelo acúmulo. Poucos vazios urbanos.

**Nesse nível, a construção do patrimônio pode ser analisada a partir do seguinte contexto básico:**

A identidade local é (trans)formada em disciplina escolar - processo de institucionalização. Tendência ao consumo do patrimônio, em redução imagética, com predominância de informações em detrimento do conhecimento. As referências são pontuais e/ou poucas, perdendo valor ao serem trocadas pela busca constante do novo. A preservação se dá, em maior grau, por meio de restrições ou incentivos mercadológicos impostos/dispostos pela legislação/lógica de mercado. Compreensão de preservação pela manutenção literal do envoltório físico. A pressão imobiliária restringe as áreas ou imóveis a serem deferidos como itens da construção do patrimônio, avançando por elas com maior rapidez que a elaboração e validação da legislação (ainda que essa possa ser manifestada



**Quadro 18:** Caracterização do Nível C de complexidade urbana  
**Fonte:** elaborado pela autora a partir de releitura dos estudos teóricos de Henri Lefèbvre

### NÍVEL C:

(Re)produz capital, comanda a produção em outros núcleos. Setor de serviços mais elaborados, tendendo a quase totalidade dos existentes e procurando (re)elaborar outras relações de troca - o capital que objetiva e vende tudo e todos. Setor industrial não reside mais no território do núcleo urbano principal, se transfere conforme necessidades de capital, mão de obra, matérias primas e estágios e processos de produção. Setor agrário praticamente inexistente ou, quando existe, é sustentado por tecnologia de ponta, sem necessidade de numerosa mão de obra. Conurbações de núcleos urbanos, relacionada com as situações impostas pela vida urbana: emprego/habitação/consumo. Mão de obra (não necessariamente original dali) com exigências de instrução cada vez maior, todas ordenadas por estratégias de mercado. Fragmentação praticamente total do terreno e espaço urbano. Relação de vizinhança quase inexistente, predomínio da individualidade. Especialização dos centros e pulverização das centralidades, móveis e efêmeras, com tendência ao imediatismo. Instalação do centro de decisões - escritórios de grandes empresas, transnacionais -, que define o novo acúmulo: de capital. Conexões econômicas de todas as espécies e escalas, com ênfase na conexão entre cidades mundiais. Desigualdade social com intenso contraste no acúmulo e na distribuição. Inúmeras decorrências de desastre humano por ocupação de áreas indevidas. Oferta em níveis máximos de especialidade de serviços e equipamentos de saúde e educação, mas com alto grau de restrição quanto ao acesso. Especulação imobiliária direciona quase que com exclusividade as dicotomias e desconexões das áreas e formas urbanas. Legislação municipal totalmente solidária à lógica de mercado atuante na atuação política, com divisão da administração entre órgãos públicos e empresas privadas. Relação política com as esferas estadual e federal para solução de inúmeros problemas advindos da fragmentação, do adensamento, e da desordem de ocupação do solo. Núcleos urbanos altamente complexos pela fragmentação e (des)conexão desses fragmentos, não tanto entre eles, mas com direcionamento a outras partes do país e do mundo, redefinindo totalmente o conceito de território e, ainda, colocando este com características mais temporais e logísticas que necessariamente culturais e administrativas. Vazios urbanos praticamente inexistentes.

**Nesse nível, a construção do patrimônio pode ser analisada a partir do seguinte contexto básico:**

Identidade local residual, transfigurada para múltiplas identidades, estas superficiais, grupos multifacetados coexistindo. O antigo é mais um fragmento urbano negociado e consumido. Construção do patrimônio cultural já com Tendência à cultura do global e a individualidade. Ter patrimônio é ter estratégia político-mercadológica pela via do turismo e do entretenimento. A preservação é compreendida como inserção do antigo numa nova realidade, permitindo modificações que demarcam a atualidade da intervenção, seja por conceito de quebra, junção ou perduração pela releitura.

### **3.1.2 Pesquisa local e aproximação do nível de complexidade urbana**

Um primeiro momento é o conhecimento do conteúdo urbano local. De que forma? A primeira delas é a abordagem de sua origem. Marcada por relações iniciais de povoamento, os primeiros modos de ocupação do terreno, exploração dos recursos naturais, modos de produção, formas políticas, vida cotidiana, poderes, enfim, a busca pela elucidação do momento atual, pela gênese. E pela datação – detecção de continuidades e descontinuidades. Então, recorre-se à história, para compreender as marcas físicas na cidade, que podem ser, no presente, institucionalizadas pela política de preservação cultural.

O segundo momento é a abordagem do presente. A compreensão da dinâmica urbana, das relações entre as ordens distantes e próximas, suas consequências no território urbano. Para esse procedimento, a pesquisa se dá, a princípio, por meio de dados institucionais – estatísticas de órgãos públicos e/ou privados – que compilam situações por elaboração de índices. Tais índices classificados por categorias de análise – econômicos, demográficos, sociais, ambientais, etc. – contemplam informações importantes, dando um panorama geral do contexto municipal. Atenta-se que o vislumbre por este meio apenas é arriscado, pois tais levantamentos, muitos deles, são abordagens planas. Alguns estudos institucionais também podem dar suporte no desenvolvimento da pesquisa. Abordam por um viés que tende a homogeneizar para simplificar. O conhecimento da legislação também se faz importante, já que nestes documentos se codificam discursos políticos e econômicos. Modos de condução pela administração do território e da vida urbana. Por meio desta é que se pode compreender a transformação (ou não) dos discursos e dos interesses em ações, estas evidenciadas no plano físico-urbano. Evidencia, também, o nível de autonomia (ou dependência) da administração municipal em relação aos municípios vizinhos, à microrregião delimitada pelo governo estadual, e à esfera político-administrativa, estadual e federal. Ainda nesse estágio, a política de preservação cultural deve ser bem compreendida, relacionando-a com a realidade encontrada no local. Se existem sítios ou imóveis, ou mesmo contextos maiores, regidos por proteção legal, é necessário verificar as condições, as reais implicações nestes locais, e, não menos importante, como a dinâmica urbana insere, apodera, apropria desses bens. Qual o nível de comprometimento da propriedade/proprietário privado quanto à institucionalização de seu bem legado a bem de interesse comum.

Qual o nível de identidade pela população local em relação a este patrimônio. A vida local é outro aspecto a ser estudado. A compreensão da dinâmica social, cultural, econômica. Os níveis de resíduos de outras temporalidades, os acessos ao processo de mundialização e suas consequências no cotidiano local. Uma pesquisa de campo, com entrevistas, questionários, observações visuais, serve para este fim. Em todos esses levantamentos, e, dentro das possibilidades de tradução gráfica, a elaboração de espacialidades visuais – mapas, gráficos, figuras analíticas, etc. – são de suma importância para a verificação do conteúdo territorial urbano, e as evidências de atuação das ordens distante e próxima.

O terceiro momento é a elaboração de um diagnóstico com a indicação de restrições, empecilhos, possibilidades e condições favoráveis do conteúdo urbano existente e da preservação cultural inserida no contexto do desenvolvimento urbano. Há, então, para a montagem de estratégias políticas por meio de instrumentos urbanísticos e outros, a classificação aproximada do nível de complexidade urbana.

A fim de contribuir para este exercício, é indicada a espacialização das relações de proximidade territorial entre o município considerado e os fluxos do nível local ao global, para a compreensão da sua inserção no fenômeno urbano. É possível que se vislumbre outro tipo de regionalização, outra configuração territorial, diferente das limitações administrativas.

O quarto e último momento é a relação entre a condição encontrada, as possibilidades de mudança, e suas relações com a legislação. Para tanto, o nível de complexidade indica os tipos de instrumentos, por meio de elaboração prévia de um quadro relacional entre conteúdo urbano e atuação política dos instrumentos, de modo a considerar a preservação inserida e não destacada do território e do conteúdo municipal. Os instrumentos híbridos.

### **3.2 Os instrumentos urbanísticos**

O Capítulo 2 é elaborado a partir de instrumentos urbanísticos detectados por sua possível contribuição na atuação política da preservação de sítios históricos e, ainda, na relação entre o interesse difuso e suas consequências de restrições e/ou compensações na propriedade privada submetida à condição de bem público. Para se montar uma estratégia de atuação, além de todas as informações dispostas ali,

há necessidade de elucidar o grau (nível) de interferência na realidade urbana por estes instrumentos. E, ainda, para a adaptação à complexidade urbana. A seguir são elaboradas categorias para tal fim:

a) Plano/Planejamento:

- Planos microrregionais, estaduais – Definem diretrizes gerais, tendendo a discursos de âmbito nacional e global. Possuem caráter de homogeneizar. São, geralmente, elaborados sem o conhecimento real da dinâmica urbana local. Compõe-se de diretrizes e apontamentos para situações almejadas. Sob a ótica do pensamento aqui exposto, possui o objetivo principal de fortalecer o fenômeno urbano que tende ao global, conectando o local à rede mundial. Conectam problemas comuns e direcionam desenvolvimentos interessantes às instâncias administrativas superiores ao município.
  - Planos municipais: de maneira ainda geral, mas com um panorama da situação do município, são, também, um conjunto de diretrizes, alguns com metas traçadas a curto, médio e longo prazo. São elaborados obrigatoriamente, com a participação da população – ainda que suas reivindicações e anseios resultem em elaboração textual tão genérica, que se pulveriza, e perde sua necessidade de supressão/solução.
  - Zoneamento: definições de porções de território urbano, os quais devem ser tratados de forma distinta e peculiar, incidindo sobre cada um, um modo de condução do desenvolvimento urbano e econômico. É a base para estipulações de índices urbanísticos e aplicação de instrumentos de estratégias de condução e desenvolvimento econômico e urbano. Possui caráter de limitar, repartir, diferenciar, correndo o risco do esvaziamento de conteúdo urbano, quando não bem elaborado ou associado ao contexto encontrado.
- b) Gestão: São direcionados ao modo de condução e verificação de implantação das estratégias e ações, geralmente contidas nos planos ou em planejamentos setoriais. São instrumentos que possuem caráter de controle, fiscalização, avaliação, e que permitem e/ou induzem a revisões e remodelações. A gestão deve se estender a toda sociedade, sob o modo de consultas públicas, conselhos consultivos e deliberativos, oportunidades de proposições por qualquer indivíduo, denúncias, dentre outros.

- c) Estratégias de condução e desenvolvimento urbano: são instrumentos que atuam diretamente em questões específicas da expansão e do ordenamento territorial. São, em geral, contidos nos planos e normatizados em leis municipais específicas. São definidos em momento posterior ao diagnóstico do município para elaboração de planos. Ainda, direcionam as particularidades das distintas áreas e fragmentos urbanos – denominados a partir do zoneamento. Em conjunto com este último pode ser excitado o agravamento da desigualdade socioespacial, o que não segue a diretriz do Estatuto da Cidade – a redistribuição dos ônus e bônus decorrente do processo de urbanização.
- d) Estratégias de condução e desenvolvimento econômico: são instrumentos que, aplicados sobre o físico-urbano municipal, refletem uma lógica econômica, seja ela existente ou almejada. Elucidam dinâmicas produtivas, sobrepostas no ambiente construído e induzem fluxos de capital a determinadas áreas. Ao mesmo tempo, podem garantir a propriedade e o interesse comum, assim como manter uma situação física que condiz com os interesses políticos e econômicos vigentes. São, quase sempre, vinculados ao zoneamento. Assim como a categoria anterior, pode corroborar para a fragmentação e a desigualdade na cidade.

Os instrumentos são, agora, reorganizados pelas categorias elaboradas acima, no esquema de inter-relações, disposto na Figura 2.



**Figura 2:** Esquema de Inter-relações entre as categorias de instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, em prol da preservação e conservação

Não há conexões evidentes ou sequenciais, mas sobreposições e aproximações de acordo com os interesses pré-estabelecidos nos objetivos e nas metas. A gestão, pela gestão democrática, permeia praticamente todos os percursos. É uma forma expansiva, enquanto as estratégias de condução e desenvolvimento urbano e econômico são formas dinâmicas, que mudam pelas condutas de atuação, e se convergem. Essa convergência também não é precisa. Também depende dos interesses. O nível dos planos/planejamentos deve compreender a convergência e suas possíveis divergências (os conflitos de interesses). Nesse momento, a gestão democrática não pode ser passiva. Os planos permitem diretrizes e normas homogêneas, em maior ou menor grau. Não atuam exclusivamente em um problema, mas indicam soluções gerais construídas para serem acionadas dentro de um determinado prazo. O instrumento zoneamento pode ser encarado por políticas setoriais distintas, mas recai na mesma lógica: delimitar uma área que tem sua ocupação e seu uso normatizados por peculiaridades e, por sua vez, se fragmenta e se diferencia das demais. Em grandes escalas, como as unidades de conservação e o zoneamento ambiental, em escalas medianas, como as zonas urbanas e rurais e em menor escala, induzindo e inibindo fragmentos do núcleo urbano. Quanto mais complexo o fenômeno urbano instaurado, mais fragmentado é o espaço urbano (solo e processos), mais difícil abstrair para condutas homogêneas. Os estudos técnicos de impacto são instrumentos potentes quando se tem um corpo técnico adequado para avaliar os resultados e conferir as análises. Sem tradução técnica não há motivos para sua existência. As cidades menos complexas, que (re) produzem ainda relação de poder residual do período rural, possuem uma administração pública muito consolidada por figuras da sociedade mais rica e pelo nepotismo. Muitas vezes os funcionários preenchem cargos sem qualquer qualificação mínima. Há aí um grande entrave para a utilização de tais instrumentos. Quanto mais complexo o urbano, mais estratégias de condução econômica são solicitadas. A transferência do direito de construir, por exemplo, se pauta na raridade do solo (físico ou criado) e na permissão de reproduzi-lo, em outro local, mais pela compensação (lucrativa) financeira de setores privados do que compensações econômicas diante de restrições administrativas. Em uma cidade com setor imobiliário não absorvido pela especulação, esse instrumento ameaça o induzir, se houver disponibilidade de capital atuante no local. Assim, não há garantias de sua eficiência como complemento de uma política de preservação.

Em suma, mas não reduzindo as várias combinações e conexões, quanto mais o instrumento se encontra no ponto de convergência das duas esferas de desenvolvimento mais uma não consegue ser desvincilhada da outra, e neste contexto estão as maiores complexidades urbanas, as metrópoles, as cidades “mundiais”. E há que se considerar que instrumentos podem não ser eficientes até mesmo nessas situações. Já para situações de menor complexidade há possibilidades de conduzir um crescimento mais ordenado, com maiores chances de se conseguir a realidade da função social da propriedade, inclusive na sua função de construção do patrimônio e preservação da memória.

## **CAPÍTULO IV – Estudo de Caso: Santa Leopoldina – ES**

[...] Cidade Coerente. [...] um objetivo que pode muito bem ser atingido se essa visão vier a ser o objetivo de todos os atores responsáveis pelos processos de desenvolvimento e gestão sustentáveis do território. (Nova Carta de Atenas)

### **4.1 Pesquisa do local e aproximação do nível de complexidade urbana**

#### **4.1.1 Análise e diagnóstico do Estado de Conservação do Sítio Urbano de Santa Leopoldina**

A partir de levantamento de dados considerados em legislação municipal e estadual, bibliografias sobre a origem do município de Santa Leopoldina, registros fotográficos de épocas distintas, bem como registro fotográfico e entrevistas e questionários aplicados *in loco*, a seguinte análise acerca do estado de preservação e conservação do sítio histórico urbano de Santa Leopoldina se apresenta.

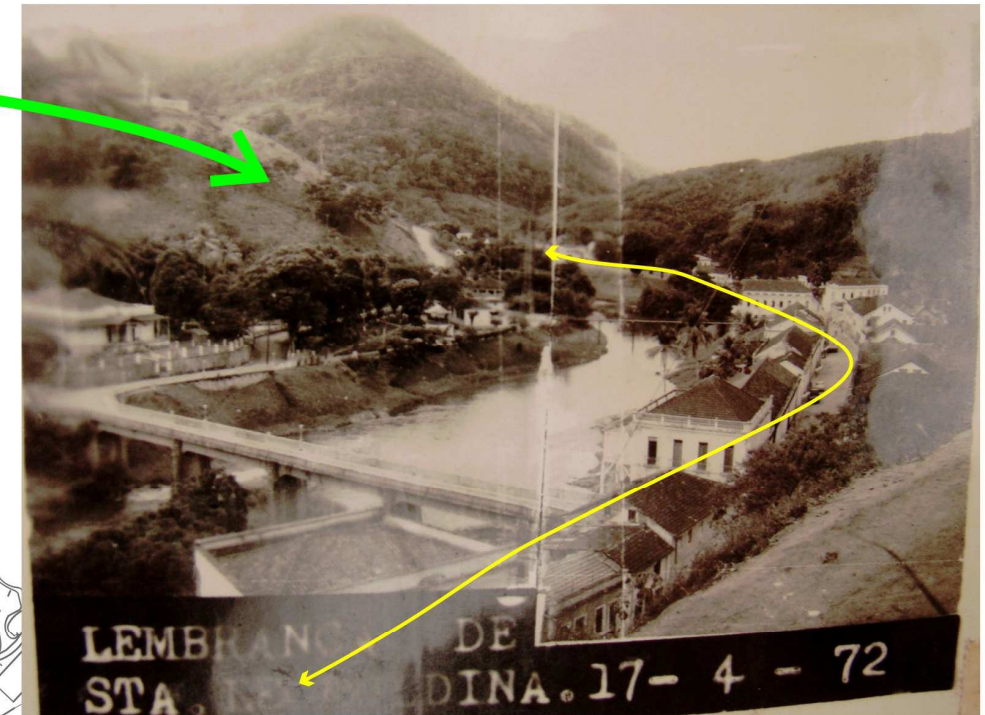
O que se busca preservar, para além do traçado urbano do núcleo inicial e tipologias arquitetônicas, característicos do final do século XIX e início do século XX, é a ambientação do núcleo urbano original, ou seja, o diálogo físico-morfológico entre os elementos construídos e o ambiente natural – cursos de água, topografia e a vegetação original. O tombamento na década de 1980 ocorre de forma pontual – imóveis isolados – para, depois, abranger o ambiente do sítio urbano. Em 2010, há o zoneamento pelo Conselho Estadual de Cultura no intuito de normatizar as ocupações posteriores, mas, já neste período há consolidação de quase toda a modificação, tanto dos imóveis, bem como sua vizinhança. Há ocupação, inclusive, das áreas denominadas Áreas de Proteção Ambiental, onde construções informações adentram, dentro das suas possibilidades, áreas de alta declividade, tornando-se passíveis de risco de morte aos seus moradores. Os Esquemas Gráficos 1 e 2 mostram a evolução da ocupação no núcleo urbano, a partir de uma análise visual de imagens dos séculos XIX, XX e XXI. Esta demonstra o crescimento desordenado e sem regras, quanto ao modo de ocupação do solo – constrói-se onde é possível; inexistente divisão regular de lotes, e edificações são implantadas no lote sem a adoção de afastamentos laterais e frontais.



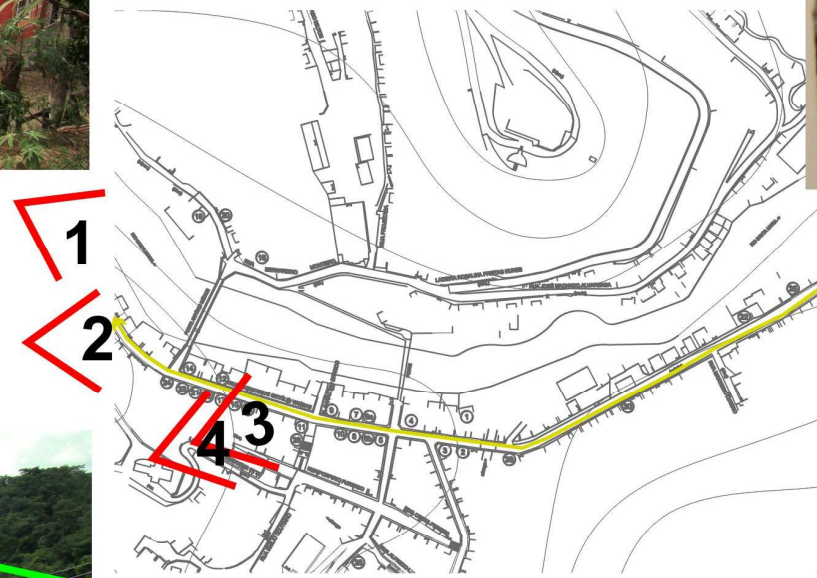
ESQUEMA GRÁFICO 1 - ANÁLISE VISUAL DE MODIFICAÇÕES NO AMBIENTE E PAISAGEM DO SÍTIO HISTÓRICO URBANO DE SANTA LEOPOLDINA



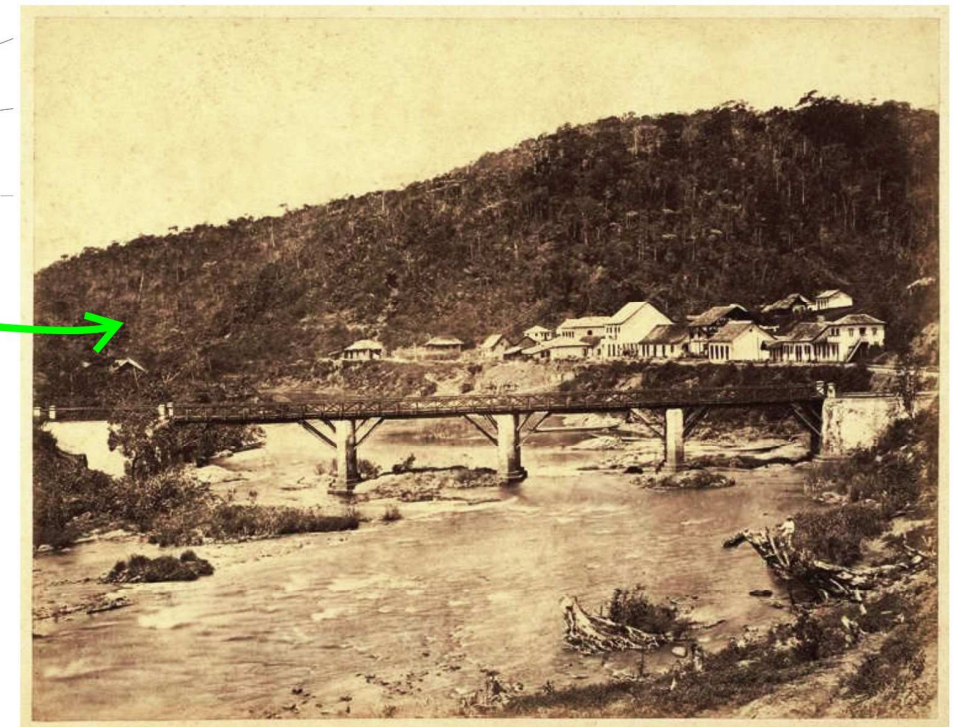
VISADA 3: 2013 - SÉCULO XXI



VISADA 2: 1972 - SÉCULO XX






VISADA 4: 2013 - SÉCULO XXI



VISADA 1: FINAL DO SÉCULO XIX

LEGENDA:

-  LOCALIZAÇÃO E ÂNGULO APROXIMADOS DA VISADA
-  INDICAÇÃO DO MORRO DE REFERÊNCIA ENTRE AS VISADAS
-  INDICAÇÃO DO SENTIDO DA VIA PRINCIPAL DO SÍTIO, AONDE SE LOCALIZA QUASE TODOS OS IMÓVEIS TOMBADOS ISOLADAMENTE



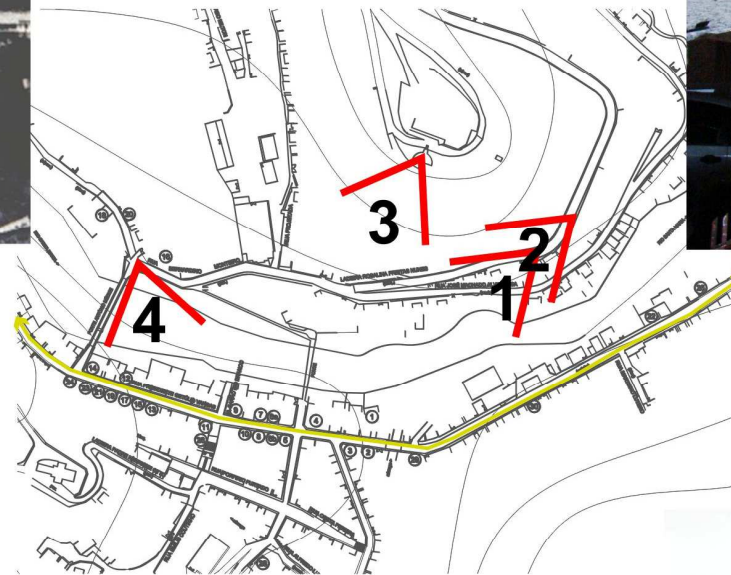
ESQUEMA GRÁFICO 2 - ANÁLISE VISUAL DE MODIFICAÇÕES NO AMBIENTE E PAISAGEM DO SÍTIO HISTÓRICO URBANO DE SANTA LEOPOLDINA



VISADA 1: IGREJA MATRIZ - FINAL DO SÉCULO XIX



VISADA 2: IGREJA MATRIZ - 2014 - SÉCULO XXI






VISADA 3: IGREJA MATRIZ - 2014 - SÉCULO XXI



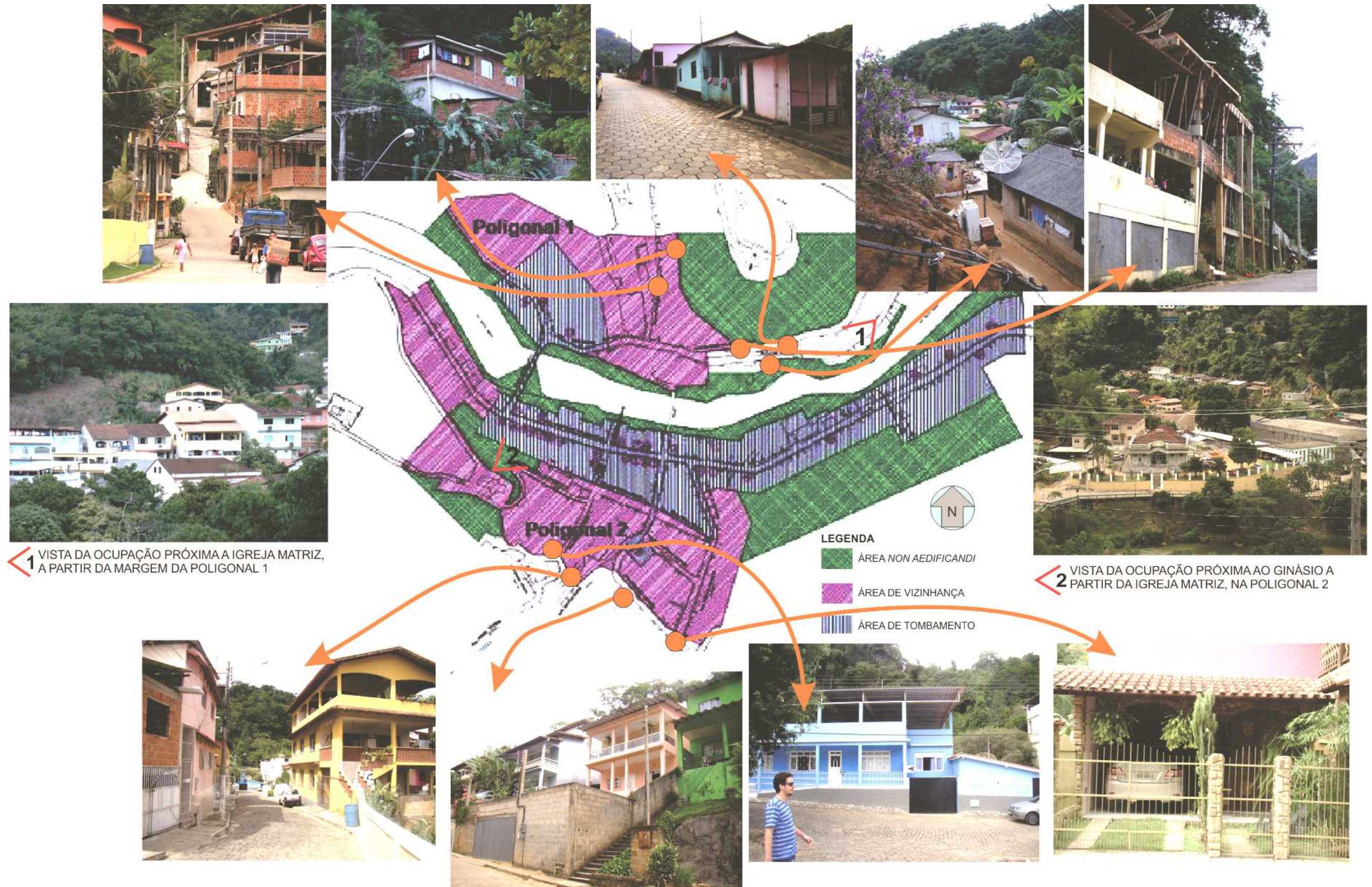
VISADA 4: IGREJA MATRIZ - 2014 - SÉCULO XXI

LEGENDA:

-  LOCALIZAÇÃO E ÂNGULO APROXIMADOS DAVISADA
-  INDICAÇÃO DO MORRO DE REFERÊNCIA ENTRE AS VISADAS
-  DESTAQUE PARA A INSERÇÃO DA IGREJA MATRIZ NO CONTEXTO PAISAGÍSTICO



**ESQUEMA GRÁFICO 3 - ANÁLISE VISUAL DE TIPOLOGIAS ARQUITETÔNICAS, ESTÉTICA, GABARITO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO NA ÁREA URBANA DE SANTA LEOPOLDINA**





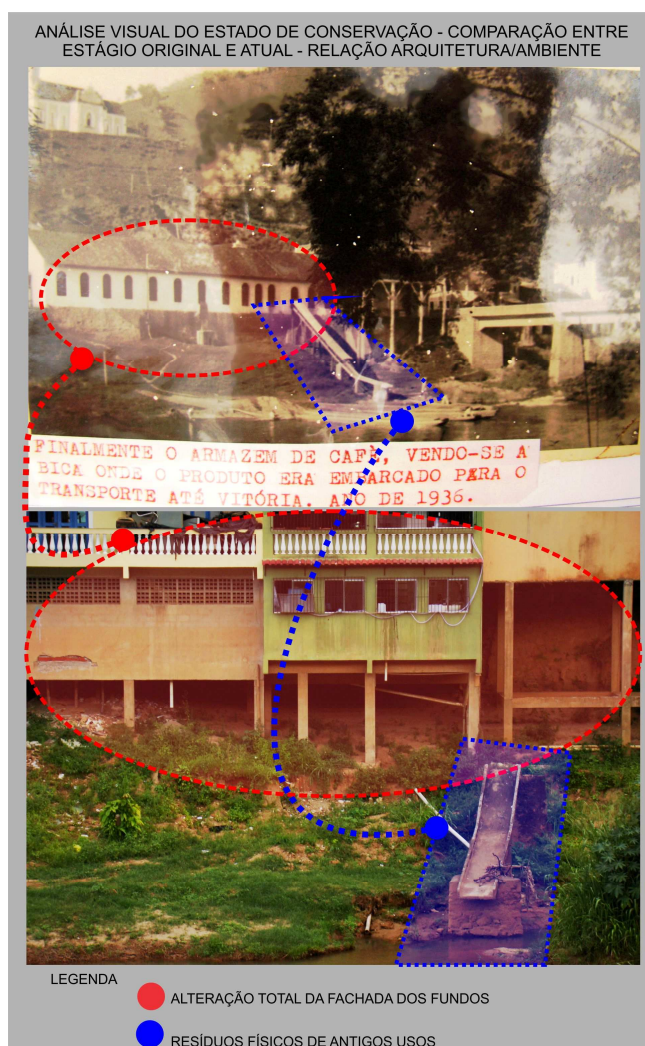
Percebe-se, também, a precariedade desses últimos, inclusive com resultados estéticos favelizados nas intervenções das fachadas de fundo de imóveis tombados, da Rua Presidente Getúlio Vargas.

Evidencia-se a reprodução de estética atual de um grupo socioeconômico com poucas condições e recursos. Influências estéticas e técnicas reproduzidas a partir de vivências e convivências de áreas mais pobres dos grandes centros urbanos. Em relação ao gabarito, a maior parte das novas edificações possui, geralmente, dois pavimentos, o que remete aos sobrados protegidos. Pontualmente há inserções com mais de dois gabaritos em áreas da vizinhança do sítio tombado. Há o adensamento visual, restrito apenas pelo impedimento de ocupação pela íngreme topografia. Interessante notar que as imagens do século XIX demonstram uma vegetação esparsa e de porte menor, em detrimento da atual situação, com áreas verdes bem adensadas e porte maior. Duas hipóteses podem ser inferidas: a recuperação da mata nativa de forma consciente; ou uma “obra da natureza” pelo não uso econômico destas áreas que circundam o sítio urbano.

O nível de modificação da paisagem original, a partir da inserção de novas edificações é intenso. Observando a situação do tamanho territorial urbano para expansões – indiferente do atual zoneamento que delimita a situação pré-estabelecida – é de se aferir a inexistência de possibilidades de crescimento e adensamento do núcleo urbano sem a interferência do novo, visto a reduzida área apta à ocupação. Assim, veem-se construções recentes que circundam e adentram o sítio histórico. Há nesse ínterim, o contraste visual de edifícios antigos, com uma linguagem estética que remete a um estilo – ou estilos – e, por outro lado, uma quantidade significativa de edifícios tanto inseridos no traçado do sítio, bem como o rodeando, originários de autoconstruções. Estas refletem a atual situação econômica do município: são casas e pequenos comércios construídos em condições precárias, com recursos esparsos, e técnicas simplificadas, ou até mesmo ignoradas. Configura-se ali, da comunhão desta precariedade com a única opção de ocupação local, terrenos não loteados que sobem os morros, numa conjuntura da informalidade e, até mesmo da invasão pela necessidade (ver Esquema Gráfico 3). Há, ainda, a possibilidade de se identificar áreas menos valorizadas economicamente – com ocupações com alto nível de precariedade – às margens do rio Santa Maria de Vitória onde se localiza a praça – e outra área com melhor

infraestrutura, imóveis maiores, com melhor acabamento – que se encontram no mesmo lado da Rua Presidente Getúlio Vargas – principal via do traçado do sítio tombado. Ainda assim, em ambas as situações, há discordância quanto à legislação estadual que descreve normas remetendo a harmonia entre a área tombada e as novas ocupações, principalmente em relação à volumetria, materiais empregados e afastamentos (ver Esquemas Gráficos 1, 2 e 3).

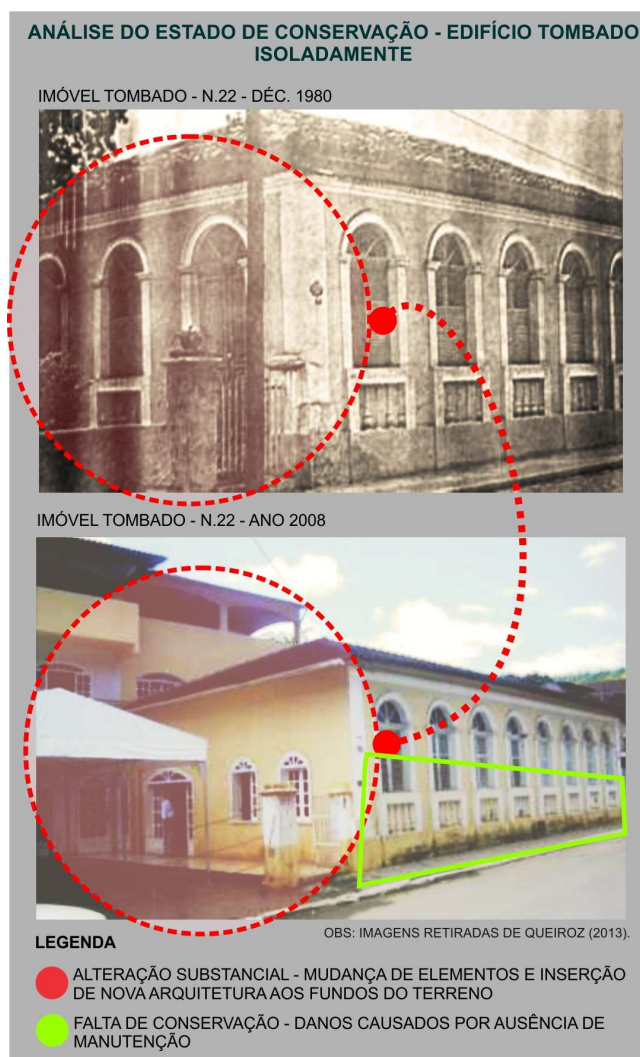
Resquícios arqueológicos ainda existentes de usos econômicos originais são tratados a devida importância, mesmo sob a proteção de tombamento municipal (Figura 3). O que antes se configura como Porto, agora é resíduo, depósito de lixo, descarte de esgoto.



**Figura 3:** Análise visual do estado de conservação atual: resquícios arqueológicos indicativos das atividades de escoamento de produção agrícola pelo Porto

A descaracterização urbana ocorre, em boa parte, antes das normatizações estipuladas por lei estadual, em 2010. Porém, em relação ao casario tombado de

forma isolada, não. Mesmo sob a salvaguarda, outras alterações não são impedidas, e as antigas, revertidas ou sequer penalizadas.

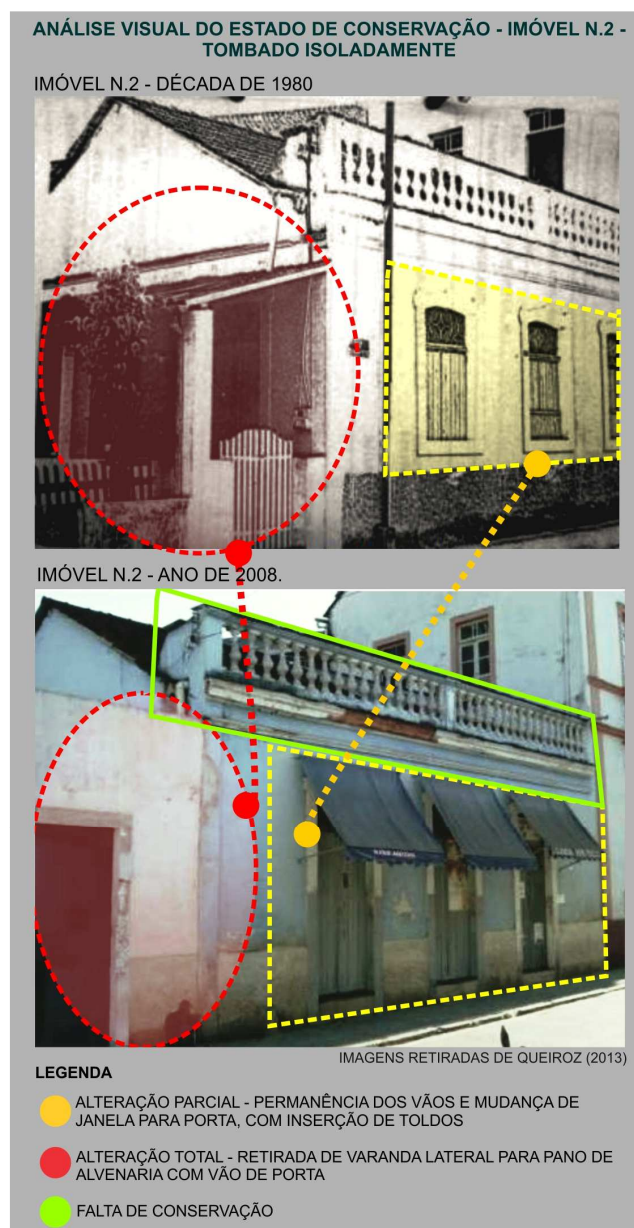


**Figura 4:** Análise visual do estado de conservação do imóvel tombado nº 22

Alguns exemplos são expostos. A figura 4 evidencia as alterações sofridas no imóvel nº 22<sup>9</sup>, com descaracterização parcial. Alterações de esquadrias com mudança dimensional, estética, rítmica, funcional. Retirada do muro. Inserção de nova arquitetura com gabarito maior, sem nenhuma continuidade ou referência de linguagem, a não ser pela cor. Retirada de elementos de contorno da fachada lateral, responsáveis pela continuidade estética a partir da fachada principal. Além disso, é notória a falta de conservação, com indícios visuais de patologias

<sup>9</sup> A numeração aqui exposta diz respeito à ordem dada por meio de lista a denominação dos imóveis tombados pela Secretaria Estadual de Cultura, disposta na Resolução nº 05/83.

resultantes do excesso de umidade. Outro exemplo é o estado do imóvel nº 2<sup>10</sup> (Figura 5), com similar resultado analítico.



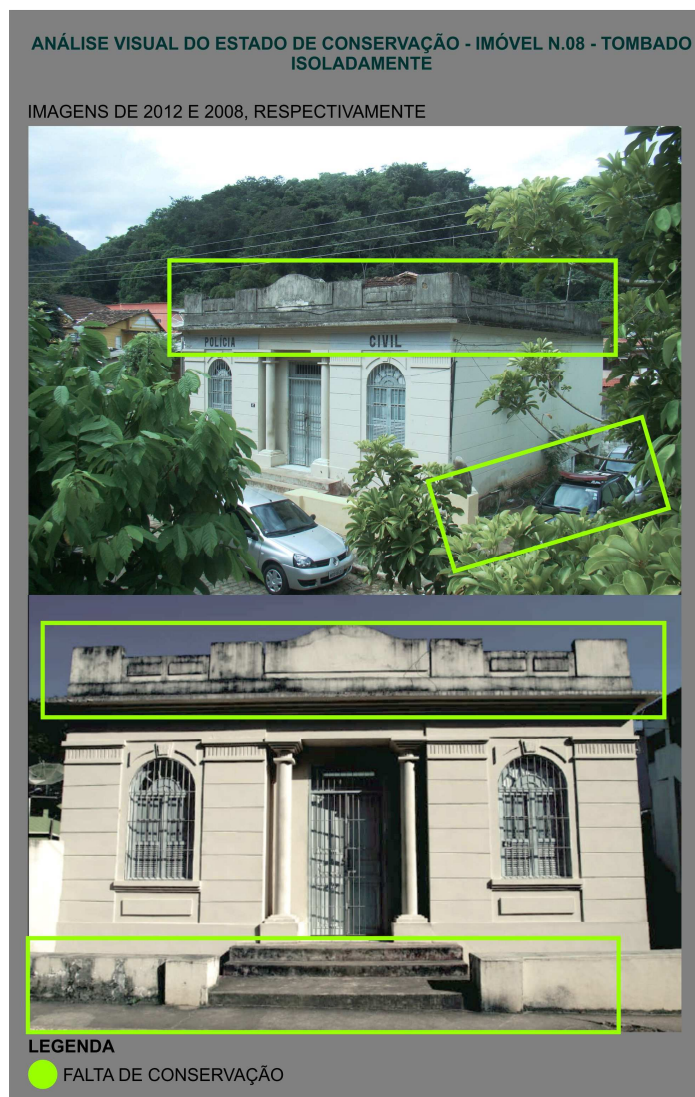
**Figura 5:** Análise visual do estado de conservação do imóvel tombado nº 2

O imóvel nº 08<sup>11</sup>, de uso institucional e deslocado do restante do conjunto de imóveis tombados é, talvez, o que melhor mantém suas características originais, apesar de também se encontrar com patologias de umidade, indicando a falta de empenho na manutenção, conforme demonstra a Figura 6.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Idem.





**Figura 6:** Análise visual do estado de conservação do imóvel tombado nº 08

Percebe-se, da época aproximada do Tombamento dos imóveis aos dias atuais, que inúmeras são as descaracterizações, principalmente, sob a forma de supressão ou modificação dos elementos ornamentais originais, bem como de alterações nos vãos. Resta, conservada, a volumetria, a relação ocupação do terreno e traçado urbano, e, ainda, a predominância do ritmo de vãos, ainda que com descaracterização de elementos – modificações de esquadrias de janelas para portas e vice-versa. Segundo Queiroz (2013, p. 53) (...) *vãos são fechados com vidros para servir de vitrine do comércio. Além disso, são construídas marquises e colocadas placas e letreiros, de forma indiscriminada, nas fachadas dos imóveis tombados, encobrindo características arquitetônicas das edificações.*



Acréscimos e modificações de ambientes, com inserções ou retirada de alvenarias, esquadrias, de modo grosseiro e com aparência de inacabados ou temporários são comuns de se observar nos fundos das edificações da Rua Principal (Figuras 7 e 8).



**Figura 7:** Detalhe do atual estado ao qual se encontram os fundos de imóveis tombados localizados na Rua Principal do sítio histórico de Santa Leopoldina (05/ 2014)



**Figura 8:** Descaracterização dos fundos do imóvel tombado e precário estado de conservação (05/2014)

Mas, remontam, talvez, à reprodução de um modo aparentemente precário de ocupação original do solo e seu diálogo com o rio, supostamente indicado na Figura

8. Há configuração de um fundo de imóvel menos trabalhado, com fechamentos de muros inacabados, e a ausência de sequência estética das fachadas principais e laterais. Infere-se, ainda, que esta reprodução, de tipologias e estéticas arquitetônicas originais no núcleo urbano, remonta às primeiras construções de caráter provisório e simplistas, em função das atividades comerciais portuárias (as primeiras edificações que ocupam a margem do rio serviam como barracões comerciais de escoamento de produtos e, algumas vezes, como hospedagem temporária a grupos de imigrantes) (Figura 9).



**Figura 9:** Evidência do tratamento urbanístico e arquitetônico precário dado ao fundo dos terrenos e imóveis situados no centro de Santa Leopoldina, em 1936

**Fonte:** Reprodução de arquivo do Museu do Colono (05/2014)

Outro modo de interferência no sítio histórico se dá pela inserção de edificações recentes em vazios urbanos, com dimensões maiores, tanto na volumetria bem como no gabarito, e sem diálogo harmônico com a pré-existência (Figuras 10 e 11).





**Figura 10:** Vista do cruzamento na Avenida Presidente Vargas (05/2014)



**Figura 11:** Vista da paisagem resultante do sítio histórico tombado e a Igreja Matriz, a partir da margem oposta do Rio Santa Maria de Vitória (05/2014)

O atual estado de conservação urbana é, em grande parte, também responsabilidade da administração pública local. Consta que em 2002 há troca de pavimentação, então de piso intertravado, para asfalto, por recomendação técnica explícito em laudo enviado à Secretaria de Estado da Cultura. A justificativa se pauta em melhorias de infraestrutura com implantação de rede coletora de esgoto e distribuição de água. O aceite condiciona o caráter provisório e propõe como solução permanente a construção de anel viário que desloca o fluxo de veículos para fora do

sítio. Prevê-se, ao final da vida útil da pavimentação asfáltica, que a pavimentação intertravada seja recomposta. No entanto, a situação do tráfego intenso e do asfalto se mantém (Figura 12).



**Figura 12:** Conflito entre fluxo e de veículos na Av. Presidente Getúlio Vargas  
**Fonte:** Queiroz (2012)

Há, ainda, para contribuir com a postura de descaso administrativo, o abandono de imóveis municipais, que apresentam avançado grau de degradação pela falta de manutenção (Figura 13). Este imóvel se apresenta sem uso, utilizado apenas como depósito de materiais de limpeza urbana de uso dos garis. Sua fachada encontra-se com danos causados pelo excesso de umidade, intensificados pela última enchente ocorrida em dezembro de 2013.



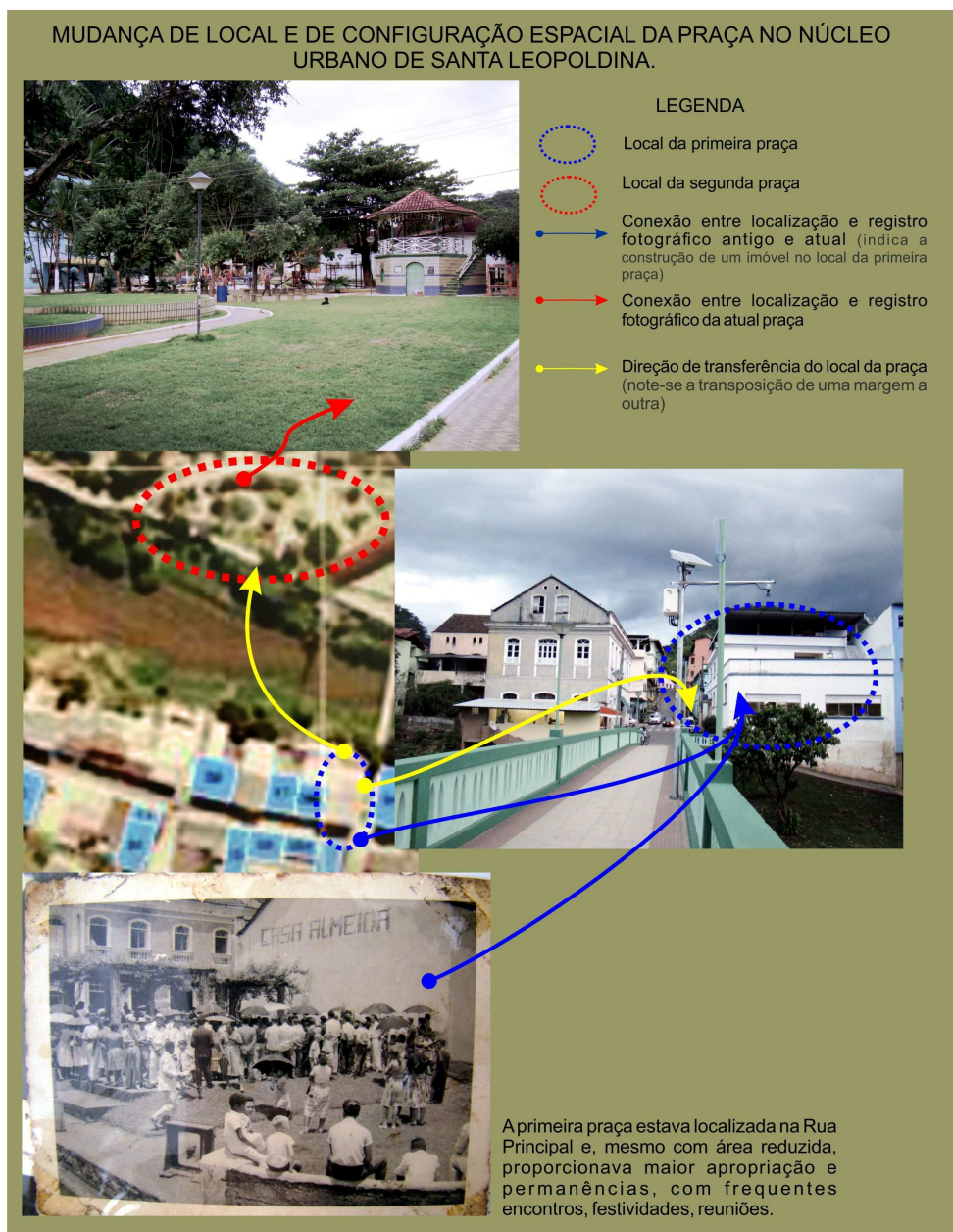
**Figura 13:** Imóvel de propriedade da Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina, em mau estado de conservação e sem uso (05/2014)



A atual praça integrante da zona de vizinhança é o único espaço aberto público destinado a apropriação. Ao mesmo tempo reproduz uma estrutura física que remonta ao tipo de uso comum à vida urbana. Possui área de recreação infantil, coreto e mais de 60% de sua área em canteiros com arborização pontual e muito gramado, conforme Figura 14. Ideal para centros urbanos onde não há espaço necessário a permanência, ao encontro e a fruição da natureza. Neste caso, a praça não é utilizada em toda a sua potencialidade. O encontro e a permanência acontecem na Rua Principal. A praça é deserta. Utilizada por um ou outro; ocupada com maior frequência em momentos de reuniões políticas e festividades – do calendário da administração municipal – que por apropriações espontâneas. A antiga praça, que se localizava em um terreno vazio na Rua Principal, não possuía nenhum atrativo físico e/ou estético. Havia apenas alguns bancos ao redor e um pergolado de madeira onde crescia uma planta trepadeira. Era pequena em relação a recente praça. Todavia desempenhava um papel articulador da população maior. Motivava mais o convívio e a troca cultural do lugar. Há desconexão entre as duas margens do rio no sítio histórico. Tudo acontece mais intensamente na Rua Principal. A praça constitui um espaço rarefeito com pouca consistência social.



**Figura 14:** Vista da Praça atual do centro de Santa Leopoldina (05/2014)



**Figura 15:** Análise visual da mudança de local da praça do centro histórico de Santa Leopoldina (05/2014)

Por fim, após restrita pesquisa junto à sociedade local<sup>12</sup>, com conteúdo levantado por meio de questionário<sup>13</sup>, a fragilidade ou mesmo inexistência de nexos de

<sup>12</sup> O objetivo da pesquisa de campo, de caráter qualitativo, é a compreensão mínima da realidade social que acontece no momento presente. Tenta-se definir os modos de apropriação do sítio histórico, as possíveis relações de identidade com o patrimônio pela população local, a relação entre as atividades, os usos e os recursos naturais, principalmente como o rio é ali tratado. Procura-se viabilizar uma espacialização gráfica dos fluxos intraurbanos e intermunicipais. Busca-se por fim, analisar a relação econômica interna – a relação de trocas comerciais entre comércio local e moradores locais. Admite-se a impossibilidade de uma pesquisa de campo mais consistente, visto que ser entrevistada por meio de questionário um total de 34 indivíduos. O número – a despeito de não haver intenção de pesquisa quantitativa – deve ser maior, para caracterizar uma representatividade mais consistente do conteúdo pesquisado. Outras formas de levantamento devem ser utilizadas, a fim de garantir a experimentação social da memória local. Ainda assim é necessária e

identidade pela população em relação ao sítio histórico por seu valor de patrimônio cultural sobressai em vista da preocupação institucional. O resultado (sintetizado no Esquema Gráfico 4) demonstra que o vínculo de memória afetiva com o lugar se divide entre os ambientes naturais – rio, cachoeiras, vegetação –, a Igreja Matriz – que não é tombada individualmente e integra a área de vizinhança – e o casario, sem praticamente nenhum em especial. Os moradores abordados demoram mais tempo para responder, quando perguntados sobre os tipos de fruição que encontram quando estão no centro: muitas respostas demonstram mais identidade pela condição ambiental, dentro e fora dos limites do sítio – natureza original. As respostas positivas quanto à identidade pelo casario tombado, se dá, em sua maior parte, por indivíduos que possuem maior grau de instrução. Por fim, respostas vazias, sem a identidade de quaisquer locais, também são dadas. A identidade pelos elementos naturais é compreensível a partir do modo de vida agrário vivenciado no local.

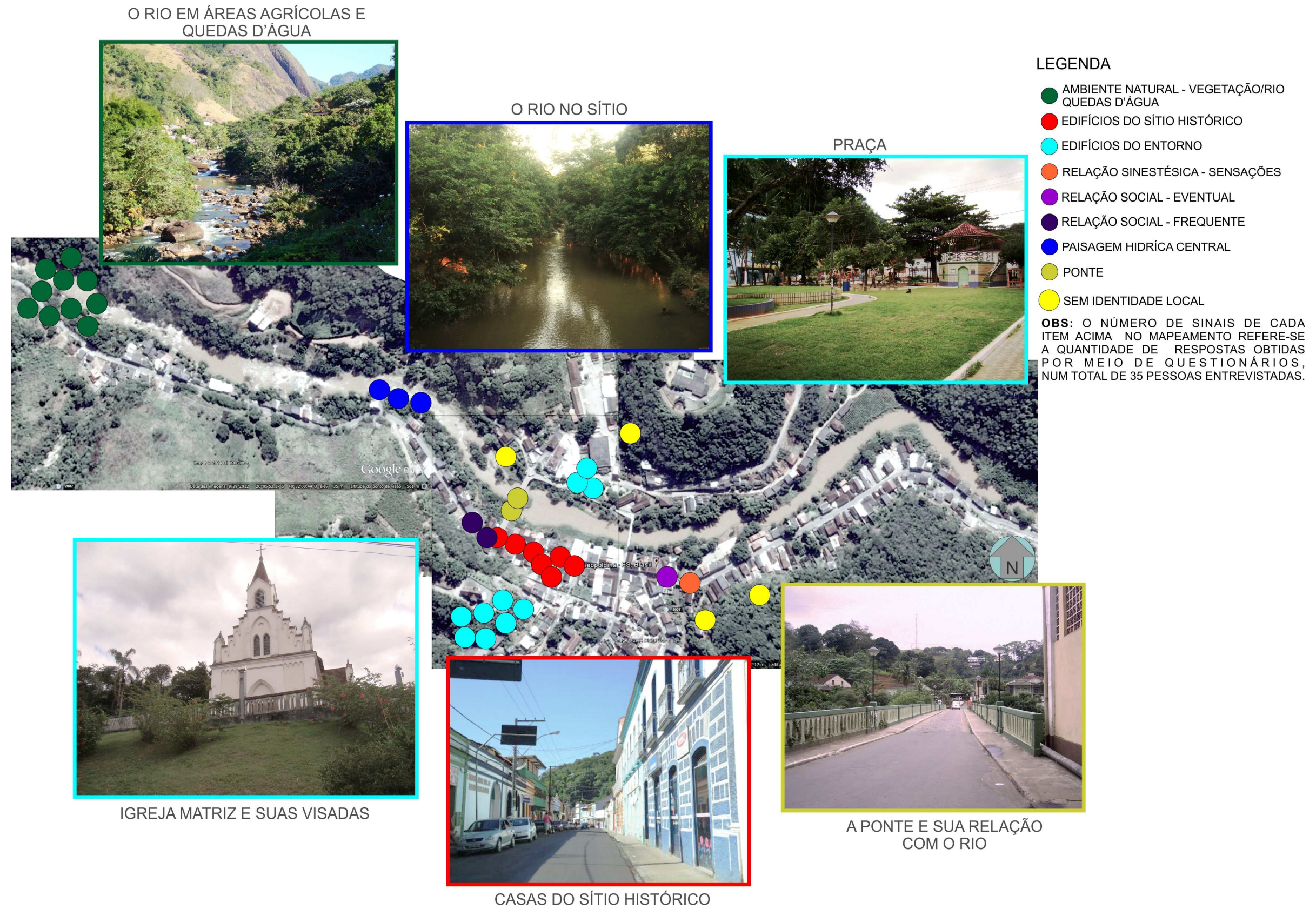
---

se faz relevante com todas as suas restrições, para a realização do exercício proposto na metodologia, de conhecer a realidade local não apenas de modo institucional – leis, dados estatísticos, estudos técnicos – que se restringem a discursos e formas, mas tentar elucidar as relações sociais que constroem todos os dias a vida urbana do município.

<sup>13</sup> O questionário modelo se encontra no final da dissertação - Anexo 5.



ESQUEMA GRÁFICO 4 - MAPEAMENTO DO SENTIMENTO DE IDENTIDADE LOCAL DO SÍTIO HISTÓRICO PELA POPULAÇÃO





#### 4.1.2 Diagnóstico Parcial

O atual estado de preservação não resulta da aplicabilidade das diretrizes dispostas em leis municipal e estadual. É muito mais um resultado da estagnação econômica e social, da falta de investimentos, de fluxos, enfim, do nível quase que primário da complexidade urbana local. O fato de ser formalizada medida protetiva por meio de lei – o tombamento – não garante a preservação efetiva. Talvez por falta de fiscalização direta, ausência de corpo técnico qualificado e, acima de tudo, a falta de sensibilidade da população, alheia ou negligente em sua participação no ato de conservar, manter, fiscalizar, rememorar. A legislação voltada à preservação do sítio histórico divide a responsabilidade entre as esferas estadual e municipal, porém nenhuma destas administrações possui atuação real. Não há orientação, fiscalização, educação patrimonial, esclarecimentos à população da importância da manutenção da memória coletiva pela preservação do patrimônio edificado. Os proprietários dos imóveis tombados ou protegidos por estarem localizados na ZPAC – Zona de Preservação Ambiental Cultural –, desconhecem a existência de instrumentos legais municipais aptos a abrandar os ônus decorrentes da escolha de sua propriedade privada como bem comum a ser preservado – a saber: transferência do direito de construir e isenção de IPTU (estes incluídos no Plano Diretor Municipal, mas não normatizados por leis específicas, o que também acaba impedindo a interferência da realidade por meio das suas aplicações). Têm-se aqui duas vertentes que contribuem para a preservação e deterioração: a simplicidade e escala das relações econômicas intra e extramunicipais, que desestimulam a expansão e o adensamento de maiores proporções e, por outro lado, a descaracterização pela população proprietária dos bens, que desconhecem suas obrigações, direitos e a importância do benefício prestado a sociedade por meio da manutenção de seus imóveis. Há, nesse sentido, mais uma importação de normas e menos uma adequação a realidade local. Ainda assim, é notória a vida ativa nesse sítio histórico, pois tudo acontece ali. Não há conservação fetichista, com tendência a criação de cenários turísticos – espetacularização do patrimônio; não há tempo delimitado espacialmente. Há convivência de tempos e espaços.

Fato relevante do processo de identidade local é que a Igreja Matriz Sagrada Família, que compõe a paisagem do sítio histórico não está incluída no processo de tombamento, se resguarda pela importância de referência visual e simbólica, e,

sobretudo pela continuidade de seu uso e identidade por parte dos moradores, que ainda a preservam no imaginário urbano. A percepção do sítio histórico por parte dos moradores se dá de maneira negativa ou indiferente. Os usuários que mais se posicionam favoráveis à situação, pela “beleza” do conjunto, são de outras cidades, viajantes, ou trabalhadores que se deslocam diariamente para o município.

A relação de uso misto no sítio histórico remete às suas origens, quando ocupadas por casas de comércio, residências nobres e os precários serviços administrativos. A tipologia arquitetônica do sobrado, que prevalece no local, é fruto da relação de uso residencial no pavimento superior e comercial no térreo, padrão típico do modo de vida urbano colonial português. Essas relações formais e utilitárias ainda ocorrem. Tudo acontece naquele reduzido espaço. A vida urbana de Santa Leopoldina é ali. Ainda que seus sobrados tenham perdido a duplicidade de uso, em muitos casos, resultando em unidades monofuncionais, o conjunto ainda é misto. Uso institucional, comercial, serviços, residencial, sedes de representatividades da sociedade civil organizada, equipamentos de educação e saúde.

O uso é o que mantém, mais que o Estatuto do tombamento, a relação social ainda viva e, por conseguinte, a prevalência da linguagem temporal urbana e arquitetônica original. As modificações decorrem de melhorias da infraestrutura; sobreposições de modos de vida de outros tempos; falta de recurso para preservação e manutenção da situação original, devido à decadência econômica de algumas famílias; excesso de burocracia, exigências, e tempo de aprovação de projetos e falta de corpo técnico apto, o que viabiliza as modificações informais; falta de interesse por parte das gerações atuais e de oportunidade de se manter no local – quando há oportunidade de estudo e trabalho, há preferência pela instalação em outras cidades – ou não mantêm uma relação de reprodução da memória local. A prevalência da visão de propriedade particular como bem familiar, numa sociedade em que a demonstração de poder se pauta nesta condição, ainda perdura. Enquanto se vive a transição do poder da propriedade privada para detenção de conhecimento, veiculação e manipulação de informação, o modo de vida atual em Santa Leopoldina remete a tempos passados, quando a terra é transmitida por herança e mantém o *status* social. Pouco se observa de serviços diversificados, de tecnologia de informação. Soma-se a esta realidade a permanência da relação de agricultura familiar na área agrícola, com a manutenção de alguns costumes tais como: a moradia principal da

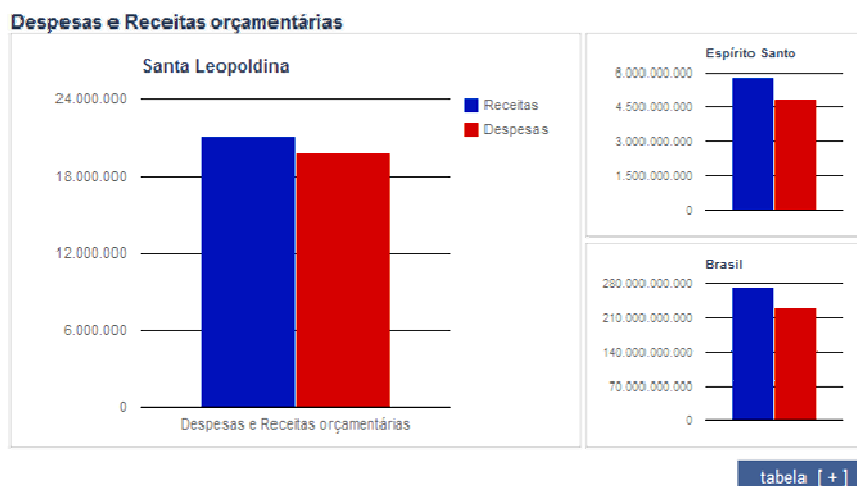
família é na sua propriedade rural, ainda que alguns deles (pouquíssimos pela pobreza geral do município) possam ter propriedades localizadas no núcleo urbano. O cuidado que se tem e a identidade que se possui se reserva, em sua maioria, à propriedade rural e à relação com a vizinhança próxima, ou seja, à inserção dos indivíduos em suas comunidades. A relação espacial se diferencia pelas distintas comunidades e não por relação urbano-rural. A manutenção do casario também se dá pela relação mista e pelo centro comercial ali se originar e perdurar. A rua principal, onde se localiza a maior parte do conjunto, também mantém sua relação primária: via de fluxo intermunicipal, ligação e transação de fluxos. Velocidade de trânsito, quantidade e tipos de veículos, são as grandes diferenças expressivas do atual contexto, permitidos institucionalmente quando no momento da pavimentação da via. Ainda assim, momentos de apropriação e permanência ali são espacializados. A apropriação do núcleo urbano se faz pelo uso diversificado do mesmo local. Principalmente pelas atividades comerciais, ainda que precárias. As relações sociais ocorrem no momento em que o dono da padaria, ao atender um cliente conhecido, conversa, troca informações, experiências, sentidos e sentimentos. O inverso do que ocorre num contexto de caráter essencialmente urbano, onde a individualidade é cada vez maior, as relações comerciais são frias e imediatistas. Nesse sentido, talvez a retirada da antiga praça – terreno que agora abriga mais um edifício comercial – tenha diminuído esse vínculo do local pelo encontro. A relação da atual praça, com muitos canteiros e poucas áreas ocupáveis de permanência, não se mostra positiva nesse sentido. Acrescente-se aí a decadência da vida cultural urbana, quase inexistente, com tendência a ser estruturada formalmente pela administração pública com finalidades econômicas pela indução ao turismo.

A relação de preservação ambiental comunga mais com o desejo pela população, que se identifica primeiro com o território natural, os cursos de água, a fauna e flora. Assim, a manutenção do sítio histórico deve adentrar questões para além da política cultural. E, até mesmo do desenvolvimento urbano. A vida urbana que acontece em Santa Leopoldina – e sem a qual não há significado da permanência do sítio – é esparramada pelo seu território e, ainda, ultrapassa os limites administrativos. As soluções econômicas, educacionais, de saúde, de lazer, muitas delas são procuradas em municípios vizinhos.

## 4.2 Análise e diagnóstico do contexto municipal

### 4.2.1 Situação econômica

Os recursos financeiros municipais são, atualmente, equilibrados: as receitas geradas suprem os gastos básicos, o que diminui possibilidades de investimentos maiores, conforme demonstra o gráfico elaborado pelo IBGE (2009), no Gráfico 1.



Fontes: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Registros Administrativos 2009. NOTA 1: Os totais de Brasil e Unidades da Federação são a soma dos valores dos municípios. NOTA 2: Atribui-se a expressão dado não informado às variáveis onde os valores dos municípios não foram informados. NOTA 3: Atribui-se zeros aos valores dos municípios onde não há ocorrência da variável.

**Gráfico 1:** Despesas e receitas orçamentárias de Santa Leopoldina no ano de 2009

**Fonte:** Site do IBGE  
**Acesso em:** Jun. 2014

A economia atual de Santa Leopoldina é baseada na agricultura. Os principais produtos são o café, a banana, raízes tais como gengibre e inhame, mudas de frutas cítricas, hortaliças. Grande parte concentrada em pequenas propriedades de base familiar. Os dados referentes ao ano de 2010, segundo IBGE, apontam o setor industrial com uma pequena parcela de contribuição à receita municipal, conforme demonstra o Gráfico 1. Atribui-se este ao funcionamento, até então, da empresa GAIA, principal indústria no município, com atuação, principalmente, na cadeia produtiva do gengibre.

A agricultura de subsistência, que remonta às origens do município, ainda é praticada nas pequenas propriedades agrícolas, fato que corrobora para a permanência do modo de produção e modo de vida. A agricultura é a primeira via econômica estruturante para ocupação local. Sem êxito inicial, ainda hoje, apesar de

ser o setor econômico que mais gera renda, ao lado dos serviços intramunicipais, não garante prosperidade financeira ao município. Soma-se a isso a situação apontada no Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (2011-2020) (2010, p. 10):

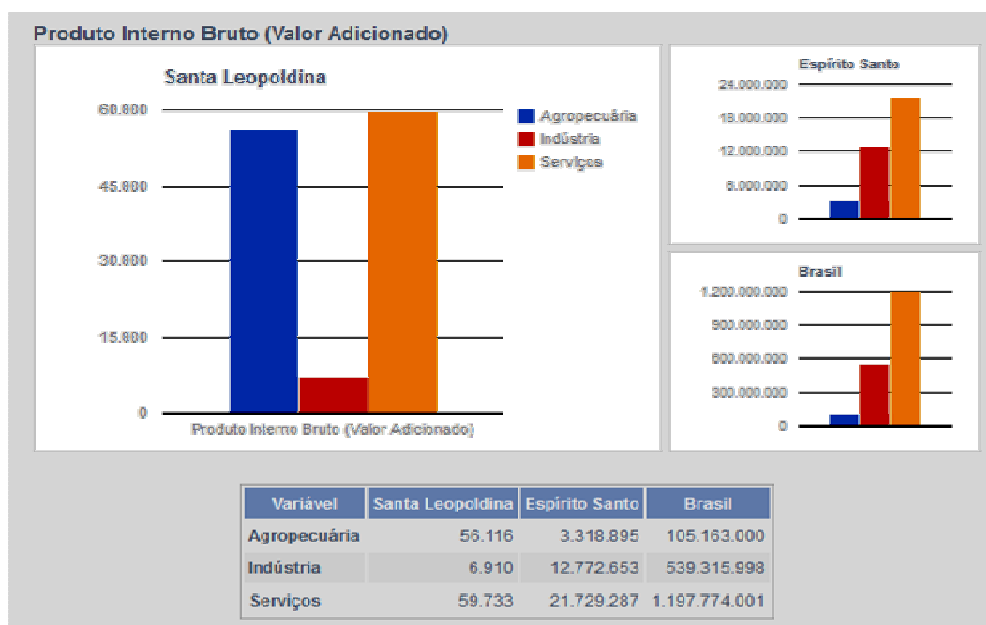
O agricultor deve integrar-se à realidade econômica do país, onde o produto agropecuário, geralmente, é comercializado com baixos preços. O aumento dos custos de insumos é superior ao incremento de preço dos produtos agrícolas e as políticas públicas e os recursos destinados para esses fins são poucos. Esta realidade é aliada à baixa produtividade atingida pelo agricultor do município.

A tendência dentro dessa realidade é o enfraquecimento da agricultura familiar, já que os agricultores dispõem de pouco acesso a informações, tecnologias, e a assistência técnica é insuficiente. A dificuldade de orientação e acompanhamento dos investimentos de melhoria e aumento da produtividade faz com que seus produtos tenham qualidade insatisfatória e com alto custo de produção. A consequência é o abandono da atividade agrícola e procura de outros meios para se manter, em periferias de centros urbanos, aumentando os bolsões de pobreza tão característicos.

Há algumas atividades agrícolas para além da agricultura, como por exemplo, a bovinocultura, a avicultura e a aquicultura, além do agroturismo. Porém suas parcelas de contribuição são bem menores. O fato de ser o município dividido em diversas comunidades, além das distâncias entre estas e os municípios limítrofes, corrobora para a evasão dos recursos econômicos. A facilidade de comprar ou utilizar serviços de outros municípios, aliada ao fato de ser o núcleo urbano pequeno, pontual, em face da extensão territorial municipal, e às condições precárias das estradas – muitas sem pavimentação – induz a população mais carente e localizada nas bordas do município a ter mais ligação com municípios como Cariacica, Santa Maria de Jetibá e Santa Teresa. Além disso, boa parte dos agricultores não sabe utilizar a nota fiscal. Como consequência, há perda de renda interna, enfraquecendo o comércio local, que, então, desestimula o comerciante local a investir em melhorias. Inibe, assim, a geração de empregos e outras oportunidades para além da agricultura familiar.

A atual situação do município, ainda sem revisão dos dados, é de perda significativa na parcela referente ao setor industrial, pela saída recente da empresa GAIA do

município. O gráfico demonstrativo do PIB<sup>14</sup> é defasado, hoje beirando o setor industrial a quase zero (Gráfico 2).



**Gráfico 2:** Produto Interno Bruto de Santa Leopoldina, ano de 2009

**Fonte:** Site do IBGE

**Acesso em:** Jun. 2014

Tal empresa se origina em Linhares, em 1992, e inicia sua atuação em Santa Leopoldina em 2000, com uma proposta de *packing house*<sup>15</sup>, com o beneficiamento dos produtos locais – cará, gengibre e inhame – com os processos de seleção, limpeza e embalagem, para posterior exportação. No mesmo ano, inicia o plantio próprio de mamão papaia, seu principal produto. Tendo durante a primeira década do século XXI se especializado na exportação de frutas tropicais, os produtos de raízes não se tornam mais tão interessantes. Em 2009, tem sua produção pouco aceita no exterior, optando por iniciar a comercialização interna para venda dos excedentes, e, no intuito de diminuir gastos e intensificar suas estratégias, se retira do município, o que prejudica muito a relação comercial dos produtores locais. O galpão ocupado pela empresa, situado no núcleo urbano de Santa Leopoldina, bem como os equipamentos e máquinas estão atualmente sem uso, aguardando destinação pela Prefeitura Municipal.

<sup>14</sup> PIB é um índice que mede a atividade econômica e o nível de riqueza de um local ou região. Sua principal restrição é a visão homogênea, que não identifica a desigualdade na distribuição da renda, podendo ser o local rico, porém com tal riqueza concentrada em uma parcela pequena da população.

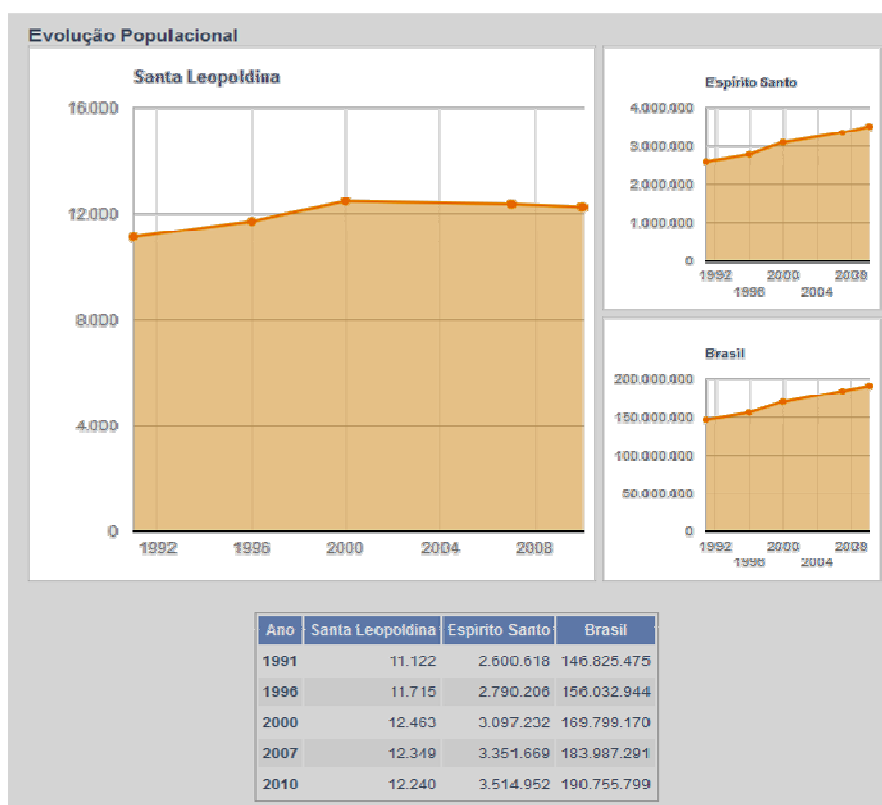
<sup>15</sup> *Packing house* é um galpão utilizado para processamento pós colheita e embalagem dos produtos agrícolas *in natura*.

Assim, as relações comerciais são voltadas, principalmente, para o CEASA e, recentemente, há processo de expansão da fruticultura (banana e frutas cítricas). Esta última possui logística mais fácil, pois o escoamento do produto é direcionado para Cariacica, onde se localiza o Centro de Comércio do Estado.

Quanto ao setor de comércios e serviços, este se desenvolve principalmente no núcleo urbano aonde se localiza o sítio histórico. Os tipos de comércio e prestação de serviços ali instalados atualmente são: padarias; supermercados; *lan house*; vendas de aparelhos telefônicos; lojas de eletrodomésticos, móveis e materiais de construção; sorveterias; restaurantes; farmácias; vendas de produtos naturais; vendas de artesanatos e produtos alimentícios típicos de culturas locais, produtos agropecuários, roupas, acessórios e calçados; serviços de internet, consultoria para agricultores e contabilidade; dentista e oftalmologista; laboratório de análises clínicas; casa lotérica; pousada; posto de gasolina; bares e lanchonetes; abatedouro e açougue; salões de beleza; oficinas mecânicas; floriculturas; funerária; agências bancárias. São destinados a suprir o mínimo necessário para a sobrevivência da população local.

#### **4.2.2 Situação sociocultural**

A precária situação econômica do município corrobora para intensificar os problemas sociais existentes. A evasão populacional é um deles, iniciada desde a decadência econômica do porto, com a construção de rodovias e linhas férreas. O ápice populacional se dá na década de 1920, quando chega ao número de 18.136 habitantes. Essa condição é demonstrada no Gráfico 3, cujos dados permitem compreender que, após 71 anos de declínio econômico, há a saída de 7.014 habitantes, o que resulta em aproximadamente 39% da população nos melhores períodos do município. Há um tímido crescimento na década de 1990, porém a partir do ano de 2000 novamente se tem a emigração.



**Gráfico 3:** Evolução populacional de Santa Leopoldina, de 1991 a 2010

**Fonte:** Site do IBGE

**Acesso em:** Jun. 2014

Na atual situação, tem-se que 2.615 habitantes residentes em áreas consideradas urbanas e 9.625 em áreas consideradas rurais<sup>16</sup>. Ou seja, quase 79% da população residem em áreas agrícolas, boa parte em propriedades privadas, desenvolvendo agricultura familiar ou indústria caseira alimentícia e artesanato. Tal área, por sua vez, é fracionada em pequenas comunidades (Figura 16).

<sup>16</sup> Dados levantados e analisados pelo IBGE.

Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=608&z=cd&o=3&i=P>>. Acesso em: 19 mar. 2014.





**Figura 16:** Divisão territorial do município de Santa Leopoldina por constituição de comunidades de imigrantes

**Fonte:** Site do IJSN

**Data:** Março/2014

Em geral, elas são formadas, cada uma, por uma cultura diferente, cada qual de acordo com os imigrantes que ocupam o local. Tem-se uma homogeneidade local e uma diversidade total, que apenas se integram no centro urbano. São comunidades de italianos, pomeranos, alemães, descendentes de africanos, entre outros. Ao todo são 13 ao norte e 32 ao sul, conforme demonstrado na Figura 16. Algumas ainda mantêm festas e modos de vida tradicionais de suas origens. As festividades, em geral, são de cunho religioso, e acontecem em suas comunidades.

As festividades tradicionais que acontecem no sítio histórico são o Carnaval e as relacionadas ao Aniversário da Cidade. A administração pública tem tentado inserir no calendário anual festas juninas. Ademais, há pontualmente, durante o ano, algumas atrações promovidas pelo Governo do Estado, como o programa Circuito

Cultural, que percorre o estado com apresentações musicais e teatrais. O município eventualmente promove algum show. E, ainda, há uma vez por ano a caminhada que percorre o circuito intitulado “Caminho do Imigrante”, que passa pelo município indo em direção à Santa Teresa. Há uma tentativa tanto pela administração municipal, quanto pela estadual, de fortalecer a indústria do turismo agroecológico na região, com a inserção de trilhas, fazendas, comércios e a promoção de esportes relacionados ao usufruto das quedas d’água, correntezas e, também, pontos de altitude elevada, que permitem voos de asa-delta.

Os problemas de cunho social são, também, derivados pela precariedade na prestação de serviços de saúde e educação. Não há serviços médicos especializados, não há agentes de saúde e, segundo levantamento do INCAPER (PMDRS 2011-2020), há envolvimento, cada vez maior, da população jovem, com drogas ilícitas, bem como um considerável índice de alcoolismo. Nesse aspecto, os índices socioculturais não corroboram para a leitura do contexto do dia a dia, pois são elaborados a partir da disponibilidade de estruturas físicas e em quantidades de morte, nascimentos, etc. Não são aptos para a compreensão da dificuldade do acesso aos serviços, à deficiência pelo número irrisório de funcionários da saúde, ou pelo tipo de serviço e especialidades que são proporcionadas.

Quanto à formação escolar, os dados do IBGE apontam para uma situação favorável, considerando, a partir de números, o total de 9.955 habitantes alfabetizados, perfazendo 81% da população. O IDHM da educação estipulado em 2010 já aponta para o contexto mais real, com índice na faixa de 0 a 0,499, o que significa muito baixo desenvolvimento humano. Informações disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Educação demonstram uma situação de precariedade. Não há professores suficientes no município para educação fundamental e média. Assim, as vagas de processos seletivos, muitas vezes, são preenchidas por professores de outras cidades, o que acaba se tornando oneroso ao município, tendo este que arcar com os custos de deslocamentos e permanências destes profissionais. Outra situação é a falta de interesse pelos próprios adolescentes – principalmente de zonas agrícolas – de continuar os estudos. Muitos não completam o ensino médio. Poucos são os que investem em cursos técnicos, profissionalizantes e superiores. Desde 2007, o município em parceria com a UFES – Universidade Federal do Espírito Santo – e o IFES – Instituto Federal do Espírito Santo – mantém um polo do

Programa Federal UAB – Universidade Aberta do Brasil, que ofertam ensino de graduação e pós-graduação por meio de EAD – Ensino a Distância. Consta, porém, os alunos aprovados nos processos seletivos são, principalmente, das cidades de Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, Cariacica e Vila Velha. O único curso com representatividade estudantil local é o curso de graduação em Pedagogia. Ainda são ministrados cursos de graduação de Ciências Contábeis, Física, Artes Visuais e Análise e Desenvolvimento de Sistemas. São ofertados cursos de pós-graduação tais como: Informática na Educação, Gestão Pública Municipal, Educação Ambiental, Educação no Campo, Gestão em Saúde e Proeja. Apesar de ser o polo, um atrativo de públicos intermunicipais, estes se deslocam numa frequência de 15 dias a 01 mês.

O índice de desenvolvimento humano municipal<sup>17</sup> (IDHM) geral de 2010 é 0,626, o que indica uma razoável qualidade de vida em Santa Leopoldina. Porém, o que pode ser observado na realidade local não satisfaz tal expectativa. A começar pela situação da saúde que, complementando o exposto acima, e esmiuçando melhor o gráfico elaborado pelo IBGE, tem-se que os estabelecimentos municipais são de pronto atendimento e destinadas ao Programa Saúde da Família. Tratamentos específicos, emergências e intervenções cirúrgicas de maior grau de complexidade são encaminhados para unidades de Cariacica e Vitória. Sendo grande a parcela da população dependente dos atendimentos pelo SUS, e submetida, com frequência, a viagens para os cuidados da saúde. A população beneficiária de planos de saúde perfaz apenas 4,9%<sup>18</sup> da população, que, para dispor dos serviços, precisa se deslocar para outros municípios, como Cariacica. Dois estabelecimentos são particulares, mas a maioria da população não possui renda suficiente para pagar os serviços ali prestados. Contradizendo a situação exposta, o IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – referente à saúde calculado para Santa Leopoldina, no ano de pelo IDHM Longevidade, que qualifica a saúde em Santa Leopoldina como “alto desenvolvimento humano” (Figura 17).

---

<sup>17</sup> O IDHM é calculado em dados que tentam elucidar o contexto social a partir das situações das áreas de saúde, educação e renda. Não possui a finalidade de mensurar a “felicidade” da população, e sequer contempla todas as outras características do desenvolvimento social. Seu principal objetivo é abrir a discussão de desenvolvimento para além da área econômica, esta indicada comumente pelo PIB (Produto Interno Bruto). Outras informações sobre o tema estão disponíveis em: [www.pnud.org.br/IDH](http://www.pnud.org.br/IDH)

<sup>18</sup> Dado a partir do SIAB, referente ao cadastro de famílias nacionais do ano de 2013. A porcentagem diz respeito a parcela da população composta por 3.577 famílias cadastradas em Santa Leopoldina. Disponível em: <[www.deepask.com](http://www.deepask.com)>. Acesso em: 21 jun. 2014.

## COMPOSIÇÃO DO IDHM NACIONAL- 2010

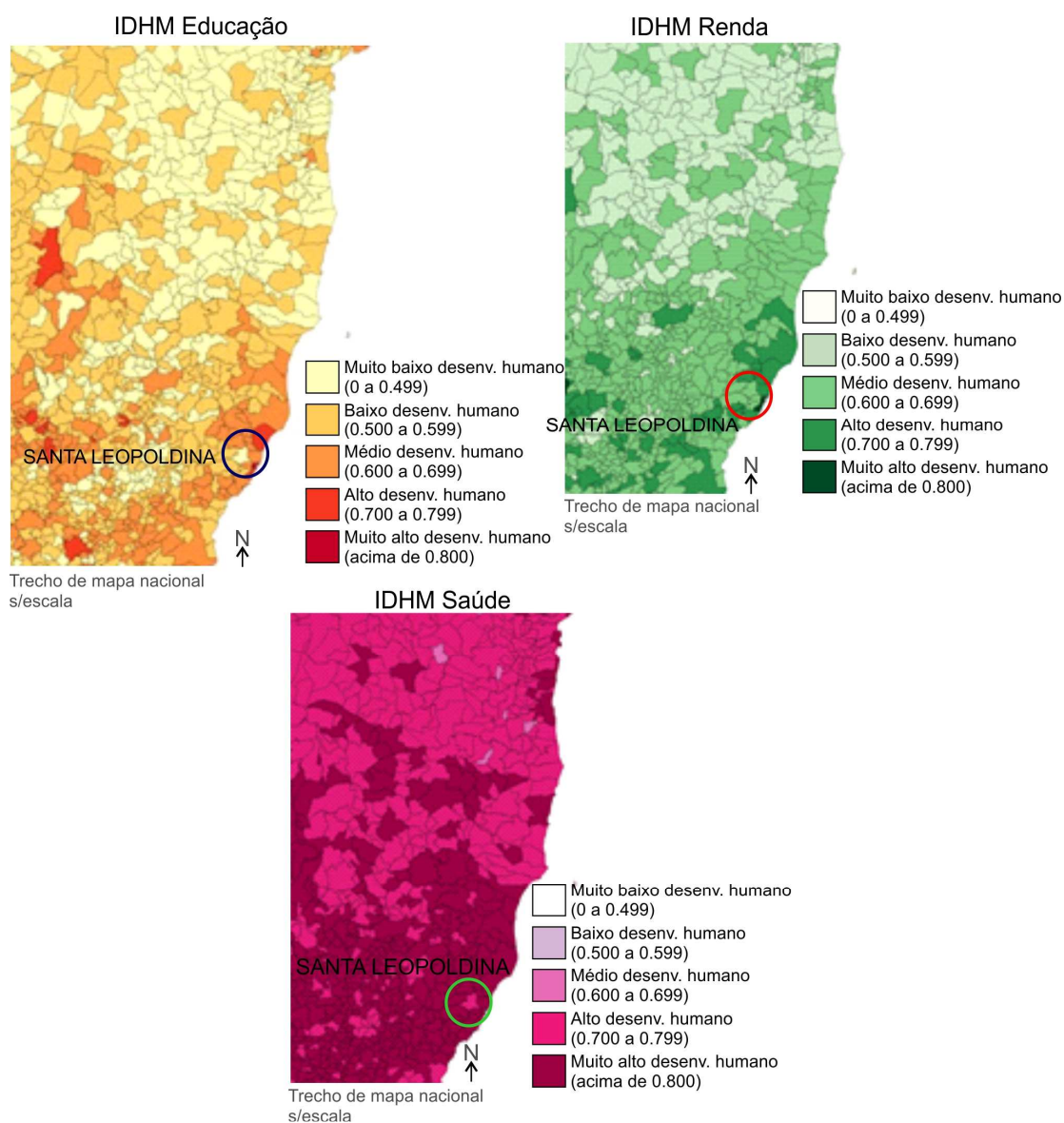


Figura 17: Composição do IDHM nacional, ano de 2010 (06/2014)

#### 4.2.3 Situação físico-natural (características ambientais primárias, encontradas e posteriormente modificadas pelo homem, numa sobreposição de relações)

Santa Leopoldina é um município localizado numa área de transição entre a costa e a região de altitude do estado. Área aproximada de 80% possui entre 200 e 1055m, com média de 500m, o que dificulta a expansão urbana e limita o tipo de produção agrícola. Há predomínio de terras consideradas quentes, acidentadas e chuvosas, e seu solo é relativamente pobre, requerendo correção e frequente manutenção para seu uso. Segundo INCAPER (2011, p. 13):

De maneira geral, os solos agricultados encontram-se em intenso processo erosivo, provocado, principalmente, por práticas agrícolas impróprias, como o manejo inadequado das pastagens, devido à superlotação de animais, espaçamentos inadequados das lavouras perenes, plantio e aração “morro abaixo”, capinas excessivas, estradas mal locadas e ausência de vegetação ciliar. Vale ressaltar que o relevo com inclinação elevada potencializa os efeitos degradantes das características naturais do solo. INCAPER (2011, p. 13).

Ainda, há que ressaltar a presença de fragmentos de bioma denominado Mata Atlântica, o que, conforme orienta INCAPER (2011, p. 13):

A área total coberta por fragmentos da mata atlântica é considerável, porém a pressão por esses fragmentos é forte, o que torna necessário o incremento da silvicultura com o propósito de não só atenuar a devastação da cobertura vegetal, como também de ocupar as áreas degradadas, minimizando o assoreamento dos rios e contribuindo, ainda, para a diversificação da renda da população rural.

Em período recente há interesse por parte do IEMA em definir Unidade de Conservação abrangendo parte da área preservada no município, porém o processo encontra-se parado. Algumas poucas iniciativas privadas no sentido de formalizar a preservação ocorrem com o estabelecimento de Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN's. A legislação municipal prevê a implantação de unidades de conservação, porém ainda sem qualquer indício de efetividade. Dados do SOS Mata Atlântica<sup>19</sup>, de 2008, mostram que o município possui 19.542,20ha de remanescentes da Mata Atlântica, equivalente a 27% da vegetação original deste bioma. O início da ocupação local ocorre com grandes desmatamentos, principalmente para dar lugar a plantações. A forma como se dá – na maioria dos casos por queimadas – agrava a situação, empobrecendo o solo, que, por sua vez, se torna frágil e erosivo. O uso constante deste solo, sem as devidas correções diminui a possibilidade de recuperação da mata original. Contudo, o monitoramento do desmatamento deste bioma, pelo SOS Mata Atlântica, em parceria com o INPE, vem conscientizando cada vez mais os governos. Levantamento realizado pela ONG, entre os anos de 2011 a 2013 indica que o desmatamento no Estado do Espírito Santo regride em 43%, passando de 138 ha para 17 ha em um ano. Em 2006 a proteção é formalizada pela instância federal, pela promulgação da Lei nº 11.428, que dispõe sobre a proteção e utilização da vegetação nativa do Bioma

---

<sup>19</sup> Organização Não Governamental. Disponível em: <[www.sosmataatlantica.org.br](http://www.sosmataatlantica.org.br)>. Acesso em: 24 jun. 2014.

Mata Atlântica e dá outras providências. Em Santa Leopoldina, há incentivos, por parte de órgãos técnicos governamentais, ao desenvolvimento da silvicultura, visando criar alternativas econômicas sem deixar de lado a questão da preservação. A origem do núcleo urbano de Santa Leopoldina remete ao uso econômico de corpo hídrico, como principal via de ligação entre o litoral e o interior do Estado. Situação que não perdura. Porém o uso das águas provenientes da Bacia do Rio Santa Maria de Vitória ainda é voltado às atividades econômicas locais e regionais. É responsável pelo abastecimento de água para a população, para irrigação e dessedentação animal, e utilização do lazer, potencialmente voltado ao turismo. Por ser uma região de interesse estadual fortemente ligada às questões de preservação e restauração do meio ambiente natural e dos recursos hídricos – uma vez que apenas o Rio Santa Maria de Vitória é responsável por 25% do abastecimento de água da capital Vitória – existem projetos sendo desenvolvidos com este interesse em comum (Figura 18).

Em especial, a política pública para recuperação e preservação dos recursos hídricos se dá pela elaboração do Plano de Bacia, que em junho deste ano finaliza a etapa de Diagnóstico Prognóstico, passando para a etapa de Cenários Futuros e Enquadramento. Para a formulação desta política, há a criação de região específica a partir do curso de água, e a região exposta graficamente na Figura 19 demonstra como o município de Santa Leopoldina se insere e é classificado para este fim.

### Programas e Projetos na Região Hidrográfica

- ✓ PROJETO NASCENTES  
Objetivo: buscar a construção de uma metodologia de recuperação de mananciais, suas nascentes e áreas de recarga. projeto-piloto nas bacias dos rios Jucu e Santa Maria da Vitória.
- ✓ PROGRAMA DAS ÁGUAS E PAISAGENS  
Objetivo: melhorar a gestão sustentável dos recursos hídricos e aumentar o acesso da população ao saneamento básico, assim como proporcionar o uso racional dos solos. (INCAPER, CESAN, associações de produtores, prefeitura de Santa Leopoldina, SEAMA e SEDURB).
- ✓ PROJETO MANGARAI  
Objetivo: articular esforços e ações para reduzir sedimentos presentes no curso d'água do rio Mangarai
- ✓ PROJETO FLORESTAS PARA A VIDA  
Descrição: Projeto de Restauração e Conservação da Biodiversidade e dos Recursos Hídricos no Estado do Espírito Santo, nas Bacias dos Rios Jucu e Santa Maria da Vitória, financiador do plano de bacia.
- ✓ PROJETO REFLORESTAR  
Objetivo: recuperar e preservar as áreas remanescentes de mata atlântica, visando a garantir a disponibilidade de água, a conservação do solo e a biodiversidade e criando oportunidade de renda para os produtores rurais.

Fonte: Levantamento realizado junto aos diversos órgãos do Estado do Espírito Santo (CESAN: Projeto Nascentes, Programa Águas e Paisagens e Projeto Mangarai)

Enquadramento Corpos Água em Classes e Plano de Bacia para os Rios Santa Maria da Vitória e Jucu

PROFILL NIP do Brasil Estudos e Projetos NIP, S.A.

**Figura 18:** Programas e Projetos setoriais abrangentes do território de Santa Leopoldina

Fonte: Disponível em: <[www.jucusantamaria.com.br](http://www.jucusantamaria.com.br)>  
Acesso em: 04 Jul. 2014



**Figura 19:** Municípios que compõem o Comitê do Corpo Hídrico do Rio Santa Maria de Vitória

Fonte: Disponível em: <[www.jucusantamaria.com.br](http://www.jucusantamaria.com.br)>  
Acesso em: 04 jul. 2014

A origem do parcelamento do solo e ocupação de núcleo urbano nas três cidades remonta a um processo de ocupação tardia do Espírito Santo em terras interiores

em relação à costa marítima e por questões econômicas. O fato revela um modo de vida, economia, cultura e aspectos fundiários distintos de grande parcela das cidades brasileiras, indicando aí, tanto a diversidade bem como a particularidade com que se deve ler e interpretar os contextos urbanos. Neste caso, há que se observar que a questão fundiária está mais vinculada ao processo de economia voltada à produção agropecuária, com a prevalência de agricultura familiar em propriedades pequenas. E permanece em tempos atuais. Considerável parcela da população ainda permanece na zona rural, tendo no núcleo urbano uma base comercial e de serviços sem muita variedade ou exigência.

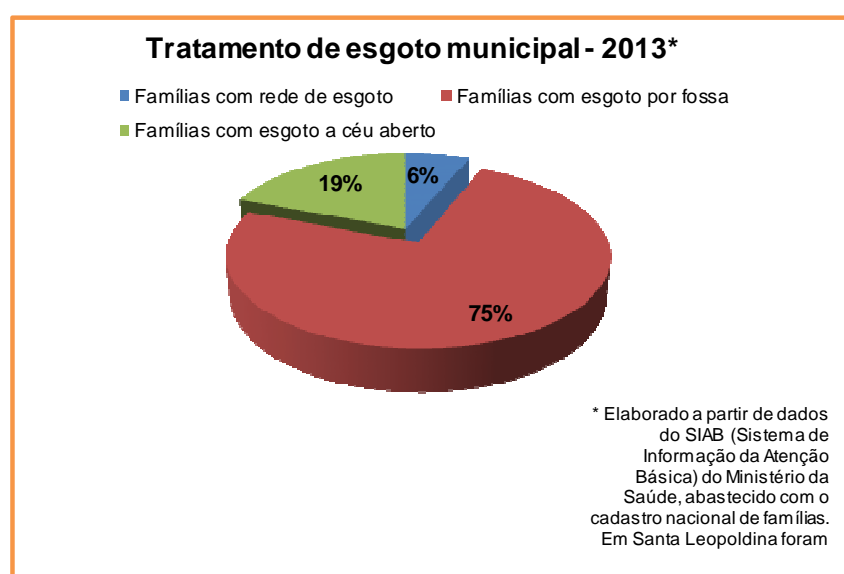
A ocupação no núcleo urbano principal, ao longo da segunda metade do século XX, permanece quase que a mesma do início deste mesmo século. Há manutenção das características de traçado urbano, pouca expansão. O único parcelamento por meio de loteamento ocorre de forma clandestina, na região de Vila Nova, na década de 1990. São estipulados lotes e abertas vias, porém sem nenhuma aprovação pela prefeitura, sem projetos e execução da infraestrutura, situação que sofre interferência direta do Ministério Público. As ocupações na zona urbana encontram limites, muitas vezes, físicas naturais – topografia, curso d'água – e construídas – rodovias. É quase inexistente a relação dos imóveis configurada pela criação de quadras ou quarteirões. Ainda, na região do sítio histórico e sua expansão para Moxafongo e Caixa D'água, a ocupação se dá em regiões com alto risco de inundações, visto que estão às margens do Rio Santa Maria de Vitória, e em rincões naturais. Já são históricas as enchentes ocorridas neste núcleo urbano. A última ocorre em dezembro de 2013. Além disso, há ocupação em encostas de morros, acima de 30% de declividade, o que também se torna um risco de vida, uma vez que é corriqueira a autoconstrução sem cálculos estruturais e/ou contenções necessárias. Agregam-se ao contexto as consideráveis áreas de mata nativa do bioma Mata Atlântica, objeto de preservação nacional. As áreas previstas para expansão urbana, no Plano Diretor Municipal de Santa Leopoldina contemplam praticamente as mesmas condições.

Nas áreas agrícolas, há prevalência da pequena propriedade. Segundo dados do INCRA, existem, em 2011, 2658 imóveis rurais. Deste total, 1428 unidades são



minifúndios<sup>20</sup> (menor que 18 ha) e apenas 15 unidades são consideradas grandes propriedades (acima de 270 ha). Assim como os núcleos urbanos, a região agrícola é composta de topografia acidentada e muitas áreas de Mata Atlântica.

O município, por ser praticamente agrícola, possui densidade demográfica baixa, o que indica poucos aglomerados. Desse modo, há dificuldade em prover acesso a sistemas de infraestrutura urbana convencionais. No caso do tratamento de esgoto, conforme o Gráfico 4, em 2013, a porcentagem da população com acesso a rede de esgoto é de apenas 19%, enquanto que o sistema de fossa, corriqueiro em áreas agrícolas é o que predomina.



**Gráfico 4:** Porcentagens do tipo de tratamento de esgoto encontrado em Santa Leopoldina (03/2014)

Interessante observar que o único local do município com rede de captação de esgoto ativa é Barra do Mangaraí, que, inclusive, está operando no limite da capacidade da unidade de tratamento. Há previsão de acréscimo de rede de esgoto no núcleo urbano de Barra de Mangaraí com licitação da obra prevista para 2014<sup>21</sup>. No núcleo principal, desde a década de 1990 são realizadas obras de unidade de tratamento, manilhamento e estações elevatórias. Em 2005 são realizadas as ligações dos imóveis à rede. Porém, até hoje, o sistema de coleta e tratamento não

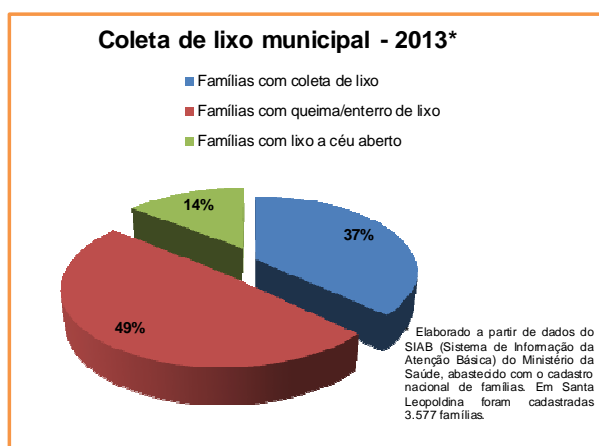
<sup>20</sup> As dimensões das propriedades rurais são estipuladas a partir do módulo fiscal elaborado para cada município pelo INCRA.

<sup>21</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.cesan.com.br>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

funciona, pois não há bombas instaladas em nenhuma destas unidades<sup>22</sup>. Assim, todo o esgoto é dejetado diretamente no Rio Santa Maria de Vitória e seus afluentes. Apesar da realidade encontrada, consta no Plano Diretor, Capítulo VI, Seção I Do Esgotamento Sanitário o Art. 45 que estipula como metas:

- I. Incentivar, monitorar e implantar o tratamento de esgoto doméstico na zona rural e urbana;
- II. Promover a implantação e a ampliação da rede de esgotamento sanitário para atendimento universal de toda a população, inclusive nos novos loteamentos e chácaras.

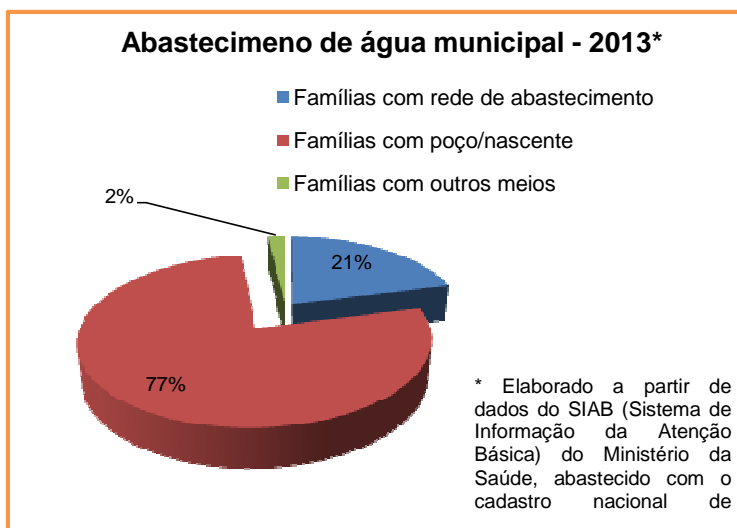
A coleta de lixo também se torna um problema para a administração pública gerir. O contexto se remete a longas distâncias, para pouca coleta, o que gera gastos excessivos. Desse modo, a maior parte ainda pratica a queima do lixo ou o enterra, o que acaba sendo um ato impróprio quando se observa o resultado de impactos no meio ambiente num longo prazo (Gráfico 5).



**Gráfico 5:** Porcentagem do tipo de tratamento dado ao lixo em Santa Leopoldina (03/2014)

O abastecimento de água, para 77% das famílias cadastradas, se realiza com o uso de águas existentes na propriedade, podendo ser superficial ou subterrânea (Gráfico 6).

<sup>22</sup> Dados informados em entrevista oral aos funcionários da Secretaria de Obras e Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina, em 24/06/2014, para confirmação do exposto por moradores locais.

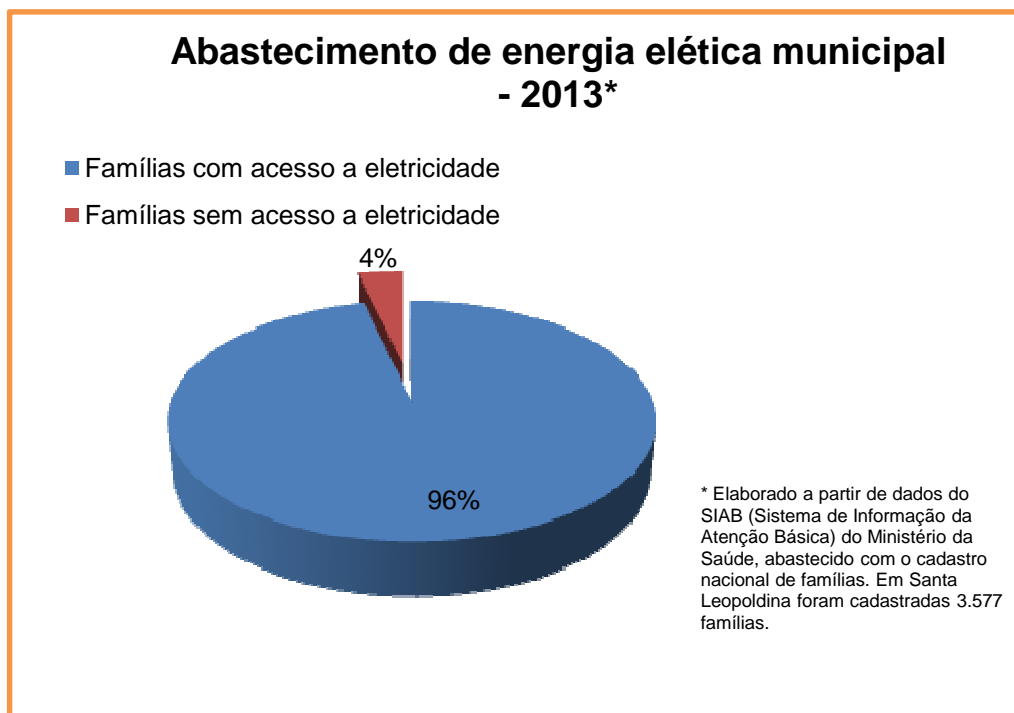


**Gráfico 6:** Porcentagem do tipo de abastecimento de água encontrado em Santa Leopoldina (03/2014)

Já o acesso ao serviço de distribuição de energia elétrica se torna, nos últimos anos, possível para praticamente toda a população (Gráfico 7). O Programa do Governo Federal “Luz para Todos”, financia, em 2010, a implantação deste serviço na zona agrícola. Anterior ao fato, até a irrigação da agricultura é de difícil manejo.

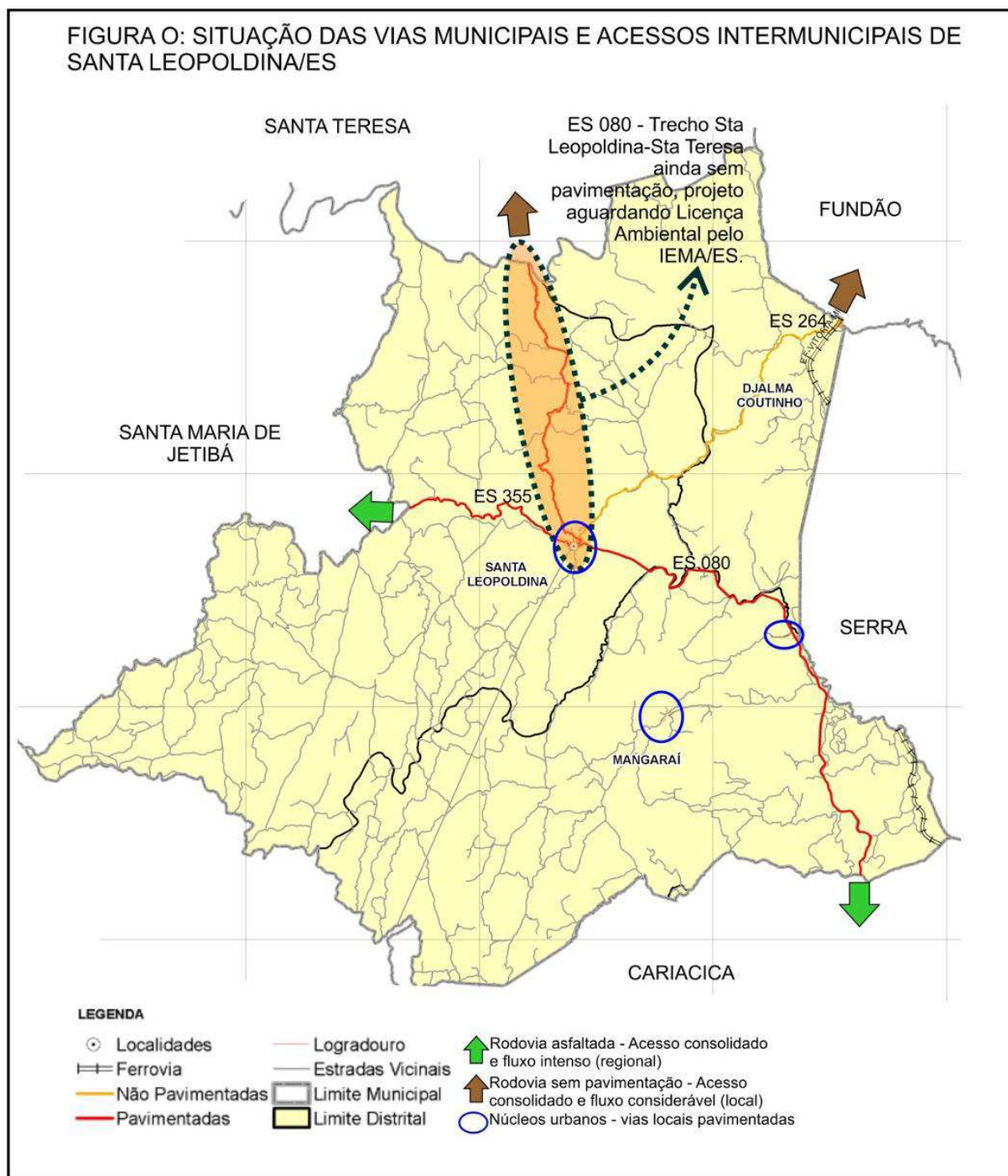
A comunicação em Santa Leopoldina acontece por via telefônica, e alguns moradores já possuem acesso à internet. Há poucas alternativas de empresas de telefonia móvel, com poucas torres de transmissão, o que prejudica o uso efetivo do serviço em toda a extensão municipal. Porém, desde 2013, o Governo Estadual tem elaborado estrategicamente projetos para adequar a situação. Um deles é implantado na região de Barra do Mangaraí, com a instalação de telefonia móvel e internet. No final do mesmo ano é lançado um novo edital para complementar outras regiões do município, bem como de outros municípios, com o foco de inserir as zonas agrícolas na comunicação digital<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Informações disponíveis em: <[www.es.gov.br/Noticias/164239](http://www.es.gov.br/Noticias/164239)>. Acesso em: 21 jun. 2014.



**Gráfico 7:** Porcentagem da população que possui energia elétrica em Santa Leopoldina (03/2014)

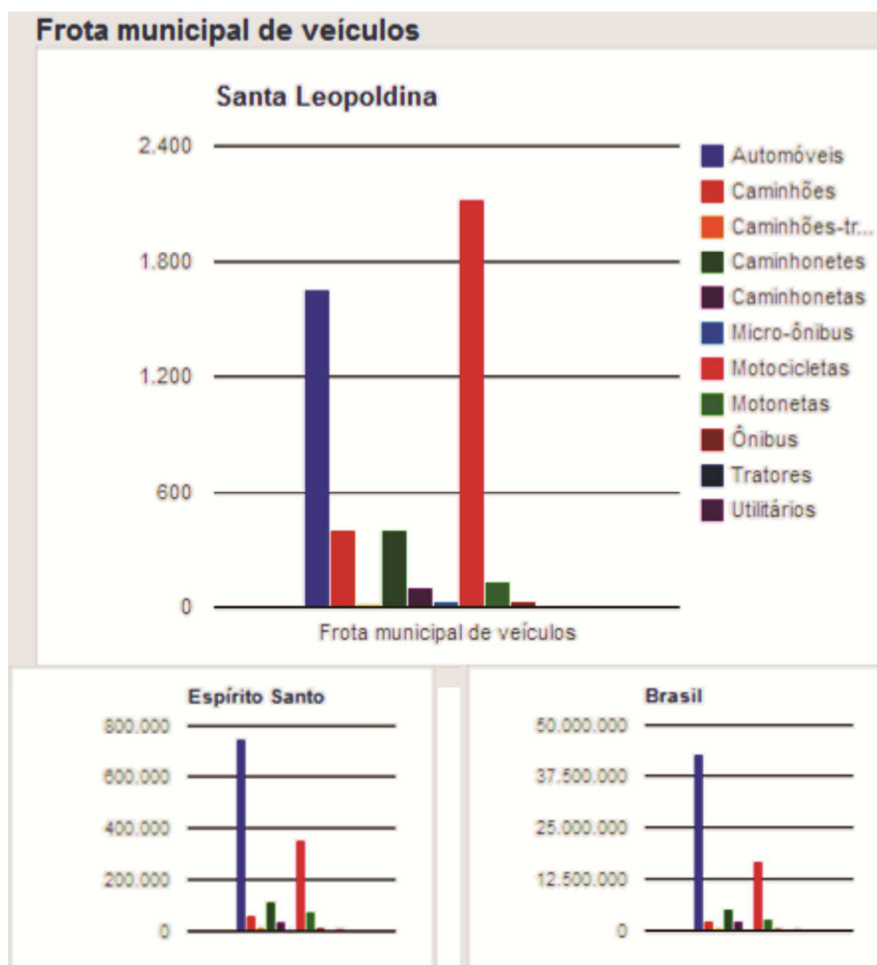
A mobilidade intramunicipal de Santa Leopoldina se dá de forma satisfatória no núcleo urbano e em poucas comunidades agrícolas (Mangaraí e Barra de Mangaraí). Já na área agrícola propriamente dita, são longos trechos de vias em declividades acentuadas e ausência de pavimentação, o que dificulta o acesso. O trânsito nas ruas principais ocorre, principalmente, por veículos de passagem, entre um município e outro, pelo fato de ser o município cortado pela rodovia estadual ES 355 e ES080 (Figura 20).



**Figura 20:** Análise das condições das rodovias que cruzam o território de Santa Leopoldina (02/2014)

A rua principal possui tráfego intenso, com fluxo contínuo, composto por veículos automotivos de passeio, ônibus intermunicipais e uma grande parcela de caminhões. A população local com poder aquisitivo restrito, muitas vezes opta por utilizar motocicletas, que permitem custos menores de manutenção e ainda, por facilitar o deslocamento em estradas agrícolas. Conforme dados de 2010, analisados pelo IBGE (Gráfico 8), a situação da frota municipal de Santa Leopoldina sofre uma

inversão em relação às situações estadual e nacional. Enquanto as últimas possuem um número maior de carros, Santa Leopoldina excede em motocicletas.



**Gráfico 8:** Frota de veículos em Santa Leopoldina em 2010

Fonte: Site do IBGE

Acesso em: Março/2014

#### 4.2.4 Situação legislativa: (discurso e realidade)

Elaborado no ano de 2007, o Plano Diretor Municipal de Santa Leopoldina resulta em diretrizes muito generalizadas, sem maiores direcionamentos diante da realidade municipal. É amparado mais pela realidade agrária que do núcleo urbano. Reproduz discursos, mas não sabe adequá-los – tais como sustentabilidade, turismo agroecológico, etc.

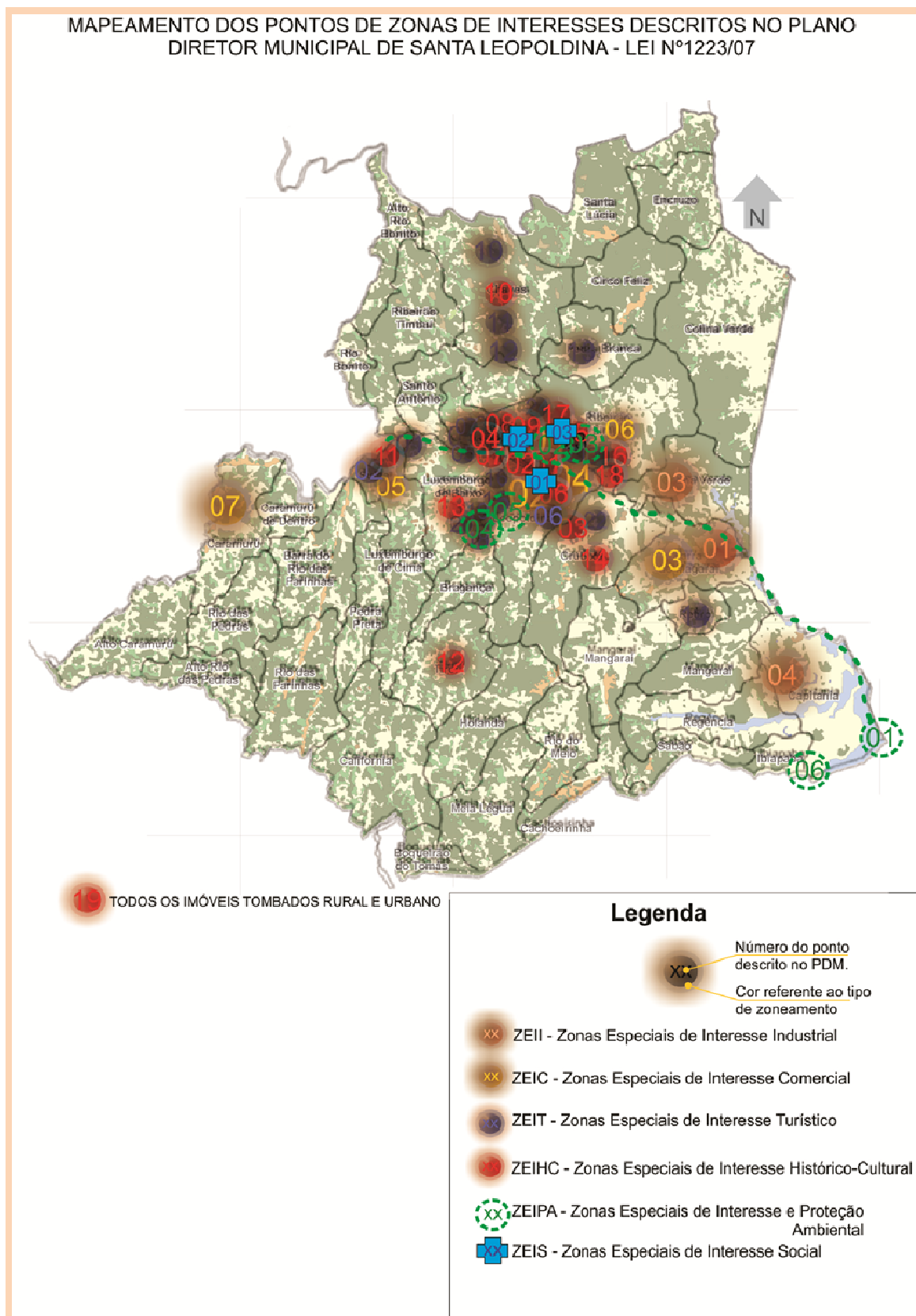
Não interfere diretamente na realidade das áreas zoneadas, a não ser por sua detecção e elucidação do uso. Como resultado tem-se o núcleo urbano como mantenedor da antiga relação de centro, não há especializações das áreas urbanas.

O zoneamento é denominado mapa descritivo, que define as zonas por meio de descrições de pontos referenciados por vias, pontes, propriedades urbanas e rurais. Para a visualização da disposição espacial deste a Figura s é elaborada, não por delimitações das zonas, mas por pontos indicativos de onde acontecem (consideradas sem formas físicas definidas).

O estudo de impacto de vizinhança é condicionado à classificação denominada “Incomodidade”. Relacionam-se aos graus de incomodidade situações que se caracterizam por poluição e interferência na qualidade de vida. Mas não há direcionamentos específicos.

Para o planejamento urbano são definidos instrumentos, tais como: base cartográfica, cadastro técnico, planta de valores imobiliários, cadastro de equipamentos urbanos e rurais, cadastro de informações sociais, delimitação da zona ambiental da área rural do município. Por conduta, expõe-se a necessidade e revisão da legislação urbanística atual.





**Figura 21:** Tradução aproximada do mapa descritivo de zoneamento – anexo do Plano Diretor de Santa Leopoldina (2007). Localização das zonas por pontos e não por delimitações de áreas, visto que as descrições destas se referem boa parte, a nomes de proprietários urbanos e rurais (06/2014)



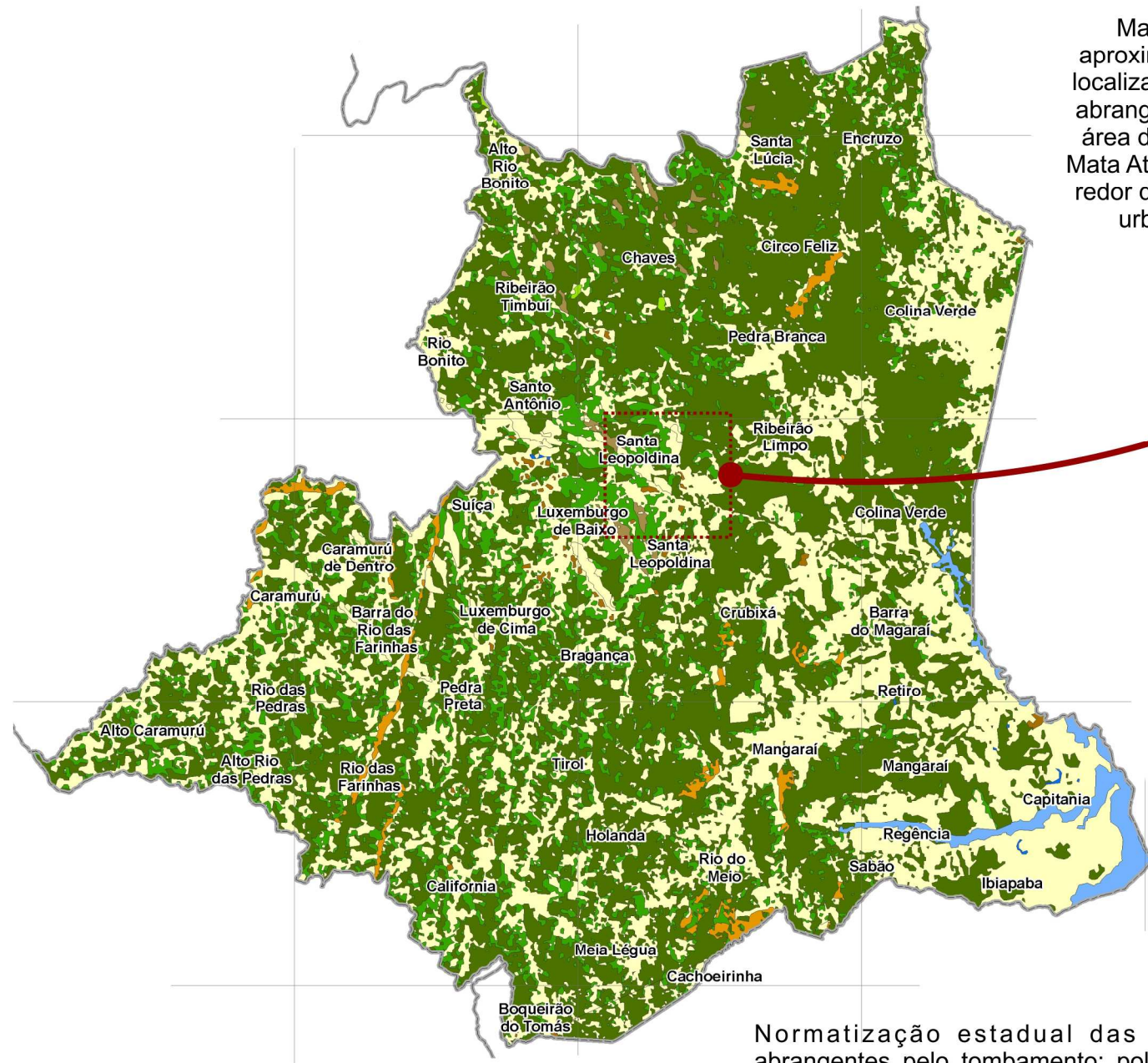
Quanto à política de preservação, ainda inexistente, há indicação de sua criação, sem maiores detalhes. Indicam-se, também, instrumentos específicos (transferência do direito de construir e outros incentivos fiscais, mas nenhum deles 'é normatizado e não há casos de utilização prática desses).

A Gestão democrática é exposta como necessária e, para tanto, se elucida o caminho, a criação do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG): composto por Conselho Municipal do Plano Diretor e Sistema de Informações Municipais. Em tese, já deveria ter sido efetivada, mas, assim como a maioria das diretrizes, ainda estão restritas ao papel.

A preservação do patrimônio tem legislação própria, desde 1983, pela Secretaria Estadual de Cultura. A Resolução nº 05/83 efetiva o tombamento isolado de todos os imóveis a serem preservados, mas, não define os meios, sanções, incentivos, atuações. Em 1974 a Lei Estadual nº 2947/74 elabora a política de preservação do patrimônio estadual, nos termos do Decreto-Lei nº 25/37. Em 2010 o mesmo órgão por meio da Resolução nº003/2010 cria os polígonos de preservação do sítio, da vizinhança e de áreas *non aedificandi*, que por sua vez, se sobrepõem aproximadamente ao levantamento do bioma Mata Atlântica ainda existente no local (Conforme demonstra o Esquema Gráfico 5).

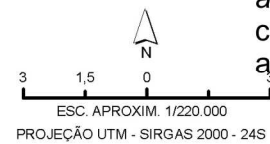


ESQUEMA GRÁFICO 5 - RELAÇÃO ENTRE O BIOMA MATA ATLÂNTICA A SER PRESERVADO E O POLÍGONO DE PROTEÇÃO DO SÍTIO HISTÓRICO TOMBADO



SANTA LEOPOLDINA - USO DO SOLO

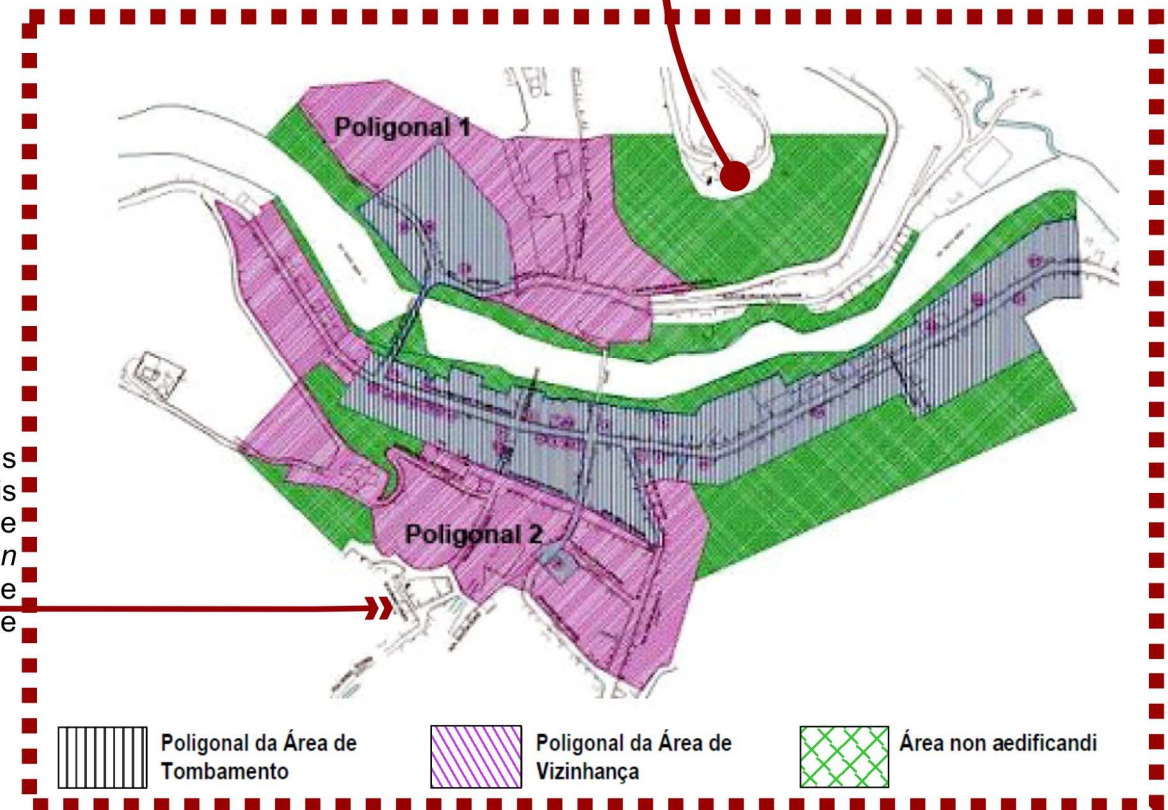
- LEGENDA
- Áreas Alagadas
  - Rios
  - Agricultura
  - Pastagem
  - Floresta Nat. Primária ou Sec. Avançada
  - Florestada Plantada em Crescimento
  - Vegetação Natural Secundária
  - Afloramento / Solo Exposto
  - Limite Municipal



Normatização estadual das áreas abrangentes pelo tombamento: poligonais da área de tombamento, poligonais de vizinhança e poligonais de áreas *non aedificandi*, que estrategicamente coincidem com as áreas de interesse ambiental compostas pela Mata Atlântica.

Mancha aproximada da localização e da abrangência de área do bioma Mata Atlântica ao redor do núcleo urbano.

Delimitação dos bairros que compõem o núcleo urbano.





### 4.3 Diagnóstico

Diante da busca pela compreensão do contexto municipal de Santa Leopoldina, torna-se convincente que seu nível de complexidade urbana, segundo metodologia elaborada no capítulo anterior, pode ser considerado coerente com o Nível A. Apesar de povoado por diferentes culturas originadas pela política migratória, todas se fundamentam em similar modo de produção agrária, em relações familiares que perduram, em tipo de ocupação do solo urbano e rural. A propriedade principal da terra não é nos moldes urbanos, mas no minifúndio de agricultura familiar. A economia, em sua gênese considerada próspera, nos dias atuais pode ser considerada um enclave, com retrocesso e com consequências sociais negativas. Há, então, o que se pode considerar como implosão/explosão às avessas. A economia local não se expande, não há trocas (ou são poucas) entre municípios. Há pouca relação de troca entre o comércio local e a população local. O local não se sustenta. Eis a implosão. A explosão é a extrapolação dos seus limites territoriais pré-estabelecidos. Há busca por complementaridade em todos os aspectos: consumo, renda, educação, saúde, lazer. Uma pequena demonstração dos fluxos sociais gerados por tal (re) territorialização pode ser visualizada no Esquema Gráfico 6<sup>24</sup>. Em suma, a falta de recursos básicos requer esforços no sentido de um desenvolvimento urbano que supra a condição local.

Enquanto em núcleos urbanos de maior complexidade urbana (enquadrados no Nível C elaborado no capítulo anterior) há raridade de solo pela densa ocupação, em Santa Leopoldina a restrição de ocupação se dá pelo contexto de natureza original, pela falta de recursos financeiros, pela grande extensão territorial e pequeno núcleo urbano, pela população residente em sua maior parte na área agrária. Imensas áreas nativas – que necessitam de proteção – escapam da gestão pública local, por seus recursos muito limitados. As existentes iniciativas de preservação ambiental se dão pela iniciativa privada. Positivamente, a permanência da propriedade como estruturadora de identidade familiar, em detrimento da sua transformação em produto do consumo dita a relação entre ocupação e uso. E, é o que ainda detém o modo instantâneo e de supervalorização da especulação imobiliária. Essa manutenção de modo agrário permite, ainda, o predomínio da relação urbano/rural

---

<sup>24</sup> Elaborado a partir de respostas obtidas pelo Questionário da pesquisa *in loco*.

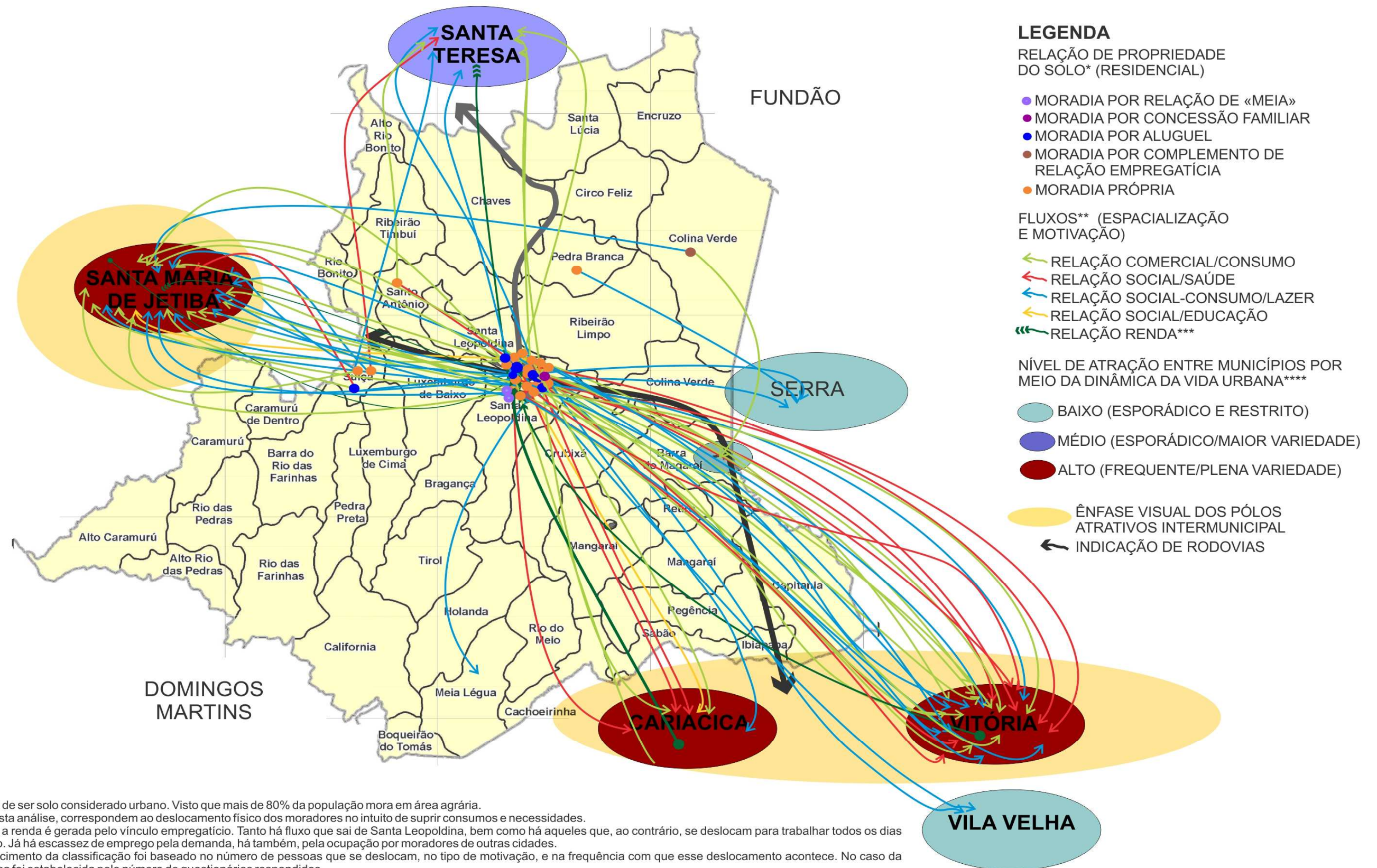
sobre a relação centro/periferia e da distância social estabelecida entre habitar e suprir necessidades para além das possibilidades da propriedade privada. Isso quer dizer que quem mora no rural, mora no “interior” e vai à “cidade” quando precisa. Não necessariamente todos os dias. A não ser os trabalhadores contratados pelo comércio – quando não, a própria família trabalha em seu estabelecimento.

Mediante proposta do ECI, de delegar autonomia municipal, e expostas, as situações supracitadas, somadas ao recurso humano da administração pública local – que não possui clareza de sua atuação e que permite a (re)produção da intensa relação de nepotismo em detrimento da competência, além de conter poucos profissionais com grau de escolaridade/instrução adequados – há explícita contradição entre ideal e prática, o que evidencia o enfraquecimento do município dito autônomo e dificulta sua inserção nas redes de conexão urbana. As políticas estaduais, pautadas no recorte territorial em microrregiões administrativas, não condizem com a realidade. Nem de Santa Leopoldina, nem dos demais municípios pertencentes à Microrregião Central Serrana.

Os municípios que conformam as microrregiões, em geral, possuem contextos parecidos. Isso resulta em valorização excessiva ou desvalorização também excessiva, principalmente na distribuição de recursos, dados por criação de “vocações”, PIB e população total. São, pois, tratados na comum tendência de superficialização, a partir de uma lógica de mercado que (re) produz desigualdades urbano-regionais. Esta realidade estadual é sintetizada na Figura 22, que dispõe a previsão de distribuição de recursos – entre os anos de 2010 a 2015 – por microrregião, sendo a Central Serrana será a que menos receberá recursos. Percebe-se, também, que as atuações de órgãos estaduais nesta Microrregião se concentram mais na instrução e indução do modo de exploração das terras de agricultura familiar, no estímulo à aquisição de empréstimos e subsídios voltados a esse tema e nas instalações e melhorias de infraestrutura básica (vias, geração de energia, tratamento de dejetos). Essa condição elucida a estrutura das comunidades agrárias, em boa parte unida internamente por associações.

## ESQUEMA GRÁFICO 6 -

## ESPACIALIZAÇÃO ANÁLITICA DA RELAÇÃO PROPRIEDADE PRIVADA/FLUXOS HUMANOS INTRA E INTERMUNICIPAIS



\* Independente de ser solo considerado urbano. Visto que mais de 80% da população mora em área agrária.

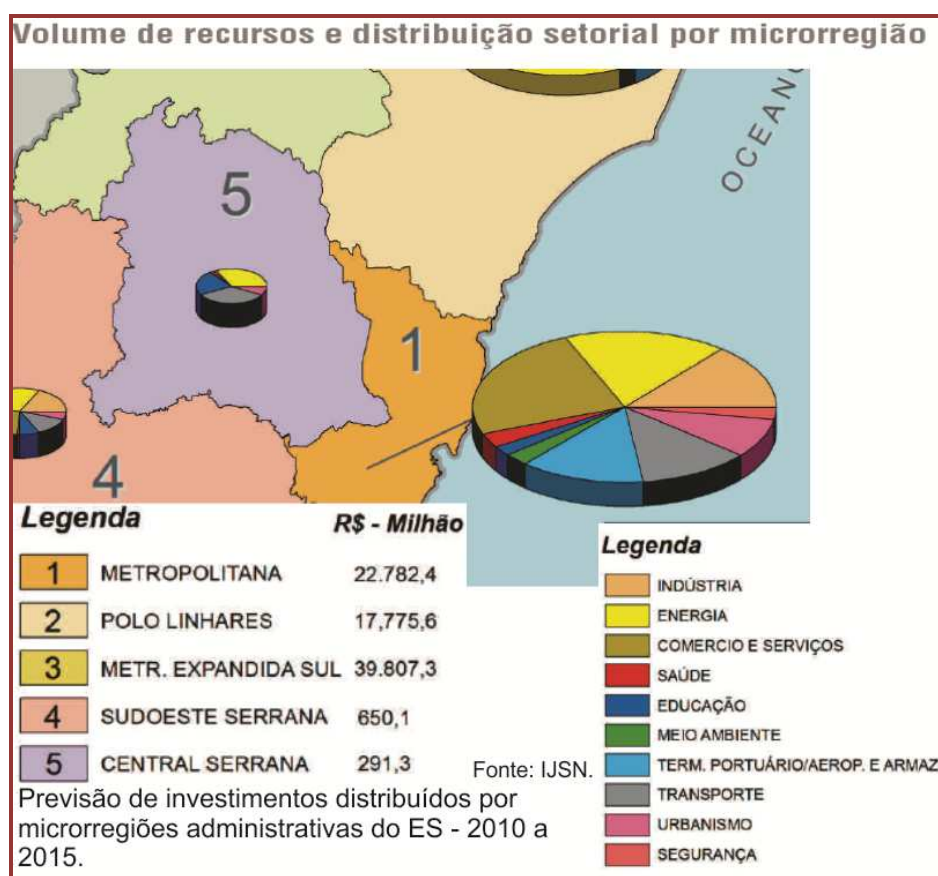
\*\* Os fluxos, nesta análise, correspondem ao deslocamento físico dos moradores no intuito de suprir consumos e necessidades.

\*\*\* Neste caso, a renda é gerada pelo vínculo empregatício. Tanto há fluxo que sai de Santa Leopoldina, bem como há aqueles que, ao contrário, se deslocam para trabalhar todos os dias neste município. Já há escassez de emprego pela demanda, há também, pela ocupação por moradores de outras cidades.

\*\*\*\* O estabelecimento da classificação foi baseado no número de pessoas que se deslocam, no tipo de motivação, e na frequência com que esse deslocamento acontece. No caso da quantidade, essa foi estabelecida pelo número de questionários respondidos.

OBS: A presente análise também serviu para demonstrar que o centro é mais frequentado por moradores do próprio centro que os das comunidades agrárias.





**Figura 22:** Demonstrativo gráfico do volume de recursos previsto microrregião com a divisão por atividades econômicas

Fonte: Site do IJSN

Acesso em: Setembro/2013

No que tange à compreensão da preservação do sítio urbano, constata-se a escassa atuação em ações de fiscalização, manutenção, colaboração, promoção. Há (re) produção de discursos de interesse econômico, porém pela lógica de mercado (pela objetificação e consumo), reduzindo a importância da preservação à exploração econômica pelo setor turístico. Ainda assim, tudo permanece no discurso (ou quase tudo). Na abstração. A sua condição atual se dá, em grande parte, pela vivacidade ali frequente. Dada, essencialmente, pela diversidade de atividades.

Diante do exposto, e somando as condições de potencialidade dos instrumentos estudados, se presume ser quase inalcançável a preservação do sítio em Santa Leopoldina, por boa parte deles. Isso porque sua complexidade não abrange disputas de interesse mercadológico ainda tão intensos como em outros locais. Interessante recuperar a informação de que o ECI é elaborado para soluções de problemas sociais presentes em grandes centros, pela ocupação excessiva e

desordenada. Pela intensa especulação imobiliária e pelo consumo do solo e de sua potência econômica, virando moeda de troca. Mas a atuação de poucos instrumentos, porém bem aplicados e complementados pode gerar aspectos positivos à em associação ao tombamento.

#### **4.4 Instrumentos e estratégias políticas de desenvolvimento urbano e preservação do patrimônio em Santa Leopoldina**

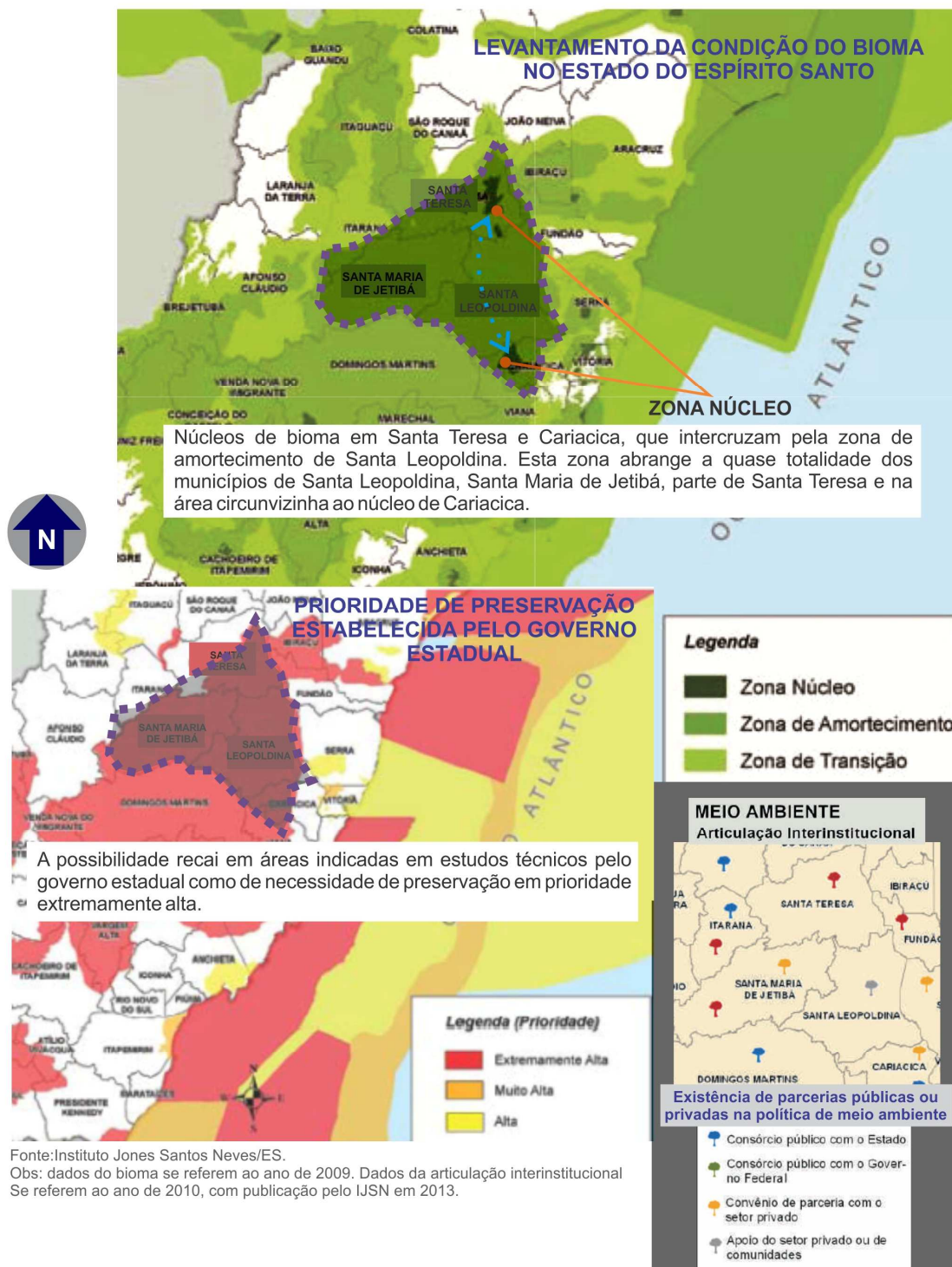
##### **4.4.1 Planos microrregionais**

A percepção da dificuldade de gerir a autonomia municipal em Santa Leopoldina permite pensar em soluções para além do limite territorial administrativo; uma vez que sua territorialidade – a vivência social – já tem sua espacialização extensa a outros municípios. Soma-se a essa situação a ineficácia de delimitação de microrregiões administrativas estaduais que reúna os semelhantes e priorize setores econômicos potenciais, em detrimento de investimentos de necessidades primárias, gerador de fragmentação num nível maior que dos núcleos urbanos.

As políticas regionais devem propiciar a reunião de situações críticas, mas também as potencialidades de soluções nelas próprias.

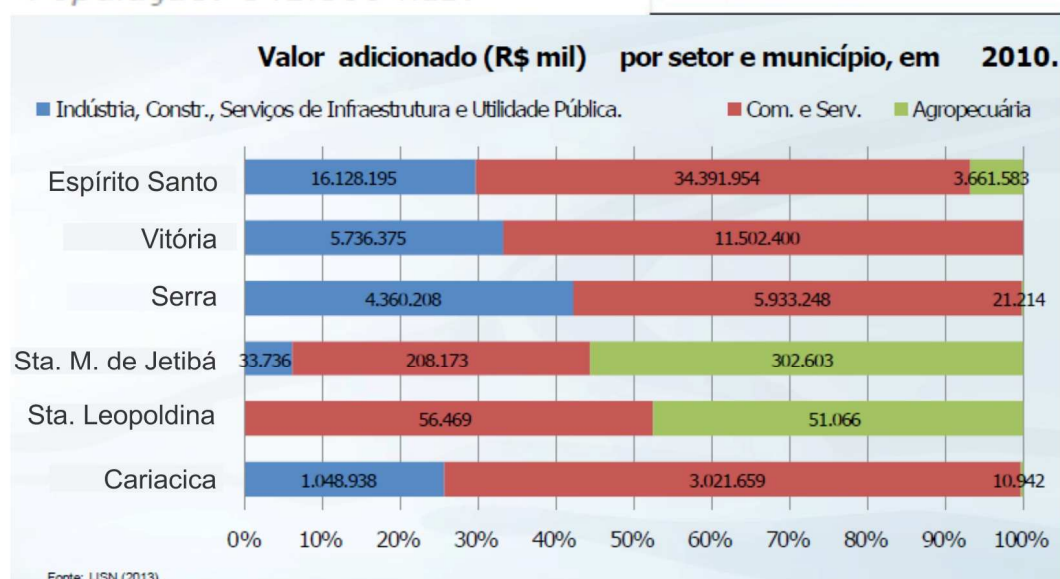
Para o exercício de implementação destes instrumentos em Santa Leopoldina são elaboradas estratégias políticas de desenvolvimento e preservação conjuntas em microrregiões hipotéticas nos Esquemas Gráficos 7 e 8.

**ESQUEMA GRÁFICO 7 - HIPÓTESE A - POSSIBILIDADE DE OUTRA TERRITORIALIDADE PELA NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA**





**ESQUEMA GRÁFICO 8 - HIPÓTESE B - POSSIBILIDADE DE OUTRA TERRITORIALIDADE PELA POLÍTICA DAS ÁGUAS - ELABORAÇÃO DO PLANO DA BACIA DO RIO SANTA MARIA DE VITÓRIA (MICRORREGIÃO JÁ DELIMITADA)**



Fonte: Diagnóstico de Demandas Hídricas - Região Hidrográfica do Rio Santa Maria de Vitória, 20/05/2014.

**Hipótese A:**

A partir da elaboração de uma microrregião que tem como premissa a preservação do bioma Mata Atlântica, se coloca como municípios afins Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa e Cariacica. Todos possuem grandes extensões de mata, são considerados de alta prioridade na estratégia de preservação ambiental estadual, e todos possuem articulações entre instituições - públicas ou privadas - que podem propiciar subsídio financeiro, conhecimento técnico, fiscalização, estratégia de sustentabilidade a partir da exploração restrita e consciente.

No caso da preservação do sítio tombado de Santa Leopoldina, a Mata Atlântica é parte intrínseca à condição de manutenção, tanto da paisagem, da referência e identidade, como modo de impedimento da expansão urbana na área e associada deturpação da relação entre o natural e o construído. Nesse sentido, a mata ciliar, quase inexistente no núcleo urbano, pode ser recomposta e preservada, gerando bônus também para a preservação e uso adequado dos recursos hídricos. Isso também pode restringir ocupações irregulares das margens (permitir a manutenção das visadas e, inclusive, pode ser estratégica para a indução à melhoria dos edifícios do sítio, no sentido de corroborar para a manutenção tanto estética da unidade construída, como do diálogo entre edifícios e o meio. Restrições de índices urbanísticos - já normatizados pela Secretaria Estadual de Cultura - podem ser mais eficazes, se a fiscalização pela preservação ambiental ocorrer de forma incisiva em detrimento da fiscalização que dever acontecer pela prefeitura e/ou pela Secretaria Estadual de Cultura. O INCAPER possui estrutura física e corpo técnico no município. O apoio conjunto dos municípios pertencentes À hipotética microrregião pode sustentar com maior conteúdo a necessidade de fiscalização, de sanções administrativas, de ordenamento equilibrado.

**Hipótese B:**

A microrregião delineada pela bacia do rio Santa Maria de Vitória permite agregar esforços para condutas de readequações das ocupações pré-existent e ordenamento das áreas de expansão. Poder também contribuir para novas formas de exploração agrícola, com ênfase nas formas de cultivo orgânico. Para tanto, os subsídios podem ser captados para a microrregião, ao invés de municípios isolados ou pessoas físicas - agricultores. A elaboração do enquadramento da água

(qualidade de água que se pretende conseguir por meio de reajustes de condutas coletivas - sociedade e instituições) pode ser suporte, também no modo de ocupação do solo, principalmente às margens dos cursos de água. Interessante observar que o andamento da elaboração do plano da bacia do rio Santa Maria de Vitória está na fase de Enquadramento. A fase anterior, o diagnóstico, formulado com a participação, em Santa Leopoldina, das associações de diversas comunidades, e demais indivíduos da sociedade local, incorpora situações concretas do modo de vida ali (re)produzido. O fato gera maior confiabilidade nas indicações posteriores das condutas a serem tomadas. Outro fato importante é que a conduta incorreta diante das normas gerará ônus financeiro ao proprietário, uma forma de evitar o não cumprimento do pacto de recuperação e preservação entre administração pública e sociedade.

Diante da similitude de contexto econômico - geração de receita - municipal entre Santa Leopoldina e Santa Maria de Jetibá, é interessante o desenvolvimento de um consórcio municipal baseado na premissa de investimento e coordenação da agricultura familiar, com ênfase na produção orgânica, tendo outras possibilidades de reforço:

A construção coletiva, pela sociedade organizada e órgãos públicos de valorização do produto agrícola, como o uso do galpão antigo da empresa gaia (em desuso e localizado no núcleo urbano de Santa Leopoldina), pode gerar processamento de produto primário. A durabilidade do produto é maior do que in natura, o empacotamento gera a possibilidade de criação de uma marca local (estimulando uma propaganda positiva), e, principalmente, não depende de recursos privados, pois as associações e o consórcio podem unir forças nesse sentido. Assim não há necessidade de parcerias público-privadas para estimular a economia local.

Consórcio ou acordo com o município de Cariacica - que além de possuir o maior porto seco do estado e da matriz do CEASA, tem tendência de logística de distribuição de produtos. O escoamento pode ser barato, pois Santa Leopoldina possui estrutura viária e frota de caminhões necessária.

O fato de reativar o galpão, que se localiza no núcleo, mas é afastado do sítio tombado, pode gerar um fluxo maior de pessoas no sítio, demandando maior comércio local, e dando subsídios à manutenção da diversidade de usos dos edifícios, auxiliando também na vontade de preservação pela valorização estética

agregada ao comércio/serviço e até para o uso residencial. Pode ser, por fim, oportunidade técnica e financeira de amenizar deteriorações do sítio por inundações causadas em períodos de chuva. Soluções podem ser estudadas e implantadas nesse sentido.

#### **4.4.2 Plano Diretor (extensivo aos planos municipais setoriais)**

O Plano Diretor Municipal de Santa Leopoldina, do modo como elaborado, trata as questões de modo superficial e sucinto. O zoneamento ainda é delimitado por mapa descritivo que demarca as áreas por propriedades particulares e nomes dos respectivos proprietários. Ainda, restringe-se ao levantamento da realidade, com pouca influência de estratégias a longo prazo. Não são estipulados índices urbanísticos, não são normatizadas as particularidades de cada área.

O plano municipal deve conter, no caso de núcleos urbanos menos complexos, diretrizes mais específicas, normatizações e demais aparatos legais que permitam a concretude da expansão da ocupação do solo de maneira ordenada; já que ainda não se permite situações de desigualdades nas distribuições dos ônus. Os instrumentos de solo criado e transferência do direito de construir são incluídos no plano, mas não são normatizados por lei específica. Ainda que fossem, não têm capacidade de gerar resultado, frente a dinâmica econômica existente.

Assim como o desenvolvimento urbano, a preservação do patrimônio deve ser uma das estratégias políticas do plano, aliada às outras normas e ações. A isenção do IPTU pode ser direcionada para tal.

#### **4.4.3 Unidades de Conservação**

A preservação do ambiente natural é uma oportunidade de desenvolvimento pautado no respeito ao local. Isso quer dizer que, tendo o discurso um caráter mundial, a institucionalização de áreas protegidas, por meio de Unidades de Conservação, é uma premissa política consistente o suficiente para, de forma inteligente, gerar subsídios e parcerias que envolvam recursos de implantação de um sistema atuante de proteção. A unidade deve ser fundamentada em estudos de contextos pré-existentes, quando planejada e delimitada. Assim, as culturas locais que dependem economicamente da área, podem ser contempladas por diretrizes de condutas equilibradas entre a exploração e a preservação.

No caso de Santa Leopoldina, a instituição de unidades de conservação, em conjunto com uma estratégia política e econômica voltada para a implementação de culturas agrícolas orgânicas, pode contribuir para o crescimento da economia, a manutenção da população em suas propriedades agrárias, somado ao maior planejamento da expansão urbana e à iniciativas que permitam a diversidade de atividades perdurar no sítio urbano – incrementos na variedade e na qualidade de serviços e comércios, ambientes culturais e propícios aos encontros e festividades, etc.

#### **4.4.4 IPTU – isenção**

A isenção do IPTU, se utilizada de maneira que a realidade permite, pode ser um complemento ao tombamento de modo eficaz. No caso de Santa Leopoldina, isentar um proprietário de IPTU, apenas pelo fato de ser o imóvel tombado, não condiz com a falta de condições financeiras de manutenção frequente, e, também com a ausência de uma consciência maior, que dê a devida importância ao ato de restrições individuais pelo bem do coletivo. Assim, baseado na experiência pontuada no Capítulo 2, do município de Pelotas, no estado do Rio Grande do Sul, e somada a outras pertinências contextuais, a isenção do IPTU pode se dar como a seguir exposto.

Por iniciativa da prefeitura municipal uma associação dos proprietários de imóveis tombados é estruturada, tendo como premissa a participação em um consórcio. Deve haver auxílio técnico da prefeitura, promovendo estudo inicial das condições de preservação em detrimento do disposto em leis e normatizações. Devem ser estipulados graus de urgência na manutenção dos imóveis, com indicações do que deve ser realizado para tal. A isenção total deve se dar no primeiro ano, imediata a todos pertencentes do consórcio. O recurso arrecadado deve destinar a obras de um ou mais edifícios (de acordo com montante de valor, a urgência e os tipos de intervenções) durante o exercício. No ano seguinte, a vistoria deve ser refeita, a lista de graus reavaliada e ampliado o número de imóveis objeto de intervenções. O responsável pela obra, com o recurso de todos os proprietários, deve ser o proprietário do imóvel, que, ao final, apresenta prestação de contas à associação – independente do consórcio. Não se cumprindo, o mesmo deve ser obrigado a repor a quantia e, em caso de não cumprimento técnico, ser também obrigado a executar

a obra sem auxílio do consórcio, sob pena de exclusão do grupo, bem como outras sanções a serem acordadas na criação do mesmo. Essa é uma hipótese de aplicação imediata, em curto prazo, que, após um determinado período pode, além de contribuir para a manutenção, naturalmente envolver a sociedade. Pode, também, permitir, em outros momentos, usos de instrumentos com finalidades mais pontuais.

No caso de Santa Leopoldina, a inferência deste estudo destina apenas este instrumento de aplicação municipal e pontual, específica na atuação da preservação.

#### **4.4.5 Gestão democrática**

A forma de organização social dos grupos por comunidades pode ser um potencial gestor e formulador de contextos positivos, tanto ao desenvolvimento urbano e econômico, como na valorização do ato de preservação do sítio histórico, inserido na importância de preservação do ambiente.

Existem iniciativas bem sucedidas, para obtenção de financiamentos ofertados pelo Governo Federal às produções agrícolas, assim como a participação das comunidades em cursos técnicos e ações instrutivas de tratamento adequado dos dejetos – esgoto – uma vez que a área agrária não possui captação destes<sup>25</sup>.

Porém, é sensível às análises a eficácia dos grupos encerrada aos seus interesses exclusivos. A sedução pela participação ativa na gestão da preservação deve se iniciar por meio da instrução e dos debates. Por exemplo, a criação do Conselho Municipal de Preservação deve contemplar representantes de todas as associações das diversas comunidades. Esse conselho deve atuar não pontualmente no tema sítio urbano tombado, mas na preservação ambiental do núcleo de Santa Leopoldina, incluindo-se o ambiente natural com todas as peculiaridades que se somam às edificações e ao traçado urbano. Esse vínculo pode gerar sentimento de pertencimento maior, pela constituição amplamente agrária da sociedade local.

---

<sup>25</sup> Informações obtidas por profissionais técnicos do INCAPER, que trabalham no município, bem como a leitura do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (2011-2020).

## CAPÍTULO V – CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os percursos investigativos adotados permitem tecer algumas considerações diante das questões referentes ao objeto. Foram aqui numeradas e evidenciadas em negrito. Todas, dentro das possibilidades, indicam continuidades que rogam por discussões mais profundas. Em específico, a construção da metodologia para se pensar um modo de qualificar a complexidade urbana, pode ser objeto de outras experiências, com abertura para se tornar um instrumento de boa condução ao conhecimento de contextos locais, com pretensões a estratégias políticas de planejamento e gestão.

1- O **instituto do tombamento** ainda é opção abrangente na elaboração de políticas de preservação cultural, em todas as esferas públicas. Apesar das possibilidades, não apenas pelos instrumentos da política urbana, mas mesmo pela política de preservação, este ainda é considerado essencial. Há recentes discussões intelectuais e práticas que retratam a necessidade de outras vias para a proteção e salvaguarda do patrimônio. Há esforços de se equiparar o grau de atuação e importância entre o tombamento e outros instrumentos, como o inventário, mas, ainda não há esclarecimentos suficientes, sequer para os técnicos atuantes na área. Se há dificuldade dentro de uma política específica e convergente a um único objeto/objetivo, o que dizer da adoção consciente dos instrumentos urbanísticos, que são abrangentes e completamente adaptáveis caso a caso. A construção de um patrimônio nacional, estadual, local, comunitário, enfim, nas suas mais diversas escalas segue, ainda, muitas vezes, interesses de grupos pequenos e elitistas, que elegem acervos regradados por valores de uma lógica conservadora; priorizam estéticas e simbologias clássicas, eruditas, objetos que ditam a história de famílias abastadas – que perduram com seus descendentes; com frequência, significam a repressão pelo poder, seja ele político e/ou econômico –, desconsiderando as várias histórias que teceram e corroboraram para o contexto atual urbano. A identidade é construída posteriormente, em vários casos por meio do apelo econômico – diretamente vinculada à atividade turística – ou, por meio de orientações de educação patrimonial restrita a um número reduzido de aulas nas instituições de ensino fundamental e médio e, quase sem continuidade e densidade. Diante destas situações, a limitação administrativa da propriedade privada é vista como punitiva,



vergonhosa, que engessa as possibilidades econômicas individuais. Sem o sentimento de contribuição particular para a memória coletiva, vem a indignação e a exigência reparadora por parte dos proprietários, que, não tendo vontade e/ou recurso, optam por se abster da manutenção ou, então, ignoram as normatizações, deixando o bem se deteriorar ou se modificar substancialmente. A contribuição advinda pelo tombamento se torna obrigação pesadosa, para quem possui o bem eleito; e, de certa forma, esquizofrênica aos olhos das administrações, que ora enxergam o patrimônio como entrave ao desenvolvimento progressista (aquele que ainda reproduz a mentalidade modernista de destruição pelo fetiche do novo), ora o avaliam como oportunidade econômica (pela objetificação de tudo e todos, produtos consumíveis na barbárie capitalista). Esse instrumento abre um caminho para a compreensão da necessidade da preservação e da mediação entre os interesses privado e difuso, mas não resolve em sua época e não resolve hoje esse entrave. Talvez falte uma revisão de seus objetivos, no sentido de preservar não o envoltório, mas os valores que incidem sobre o patrimônio. Assim, talvez, a extrema condição posta à pré-existência de se separar dos outros tempos e espaços possa ser revista. Esta é, talvez, uma dificuldade que perpassa pelo instrumento do tombamento, mas que não se torna exclusivo deste.

2- A **autonomia municipal** anunciada na Constituição de 1988 e oficializada pela normatização do Estatuto da Cidade é uma via de duas mãos para o planejamento e para a preservação. Permite, em tese, a adequação de diretrizes gerais ao conteúdo local. Mas, pela impossibilidade de consolidação da autonomia – principalmente em locais poucos desenvolvidos –, as esferas estadual e federal ainda perduram na condução destes. As cidades que comportam grande número de cidadãos acabam por se assegurar tanto no nível dos profissionais atuantes nos setores públicos, como na facilidade de parcerias público privadas. Essa situação não é garantia de função social, igualdade de condição, longe disso, chega, muitas vezes, a reproduzir a desigualdade socioespacial, induzindo a especulação imobiliária e econômica. Mas, há que se admitir, uma das grandes dificuldades em cidades com um grau de complexidade bem menor, é, justamente, a impossibilidade de estudos que desvendem situações de seu contexto, em prol da interpretação coerente quando na adoção dos instrumentos. É, então, que se observam duas situações extremas: cidades de grande complexidade completamente fragmentadas e com políticas

públicas mercadológicas e/ou pautadas em marketing social para a autopromoção; e cidades com reduzido grau de complexidade urbana, tendendo a diversidades que se encontram no homogêneo. No caso destas últimas, como não há compreensão, há reprodução do discurso, passividade e permissividade diante de ações privadas que vão ao desencontro do estipulado na legislação.

3- O **Estatuto da Cidade** dispõe de instrumentos não inovadores, mas transfigurados para a atuação do ordenamento urbano. Porém, as possibilidades vão além dele. Articulações entre políticas setoriais são de necessidade cada vez maior para a condução de uma administração municipal. Os instrumentos podem ser considerados elos de conexão. Por isso se configuram como híbridos, estão entre facetas distintas, comuns, mas que indiferente da condição, precisam se unir de forma coerente, complementando e/ou reforçando. Assim a política urbana aplicada faz mais sentido quando se consideram as demais políticas atuantes no mesmo espaço-tempo social: políticas sociais, ambientais, culturais, econômicas. A priori, se admite aqui, a quase impossibilidade – e a prepotência diante das nossas restrições humanas – do planejamento pautado na visão onírica. Mas há inúmeras possibilidades de transformação da realidade pela parceria, pela inter-relação real e pelo trabalho de se melhorar a comunicação de um modo geral. Em relação aos **instrumentos com potenciais voltados à preservação do patrimônio edificado**, esses não devem e nem precisam ser amplamente empregados. Devem ser escolhidos pelo conhecimento do contexto local. E, de modo bem detalhado, devem ser normatizados, um em função do outro, sob a pena de haver discordâncias aplicativas. Como o exemplo de Santa Leopoldina, não há possibilidades contextuais da transferência do direito de construir ser um potencial preservador, pois não há riscos de danos por especulações imobiliárias – os danos ali encontrados são por falta de recurso, ausência de fiscalização, ignorância e, principalmente, adaptação das necessidades quanto aos usos dos imóveis. O indicativo da isenção de IPTU por si só, não é neste caso uma garantia de ação positiva. Mas, ao se notar, pelo estudo do contexto local, que a vivência urbana ali ainda se baseia muito pela inserção individual na comunidade, o sinônimo de grupo adquire mais força. Aliado ao problema da falta de recurso, um consórcio em prol do uso do valor isento do IPTU, aplicado diretamente sobre um bem, cada vez mais torna o processo mais efetivo e a manutenção, por sua vez, com qualidade maior que o uso isolado de cada valor de

IPTU. Existem exemplos reais muito interessantes de aplicação dos instrumentos a partir das realidades locais, que deveriam ser mais bem estudadas e divulgadas.

4- Talvez um dos maiores entraves seja a **ausência de recursos humanos técnicos** e, ainda, a não compreensão do que seja **multidisciplinaridade** prática. O ECI dispõe de instrumentos com múltiplas possibilidades, mas na ausência de uma interpretação conjunta dos vários setores (cultural, social, econômico, ambiental) pode haver adoção pela obrigatoriedade. Ainda há ranços de se setorizar radicalmente em estruturas de secretarias e departamentos que não se comunicam, e, por vezes, competem entre si. Está-se incorporando discursos de parcerias e de ligações em rede, mas ainda não se percebe a permanência científica e técnica do pensamento cartesiano na construção do conhecimento. Por vezes, absurdamente pretende-se uma visão onírica em detrimento desta concepção do renascentista – e modernista. Ideais e utopias a parte, ainda há muita dificuldade para abranger tudo, especialmente sua complexidade. Por esse pensamento, o que se indica como conexão em rede, são as sobreposições. Os nós são sobreposições que devem ser trabalhados de forma conjunta. As sobreposições, ou os nós, devem permitir um pequeno passo para o desenvolvimento e compreensão da complexidade, e não a extrema divisão disciplinar. Assim, a conexão entre preservação do patrimônio edificado e desenvolvimento urbano deve ser estudada, compreendida e assimilada, para que as sobreposições sejam vislumbradas.

5- O **nível de complexidade urbana de Santa Leopoldina** pode ser observado em diversas cidades brasileiras. É fato, contudo, não se traduzir em estratégias de administrações municipais. E, ao mesmo tempo, é fato observado no próprio Estatuto da Cidade, que presume estabelecer instrumentos para soluções de problemas urbanos de grandes e complexos centros urbanos. A diversidade de situações deve ser incorporada à política nacional, de modo a permitir condições mais favoráveis tanto de ordenamento, como de construção e preservação do patrimônio edificado, principalmente os de caráter local. Tal necessidade é aqui solicitada visto que a condição das cidades menos complexas recai em contextos generalizados de: corpo técnico escasso ou ausente na administração municipal; vivência coletiva superior a vivência individual; nível de riqueza menor, porém desigualdade social menos discrepante; caráter de bem de família incidente sobre as propriedades urbanas e rurais, com transmissão pautada na herança e não na troca

mercantil; 5 poucas modificações físicas no tipo de reprodução do espaço urbano, com tendências a seguirem padrões tradicionais de uso, ocupação e relação da propriedade com a vizinhança; 6 a história ainda não possui uma distância temporal e espacial tão grande do cotidiano da população, pela velocidade lenta e pela conectividade precária com escalas maiores que a região onde se localiza.

Como, então, pensar soluções de preservação de patrimônios ainda em lenta elaboração, com escolhas mais pautadas em gostos que representatividades comunitárias? E mais: como inserir este patrimônio ainda em construção, na dinâmica de desenvolvimento e planejamento urbano? A resposta encontrada é voltada para soluções comunitárias: associações, cooperativas, comunhões econômicas, consórcios intermunicipais, etc. Instrumentos que traduzem situações pontuais – direito de preempção, transferência do direito de construir, etc – não são capazes de fornecer a esta realidade, ferramentas políticas e técnicas que contribuam para o exercício do equilíbrio econômico e social – a função social da propriedade do solo. Nestes casos, o incentivo à manutenção da diversidade de usos no centro – que boa parte das vezes recai nos sítios e núcleos com tendência a serem eleitos patrimônio edificado – pode contribuir para a preservação, uma vez que não há necessidade de ampliações ou reformas tão absurdas para manter uma atividade comercial já estabelecida. O que se faz necessário é o estudo das áreas de expansão, e como estas áreas podem gerar cenários de continuidade e não de fragmentação com a área preservada. Infelizmente não é possível aborda-lo neste estudo, mas se configura como um exercício interessante em outras oportunidades. Talvez, dessa maneira, o patrimônio não seja necessariamente capturado pelo setor turístico, e possa efetivamente, colaborar para com o urbano, como pré-existência que dialoga, instrui, exemplifica e elucida outras formas atuais de se existir. O patrimônio não pode ser reduzido à condição de solução econômica – tal como verificável na cidade de Tiradentes, em Minas Gerais. Este deve possuir um caráter de complementaridade urbana, assim como outras necessidades – infraestrutura, equipamentos urbanos, residências, vias, etc. Por esse viés, o Estatuto da Cidade condiz com todas e quaisquer situações, pois neste, a função social da propriedade é justamente a conexão em rede e não em hierarquia de importância dos ônus e bônus da urbanização.

6- Sobre a **classificação de Santa Leopoldina pelo grau de complexidade**, vale ressaltar que, apesar do esforço empregado, muitas informações para a caracterização da sua área, o seu contexto histórico, enfim, para o conhecimento de seu contexto, restringe-se por situações de: 1 – impossibilidade de maior número de visitas locais, que daria um subsídio mais consistente sobre a situação da vida urbana e das reais condições sociais; 2 – Ausência de base de dados sistematizados pela prefeitura municipal; 3 – recurso humano da administração pública sem o conhecimento de informações técnicas; 4 – impossibilidade de aplicação do questionário a maior número de moradores locais, tendo sido as informações ali levantadas, trabalhadas com ciência de possíveis distorções e/ou generalizações. Ainda assim, o estudo é capaz de assimilar fontes primárias e secundárias, com inter-relações entre estatísticas e realidade local. Estas, por sua vez, indicam, em algumas ocasiões, reduções e contradições entre a vida local e dados institucionais, que tendem a homogeneizar e abstrair. Contudo, o estudo levantou críticas pertinentes e é conduzido na tentativa de vincular questões políticas e técnicas de forma equilibrada, não tendendo aos excessos, mas também, não sobrepondo o mérito de cada instância. Em resumo, este representa o possível dentro do real. Não se descarta um certo idealismo que se sobrepôs ao tentar desvincular a necessidade do setor turístico, quando, na verdade, o próprio governo estadual induz esta situação econômica – por ser a mais fácil e exigir menor esforço e recurso?

7- Ao que parece ainda não há clareza no **sentido de preservação**, ainda mais quando esta passa a ser deliberada em propriedade privadas de cidadãos comuns. A consciência humana ainda não possui respeito real às gerações futuras, mas, ao mesmo tempo, não sabe vivenciar seu presente. Assim a construção e preservação do patrimônio na esfera administrativa municipal, é moeda política e entrave ao uso irrestrito da propriedade. A função social por meio deste não acontece de forma sadia, mas pela imposição. O tombamento, ainda que defasado no atual contexto, ainda permanece como instrumento impositivo, por vezes abusivo, por vezes incompreendido. Sem consciência coletiva acerca da importância da preservação não há condições, inclusive, de **gestão democrática**. Isso porque dentro de toda a complexidade do tema, o grau de instrução ainda é precário em boa parte das

idades brasileiras. E por instrução se entende não apenas o acesso à educação, mas o conhecimento e o discernimento crítico.

8- O **planejamento urbano** deve se comunicar cotidianamente com outras esferas e com outros urbanos, não se detendo a retrógradas delimitações territoriais de interesse administrativo municipal. Principalmente em situações de baixas complexidades urbanas. A manutenção de individualização municipal pelo território natural e não pelo território que se constrói, destrói e reconstrói pelo tempo e espaço, já não condiz com as recentes dinâmicas socioeconômicas. Neste contexto a autonomia municipal não deve ser encarada como isolamento urbano. O urbano é para além do território municipal. Ele adentra cidades, campos, desertos, florestas, mares, rios ... o urbano é um acontecimento mundial, suas marcas evidentes estão espalhadas por todos os cantos do planeta. Diante deste fato, como pensar em isolar administrativamente uma parcela da população, se há inúmeras redes que a conecta a várias outras partes do mundo? No mínimo há que situa-la em seu contexto territorial imediato, local, que não está, necessariamente, restrito aos limites municipais. Um rio, por exemplo, com todos os problemas ambientais e com todas as suas potencialidades de supressão das necessidades humanas, muitas vezes, não se inicia e se encerra em uma única cidade. Ao mesmo tempo, esse rio não é um recurso hídrico isolado, ele pertence a uma rede maior, uma bacia hidrográfica que extrapola, quase sempre, até mesmo os limites estaduais, quiçá nacionais. Há densa complexidade porque há coexistências. As possibilidades outras territorialidades com inclusão da questão da preservação não restrita ao construído, mas ao ambiente humano permite uma lucidez de como a forma urbana é disforme quanto ao seu real conteúdo. O ordenamento não pode ser meramente vinculado a diretrizes distintas por zonas, mas deve conceber espacializações que podem tanto intrarrelacionar como inter-relacionar, sem, contudo, perder suas qualidades.

9 - Os seres humanos constroem complexidades tão intensas, e, ao mesmo tempo, ainda não tem a capacidade de absorvê-las, compreende-las e, de certa forma, soluciona-las. Talvez seja porque, contraditoriamente, vive em sociedade, mas são muito individualistas. O fato é que ainda hoje a preservação patrimonial não pode ser colocada sob uma égide própria, que a encerre em sua própria questão. Esta faz parte do desenvolvimento urbano e de todas as modificações ambientais para a vida humana. Seja em seu caráter estético, histórico, afetivo e econômico. A interface

urbana e sua dinâmica atual devem ser parte cotidiana do pensamento de preservação. O caráter de exclusividade e isolamento já não comporta as necessidades humanas. A consciência da diversidade e o respeito a que tanto se tem apontado nos discursos políticos só fazem sentido se são captados e transformados em ação, em prol da melhoria da qualidade de vida. Eis o que significa considerar a função social da propriedade urbana. Cabe aos estudos técnicos e científicos acerca da preservação cultural, discussões mais profundas sobre o conteúdo, os seus significados atuais, suas importâncias atuais, ainda que sob o alicerce histórico. A disciplina história não pode ser utilizada de forma a reduzir a complexidade atual, deve, ao contrário, atribuir valor a um conjunto de motivos. Caso contrário, é impossível desvencilhar todos os significados em prol de um capitalismo cruel que a tudo objetifica e transforma em simples mercadoria de consumo. Mas a economia é a forma produtiva do homem, a forma como ele transforma e molda tudo ao seu redor, para sua (sobre) vivência. E o caráter econômico deve ser considerado presente como valor agregado a questão patrimonial.



## REFERÊNCIAS

### Bibliografia

A AVALIAÇÃO do Desenvolvimento Socioeconómico, Manual Técnico II: métodos e técnicas instrumentos de enquadramento das conclusões da avaliação: análise multicritério. Disponível em: <[http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id\\_page=548](http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_page=548)>. Acesso em: 03 set. 2013.

AMORIM, V. A. J. de. **Direito urbanístico**: legislação urbanística e estatuto da cidade. São Paulo: Baraúna, 2012.

ALFONSIN, B. de M.; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALMEIDA, R. H. de; ANDRADE, B. A. de. **Uma rota patrimonial para o rio Santa Maria da Vitória**: instrumento de conservação territorial. In: SEMINARIO DE PAISAJES CULTURALES UDELAR/UPC [Conpadre n.11/2012], 2, 2012, Montevideo [Uruguay]. Actas... Montevideo: Red Conpadre, 2012. p. 01-15. Disponível em:<[www.conpadre.org](http://www.conpadre.org)>. Acesso em: 01 set. 2013.

ARROYO, M. A.. O trabalho multidisciplinar na construção das políticas públicas de proteção ao patrimônio cultural. De Jure. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 6, p.152-162, jan/jun.2006.

BOCH, Q. M.. **Fundamentos jurídicos do meio ambiente criado e os principais instrumentos de proteção do patrimônio ambiental cultural material**. UCS, 2011. Mestrado (Dissertação de Mestrado) Universidade de Caxias do Sul: Caxias do Sul, 2011.

BONDUKI, N.G.. Origens da habitação social no Brasil. In: **Análise Social**. Lisboa, v. XXIX, p. 711-732, 1994. Disponível em: [http://analisesocial.ics.ul.pt/?page\\_id=14](http://analisesocial.ics.ul.pt/?page_id=14). Acesso em: 03 set. 2013.

BURTET, T. M.. **Noções gerais de direito imobiliário**. Curitiba: IESDE, 2007.

BUTZKE, L.. **O papel das associações de municípios na dinâmica do planejamento regional e urbano em Santa Catarina. Estudo de caso sobre a trajetória da AMAVI**. Mestrado (Dissertação de Mestrado em Sociologia Política) Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

CALDARELLI, S. B.. A preservação do patrimônio cultural em planejamento ambiental. In: **Anais do 4º Encontro Nacional de Estudos sobre o Meio Ambiente**. Cuiabá: Universidade Federal do Mato Grosso. 1993, p. 258-265.

CARLOS, A. F.. A. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007.

CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. **O Estatuto da cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CASTRIOTA, L. B.. Inventários urbanos como instrumentos de conservação. In: LIMA, Evelyn Furquim Werneck e MALEQUE, Miria Roseira (Orgs.). **Espaço e Cidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2007.

\_\_\_\_\_, L. B.. **Patrimônio cultural**: conceitos, políticas, instrumentos. São Paulo: Annablume, 2009.

\_\_\_\_\_, L. B.. Conservação e valores: pressupostos teóricos das políticas para o patrimônio. In: GOMES, M. A. A. de F.; CORRÊA, E. L. (Orgs.). **Reconceituações Contemporâneas do Patrimônio**. Salvador: EDUFBA, 2011.

CANEPA, C.. **Cidades sustentáveis**: o município como locus da sustentabilidade. São Paulo: RCS, 2007.

CHOAY, F.. **O patrimônio em questão**: antologia para um combate. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

COLESANTI, M. T. M.; CAMPOS, S. R. M.. A tutela do patrimônio cultural e o município de Uberlândia-MG. **Revista da Faculdade de Direito da UFU**. v. 40, n.2. 2012. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/18609> >. Acesso em: 02 jul. 2013.

COLETÂNEA de Leis sobre preservação do Patrimônio. Rio de Janeiro: IPHAN, 2006.

DERBLY, R. J. P.. Direito de Superfície. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 7, n. 53, jan. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2543>>. Acesso em: 01 set. 2013.

DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B.(Orgs.). **Economia e território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coords.). **Revisitando o Instituto do Tombamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FERNANDES, E. (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERREIRA, M. Sustentabilidade e planejamento urbano regional. **Ciência et Praxis**. v. 6; n. 11. 2013. Disponível em: <[www.edifesp.fespmg.edu.br/index.php/scientae](http://www.edifesp.fespmg.edu.br/index.php/scientae)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

FIORILLO, C. A. P.. **Estatuto da cidade comentado**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FIUZA, C.. **Direito Civil**: curso completo. 11. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

FULGENCIO, P. C.. **Glossário Vade Mecum**: administração pública, ciências contábeis, direito, economia, meio ambiente. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.

HUMBERT, G. L. H.. O estudo de impacto de vizinhança como instrumento de proteção ao meio ambiente cultural. **Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 27, maio/jun. 2006.

INCAPER. **Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural PROATER 2011-2013**. Santa Leopoldina. Planejamento e Programação de Ações. Vitória: 2011. Disponível em: <[http://www.incaper.es.gov.br/proater/municipios/Centro\\_cerrano/Santa\\_Leopoldina.pdf](http://www.incaper.es.gov.br/proater/municipios/Centro_cerrano/Santa_Leopoldina.pdf)>. Acesso em: 08 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural PROATER 2011-2013**. Santa Teresa. Planejamento e Programação de Ações. Vitória: 2011. Disponível em: <[http://www.incaper.es.gov.br/proater/municipios/Noroeste/Santa\\_Teresa.pdf](http://www.incaper.es.gov.br/proater/municipios/Noroeste/Santa_Teresa.pdf)>. Acesso em: 08 ago.2013.

\_\_\_\_\_. **Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural PROATER 2011-2013**. Santa Teresa. Planejamento e Programação de Ações. Vitória: 2011. Disponível em: <[http://www.incaper.es.gov.br/proater/municipios/Centro\\_cerrano/Santa\\_Maria.pdf](http://www.incaper.es.gov.br/proater/municipios/Centro_cerrano/Santa_Maria.pdf)>. Acesso em: 08 ago 2013.

LACERDA, N.; ZANCHETI, S. M. (Org.). **Plano de gestão da conservação urbana: conceitos e métodos**. Olinda: CECI, 2012.

LEFÈBVRE, H.. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

\_\_\_\_\_. **A produção do espaço**. 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão : início - fev.2006

\_\_\_\_\_. **De lo rural a lo urbano**. Antologia preparada por Mario Gaviria. Trad.: Javiez Gonçalfz-Pueyo. 4. ed. Barcelona: Edicions 62. Disponível em: <http://www.ebah.com.br/content/ABAAetXYAB/henri-lefebvre-lo-rural-a-lo-urbano>. Acesso em: 08/08/2013.

MACIEL, M. A.. **Unidades de conservação: breve histórico e relevância para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9870](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9870)>. Acesso em: 28 ago. 2013.

MADEIRA, C.. **Híbrido: do mito ao paradigma invasor?**. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2010. Disponível em: <[www.mundossociais.com/temps/livros/04\\_28\\_11\\_39\\_hibridismofftindiceint.pdf](http://www.mundossociais.com/temps/livros/04_28_11_39_hibridismofftindiceint.pdf)>. Acesso em: 07 jul. 2014.

MALERONKA, C.. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana, 2010**. Doutorado (Tese de Doutorado – Área de Concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo). São Paulo: FAUUSP, 2010.

MANZATO, M. C. B.. **Transferência do direito de construir como uma das formas de indenização do tombamento, 2007**. Dissertação (Mestrado – Direito). São Paulo: PUC, 2007.

MARICATO, H.. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada. In: WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública**. São Paulo: EDUC, 2009.

MILLER, R. J.; D'ANGELIS, M.. Brasil, Povos Indígenas E a Doutrina Do Descobrimto, Do Direito Internacional (Brazil, Indigenous Peoples, and the International Law of Discovery). **Brooklyn Journal of International Law**, v. 37, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2009046>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

MELO, M. A. F.; TEIXEIRA, S. M. L.. Proposta de compensação fiscal para assentamentos de populações carentes em Manaus-AM. In: **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Manaus 2008: O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanços e Perspectivas**. Org.: Nelson Saule Júnior et al. Porto Alegre: Magister, 2009.

- MIRANDA, C et. al. **Planejando o desenvolvimento sustentável: a experiência recente do Nordeste do Brasil**. Brasília, Distrito Federal: IICA – Instituto Interamericano de cooperação para a Agricultura, [199-?]
- MIRANDA, M. P. de S.. O Estatuto da Cidade e os novos instrumentos urbanísticos de proteção ao patrimônio cultural. In: RODRIGUES, J.E.R.; MIRANDA, M. P. de S. **Estudos de direito do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- MIRANDA, N. V.. **Gestão de sítios históricos: a transformação dos valores culturais e econômicos em programas de revitalização em áreas históricas**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2008.
- PAZ, R. J et al.. **Unidades de conservação no Brasil: história e legislação**. João Pessoa, PB: Ed. Universitária da UFPB, 2006.
- PESSÔA, J.; PICCINATO, G.. **Atlas de Centros Históricos do Brasil**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2007.
- PESTANA, L. M.. Direito de Preempção Urbanístico. In: Revista de Direito da Cidade. v. 3, n.1. 2011. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/issue/view/738>>. Acesso em: 23 jan. 2014.
- QUEIROZ, R. Z.. **O papel do porto no desenvolvimento do Sítio Histórico de Santa Leopoldina**. [S.l.]: [s.n.], 2012.
- RABELLO, S.. **O Estado na preservação de bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.
- \_\_\_\_\_, S.. Estatuto da Cidade e a Preservação do Patrimônio Cultural Federal: compatibilizando a gestão. In: FINK, Daniel Roberto (Org.). **Temas de Direito Urbanístico 4**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005, p. 39-52
- REIS, N. G.. Patrimônio cultural e problemas urbanos. In: GOMES, M. A. A. de F.; CORRÊA, E. L. (Orgs.). **Reconceituações Contemporâneas do Patrimônio**. Salvador: EDUFBA, 2011.
- RIBEIRO, A. C. T.. **Por uma sociologia do presente: ação, técnica e espaço**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- RIBEIRO, S. B.. **Brasília: memória, cidadania e gestão do patrimônio cultural**. São Paulo: Annablume, 2005.
- SANTOS, M.. **A urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: EdUSP, 2005.
- SARNO, D. C. L. di. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Manole, 2004
- SERRA, G.. **Pesquisa em arquitetura e urbanismo: guia prático para o trabalho de pesquisadores em pós-graduação**. São Paulo: Edusp, 2006.
- SILVA, J. A.. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- SCHWARZ, F.. **O município de Santa Leopoldina**. Vitória: Traço Certo, 1992.
- SOUZA, L. A.. Planejando o Território Regionalmente: Planos Diretores para Além dos Limites Municipais. In: Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Manaus 2008. Nelson Saule Júnior et. al (Orgs). O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988: balanços e perspectivas. Porto Alegre: Magister, 2009.

TSCHUDI, J. J. Von. **Viagem à Província do Espírito Santo: imigração e colonização Suíça 1860**. Vitória: arquivo público do estado do Espírito Santo, 2004.

VARGAS, H. C. e CASTILHO, A. L. H. de (Orgs.). **Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados**. 2. ed. Barueri: Manole, 2009.

VALCÁRCEL, J. O. El Patrimonio territorial: El território como recurso cultural y económico. In: **Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid**. Número 4. Espanha: 1998. Disponível em: [www.dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2239512](http://www.dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2239512). Acesso em: 08/08/2013.

VILLAÇA, F.. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

WITTMANN, M. L.; RAMOS, M. P. (Orgs.). **Desenvolvimento regional: capital social, redes e planejamento**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

## Legislação

### Federal

BRASIL. **Constituição** (1934). Constituição da República Federativa do Brasil: Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 21/02/2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição** (1967). Constituição da República Federativa do Brasil: Brasília, 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 21/02/2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 08/04/2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº311/1938**. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Rio de Janeiro: 02 de março de 1938. Disponível em: [www.legis.senado.gov.br](http://www.legis.senado.gov.br). Acesso em: 21/02/2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº4717/65**. Regula a ação popular. Brasília: 29 de junho de 1965. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 21/02/2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº3365/41**. Dispõe sobre desapropriação por utilidade pública. Rio de Janeiro: 21 de junho de 1941. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 15/07/2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº9985/00**. Regulamenta o art.225, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: 18 de julho de 2000. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 01/05/2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº6938/81**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: 31 de agosto de 1981. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 10/03/2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº25/37**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro: 30 de novembro de 1937. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 22/11/2012.

\_\_\_\_. **Lei nº10157/01**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 10 de julho de 2001. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 01/06/2012.

\_\_\_\_. **Lei nº9433/97**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art.21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº8001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº7990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: 08 de janeiro de 1997. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 01/09/2013.

CONAMA. **Resolução nº237/97**. Brasília: 19 de dezembro de 1997. Disponível em: [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br). Acesso em: 18/09/2013.

### **Estadual**

ESPÍRITO SANTO. Conselho Estadual de Cultura. **Resolução nº05/83**. Aprova o tombamento de Bens de domínio privado, integrante do Patrimônio Histórico e Artístico Estadual. Vitória: 30 de julho de 1983. Disponível em: [www.secult.es.gov.br](http://www.secult.es.gov.br). Acesso em: 23/05/2013.

\_\_\_\_. **Resolução nº003/2010**. Dispõe sobre a regulamentação das diretrizes para intervenções nos espaços públicos, lotes e edificações integrantes da Área de Proteção do Ambiente Cultural de Santa Leopoldina. Vitória: 26 de março de 2010. Disponível em: [www.secult.es.gov.br](http://www.secult.es.gov.br). Acesso em: 23/05/2013.

### **Municipal**

SANTA LEOPOLDINA. Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável do Município de Santa Leopoldina-ES (2011/2020). Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável do Município de Santa Leopoldina-ES. Disponível em: [www.santaleopoldina.es.gov.br](http://www.santaleopoldina.es.gov.br). Acesso em: 24/05/2013.

\_\_\_\_. **Lei Complementar nº1223/2007**. PDM – Plano Diretor Municipal da Cidade de Santa Leopoldina – ES. Santa Leopoldina: 2007. Disponível em: [www.santaleopoldina.es.gov.br](http://www.santaleopoldina.es.gov.br). Acesso em: 24/05/2013.

## ANEXOS

ANEXO 1 – Modelo de questionário elaborado para pesquisa *in loco* – respondida por cidadãos locais de Santa Leopoldina em junho de 2014.

Universidade Federal do Espírito Santo  
 Centro de Artes - Departamento de Arquitetura e Urbanismo  
 Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - Mestrado em Arquitetura e Urbanismo  
**Orientadora: Prof. Dra. Renata Hermann de Almeida**  
**Discente: Deborah Augusta do Amaral e Castro**

### FORMULÁRIO DE ENTREVISTA - SENTINDO A VIDA NA CIDADE

Pessoa entrevistada:

Homem

Mulher

Faixa etária 0-15 anos 16 a 30 anos 31 a 50 anos 51 a 60 anos acima de 61 anos

Ocupação:

Grau de escolaridade:

Naturalidade:

1 – Qual bairro mora? Há quanto tempo? Sua residência é própria ou alugada?

2 – No dia-a-dia, por quais ruas costuma andar e para onde vai?

3 – Mora com familiares/conhecidos/sozinho:

4 – Sua família mora toda em Santa Leopoldina? Caso tenha parentes em outra cidade, especifique:

5 – O que mais gosta de ver no centro da cidade? Qual o edifício que mais te chama a atenção e por que?

6 – Você sabe o que é Patrimônio? Sabe por que se deve preservá-lo?

7 – Quais os tipos de lazer e entretenimento gosta de fazer na sua cidade?

8 – Onde costuma comprar alimentos, roupa, sapatos, móveis, eletrodomésticos...?

9 – Qual sua relação com as cidades vizinhas (Vitória, Santa Maria de Jetibá, Santa Tereza, Serra, etc)?

10 – Qual o uso/relação que faz com os rios da cidade (esgoto, água potável, pesca, desportos...)?