



O FINANCIAMENTO LOCAL DA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL: O CASO DAS CIDADES DE NOVA IORQUE E SÃO PAULO

CIPRIANO, Dulcilei

1. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Superintendência de São Paulo
dulci.cipriano@gmail.com

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o Estado em conjunto com a comunidade tem o dever de preservar o patrimônio cultural brasileiro através de sua proteção e promoção. A promoção, via instituição governamental, pode ser realizada através da concessão de incentivos financeiros que contribuam para a preservação do patrimônio cultural, neste caso, edificado. Sendo assim, visto que parte significativa do patrimônio cultural imóvel se encontra em centros urbanos, algumas cidades brasileiras implementaram a Transferência de Potencial Construtivo (TPC) como incentivo à preservação dos imóveis protegidos. Este instrumento urbanístico está previsto no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/ 2001), mas alguns municípios brasileiros, por exemplo, São Paulo, já faziam uso dele muito antes de sua regulamentação por lei federal. Ocorre que este tipo de mecanismo também é utilizado por governos locais de outros países, e a cidade de Nova Iorque foi uma das pioneiras em sua implantação com o *Transfer of Development Rights* (TDR), em 1916. No presente texto nos propomos a analisar a TDR em Nova Iorque e a TPC paulistana, observando seus processos de operacionalização, identificando os pontos de divergência e convergência entre eles, avaliando sua execução durante seu período de vigência.

Palavras-chave: Transferência de Potencial Construtivo; *Transfer of Development Rights*; Patrimônio Cultural; Instrumentos Urbanísticos; Preservação.

Abstract

The Federal Constitution of 1988 establishes that the State and the community must preserve the Brazilian heritage through its protection and promotion. Through the government institution, the promotion can be carried out by granting financial incentives that contribute to the preservation of built heritage. Therefore, since a significant part of the immovable heritage is concentrated in downtown areas, some Brazilian cities have implemented the Transfer of Constructive Potential (TPC) as a financial incentive to designated properties. This urban instrument was established by the City Statute (Law 10.257/2001), but some Brazilian municipalities, for example, São Paulo, already used it long before its passing by federal law. The mechanism has its version in other countries, and the city of New York was one of the pioneers in its implementation with the Transfer of Development Rights (TDR) in 1916. In this text, we propose to analyze the TDR in New York and the TPC in São Paulo, observing their operationalization processes, identifying the points of divergence and convergence between them, and evaluating their execution until now.

Key words: *Transfer of Constructive Potential; Transfer of Development Rights; Heritage, Urban Planning Tools, Preservation.*

INTRODUÇÃO

A designação de um edifício a patrimônio cultural deveria ser um momento de alegria tanto para a sociedade quanto para o proprietário, pois, para o primeiro significa que mais uma parte de sua cultura será preservada e isto garantirá que as próximas gerações poderão usufruir do aparato cultural que este bem encerra, e para o proprietário fica a honra de possuir um imóvel que carrega consigo valores cuja preservação contribui com o desenvolvimento da sociedade.

Contudo, apesar de todo o simbolismo que o edifício histórico encerra e de sua importância para a sociedade, nem sempre a elevação de um imóvel a patrimônio cultural é aceita voluntariamente. Isso ocorre, dentre diversos motivos, porque além das questões sociais que a designação abrange, também existem questões econômicas. Dentre as demandas decorrentes de um edifício protegido se encontra a obrigação de sua manutenção e conservação para que ele se mantenha íntegro e alcance a posteridade em sua plenitude.

O encargo de conservar o bem tombado edificado, em alguns países como Brasil, Estados Unidos da América e França, fica sob a responsabilidade do proprietário e esta demanda tem sido ao longo da história da preservação do patrimônio cultural um dos grandes entraves enfrentados pelo Poder Público, ao designar imóveis como bens culturais. Aliado a isto, há, ainda, o contratempo que a Administração enfrenta ao não dispor de incentivos financeiros e fiscais suficientes que contribuam com o proprietário em sua jornada de preservação do patrimônio cultural.

Algumas cidades, buscando dirimir o ônus da conservação que recai sobre o proprietário e frear a pressão imobiliária, outro problema que os edifícios protegidos enfrentam, encontraram nos instrumentos urbanísticos um meio de contribuir com a conservação do patrimônio cultural local. Temos como exemplos as cidades de Nova Iorque e São Paulo, objetos de estudo deste artigo, que foram pioneiras, cada qual em seu país, na implementação deste sistema como uma forma de incentivo financeiro aos imóveis protegidos.

Neste texto são analisadas duas experiências que utilizam instrumentos urbanísticos na busca de contribuir com a conservação do patrimônio cultural edificado. A opção por estudar Nova Iorque se fez porque o mecanismo *Transfer of Development Rights* (TDR), implementado por seu governo local, serviu de base para a versão paulistana

do instrumento denominado Transferência de Potencial Construtivo, cuja versão estudada aqui será aquela do Plano Diretor de 2002. O exame dos dois mecanismos possibilita refletir como estas duas megacidades utilizam instrumentos urbanísticos para a conservação dos bens tombados, avaliando a implementação destes dispositivos e analisando sua efetividade.

O presente trabalho se insere no âmbito de uma pesquisa desenvolvida junto ao NAPPLAC - USP cujo tema contemplou os instrumentos urbanísticos na cidade de São Paulo. E foi elaborada através da análise dos dados publicizados no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, pesquisa bibliográfica, entrevistas, análise das informações divulgadas no site do NYC *Department of City Planning* e no site NYC *Landmarks Preservation Commission*. Entendemos que tal estudo se faz necessário visto que os governos locais são responsáveis pela maior quantidade de imóveis protegidos, e neste sentido a avaliação de mecanismos de financiamento dirigidos à preservação do patrimônio cultural edificado vem a contribuir para a melhoria de políticas públicas voltadas a este setor.

UM INSTRUMENTO URBANÍSTICO PARA OS IMÓVEIS PROTEGIDOS NA CIDADE DE NOVA IORQUE.

O sistema de governo norte-americano foi estabelecido formalmente em 1780 e nele os estados são investidos de plenos poderes. Dentre estes se encontra o poder de polícia, responsável por permitir que as leis de uso do solo sejam promulgadas ao nível estadual (NOLON, 2006). A amplitude do poder estatal se deve ao fato do governo federal, quando de sua instituição, ter recebido somente o poder de legislar apenas nos parâmetros especificados pela Constituição, a qual buscou não interferir com as legislações já existentes, no caso, as estaduais.

Historicamente, a atribuição de regulamentar o uso do solo tem sido delegada às municipalidades por parte dos estados (SUTTON, 2008). Sendo que a forma de controle mais utilizada é o zoneamento municipal, o qual foi implementado pela primeira vez na cidade de Nova Iorque em 1916 e serviu de base para o zoneamento de várias cidades ao redor das Américas (New York, 2010). A lei de 1916 buscava conter a intensa verticalização na cidade e visava manter certa configuração de área, sendo que para isso foi estabelecido o “*zoning envelope*”,

instrumento responsável por delimitar recuos e áreas de construção, atuando como uma medida emergencial para um problema que começava a despontar (BACKER, 1975).

Apesar da grande demanda de arranha-céus que estavam sendo construídos, naquele momento, os edifícios históricos não eram ainda vistos como elementos a serem preservados por uma legislação, por isso não foram contemplados no primeiro zoneamento. Na ocasião da primeira alteração do zoneamento, entre os anos de 1950 e 1960, os grupos preservacionistas atuantes na cidade solicitaram a inclusão de emendas que visassem a proteção dos edifícios históricos através de obras de reabilitação, mas não obtiveram sucesso. Ao contrário do que ocorreu em outras cidades norte-americanas, a legislação preservacionista em Nova Iorque nasceu separadamente da legislação urbana, somente em 1965, quando já havia sido instituído um órgão específico para o assunto (NYC, 1965).

O órgão de preservação nova-iorquino, *Landmarks Preservation Commission* (LPC), foi instituído através da lei denominada *Landmarks Law* (NY, 1965), que é parte do Código Administrativo da Cidade de Nova Iorque, instrumento correspondente à Lei Orgânica do Município de São Paulo. A legislação foi estabelecida visando preservar os monumentos históricos da cidade, tendo a LPC como responsável por designar os locais de interesse histórico e artístico. Ocorre que, a regulamentação do controle de densidade e a alteração da definição de lote no zoneamento de 1961 transformou o direito de construir em objeto de grande interesse por parte do mercado imobiliário e a instituição de uma legislação de proteção para os edifícios de interesse histórico e artístico, limitando este direito, foi vista como um entrave à expansão econômica e urbana da cidade (NY, 1961; CIPRIANO, 2020).

Buscando dirimir os entraves financeiros que a designação de um imóvel a monumento histórico poderia causar ao proprietário, a *Landmarks Law* estabeleceu um parágrafo para a questão econômica referente à preservação do bem protegido. O proprietário do imóvel protegido que tivesse sua solicitação para intervenção ou demolição negada pela Comissão, poderia recorrer à municipalidade argumentando que o tombamento incapacitava a propriedade de gerar lucro. Caso ele vencesse a causa, para receber a isenção total ou parcial de taxas, o proprietário deveria entregar um plano de preservação para o imóvel realizado sob a supervisão da *Landmarks Preservation Commission* - LPC (CHUSED, 2010; GILMORE, 2013).

Os proprietários de imóveis protegidos sofriam enorme pressão do mercado imobiliário por dispor de área construtiva sobressalente em endereços com alto valor imobiliário e a isenção de taxas prevista na *Landmark Law* era de difícil obtenção. Sendo assim, em 1968, por uma emenda na Lei de Zoneamento, foi criada uma lei concedendo aos proprietários de edifícios históricos protegidos a permissão de transferir seus direitos de construção para outros lotes, buscando contribuir com a conservação dos edifícios designados a patrimônio cultural (New York, 1968). A *Zoning Resolution* (ZR) §74-79 permitia que os proprietários de imóveis protegidos transferissem seus direitos de construção para lotes adjacentes – terminologia utilizada na legislação -, neste caso, lotes que fizessem divisa com o bem protegido ou estivessem do outro lado da rua, mas em frente ao bem, e ainda, aqueles que se encontravam na proximidade do edifício, porém localizados em cruzamentos de vias.

Em 1969 a legislação sofreu alterações significativas buscando atender a transferência dos direitos de construção de um imóvel específico, a estação *Grand Central* - pertencente à *Penn Central Transportation Company / New York City*. Em 1966 a estação foi indicada à patrimônio cultural da cidade de Nova Iorque, porém, descontentes com a nomeação, os proprietários entraram com ação na justiça afirmando que a indicação iria interferir nos direitos de desenvolvimento do imóvel. Sendo assim, em 1969 o texto da ZR § 74-79 foi alterado, ampliando o escopo de tipo de lotes passíveis de receberem a transferência. A Lei passou a englobar distritos estritamente comerciais onde o preço da terra era um dos mais elevados do mundo, e ainda hoje é, como *Midtown* Manhattan, e eliminou o percentual máximo de potencial advindo dos imóveis protegidos nos lotes receptores, previamente estipulado para 20% do FAR básico, permitindo com isso que o imóvel receptor aumentasse seu índice de área útil (FAR) em 100% (NEW YORK, 1969).

Atualmente o mecanismo é conhecido como *Landmark Transfers* e compõe com outros três dispositivos o que se designa como *Transfer of Development Rights*. A diferença entre eles se constitui basicamente sobre os locais receptores dos direitos de construir e as permissões necessárias para efetuar a transferência, sendo que o *Landmark Transfers* é o mecanismo com maior controle por parte da municipalidade. A efetivação da transferência dos direitos de construção de um edifício protegido funciona como um pedido de revisão da lei e para isso o incorporador deve solicitar uma permissão especial (*Uniform Land Use Review Procedure*) junto à Comissão de

Planejamento Urbano, e o proprietário do imóvel protegido deve apresentar um plano de manutenção visando a preservação das características histórico-estéticas do imóvel. Somente após estes procedimentos e caso eles tenham sido aprovados em suas respectivas audiências públicas, e em suas devidas Comissões, o processo é finalizado (NEW YORK, 1968; GILMORE, 2013; LANDMARKS PRESERVATION COMMISSION, 2020).

O caso da estação Grand Central efetivou o uso da TDR na cidade de Nova Iorque, contudo, após 50 anos, o instrumento, em sua versão desenhada para os edifícios de interesse histórico e artístico, tem uma atuação bem abaixo do esperado. A maioria das transferências ocorreu nos primeiros 20 anos de implementação do instrumento, e ainda assim, foram efetuadas somente 7 (Figura 1) num espectro de mais de 1000 imóveis protegidos. Apesar das alterações estabelecidas na Lei em 1969 permitindo a realização da transferência para longas distâncias e o uso de 100% do FAR no lote receptor, o mecanismo continuou sendo subutilizado, pois para o mercado imobiliário os custos com a transação de TDR só se justificam se o dispositivo for utilizado em grandes parcelas para lotes localizados em áreas de alta densidade.

BEM PROTEGIDO	LOTE RECEPTOR	ZONA (lote receptor)	DATA
311 East 58th Street	311 East 58th Street	C1	1972
Grand Central	120 Park Avenue	R7	1979
Amster Yard	805 Third Avenue	C6	1980
India House	7 Hanover Square	C5	1981
Old Slip Police Station	30 Old Slip	C6	1984
John Street Methodist Church	33 Maiden Lane	C5	1982
55 Wall Street	60 Wall Street	C5	1985
Rockefeller Center	745 Seventh Ave.	C6	1990

FIGURA 1 - Fonte: Department of City Planning, NYC, 2015; New York City's Zoning & Land Use Map, 2021.

Após a análise, entendemos que estes são os fatores que contribuem para a baixa demanda pelo uso do mecanismo: que nem todo imóvel protegido é passível de utilizar o mecanismo, pois a ZR§ 74-79 só permite a transferência caso o imóvel não tenha atingido seu FAR máximo (NYC, 2015); a concorrência com os outros dois modelos de TDR, pois o proprietário do imóvel protegido pode recorrer à outra forma de mecanismo e este não exige a apresentação de projeto de restauro e; o

incorporador imobiliário pode optar por não utilizar FAR do imóvel histórico considerando os valores e tempo necessários para efetuar a transação optando pelo *Zoning Lot Merger* que não necessita de aprovação da municipalidade, apesar de disponibilizar menores áreas de transferência, ou escolhendo o *Special Purpose District Transfers* caso tenha intenção de incorporar em alguma das zonas designadas como receptoras deste tipo de transferência.

A TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO NA CIDADE DE SÃO PAULO

O Plano Diretor é o instrumento primário a ser executado nos municípios (art. 40, Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade), ele é responsável por estabelecer as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da terra urbana em prol da coletividade, e sua implementação é obrigatória para todas as cidades com mais de 20.000 habitantes. O plano deve ser constituído de todos os instrumentos de política urbana que o município utilizará para implementar sua função pública de planejamento, contudo, considerando que as cidades diferem em função do tamanho, da sua história e região (BRASIL, 2005), fica a cargo de cada município a inclusão dos instrumentos definidos na Lei n.º 10.257/2001. Para usar alguns destes instrumentos, além de sua previsão nos Planos Diretores, eles devem estar acompanhados de critérios básicos para implementação, conforme disposto no inciso II do art.42 do EC/2001, e este é o caso da Transferência do Direito de Construir (TDC).

Na cidade de São Paulo a discussão sobre a Transferência do Direito de Construir para imóveis de interesse histórico foi iniciada antes mesmo do município dispor de legislação que protegesse essas edificações. Desde 1970 o Estado de São Paulo já vinha executando diversos estudos para averiguar a viabilidade de implementar o mecanismo, que tinha como objetivos a preservação do patrimônio cultural e a promoção do aumento de densidade em áreas menos densas (CIPRIANO, 2018). Porém, o município ainda não dispunha de bens históricos preservados, sendo que os primeiros imóveis protegidos pela municipalidade foram salvaguardados através da Lei nº 8.328, de 02 de dezembro de 1975, que por meio do zoneamento instituiu a proteção de alguns edifícios considerados históricos, localizados na área central.

A implementação da TDC na cidade de São Paulo foi realizada através da Lei nº 9.725/84, cuja premissa era prover os proprietários de imóveis protegidos com um mecanismo capaz de diminuir o encargo financeiro advindo com a preservação (SÃO PAULO, 1984). A Lei de 1984 foi instituída antes mesmo da cidade dispor de um órgão responsável por tombamento do patrimônio paulistano, pois o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP) foi criado somente em 1985, possibilitando com isso que os inventários realizados pelo Departamento do Patrimônio Histórico (DPH) – órgão estabelecido em 1975 -, fossem passíveis de tombamento e instituindo efetivamente a proteção dos bens históricos, pois a legislação da Z8.200 (Lei nº 8.328/ 1975) não delegava poderes aos órgãos responsáveis para que estes impedissem que os bens fossem demolidos. Considerando o processo de renovação urbana pelo qual o centro de São Paulo passava naquele período, era premente que fossem formatados mecanismos que contribuíssem para a preservação dos imóveis listados. Sendo assim, os imóveis protegidos pelo zoneamento foram escolhidos como projeto-piloto para implantação do instrumento da transferência do direito de construir, que não obteve sucesso, pois em seu período de vigência foi efetuada somente uma transação (EMURB, 1977).

Em 1991 a Transferência do Direito de Construir, agora com nova nomenclatura — Transferência de Potencial Construtivo —, apareceu incorporada à Operação Urbana Anhangabaú (Lei nº 11.090/1991), o mecanismo teve um período de validade de 03 (três) anos e neste intervalo não foi realizada nenhuma transação. Posteriormente, a Transferência de Potencial Construtivo (TPC) também foi o instrumento escolhido pela Operação Urbana Centro (1997) para incentivar a preservação e conservação dos imóveis protegidos na área central de São Paulo. Esta operação urbana se encontra em vigência até a presente data, mas não dispõe de resultados satisfatórios no que se refere ao instrumento que implementado para contribuir com a preservação dos imóveis tombados localizados em seu perímetro (SÃO PAULO, 1997; CIPRIANO, 2018).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 - responsável por regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal -, foi ampliada a abrangência do mecanismo da TPC, permitindo que o instrumento também seja utilizado nos casos de regularização fundiária e em programas de habitação de interesse social. E assim, o

Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo em 2002, além de disponibilizar a transferência nos moldes do Estatuto, incorporou também as áreas verdes e a implantação de equipamentos urbanos e comunitários como passíveis de realizar a Transferência do Potencial Construtivo, sendo que para cada caso foi especificada como seria realizada a transferência e, em todos, ela ficaria limitada a 50% do potencial construtivo definido pelo Coeficiente de Aproveitamento Básico do imóvel receptor (SÃO PAULO, 2002).

No âmbito da Lei 13.430/2002 a Transferência de Potencial Construtivo para os imóveis tombados consentia que o proprietário do imóvel privado, protegido em qualquer um dos três níveis federativos, realizasse a transferência da diferença entre o potencial construtivo existente e o potencial construtivo máximo para os lotes onde o coeficiente de aproveitamento básico pudesse ser ultrapassado. Segundo o Plano Diretor, os lotes passíveis de recepção estavam limitados a receber somente 50% do coeficiente de aproveitamento básico do potencial máximo acumulável por transferência, e deveriam se localizar nas Áreas de Projetos Estratégicos, nas faixas de até 300 m ao longo dos eixos de transporte público de massa e na área de entorno das estações de metrô e trens da CPTM, configuradas num raio de até 600 m (SÃO PAULO, 2002).

Apesar de regulamentar a transferência para eixos de transporte público viário e metroviário, zonas altamente adensáveis, o mecanismo só foi utilizado em áreas cujo adensamento já se encontrava consolidado (Figura 2) A predominância de transações para zonas já adensadas demonstra que houve falha na implementação e fiscalização da execução do mecanismo, e isto impediu que o instrumento cumprisse com um dos seus objetivos primordiais, que era o de promover aumento de densidade em áreas capazes de suportá-la. Ainda sobre os objetivos do mecanismo, para solicitar a transferência de potencial construtivo o proprietário do imóvel tombado não precisava apresentar um projeto de restauro como uma contrapartida ao benefício concedido, ou seja, ele simplesmente recebia o valor monetário e utilizava da forma que mais lhe conviesse. O único controle realizado se referia ao estoque de potencial transacionado e este era efetuado pela municipalidade através de uma planilha, sem publicização.

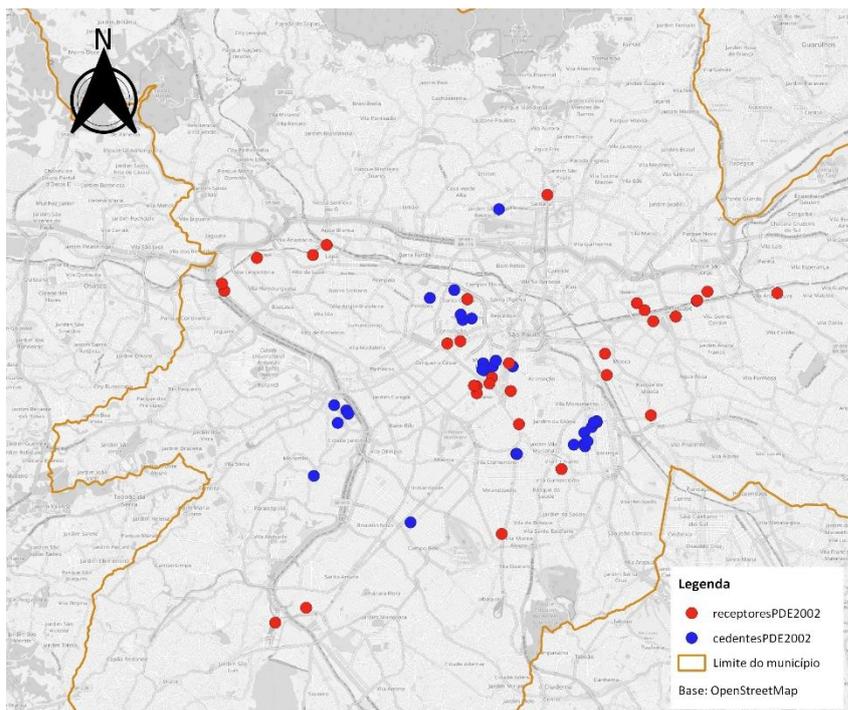


Figura 2: Espacialização da transferência de potencial construtivo no Plano Diretor 2002/ Lei de Uso e Ocupação do Solo 2004. Fonte: Diário Oficial da Cidade – tabulação da autora.

Analisando a Figura 3, podemos verificar que a Transferência de Potencial Construtivo no Plano Diretor 2002 refletiu as demandas do setor da construção civil naquele período. É possível observar que as emissões de declaração foram realizadas acompanhando picos de interesse cujo ponto máximo foi atingido em 2012, um ano antes de o projeto de lei do novo PDE 2014 ser aprovado. No mesmo gráfico observamos que somente após cinco anos da efetivação da lei é que foi realizada a primeira transação de potencial, confirmando o que foi relatado anteriormente, a movimentação de potencial, compra e venda, só se realizou no período em que a construção civil no Brasil vivenciava uma de suas melhores épocas.

No que se refere a um imóvel tombado, cinco anos é um intervalo muito longo para aguardar o recebimento de um montante que contribua com a obra de restauro, caso o proprietário tivesse a intenção de utilizar o valor com uma obra no imóvel. Comumente adotamos como prazo de validade para obras de restauro o período de 10 anos, logo, em cinco anos ela estaria na metade de sua vida útil¹. Ou pior, em cinco anos um imóvel que inicialmente se encontrava em boas condições de

¹ Tomando como referência minha experiência de trabalho no Departamento do Patrimônio Histórico de São Paulo e no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Dulcilei de Souza Cipriano.

conservação poderia ter alcançado um estado de conservação ruim por diversos fatores, e dentre os mais comuns na cidade de São Paulo pontuamos, a poluição, chuva ácida e descargas elétricas. No que se refere a um imóvel tombado, cinco anos é um intervalo muito longo para aguardar o recebimento de um montante que contribua com a obra de restauro, caso o proprietário tivesse a intenção de utilizar o valor com uma obra no imóvel. Comumente adotamos como prazo de validade para obras de restauro o período de 10 anos, logo, em cinco anos ela estaria na metade de sua vida útil. Ou pior, em cinco anos um imóvel que inicialmente se encontrava em boas condições de conservação poderia ter alcançado um estado de conservação ruim por diversos fatores, e dentre os mais comuns na cidade de São Paulo pontuamos, a poluição, chuva ácida e descargas elétricas.



Figura 3: Análise da progressão do instrumento no Plano Diretor 2002. Fonte: Diário Oficial da Cidade – tabulação da autora.

Com base na Figura 3, verificamos que a Transferência de Potencial Construtivo no PDE 2002 teve sua operacionalização concentrada nos últimos 06 (seis) anos de vigência da lei, no decurso de um período econômico de grande retorno para a construção civil brasileira. Ainda se considerarmos que somente 28 imóveis — dados obtidos a partir de levantamento no Diário Oficial da Cidade de São Paulo —, do total de cerca de 3.600 bens, realizaram a transação da TPC, temos como resultado um mecanismo pouco utilizado. E, lembrando que não existia a obrigação do projeto de restauro, o resultado é a implementação de um mecanismo ineficaz, cujos objetivos básicos não foram cumpridos por falta de controle por parte da municipalidade, que sendo a responsável em conceder esta categoria de

financiamento público deveria ter disposto de procedimentos efetivos para a gerência e acompanhamento de sua implementação.

Em 2014 foi promulgado o novo Plano Diretor (Lei 16.050/2014) trazendo consigo novo formato para execução do instrumento, que deste ponto em diante voltou a ser nomeado como Transferência do Direito de Construir. O mecanismo agora traz consigo nova fórmula para o cálculo da transferência aliadas a mudanças em sua forma de implementação. A adoção de fatores de incentivo para o cálculo da TDC pressupõe contribuir com o proprietário do imóvel tombado cujo lote possua dimensões reduzidas, já que o mecanismo agora considera a área do lote e não mais o potencial virtual deste como era realizado na Transferência de Potencial Construtivo, sendo assim, quanto menor o lote maior será seu fator de incentivo.

O novo formato da Transferência do Direito de Construir também impôs melhorias no que se refere a aplicação do instrumento nos lotes receptores, agora a certidão só pode ser emitida mediante comprovação do atestado de conservação do imóvel tombado ou, comprovação de que o bem será restaurado com o montante advindo da TDC. A princípio o instrumento no novo Plano Diretor se mostra reformulado e com formas de controle mais eficientes, inicialmente os resultados têm se mostrado mais satisfatórios que de seu modelo anterior - considerando breve análise realizada sobre os processos divulgados no Diário Oficial da Cidade de São Paulo -, nos primeiros quatro anos as transações de TDC já alcançam o número realizado no período de vigência da TPC no PDE/2002, porém só uma análise efetiva compreendendo período maior que 10 anos poderá comprovar sua eficácia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo analisamos a implementação de dois instrumentos urbanísticos implantados em diferentes cidades, mas cujo objetivo principal era contribuir com a preservação do patrimônio cultural edificado, ao longo do estudo verificamos como se deu a implementação dos mecanismos durante suas vigências, tendo como abrangência de conteúdo, a concepção e evolução destes dispositivos.

Inicialmente realizamos o estudo do mecanismo da transferência utilizado na cidade de Nova Iorque, e tal exploração nos mostrou que a TDR para *Landmark Sites* não é um dispositivo muito utilizado, assim como a Transferência em São Paulo, pela

incorporação imobiliária nova-iorquina para ultrapassar o potencial básico permitido. Tal fato se deve principalmente ao controle que a municipalidade faz sobre o instrumento, algo que torna o processo lento e incerto. Outro empecilho se concentra na concorrência com outros dois instrumentos que são mais permissivos e menos controlados pela municipalidade.

Apesar da operacionalização da TDR ter se mostrado como um dos entraves para o sucesso do mecanismo, entendemos que tal controle se faz necessário e a nosso ver ele contribui para a preservação do patrimônio edificado. Em São Paulo esta categoria de vigilância, em menor grau que a imposta na TDR, teve seu início a partir da aprovação do Plano Direto em 2014 e até o momento não se apresenta como entrave para efetivação da transação de potencial.

Assim como a pesquisa do instrumento paulistano, o exame mais minucioso da TDR foi prejudicado, pois o acesso aos dados, por meio eletrônico, não é facilitado pela municipalidade, logo, não pudemos verificar efetivamente como se deram as transações realizadas a fim de elaborar um estudo mais detalhado. Por meio da bibliografia pesquisada obtivemos dados estipulando em menos de 10% o total de transferência realizada pela imóveis protegidos nova-iorquinos, algo que, a nosso ver, confirma a ineficácia do mecanismo.

Em nossa opinião, a indisponibilidade de dados abertos à população se configura como um dos entraves ao sucesso dos dois mecanismos, pois a falta de informação desestimula a concorrência, e sem ela não há mercado. Manter os dados inacessíveis impossibilita o mercado de saber em qual região se situa o maior potencial disponível, e quais as vantagens em sua venda e obtenção, e ainda dificulta que a própria municipalidade faça uma análise do instrumento, observando como a aplicação dele interfere, ou não, no planejamento da cidade. Entendemos que a disponibilização dos dados, principalmente os espacializados, contribuiria para estimular a competição, pois com eles seria possível verificar se os instrumentos oferecem ganhos em relação aos seus concorrentes.

A análise da TPC no Plano Direto de 2002 nos mostrou que, em geral, o interesse em comprar potencial construtivo por meio deste mecanismo segue as variações do mercado da construção civil, ou seja, quando a atividade econômica está em alta tem-se uma procura maior pelo instrumento. Foi possível averiguar que o interesse em vender potencial existiu, e ficou claro que a procura em utilizar o recurso era

maior por parte do proprietário do bem protegido, que buscava a Transferência como compensação por um ônus que ele pensava ter sofrido.

O estudo mostrou também que, o período decorrente entre a emissão da declaração de potencial e sua venda era muito grande, e isto se configura como um percalço em se tratando de um mecanismo que tem como premissa incentivar a preservação do patrimônio cultural edificado, por isso, e pelos outros fatores já colocados no texto, consideramos que o instrumento da Transferência de Potencial Construtivo no PDE 2002 não contribuiu com a conservação do patrimônio cultural edificado. Contudo, a análise dos primeiros anos de implementação do PDE 2014 mostrou que o instrumento obteve um desempenho mais favorável do que os anteriores, porém a procura pela compra de potencial ainda é inferior quando consideramos a disponibilidade para venda.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p.1, 5 de out 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, Eletrônico, p.1,11 de set. 2001.

BRASIL. Resolução Recomendada nº 34 de 31 de julho de 2005 alterada pela Resolução Recomendada nº 164 de 26 de março de 2014. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p.89, 14 de jul. 2005.

BACKER, F. M. Development Rights Transfer and Landmarks Preservation — Providing a Sense of Orientation. **Journal of Urban and Contemporary Law**, Vol 9, Lewis and Clark Law School, EUA, Portland, 1975.

CHUSED, R. H. Cases, **Materials and Problems in Property**. United States of America, LexisNexis, 2010.

CIPRIANO, D. de S. **A transferência de potencial construtivo: incentivo à conservação dos edifícios protegidos na área central de São Paulo (?)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

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

GILMORE, K. A. **Process Evaluation of New York City's Zoning Resolution (ZR) § 74-79: Why Is It Being Used So Infrequently?** 2013. Dissertation (Master of Science in Historic Preservation, Master of Science in Urban Planning) - Graduate School of Architecture, Planning, and Preservation, Columbia University, New York, 2013.

New York (cidade). Public Hearings and Meetings. **Landmarks Preservations Commission (LPC)**. Disponível em: <https://www1.nyc.gov/site/lpc/hearings/hearings.page> acesso em: 02.04.2020.

New York (cidade). **New York City Charter – Amendments of Zoning Resolution of The City of New York relating 12-10 (CP-15820)**. New York, 1961.

New York (cidade). **New York City's Landmarks Preservation and Historic Districts Law (the Landmarks Law)**. New York, 1965.

New York (cidade). **New York City Charter, section 200 – Amendments of Zoning Resolution of The City of New York relating 74-79 concerning transfer of development rights from landmark sites (CP-20253)**. New York, 1968.

New York (cidade). **New York City Charter, section 200 – Amendments of Zoning Resolution of The City of New York relating 74-79 concerning transfer of development rights from landmark sites (CP-20938)**. New York, 1969.

New York (cidade). **A survey of Transferable Development Rights Mechanisms in New York City**. New York, 2015.

New York (cidade). **New York City's Zoning & Land Use Map**. Disponível em: <https://zola.planning.nyc.gov/about/> acesso em: 15.04.2021.

NOLON, J. R. **Historical Overview of the American Land Use System: A Diagnostic Approach to Evaluating Governmental Land Use Control** - Elisabeth Haub School of Law, Pace University. New York, 2006.

SÃO PAULO (cidade). Lei nº 8.328, de 02 de dezembro de 1975. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no município, nas zonas de uso especiais Z8, cria novas zonas de uso, amplia zonas existentes e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade**: São Paulo, SP, p.1, 03 de dez. 1975.

SÃO PAULO (cidade). Lei nº 9.725, de julho de 1984. Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo de imóveis preservados; estabelece incentivos, obrigações e sanções relativas a preservação de imóveis, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade**: São Paulo, SP, p.5, 03 de jul.1984.

SÃO PAULO (cidade). Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991. Estabelece programa de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabaú, cria incentivos e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade**: São Paulo, SP, p.1, 17 de set. 1991.

SÃO PAULO (cidade). Lei nº 12.350 de 6 de junho de 1997. Concede incentivo fiscal aos proprietários de imóveis ou aos patrocinadores das obras de recuperação externa e conservação de imóveis localizados na Área Especial de Intervenção, objeto do Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo - PROCENTRO, ou outro equivalente que venha a ser implantado, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade**: São Paulo, SP, p.2, 07 de jun. 1997.

SÃO PAULO (cidade). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial da Cidade**: São Paulo, SP, p.1, 14 de set. 2002.

SUTTON, S. A. **Urban Revitalization in United States: policies and practices**. Final Report. (United States Urban Revitalization Research Program). Seoul National University: 2008.