



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

MARCELO MOTA CAPASSO

**O IMPASSE NA POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL EM
FORTALEZA**

FORTALEZA

2023

MARCELO MOTA CAPASSO

O IMPASSE NA POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL EM
FORTALEZA

Tese apresentada à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Geografia. Área de concentração: Dinâmica territorial e ambiental.

Orientador: Prof. Dr. José Borzacchiello da Silva

Coorientador: Prof. Dr. Luís Renato Bezerra Pequeno

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- C239p Capasso, Marcelo Mota.
O impasse na política de preservação do patrimônio cultural em Fortaleza/ Marcelo Mota
Capasso. – 2023.
333 f. : il. color.
- Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. José Borzacchiello da Silva.
Coorientação: Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno.
1. Política de preservação. 2. Política urbana. 3. Acumulação urbana. 4. Renda fundiária.
I. Título.

CDD 910

MARCELO MOTA CAPASSO

O IMPASSE NA POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL EM
FORTALEZA

Tese apresentada à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Geografia.
Área de concentração: Dinâmica territorial e ambiental.

Aprovada em: 27/09/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Borzacchiello da Silva (Orientador)
Universidade Federal do Ceará-UFC

Prof. Dr. Luís Renato Bezerra Pequeno (Coorientador)
Universidade Federal do Ceará-UFC

Prof. Dr. Eustógio Wanderley Correia Dantas
Universidade Federal do Ceará-UFC

Profa. Dra. Edvânia Tôrres Aguiar Gomes
Universidade Federal de Pernambuco-UFPE

Profa. Dra. Linda Maria de Pontes Gondim
Universidade Federal do Ceará-UFC

Profa. Dra. Ruth Maria da Costa Ataíde
Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio de 1. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 (This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) Finance Code 001)/ PGPSE Proc.88887.123947/2016-00: Sistemas Ambientais costeiros e ocupação econômica do Nordeste; 2. Ford Foundation e FUSP/ LabCidade FAUUSP, em cooperação de pesquisa com o LEHAB-UFC para fomento de coleta de dados sobre Fortaleza relacionados ao projeto “Despejos, remoções e resistências nos territórios populares metropolitanos”, especificamente à sistematização de flexibilizações urbanísticas que compõem este documento.

Ao LEHAB-UFC, pela oportunidade de participar do projeto Regimes Urbanos, do Observatório das Metrôpoles, em momento anterior à candidatura ao doutorado, cujos resultados me provocaram as angústias que transformei em projeto de pesquisa submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFC. A meus dois orientadores, Prof. Dr. José Borzacchiello da Silva e Prof. Dr. Luís Renato Bezerra Pequeno, por aceitarem me acompanhar neste momento tão complicado, solitário e difícil que é a realização de uma tese de doutorado. A todos os entrevistados que contribuíram com preciosas informações e suas inquietações para esta tese.

À amiga Olga Paiva, que provocou em mim um olhar diferenciado sobre a construção do conhecimento. À amiga Sylvia Cavalcante, por ter me dado a oportunidade de participar do LERHA, onde aprendi coisas essenciais sobre as relações socioespaciais e a apropriação simbólica que os grupos sociais fazem dos seus lugares de vida. Aos amigos que compartilharam angústias de pesquisa e debates no LEHAB e fora dele, Valéria Pinheiro, Henrique Silva, Lucas Gomes, Rafael Moura, Victor Iacovini, Rérisson Máximo, João Alfredo, Camila Aldigueri, Lia Bezerra, Rafa Vasconcelos, Amíria Brasil e Joisa Barroso, inclusive durante a revisão da LUOS de Fortaleza e a iminente destruição da Praça Portugal. Em especial, a Sara Rosa, Isabelle Almeida e Aline Rocha, que me prestaram importante ajuda no percurso desta tese. Aos amigos André Lopes e Camila Bandeira, por poder contribuir em artigo sobre o transportes, ampliando meu olhar sobre a questão urbana.

Aos amigos Aderbal Aguiar, Alexandre Veras, Clélia Monastério, Diego di Paula, Luciano Brito, Synara Barros, Cinira d’Alva, Cecília Andrade e Lucas Rozzoline. Ao meu companheiro Miqueias. Aos meus pais, Antonio e Socorro... E à minha irmã Carolina, poetisa do mar.

“É a mais radical maneira de aniquilar toda argumentação, esta de separar cada coisa de todas as outras, pois a razão nos vem da ligação mútua entre as figuras.” (Platão, 2017)

RESUMO

A preservação do patrimônio cultural edificado sempre foi uma questão problemática em Fortaleza. Entretanto, na década de 2010, a situação tomou novos contornos. Sob uma governança empresarialista, o município aparentemente abandonou a política de preservação, relegando-a uma condição periférica na gestão pública. Os instrumentos normativos que subsidiam a política de preservação local tiveram seus fluxos institucionais comprometidos, reproduzindo-se no espaço urbano enquanto deterioração, destruição e intervenções físicas controversas. Por outro lado, a gestão municipal, por meio da política urbana, assumiu uma agenda de flexibilizações normativas à produção imobiliária, cujos efeitos práticos apontam para uma estreita relação com a aparente falência da política de preservação. Dessa forma, o presente estudo se propõe a analisar ambas as políticas sob uma abordagem relacional, pautando-as enquanto questão urbana, de forma a esclarecer o que é e como se constituiu o *impasse na preservação*.

Palavras-chave: política de preservação. política urbana. acumulação urbana. renda fundiária.

ABSTRACT

The conservation of built cultural heritage has always been a problematic issue in Fortaleza. However, in the 2010s, the situation has taken a dramatic turn. Under entrepreneurial governance, the municipality apparently abandoned the conservation as a policy, relegating it to a completely residual condition in public management. The operational normative tools performance of local conservation policies has been undermined, reproducing deterioration, destruction and controversial physical interventions on historical landmarks all over the urban space. On the other hand, the municipality has been committed to a real state development agenda, by lightening limitations over urban management tools, whose practical effects point out to a close relationship with conservation policies' apparent failure. Thus, the present study analyzes both policies frames under a relational approach, as a typical urban topic, in order to clarify what *conservation policies under political deadlock* means and how it took root.

Keywords: conservation policies. urban management policies. urban accumulation. rent of land.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Ampliação proposta, em 2012, para a ZEPH Centro.....	35
Figura 2	– Proposta de delimitação da ZEPH Benfica, de 2012.....	36
Figura 3	– Casa de Câmara e Intendência da Vila de Arronches, Parangaba, propriedade municipal.....	37
Figura 4	– Lord Hotel, propriedade do governo do estado, no Centro de Fortaleza.....	38
Figura 5	– Chácara Salubre íntegra.....	39
Figura 6	– Chácara Salubre, após desabamento parcial.....	39
Figura 7	– Casarão dos Gondim ainda de pé.....	42
Figura 8	– Demolição do Casarão dos Gondim.....	43
Figura 9	– Início da demolição do pavimento da Rua José Avelino pela PMF.....	44
Figura 10	– Antigo Grupo Escolar Fernandes Vieira, no Jacarecanga.....	94
Figura 11	– Fachada da Igreja de Bom Jesus dos Navegantes, atual Igreja de São Pedro dos Pescadores.....	97
Figura 12	– Interior da Igreja de Bom Jesus dos Navegantes, atual Igreja de São Pedro dos Pescadores.....	97
Figura 13	– Cabana de pau-a-pique e cobertura de palha, provavelmente em uma das estradas de acesso a Fortaleza.....	98
Figura 14	– Comércio de artesanato popular na Rua Sen. Alencar, ao lado do Mercado Público de Fortaleza.....	99
Figura 15	– Vista geral do conjunto monumental do Terreiro Casa Branca em 1981.....	103
Figura 16	– Casa que abriga a Fonte de Oxum e escada de acesso ao Barracão do Terreiro Casa Branca, 1981.....	104
Figura 17	– Planta baixa do Terreiro Casa Branca (set. 1981).....	105
Figura 18	– Visibilidade da Igreja do Pequeno Grande, parte do conjunto arquitetônico do Complexo Educacional, afetada pelo Edifício Sky Tower, em Fortaleza....	129

Figura 19 – Visibilidade do Cemitério S. João Batista, à frente, afetada pelo Edifício Cidade.....	130
Figura 20 – Largo do Carmo partido ao meio pela Av. Dantas Barreto, vendo-se seu leito carroçável à frente na imagem, a igreja homônima, à esquerda, e o Edifício Igarassu, à direita, em Recife.....	138
Figura 21 – Edifício do Banco Mercantil e a Matriz de Santo Antônio, em Recife.....	139
Figura 22 – Espacialização do Plano de Gabaritos de Santo Antônio e São José (1965) sobre planta urbana atual.....	141
Figura 23 – Localização dos IEPs e ZEPHs em Recife.....	151
Figura 24 – Maquete de amostra de áreas envoltórias de IEPs em Recife, mostrando como as novas edificações as afetam.....	152
Figura 25 – Aspecto das ruínas da casa do Sítio Itaim, em São Paulo, antes das obras de reconstrução, mostrando o avançado estado de degradação da taipa.....	154
Figura 26 – Desenho em contraste, apresentando as partes remanescentes e a reconstruir do Sítio Itaim, da primeira versão apresentada do projeto de restauro, em 1997.....	155
Figura 27 – Maquete do Pátio Manzoni, mostrando o Sítio Itaim reconstruído e impactado pela nova paisagem em sua área envoltória.....	157
Figura 28 – Desenho esquemático da localização dos elementos da Estrada de Ferro Perus-Pirapora.....	160
Figura 29 – Mapa das ZEIS propostas, apresentado no Congresso Final de Aprovação do Plano Diretor.....	183
Figura 30 – Zoneamento urbano de Fortaleza: situação em jan. 2020.....	185
Figura 31 – Intensidade da verticalização residencial de alto e médio padrão em Fortaleza, na vigência do PDPFOR até o fim de 2015.....	189
Figura 32 – Zoneamento urbano especial (áreas de diretrizes específicas), exceto ZEPO, consolidado em 31 de jan. de 2020.....	190
Figura 33 – Comparação entre a localização dos bens tombados em definitivo nas três esferas, seus entornos regulamentados, as áreas sob ZEPH e o zoneamento	

urbano, no Centro, Jacarecanga e Praia de Iracema, referente a jan. 2020.....	192
Figura 34 – Estoril (Vila Morena), na Praia de Iracema.....	194
Figura 35 – Casa do escritor e jornalista Jáder de Carvalho, na R. Agapito dos Santos, 389.....	195
Figura 36 – Casa do escritor e jornalista Jáder de Carvalho: quarto que lhe serviu de escritório, no pavimento em sobrado.....	195
Figura 37 – Capela de Santa Teresinha, no Arraial Moura Brasil.....	195
Figura 38 – Espelho d’Água da Lagoa de Parangaba.....	196
Figura 39 – Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará.....	196
Figura 40 – Anúncio de audiência pública sobre o Programa de Financiamento para Recuperação de Imóveis Privados.....	199
Figura 41 – Folheto do Programa de Financiamento para Recuperação de Imóveis Privados, com delimitação da área contemplada.....	200
Figura 42 – Delimitação por setores no diagnóstico para o tombamento do conjunto urbano do Centro de Fortaleza.....	202
Figura 43 – Edifícios do Setor 1 do diagnóstico para tombamento do conjunto urbano do Centro de Fortaleza.....	203
Figura 44 – Delimitação proposta da poligonal de tombamento do conjunto urbano do Centro de Fortaleza.....	204
Figura 45 – Devotos de São Pedro realizando o percurso com a imagem, em diagonal da capela ao mar, desviando dos pedregulhos.....	207
Figura 46 – Devotos de São Pedro desembarcando, de jangada, a imagem do santo, após percurso circular no mar.....	207
Figura 47 – Poligonal de entorno da Igreja de São Pedro dos Pescadores aprovada em 2010 pelo COMPHIC.....	208
Figura 48 – Aglomeração para a missa e festejos de São Pedro, ao lado do templo.....	208
Figura 49 – Missa campal na galeria lateral à Igreja de São Pedro dos Pescadores, no dia dos festejos ao santo.....	209

Figura 50 – Vista da Praia dos Botes ainda íntegra, já com os edifícios Brisamar e Jangadas do Mucuripe, o antigo Mercado dos Peixes e a Igreja de São Pedro, apequenada, ao centro.....	210
Figura 51 – Folheto de vendas do Condomínio Jangadas do Mucuripe.....	210
Figura 52 – Aterro sendo realizado na Praia dos Botes para implantação do deck panorâmico do Mercado dos Peixes.....	212
Figura 53 – Visão noturna da praia dos Botes, com o novo Mercado dos Peixes, à esquerda, a pequena Igreja de São Pedro dos Pescadores, à direita, separada do mar por pedregulhos.....	213
Figura 54 – Casa natal do Mainha.....	214
Figura 55 – Prédio principal do antigo Colégio e Noviciado das Doroteias.....	217
Figura 56 – Poligonal de entorno definida na instrução de tombamento do Doroteias.....	218
Figura 57 – Visibilidade da Capela do Doroteias impactada pelo novo edifício da Faculdade Maurício de Nassau.....	219
Figura 58 – Acesso principal do Náutico Atlético Cearense.....	221
Figura 59 – Publicação do Náutico Urgente para promoção da defesa do bem.....	222
Figura 60 – Maquete da proposta de complexo comercial-hoteleiro que seria construído sobre a área aberta do Náutico Atlético Cearense.....	223
Figura 61 – Comparação entre a localização dos bens tombados em definitivo nas três esferas, seus entornos regulamentados, as áreas sob zoneamento especial e o zoneamento urbano, no Meireles, Mucuripe e Farol Velho, em jan. 2020.....	224
Figura 62 – Praça Portugal, vista a partir do eixo da Av. Dom Luís, tendo ao centro o astrolábio estilizado.....	225
Figura 63 – Maquete da reforma da Praça Portugal, eliminando a rotatória e os elementos de composição mais significativos à paisagem.....	226
Figura 64 – Aumento do coeficiente de aproveitamento básico por emendas ao zoneamento urbano após aprovação do PDPFOR até jan. de 2020.....	233
Figura 65 – Localização da Chácara de Manoel Ricardo de Holanda Júnior, no limite	

entre Centro e Aldeota.....	236
Figura 66 – Perspectiva do projeto de restauro e reuso da Chácara de Holanda Júnior.....	237
Figura 67 – Proposta de reurbanização do Centro, segundo o PMU.....	249
Figura 68 – Planta urbana do PMU apresentando proposta de renovação imobiliária da orla do Centro de Fortaleza.....	250
Figura 69 – Maquete de projetos urbanístico-arquitetônicos para o front marítimo do Centro no Fortaleza 2040.....	250
Figura 70 – Localização de requerimentos de TPC e dos dois tipos de outorga onerosa, de 2009 a 2015 e de 2016 a mar. 2021.....	260
Figura 71 – Amostra de empreendimentos que requisitaram OOAUS.....	263
Figura 72 – Densidade populacional por bairro de Fortaleza projetada para 2022.....	266
Figura 73 – Edifício São Pedro, na Praia de Iracema.....	271
Figura 74 – Maquete de novo edifício em vidro emergindo do Edifício São Pedro.....	272
Figura 75 – Desenho técnico apresentando corte vertical do volume do novo Ed. São Pedro.....	272
Figura 76 – Inserção do novo Ed. São Pedro proposto na paisagem da Praia de Iracema...	273
Figura 77 – Poligonal de entorno do Ed. São Pedro aprovada pelo COMPHIC.....	273
Figura 78 – Montagem produzida pelo Nossa Praça Urgente, em menção à suposta indiferença do ex-senador Tasso Jereissati quanto à Casa Azul, após a demolição.....	275
Figura 79 – Maquete do D.C. 360° inserida na paisagem da Praia do Meireles.....	277
Figura 80 – Corte esquemático do relevo, mostrando a altura do D.C. 360° em relação aos edifícios localizados na porção anterior do continente.....	277
Figura 81 – ZEDUS propostas no PL01/2016, em comparação com a delimitação inicial dada pelo PDPFor.....	279
Figura 82 – Postagem do Fortaleza pra Quem denunciando os efeitos na paisagem pela verticalização a ser induzida pelas ZEDUS.....	283
Figura 83 – Trecho da R. Dragão do Mar, entre ruas Sen. Almino e Itapipoca, na Praia de	

Iracema, em 1982.....	285
Figura 84 – Mesmo trecho da R. Dragão do Mar em 2016, com o local das casas substituído pelo Ed. Studio Iracema.....	286
Figura 85 – Imóveis em diversos estilos e tipologias fotografados para subsidiar a proposta de ampliação da ZEPH Centro, por emenda popular ao PL01/2016..	287
Figura 86 – Sobreposição entre as ZEDUS aprovadas na Câmara e os corredores de urbanização propostos pelo Fortaleza 2040.....	289
Figura 87 – Mapa da ZOP1, da versão do PL 01/2016 enviada à Câmara Municipal de Fortaleza, ainda sem a ZEPH Jacarecanga.....	290
Figura 88 – Comparação entre a delimitação da ZEPH Praia de Iracema proposta da sociedade civil e a aprovada pela Câmara Municipal de Fortaleza.....	291
Figura 89 – Imóveis do conjunto arquitetônico da Praia de Iracema excluídos da delimitação da ZEPH aprovada na Câmara.....	291
Figura 90 – Comparação entre a delimitação da ZEPH Jacarecanga proposta pela sociedade civil e a aprovada pela Câmara Municipal.....	292
Figura 91 – Imóveis excluídos da ZEPH Jacarecanga pela Câmara.....	292
Figura 92 – Alturas máximas vigentes em Fortaleza em jan. 2020.....	295
Figura 93 – Localizações permitidas ao uso residencial multifamiliar vertical com coeficientes de outorga vigentes em jan. 2020.....	295
Figura 94 – Mapa da rentabilidade fundiária em Fortaleza desenvolvido pela Quanta Consultoria LTDA.....	302
Figura 95 – OUCs propostas pela Quanta Consultoria no âmbito do Programa Fortaleza Competitiva, apontadas como prioritárias.....	303
Figura 96 – Localização das ZEPH, ZEIS e bens tombados em caráter definitivo e provisório (monumentos históricos) em relação à setorização da OUC Litoral Central.....	304
Figura 97 – Entorno de estações de BRT e metrô, onde se aplicará desconto de 90% do valor venal do lote no cálculo da contrapartida da OOAUS.....	306

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução quadrimestral do número de distratos e vendas brutas de unidades imobiliárias no país (2016-2017).....	165
Gráfico 2 – Participação percentual no VAB, por setor da construção civil.....	168
Gráfico 3 – Evolução do IGMI-R em oito capitais brasileiras, de outubro de 2019 a maio de 2020.....	265
Gráfico 4 – Receitas do FUNDURB, por origem e ano.....	269

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Nível das regulações protetivas relacionadas às ZEPs.....	146
Tabela 2 – Síntese do zoneamento urbano de Fortaleza aprovado no PDPFOR.....	186
Tabela 3 – Intensidade da verticalização residencial em Fortaleza, por zona urbana, da promulgação do PDPFOR até o fim de 2015.....	188
Tabela 4 – Indicadores urbanísticos negociados por OOAUS para o Edifício Joaquim Lima, no Papicu.....	258
Tabela 5 – Comparação entre indicadores urbanísticos potencializados pelas ZEDUS tanto no PL 01/2016, quanto na aprovação.....	293
Tabela 6 – Comparação entre indicadores urbanísticos potencializados pelas ZEDUS, em vermelho, no PL 01/2016, e novamente reduzidos, em verde, por emenda do próprio Executivo durante a discussão do projeto de lei na Câmara.....	294
Tabela 7 – Bens tombados em definitivo ou provisoriamente, pelas três esferas de governo, localizados em ZEPH e ZEDUS onde há permissão de OOAUS pela zona urbana.....	297

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABF	Architectes des Bâtiments de France
AGB	Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Fortaleza
AGEFIS	Agência de Fiscalização de Fortaleza
AOP	Análise de Orientação Prévia
APA	Área de Proteção Ambiental
APAC	Área de Proteção do Ambiente Cultural
APPH	Área de Preservação do Patrimônio Histórico
APP	Área de Preservação Permanente
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
AsBEA-CE	Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura – Seção Ceará
ASTEF	Associação Técnico-Científica Paulo de Frocin
ATR	Área Temporária de Reurbanização
AUP	Área de Urbanização Prioritária
BCB	Banco Central do Brasil
bi	bilhões
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CA	Coefficiente de Aproveitamento
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAU-CE	Conselho de Arquitetura e Urbanismo – Seção Ceará
CDL	Câmara dos Dirigentes Lojistas
CDVHS	Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza
CEARAH- Periferia	Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CEGEO	Célula de Georreferenciamento da COURB/ SEUMA
CENOR	Célula de Normatização da COURB/ SEUMA
CENUR	Célula de Negócios Urbanos da COURB/ SEUMA
CEO	Chief Executive Officer
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CIAM	Congresso Internacional da Arquitetura Moderna

CLFor	Comissão de Licitação de Fortaleza
CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CNDU	Comissão Normativa de Desenvolvimento Urbano
COAFI	Coordenadoria Administrativo-Financeira da SEUMA
COEPA	Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural do Ceará
COL	Coordenadoria de Licenciamento da SEUMA
COMAR	Comando Aéreo Regional
COMPHC	Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico-Cultural
Condephaat	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo
Conpresp	Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental de São Paulo
COURB	Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano da SEUMA
CPA	Coordenadoria de Políticas Ambientais da SEUMA
CPHC	Coordenação do Patrimônio Histórico-Cultural da SECULTFOR
CPPD	Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor de Fortaleza
CREA-CE	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - Seção Ceará
CRI	Certificado de Recebíveis Imobiliários
CVM	Câmara de Valores Mobiliários
DPHAN	Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
FBFF	Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife
FIEC	Federação das Indústrias do Estado do Ceará
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
FNPM	Fundação Nacional Pró-Memória
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FUNCET	Fundação de Cultura, Esporte e Turismo de Fortaleza
FUNDARPE	Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco
FUNDURB	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza
HABITAFOR	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
IAB-CE	Instituto de Arquitetos do Brasil – Seção Ceará
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBPC	Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEP	Imóvel Especial de Preservação
IGMI-R	Índice Geral de Preços do Mercado Imobiliário Residencial
IGPM	Índice Geral de Preços do Mercado
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPLAM	Instituto de Planejamento do Município de Fortaleza
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
IPO	Initial Public Offering
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LCI	Letra de Crédito Imobiliário
LEGFOR	Projeto de Legislação Urbanística de Fortaleza
LEHAB-UFC	Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
mi	milhões
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
MPF-CE	Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Estado do Ceará
MPSP	Ministério Público do Estado de São Paulo
NUHAB	Núcleo de Habitação e Meio Ambiente
OAB-CE	Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Ceará
ONG	Organização Não-Governamental
OUC	Operação Urbana Consorciada
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAITT	Plano de Ações Imediatas de Transporte e Trânsito de Fortaleza
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDDU-FOR	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDP	Plano Diretor Participativo
PDPFOR	Plano Diretor Participativo de Fortaleza

PGM	Procuradoria Geral do Município de Fortaleza
PIB	Produto Interno Bruto
PLANEFOR	Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PMR	Prefeitura Municipal do Recife
PMU	Plano Mestre Urbanístico, de Mobilidade e Meio Ambiente
PND	Política Nacional de Desenvolvimento
PPP	Parceria Público-Privada
PPL	Partido Pátria Livre
PPSH	Plano de Preservação de Sítios Históricos
PR	Partido Progressistas
PRODETUR	Programa Nacional de Desenvolvimento e Estruturação do Turismo
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
REAJU	Rede Articula Juventude
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
RMR	Região Metropolitana de Recife
SAIB	Sociedade de Amigos do Itaim Bibi
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SECULT-CE	Secretaria da Cultura do Estado do Ceará
SECULTFOR	Secretaria Municipal da Cultura de Fortaleza
SEINF	Secretaria Municipal de Infraestrutura de Fortaleza
SEFIN	Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SEMAM	Secretaria de Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano de Fortaleza
SEMAM	Secretaria de Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos de Fortaleza
SEPLA	Secretaria de Planejamento e Orçamento Municipal de Fortaleza
SEPLAM	Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental de Recife
SERCEFOR	Secretaria Executiva Regional do Centro da Prefeitura Municipal de Fortaleza

SETFOR	Secretaria Municipal do Turismo de Fortaleza
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil – Seção Ceará
-CE	
SPA	Setor de Preservação Ambiental
SMDT	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial de Fortaleza
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SPR	Setor de Preservação Rigorosa
SPHAN	Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SSPDS-CE	Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará
STF	Supremo Tribunal Federal
TPC	Transferência do Potencial Construtivo
T.O.	Taxa de Ocupação
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNIFOR	Universidade de Fortaleza
VAB	Valor Adicionado Bruto
VGv	Valor Geral de Vendas
ZEA	Zona Especial Ambiental
ZEDUS	Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica
ZEI	Zona Especial Institucional
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZEP	Zona Especial de Preservação
ZEPH	Zona Especial do Patrimônio Histórico-Cultural
ZEPH	Zona Especial de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico
ZEPO	Zona Especial do Projeto Orla
ZIA	Zona de Interesse Ambiental
ZO	Zona de Orla
ZOC	Zona de Ocupação Consolidada

ZOM	Zona de Ocupação Moderada
ZOP	Zona de Ocupação Preferencial
ZOR	Zona de Ocupação Restrita
ZP	Zona de Preservação
ZPA	Zona de Preservação Ambiental
ZPPAU	Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain
ZPPAUP	Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager
ZPR	Zona de Preservação Rigorosa
ZRA	Zona de Recuperação Ambiental
ZRU	Zona de Requalificação Urbana
ZUP	Zona de Urbanização Preferencial

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	25
1.1	O impasse na preservação.....	33
1.2	Diretrizes metodológicas.....	47
1.3	Distribuição da discussão.....	56
2	A DOMINÂNCIA DA LÓGICA MERCANTIL NO ESPAÇO URBANO...	59
2.1	A autonomia relativa do Estado.....	61
2.2	A renda fundiária na produção do espaço urbano.....	66
2.3	A contribuição dos estudos de gentrificação sobre a renda fundiária.....	77
2.4	Ajuste do capital e destruição criativa.....	81
3	INSTRUMENTOS DE PRESERVAÇÃO NO ESPAÇO URBANO.....	87
3.1	A invenção do patrimônio no Brasil.....	92
3.2	A referência à política francesa de preservação.....	109
3.3	O alcance instrumental do tombamento federal.....	114
3.4	Entorno como limitação decorrente do tombamento.....	118
3.4.1	<i>A relação entre visibilidade e vizinhança do bem.....</i>	121
3.4.2	<i>Entorno como regulamentação.....</i>	126
3.5	A justaposição entre políticas urbana e de preservação.....	132
4	A EXPERIÊNCIA EM PRESERVAÇÃO DE OUTRAS METRÓPOLES BRASILEIRAS.....	135
4.1	A política de preservação em Recife.....	135
4.1.1	<i>O zoneamento especial de preservação.....</i>	144
4.1.2	<i>Inventário protetivo: instrumento conciliador?</i>	149
4.2	A falência parcial do tombamento em São Paulo.....	153
5	O ESGOTAMENTO DO PARADIGMA REFORMISTA.....	164
5.1	A limitação instrumental do plano diretor.....	176
5.2	Os precedentes da falência seletiva da política de preservação.....	193
5.2.1	<i>O insucesso do financiamento à conservação de imóveis privados.....</i>	198
5.2.2	<i>A proposta de tombamento do conjunto urbano do Centro.....</i>	201
5.2.3	<i>O tombamento entre a inércia dos fluxos decisórios e o discurso técnico autorizado.....</i>	204
5.2.3.1	<i>Igreja de São Pedro dos Pescadores.....</i>	205

5.2.3.2	<i>Casa natal do Mainha.....</i>	213
5.2.3.3	<i>Antigo Colégio e Noviciado das Doroteias.....</i>	216
5.2.4	<i>A defesa do Náutico Atlético Cearense e da Praça Portugal.....</i>	220
6	O PROTAGONISMO DO POTENCIAL CONSTRUTIVO NA POLÍTICA URBANA DE FORTALEZA.....	229
6.1	A contínua elevação do direito de construir.....	232
6.2	O uso político da CPPD.....	235
6.3	A centralização do desenvolvimento urbano na SEUMA.....	240
6.4	A aceleração da mercantilização do solo urbano.....	245
6.4.1	<i>O planejamento urbano sob a matriz estratégica.....</i>	246
6.4.2	<i>Os novos instrumentos de regulação do potencial construtivo.....</i>	251
6.4.2.1	<i>Transferência do potencial construtivo.....</i>	251
6.4.2.2	<i>A ressignificação do objeto de outorga onerosa.....</i>	254
6.4.2.3	<i>A convergência espacial entre preço do solo e novos tipos de produto imobiliário.....</i>	262
6.4.2.4	<i>O discurso fora do lugar.....</i>	265
6.4.3	<i>O conflito entre outorga onerosa e tombamento.....</i>	270
6.4.4	<i>A invenção do zoneamento especial de mercado.....</i>	277
6.4.4.1	<i>A segmentação política sob denúncia.....</i>	281
6.4.4.2	<i>A cidade repartida ao meio.....</i>	290
6.4.5	<i>A fusão entre outorga onerosa, ZEPH e ZEDUS.....</i>	296
6.4.6	<i>Mais tentativas de ampliar a reserva de territórios de acumulação.....</i>	300
7	CONCLUSÃO.....	308
	REFERÊNCIAS.....	315

1 INTRODUÇÃO

A memória é um privilégio.

Essa é uma afirmação aparentemente inocente. Mas, quando considerada a força que a preservação dos suportes materiais da memória coletiva possui na identidade e autoconhecimento para os povos, comunidades, para a sociedade inteira, a relação pautada entre memória e esquecimento assume um caráter eminentemente político. Afinal, quem tem direito à memória e quem decide o que pode ou deve ser esquecido, quando se trata da reprodução material e simbólica da vida? Quem na verdade pode tomar a si o poder de agenciar o tamanho palimpsesto de identidades que permeiam a vida coletiva, decidindo entre a permanência e a ausência definitivas das *coisas*¹?

Dessa forma é que a ideia de patrimônio cultural vem sendo construída, há pelo menos meio milênio, sob outras denominações e com origens inclusive exógenas, mas sempre refém de uma operação de *seleção*, sustentada por uma narrativa impregnada de valores. A seleção se sustenta, assim, sobre visões de mundo, formas de apropriação pelos vários grupos sociais, fatores que deflagram o reconhecimento do que é ou não patrimônio cultural.

O patrimônio é assim uma abstração, uma ideia compartilhada coletivamente, dependendo, portanto, da existência dos seus suportes materiais para ser percebido, selecionado, promovido: a beleza cênica das paisagens naturais, dos conjuntos urbanos, dos imóveis que resultaram de técnicas já desaparecidas, o próprio corpo humano, que desempenha saberes e fazeres tradicionais, como o artesanato e as festas, os lugares de celebração da existência, de descanso da existência, os lugares de dor e martírio... A memória também é sensível! Selecionar para preservar não diz respeito somente ao belo, como também ao que não pode e não deve ser esquecido, o impacto de eventos humanos extremos, como as guerras, o holocausto. Selecionar e proteger não diz respeito ao que foi ou é prazeroso à apreciação, ao toque, mas, de forma geral, ao que deve ser documentado, registrado, para que os “herdeiros” do patrimônio consigam compreender suas origens ancestrais, se empoderando enquanto seres conscientes do seu lugar de existência.

O que deve ser selecionado não é nunca uma ideia completa, acabada, mas antes sujeita a conflitos e consensos, a concessões e lutas. Quando considerado o papel que o Estado cumpre nessa negociação, a questão se volta exatamente ao poder de controle sobre os

¹ O uso do termo *coisa* é intencional, aludindo à conceituação do antropólogo Tim Ingold: os objetos não são “inertes”; enquanto *coisa*, se relacionam com outras *coisas*, participando cotidianamente na contínua reapropriação e transformação humanas do seu ambiente.

seus aparelhos. Os interesses articulados na esfera do Estado podem justificar, afinal, ações as mais contraditórias entre uma *política do esquecimento* e uma *política da memória*. Esse é o primeiro recorte sobre o que me propus a desenvolver a presente pesquisa.

O segundo diz respeito à relação de afeto que mantenho com a cidade de Fortaleza, onde nasci. Desde muito tempo, vim formando uma apropriação sobre seus lugares, seu centro histórico, sua paisagem, sua história urbana, inicialmente por um interesse quase desinteressado. Uma das leituras mais marcantes foram, por exemplo, os ensaios de Mozart Soriano Aderaldo, que, já baseado nos velhos textos do cronista João Brígido, descrevia imóvel a imóvel as várias apropriações que eles tiveram, quais outros edifícios lhes anteviram, recriando um percurso imaginário de ruas como Major Facundo e Barão do Rio Branco, no Centro. Outro ensaio descrevia a ocupação do Coqueirinho, uma das mais antigas da cidade, cujo nome, sem surpresa, foi suprimido pela Câmara, oficializando o bairro como Amadeu Furtado (quem é Amadeu Furtado?). A comunidade ainda existe ao longo da Av. Gonçalves Dias, mas provavelmente já não se lembram, nem herdaram dos seus antepassados, o nome de origem daquele lugar. No Museu do Ceará, curiosamente, uma placa expõe uma lei de 1932, pela qual se proibia o uso de nomes não oficiais nas correspondências, prática que esteve inclusive sujeita a multa. Era o Estado fazendo a sua seleção.

Dessa forma, uma parte das informações que entremeiam o arco narrativo desta tese já estava presente em anotações, diários de campo, em um extenso banco de imagens de arquitetura e paisagens da cidade, que registrei “desinteressadamente”, sem saber ainda que grande parte do meu objeto de afeto se desmaterializaria, sem nenhuma explicação que me fosse à época coerente. “Fortaleza é uma cidade sem memória” – esta é uma afirmação que sempre permeou o imaginário local, inclusive sendo destacada por Gondim (2001), ao questionar sua aplicação prática: afinal, a não memória é resultante da inexistência ou destruição do patrimônio, ou, não se seleciona o que se preservar exatamente por não se ter memória? Obviamente, as questões se esgotam em si, não servindo à orientação de uma pesquisa científica. Mas deixam respingar a existência de ideologias mobilizadas contra e a favor da seleção, da proteção ao patrimônio. Portanto, minhas questões são, assim como as da autora, outras.

Primeiro, e muito necessário de se afirmar, é que patrimônio, lato sensu, não se destrói: enquanto ideia, ele é uma abstração permanente. O que some são seus suportes materiais e as práticas sociais que legitimam a sua existência – perdem-se assim, certamente, “patrimônios”, apagando-se partes de memórias coletivas, talvez de forma definitiva. Já o patrimônio – enquanto categoria delimitadora do mundo – é inerente ao ser humano. Qualquer

pessoa ou grupo possui patrimônio cultural – mesmo que não esteja consciente sobre o que essa noção exatamente signifique. Isso se dá exatamente porque a necessidade de sobrevivência psíquica exige uma contínua apropriação e ressignificação do cotidiano. O patrimônio se revigora em cima dessa permanente reapropriação. Se desaparecem partes da cidade, outras poderão ser apropriadas, valoradas, motivando lutas por sua preservação. E, repito, isso não tem a ver necessariamente com a beleza cênica, mas com o amplo espectro das relações socioespaciais, da forma como as pessoas, os grupos sociais atribuem valor e significado às *coisas*, considerando-as importantes para a sua construção identitária.

Não estou propondo aqui nenhuma abordagem romântica, ou algo do tipo, sugerindo que se volte ao passado, se reconstrua o que não pode ser reconstruído. Muito menos propor que a qualquer objeto, apenas por ter certa idade, automaticamente se projete um valor de patrimônio. Isso seria uma atitude tola sobre o que é o patrimônio, que deixo aos conservadores. Ao contrário do que eles acreditam, o patrimônio é sempre atual, e não uma ressurreição de valores do passado. O tempo se esvai, mas suas marcas estão no espaço, na paisagem. Dessa forma, o patrimônio é documento processual, sensível, crítico... É politizado – porque a narrativa escolhida é o que deflagra o seu valor: beleza ou dor. A seleção e a não-seleção são sempre ideológicas. Os alemães protegeram como monumentos históricos o Ministério da Guerra de Hitler e os campos de concentração não porque estavam doidos, mas exatamente para fomentar uma memória coletiva crítica quanto ao seu próprio passado. Não foi sobre festejar o nazismo, mas sobre evitar que suas ideias ascendessem novamente.

Dessa forma, é o reconhecimento pela atribuição de valor construído sobre uma narrativa o que motiva a preservação do patrimônio. Por outro lado, cumpriria perguntar: mas sobre os suportes materiais que já tem significado, que possuem esse valor, lato sensu *cultural*, por que não se preservam? A sua manutenção não serviria exatamente a (re)conhecer a beleza herdada, celebrando-a, ou a dor do passado e do presente, aprendendo em cima dela? Não seria esse o propagado valor pedagógico que subsidia a preservação do patrimônio na construção do ser cidadão?

A oportunidade de um estágio no IPHAN foi um fator na construção de uma visão mais ampliada dos instrumentos legais sobre o que o instituto baseia suas ações. Dessa maneira, já como pesquisador, o desaparecimento de diversas partes da cidade, de edifícios, às vezes de ruas inteiras, que eu já sabia que eram importantes na construção da narrativa histórica e da identidade sobre o “lugar-fortaleza”, passou a ser um elemento de incômodo. Ao visitar Recife, Salvador, Ouro Preto, identificar e entender como e porque haviam

preservado seus centros e monumentos históricos, em que pese os diversos problemas inerentes à sua materialização política, já começava a ser então uma questão de investigação.

Como já venho demonstrando neste texto, me interessa fazer o recorte temático de estudo, portanto, sobre os bens imóveis, não apenas pelo meu interesse pessoal e formação profissional em arquitetura, como também pela própria necessidade de redução didática do objeto de pesquisa. Falar de todos os patrimônios possíveis já esgotaria uma tese em si. Segundo, porque é exatamente sobre esse tipo de suporte material da memória – o edificado – onde o problema da preservação do patrimônio se evidencia com extrema clareza em Fortaleza.

A aplicação e o melhoramento dos instrumentos políticos sempre foram historicamente atravessados pelos diversos interesses que estão formados sobre o *espaço urbano* – categoria a que me remeto constantemente neste documento. A proteção ao patrimônio sempre esteve, dessa forma, implicada pela confrontação do valor contra o valor: o cultural e o econômico. Mas o econômico não faz igualmente parte da reprodução material e simbólica da vida? Obviamente o valor econômico em tela é aquele *segmentado*, que não admite a existência do valor cultural, sempre motivando a sujeição ou destruição do último. Isso é uma das questões centrais, por exemplo, para Lefebvre (1998), ao apontar a *fragmentação do cotidiano* operada pela fixação no econômico enquanto valor isolado. Em outras palavras, é a acumulação do capital, sob a qual toda a existência deve se curvar: o que é deixado de fora da acumulação sobrevive, reflexivamente, apenas como seu *resíduo*. Essa é uma característica central na teoria lefebvriana, desenvolvida de forma aprofundada em sua Metafilosofia, e sobre o que o autor baseia grande parte dos seus postulados, como o direito à cidade: o questionamento da fragmentação do cotidiano, agenciada na imposição do valor econômico segmentado sobre a reprodução material e simbólica da vida humana. A “retomada” da cidade pelos seus próprios moradores é exatamente o ato revolucionário a que o autor se refere, trazendo os “resíduos” de volta à centralidade do cotidiano, superando a *sociedade industrial*, ao se firmar como *sociedade urbana* (LEFEBVRE, 2004, 2006, 2016). O direito à cidade é a cidadania inclusiva, ampliada, como elemento-chave no contínuo processo de ter e fazer a cidade.

É exatamente essa segmentação entre valores, que reproduz a fragmentação, o que acabou se revelando latente em Fortaleza, quando se consideram as *políticas públicas espaciais* (SCIFONI, 2015, 2018), exatamente aquelas cujos instrumentos produzem e reproduzem diretamente o espaço urbano: aí se inclui, por exemplo, não apenas a política de

preservação, mas também a urbana, na sua versão clássica de controle de uso e ocupação do solo, assim como a política habitacional, a de acessibilidade, a de transportes...

Dessa forma, em anos mais recentes, uma pós-graduação em gestão urbana na Alemanha me ajudou a consolidar a noção sobre a relação de reciprocidade que as várias políticas públicas mantêm entre si e com interesses exteriores aos aparelhos de Estado. De retorno a Fortaleza, desde 2013 passei assim a acompanhar de forma crítica a seleção e as formas de manutenção do patrimônio enquanto política de preservação – ou seja, pelo Estado. Assisti a reuniões de conselhos, estadual e municipal, acompanhei suas decisões, ainda me envolvi em algumas lutas específicas, como pela Praça Portugal em Fortaleza. Participava à época também como pesquisador voluntário do LEHAB-UFC, no projeto Regimes Urbanos do Observatório das Metrôpoles, especialmente na elaboração de argumentos críticos às contínuas revisões de legislação urbana que o Município agenciava.

Dessa forma, fiz parte do grupo que lançou questionamentos críticos à nova lei de parcelamento, uso e ocupação do solo de Fortaleza, que passou a ser elaborada em 2015. As incongruências da nova lei foram denunciadas em audiências públicas realizadas na Câmara Municipal. Pontuava-se principalmente a maneira como o Município tratava não apenas a habitação, como também o patrimônio, negligenciando sua seleção e o financiamento de sua permanência (que no caso do edificado, se entende como “conservação”), duas etapas essenciais à política de preservação. Naquele momento, era notável como a visão que a gestão municipal tinha de política urbana realçava o valor econômico segmentado de quaisquer outras demandas. O Município de Fortaleza priorizou a regulamentação de instrumentos de promoção da produção imobiliária, enfatizando a lógica mercantil sobre o espaço urbano. Várias foram as propostas de alteração de índices urbanísticos privilegiando o aumento do potencial construtivo, cujo verniz de legalidade se amparou na formação de um novo e específico aparato normativo.

Todas essas angústias motivaram a submissão do projeto de pesquisa que resultaria nesta tese. Uma parte dos dados sobre as políticas públicas espaciais que utilizo, portanto, já me era conhecida desde então, tendo sido anotadas em diários de campo desde, pelo menos, 2013. O principal desafio foi, a partir daí, estudar a preservação do patrimônio como uma questão urbana – e não apenas dentro de seu locus instrumental. Isso encaminharia a pesquisa na direção de outras abordagens teóricas para além dos estudos culturais, seja a teoria do patrimônio e suas teses sobre valor cultural. Primeiro, a neoinstitucionalista, de onde retiro grande parte da compreensão de como se organizam internamente os arranjos institucionais na criação e implementação das políticas públicas espaciais. Segundo, pela

percepção de que o estudo das capacidades institucionais ainda não era suficiente: como vinha se apresentado nos debates públicos, grande parte das decisões aparentemente técnicas tomadas pela gestão municipal fortalezense estavam aparentemente impregnadas por interesses econômicos exteriores ao aparelho de Estado. A reversão da própria crise econômica era verbalizada como razão legitimadora de diversas decisões, especialmente na regulação do uso e ocupação do solo urbano, revelando abertamente a ampliação de uma lógica liberal-rentista, fragmentária, sobre a cidade.

Em síntese, o papel do Estado na política da “memória” ou do “esquecimento” passou a ser o principal interesse de pesquisa. Focado na sua (in)disposição em atender às demandas advindas de grupos sociais, logo na delimitação do objeto de pesquisa foi necessário compreender o que, além de preservação (‘política da memória’), seria a não-preservação (“política do esquecimento”). Dessa forma, os principais esforços se voltaram ao estudo do patrimônio edificado sobre o qual já se podia constatar, na prática, a existência de valor cultural, seja pelos pedidos de proteção pelos grupos sociais organizados, e na sua seleção ou não pelo Estado; também, aos edifícios que já haviam ultrapassado a fase inicial de seleção patrimonial estatal, já constando na listagem pública oficial do patrimônio cultural edificado protegido, balizando-me pela descontinuidade política típica das mudanças de gestão. A partir de então, foram imprescindíveis entrevistas realizadas com atores da sociedade civil envolvidos na defesa do patrimônio cultural local: um membro dos movimentos Náutico Urgente e Nossa Praça Urgente, uma liderança comunitária do bairro do Mucuripe, assim como um representante do conselho municipal de patrimônio de Fortaleza. Por um questionário semi-estruturado busquei qualificar o tipo de valor cultural que era atribuído ao(s) bem(ns) por cuja preservação lutavam e como exigiam o reconhecimento do valor do bem pelo Estado²:

1. Nome, idade, profissão;
2. Preservação urbana e patrimônio cultural: como você entende os dois termos;
3. Como e por que surgiu o movimento?;
4. Quando se associou a ele e porquê?;
5. Conhecia o termo patrimônio antes de integrar o movimento?;
6. Por que você defende a preservação do bem?;
7. Como você vê a participação da comunidade na preservação (movimentos e outros atores)?;
8. Quais questões (problemas, desafios e êxitos) você considera relevantes para o patrimônio e a preservação?;
9. Acompanha conselhos? Cobra o poder público? Ou o movimento se organiza sem interesse na esfera pública?;
10. É

² A identidade foi preservada, como condição a que pudessem falar abertamente sobre os jogos de interesses que interseccionavam a política de preservação municipal.

necessária a participação do Estado (Prefeitura etc.)?; 11. Que argumentos do Estado (Prefeitura etc.) inviabilizam a preservação?

A partir daí comecei a fazer uma análise dos fluxos decisórios institucionais, primeiro da secretaria de cultura municipal. As informações, em grande parte, não eram sistematizadas e se apoiavam em arquivos sem uma estruturação lógica da informação (arquivos de Word sem título, sem indicação da origem do dado em relação ao projeto ou programa, por exemplo), impedindo inclusive que fossem referenciadas individualmente. Além disso, me deparei com um dos principais desafios na interpretação dos dados: praticamente todos os fluxos decisórios na política de preservação do patrimônio edificado possuíam problemas, que se materializavam na abrangência alcançada pela “não-preservação”. Apesar de já selecionados para proteção, a grande maioria dos edifícios, ou se encontrava em estado precário, ou simplesmente vinham sendo alvo de propostas de intervenção totalmente destoantes de qualquer base teórica orientadora da preservação do patrimônio.

Pior, os fluxos decisórios dos recém-selecionados não se completavam, deixando a incerteza sobre se o bem seria ou não protegido em definitivo pelo Município. Considerei, inclusive, avaliar se havia alguma relação do problema com o *comportamento institucional* dos técnicos da secretaria de cultura, visto que na abordagem neoinstitucionalista o comportamento do servidor do Estado é uma das categorias de relevância central (GOMIDE, 2014; OLLAIK e MEDEIROS, 2011; SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006). Dessa forma, tanto para conseguir interpretar dados difusos, quanto para qualificar o que já compreendia enquanto problema, apliquei o seguinte questionário semiestruturado a dois servidores² que em algum momento, de 2005 a 2020, ocuparam cargos na secretaria de cultura:

1. Nome, idade, profissão e tempo de serviço na Prefeitura Municipal de Fortaleza; 2. Preservação urbana e patrimônio cultural: como você entende os dois termos?; 3. Quais as principais ações e programas da gestão associadas ao tema do patrimônio cultural e preservação urbana? Podem ser comentadas ações e programas já concluídos. 4. Quais questões (problemas ou êxitos) você considera relevantes para o patrimônio e a preservação nas atividades cotidianas do seu órgão/secretaria e no âmbito da gestão? 5. Como é a relação do seu órgão/secretaria com outros órgãos e secretarias da gestão, ou de cultura, no tratamento dos temas? 6. Como você vê a participação da comunidade na preservação (movimentos e outros atores)? 7. O que considera como maiores desafios à preservação urbana?

Além disso, tive conversas informais, ao modelo de entrevista não estruturada, sem transcrição, com pelo menos três outros servidores que foram lotados na secretaria, para

averiguar diretamente dúvidas que ainda estavam em aberto sobre os fluxos institucionais que vinha estudando. Em todos os casos, os servidores apresentavam uma visão crítica e politizada sobre a relação entre o que é patrimônio e a política de preservação, inclusive pontuando a “não-preservação” como um problema que superava os limites institucionais da secretaria, reflexo que se podia inferir tanto da relação segmentada com outros setores da Prefeitura, quanto da própria questão urbana. O comportamento dos servidores do Estado, nas formas de abordagem do neoinstitucionalismo, não seria, portanto, a categoria central na tese.

As entrevistas deram mais luz à resolução de outro problema que já havia identificado nas leituras dos fluxos institucionais da secretaria de cultura, assim como nos contatos que vinha mantendo com promotores e procuradores do Ministério Público Estadual do Ceará.³ Geograficamente, a questão se tornava ainda mais complicada, pois a distribuição espacial do problema da “não-preservação” na cidade era diversa demais, ora em áreas valorizadas, ora nas periferias, sem qualquer chance de me pautar, de início, sobre alguma *teoria da localização* (HARVEY, 1980). Teria sido mais fácil problematizar os bens imóveis que sucumbem ao alto preço do solo, sendo destruídos, quando localizados em um vetor espacial economicamente privilegiado de produção imobiliária. Afinal, como já se sabe, é aí, no *espaço relacional* (HARVEY, 2013) onde as decisões tomadas na política urbana em favor dos grupos econômicas atingem seu maior nível de evidenciação, sua aparência pontuada pela verticalização. Mas e quando o preço do solo não aparenta ser o motivo da destruição, como nas áreas periféricas e desvalorizadas? Cabia, portanto, retornar à raiz do problema, a mediação política que o Estado faz dos interesses dos diversos grupos sociais, tentando descobrir as razões de uma aparente “desistência” da política de preservação, indo além do que eu já verificava no comportamento institucional ambíguo de um número reduzido de servidores da secretaria de cultura municipal⁴: ainda havia muito mais lacunas obscuras do que exatamente respostas às minhas indagações, já que a real justificativa de certas decisões políticas não se davam em arenas abertas, participativas.

Sob a angústia inicial de um suposto “desencaixe teórico”, procurei então reunir e sistematizar esses dados da política de preservação, lançando a ideia de tratá-los aqui enquanto categoria. Lemieux (2015), por exemplo, ressalta vários aspectos da atitude científica, dentre as quais, não reduzir confortavelmente e estrategicamente o objeto de pesquisa à

³ No mesmo período (2020-2022), estive designado para a Comissão de Patrimônio Cultural do Conselho de Arquitetura e Urbanismo – Seção Ceará, que fez um trabalho de cooperação técnica com o Ministério acerca dos inquéritos civis abertos no órgão sobre os problemas de preservação do patrimônio cultural edificado em Fortaleza.

⁴ Essa afirmação resulta de observações de campo, especialmente dos anos de 2015 a 2017, quando a “não-preservação” começou a se evidenciar para mim como problema.

parte sobre a qual já se tem domínio teórico. É para se “tornar enigmático o que parece normal”, devendo ser evidenciados os “vários elementos *empíricos* que contradizem as inferências lógicas ou as predições feitas” (LEMIEUX, 2015, p. 35, grifo do autor). “A definição “natural” do objeto de estudo tende a excluir os elementos empíricos que a contradizem” (LEMIEUX, 2015, p. 41). A atitude científica do pesquisador deve se pautar na criação de um plano analítico no qual a contradição observada não seja mais excluída. Foi dessa maneira que exercitei a delimitação do problema central, o *impasse na política de preservação do patrimônio cultural em Fortaleza*, ou simplesmente, o *impasse na preservação*, em seguida apresentado.

1.1 O impasse na preservação

“A Fortaleza de outrora pode ser (re)visitada em edificações, que, com traços característicos, rememoram o tempo pretérito. (...) Apesar da importância para a história de Fortaleza, muito do patrimônio não foi e nem é preservado. A Cidade cresceu, se transformou. Tudo isso com pouco planejamento. Sem harmonia entre o antigo e novo.

Em 2009, quando o Plano Diretor de Fortaleza foi sancionado, as Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH) foram determinadas. A ideia era “preservar, valorizar, monitorar e proteger” o patrimônio de seis áreas consideradas relevantes histórica e culturalmente: Centro, Parangaba, Alagadiço Novo/José de Alencar, Benfica, Porangabuçu e Praia de Iracema. Mas, três anos depois, as zonas ainda não foram efetivamente criadas. Para passar a valer, são necessários decretos específicos, assinados pelo Executivo.” (MENESES, G. 2012)

O trecho acima, retirado de uma matéria jornalística, faz uma abordagem pouco comum na imprensa fortalezense, ao sugerir a relação entre preservação e planejamento urbanos. Remonta ao anúncio feito, à época, pela Secretaria de Planejamento e Orçamento Municipal de Fortaleza (SEPLA), de que o zoneamento especial de preservação – ZEPH, instituído em 2009 no plano diretor – seria finalmente regulamentado. Como a delimitação inicial de ZEPH só havia contemplado duas áreas da cidade, Centro e Parangaba, o titular da coordenadoria de planejamento da secretaria, José Meneleu, falava de um mapeamento recém-concluído de 1.186 edificações de interesse cultural⁵, sobre as quais incidiria a proibição de demolição, número bem acima do que jamais havia sido proposto em termos de preservação na cidade (figuras 1 e 2). Dessa forma, se justificava tanto a delimitação de ZEPH em outros bairros, quanto o projeto de lei específica a ser enviado à Câmara, contendo finalmente as normas de uso e ocupação do solo.

⁵ Trata-se de uma extensa base cartográfica, em CAD, datada de outubro de 2012, com a localização de vários imóveis de interesse cultural sem nenhuma proteção ou já protegidos por tombamento no Centro, Benfica e Praia de Iracema. O número de 1.186 imóveis é compatível com o que se visualiza nessa base.

“À época tinha uma iniciativa de um grupo que a Prefeitura contratou - não lembro bem qual foi a secretaria, não foi a Secretaria de Cultura -, que contratou essa equipe para fazer uma proposta de poligonal de proteção das áreas mais importantes, das áreas históricas, né, o Centro da cidade, Parangaba, tinha Jacarecanga, tinha inclusive aquele caminho ali da Visconde do Rio Branco, né, também. Então essa equipe, que era uma equipe multidisciplinar de historiadores, acho que tinham uns sociólogos também, eles iam lá e junto com a gente perguntar, pegavam opiniões, pegavam mapas para fazer essas áreas, essas propostas de poligonal de tombamento... Não era nem de tombamento, mas uma poligonal, uma ZEPH, né. Eram ZEPH, na verdade.”⁶

Passada mais de uma década, as colocações iniciais da matéria podiam ser feitas hoje tais e quais, afinal, já se vão treze anos quase sem nenhuma regulamentação.⁷ O plano diretor vigente, aprovado em 2009, está inclusive em processo de revisão, nada tendo sido ainda decidido sobre a manutenção das ZEPH como *instrumento*⁸. Ante a sua aparente ineficiência, aquela tão conhecida asserção do senso comum sobre “leis que não pegam” pode bem se transformar no pretexto de sua extinção. As ZEPH andam inclusive desaparecidas do debate público local, já que a própria imprensa, por mais que continue denunciando o descaso administrativo com a preservação, tem focado no seu instrumento mais consolidado, o tombamento – que passa por sérios problemas na sua implementação.

Fortaleza possui 60 bens tombados, somados os protegidos por IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), SECULT-CE (Secretaria de Cultura do Estado do Ceará) e SECULTFOR (Secretaria Municipal de Cultura de Fortaleza). 48 deles são edifícios; os demais, patrimônio paisagístico e coleções de arte. Além disso, o Município mantém mais 46 bens em estudo, ou seja, sob regime de “tombamento provisório”⁹, aguardando decretos específicos do Executivo¹⁰.

⁶ Pessoa entrevistada 1: SECULTFOR.

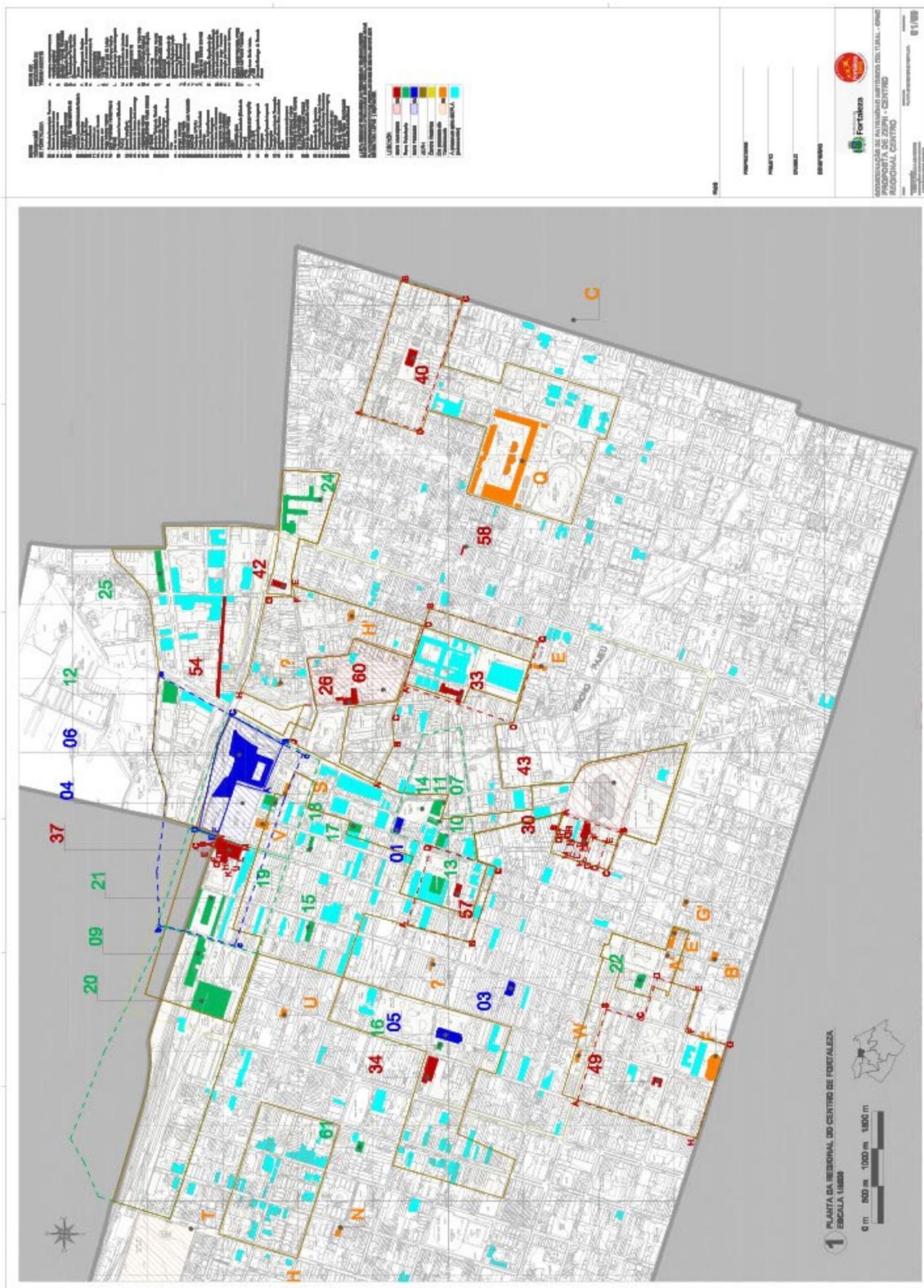
⁷ Salvo a controversa regulamentação de indicadores urbanísticos para a ZEPH Praia de Iracema e da delimitação da ZEPH Jacarecanga, que apresento no Capítulo 6.

⁸ Ollaik e Medeiros (2011) definem como instrumento governamental um método identificável que estrutura a *ação coletiva* para lidar com um problema público. A ideia de “ação coletiva” pressupõe a participação de outros grupos sociais, para além do setor público.

⁹ Segundo disposto no parágrafo único do art. 10 do Decreto 25/1937, que criou o instrumento em nível federal, “para todos os efeitos (...) o tombamento provisório se equipará ao definitivo”. A lei municipal fortalezense de proteção ao patrimônio, datada de 2008, reitera o artigo federal.

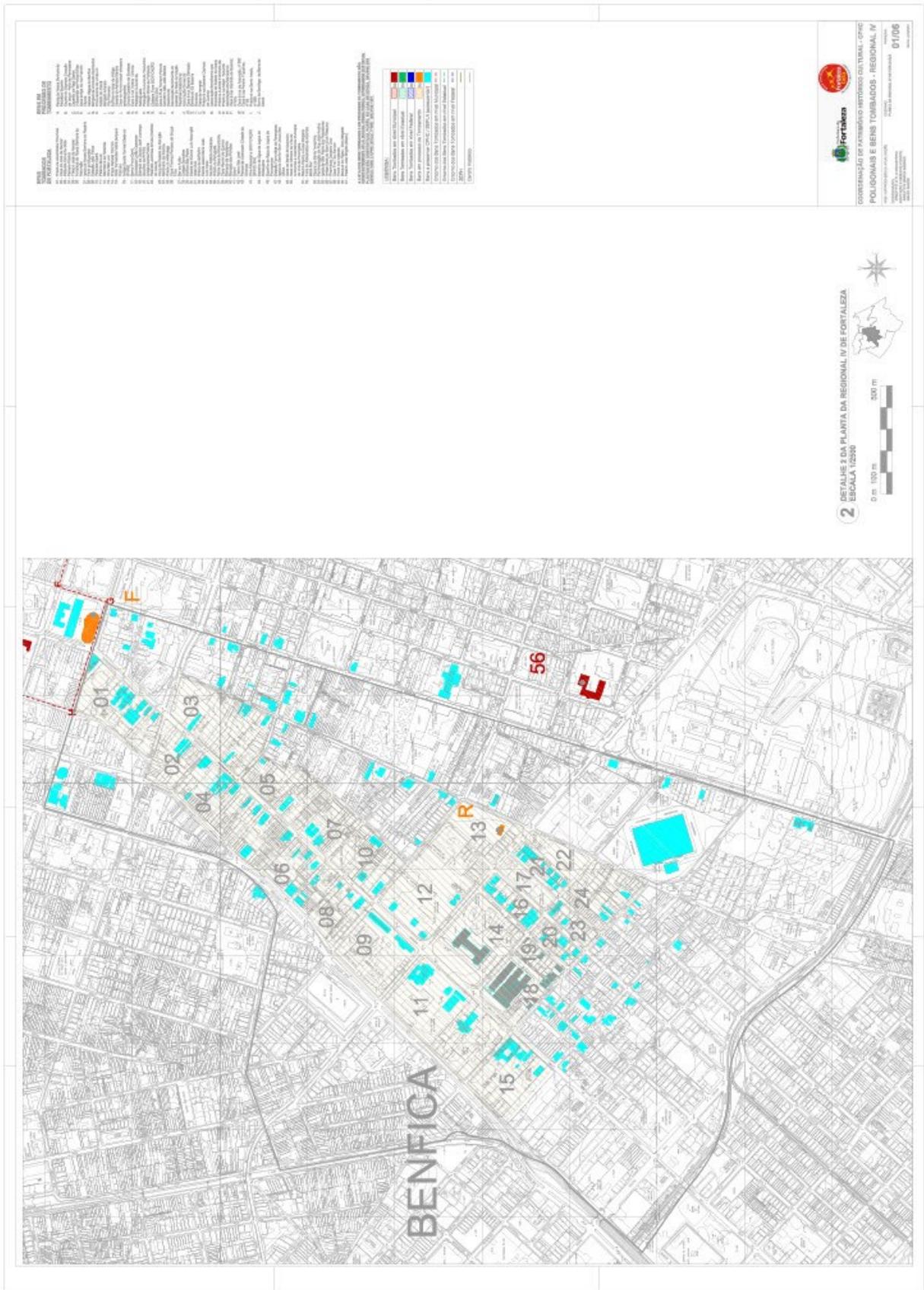
¹⁰ Os números ignoram duas proteções não reconhecidas como tombamento pela gestão municipal, feitas por leis de iniciativa de vereadores: uma, de 1986, protege a casa do escritor Jáder de Carvalho, e outra, de 2004, tombou a sede da 10ª Companhia de Guarda. As identifiquei após extenso levantamento das normas de preservação municipais durante esta pesquisa. Os bens não constam na listagem da SECULTFOR, não produzindo-se, portanto, os efeitos relacionados à política de preservação. Sobre a lista de bens imóveis tombados em caráter definitivo e provisório pelo Município de Fortaleza, consultar o Canal Cultura da PMF. Disponível em: <https://cultura.fortaleza.ce.gov.br/patrimonio-cultural?id=17:patrimonio-material>. Acesso em 23 mai. 2023.

Figura 1 – Ampliação proposta, em 2012, para a ZEPH Centro.



Fonte: Arquivo SECULTFOR (2012).

Figura 2 – Proposta de delimitação da ZEPH Benfica, de 2012.



Fonte: Arquivo SECULTFOR (2012).

Em anos recentes, a imprensa vem com frequência publicando matérias sobre o precário estado de conservação de vários dos bens imóveis de Fortaleza: Mercado da Aerolândia, Casa do Português, Ponte dos Ingleses, Casa de Rachel de Queiroz, Maguary Sport Club... Alguns, inclusive, chegaram ao nível de arruinamento, como as Caixas d'Água do Benfica, a Casa de Câmara e Intendência da Vila de Arronches (figura 3), o Ed. São Pedro, o antigo Lord Hotel (figura 4), o Farol do Mucuripe (Farol Velho), a Escola Jesus Maria José, a Chácara Salubre...

Figura 3 – Casa de Câmara e Intendência da Vila de Arronches, Parangaba, propriedade municipal.



Fonte: Arquivo do autor (201?).

A Chácara Salubre (figuras 5 e 6), por exemplo, é um imóvel rural construído provavelmente nos anos 1810 nos arredores do antigo povoado de Barro Vermelho, hoje bairro Antônio Bezerra. Além de se tratar do último exemplar de arquitetura residencial colonial no município, é também um referencial material da ocupação humana da antiga Estrada do Soure, hoje avenidas Mr. Hull e Bezerra de Menezes, possuindo, portanto, importante valor cultural enquanto documento histórico-arquitetônico e marco paisagístico (FORTALEZA, 2020a).

O pedido de tombamento da Chácara foi recebido pela SECULTFOR em 2013. Apenas em 2020, entretanto, se fez um parecer técnico com a justificativa da proteção, o histórico, a técnica utilizada e as partes edificadas que denotam os valores culturais do bem (FORTALEZA, 2020a). Caberia ainda finalizar a instrução, com as regras de conservação do bem, a apreciação do COMPHIC - Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico e

Cultural –, prosseguindo-se, então ao decreto do prefeito para validar o tombamento da Chácara. Entretanto, a demora nos fluxos institucionais contribui para a incerteza sobre o futuro do bem imóvel. Os herdeiros já estariam negociando a venda do terreno, de mais 4 mil m², por cerca de 5 milhões a uma construtora, interessada em erguer um condomínio (NASCIMENTO, 2022). Enquanto isso, não há perspectiva de recuperação estrutural, pois a própria família afirma não possuir recursos, e a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) carece de instrumentos específicos de financiamento à conservação de imóveis privados.

Figura 4 – Lord Hotel, propriedade do governo do estado, no Centro de Fortaleza.



Fonte: Publicação de Gabriel Ramalho no Instagram (2017).

Por conta da situação generalizada de deterioração de bens imóveis protegidos, existem hoje em aberto 72 procedimentos abertos no MPCE¹¹, tratando exatamente de averiguar o estado de conservação ou necessidade de reparos, assim como a responsabilidade do setor público. O número de procedimentos abrange 67% dos bens tombados ou em processo de tombamento pela SECULTFOR e 63% de bens tombados pela SECULT-CE, de propriedade pública ou privada, revelando a interseccionalidade política na regularidade alcançada pela deterioração. Ela vem se apresentando com bastante evidência em bens tanto no Centro, na orla, quanto na periferia, ou seja, tanto em bairros de produção imobiliária de alto padrão, quanto naqueles onde terrenos e imóveis¹² tendem relativamente a menores preços de venda. Se a *localização* dos imóveis de maiores preços relativos no espaço urbano poderia justificar a pressão de certos grupos econômicos contra a preservação, a sua utilização

¹¹ Estão incluídos na listagem do MPCE, além de 68 edifícios, cinco bens paisagísticos (Lagoas de Parangaba e Messejana, Riacho Papicu, Bosque do Pajeú e Passeio Público). Fonte: Consulta do autor feita ao MPCE em março de 2022.

¹² Para efeitos didáticos, considerarei como imóvel a benfeitoria construída sobre o terreno.

como ponto de partida de pesquisa seria ainda pouco consistente na interpretação de um fenômeno espacialmente generalizado em Fortaleza, como o é a deterioração.

A deterioração dos bens tombados é indício, entretanto, de um problema na preservação enquanto *política pública*, o quê, em uma perspectiva mais operacional:

“...é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos”. (SARAVIA, 2006, p. 29)

Figura 5 – Chácara Salubre íntegra.



Fonte: Acervo digital do IPHAN (1941?). Disponível em: <http://acervodigital.iphan.gov.br/xmlui>. Acesso em: 17 mar 2023

Figura 6 – Chácara Salubre, após desabamento parcial.



Fonte: Diário do Nordeste (2022).

Uma orientação de pesquisa pertinente é, portanto, iniciar a investigação do problema como resultado de *fluxos de decisões políticas*, ou – dito de outra forma – um processo político atrelado a um horizonte temporal específico. A regularidade da deterioração

seria, em uma primeira observação, a reprodução espacial de um problema inerente à maneira como os *arranjos institucionais*¹³ promovem a política de preservação em Fortaleza. É a essa condição sugestiva de uma deficiência institucional que se propõe aqui como *impasse na política de preservação do patrimônio cultural*, ou simplesmente *impasse na preservação*, problema a partir do qual serão desdobrados os eixos de pesquisa. O *impasse* é, portanto, um termo escolhido para caracterizar a pouca efetividade da política pública de preservação, especialmente no âmbito municipal.

A deterioração regular como indicador isolado não dá, ainda, consistência na delimitação do *impasse na preservação* como problema relevante de pesquisa. Além de mais recente, ela é apenas a manifestação concreta, aparente, resultante de fluxos de decisões anteriores, mais especificamente àqueles de gestão do financiamento e controle institucional sobre a preservação. Uma vista sobre os processos de tombamento municipais – instrumento mais consolidado localmente – pode ajudar no exame tanto da aparente falência das ZEPH, quanto da regularidade da deterioração de bens imóveis enquanto características do *impasse na preservação*.

Em situação análoga à das ZEPH, e refletindo-se na situação descrita da Chácara Salubre, o fluxo interno de praticamente todos os processos de tombamento municipais vem sendo afetado por uma inquietante inércia na última década. Tanto as ZEPH quanto o tombamento compartilharam fases de ascensão e declínio em sua implementação quase equivalentes, o que, antes de ser uma coincidência, reflete importantes flutuações na conjuntura política local e nacional. Ao mesmo tempo em que a criação das ZEPH era pauta na discussão do plano diretor, nos anos 2000, a política de preservação municipal passava por forte impulso decorrente da aceleração de tombamentos. À época, a SECULTFOR coordenou estudos elevando o número de imóveis tombados de nove para 49, em apenas oito anos de gestão municipal (2005-2012) da prefeita Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores (PT)¹⁴. Além disso, deixou em aberto mais 45 processos, cuja responsabilidade pela conclusão dos estudos foi transferida para a gestão seguinte, do prefeito Roberto Cláudio (PSB de 2013 a 2015; PDT de 2015 em diante).

¹³ Utiliza-se aqui o seguinte conceito de arranjos institucionais dado por Gomide & Pires (2014, p. 19-20): “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”.

¹⁴ Foram considerados na conta também os desnecessários “tombamentos ex-officio” decretados em 2006 pela prefeita Luizianne Lins, aplicando o instrumento a 20 bens, em Fortaleza, já anteriormente protegidos por tombamento ou pelo estado (SECULT/CE) ou União (IPHAN). A medida é controversa porque tornou a aprovação de licenças e autorizações de obras nesses bens mais burocrática, uma vez que agora devem sempre passar por dois órgãos fiscais de preservação.

A rápida promoção do tombamento esteve atrelada à promulgação de uma nova lei municipal de patrimônio (FORTALEZA, 2008a), regulamentando diversos pontos da sua implementação: o fluxo interno na PMF, os direitos e deveres dos proprietários, as sanções administrativas e, inédito e o mais importante, o órgão de controle social de sua implementação, paritário e deliberativo, do COMPHIC. Isso já coloca a instrumentalidade do tombamento em um patamar superior à das ZEPH, visto que sua implementação já era corrente na política de preservação municipal.

A organização do aparato institucional específico, com coordenação, conselho e legislação, foi aos poucos modelando o fluxo interno dos processos de tombamento. No período do notável crescimento quantitativo, o processo se iniciava frequentemente por decisão direta da própria prefeita, publicando decretos de tombamento sem estudo prévio. Com a consolidação paulatina dos fluxos internos, é mais comum que o início do processo se dê pela homologação do pedido de tombamento pela Coordenação de Patrimônio Histórico-Cultural – CPHC – na SECULTFOR. Já a segunda etapa é normalmente a apreciação pelo COMPHIC, sendo usual que um dos conselheiros apresente um parecer técnico sobre o valor cultural do bem. Daí se passa à terceira, a elaboração da instrução – regras de preservação, ou seja, a norma específica com a justificativa, histórico do bem, o setor edificado que denota os valores atribuídos ao bem, assim como diretrizes específicas de intervenção – sob responsabilidade da CPHC. Somente ao término da instrução, o COMPHIC decide sobre o tombamento, sendo então todo o material decorrente do processo enviado à Procuradoria Geral do Município (PGM) para elaboração da minuta do decreto de tombamento e publicação em diário oficial.

Entretanto, contrapondo-se aos anos de avanço na implementação, pouquíssimos daqueles 45 processos de tombamento herdados da gestão do PT evoluíram para instruções completas e nenhum deles foi publicado em decreto, pelo menos até a finalização desta tese. Três imóveis foram logo demolidos em 2013. A demolição de bens tombados provisoriamente não se encerrou aí. Um dos casos mais publicizados na imprensa foi exatamente o do Casarão dos Gondim (figura 7), no Centro. Mandado erguer por Arlindo Granjeiro Gondim em 1912, tratava-se de um dos últimos exemplares da tipologia arquitetônica de porão alto na cidade de Fortaleza. O bem imóvel, apesar de se encontrar em claro estado de deterioração, mantinha vários dos seus elementos autênticos, como aparelhos de mármore, inclusive guarnecendo a escadaria de acesso, além de piso em acapu e cetim, mosaicos e esquadrias de madeira encimadas por bandeiras artesanalmente recortadas (FORTALEZA, 2020b).

Os herdeiros já haviam negociado a venda a uma firma comercial, que, já de posse do imóvel, se utilizava apenas da ampla área livre do terreno para a exploração de um estacionamento comercial¹⁵. Entretanto, com instrução de tombamento já aprovada pelo COMPHIC desde outubro de 2020 (FORTALEZA, 2021a), aguardava-se apenas o decreto do Executivo para dar caráter definitivo à proteção.

Figura 7 – Casarão dos Gondim ainda de pé.



Fonte: Diário do Nordeste (2021).

Nesse ínterim, a própria Secretaria Executiva Regional do Centro (SERCEFOP) – parte da estrutura administrativa descentralizada da PMF – autorizou a demolição do imóvel solicitada pelo novo detentor da posse legal, indiferente a um parecer previamente emitido pela SECULTFOR, indeferindo-a. O prédio foi ao chão em um final de semana (figura 8), período em que a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS) não trabalha, estratégia já conhecida de proprietários privados em Fortaleza, exatamente para se valer do fato consumado na garantia de seus interesses sobre o terreno. O caso é hoje apenas mais um daqueles que tramitam no MPCE sobre problemas de efetivação da política de preservação, tendo sido encaminhado à judicialização¹⁶, e revela uma estranha articulação entre setores público e privado, além de evidenciar a segmentação dos fluxos decisórios da SECULTFOR (Secretaria Municipal de Cultura de Fortaleza) e outras secretarias municipais e o próprio gabinete do prefeito.

¹⁵ DIÁRIOS DE CAMPO (2013-2022).

¹⁶ Sobre bens imóveis em tombamento provisório demolidos nos últimos anos em Fortaleza, a imprensa publicou várias matérias, a exemplo: NASCIMENTO, T. Pelo menos 4 prédios tombados provisoriamente foram destruídos em Fortaleza nos últimos 3 anos. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 4 de ago. de 2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/pelo-menos-4-predios-tombados-provisoriamente-foram-destruidos-em-fortaleza-nos-ultimos-3-anos-1.3118488>. Acesso em 25 set. 2022

Apesar da aparente indisposição da gestão municipal em decretar os tombamentos definitivos, a SECULTFOR ainda abriu dez novos processos, tendo conseguido finalizar pelo menos outras seis instruções¹⁷. Dentre todos os processos já instruídos, apenas um logrou todos os trâmites até ser publicado em decreto – o Colégio Marista Cearense. De 2012 a junho de 2023, o número de bens imóveis que passaram a ser protegidos, em caráter definitivo, por esse instrumento municipal foi exatamente esse – um! Ressalte-se que o bem já havia sido tombado pouco antes pela SECULT-CE, sendo mais um caso de sobreposição desnecessária de proteção de diferentes entes federados.

Figura 8 – Demolição do Casarão dos Gondim.



Fonte: O Povo (2021).

Diversos outros casos corroboram essas primeiras constatações da segmentação entre fluxos decisórios da política de preservação e de outras agências municipais. Outro caso bastante conhecido – certamente um dos mais polêmicos – envolveu a Rua José Avelino e seu pavimento de pedra tosca. Considerado o mais antigo na cidade e tombado em definitivo pelo Município, foi demolido por retroescavadeira, em uma batalha urbana promovida pela PMF para extinguir uma feira popular (figura 9). A demolição provocou um mal-estar interno na gestão municipal, já que não havia nenhuma autorização da SECULTFOR – ou seja, também foi feita “ao arrepio da lei”. A posterior reconstrução do pavimento, com as mesmas pedras, trata-se agora de uma réplica aproximada, já que se desconheciam especificidades na técnica

¹⁷ Dado de 2021.

de assentamento do pavimento (espaçamento e camadas, por exemplo), não tendo havido nenhuma prospecção arqueológica, se eliminando definitivamente os vestígios.

A demolição seguida da reconstrução do pavimento da Rua José Avelino praticamente foge à expertise acumulada sobre bens tombados no país, não tendo sido, entretanto, um caso isolado. Várias outras propostas de obras controversas foram feitas visando a readequação de imóveis protegidos a novos usos, afetando ora diretamente a sua materialidade, como na Rua José Avelino, ora a sua área envoltória, modificando a apreensão do bem na paisagem urbana. Esse foram os casos, por exemplo, da Igreja de São Pedro dos Pescadores, do antigo Complexo do Colégio e Noviciado das Doroteias, do Edifício São Pedro e do Náutico Atlético Cearense.

Figura 9 – Início da demolição do pavimento da Rua José Avelino pela PMF.



Fonte: O Estado (2017).

Ainda em 2013, por exemplo, as normas de preservação inicialmente propostas para a área envoltória da Igreja de São Pedro dos Pescadores foram estranhamente negligenciadas pela PMF, na Av. Beira-mar, e se permitiu a construção de duas torres residenciais, além de um equipamento público, o novo Mercado dos Peixes do Mucuripe. Praticamente no mesmo período, de modo a atender a novas funções de uma universidade privada, foi construída uma torre de 14 pavimentos ao fundo do Doroteias, interferindo

definitivamente na sua visibilidade, enquanto a diretriz de preservação, normatizada na sua instrução de tombamento, permitia apenas dois. Como o projeto da torre havia sido submetido à SECULTFOR antes da aprovação da instrução pelo COMPHIC, isso justificou estranhamente a utilização de um artifício jurídico pela Procuradoria Geral do Município (PGM) em defesa do direito adquirido pelo proprietário, recebendo o projeto da torre a aprovação do Município. Ignorou-se a jurisprudência brasileira existente sobre casos de entorno de bens tombados e a suficiência da discricionariedade técnica no veto a intervenções incompatíveis, a exemplo da prática institucional do IPHAN.

O desmantelando do entorno – figura jurídica atrelada ao tombamento e que trata exatamente da proteção da paisagem em sua área envoltória – passou de exceção a regra. Houve propostas para o Náutico Atlético Cearense, já em 2012, e para o Edifício São Pedro (bem que estava tombado provisoriamente desde 2006), em 2015, ambos na orla leste de Fortaleza, para as quais se argumentava a inexistência dos elementos paisagísticos que justificassem a proteção de entorno na norma. Em ambos os casos, as propostas chegaram a incluir até a demolição parcial dos bens para a construção de torres comerciais, mas esbarraram nas ações questionadoras de movimentos sociais¹⁸, que levantaram as contradições, levando-as ao MPCE.

Impossibilitados, então, de realizarem as obras incompatíveis de readequação, os proprietários do Ed. São Pedro o mantiveram praticamente em estado de abandono. O bem se deteriorou a ponto de alcançar o estado de ruína, até o próprio Executivo (gabinete do Prefeito) se decidir – sem consulta à SECULTFOR e mediante um parecer da própria PGM – pelo cancelamento do processo de tombamento, em 2021. É outro fato sugere como a inércia dos processos de tombamento pode ter contribuído na fragilização da política de preservação. Afinal, a indefinição dos tombamentos provisórios abriu, ao que parece, um perigoso precedente: que proprietários reivindicuem supostos direitos adquiridos de usufruto incompatíveis à preservação, já que, a despeito do posicionamento favorável do COMPHIC, o Executivo “não se posiciona”. Dessa forma, o tombamento provisório excessivamente longo, sem alcançar uma decisão definitiva, apenas atribuiu legitimidade às demolições e ao abandono consciente, tornando-se reações cada vez mais frequentes contra a implementação do instrumento.

¹⁸ Movimentos Náutico Urgente e Nossa Praça Urgente, que compartilham um número significativo de membros associados.

Ademais, as propostas controversas para o Doroteias, Igreja de São Pedro dos Pescadores, Ed. São Pedro e Náutico Atlético Cearense¹⁹ estiveram claramente associadas a demandas privadas de produção imobiliária, revelando o importante papel que alguns agentes públicos, que não da SECULTFOR, tiveram no desmantelamento de normas protetivas em favor de interesses privados. A segmentação já ganhava maior fôlego: outros setores da PMF competiam, através de seus próprios fluxos decisórios, com a SECULTFOR, seja aprovando demolições – no caso relatado da SERCEFOR em relação ao Casarão dos Gondim – ou mesmo intervenções incompatíveis, que de alguma forma foram apreciados pela Procuradoria Geral do Município (PGM), a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) e o conselho que concentrou praticamente as decisões mais importantes em desenvolvimento urbano em Fortaleza desde então, a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor de Fortaleza (CPPD).²⁰

Esse estado crítico a que chegou a implementação do tombamento em Fortaleza é, portanto, sintomático da existência de um impasse político, com seus tentáculos articulados a partir dos arranjos institucionais e produtivos. Diferente das ZEPH, o tombamento já possuía um percurso que remonta não apenas à existência de regulamentação específica em lei municipal desde 1997, como também – considerando a existência geograficamente ampliada do instrumento – à experiência acumulada pelo IPHAN em âmbito federal e àquela do estado do Ceará, que possui lei sobre a matéria desde 1967. Uma vez que o tombamento já era um instituto bem mais consolidado em Fortaleza, todas essas complicações em seus fluxos decisórios – inércia na definição do tombamento, alteração ou negligência às normas protetivas – apenas corroboram, em síntese, a interpretação de impasse na preservação sobre a atual condição dos arranjos institucionais.

Tanto o aparentemente inexplicável abandono das ZEPH quanto os casos relatados específicos à implementação do tombamento evidenciam a contraditória convergência entre decisões de agentes públicos e interesses privados, permitindo inferir a mais importante relação a ser investigada: *o impasse na preservação nos arranjos institucionais em Fortaleza seria uma resposta política a processos socioespaciais de base*

¹⁹ Esses bens foram alguns dos escolhidos para compor os estudos de caso, nos Capítulos 5 e 6, muito mais pela quantidade e qualidade de informação que adquiri, seja no acompanhamento anterior do debate em torno de seus tombamentos, ou pelo próprio registro em documentos públicos a que tive acesso, especialmente da SECULTFOR.

²⁰ As constatações do parágrafo provêm principalmente do meu acompanhamento das discussões sobre as controversas intervenções, de 2013 a 2018. Cheguei a assistir uma audiência pública na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará sobre o Náutico Atlético Cearense, em que sócios questionavam partes das normas de tombamento e acompanhei membros do Movimento Náutico Urgente em conversa com um promotor do MPCE sobre a denúncia do caso do Ed. São Pedro, além de assistir com certa periodicidade às reuniões do COMPHIC.

econômica. É importante, portanto, compreender como as demandas econômicas sobre o solo urbano podem ter condicionado a formação do impasse “por cima”, no Estado, caracterizando o protagonismo da renda fundiária como diretriz para os fluxos decisórios da gestão pública e a exacerbação de seus efeitos no espaço urbano e nos bens imóveis protegidos.

É necessário apresentar em detalhe, portanto, os agentes, atores e mecanismos políticos envolvidos nesses fluxos institucionais, procedimento sobre o qual me debruço neste trabalho. Em seguida, apresento os principais desafios de pesquisa e as diretrizes metodológicas que irão nortear a escolha do referencial teórico e dos recortes sobre os arranjos institucionais necessários à compreensão abrangente do que é e como se constituiu o impasse na preservação em Fortaleza.

1.2 Diretrizes metodológicas

Foram utilizados até aqui diferentes dados da existência do impasse na preservação, que podem ser reunidos nos seguintes tópicos:

- a. A deterioração regular dos bens, tombados ou em processo de tombamento, com localização apontando à abrangência espacial urbana generalizada;
- b. A inércia dos fluxos decisórios políticos, especificamente quanto à indefinição de processos de tombamento e das ZEPH, abrindo precedentes à deterioração e demolição de bens imóveis pelos proprietários privados;
- c. A segmentação política, deflagrando ações contraditórias sobre os bens protegidos, sejam as tentativas, mal ou bem-sucedidas, de sujeição de normas de preservação a interesses ligados à produção imobiliária ou a autorização ilegal de demolições;
- d. A importância dos movimentos sociais na reivindicação da proteção ao patrimônio face ao que já se percebe enquanto impasse na preservação.

Os casos relatados anteriormente possuem indicadores em níveis de variação distintos no tempo e no espaço, sendo um complicador inicial à pesquisa socioespacial. Logo, o principal desafio metodológico será agregar essas múltiplas características sob um único objeto de pesquisa. Os dados devem ser organizados de forma, primeiro, a dar coerência ao impasse enquanto *atual condição da política de preservação* e, segundo, a explicar *os obstáculos à preservação que condicionaram e condicionam o seu impasse*, tarefas que se apresentam como objetivo central de investigação.

Sendo uma decisão de pesquisa avaliar o papel do Estado na preservação, a primeira diretriz metodológica é apresentar o nível de influência no impasse na preservação resultante dos fluxos de decisões dos instrumentos. O impasse se trata de uma condição dos arranjos institucionais projetada ou por *ações* modeladas por princípios contraditórios de intervenção espacial no patrimônio, ou por aparentes *inações*, no que diz respeito à falência do zoneamento especial, à inércia dos fluxos de tombamento e à deterioração física dos bens difundida no espaço urbano.

Para ajudar a elucidar os conflitos de interesse que contribuíram na formação do impasse, deve-se, portanto, descobrir em quais fases da política pública se deram as ações e inações que interferem na sua efetividade, já que cada uma implica diferentes campos de negociação entre os agentes envolvidos nos fluxos de decisões. Saravia (2006), por exemplo, sugere o sequenciamento das políticas públicas em sete etapas:

- a. *inclusão na agenda*, consistindo na “preparação da decisão”, que é o reconhecimento de uma determinada demanda como de “interesse público”;
- b. *elaboração*, que diz respeito à delimitação dos principais problemas atrelados à demanda e das eventuais formas de contorná-los;
- c. *formulação*, quando os agentes públicos definem o tratamento do problema por meio da promulgação de uma norma jurídica;
- d. *implementação* (ou preparação da execução), que diz respeito ao conjunto de planos, programas e projetos para tratar o problema, assim como o aparelhamento institucional e organização administrativa;
- e. *execução*, que pode ser entendida como a etapa avançada da implementação, referindo-se à aplicação dos planos, programas ou projetos. O autor define esta como a “etapa que inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados” (SARAVIA, 2006, p. 34);
- f. *acompanhamento*, procedimento de supervisão da execução das atividades relacionadas à política pública. O controle social, como aquele exercido por movimentos sociais, parece ser mais enfático nesta fase;
- g. *avaliação*, que se refere à análise dos efeitos produzidos pela política pública.

Adaptando o esquema à política de preservação, a inclusão na agenda pode remeter ao pedido para que o Estado reconheça um bem como patrimônio, que pode se dar por exemplo por abaixo-assinado comunitário. A elaboração corresponderia à instrução de tombamento. A aprovação em conselho determinaria a fase de formulação. A inserção do bem

em um programa de financiamento para restauro ou conservação constituiria a implementação... E assim por diante.

Já Ollaik e Medeiros (2011) propõem um esquema mais enxuto, em três etapas:

a. formação de agenda e formulação (correspondendo às três primeiras sugeridas no esquema anterior);

b. implementação (sendo a execução e a sua preparação), que é como o termo vem sendo utilizado nesta discussão;

c. monitoramento e avaliação (similar às duas últimas do esquema anterior).

Apoiado nessa sequência de etapas, a inclusão na agenda e a formulação dos instrumentos da política de preservação já se encontram parcialmente definidas em Fortaleza, já que estão promulgadas as normas que criaram o tombamento e as ZEPH. O que não avançou foram as normas de uso e ocupação do solo prometidas em 2013 para as ZEPH, ponto em que o instrumento estancou.

Os maiores problemas, contudo, apareceram na fase de implementação, em que está a maior parte dos fatores que desencadearam o impasse na preservação. Como etapa de avaliação subentende-se não apenas uma ação restrita ao Executivo, como também fluxos de decisões relativos a revisões normativas aprovadas no Legislativo. Uma avaliação unilateral (leia-se “não-relacional”) da efetividade de instrumentos poderia, por exemplo, legitimar retrocessos significativos por meio de revisões normativas na política de preservação, como na hipótese que lancei sobre a eventual rejeição das ZEPH na corrente revisão do plano diretor de Fortaleza. De fato, a inércia dos fluxos decisórios das políticas públicas, não superando a fase de implementação, impede qualquer perspectiva legítima de realizar uma avaliação minimamente coerente. Caberia, portanto, um olhar mais cuidadoso sobre aquela etapa intermediária, na qual o problema do impasse na preservação assume maior evidência.

De forma objetiva, Ollaik e Medeiros (2011) afirmam inclusive que é a etapa de implementação que recebe menor atenção dos estudos acadêmicos. Defendem sua análise de forma abrangente, para além do “gerenciamento técnico”, compreendendo-a segundo um “contínuo de ação-política-ação”. Dessa forma, ambos os esquemas apresentados, antes de representarem uma interpretação fechada, precisam ser readequados à própria dinâmica inerente às políticas públicas de longo prazo, como é a de preservação, implicando que os resultados e a sua avaliação, quaisquer que sejam, sempre são anteriormente mediados por ciclos de implementação. Em convergência ao já exposto por Saravia (2006), é nesses ciclos que devem ser mapeados os obstáculos mais significativos à efetividade da política pública.

Sob essa perspectiva cíclica, é possível analisar a implementação à luz das mudanças nas conjunturas políticas. Proponho, dessa forma, abordar a política de preservação segundo dois ciclos de implementação, que, apesar de complementares, quando se trata de um mesmo bem, podem ser agenciados simultaneamente pelos arranjos institucionais, ao considerar todo o conjunto de coisas que deflagram interesse sociocultural na sua proteção:

1. a *patrimonialização* (CANDAU, 2009-2010; POULOT, 2009), ou seja, o reconhecimento público das qualidades simbólicas essenciais ao status de patrimônio. Sendo resultado de uma prévia seleção espacial, a escolha das áreas, paisagens e elementos físicos construídos a serem protegidos no espaço urbano se dá após a formulação da norma geral que regulamenta o instrumento, seja o tombamento, zoneamento de preservação ou similar. O Estado então, ao realizar os estudos para proteção, sistematiza as memórias dispersas, ajustando-as a uma retórica justificadora do reconhecimento dos referentes culturais dos vários grupos formadores da sociedade, reiterando assim a preservação como política. Por outro lado, toda seleção esbarra em alguma reação ou rejeição à patrimonialização, situação em que afloram mais claramente os interesses econômicos conflitantes, segmentados, e coloca-se em evidência o caráter político da preservação, maior do que o interesse institucional em promovê-la;
2. a *sustentabilidade da preservação* dos bens patrimonializados, para o quê o Estado mobiliza uma burocracia específica, fiscalizando os proprietários e criando estratégias de subsídio financeiro para o seu restauro ou conservação. A deterioração regular no espaço urbano aparece como indicador mais proeminente da baixa efetividade da política de preservação nesse ciclo.

Atentar para as mudanças na conjuntura política nacional que se associam a problemas na implementação dos dois ciclos em Fortaleza é, portanto, outra diretriz metodológica. Tanto o crescimento quantitativo dos tombamentos municipais quanto a inclusão das ZEPH no plano diretor fortalezense em 2009 correspondem ao período de notável projeção da agenda progressista nas políticas espaciais brasileiras. O enfrentamento dos desafios inerentes à questão urbana brasileira havia sido centralizado no Ministério das Cidades, criado em 2003 pelo governo petista. Da mesma forma, criou-se o órgão paritário de controle da implementação das políticas do ministério – Conselho das Cidades (Concidades). Uma importante diretriz ministerial havia sido a *integração* entre diversas políticas públicas setoriais, utilizando-se o plano diretor como instrumento arrematador. Para tanto, o

Concidades publicou uma resolução sobre o conteúdo mínimo do plano diretor, incluindo os tipos de zoneamento especial, para os quais se fez uma associação explícita – e inédita em uma norma federal – entre zoneamento e patrimônio. O avanço da agenda progressista em Fortaleza foi aparentemente favorecido também pelo alinhamento partidário à União, tendo sido decisivo para que, na época, por exemplo, finalmente se implementassem as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) no Município.

Já o impasse na preservação, atribuído às circunstâncias locais descritas anteriormente, é uma proposição resultante da observação de *problemas na implementação da política de preservação* pelo menos já desde a mudança de gestão de Luizianne Lins a Roberto Cláudio. A mudança de conjuntura política pode ser concatenada pelo termo *inflexão ultraliberal* proposto por Ribeiro (2020), que, na verdade representa na cidade um paulatino processo socioespacial de desconstrução da agenda progressista que já vinha se apresentando em ações do governo federal e municipal já no fim dos anos 2000. Propõe-se, dessa forma, como recorte temporal privilegiado para o presente estudo os anos 2010, sobre cuja observação dos processos socioespaciais urbanos se baseia a categoria *inflexão ultraliberal*.

Dessa forma, a próxima diretriz metodológica é mensurar a *abrangência do impasse* enquanto manifestação inerente aos arranjos institucionais, seu *lôcus privilegiado de evidenciação*. Como os primeiros dados apontam, o problema não se restringe à agência pública que diretamente implementa a política municipal de preservação (SECULTFOR). Por mais que o problema encontre sua melhor expressão no âmbito municipal – e isso não deveria ser estranho, já que em um curto tempo histórico (menos de uma década!) o Município se arriscou a proteger um número de bens muito maior do que o IPHAN²¹, ou a SECULT-CE jamais ousaram – o tensionamento político provocado pelo atendimento a demandas relacionadas à exploração mercantil do solo urbano em Fortaleza dificilmente ficaria restrito a um único aparelho institucional de poder. A política de preservação é, na verdade, sistematicamente pressionada por fatores que superam os instrumentos legais correlatos, as ZEPH ou o tombamento, interferindo na capacidade tanto de implementação e fiscalização pelos órgãos de cultura, quanto de controle social pelo COMPHIC e movimentos sociais. As negociações engendradas por meio da CPPD e os pareceres problemáticos da PGM, como nos casos do Doroteias e do Ed. São Pedro, são exemplos claros disso.

Por esse raciocínio, a inércia dos processos de tombamento tomada isoladamente seria insuficiente para caracterizar o impasse, já que fluxos de decisões oriundos de outras

²¹ São apenas cinco bens, protegidos isoladamente: Passeio Público, Fortaleza de Nsa. Sra. da Assunção, Teatro José de Alencar, Palacete Carvalho Mota e Casa de José de Alencar. Os quatros primeiros ficam no Centro.

agências públicas têm sim pressionado a política de preservação. A problematização não deve, portanto, se dar pela ponderação exclusiva do aparelho institucional específico do setor cultural quanto à sua capacidade de implementação de seus instrumentos igualmente específicos. Restringir a discussão do impasse na preservação, por exemplo, ao alcance de determinadas objetivos e metas em tombamento ou ZEPH pela SECULTFOR significaria ignorar que instrumentos governamentais estruturam, primordialmente, uma *ação coletiva*. Negligenciar a importância material de decisões mobilizadas por outras agências e arenas de debate, como a PGM, a SEUMA e a própria CPPD, prejudicaria a leitura das características eminentemente relacionais do fenômeno, inclusive das suas extensões na base econômica. Afinal, se a preservação dependesse isoladamente da capacidade institucional da SECULTFOR, o Edifício São Pedro e o Casarão dos Gondim estariam hoje tombados em definitivo, uma vez que essa agência cumpriu todos os fluxos que lhe cabiam.

De forma que os fluxos de decisões institucionais são variáveis importantes, servindo de ponto de partida metodológico, é necessário recuperar as relações da política de preservação com outros setores que aparentemente lhe são exteriores, como a própria política urbana em sua aplicação mais conhecida, o controle de uso e ocupação do solo, além de identificar os interesses que interferem positiva ou negativamente na preservação. O instrumento “clássico” na gestão do solo urbano é o próprio zoneamento, cujas normas tanto objetivam a efetividade tanto do controle pelo Estado, quanto atribuem legitimidade a praticamente toda a produção imobiliária formal de mercado.

Daí, o tombamento e o zoneamento (não restrito apenas as ZEPH) se constituírem em indicadores de grande relevância na pesquisa, devendo ser estudados de forma, portanto, relacional. Como ambos são instrumentos de escopo eminentemente físico-territorial, ou seja, se materializam fisicamente nos objetos sobre o solo urbano, tanto o tombamento quanto o zoneamento produzem limitações administrativas ao usufruto da propriedade. Além disso, o próprio tombamento pode assumir uma *extensão espacial* comparável àquela do zoneamento, em pelo menos dois casos: quando o bem tombado tem por si uma grande extensão espacial, a exemplo de um conjunto de imóveis ou outro tipo de bem paisagístico, ou quando se considera a regulação do solo na área envoltória dos bens tombados, produzindo-se então a limitação suplementar ao tombamento conhecida como entorno²². Assim, de acordo com a norma brasileira, todo e qualquer bem tombado gera limitações administrativas de extensão espacial comparável à do zoneamento.

²² O termo entorno nesta tese sempre irá se referir ao instrumento associado ao tombamento, conferindo regulação especial de uso e ocupação do solo de sua área envoltória.

Ao produzirem uma circunscrição espacial abstrata, o zoneamento, o tombamento e o entorno se comportam todos ontologicamente como *zonas*, um característico *conceito normativo* (HAESBAERT, 2014), organizando teleologicamente o espaço urbano: ninguém os vê concretamente, a não ser os seus efeitos espaciais a posteriori. Pelas zonas se instituem e legitimam, portanto, as normas de gestão do solo pelos arranjos institucionais, respondendo à necessidade de racionalização dos processos sociais modeladores do espaço urbano, não fazendo sentido que o tombamento e o entorno sejam estudados a despeito do zoneamento na caracterização do impasse na preservação. Como todos esses instrumentos se vinculam a processos institucionais de organização socioespacial urbana, utilizarei, quando necessário, o termo “zoneamento lato sensu” como simplificação didática para me referir, de forma conjunta, às atividades de delimitação das zonas decorrentes de sua implementação.

Por isso, a última diretriz metodológica se refere a delimitar os processos socioespaciais, de base econômica, ofuscados sob a manipulação política dos instrumentos que limitam o usufruto da propriedade, especificamente a exploração econômica do solo urbano. Saravia, por exemplo, mesmo atento à interação entre diferentes setores das políticas públicas, defende que:

“Toda política pública está integrada dentro do conjunto de políticas governamentais e constitui uma contribuição setorial para a *busca do bem-estar coletivo*. Cada política pública (...) inclui diferentes aspectos aos que dá prioridade, em função de urgências e relevâncias. O predomínio da racionalidade técnica é absoluto e as prioridades são estabelecidas na base de considerações supostamente racionais. (...) *o poder político dos diferentes setores da vida social e sua capacidade de articulação dentro do sistema político são os que realmente determinam as prioridades.*” (SARAVIA, 2006, p. 35, grifos nossos)

O bem-estar coletivo aparece como paradigma da formulação das políticas públicas, posição que deveria, contudo, ser problematizada exatamente quando se dá a seleção das prioridades. Se essas são determinadas pelo “poder político dos diferentes setores da vida social e sua capacidade de articulação no sistema político”, caberia perguntar se quando uma demanda passa à condição de problema público realmente se está priorizando um pleito que objetiva o “bem-estar coletivo”: *afinal, as prioridades mobilizadas nos arranjos institucionais se relacionam a fluxos de decisões que atendem a interesses do “bem-estar coletivo”?*

Não me interessa necessariamente aprofundar a validade dessa posição, mesmo porque ela objetivamente performa a defesa da ampliação do caráter democrático do Estado, especialmente em se tratando do espaço urbano – o direito à cidade. Por outro lado, é necessário problematizar o seu uso retórico, especialmente quando os arranjos institucionais atuam subsidiariamente na garantia de interesses específicos disfarçados de coletivos. Afinal, admitir que as políticas públicas sempre atuam para o bem-estar coletivo como condição

permanente significaria que o contexto geográfico e o momento histórico não implicam no reconhecimento e seleção de problemas (inclusão na agenda pública) e na escolha e implementação dos instrumentos. O contrário tampouco é verdadeiro, já que movimentos sociais têm sim adquirido ganhos sobre suas pautas, inclusive, em Fortaleza, na defesa do patrimônio, mesmo considerando a notável assimetria quando se contam as perdas.

A política pública está totalmente atrelada à explicação do papel do Estado, já que reflete “como e por que os governos optam por determinadas ações” (SOUZA, 2006, p. 22), mobilizando seus arranjos institucionais. É fundamental compreender dos fluxos de decisões políticas “quem ganha, o quê se ganha, e que diferença faz”, ou seja, quem serão os beneficiados por sua implementação, o que realmente está sendo realizado e como atende aos diversos interesses envolvidos. Portanto, uma formulação mais adequada sobre a atuação do Estado seria *como a fixação no paradigma “do bem-estar coletivo” obscurece a forma como o Estado seleciona suas prioridades*, tentando descobrir, nesta pesquisa, até que ponto as últimas correspondem a demandas econômicas específicas de produção imobiliária, segmentadas de legítimos interesses coletivos. Assume-se aqui, dessa forma, que as ações (e inações!) no curso das políticas públicas podem apontar em direções contraditórias. Se por vezes escapam à promoção do bem-estar comum ou “interesse coletivo”, por outras correspondem legitimamente à luta pela democratização do espaço urbano: o acesso à terra bem localizada, a garantia de preservação dos bens culturais, do meio-ambiente, da acessibilidade universal.

Na verdade, o Estado encerra um poder de realização de interesses os mais contraditórios: a estratégia metodológica seria então abstraí-los a partir das diversas decisões que têm afetado negativamente a política de preservação sob o quadro dos arranjos institucionais. Na presente pesquisa, significa mapear as decisões políticas que refletem o atendimento organizado a interesses específicos de capitais individuais, mais especificamente os da produção imobiliária. Essa posição converge, por exemplo, à de Lefebvre (2006), ao apontar que a ação estatal e a política urbana refletem, na verdade, *processos exteriores ao aparelho de Estado*. Dessa forma, as capacidades institucionais e os eventuais comportamentos de servidores públicos podem e devem ser mediados como variáveis qualitativas, não sendo, entretanto, definitivas na caracterização do impasse na preservação. Em resumo, essa diretriz metodológica encerra a necessidade de relacionar as pressões de produção imobiliária sobre o espaço urbano mediadas por fluxos de decisões nos arranjos institucionais, especialmente sob o domínio da política urbana, e que por sua vez vêm atuando como crescente obstáculo à implementação da política de preservação; em contraponto,

investigar também a direção contrária, ou seja, como a sociedade civil pressiona os arranjos institucionais contra a perpetuação de uma dominante e unilateral lógica mercantil, rentista, anti-preservacionista.

Dessa forma, uma abordagem relacional pode ter como ponto de partida a seguinte pergunta: *como a recente inflexão ultraliberal brasileira condicionou e condiciona os arranjos institucionais em Fortaleza, afetando a política de preservação?* Aplicada ao impasse na preservação em Fortaleza como parte da questão urbana brasileira, significa colocar o patrimônio e a política de preservação sob a lente crítica das relações sociais que produzem o espaço urbano, concatenadas a uma reflexão política, geográfica, econômica e histórica. Dessa forma é que se pretende analisar como a crescente implementação dos instrumentos de preservação em Fortaleza foi afetada pela aparente mudança de paradigma da produção do espaço urbano brasileiro representada sob o termo inflexão ultraliberal.

Evitam-se, assim, redundâncias típicas do senso comum, sobre a efetividade das políticas públicas espaciais estar vinculada à aplicação ou não de seus próprios instrumentos, atentando para as mudanças de conjuntura às quais o próprio Estado está sujeito e à maneira como seus arranjos são capturados e agenciados pelos grupos sociais. Me desvio assim de certos ditames do senso comum, que creditam tanto a causa dos problemas urbanos ao “pouco planejamento”, quanto, por analogia, a “não-preservação” do patrimônio a “poucos tombamentos”. Se fosse tão simples, a solução óbvia na política pública espacial seria, portanto, tautológica: multiplicar a produção de planos diretores, ou mesmo revisá-los periodicamente (e não é que já fazem isso no Brasil?), assim como multiplicar o número de tombamentos (também já o fizeram em Fortaleza, substancialmente, mesmo que em caráter provisório). Ao seguir esse caminho tautológico, se estaria acatando erroneamente que a análise da política pública possa se reduzir à capacidade e ao comportamento de quem a diretamente implementa dentro dos arranjos institucionais, quando isso é apenas uma das facetas de que se reveste o problema.

Na verdade, se deve lançar luz sobre essa falência seletiva dos instrumentos, a fim de encontrar a racionalidade específica ao impasse exatamente “fora” da política de preservação. Considerando que a análise das políticas públicas não pode prescindir das condições históricas e geográficas, do interesse de atores às vezes não tão evidentes, em que seus instrumentos são mobilizados pelos diferentes agentes envolvidos – estando a sua implementação fortemente condicionada pelas conjunturas – se chegou à hipótese de que *o atual impasse na preservação é uma reação dos arranjos institucionais locais fortemente influenciada pela ascendente crise na produção imobiliária nos anos 2010*, sendo, portanto,

as progressivas revisões normativas de uso e ocupação do solo²³ que pesaram contra a preservação uma resposta do Município de Fortaleza aos capitais específicos daquele setor.

Dessa forma, foi definido como objetivo geral de pesquisa contribuir na discussão dos limites da preservação do patrimônio cultural em Fortaleza, suas razões históricas e os conflitos de interesse envolvendo a produção do espaço urbano. Quanto aos objetivos específicos, se pretende:

1. Discutir a relação entre política de preservação e política urbana, avaliando a implementação dos instrumentos urbanísticos normativos de planejamento e gestão, considerando o tensionamento entre o usufruto da propriedade privada e o direito à cidade;
2. Esclarecer a relação entre o agenciamento político dos instrumentos de política urbana e a preservação de bens culturais imóveis;
3. Apresentar as principais pressões materiais exercidas pela produção imobiliária contra a preservação do patrimônio;
4. Discutir as limitações práticas da implementação dos instrumentos de preservação diante da formação do impasse na preservação;
5. Delimitar possibilidades abertas pela atuação de movimentos sociais na superação do impasse na preservação, contra a reprodução de uma lógica rentista, unilateral, sobre o solo urbano.

A seguir, apresenta-se a organização do restante da pesquisa, por capítulos.

1.3 Distribuição da discussão

O Capítulo 2 é o que abrange, por excelência a base teórica para além do neoinstitucionalismo, especialmente a matriz marxista. Nele, aprofundo o debate teórico pertinente à proposta metodológica, me apoiando, primeiro, na Teoria do Estado, em especial na tese de autonomia relativa (CARNOY, 1998; HIRSCH, 2010; POULANTZAS, 1980), segundo a qual o Estado não seria nem totalmente autônomo, nem totalmente subalterno a interesses exteriores aos seus aparelhos, possibilitando na verdade a organização e garantia de pleitos inclusive contraditórios, equacionando as variações nas conjunturas políticas. O

²³ Aqui me refiro tanto ao relatado anteriormente, como no caso específico da nova lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, quanto a outras revisões que foram feitas no período por leis complementares, e que já havia identificado nas observações anteriores à submissão do projeto de pesquisa que resultou nesta tese.

Estado seria, dessa forma, não um agente com interesses próprios, senão uma instância de agência permeada pela luta de classes.

Em seguida, tendo como principal categoria a renda fundiária, passo à análise econômica do solo, explorando a implicação que o seu preço mantém com a produção do espaço urbano baseada na acumulação, apoiado em diversos autores (CARLOS, 2017; HARVEY, 1980, 1992, 2005; LEFEBVRE, 1998, 2001, 2004; LOJKINE, 1979, 1997; SINGER, 1980; SMITH, 1996; TOPALOV, 1979, 1984; ZUKIN, 1996). Por último, apoiado na teoria da crise de Harvey (2013), reviso as várias estratégias de superação das crises cíclicas do capital, a que o autor se refere exatamente como “ajuste do capital”. Aqui se discute o papel do Estado na promoção continuada da acumulação capitalista urbana.

No Capítulo 3, realizo, em perspectiva diacrônica, a apresentação dos instrumentos de preservação do patrimônio cultural no Brasil, com ênfase no *tombamento*, no *entorno* e no *zoneamento de preservação*. As principais categorias que orientam o desenvolvimento do capítulo são a segmentação e a integração entre as políticas urbana e de preservação. Desenvolvo também uma apreciação sobre a função social da propriedade e as limitações ao seu usufruto, a respeito da política de preservação. Além disso, exploro as bases ideológicas que formaram a ideia de patrimônio no Brasil e justificaram a forma como foram concebidos os instrumentos de preservação, com base em autores como Choay (2001), Chuva (2017), Fonseca (2005), Meneses (U. 2012), Motta e Thompson (2010), Pinheiro (2006) e Sant’Anna (2014).

No Capítulo 4, são apresentados alguns casos referenciais, com especial atenção a duas metrópoles. Primeiro, Recife, cidade em que a aplicação dos instrumentos foi pioneira, para discutir a relação entre sua implementação e os princípios e diretrizes de preservação, historicamente desenvolvidos em contraponto à lógica unilateral de acumulação baseada na renda fundiária. Faço uma análise do *inventário protetivo*, ou Imóveis de Especiais de Preservação, como o Município de Recife denomina, instrumento mais recente, que tem sido mobilizado de forma mais flexível em relação à produção imobiliária, o que considero, em princípio, uma notável alternativa liberal contra o tombamento, já que anula o entorno como instrumento correlato, mas frequentemente se aproveita da captura da renda fundiária para o financiamento da preservação contraditória de bens imóveis.

Na segunda parte do capítulo, discuto uma recente contribuição sobre as contraditórias intervenções em bens tombados na área metropolitana de São Paulo, categorizadas como *ajuste do patrimônio* por Scifoni (2015, 2018), na qual ela explora a condição residual da cultura na gestão pública, oferecendo um importante contraponto aos

estudos orientados pela noção de gentrificação, além de provocar questionamentos sobre os descaminhos que o tombamento vem tomando na implementação da política de preservação.

Já o Capítulo 5 se propõe a uma análise sincrônica e relacional sobre as mudanças de conjuntura política que afetaram a produção do espaço urbano brasileiro. Investigo os precedentes que formaram o impasse na preservação em Fortaleza, tomando por base, primeiro, o alcance instrumental do plano diretor, cujos resultados práticos na regulamentação do uso e ocupação do solo não conseguiram necessariamente corresponder aos objetivos e diretrizes da matriz reformista; segundo, os descaminhos que a política de preservação em Fortaleza, a partir da análise de seus instrumentos específicos, tomou já no fim dos anos 2000. Ambas as discussões, tanto sobre a política urbana quanto a de preservação locais, acabam revelando uma notável correspondência com o aprofundamento da lógica rentista e mercantil que começou a permear a política urbana em nível nacional.

No Capítulo 6, aprofundo a análise do desenvolvimento recente da política urbana em Fortaleza, tentando demonstrar como ela foi se orientando cada vez mais ao empresariamento e à acumulação capitalista baseada na formação e captura de renda fundiária. O indicador principal é exatamente o agenciamento dos instrumentos, como o zoneamento em favor da produção imobiliária. Aqui se explora, por exemplo, as condições sob as quais se apresenta a inflexão ultraliberal em Fortaleza como resposta à crise econômica pelos arranjos institucionais. Em perspectiva já de síntese, apresento os tensionamentos sobre a política de preservação através da política urbana, como a invenção de um zoneamento especial de mercado que contemplou bairros históricos da cidade, assim como a implementação de um mecanismo de outorga onerosa de potencial construtivo inusitado, que igualmente já vem provocando efeitos na preservação de bens culturais imóveis.

Na Conclusão, apresento a síntese definitiva sobre os efeitos da segmentação entre as políticas públicas, com o reforço do caráter residual com que o patrimônio se apresenta na gestão urbana. Além disso, lanço ideias para uma agenda continuada de pesquisa.

2 A DOMINÂNCIA DA LÓGICA MERCANTIL NO ESPAÇO URBANO

Analisar a preservação do patrimônio na cidade enseja desafios que remetem ao próprio papel do Estado. Entretanto, o problema não deve ser abordado apenas como parte das intercorrências próprias aos arranjos institucionais, como se a preservação, enquanto questão urbana, se realizasse apenas pela disposição dos seus servidores em implementar um marco jurídico-institucional. Foi discutida na introdução a incongruência em se avaliar a política de preservação valendo-se apenas da implementação de seus instrumentos governamentais específicos e da capacidade dos quadros técnicos que cuidam desse setor. A setorização que aparta políticas econômicas, urbanas, habitacionais, culturais, por exemplo, é alusiva à *fragmentação* que autores como Lefebvre (1998) identificam como paradigma da própria modernidade. Deve-se, portanto, evitar restringir a caracterização do *impasse na preservação* tanto ao não atendimento de normas prescritas, correndo o risco de um legalismo simplista, quanto ao resultado de supostos interesses ou articulações exclusivas a servidores públicos. Na verdade, o problema extrapola os eventuais conflitos entre quadros técnicos de formações e ideologias políticas distintas. As relações sociais que ensejam conexões entre interesses puramente econômicos e a condução das políticas públicas devem assim ser explicadas, a fim de mensurar a efetividade dos instrumentos de preservação e decifrar as razões de sua “mágica” falência.

A questão está, entretanto, longe de ser simplificada sob uma relação matemática precisa, já que os problemas políticos são igualmente problemas de ordem econômica, e os de ordem econômica são também de ordem política, condicionando-se reciprocamente, sem, entretanto, serem a correspondência perfeita um do outro (HIRSCH, 2010). Ademais, retomando a terminologia de Lefebvre (1998), nem toda questão econômica está necessariamente atrelada a uma perspectiva “economicista”, ou seja, nem sempre é um reflexo da fragmentação imposta pelos processos de reprodução do capital, em que prevalece a lógica mercantil sobre as práticas cotidianas, que em parte acabam sendo relegadas à condição de *resíduo*.

A experiência tem mostrado que, de tempos em tempos, o Estado garante também o atendimento a direitos que não emanam da lógica mercantil, tomando para si o papel “revolucionário” de recuperação do *residual* a que se refere Lefebvre (1998, 2006). Afinal, se fossem apenas interesses economicistas os mobilizados pela ação estatal, estariam descartados de antemão importantes avanços políticos na regulação do espaço urbano brasileiro, como as ZEIS. Morar “bem localizado” é uma garantia de melhores condições de vida, permitindo que

parte da renda familiar não seja comprometida com maiores custos de transporte urbano ou com aluguéis impossíveis. É óbvio que a garantia de moradia bem localizada pela implementação de ZEIS reproduz interesse econômico, porém, se voltando, prioritariamente, às pessoas historicamente excluídas dos processos formais de reprodução do capital no espaço urbano e não necessariamente à captura da valorização do solo²⁴.

Da mesma forma que não há um necessário antagonismo entre economia e moradia, também é falso aquele entre cultura e economia. Como muito bem coloca Meneses (U. 2012, p. 38), “há uma dimensão econômica no bem cultural, assim como uma dimensão cultural no bem econômico”. Meneses distingue “dimensão” de “segmento” como termos atinentes, respectivamente, à *integração entre prática e representação do patrimônio na cotidianidade* e, de outro lado, à fragmentação que as coloca em posições antinômicas. O patrimônio cultural não está ontologicamente apartado da economia – afinal, em se tratando de imóveis protegidos, a garantia da preservação do suporte material está diretamente ligada à disposição social em alocar recursos econômicos, os quais, por sua vez, não necessariamente produzirão lucros. Já uma posição antinômica seria aquela que estigmatiza, por exemplo, o tombamento como instrumento que retira direitos de usufruto da propriedade urbana, noção que ofusca o real interesse na captura da renda do solo, ou, muitas vezes, assume a captura da renda por grupos privados como interesse coletivo ou “valor universal”, utilizando-se muitas vezes de uma retórica francamente reacionária.

É, portanto, mais difícil implementar a preservação em um contexto no qual claramente a circulação²⁵ da *mercadoria-solo* e da *mercadoria-imóvel*²⁶ auferem maior retorno financeiro a investidores privados, elevando o maior lucro possível advindo da produção do espaço urbano a uma condição *sine qua non*. A economia como valor em si mesmo, *segmentada*, é exatamente o que Lefebvre (1998) chama de *economicismo*, relegando à condição de resíduo qualquer *coisa* ou processo socioespacial que, por razões diversas, não se inserem ou até atrapalham a própria acumulação capitalista. Ou seja, é quando a lógica da mercadoria se apresenta enquanto condição determinante e homogeneizante da produção do

²⁴ Apesar de que isso também possa ocorrer, mesmo antes da emissão dos títulos de posse da terra, ao se realizar a exploração fundiária rentista, característica da lógica mercantil.

²⁵ O termo circulação será usado em perspectiva marxista, como “circulação do capital”. No caso, se refere ao próprio movimento do capital, quando a mercadoria é *trocada* por capital monetário e novamente, quando a parte deste capital correspondente ao “lucro” retorna como investimento ao processo produtivo, definindo sua “circularidade”. Portanto, imóveis “circulam” quando são vendidos, e somente aí é que se pode dizer que estão sob a condição de mercadoria. Imóveis que, pelas razões que sejam, não conseguem “circular”, ou seja, não conseguem se colocar enquanto mercadoria vendável, se tornam excluídos do processo de reprodução do capital, e podem ser considerados, portanto, *residuais*.

²⁶ A partir daqui, por questões didáticas e atento às referências que serão utilizadas, a palavra imóvel será utilizada *stricto sensu* como sendo a benfeitoria realizada sobre o solo, ou seja, a edificação.

espaço urbano, em detrimento da própria reprodução material e espiritual da vida humana. O solo urbano e tudo o que é construído sobre ele são, nesse paradigma, mercadorias às quais se impõe preço pelo seu valor de uso ao conjunto da sociedade. Sendo o solo urbano um bem natural finito, seu valor de uso está igualmente atrelado a uma condição espacialmente finita, a *localização urbana*, diferenciadas em melhores e piores, restringindo-se o consumo das primeiras àqueles que podem pagar o mais alto preço do solo mercantilizado.

Todas essas questões são fundamentais na análise da relação entre fluxos decisórios mobilizados nos arranjos institucionais e o atendimento a demandas econômicas unilaterais (ou economicistas) sobre o espaço urbano. Como proposta de escrita deste capítulo, faço primeiro uma análise relacional dos interesses mobilizados na esfera do Estado, discutindo a ambiguidade do seu papel, usando formulações de Poulantzas (1980) sobre o Estado capitalista e os desdobramentos oferecidos por autores derivacionistas, como Hirsch (2010). Os postulados mais importantes à presente pesquisa são a *autonomia relativa do Estado* em relação à base econômica e seu conseqüente *papel conciliador* das várias formas de capital e entre capital e sociedade.

Em seguida, discuto a centralidade da teoria marxista sobre renda fundiária para a interpretação da produção do espaço urbano, analisando suas implicações eventuais na preservação, segundo diversos autores e formas de abordagem, como Lefebvre (2001), Topalov (1979, 1984), Lojkine (1979, 1997), Smith (1996), Zukin (1996) e Harvey (1980, 1992, 2013). Depois, sintetizo a discussão sobre como a necessidade de ajustes para a permanente reprodução do capital, a partir da teoria da crise de Harvey (2013), buscando uma equalização à questão da renda fundiária. Enquanto as crises do capital se criam a partir de barreiras temporárias à sua capacidade de “circular” e se ampliar, os ajustes são exatamente as estratégias passivas e ativas que fomentam a sua superação também temporária. Ao longo da apresentação das diversas propostas teóricas, procuro, enfim, sintetizar uma reflexão econômico-política, discutindo pontualmente efeitos sobre a política de preservação, ideias que serão novamente desenvolvidas e testadas na análise sobre Fortaleza.

2.1 A autonomia relativa do Estado

O Estado foi criado de forma *separada* da sociedade civil, sendo esse um dos elementos fundamentais na dominação de uma classe sobre outra, uma vez que implica que o Estado deva garantir um “interesse geral”, o “bem comum”. A *separação*, apesar de formal, é também aparente, visto que permanece uma ligação opaca, dificilmente apreensível, com a

base econômica, relação sobre a qual reside – segundo Hirsch (2010), autor expoente do derivacionismo – a principal razão do surgimento histórico dessa forma política. A origem histórica do Estado:

“...decorre da queda da taxa de lucros e da *necessidade de desenvolver contratendências* a essa queda. Entretanto, devido a sua forma como separada do processo imediato de produção, o Estado pode apenas reagir ao desenvolvimento do processo de acumulação – ele serve como *intermediário* das contradições inerentes à acumulação de capital, de forma reativa. A *forma* Estado está limitada e estruturada pela pré-condição de sua própria existência – a necessidade de tentar assegurar a acumulação continuada do capital. O *conteúdo* das atividades do Estado se desenvolve através de um processo de reação mediadora a o desenvolvimento da acumulação.” (CARNOY, 1998, p. 182, grifos do autor)

A razão de sua separação histórica da sociedade civil seria, dessa forma, a sujeição real de uma classe social pela outra, pelo uso legítimo da força física (monopólio da violência) por e através do Estado. É ele quem cria as condições materiais da sujeição, uma vez que uma classe não poderia diretamente coagir a outra. Ao defender o tratamento relacional do Estado moderno, Poulantzas (1980) também defende que seu papel é antes o de mobilizar seus aparelhos para organizar o poder: “O Estado constitui a unidade política das classes dominantes: ele instaura essas classes como dominantes” (POULANTZAS, 1980, p. 145).

Essa separação, entretanto, nunca nem foi absoluta, nem totalmente inexistente: sua compreensão deve ser relativizada segundo as várias formas que o Estado assume histórica e geograficamente. Segundo Hirsch (2010), o Estado é um *complexo de relações sociais* e não pode ser compreendido de forma imediata, a partir de dados estritamente objetivos, necessitando do constante uso de abstrações para interpretar os fundamentos de sua existência.

“A abordagem materialista histórica leva em conta não apenas o fato de que as relações de dominação política têm bases e condições materiais, fundadas nas estruturas de produção social. (...) O seu ponto decisivo é mais o fato de que elas não são diretamente observáveis pelos homens – na terminologia de Marx, elas são “fetichizadas”. Trata-se, portanto, de entender as instituições e os processos políticos como expressão de relações de domínio e de exploração, bem como os conflitos e as lutas delas resultantes, e que lhe são opacas. (...) Por isso não se trata de explicar como o Estado funciona ou deve funcionar, mas que relação social ele apresenta e como ela pode ser superada”. (HIRSCH, 2010, p. 20)

Aqui o típico esquema dialético marxiano entre *aparência* e *essência* se revela. As relações sociais não são totalmente observáveis e exigem do pesquisador uma capacidade de abstração a partir dos indicadores que possui à mão. As normas urbanísticas e de preservação, por exemplo, são tanto importantes marcadores temporais do modo como se dão as relações sociais à época de sua edição e aplicação, sendo seu surgimento resultante da ação material de indivíduos e grupos sociais com poder – assim como o seu negligenciamento ou revogação. Hirsch (2010) defende que, ao fazerem parte do aparelho de Estado, podem estar tanto

conscientemente motivados por interesses próprios à sua classe social, quanto reproduzindo inconscientemente algum tipo de coerção estrutural.

Para Hirsch (2010), ao invés de uma determinação estrutural da base econômica sobre a forma política, na verdade, o Estado (superestrutura) e a base econômica (estrutura) se condicionam reciprocamente, sendo esse o pilar fundamental da abordagem derivacionista. Essa revisão do rígido teorema *superestrutura vs. (infra)estrutura*, segundo o qual a primeira seria o mero rebatimento da segunda, está presente no postulado de uma *autonomia relativa do Estado em relação à base econômica*, inicialmente proposto por Poulantzas (1980). A novidade dessa proposição é de que o Estado não é um simples rebatimento dos arranjos produtivos, nem da própria classe social dominante, ideia recorrente em autores “marxistas ortodoxos”. A delimitação de uma autonomia relativa permite admitir que no Estado tomam forma os próprios conflitos sociais de interesse, havendo a possibilidade de ganhos sociais divergentes de razões eminentemente econômicas, opostos a interesses diretos da classe social que detém o poder econômico. Essa é talvez a formulação mais importante na leitura, primeiro, do alcance da ação social sobre os arranjos institucionais, pressionando pela criação de instrumentos legais de proteção a direitos culturais e, segundo, das conjunturas que afetam as políticas públicas.

Para seguir a pretensão de pesquisa em avaliar a mobilização dos arranjos institucionais na implementação da preservação enquanto política pública – tanto a patrimonialização, quanto a sustentabilidade da preservação –, me apoio no tratamento dialético que Poulantzas (1980) dá sobre o papel do Estado moderno entre a luta de classes e as relações de produção, sugerindo uma postura mais integradora entre base econômica e superestrutura – categorias cuja separação analítica denuncia como inadequada. O Estado nem é totalmente distinto nem se confunde com a base econômica, lhe mantendo uma *separação relativa*, o que possibilita a análise relacional entre ele, as classes e a luta de classes. Dessa forma, os arranjos produtivos certamente tensionam o Estado, mas não esgotam a explicação das ações empreendidas em seus arranjos institucionais.

O Estado moderno tem uma existência puramente contraditória: ao contrário do posicionamento ortodoxo marxista, ele não é simplesmente o “comitê da burguesia”, ou seja, não é um mero “objeto de classe”. Poulantzas (1980) discorda da postura teórica de que a classe dominante reproduz continuamente o Estado à sua semelhança, transparecendo apenas e sempre os seus interesses particulares. Denominada de abordagem instrumental do Estado (“Estado como Coisa” ou “Estado-objeto”), por essa condição não haveria abertura à contraposição de classes subalternas. Isso inclusive impossibilitaria o surgimento de

contradições, visto que o controle dos arranjos institucionais seria privilégio atemporal da classe dominante, negando a historicidade dos processos políticos. Se assim fosse, a dominância permanente de uma classe sobre a outra seria nada mais do que um dado apriorístico de onde emanaria a própria razão de ser do Estado:

“...[O] Estado se reduziria à dominação política no sentido em que cada classe dominante produziria seu próprio Estado, à sua medida e à sua conveniência, e manipulá-lo-ia à sua vontade, segundo seus interesses. Todo o Estado não passaria, neste sentido, de uma ditadura de classe.” (POULANTZAS, 1980, p. 14)

O Estado não é, portanto, um simples apêndice de classe, o que se revela também na crítica que faz da abordagem estatista (“Estado derivando do Social”), carente do tratamento das relações de produção, presente em autores como Castoriadis e Foucault: “Nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas” (POULANTZAS, 1980, p. 17).

Poulantzas questiona igualmente a subjetivação do Estado, ou seja, o Estado enquanto sujeito autônomo (“Estado-sujeito”), uma *instância racionalizante da sociedade civil*. Nesse caso, seria o próprio Estado um dado a priori, abordagem que se aproxima da categoria transcendental de Estado, historicamente imutável, de Hegel. Supondo-se a existência de uma elite política separada das relações de produção, o Estado manteria uma relação de exterioridade às classes sociais, lhes possuindo uma autonomia tendencialmente absoluta. Isso acarretaria a existência do Estado a serviço de seus próprios interesses, do que se pode até inferir a dominância simbólica do genérico “interesse coletivo”, tão propagandeado em argumentações políticas.

Essa leitura merece alguns desdobramentos. É como se o Estado fosse materialmente estéril, anulando-se a possibilidade de aparelhamento pelas classes. A promoção retórica de uma separação total entre Estado e base econômica abre, a meu ver, o perigoso precedente à tecnocracia, durante criticada por reformistas urbanos, já que ofusca e legitima exatamente o seu contrário: a influência direta dos interesses de reprodução do capital nos aparelhos de Estado travestidos de valor coletivo.

Ambas as abordagens de Estado-objeto e Estado-sujeito são unidirecionais, ou seja, não-relacionais, negligenciando a ênfase marxista na dialética. Pressupõem a origem abstrata, ou da classe social, ou do Estado. A recuperação que Poulantzas (1980) faz da categoria *Estado* sob a influência do capital busca superar exatamente essas construções epistemológicas monolíticas. Não é o Estado que originou a luta de classes, tampouco é a luta de classes que originou o Estado. Esse dilema da origem (*debate historicista*) é refém de uma perspectiva positivada da evolução do Estado, indiferenciada e sem contradições. Para o autor,

isso atrapalha o equacionamento teórico, pois as características relacionais entre Estado e luta de classes devem ser buscadas dentro de uma sincronicidade relativa: um está fortemente atrelado à existência do outro, visto que é no Estado que a luta de classes toma forma, tanto os conflitos sociais, como a fabricação dos consensos.

Afinal, apesar de reproduzir interesses de frações da classe dominante, o Estado ainda lhe guarda a tal “autonomia relativa”. Do contrário, os instrumentos garantidores de direitos a classes subalternas jamais passariam de ilusórios. Elas seriam indefinidamente mantidas sob controle por meio de promessas nunca realizáveis, sem tensionar a dominação estrutural. Ora, se não houvesse conflito, nem haveria necessidade de Estado: se o consenso predominasse como regra a priori, para quê existiria afinal a burocracia, os arranjos institucionais, suas normas regulando as relações entre indivíduos e grupos sociais e a produção do espaço urbano? Daí advém o caráter do Estado, defendido por Poulantzas (1980), como *locus tradicional de resolução de conflitos*, reflexo constitutivo da própria luta de classes.

Isso leva à síntese sobre o *caráter conciliatório do Estado*, tanto no apaziguamento dos conflitos *entre classes*, quanto *entre frações da classe dominante*, na medida em que seu aparelho ajuda a organizar a concorrência entre os capitais individuais (POULANTZAS, 1980). Isso se deve também ao fato de o Estado ter funções sociais irrealizáveis na base econômica, necessárias à própria reprodução do capital. Sendo incapazes de se auto-organizar, os capitais individuais (frações do capital) necessitam de uma esfera superior de coordenação de seus interesses (HIRSCH, 2010). A própria constituição de uma burocracia específica, moldada nos aparelhos de Estado, ou o monopólio da violência, que, na forma política, ganha o atributo social de legitimidade, estão apoiadas na ideia de que o Estado se propõe a defender o “interesse coletivo”. Entre consensos e dissensos sobre o que é esse interesse geral, emanam ora *ajustes estruturais*, ora o atendimento eventual às demandas das classes subalternas característico do *reformismo*, todos agenciados através do Estado, exatamente pela sua *legitimidade interventora*. O controle de seus arranjos institucionais é intermitente, havendo ciclos em que uma ou outra fração de classe figura na condição de dominante.

Sintetizando as discussões de Poulantzas (1980) e Hirsch (2010), o Estado é uma *instância instrumental* das classes e da luta de classes. Discordo das teses que imputam domínio da *agência sobre o espaço urbano* ao Estado, visto que essa agência é apenas aparente, devendo ser relativizada aos grupos sociais e econômicos em permanente disputa

pelo controle dos arranjos institucionais. O Estado *media interesses* que não são seus próprios, projetando-os sobre seus arranjos institucionais ao organizar o espaço urbano.

Pelo Estado se organiza o espaço urbano, projetando-lhe um conjunto de normas que regem as relações sociais e as formas de sua apropriação. Como produz apenas *aparentemente* o espaço urbano, ao intervir fisicamente, seus verdadeiros agentes compõem as frações de classe que mobilizam a burocracia e normas em favor de seus interesses. O zoneamento, por exemplo, é um *instrumento organizacional do espaço urbano* (instrumento urbanístico) de caráter estatal, mas sua reprodução (criação, aplicação, revisão, extinção) pelo Estado atende claramente a interesses que podem responder a uma ou outra racionalidade de maneira mais incisiva.

Antes de avançar nessas questões, sugiro, portanto, o apoio na teoria marxista, considerando a centralidade da renda fundiária (base econômica) na produção do espaço urbano e, conseqüentemente, na elaboração das normas que o organizam (superestrutura), enquanto “zoneamento lato sensu”.

2.2 A renda fundiária na produção do espaço urbano

Antes de aprofundar as demais contribuições teóricas, é necessário explorar o conceito de renda fundiária em perspectiva marxiana, cujas estratégias de captura pelo setor imobiliário provoca contundentes implicações na organização e produção do espaço urbano. Começando por uma abordagem análoga, Martins (1981), ao tratar da questão agrária brasileira, reitera que a renda fundiária é uma contradição inerente ao próprio processo de expansão do capital, uma vez que ela não é fruto de nenhum trabalho exercido diretamente sobre ela. A terra é um bem natural finito, já que não pode ser reproduzida pelo trabalho, não possuindo, portanto, valor em si, em sentido marxiano. Ela é antes de tudo um instrumento, um meio para a produção de bens de consumo, aos quais, por serem fruto do trabalho humano, legitimamente se pode atribuir valor.

Por outro lado, a terra é precificada e seu preço representa a relação social decorrente de sua *mais-valia*, processo de valorização fortemente influenciado pela concentração fundiária nas mãos da classe capitalista, o que em outros termos se manifesta como uma disponibilidade fundiária assimétrica para a realização material da vida pelo conjunto da sociedade: “os preços não poderiam existir sem o poder monopolista da propriedade privada na terra e a capacidade de apropriação da renda que esse poder confere.” (HARVEY, 2006, p. 476). Concentrada, assimetricamente disponível, a terra alça valor sem

necessariamente ser trabalhada, seja por suas condições naturais de fertilidade ou pela sua localização otimizada em relação aos centros de distribuição da produção agropecuária.

Assim, Martins (1981) considera que um capitalista, ao comprar terra, não teria necessariamente um interesse direto sobre a instrumentalidade dela em si, ou seja, no que ela é capaz de produzir enquanto bens de consumo, mas na captura futura da renda fundiária: “Esse é o motivo pelo qual quando o capitalista compra a terra não é porque esteja, como um senhor feudal, interessado na terra em si: o que ele efetivamente compra é a renda da terra, o direito de se assenhorear de uma parte da mais-valia social” (MARTINS, 1981, p. 166). A renda fundiária se realizará futuramente por venda ou recebimentos periódicos, como aluguel, momentos em que efetivamente a terra está sob a condição de mercadoria, conseguindo o proprietário, então, capturar a mais-valia acumulada no tempo que foi socialmente produzida. Segundo o autor, os proprietários, sejam pessoas ou empresas, utilizam a terra como forma de imobilização temporária de seu capital, assimilando a valorização ao seu patrimônio, inclusive como garantia – *lastro* – na aquisição de empréstimos bancários mais robustos para investimento em setores produtivos que sejam então mais lucrativos.

Por outro lado, a renda do solo²⁷ no espaço urbano depende fundamentalmente da localização, extinguindo-se a fertilidade como fator de formação da mais-valia. O solo urbano:

“...não é fungível, não se transporta. Consequentemente, não há substitubilidade entre um terreno e outro. A lei da oferta e da procura esbarra aí com um obstáculo que, de certo modo, está inscrito na natureza das coisas: é um fato material que um terreno não se transporta. Isso conduz a uma situação de oligopólio, mesmo que se cumpram as outras condições de concorrência perfeita, como a atomicidade dos que oferecem e dos que demandam. [...] O fundamental é que o preço do terreno é o preço de uma mercadoria sem valor. [...] Entretanto, não tem valor porque não é um produto do trabalho humano ou, pelo menos, não é um produto do trabalho privado regulado pelo capital. Não tem custo de produção privado.”²⁸(TOPALOV, 1979, p.163-164, tradução nossa)

Na cidade, cada propriedade, sem necessariamente servir como base do processo produtivo, como por exemplo, a um produto imobiliário, incorpora a valorização decorrente não apenas da própria assimetria de acesso à terra urbana pela sociedade (concentração fundiária), como também da sua localização otimizada em relação ao transporte, aos locais de

²⁷ Optei por seguir a terminologia de Topalov (1979, 1984), que define o “solo” como a terra onde a fertilidade não é um critério formador das mais-valias fundiárias. Entretanto, utilizo “localização” em lugar de “*situación*”, das mesmas traduções, por ser um termo que julgo mais corrente nos estudos urbanos brasileiros.

²⁸ “...no es fungible, no se transporta. Por consiguiente, no hay substitibilidad total entre un terreno y otro. La ley de la oferta y de la demanda topan allí con un obstáculo que, en cierto modo, está inscrito en la naturaleza de las cosas: es un hecho material que un terreno no se transporta. Esto conduce a una situación oligopolística, aún si se cumplen las otras condiciones de competencia perfecta, como la atomicidad de los que ofrecen y de los que demandan. (...) Lo fundamental es que el precio del terreno es el precio de una mercancía sin valor. (...) Sin embargo, no tiene valor porque no es un producto del trabajo humano o, por lo menos, no es un producto del trabajo privado controlado por el capital. No tiene costo de producción privado.”

consumo ou de características ambientais excepcionais, representando a circunstância de oligopólio fundiário a que se refere esse autor.

Aí está a importância da retenção do solo ou de um imóvel velho como forma de preservar as mais-valias fundiárias. Um proprietário “tradicional”²⁹ pode “represar” seu terreno, mantendo-o fora do mercado (condição temporária de não-mercadoria), ou, se tratando de um imóvel construído relativamente obsoleto, optar periodicamente pela captura da mais-valia fundiária mediante aluguel ou qualquer outro tipo de recebimento parcelado (condição de mercadoria), à espera do crescimento de mais-valia, para apenas então extrair a renda. Nesse caso, o proprietário pode aguardar que o processo de valorização do terreno alcance o ápice de mais-valia socialmente formada na localização, para então realizar a captura da renda, sendo uma estratégia de especulação comum em áreas com promessa de melhoramentos urbanísticos por investimentos públicos, afinal, “as vantagens de localização para determinado lote de terra podem ser alteradas pela ação humana” (HARVEY, 2013, p. 440). O proprietário agrega a valorização paulatina da localização, ou seja, a formação da mais-valia social ao seu terreno, podendo especular maiores preços de venda no futuro.

Nesse sentido, CARLOS (2017) pauta, por exemplo, a retenção do solo feita por proprietários como deflagradora da condição de *raridade do espaço* urbano, colocando o alongamento da espera da maior extração de mais-valias fundiárias em contradição com o próprio processo de acumulação capitalista:

“Neste processo, o espaço, enquanto valor, entra no circuito da troca geral da sociedade (produção/repartição/distribuição) fazendo parte da reprodução da riqueza, constituindo-se em raridade. Vivemos, hoje, um momento do processo de reprodução em que a propriedade privada do solo urbano – condição da reprodução da cidade sob a égide do capitalismo passa a ser um limite à expansão econômica capitalista. Isto é, diante das necessidades impostas pela reprodução do capital, o espaço produzido socialmente - e tornado mercadoria, no processo histórico - é apropriado privativamente, criando limites a sua própria reprodução (em função da produção de sua própria escassez). Nesse momento, o espaço, produto da reprodução da sociedade, entra em contradição com as necessidades do desenvolvimento do próprio capital. O que significa dizer que a “raridade” é produto do próprio processo de produção do espaço ao mesmo tempo que sua limitação.” (CARLOS, 2017, p. 18)

A retenção se relaciona diretamente ao obstáculo à lei da oferta e da procura a que se refere Topalov (1979), pela própria irreprodutibilidade do solo, derivada de sua condição natural de imobilidade. A *raridade* se constitui, assim, na condição contraditória da própria reprodução social do espaço urbano sob o capitalismo. Dessa forma, CARLOS (2017) aponta

²⁹ Uso o termo aqui para diferenciá-los de outras categorias de agentes que hoje se impõem com frequência, como a resultante da fusão entre proprietários fundiários e produtores imobiliários, consequência de estratégias dos últimos em não apenas superar a contradição a que se refere CARLOS (2017), mas também se capitalizarem, como explicarei mais à frente.

que a coordenação de estratégias de superação dessa contradição caberia ao setor público, ao intervir para que a acumulação não seja interrompida.

Dentre as quais, certamente as flexibilizações na legislação urbana simpáticas à produção imobiliária combinadas à alocação de investimentos se destacam, sendo um fator substancial na elevação da renda do solo, induzindo à sua realização enquanto mercadoria e mantendo a circularidade do valor necessário à reprodução social do espaço urbano baseado no sistema de trocas capitalista. Participam, entretanto, da formação das mais-valias não apenas os melhoramentos urbanísticos decorrentes de obras viárias, paisagísticas e de infraestrutura agenciados pelo setor público, mas também aqueles tocados por investidores privados, ao produzir imóveis, e todo o restante da sociedade que, ao exercer sua força de trabalho, contribui para a consolidação das *melhores localizações urbanas*.

A localização urbana é, portanto, um suporte material resultante de uma construção social, econômica e ideológica. Em síntese, participa na reprodução do capital na forma de mais-valia fundiária a qualificação do *ambiente construído* (HARVEY, 2013), entendido como todas as intervenções realizadas sobre o solo urbano, infraestruturas ou supraestruturas, e a maneira como são continuamente apropriadas pelo conjunto da sociedade.

“[O ambiente construído] funciona como um sistema de recurso vasto, humanamente criado, compreendendo valores de uso incorporados na paisagem física, que pode ser utilizado para a produção, a troca e o consumo. (...) A imobilidade significa que uma mercadoria não pode ser movida sem que o valor nela incorporado seja destruído. Os elementos do ambiente construído têm uma posição ou localização como atributo mais fundamental do que incidental.” (HARVEY, 2013, p. 315)

As localizações urbanas se impõem e consolidam socialmente pelos valores de uso do seu ambiente construído, então capitalizados como valores de troca. Ambos se tratam de relações sociais, sendo que o *valor de uso* é um atributo dos bens necessários à reprodução material e simbólica da vida humana, enquanto o *valor de troca* é aquele definido pela mercantilização dos bens que possuem valor de uso para a sociedade³⁰. O valor de troca se apresenta, portanto, como *preço* das mercadorias. “A menos que a mercadoria satisfaça um desejo ou uma necessidade social, ela não pode ter valor de troca nem valor” (HARVEY, 2013, p. 51). O valor de uso que, por alguma razão material, não puder ser mercantilizado, ou seja,

³⁰ Segundo Lefebvre (2001, p. 135): “o valor de uso corresponde à expectativa, à necessidade, à desejabilidade. O valor de troca corresponde à relação dessa coisa com as outras coisas, com todos os objetos e com todas as coisas, no “mundo da mercadoria””. Harvey (1980), utilizando o exemplo da “casa”, indica como seu *valor de uso* a combinação de utilizações que esse bem possui: abrigo, quantidade de espaço de uso exclusivo aos ocupantes, privacidade, a vizinhança, a localização relativa a lugares de trabalho e consumo, localização relativa a lugares que oferecem incômodo ou risco ambiental e social, e como meio de adquirir lucros pela extração da renda.

ser realizado como troca, permanecerá, dessa forma, como *resíduo* (LEFEBVRE, 1998) em relação à reprodução do capital no espaço urbano.

Já a limitação à oferta e à procura no mercado imobiliário se dá exatamente pela variedade locacional entre imóveis, uma vez que, por mais que produtos edificados sobre o solo possam ter configurações idênticas, a diferença de posição geográfica entre terrenos (valor de uso na localização) sempre implicará diferenciações no valor de troca. Uma casa pode ser reproduzida mil vezes, segundo a mesma planta baixa e com os mesmos revestimentos e área externa, mas cada uma terá uma posição relacional diferenciada no espaço urbano, imputando ao cálculo final de venda preços igualmente distintos, friccionando a validade absoluta da relação entre oferta e procura exatamente pela existência de mais-valia fundiária acumulada na localização.

É, portanto, o preço o que permite realizar, ou seja, “criar” a renda (HARVEY, 2013; TOPALOV, 1979). Sendo uma abstração da mais-valia aprisionada no solo, a renda somente pode se efetivar quando o terreno ou o imóvel finalmente forem colocados à venda, ou seja, em sua condição de mercadoria modulada pelo preço. Por isso a *distribuição dos produtos imobiliários* não possui analogia geográfica com aqueles naturalmente móveis, como alimentos ou automóveis, transportados até pontos centrais de consumo potencializados pelas redes de transporte: “...a formação do capital fixo – e em particular a criação de infraestruturas físicas no ambiente construído – não pode ser entendida independentemente dos processos sociais que regulam a distribuição. Por isso, os relacionamentos de distribuição afetam as condições da produção.” (HARVEY, 2013, p. 124). O produtor imobiliário oferece sua mercadoria orientando-o a cada tipo de consumidor – definido segundo sua classe social e poder de compra – exatamente onde o último esteja disposto e tenha condições materiais de consumi-la. Isso se atrela à *viabilidade de mercado* dos empreendimentos, termo que oculta o interesse na extração de renda da localização, que é na verdade o fator mais relevante na distribuição dos produtos imobiliários. Topalov (1984), ao analisar a distribuição dos mercados fundiário e imobiliário no espaço urbano, aponta a forte correlação que eles estabelecem com os tipos de renda fundiária, que são essencialmente três:

“A análise das modalidades de formação e determinação de mais-valias permitiu distinguir três categorias abstratas de mais-valias localizadas, suscetíveis de transformarem-se em renda do solo: a renda absoluta, definição de uma mais-valia setorial quando uma das condições de valorização não é reprodutível e monopolizável; a renda diferencial, definição de mais-valias de produtividade surgidas de condições exteriores ao capital, que modulam no espaço os custos de produção de um mesmo bem; a renda de monopólio, definição do excedente do

preço de mercado acima do preço regulador de um bem cuja localização não pode ser reproduzida.”³¹ (TOPALOV, 1984, p. 225, tradução nossa)

A *renda diferencial* se forma no solo com a melhor localização relativa para produzir uma determinada mercadoria. Para o setor imobiliário, isso pressupõe a menor composição relativa de *custos de produção*, que é a relação otimizada entre custos de urbanização, de demolição, fiscais e ambientais a serem assumidos de forma privada. No caso, terrenos que simultaneamente não possuam construções velhas a serem demolidas nem grandes diferenças de nível ou qualquer outro empecilho natural para a implantação edilícia, como vegetação arbórea a ser suprimida, e estejam em zonas urbanas já dotadas de infraestrutura plena, com estímulos fiscais de mercado previstos em planejamento urbano, são notavelmente aqueles que possuem a melhor combinação de fatores para a extração de rendas diferenciais. Uma ocorrência favorável à extração de rendas diferenciais é aquela localização zoneada por lei urbanística ao uso industrial, onde previamente já se apresentam as condições de transporte de alto nível por redes viária, ferroviária e portuária e lotes de alto tamanho relativo, de configuração topográfica plana.³²

Outra forma de captura é por *renda de monopólio*, quando o terreno está localizado em áreas que possuem excepcionalidade urbanas, paisagísticas ou garantam algum tipo de exclusividade de uso, como no caso do mercado habitacional orientado às parcelas de consumidores de maior poder aquisitivo. O contraditório termo “bairro nobre”, por exemplo, largamente utilizado no marketing imobiliário, está associado a tais localizações. É a mais-valia que se forma, portanto, a partir da contínua ampliação da segregação social ao espaço urbano, em localizações onde a sua extração compensa maiores custos relativos de produção imobiliária, visto que o consumidor final estará disposto a pagar por exclusividade. A segregação é, portanto, o processo social que regula a produção e a distribuição das rendas de

³¹ “El análisis de las modalidades de formación y de fijación de las plusganancias ha permitido distinguir tres categorías abstractas de plusganancias localizadas, susceptibles de ser transformadas en rentas del suelo: la renta absoluta, fijación de una plusganancia sectorial cuando una de las condiciones de valorización es no reproducible y monopolizable; la renta diferencial, fijación de plusganancias de productividad surgidas de condiciones exteriores al capital, que modulan en el espacio los costes de producción de un mismo bien; la renta de monopolio, fijación del excedente del precio de mercado por encima del precio regulador de un bien cuya ubicación no puede ser reproducida.”

³² Topalov (1984), apoiando-se na proposição marxiana original sobre renda fundiária, é incisivo ao dizer que a simples diferença de mais-valia entre terrenos em localizações distintas não será uma renda diferencial, denunciando que vários autores incorrem nessa confusão conceitual. O critério de menor composição de custos de produção na localização, em relação a todas as outras localizações consideradas, é na verdade decisivo para que esse tipo de renda possa ser identificado como diferencial. Da mesma forma, algumas pesquisas brasileiras utilizam renda diferencial como a mais-valia alçada ao longo do tempo pela qualificação do ambiente construído em determinada localização. Na verdade, a mais-valia social incorporada ao solo segundo o tempo remete ao conceito de *intervalo de renda*, proposto por Smith (1996), que apresentarei à frente, e não ao de renda diferencial.

monopólio, exatamente porque implica ao espaço urbano a ampliação de sua condição de raridade.

Quando nem a excepcionalidade ou exclusividade locacional, nem a perspectiva de menores custos de produção estiverem presentes, se tratará, por outro lado, apenas da *renda absoluta*. Topalov (1984) associa a captura de rendas absolutas a proprietários individuais, que não participam do setor imobiliário, mas apenas de um mercado fundiário e imobiliário ainda “em formação” na localização específica do terreno ou imóvel. Nem por isso a renda absoluta prescinde da irreprodutibilidade da terra – condição geral associada a toda e qualquer parcela fundiária –, aproveitando-se o efeito útil da aglomeração urbana, onde os usos do solo, de forma geral, competem entre si pelas localizações, modelando-as. Portanto, a renda do solo, seja absoluta, diferencial ou de monopólio, é relacionalmente condicionada por e no espaço urbano, tendo por único fator “a localização, a posição, a acessibilidade” (TOPALOV, 1984, p. 220, tradução nossa).

Entretanto, os preços podem regular as rendas a níveis abaixo do potencial da localização, como nas fases de crise do mercado imobiliário, em que há desvalorização inclusive de produtos recém-construídos. Da mesma forma, se a mercadoria-imóvel for obsoleta, por ser relativamente desvalorizada, seu preço de mercado despenca, achatando a renda fundiária passível de ser capturada. Do contrário, se for uma mercadoria-imóvel recém-lançada, incorporando valores de uso contemporâneos à construção, a renda alçada pela localização terá maior possibilidade de ser capturada em seu nível mais alto.

O preço da mercadoria-imóvel concentra, assim, não apenas o valor e a mais-valia da produção, como também a mais-valia do solo. Dessa forma, a espera pela ampliação de mais-valias fundiárias são bastante notáveis nos ciclos da produção imobiliária formal. Isso ocorre especialmente quando as condições de mercado para um determinado produto imobiliário ainda não se consolidaram na localização específica do terreno – e se espera que se formem, o que se constitui no cerne da especulação, especialmente quando o marco regulatório urbanístico já o tenha previsto no planejamento urbano. As rendas podem inclusive se realizar de forma combinada, o que Lojkine (1979) denominou de *rendas em cascata*. Como as localizações são socialmente construídas, as alterações no ambiente construído podem privilegiar a formação de preços de monopólio em localizações onde, em tese, prevaleceriam rendas diferenciais. Esse é o caso, por exemplo, da proximidade relativa a uma nova estação de metrô em uma área onde produtores imobiliários de pequeno porte constroem habitações de médio padrão. Da mesma forma, rendas diferenciais podem ser

eventualmente auferidas por uma maior economia nos custos de produção em localizações onde vigoram preços de monopólio.

Entretanto, Lojkine (1997) alega que é a segregação a principal manifestação espacial da renda fundiária, marcando de maneira durável todo o desenvolvimento urbano. Três variações da segregação são por ele identificadas: como oposição entre “centro” e “periferia”, como separação entre as áreas de moradia popular e aquelas destinadas a camadas sociais mais privilegiadas e como avanço da especialização das “funções urbanas” (o que pode ser interpretado como usos do solo) provocando uma fragmentação do espaço urbano, fruto dos processos de zoneamento. A *raridade* dos equipamentos presentes nas áreas com solo mais caro motiva a tendência à sua monopolização por grandes grupos financeiros que dominam tanto o mercado fundiário quanto o imobiliário, agenciando todo o processo produtivo, desde a propriedade até a promoção da mercadoria-imóvel, o que o autor chama de *fusão entre o monopólio fundiário e o financeiro*. Isso revela o protagonismo que o controle dos preços de monopólio assume na produção do espaço urbano.

Posição análoga assume Villaça (1998), ao concluir que a estruturação do espaço intraurbano brasileiro está fortemente orientada à formação de um “vetor espacial das elites”, localização da maioria dos usos do solo socialmente privilegiados, proposição da qual se infere a renda de monopólio como um fator implícito. Esse vetor amalgama as variações de segregação identificadas por Lojkine (1997), agregando espacialmente os usos mais privilegiados de habitação, lazer e serviços, uma vez que a tese de Villaça (1998) é de que a articulação contínua entre Estado e setor privado permite o constante deslocamento das localizações “centrais” ao longo de um eixo de transportes privilegiado pela maior parte dos investimentos. A maior contribuição do autor brasileiro está em atribuir à ideologia urbana de “morar perto”, reforçada pela mídia e o marketing imobiliário, a contínua formação e deslocamento dessas localizações, inclusive pelo favorecimento em melhoramentos urbanísticos.³³ O “deslocamento” – no caso, aquele das rendas de monopólio – é um fenômeno que tampouco escapa a Topalov: “a luta dos construtores capitalistas pela extração,

³³ A percepção de “deslocamento do centro” é particularmente interessante sobre a questão urbana brasileira. Utilizando São Paulo como estudo de caso, Villaça (1998) demonstrou como companhias loteavam e revendiam solo em áreas ainda não consolidadas, com altos custos de urbanização privados para o aterramento de pântanos, no que hoje são os Jardins. Isso apenas confirma que as mais-valias mais elevadas se formam pelo monopólio de localizações que física e ambientalmente sequer se encontram consolidadas, sob a promessa de melhoramentos urbanísticos pelo Estado, ratificando a histórica articulação entre arranjos institucionais e produtivos. Em Fortaleza, a definição de todo o setor urbano sudeste como vetor de expansão do mercado habitacional de alto padrão se deu na lei de uso e ocupação do solo de 1996 como Zona Adensável, apesar de ser uma localização ainda carente de rede de esgotos e bastante deficiente em termos de malha viária e serviços de transporte. Ou seja, a extração de rendas de monopólio se revelou como mais importante para o setor imobiliário do que as eventuais rendas diferenciais nas zonas já urbanisticamente consolidadas, a oeste.

à propriedade do solo, da maior parte possível das mais-valias localizadas os leva a tratar de deslocar continuamente as fronteiras das zonas privilegiadas”³⁴ (TOPALOV, 1984, p. 167, tradução nossa), em uma clara tentativa de superar a própria condição contraditória de raridade que o processo de acumulação implica ao espaço urbano (CARLOS, 2017). A diferença entre Villaça (1998) e Topalov (1984) é que o primeiro se orienta às localizações mais privilegiadas de consumo das elites, enquanto o segundo, às rendas de monopólio em si, que podem ser extraídas segundo diversas utilizações do solo. Por isso, em contraponto ao que sustenta Villaça, Topalov (1984) defende que não há uma necessária continuidade espacial entre as zonas mais caras e as zonas mais baratas, ou seja, não se mostram necessariamente segundo vetores, mas que a extração de renda de monopólio segundo os usos mais favoráveis se apresenta de forma fragmentada no espaço urbano.

Harvey (1980) constrói, nesse sentido, um interessante contraponto às teorias liberais de formação de preço e localização, ao afirmar que, na maioria dos casos, o valor de troca – que inclui a renda fundiária – é o que determina os usos, e não o contrário:

“O lance competitivo é indubitavelmente significativo, mas supõe que o uso do solo³⁵ determina o valor quando na prática *a determinação contrária prevalece mais na maioria das cidades capitalistas contemporâneas*. (...) Uma vez surgida, a renda serve para alocar o uso do solo. Quando o uso determina o valor, uma exceção pode ser feita para a racionalidade social da renda como artifício alocativo que leva à eficiência os padrões de produção capitalista (embora a quantidade agregada de renda paga pareça um preço extraordinariamente alto para a sociedade pagar por tal mecanismo alocativo). Mas, *quando o valor[de troca] determina o uso, a alocação ocorre sob os auspícios de especulação desabrida, de escassez artificialmente induzida e similares e desaparece qualquer pretensão de ter algo a ver com a eficiente organização da produção e distribuição*. A política social, argumenta-se frequentemente, deveria ser dirigida para encorajar a primeira espécie de alocação e desencorajar a última. Infelizmente, o poder monopolístico da propriedade privada pode ser realizado em formas econômicas por inúmeras estratégias; o locatário conseguirá aquela quantidade de lucro não importa como.” (HARVEY, 1980, p. 162-163, grifo nosso).

Ou seja, não é a concorrência pelos preços associados à captura de rendas diferenciais, cuja produção imobiliária atua sob demanda social, na busca da menor composição de custos, o que prevalece como característica mais relevante em cidades capitalistas; é a produção imobiliária voltada à oferta, segundo os preços de monopólio, definindo quais serão os valores de uso mais desejáveis de serem explorados economicamente em cada localização, segundo a maior possibilidade de auferir lucros. A escassez de “boas” localizações – ou sua *raridade*, como afirmam Carlos (2017) e Lojkin (1997) – à reprodução

³⁴ “La lucha de los constructores capitalistas por sustraer a la propiedad del suelo la mayor parte posible de las plusganancias localizadas les lleva a tratar de desplazar continuamente las fronteras de las zona privilegiadas.”

³⁵ Na literatura estrangeira, uso do solo se refere concomitantemente ao uso (atividade) e à ocupação (edificação) do solo.

espacial do capital é *artificialmente induzida*, o que implica que a segregação é um projeto socialmente agenciado, absolutamente necessário à geração dos preços de monopólio.

Por exemplo, evidenciando a importância das rendas de monopólio, construtoras e incorporadoras costumam comprar terrenos ou velhos imóveis em localizações centrais às faixas de consumidor de baixa, média ou alta renda, para cuja produção imobiliária se especializam. Constituem, dessa forma, *land banks* (bancos de solo urbano) geograficamente diferenciados segundo os produtos imobiliários que pretendem lançar no mercado, revelando sua forma específica de concentração fundiária após superar o obstáculo da retenção do solo pelo proprietário tradicional.

Além disso, o *land bank* pode ser utilizado por incorporadoras como lastro de garantia de retorno financeiro a investimentos de terceiros sobre as futuras mercadorias-imóveis. Assim, a capitalização da empresa se dá em antecipação à produção, na forma de ações revendidas na bolsa de valores, quando se tratar de empresa de capital aberto, ou da securitização por títulos creditícios, como certificados de recebíveis imobiliários (RUFINO, 2016). Finalmente, quando se decide produzir imóveis em determinada localização, é porque a renda fundiária previamente formada pelo conjunto da sociedade³⁶ está otimizada o suficiente para extrair uma parcela razoável de lucros através do mercado imobiliário.

“De uma forma geral, qualquer “título” — seja ele um título de propriedade ou de crédito — que assegura ao seu dono uma renda previsível pode ser transacionado por um preço proporcional àquela renda. O fator de proporcionalidade é dado pelas diversas taxas de juros vigentes no mercado de crédito. Sendo o risco da aplicação imobiliária relativamente baixo, a taxa de juros aplicável sói ser das melhores.” (SINGER, 1980, p. 78, grifo do autor)

Essa não é uma estratégia restrita à produção imobiliária *stricto sensu*, retomando o raciocínio de Lojkin (1997) sobre o papel dos grandes grupos financeiros em concentrar propriedade. É comum que empresas que abrem seu capital na bolsa de valores façam antes uma grande aquisição de terrenos ou imóveis para lastrear as emissões de títulos, se imiscuindo no amplo espectro em que se constitui o mercado fundiário-imobiliário. Dessa forma, estão igualmente interessadas em garantir a imobilização temporária e o rendimento futuro do seu capital na forma de mais-valias fundiárias. A propriedade urbana é, sob a lógica da mercadoria, um investimento relativamente seguro para o capital, especialmente quando este não encontra destinação lucrativa nas épocas de crise:

“A formação da terra [solo] e dos mercados imobiliários tem um impacto extremamente importante na circulação do capital através do ambiente construído em geral. Uma taxa de rentabilidade sobre o capital monetário pode ser obtida investindo-se em *propriedades velhas* assim como na construção de novas. O *capital*

³⁶ Cabe aqui lembrar o importante papel que o marco legal urbanístico tem ao permitir construções mais robustas em localizações mais valorizadas.

monetário ocioso pode muito facilmente *ser emprestado tanto como propriedade* quanto sob a forma dinheiro. *Como uma parte do valor de uso de uma propriedade depende da sua localização relativa, os capitalistas monetários podem igualmente investir na terra e na futura renda que ela possa produzir.* Como a renda é encarada como uma porção de mais-valor apropriado pelos proprietários de terra, o capital monetário está sendo agora mais investido na apropriação do que na produção.” (HARVEY, 2013, p. 317, grifo nosso)

Portanto, a distribuição espacial da renda é na essência – mas não necessariamente na prática – uma questão central para as políticas públicas urbana e de preservação. Em um contexto no qual prevalece a lógica mercantil segmentada, os imóveis tombados sempre estarão em posição desfavorecida, já que, sendo relativamente velhos, portanto, obsoletos, possuem menores condições de concorrência no mercado imobiliário. Dessa forma, é o terreno onde se erguem o que realmente incorpora a mais-valia como preço de localização, fazendo com a que a demolição permaneça uma constante ameaça. As eventuais barreiras legais à produção imobiliária não passam muitas vezes de artifícios ingênuos, pois, em certo momento, a depender das articulações entre Estado e capitais privados, são irremediavelmente eliminadas, possibilitando a captura da renda no seu ápice.

Por outro lado, uma das formas de “atualizar” o valor de troca dos velhos imóveis seria por contínuas reformas e melhoramentos construtivos. Isso somente seria possível, como afirma Topalov (1984), quando fosse mais rentável conservar o edifício velho do que deixar que se deteriore, garantindo-lhe as condições efetivas de concorrência no mercado imobiliário, sendo uma primeira opção de formação de renda. A segunda é diametralmente oposta, quando o proprietário opta pela deterioração do imóvel. O autor assegura, ao analisar o mercado habitacional, que o “abandono” do imóvel é inclusive um acelerador da transformação do uso do solo. No caso:

“...o proprietário arrendador não realiza os gastos necessários para conservar o imóvel no mercado habitacional normal. A partir daí, a habitação tende a mudar de mercado; seu aluguel real decresce e seus ocupantes eventualmente se alteram. O edifício assim abandonado está condenado em um prazo determinado a ser destruído e, enquanto isso, deve produzir o máximo de renda possível.”³⁷ (TOPALOV, 1984, p. 175)

Me parece que essa “política de deterioração”³⁸ dos imóveis velhos estaria mais próxima ao caso brasileiro, já que a frequência de lançamento de novos edifícios no mercado

³⁷ “...el propietario arrendador no realiza los gastos necesarios para conservar el inmueble en el mercado de la vivienda normal. Desde ese momento, la vivienda tiende a cambiar de mercado; su alquiler real baja y sus ocupantes eventualmente cambian. El edificio así abandonado está condenado en un plazo dado a ser destruido, y, mientras tanto, debe rendir el máximo posible.”

³⁸ A deterioração e a reconversão dos imóveis habitacionais ao mercado subnormal inevitavelmente conduzem ao problema do encortamento em áreas centrais brasileiras. Em um primeiro momento, havia sido lançada como hipótese de pesquisa uma “degradação planejada” no Centro de Fortaleza, agenciada por proprietários e corroborada pela regulamentação urbanística, na forma de incentivos legais à renovação imobiliária. Isso demandaria investigar “imóveis velhos” como categoria, a despeito de sua patrimonialização pelo Estado. Como

é relativamente grande, cuja venda inclusive tem prioridade de acesso a financiamento por empréstimos bancários. Para aprofundar essas duas questões apresentadas por Topalov (1984) sobre a extração de renda de imóveis velhos, discuto a seguir as possibilidades de mediação da mercantilização dos valores de uso da localização, a partir do conceito de *gentrificação*, que se relaciona a estratégias de revalorização de imóveis “velhos” em “áreas centrais”.

2.3 A contribuição dos estudos de gentrificação sobre a renda fundiária

É extensa a literatura problematizando a associação entre bens culturais e mercadorias, especialmente os imóveis. Harvey (2005) discute, por exemplo, como as gestões urbanas, em um contexto de concorrência regional por investimentos privados, conduzem a preservação segundo estratégias mercantilizadoras do bem cultural. Isso se dá com o avanço do *empresariamento* (HARVEY, 1996) enquanto abordagem naturalizada nos arranjos institucionais, mediando a produção do espaço urbano segundo a sua capacidade de gerar e permitir a captura da renda fundiária, tendo sido aquelas estratégias por vezes estudadas à luz do processo de *gentrificação*. Zukin (1996), por exemplo, discute como algumas gestões urbanas dos EUA mobilizaram a “imagem do patrimônio” construído na valorização de determinadas localizações. Essas áreas, antes degradadas e com habitações utilizadas por camadas sociais mais empobrecidas, passam a ser objeto de extensos investimentos públicos, provocando, em contrapartida, a reconversão do mercado imobiliário para as camadas sociais de alta renda. A gentrificação é apresentada pela autora não necessariamente como um processo que traz a “destruição da materialidade” do patrimônio, mas como a relação da representação da imagem dos bens difundida pela gestão urbana mediando a valorização e a consequente eliminação paulatina das práticas sociais anteriores a essa valorização, ao ocorrer a mudança do perfil populacional.

Já a contribuição de Smith (1996), ao tratar de gentrificação, foca no horizonte temporal da espera pela formação da renda em áreas centrais (*inner city*). Um importante processo socioespacial é a ocorrência prévia de uma *desvalorização imobiliária*, o pressuposto temporal do que ele conceitua como *intervalo de renda* (*rent gap*):

“O intervalo de renda é a diferença entre o nível potencial de renda fundiária e aquela renda fundiária efetivamente capitalizada sob o uso do solo já existente. O

havia interesse, na verdade, em compreender as barreiras impostas à patrimonialização, foi feita a opção didática por objetivar o problema na implementação da política de preservação como reflexo da produção do espaço urbano orientada à captura de renda pelo setor imobiliário, especialmente em um contexto de crise do capital (o *impasse na preservação*), sendo a deterioração uma das variáveis, o que, em si, já demanda um arcabouço teórico significativo.

intervalo de renda é produzido primeiramente pela desvalorização do capital, o que diminui a parcela de renda fundiária passível de ser capitalizada, assim como pela expansão e desenvolvimento urbanos consecutivos [redesenvolvimento], os quais historicamente aumentam o nível potencial de renda fundiária nas áreas centrais. Apenas quando o intervalo de renda se forma é que o reinvestimento será levado adiante, uma vez que se o uso do solo atual realmente conseguisse capitalizar toda ou a maior parte da renda fundiária, poucos seriam então os benefícios econômicos advindos do redesenvolvimento.”³⁹ (SMITH, 1996, p. 65, tradução nossa)

O intervalo de renda é, portanto, a formação de uma diferença cada vez maior entre a renda efetiva do solo, objetivamente realizável no presente, e a renda potencial do solo, variável especulada como condição de futuro. A primeira é sempre pressionada para baixo, forçada pelo preço decrescente dos antigos imóveis, relativamente desvalorizados tanto pela contínua oferta de outros mais novos, em outras localizações, quanto pelo agenciamento dos proprietários, ao “desinvestir” dos imóveis, permitindo sua deterioração e ou até realizando a sua demolição, como no exemplo dado pelo autor sobre as áreas mais empobrecidas do Lower East Side em Nova York, para dar lugar a novas construções. Esse aspecto revela não apenas a consciência dos proprietários sobre o que são os intervalos de renda, mas também a contradição mais expressiva da gentrificação, tanto se valorizando econômica e simbolicamente o espaço urbano pela imagem atrelada aos imóveis antigos, quanto se admitindo a demolição parcial do conjunto arquitetônico, justificada especialmente para permitir a remoção violenta de ocupantes pobres.

Em seguida, pela engenhosa utilização da mídia, a gestão urbana passa a justificar ideologicamente novos investimentos públicos para “conter a deterioração” e “recuperar a área central da cidade”, pressionando a renda potencial do solo para cima, aumentando assim o intervalo de renda. Essa estratégia pública já teve muitos nomes no Brasil, sendo “revitalização” talvez o rótulo mais difundido nos anos 1990. Sempre se utiliza de diversos estímulos de mercado, muitas vezes flexibilizando limitações administrativas ao uso e à ocupação do solo, para que os proprietários “tenham interesse” em reformar ou reconstruir, em seguida colocando seus imóveis novamente à disposição, para venda ou aluguel. Esse é o momento em que finalmente a renda do solo pode deixar de ser apenas potencial e se realizar, e a gentrificação se consolida pela mudança do perfil populacional dos consumidores das novas habitações.

³⁹ “The rent gap is the disparity between the potential ground rent level and the actual ground rent capitalized under the present land use (...). The rent gap is produced primarily by capital devalorization (which diminishes the proportion of the ground rent able to be capitalized) and also by continued urban development and expansion (which has historically raised the potential ground rent level in the inner city). (...) Only when this gap emerges can reinvestment be expected since if the present use succeeded in capitalizing all or most of the ground rent, little economic benefit could be derived from redevelopment.”

Aqui pontuo algumas questões a respeito dos objetos sobre os quais esses autores se debruçaram: as áreas centrais e antigos bairros de “cidades velhas” americanas. Zukin (1996) tem o cuidado de afirmar que a gentrificação seria um fenômeno mediado pelo patrimônio edificado, como no Soho em Nova York, em oposição ao que ela chama de *disneyfication*, quando edifícios historicistas (simulacros de arquitetura do passado) mediam a valorização da localização, fenômeno que ela atribui a “cidades novas”, como Los Angeles e Las Vegas. Smith (1996) apresenta a ocorrência combinada de renovação de prédios velhos e a eventual demolição para a construção de outros novos. Em nenhum momento, o autor faz menção ao patrimônio cultural como categoria de análise, mas à de imóveis velhos – que não são exatamente a mesma coisa – mediando a formação de mais-valias fundiárias.

As ideias que sempre aparecem implicadas tanto na acepção dele quanto na de Zukin (1996) de gentrificação são a de um espaço urbano central (*inner city*) com mercado habitacional deprimido, cuja localização, em determinado momento, passa a receber sucessivos reinvestimentos de “reabilitação”, segundo planos elaborados pela gestão urbana. A partir daí se inicia a remoção ou “expulsão branca”⁴⁰ dos antigos moradores, ao passo que o interior dos edifícios passa por amplas reformas de renovação. Os atributos materiais da arquitetura histórica, especialmente os das fachadas, são enaltecidos como valor de uso⁴¹, revelados por obras de restauro, como elementos de distinção social dos novos consumidores de habitação, dispostos a pagar pelo monopólio da localização.⁴² No ápice do processo de gentrificação se consolida, então, a *elitização socioespacial*.

São diversas as pesquisas brasileiras, por exemplo, que se apropriaram do termo gentrificação utilizando estritamente o último sentido, sem relacioná-la à observação de um espaço urbano central, o consumo visual do patrimônio cultural edificado, a apropriação da arquitetura histórica como elemento social de distinção, o intervalo de renda ou a transformação das práticas sociais por expulsão da antiga população. A restrição do significado de gentrificação, passando a ser interpretada somente como seu próprio resultado,

⁴⁰ Impossibilidade de grupos sociais economicamente vulneráveis em continuar pagando preços ascendentes de impostos do solo e aluguéis, o que os pressiona a deslocarem voluntariamente sua moradia para localizações mais baratas ou empobrecidas.

⁴¹ Em Berlim, por exemplo, o “*Kiezaufwertung*” (valorização do bairro) tem sido uma estratégia recorrente da articulação entre gestão urbana, marketing imobiliário e proprietários, esses últimos assumindo extensas reformas (“*Sanierung*”) das velhas habitações multifamiliares ecléticas, “*jungstil*” e neoclássicas, estilos de arquitetura socialmente muito valorizados na Alemanha como objeto de consumo. Os anúncios em sites de aluguel permitem inclusive “filtrar” entre “*Neubau*” (construção nova) e “*Altbau*” (construção velha), muitas vezes atribuindo preços mais caros às unidades habitacionais dos últimos.

⁴² Essa renovação do interior do edifício pode ser total ou parcial. Alguns termos utilizados principalmente na promoção imobiliária são *refurbishment*, inclusive com demolição interna total, e *retrofit*, que não me parece em nada preciso. Esse último, no Código da Cidade de Fortaleza, aparece inclusive como termo que inclui contraditoriamente o restauro.

enfraquece as possibilidades teóricas oferecidas por esse conceito, que deveria ser visto segundo um horizonte histórico e geográfico relacionado a várias daquelas subcategorias. É aí que está também o problema de utilizar a gentrificação, considerando-se a abrangência de seu escopo teórico, na caracterização do impasse na preservação em Fortaleza, o que suscitaria mais complicações do que soluções. Vou esclarecer.

A coleta de dados foi dedicada, primeiro, à sistematização de variáveis referentes às decisões nos arranjos institucionais, representadas principalmente pela implementação de instrumentos das políticas urbana e de preservação; segundo, ao mapeamento e qualificação dos resultados espaciais mais representativos da política de preservação, utilizando como principal recorte espaço-temporal o espaço urbano fortalezense na década de 2010. Em síntese, o que foi constatado foi a deterioração regular dos bens segundo uma abrangência espacial generalizada, a inércia dos fluxos decisórios de tombamento e de ZEPH, as tentativas de sujeição de normas de preservação a interesses ligados à produção imobiliária e uma certa frequência de demolições de bens em processo de tombamento.

Diferente da forma como Zukin (1996) apresenta a gentrificação, nenhum desses indicadores responde à promoção da imagem do patrimônio pela gestão urbana como forma de “preservá-lo”. Da mesma forma, não me parece que a arquitetura histórica de Fortaleza, salvo raríssimas exceções, seja um atributo de distinção social de valor de uso mercantilizável. Pelo contrário, a existência de um *impasse na preservação* parece mais associada à impossibilidade material de reinvestir no edifício ou à indisposição política de usar o patrimônio cultural edificado como mediador da captura de renda fundiária⁴³, pelo menos segundo os regulamentos que regem a sua preservação. Apesar da elitização socioespacial ser observada sobre um número de casos restritos a áreas urbanas em franco desenvolvimento imobiliário do mercado habitacional de alto padrão e turístico – a orla leste de Fortaleza, especialmente os bairros Praia de Iracema, Meireles e Mucuripe, por exemplo –, ela não esclarece a deterioração de bens que estão completamente afastados dali, onde a elitização não se apresenta.

Além disso, mesmo com profundas mudanças no zoneamento de extensas áreas de Fortaleza na década passada, dando mais flexibilidade à produção imobiliária, nada comprova elas serão futuramente absorvidas por um mercado habitacional de alto padrão. Considerar a futura elitização dessas áreas como consequência “natural” significaria simplesmente profetizar a gentrificação, em uma atitude pouco científica, caindo em um estruturalismo

⁴³ Isso é uma constatação inicial que merece ser explorada, decorrência da própria dominância da lógica da mercadoria, e não uma defesa da mercantilização como parâmetro necessário à preservação.

trivial, ao considerar aprioristicamente reproduzível, linear e imutável, a amplitude desse processo socioespacial, a despeito da historicidade de categorias como renda fundiária e patrimônio cultural.

Pelo contrário, o objeto de estudo vem sendo construído a partir de observações do próprio cotidiano fortalezense, sendo o impasse na preservação reproduzido como deterioração difusa no espaço urbano, em áreas “ricas” e “pobres”, “centrais” e “periféricas”. Isso não significa que não haja gentrificação em Fortaleza, mas que as categorias do horizonte temporal desse processo são observáveis de maneira assimétrica no espaço urbano, o que, para a coerente correspondência entre objeto e teoria (impasse na preservação vs. gentrificação), significaria reduzir o primeiro a recortes espaciais muito específicos. Ou seja, a gentrificação é um processo cuja validade está em uma escala urbana diferente da manifestação concreta, físico-territorial, dos dados espaciais que sistematizei sobre o impasse na preservação.⁴⁴ Por outro lado, uma vez que o solo urbano possui uma propriedade mercantil inegável e espacialmente generalizada, tanto a categoria renda de monopólio, quanto intervalo de renda, com projeção regulada entre desvalorização (desinvestimento), ampliação da mais-valia fundiária (reinvestimento) e sua captura (realização), merecem sim ser recuperadas, o que permitirá importantes tensionamentos quanto à produção política do “zoneamento lato sensu” em Fortaleza, a se explorar mais à frente.

2.4 Ajuste do capital e destruição criativa

A seguir serão aprofundados alguns aspectos inerentes aos arranjos produtivos, buscando revelar as principais formas de articulação que eles mantêm com o Estado, de forma a se reproduzirem e superarem as crises cíclicas inerentes a esse processo. O que Harvey (2013) apresenta como *ajuste* se trata tanto de deslocamentos geográficos (*spatial fix*), quanto de deslocamentos temporais (*temporal fix*) das crises inerentes à reprodução do capital. “Crise é o nome para as fases de desvalorização e destruição dos excedentes de capital que não podem ser *lucrativamente* absorvidos” (HARVEY, 2013, p. 29). Ou seja, a crise se dá quando o *lucro* fica temporariamente impedido de ser extraído – o lucro se forma sobre as mais-valias

⁴⁴ A questão da inadequação da gentrificação enquanto categoria explicativa do impasse se refere menos a uma divergência teórica do que à constatação de distintas espaço-temporalidades. A gentrificação (associada ao patrimônio) apresenta recortes espaciais restritos a áreas urbanas onde ocorreram fortes investimentos públicos em cultura, especialmente nos anos 1990, quando Francisco Weffort esteve à frente do Ministério da Cultura. Como importantes referências, cabe destacar o artigo de Linda Gondim “Espaço Público, requalificação urbana e consumo cultural: o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura e seu entorno”; ainda, o artigo de Rogério Proença Leite sobre o Recife Antigo intitulado “Patrimônio e consumo cultural em cidades enobrecidas”.

da produção, da terra (renda) e do próprio dinheiro (taxa de juros), sendo o objetivo central inerente à própria natureza expansiva do capital:

“O lucro [...] é dividido nos componentes do lucro sobre o capital mercantil, do juro sobre o capital monetário, da renda derivada da terra e do lucro da empresa. [...] O processo de circulação que começa com dinheiro e termina com dinheiro é a forma paradigmática da circulação do capital.” (HARVEY, 2013, p. 124-125)

Por um lado, as crises revelam a impossibilidade do capital em circular e, portanto, continuar se expandindo; elas são a aparência que assume o desequilíbrio dos processos de troca. Por outro, os ajustes são as “soluções” ou “correções” que as revertem, pondo novamente o capital em circulação, o que se dá em parte pelas próprias políticas públicas engendradas pelo Estado. Os ajustes têm caráter eminentemente responsivo em relação às crises, são “deslocamentos” espaço-temporais dos problemas estruturais do capitalismo, resultando de estratégias que envolvem a articulação entre os arranjos produtivos e os arranjos institucionais. As crises e os ajustes são, na verdade, partes de um mesmo processo, de ocorrência cíclica, em que os diferentes capitais devem se reestruturar para garantir a sua contínua reprodução.

Harvey (2013) identifica três entraves fundamentais à circulação do capital, fomentadores das crises: a superacumulação, a irrealização do valor da mercadoria e o descompasso entre setor produtivo e financeiro levando a bolhas especulativas. A “acumulação pela acumulação” se apresenta como uma condição naturalizada não apenas pelos próprios capitalistas⁴⁵, como pelo conjunto da sociedade, que reproduz ideologicamente sua vida material refém da lógica mercantil. Sendo a acumulação uma “regra imposta pela competição, opera independentemente da vontade individual do capitalista (...). Isso também une todos os capitalistas, pois eles têm uma necessidade comum: promover as condições para a acumulação progressiva.” (HARVEY, 2013, p. 76-77). Sendo a superacumulação a circunstância que deflagra a crise, ela se apresenta como:

1. Superprodução de mercadorias, resultando em excesso de estoque, sem liquidez, superando a “demanda efetiva” no mercado. No caso, os produtos ficam sem possibilidade de serem trocados, segundo seu real valor, por capital monetário. Também se incluem aqui o estoque de produtos inacabados, sem possibilidade de adquirir insumos ou crédito para subsidiar a sua finalização;

⁴⁵ Para que não se confunda, capitalistas são a classe social definida como os proprietários dos meios de produção, que se define como capital fixo (plantas industriais, maquinário etc.). Já a propriedade da terra cumpre um papel central na acumulação, já que ela, em perspectiva marxista, tem caráter igualmente instrumental, ao constituir localizações geográficas otimizadas para o setor produtivo.

2. Capacidade de produção ociosa, ou seja, todo o instrumental (capital fixo) de apoio à produção sem possibilidade plena de utilização;
3. Força de trabalho ociosa, apresentando-se como desemprego;
4. Recursos monetários sem destinação, ou seja, sem possibilidade de reinvestimento lucrativo;
5. Rendimento do capital investido expresso como taxa de juros reais decrescente.

Todas as formas de aparência acima na verdade são *representações superficiais do mesmo problema* – a estanqueidade momentânea da circulação –, constituindo-se no que Harvey (2013) denominou de *limites do capital*. O autor ressalta que essas aparências podem ocorrer simultaneamente ou não, nem sempre todas sendo variáveis em um contexto específico de crise. Podem se apresentar sobre um recorte geográfico mais restrito, um período mais restrito, assim como se dar especificamente sobre um setor produtivo, não necessariamente se generalizando sobre o conjunto de arranjos produtivos. De outra forma, a simultaneidade setorial e inter-regional das variáveis de superacumulação é o motor das crises geograficamente ampliadas, como as crises nacionais e crises globais do capital.

Nesse sentido, as crises têm no espaço urbano um *locus privilegiado de evidenciação*. A crise não é, claro, somente urbana, mas a cidade – como centraliza funções econômicas especialmente atreladas à captura das mais-valias – acaba revelando grande parte das contradições da reprodução ampliada do capital, tal e qual denuncia Carlos (2017). Uma *crise urbana* se revela usualmente como uma *crise de acumulação* manifestada nos diversos setores econômicos envolvidos na produção do espaço urbano, como o da construção civil, que tem como um dos principais indicadores as flutuações de preços de compra e venda de imóveis. Em síntese, equivale a dizer que uma *crise econômica* também se mostra como crise urbana quando se revela na materialidade do ambiente construído, produzindo uma *paisagem de crise* (HARVEY, 2013).

Em uma situação de superprodução, a mercadoria somente poderá ser vendida por um preço abaixo do seu valor, não conseguindo “se pagar”, nem possibilitando a extração das mais-valias, que se converteriam efetivamente em uma parcela do lucro. O valor é o tempo socialmente necessário de utilização da força de trabalho para a produção de uma mercadoria, enquanto a mais-valia, no processo produtivo, se forma sobre o tempo excedente de utilização da força de trabalho para que o capitalista consiga auferir lucro. Ou seja, não existe a possibilidade de retorno financeiro do investimento inicial, nem do que foi aplicado (custos de produção), nem como mais-valia. Se o imóvel não é vendido, seu investimento se perde e o

incorporador não pode saldar suas dívidas. Assim, se formam reações em cadeia, já que estoques sem liquidez afetam diretamente a utilização do capital fixo (maquinário, transporte) e da força de trabalho, ficando ociosos. Toda a cadeia de produção e circulação do capital passa a ser afetada. O resultado é a desvalorização de várias dessas formas de capital, ou seja, a *destruição do valor*.

“...as perdas são distribuídas e, qualquer que seja a luta de poder que as acompanhe, a exigência geral para retornar o sistema a algum tipo de ponto de equilíbrio é a destruição do valor de uma determinada porção do capital em circulação, de modo a equilibrar o capital total que circula com a potencial capacidade de produzir e realizar mais valia sob relações de produção capitalista. Uma vez que a desvalorização necessária foi realizada, a superacumulação é eliminada e a acumulação pode renovar seu curso, muitas vezes sobre uma nova base social e tecnológica. Assim, o ciclo vai executar o seu novo curso.” (HARVEY, 2013, p. 279)

A destruição do valor é um processo, primeiro, subjetivo, pois opera como ideologia difusa na sociedade, utilizando-se das retóricas liberais no fortalecimento dos mecanismos simbólicos de sua reprodução, assumindo um caráter orgânico: o que é velho, “sem valor”, tem de dar lugar ao que é novo, o que efetivamente possuiria “valor”. Além disso, pode ser objetivo, material, alcançando também a destruição material do que for obsoleto, com valor de uso socialmente deprimido, ou seja, que tenha dificuldade de se realizar enquanto mercadoria.

“O efeito da inovação contínua é, no entanto, desvalorizar, senão destruir, investimentos e habilidades de trabalhos passados. A *destruição criativa* está embutida na própria circulação do capital. A inovação exacerba a instabilidade e a insegurança, tornando-se, no final, a principal força que leva o capitalismo a periódicos paroxismos de crise.” (HARVEY, 1992, p. 102, grifos do autor)

Dessa forma, a destruição do capital excedente, eliminando estoques, capitais fixos, relegando pessoas à condição de desemprego, é contraditoriamente uma estratégia de reversão da superacumulação, permitindo que se alcance um novo equilíbrio das relações de troca e o capital volte a se reproduzir de forma ampliada (HARVEY, 1992, 2013). “Durante as crises, todas as contradições internas da mercadoria e do capital ficam óbvias no cotidiano. O caráter secundário do valor de uso das mercadorias frente ao valor de troca fica evidente na inutilização maciça e destruição de mercadorias” (BOTELHO, 2014, p. 75). A *destruição criativa*, portanto, é uma aparência material da reversão da crise, fomentando a reorganização dos arranjos produtivos e a readequação das relações de mercado.

O Estado cumpre um papel decisivo na reversão das crises, ao tomar medidas “ajustadoras”. Essas envolvem por exemplo a manutenção da taxa geral de juros elevada (no Brasil, a SELIC), durante a crise, para impedir que uma grande quantia de capitais monetários se movimente, gerando mais inflação. Organiza igualmente a antecipação de recursos monetários para a produção imobiliária através do sistema de crédito, afinal, quanto mais

rápido uma mercadoria “circular” (compressão do tempo entre compra e venda), mais rápido se realiza seu valor e se extrai o lucro correspondente (HARVEY, 2013)⁴⁶.

O Estado age também absorvendo os capitais excedentes, especialmente no redesenvolvimento urbano – que envolve “destruição e recriação” – de localizações promovidas estrategicamente aos interesses de investimentos privados. As ações contemplam a contratação de obras de infraestrutura ou estímulos à reutilização de propriedades urbanas obsoletas, por meio da flexibilização de taxas para a redução de custos de produção⁴⁷. A meta é o alavancamento dos preços na localização, o que permite novamente que as mais-valias possam voltar a ser convertidas em lucro, criando uma nova fronteira de investimento lucrativo.

Para elaborar a necessária síntese, como a renda fundiária depende do preço, durante uma crise ela somente poderia ser extraída (efetivada) abaixo do seu nível potencial. A desvalorização reflete a diferença que Smith (1996) identificou entre a renda potencial e a renda efetiva, o intervalo de renda, que tenderá a aumentar, criando oportunidades de alocação de capitais monetários ociosos para grandes grupos financeiros, que, assim, se “moldam” à crise. A “imobilização” permanece então como uma das principais estratégias de sobrevivência até que os capitais possam novamente voltar a se reproduzir ampliamente.

“Se a reserva é necessária para equilibrar o processo de troca, isso implica que o dinheiro reservado seja usado segundo alguns princípios racionais – o dinheiro deve ser retirado de circulação quando a produção de mercadorias estiver em baixa, e lançado de volta na circulação quando a produção de mercadorias se restabelecer”. (HARVEY, 2013, p. 57)

Retomando o esquema que Harvey (1980) identificou como dominante – o valor de troca determinando o valor de uso do solo – a abertura de fronteiras urbanas ao investimento dos capitais ociosos modelaria também os fluxos decisórios do “zoneamento lato sensu”. Quanto mais uma gestão urbana assumir um caráter empresarialista, mais disposta estará em agenciar o solo segundo a formação de preços de monopólio, promovendo localizações pela alocação de recursos em melhoramentos do ambiente construído e reformulando o marco jurídico que cria limitações administrativas à produção. A minha proposta é que o *impasse na preservação* seja, portanto, interpretado como mecanismo político, impulsionado através dos arranjos institucionais, de organização da competição dos capitais “refêns” da renda fundiária, uma forma de ajuste à expansão ampliada do capital a

⁴⁶ Harvey (2013) traduz a contradição do sistema de crédito como forma de “aniquilação do espaço pelo tempo”.

⁴⁷ Essa redução não deve ser lida de forma absoluta, mas como uma medida relacional entre preço final e custos da produção; no caso, são mais lucrativas as mercadorias que garantem a maior amplitude entre o recurso investido (custo de produção) e o preço final, o que reflete o importante papel das mais-valias no sistema produtivo.

que o patrimônio cultural fica submetido, afetando as formas como historicamente foram concebidos os seus instrumentos de proteção. Retomarei essa perspectiva ao apresentar o conceito de *ajuste do patrimônio*, postulado por Scifoni (2015, 2018) ao estudar uma contraditória seletividade na implementação do tombamento em São Paulo. Antes, apresento a formação e o desenvolvimento do pensamento e da práxis preservacionista no Brasil, com foco nas ações do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), para potencializar a avaliação do alcance dos instrumentos de preservação frente à lógica mercantil imposta sobre o espaço urbano.

3 INSTRUMENTOS DE PRESERVAÇÃO NO ESPAÇO URBANO

Neste capítulo serão discutidos instrumentos de regulação do espaço urbano que servem à preservação no Brasil, sua criação e agenciamento político: no caso, o tombamento e o entorno, a zona especial de preservação e o inventário protetivo. O principal balizador será a *segmentação entre as políticas públicas de preservação e urbana*, considerando a agência de interesses fundiários sobre os arranjos institucionais responsáveis pela organização do espaço urbano. O objetivo é subsidiar nos capítulos seguintes o aprofundamento das razões do impasse na política de preservação em Fortaleza, avaliando o alcance da aplicação dos instrumentos sob um projeto político de cidade onde a renda fundiária se pauta como critério central na organização e aplicação das normas de zoneamento, consideradas *lato sensu*. Dessa forma, a discussão será apresentada pelos temas:

- Os tipos de coisas memoriais mais comuns no espaço urbano, sobre os quais incidem instrumentos reguladores de preservação;
- Os fundamentos dos conceitos de patrimônio, tombamento, entorno e zona especial de preservação, em suas relações com a produção do espaço urbano.

Um dos problemas que permeia tanto a política de preservação quanto a política urbana é a implementação da regulação sobre bens de interesse cultural pelo Estado, cujos ciclos sugeri anteriormente delimitar como *patrimonialização e sustentabilidade da preservação*. De início, a cada tipo de patrimônio que possua um suporte material, uma ocorrência espacial específica, está atrelado um instrumento normativo igualmente específico, e sua definição se reflete na operacionalização da preservação. Por exemplo, o *monumento histórico* (CHOAY, 2001), considerado o primeiro tipo a ter proteção legal no Ocidente, se refere a um elemento espacial específico, que paulatinamente vai adquirindo qualidades emuladoras de memórias socialmente compartilhadas – ou seja, mediante um processo histórico de apropriação simbólica de longa duração pela comunidade que o valora. Sendo sempre um imóvel (arquitetura), um espaço público (praça ou parque) ou um elemento escultórico em espaço público, o instrumento de proteção a ele instituído foi o tombamento.

À medida que novos tipos de coisas memoriais ganhavam reconhecimento científico, social e político, foram criados instrumentos específicos para sua proteção, indicadores da ampliação da matriz operacional do patrimônio na segunda metade do Século XX. A concepção de diferentes instrumentos é, à primeira vista, um importante mecanismo de inclusão social de “novos patrimônios”, dado que mais categorias de bens passam a ser

valoradas, reconhecendo a diversidade cultural inerente às sociedades modernas. Entretanto, o excesso de abordagens na patrimonialização, ao delimitar tipos distintos de bens sujeitos à proteção específica por um instrumento “adequado”, também revela a histórica fragmentação no desenvolvimento da gestão da preservação, não apenas no Brasil (JEUDY, 1990; MENESES, U. 2012).

Há concepções de bens que se aprimoram, como é o caso da proteção às áreas urbanas “antigas”, pela proposição relativamente recente de *sítio histórico*⁴⁸, nos anos 1960, por cuja definição se admite a existência de um recorte espacial diferenciado pelo valor cultural, mas imerso em uma cidade em constante modificação e reapropriação. Antes disso, as áreas urbanas patrimonializadas eram geridas de forma antagonica em relação ao tecido urbano mais moderno, emblemático da dicotomia entre passado e presente na origem do debate patrimonial ocidental: para promover a valorização cognitiva dos suportes materiais da memória coletiva, se propunha extirpar o “contágio profano” de tudo o que se apresentasse como “moderno” (CHUVA, 2017).

Essa visão dicotômica foi fundante na práxis preservacionista brasileira, pressupondo que a *paisagem* envoltória dos bens protegidos devesse transparecer um passado “intacto”, com o mínimo de relação visual ou contato físico com “elementos espúrios”. Se procurava inclusive, quando a ancianidade da paisagem já não estava presente, isolar os bens patrimonializados por áreas verdes, aplicando-se um zoneamento específico, além de adaptar arquiteturas contemporâneas a certos padrões estilísticos modernos celebrados pelo discurso patrimonial (MOTTA e THOMPSON, 2010; SANT’ANNA, 2014). Entretanto, o salto brasileiro de urbanização nos anos 1960 e 1970, com o aumento rampante da população vivendo em cidades, tornaram essa práxis insustentável, abrindo caminho a uma nova racionalidade da proteção do bem cultural urbano, alinhada ao debate internacional. Isso permitiu à noção de *sítio histórico* ascender como categoria⁴⁹ e abrir caminho à definição de novas modalidades de bens.

Essas permanentes tentativas de melhoria nos instrumentos, relacionadas a constantes revisões de conceitos, já demonstra a impossibilidade de apresentar as abordagens de regulação da preservação no espaço urbano de forma desistoricizada. A cada tipo de objeto memorial está relacionado um instrumento específico, portanto, tendo evoluído suas noções

⁴⁸ A principal referência ao conceito foi editada nas Normas de Quito, em dezembro de 1967 (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1967).

⁴⁹ SANT’ANNA (2014) sugeriu tratar essas duas abordagens na práxis preservacionista brasileira, (1) a da pressuposição de uma paisagem estática, em que as marcas do passado são indelévels, e (2) a assimilação de uma paisagem resultante da contínua expansão urbana contígua à paisagem considerada “histórica”, respectivamente, como “cidade-monumento” (até os anos 1970) e “cidade-documento” (a partir dos anos 1970).

de modo equivalente e proporcional. Sendo assim, uma relação possível de objetos memoriais ontologicamente *urbano-espaciais* e seus instrumentos de preservação, no Brasil, seria:

1. O *monumento histórico*, sendo um edifício ou outra construção de interesse cultural de preservação (praça, parque, escultura) considerado isoladamente, protegido por *tombamento* ou, mais recentemente, também por *inventário protetivo de bens culturais imóveis*;
2. O *sítio histórico*, área com notável homogeneidade morfológica, protegido por *tombamento* (na práxis da preservação stricto sensu) ou *zoneamento especial de preservação* (na práxis urbanística justapondo-se à preservação);
3. O sítio histórico que inspira a preservação pela importância cultural, pela relação de afetividade com a comunidade, cuja homogeneidade morfológica é um critério eventual, não definitivo. Geralmente os instrumentos associados são o *inventário protetivo de imóveis* ou o *zoneamento especial de preservação*. De forma a diferenciá-lo do sítio histórico tombado, o chamarei simplesmente de “bairro antigo”;
4. A *paisagem da área envoltória*, tanto do monumento histórico tombado, quanto do sítio histórico tombado, sobre a qual incide o instrumento denominado de *entorno*. A área envoltória não é um bem em si, mas a sua paisagem implica diferentes formas de apreensão do bem efetivamente tombado. Portanto, o entorno também impõe limitações administrativas ao uso e à ocupação do solo, baseadas na proteção a bens, merecendo ser elencado nesta lista. O critério desta inclusão é, portanto, estritamente pragmático no estudo dos conflitos entre tombamento e captura da renda fundiária, não devendo ser considerada a paisagem da área envoltória como tendo valor cultural intrínseco, mas uma espécie de anteparo cognitivo aos verdadeiros bens;
5. Os *monumentos e sítios naturais e paisagísticos*, como espécimes arbóreos⁵⁰, serras, picos, espelhos d’água, rochedos, campos dunares, protegidos muitas vezes por *tombamento*, ou por instrumentos específicos de *zoneamento ambiental* (especialmente as unidades de conservação);

⁵⁰ O Município de Recife, por exemplo, estabeleceu critérios para o tombamento de árvores e palmeiras já em 1979. Consideram-se a sua localização, raridade, beleza, ou condições de porta-sementes, para efetivação do tombamento. Consulte-se o Decreto Municipal nº 24.510 de 22 de maio de 2009. Pelo menos mais de 50 árvores e palmeiras do território municipal se encontram hoje protegidas contra ação antrópica.

6. A *paisagem cultural*, área apropriada historicamente por população tradicional, instituída pelo Estado brasileiro através da *chancela*. Por ela, se reconhece de forma associada as práticas culturais envolvendo a apropriação histórica de determinada porção do território, combinando tipos humanos, seus saberes e fazeres e os lugares nos quais reproduzem material e simbolicamente a vida. É provavelmente o tipo de proteção menos fragmentário dentre os vários aqui descritos;
7. O *lugar*, referindo-se a uma atividade de grande relevância cultural intermitentemente realizada sobre determinada localização espacial, reconhecido por *registro*, podendo se dar sobre um edifício ou espaço aberto. O registro, na verdade, é uma proteção ao patrimônio imaterial, reconhecendo e orquestrando a promoção por políticas públicas de saberes e fazeres; no caso do lugar, se volta antes às suas formas de apropriação, não especificando exatamente como a materialidade deva ser preservada. Há claramente uma interseção conceitual com “bairro antigo”, diferenciando-se em razão da extensão espacial.
8. Os *monumentos arqueológicos e pré-históricos*, cuja guarda e proteção é legalmente conferida ao Poder Público após a sua identificação, podendo ainda sofrer desapropriação, quando for constatado significado arqueológico excepcional das jazidas⁵¹.

Há, certamente, problemas na disposição dessa lista, decorrentes da própria compartimentação da gestão entre patrimônio material e imaterial. A noção de patrimônio material no espaço urbano induz uma leitura refém da unidade tipológica e morfológica arquitetônica, como se o monumento histórico ou o sítio histórico se bastassem sem as práticas sociais correntes que deles se apropriam e subsidiam a própria preservação. Uma vez que o tombamento protege essa “materialidade tipo-morfológica” como “documento herdado”, as práticas e, conseqüentemente, a participação social na preservação muitas vezes são relegadas a segundo plano. Exemplo de consequência direta é o desaparecimento paulatino das formas de apropriação e sua substituição por modernos valores de uso ligado ao consumo visual dos bens, como extensivamente denunciado nos estudos de gentrificação.

A destruição opera também na direção inversa. Por um lado, os avanços na inclusão de “novos patrimônios”, com a criação de mais instrumentos, permitiram a proteção

⁵¹ Conforme a Lei federal n. 3.924, de 26 de julho de 1961. Ainda, o Código Civil brasileiro informa em seu art. 1230 institui que a propriedade fundiária não abrange os monumentos arqueológicos, dentre outros.

a bairros antigos, lugares e paisagens culturais, para os quais, as formas sociais de apropriação do espaço e da paisagem são protagonistas, já que a morfologia e a tipologia arquitetônica não prevalecem como critério isolado para na definição desses tipos de bens, apesar de não necessariamente estar excluída. Por outro lado, muitas vezes os lugares e bairros antigos continuam paulatinamente tendo sua materialidade desfigurada, transformada, e até efetivamente destruída, pelo próprio Estado e por grupos econômicos com interesse no preço do solo, entrando em conflito com os grupos sociais que os valoram como seus bens, seu patrimônio cultural. Já se propôs inclusive o despautério de proteger monumentos históricos e paisagísticos por meio de registro⁵², para não incomodar proprietários interessados na captura da renda fundiária.

Como mencionado no capítulo anterior, Meneses (U. 2012) argumenta que a segmentação entre *material* e *imaterial* é problemática no tratamento da questão patrimonial, defendendo uma leitura integrada dos bens segundo os diversos valores sobre eles socialmente implicados. A classificação dada anteriormente não esgota a diversidade brasileira na gestão da preservação, especialmente no que toca aos municípios, que têm criado instrumentos cada vez mais diferenciados de patrimonialização e gestão de diferentes tipos de bens. Se essa diversidade instrumental sugere uma tentativa contínua de superar as exclusões na preservação, a sua implementação, na prática, se sujeita frequentemente às mesmas interpretações e ideologias que deram base a seleções na patrimonialização em períodos anteriores, especialmente pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Esse é mais um motivo para uma leitura historicizada na avaliação da eficiência dos instrumentos no atendimento à política de preservação no Brasil.

Dessa forma, interessa-me aqui primeiro entender como essas categorias de patrimônio evoluíram simultaneamente a seus instrumentos de proteção no aparelho normativo do Estado. Entretanto, a análise de todos os tipos de bens e proteções acima listados demandaria a utilização de conceitos adicionais também específicos, o que pode tornar-se um estudo comparativo desnecessariamente extenso às pretensões desta pesquisa. Portanto, apesar da relação sugerida, se dará maior ênfase ao que esclarece mais facilmente o conflito entre as políticas de preservação e urbana, especialmente quanto à predominância da captura da renda fundiária como elemento protagonista na produção do espaço urbano em Fortaleza. No caso, são os monumentos históricos, as áreas envoltórias e os bairros antigos,

⁵² Pelos menos dois foram os casos em assembleias do COMPHIC, em Fortaleza, onde se lançou a proposta de proteger por meio de registro a Casa do Mainha e a Praça Portugal. O resultado do debate foi a demolição da primeira, de propriedade privada, enquanto a segunda foi reformada, nenhum dos dois, entretanto, recebendo nenhum tipo de proteção, ao final.

tratados a partir da vulnerabilidade de seus instrumentos de proteção à interferência de interesses econômicos⁵³.

3.1 A invenção do patrimônio no Brasil

O desenvolvimento do conceito de patrimônio no Brasil pode ser apresentado em pelo menos três períodos distintos, aos quais corresponderam diferentes interpretações do que seriam os bens brasileiros: nas décadas de 1910 e 1920, da década de 1930 à de 1970 e após a década de 1970. A discussão sobre o que seria o patrimônio brasileiro teve início na década de 1910, momento em que grande parte das antigas colônias da América Latina comemoravam seus centenários de independência. O cerne do debate sobre bens imóveis girava em torno do que seriam as “autênticas” arquiteturas que identificariam cada país enquanto nação, o que inevitavelmente levou ao questionamento da importação e da reprodução de padrões estilísticos europeus feitas especialmente pelas elites e o Estado (FONSECA, 2005).

O modelo civilizatório difundido após a Proclamação da República havia se orientado à assimilação não apenas de hábitos e costumes tipicamente europeus entre as elites urbanas, como também de referências plásticas, o que implicou na arquitetura a modificação de sua aparência pelo surgimento dos “estilos históricos”⁵⁴ no Brasil, fase da arquitetura sob o domínio do *historicismo*, do *revivalismo* e do *ecletismo*⁵⁵. A inovação plástica se alinhava ao próprio desenvolvimento urbano e à maior especialização da produção imobiliária no país. Os melhoramentos industriais se traduziam na produção mais rápida, padronizada e em maior escala de peças em pedra, madeira, ferro e concreto, decorativas ou estruturais. Representando um novo valor de uso para as elites, constituía-se em uma forma de distinção social pela arquitetura, ao recusar e tentar superar a herança construtiva do passado colonial brasileiro, então considerado primitivo, atrasado, obsoleto.

Em crítica a essas tendências europeizantes é que surgiu o movimento neocolonial em arquitetura, pelo qual intelectuais brasileiros começavam a pautar a “construção” de uma

⁵³ Fortaleza não possui sítio histórico tombado; apenas dois conjuntos arquitetônicos, um formado por três edifícios no Centro, conhecido como “Complexo Educacional” e o segundo, as edificações da Estação João Felipe.

⁵⁴ São diversos, sendo frequentemente reproduções de padrões estilísticos vernaculares e eruditos de arquitetura estrangeira, especialmente a ocidental europeia.

⁵⁵ Sem muitas delongas, o primeiro termo se refere à repetição de padrões espaciais e decorativos greco-romanos, ou seja, o neoclássico; o segundo, à tentativa de criar novas espacialidades e referências plásticas com base no repertório histórico herdado; o último, à “mistura” de referências plásticas de outras épocas e culturas simultaneamente no espaço urbano ou sobre um mesmo edifício, o qual pejorativamente passou a ser chamado de *pastiche compositivo*. Considero a terminologia do ecletismo mais abrangente, sendo, portanto, a que utilizarei para referenciar as manifestações arquitetônicas desse período.

identidade nacional. Dessa forma, é que a preservação da memória passa a ser debatida como meio de formação cidadã e parte de um projeto de nação. Na busca de uma “arte verdadeiramente brasileira”, o neocolonial se alinhava aos crescentes projetos nacionalistas no continente, questionando o valor cultural da reprodução plástica de padrões importados, amplamente difundido nas escolas de belas artes.

“O estilo neocolonial, mais do que uma manifestação arquitetônica especificamente paulista, ou mesmo brasileira, configura-se como um fenômeno cultural mais amplo, inserindo-se plenamente no impulso nacionalista verificado por estes anos em toda a América Latina – para o qual também concorreram, de um lado, o relativo declínio da hegemonia europeia, em consequência da 1ª. Guerra Mundial; e, de outro, as comemorações dos vários centenários de independência dos países latino-americanos, nas primeiras décadas do século – entre os quais, o do Brasil, um dos mais tardios, em 1922.” (PINHEIRO, 2006, p. 5-6)

A ascendente metrópole paulistana foi o centro pioneiro da proposta neocolonial no país. Tendo como principal expoente o erudito Ricardo Severo, o movimento tinha como objetivo valorizar o passado arquitetônico anterior à introdução dos modismos europeus⁵⁶, tendo um importante papel na construção de um olhar diferenciado aos antigos bens, então relegados à condição de monumentos do atraso cultural. Possuía duas estratégias combinadas: a primeira, de caráter retroativo, consistia em identificar e “proteger” os monumentos históricos e, a segunda, progressiva ou revivalista, de utilizar a linguagem plástica do passado colonial como modelo para uma “nova” arquitetura autenticamente nacional. Nesse sentido, preservar a memória significava também imitar a aparência dos verdadeiros monumentos históricos.

A promoção do neocolonial esteve, portanto, repleta de contradições. Severo exaltava a relevância da matriz arquitetônica luso-brasileira, o barroco, na qual deveriam ser procuradas as raízes da identidade nacional, “mais perto da nossa idade e da nossa índole” (SEVERO, 1916, p. 46-47 apud PINHEIRO, 2006, p. 5), negando abertamente a valorização dos bens do “primitivo indígena” como patrimônio. Essa postura, que poderia ser interpretada hoje como racista, está, claro, alinhada à própria noção de civilização aceita à época, pela qual se identificava no desenvolvimento material da Europa, e, por conseguinte, na sua colonização, a razão do surgimento das atuais cidades brasileiras, solidificadas pela técnica de construção dos edifícios, a alvenaria, a pedra e cal, em detrimento de qualquer outro tipo de construção simplória, efêmera, desornamentada, informal. Assim, o movimento neocolonial buscou nas manifestações consideradas mais rebuscadas e eruditas do barroco a autenticidade arquitetônica de uma “verdadeira” arte brasileira. Essa mesma ideologia prevaleceria na

⁵⁶ Leiam-se “não-ibéricos”.

seleção patrimonial ainda por várias décadas, simplesmente negligenciando o valor cultural da produção material edificada de outros grupos étnicos formadores da sociedade brasileira.

Enquanto estratégia de imitação, o neocolonial, irremediavelmente, se converteu também em mais um dos estilos vigentes à época, equiparando-se, em essência, ao próprio ecletismo que criticava (figura 10). Como o estudo sistemático do barroco brasileiro ainda era incipiente, a “nova” arquitetura neocolonial utilizava as mais variadas referências plásticas do passado continental, reproduzindo inclusive subestilos estrangeiros, como o das missões espanholas da América do Norte (FONSECA, 2005; PINHEIRO, 2006).

Figura 10 – Antigo Grupo Escolar Fernandes Vieira, no Jacarecanga.



Localizado no bairro de Jacarecanga, o antigo Grupo Escolar Fernandes Vieira é um dos vários imóveis em estilo neocolonial construído dos anos 1920 aos 1940 em Fortaleza. Fonte: Arquivo SECULTFOR (2022).

Além disso, na salvaguarda dos velhos edifícios vigorava a *lógica do antiquário*, procedimento curiosamente similar ao que Choay (2001) denunciou ter acontecido reiteradamente décadas antes da instituição do tombamento na França, centro difusor do modelo civilizacional no qual o Brasil se espelhava. Partes de edifícios antigos em demolição, como retábulos, portais, mosaicos, eram simplesmente trasladados a novas construções neocoloniais⁵⁷, sendo uma solução de “preservação” então aplaudida nos diversos meios intelectuais que se debruçavam sobre a proteção dos bens culturais imóveis (PINHEIRO, 2006). Esse raciocínio fragmentário na preservação do bem imóvel em nada se opunha, certamente, à então vigente ideologia liberal sobre o direito de propriedade, para o qual o Estado dava garantias de usufruto quase absolutas.

⁵⁷ Caso conhecido foi o do Solar de Monjope, no Rio de Janeiro, construído nos anos 1910 para a residência do pernambucano José Marianno Filho, teórico da arquitetura brasileiro, diretor da Escola Nacional de Belas Artes e militante do neocolonial. O edifício recebeu um chafariz e painéis de azulejos do Convento de Santo Antônio de Paraguaçu, em Cachoeira-BA, como apresentado no livro “Solar de Monjope”, de Sylvia Hamiltom e Júlio Bandeira.

A ausência da arquitetura, cujo principal movimento até então, o neocolonial, salientava a imitação plástica do passado, tampouco é de se estranhar na Semana de Arte Moderna de 1922. Esse evento, de diretrizes bastante diferentes, ofereceu não apenas um importante questionamento da assimilação de referências europeias no campo das artes, mas propunha a revisão da noção de *objeto artístico*, buscando novas formas de expressão e representação, especialmente na pintura e na literatura. É nesse contexto, não apenas de crítica às formas de arte socialmente valoradas, como também de profundas mudanças no quadro político nacional, que se destacam as ideias de Mário de Andrade sobre a identificação e a preservação do patrimônio brasileiro. Alinhado ao postulado antropofágico de seus pares modernistas, Andrade considerava que:

“[...] o conhecimento do Brasil se fazia na literatura, via criação, e na ciência, via observação e pesquisa. A elaboração de uma versão sintética da *identidade nacional* era algo a ser realizado no futuro, e devia ser precedida por um trabalho de análise e de conhecimento das raízes culturais brasileiras” (FONSECA, 2005, p. 84, grifo da autora).

Mário de Andrade foi notavelmente sensível à riqueza cultural do país, ao reconhecer, portanto, que grande parte dos bens sequer era devidamente conhecida, de forma sistemática e organizada, à luz do método científico. Essa postura antiapriorística definiria, anos mais tarde, às vésperas da instalação do Estado Novo, a sua proposta de proteção aos bens brasileiros, na qual os valores do patrimônio não ficariam reféns da noção de estética então dominante. Em notável reconhecimento da diversidade cultural, sugeria tanto a criação de museus nacionais, quanto a criação de museus municipais. Enquanto os primeiros manteriam coleções especializadas, os últimos privilegiariam a participação popular nos procedimentos de seleção das peças, a partir do significado simbólico que apresentassem para a comunidade local, limitando, portanto, a mediação especialista no processo de atribuição do valor cultural. Antecipando uma *concepção antropológica de cultura*, seu projeto vislumbrava a pesquisa do que hoje chama-se de “imaterial”, inclusive com a salvaguarda a manifestações folclóricas, danças e saberes da cultura popular (FONSECA, 2005; SANT’ANNA, 2014).

Entretanto, o modelo de Mário de Andrade não vingou. A “construção da nação” assumida como plataforma pelo regime autoritário de Vargas toma como uma das bases a sistematização da memória coletiva. Os bens materiais serão os autênticos objetos depositários do tempo passado, com notável prestígio à arquitetura colonial⁵⁸. A recuperação

⁵⁸ O termo se refere à arquitetura difundida no período colonial português no Brasil. Entretanto, sua produção material se estenderá ainda por várias décadas após a Independência, reconhecível pela técnica e matriz plástica; afinal, as mudanças nesses dois aspectos foram paulatinas até alcançar a introdução de materiais industrializados,

do passado se afirmava como apanágio para a construção de um futuro comum, em que as diferenças culturais – e os conflitos de classe – seriam sublimados sob o reconhecimento de uma “propriedade” – noção presente na raiz etimológica da própria palavra patrimônio – considerada “coletiva”, em tese remetendo às origens culturais do povo brasileiro. Espelhada no modelo civilizatório ocidental de matriz francesa, a celebração da cultura, em especial do patrimônio edificado, passa a servir de elemento de fusão do imaginário social, colaborando à “invenção” da nação brasileira: eram lançadas, portanto, as bases ideológicas da primeira interpretação de patrimônio a definir a política de preservação no país, o *patrimônio nacional* (CHUVA, 2017).

O patrimônio nacional, enquanto compromisso institucional, marcaria profundamente o *modus operandi* do IPHAN⁵⁹ na política de preservação desde a sua criação, em 1937, revelando-se na sua seleção patrimonial de edifícios. A matriz luso-brasileira permanece, portanto, como a principal referência a ser estudada e preservada, entretanto, sob o advento do método científico, por meio da promoção de *inventários de conhecimento*⁶⁰ de bens móveis e imóveis. As primeiras publicações do IPHAN, com análises da técnica e da forma, já apontam o interesse em sistematizar o conhecimento sobre as mais diversas tipologias de programas construtivos coloniais, sejam residências, casas de câmara e cadeia, igrejas, os bens móveis integrados, além de considerar ocasionalmente exemplos mais “amaneirados”, ou seja, que não correspondiam a proporções e ornamentação mais eruditas.

Destacam-se, nos primeiros anos do IPHAN, diversos inventários feitos pelo artista plástico João José Rescala, em vários estados brasileiros. O artista foi inclusive contratado para mapear os bens cearenses em 1941, tendo percorrido cidades como Fortaleza, Aracati, Crato, Granja, Icó, Iguatu, Quixeramobim, Saboeiro, Santa Quitéria, Sobral e Viçosa do Ceará. No seu relatório, composto por levantamento fotográfico, desenhos técnicos e à mão livre, Rescala demonstrou inclusive a preocupação em registrar as técnicas construtivas e as formas de organização espacial mais populares, atribuindo valor cultural a essas manifestações (NASCIMENTO, 2012) (figuras 11, 12, 13 e 14). Alguns dos bens imóveis viriam ser tombados pelo IPHAN nas duas décadas seguintes, como a Igreja Matriz de Nossa

no Século XX. Apesar de impreciso em termos de periodização, utilizo o termo na acepção técnica e estilística que ele propõe.

⁵⁹ Criado com o nome de SPHAN – Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

⁶⁰ Os inventários de conhecimento são os instrumentos clássicos para sistematizar os dados sobre imóveis passíveis de patrimonialização. O IPHAN constituiu na sua prática apoiar seus tombamentos sobre os inventários de conhecimento, o qual, em si, não se constitui em uma forma definitiva de proteção. Ao contrário dos procedimentos da SECULTFOR, o órgão federal não costuma decretar “tombamento provisório”. A abertura de estudo de tombamento, dessa forma, não protege o bem imóvel ou sítio histórico. Se durante o processo o bem for destruído ou desfigurado, o estudo é simplesmente cancelado, sem implicações jurídicas para os proprietários.

Senhora do Rosário (1957), em Aracati e o Teatro José de Alencar (1964) e o Passeio Público (1965), em Fortaleza, um número irrisório se confrontado ao avanço que a implementação da política de preservação por esse instrumento vinha tendo em outros estados por esse órgão público. Some-se a isso a demora na abertura e finalização dos processos de tombamento de sítios históricos cearenses: Icó, de 1978 a 1998; Aracati, de 1978 a 2001.

Figura 11 – Fachada da Igreja de Bom Jesus dos Navegantes, atual Igreja de São Pedro dos Pescadores.



Fotografia de J. J. Rescala, 1941. Fonte: Acervo digital do IPHAN. Disponível em: <http://acervodigital.iphan.gov.br/xmlui>. Acesso em: 17 mar 2023.

Figura 12 – Interior da Igreja de Bom Jesus dos Navegantes, atual Igreja de São Pedro dos Pescadores.



Fotografia de J. J. Rescala, 1941. Fonte: Acervo digital do IPHAN. Disponível em: <http://acervodigital.iphan.gov.br/xmlui>. Acesso em: 17 mar 2023.

A questão da capacidade institucional tem algo de verdadeiro sobre a atuação do IPHAN no Ceará, que apenas abriu sua coordenação regional no estado em 1982⁶¹. Mas, como debatido anteriormente nas diretrizes metodológicas, a capacidade é antes um reflexo do problema do que o problema em si, exatamente pela influência de processos que se impõem na concepção dos próprios arranjos institucionais: no caso, a construção ideológica do que seria o patrimônio nacional, sob o *argumento de autoridade* de arquitetos modernistas. Com especial destaque para a contribuição de Rodrigo Melo Franco de Andrade e Lúcio Costa, são esses profissionais que tomam a si o encargo do *discurso metamemorial* (CANDAU, 2009-2010) sobre o patrimônio através da arquitetura, delimitando qual tipo de edifício ou sítio deverá figurar como emblema da cultura brasileira.

Figura 13 – Cabana de pau-a-pique e cobertura de palha, provavelmente em uma das estradas de acesso a Fortaleza.



Fotografias de J. J. Rescala, 1941. Fonte: Acervo digital do IPHAN. Disponível em: <http://acervodigital.iphan.gov.br/xmlui>. Acesso em: 17 mar 2023.

Ao considerar todos os tombamentos efetivados pelo IPHAN até 1998, cerca de 40% desse patrimônio já haviam sido protegidos até 1945, revelando a intensa atividade do órgão sob o Estado Novo (CHUVA, 2017; MOTTA, 2000). Entretanto, a distribuição dos bens tombados foi geograficamente concentrada, o que se deve, em grande parte, à influência de intelectuais mineiros nos primórdios das ações do IPHAN, aspecto central destacado por Sant’ Anna (2014), Chuva (2017) e Fonseca (2005). Minas Gerais, pelo esplendor das obras de arquitetura, escultura e pintura, passa à condição de “berço” da civilização brasileira. A primeira ação concreta se dá logo em 1933, com um decreto de Vargas reconhecendo como

⁶¹ Dados do IPHAN, disponível em <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1069>. Acesso em: 13 mar 2023.

monumento nacional a cidade de Ouro Preto⁶², cinco anos antes da criação do IPHAN. As cidades históricas mineiras passam a figurar como “espelho” na identificação do patrimônio nacional, servindo aprioristicamente como referência para a atribuição do “valor arquitetônico” de edifícios de outras regiões, cabendo ao Estado então apenas “achar” esses bens⁶³. Em sua imensa maioria, os tombamentos até 1945 se deram em quatro estados – Minas Gerais (Barão de Cocais, Caeté, Congonhas, Diamantina, Mariana, Ouro Preto, Sabará, Santa Bárbara, São João del Rei, Serro, Uberaba), Bahia (Cachoeira, Cairu, Candeias, Itaparica, Jaguaripe, Lauro de Freitas, Maragogipe, Mata de São João, Salvador, Santo Amaro), Rio de Janeiro (Angra dos Reis, Campo dos Goytacazes, Duque de Caxias, Niterói, Petrópolis, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São Pedro da Aldeia) e Pernambuco (Goiana, Ipojuca, Olinda, Paulista, Recife, Sirinhaém)⁶⁴.

Figura 14 – Comércio de artesanato popular na Rua Sen. Alencar, ao lado do Mercado Público de Fortaleza.



Fotografias de J. J. Rescala, 1941. Fonte: Acervo digital do IPHAN. Disponível em: <http://acervodigital.iphan.gov.br/xmlui>. Acesso em: 17 mar 2023.

“Os métodos de identificação e seleção do valor de patrimônio, tendo como referência critérios estéticos-estilísticos, resumiam-se ao reconhecimento in loco dos valores preestabelecidos – a arquitetura colonial. Quando Lúcio Costa assumiu a direção da Divisão de Estudos e Tombamentos do Iphan, em 1949, fez referência à necessidade de promover um inventário de caráter nacional, com “informações de

⁶² Já havia sido declarada monumento nacional pelo Decreto nº 22.928, de 12 de julho de 1933.

⁶³ A pesquisadora Olga Gomes de Paiva, em entrevista a esta pesquisa, coloca a importante questão sobre o Ceará ter sido preterido como lugar pelas grandes ordens religiosas, que, no período colonial, detinham o saber mais especializado acerca dos diversos ofícios associados à produção material da arquitetura, um dos motivos pelo estado não apresentar as grandes obras de referência ao patrimônio nacional. Em tempos mais recentes, tem sido comum o uso de termos como “barroco sertanejo” e “amaneirado” para se referir e valorar os bens imóveis coloniais cearenses, atestando a diferença ao barroco erudito de Minas Gerais.

⁶⁴ A atuação do IPHAN foi suplementada pela abertura, em 1946, dos primeiros escritórios distritais, exatamente em Belo Horizonte, Salvador, Recife e no Rio de Janeiro.

natureza técnico-artística”, especialmente para orientar trabalhos nos monumentos tombados e obter conhecimento da “totalidade das obras de (cada) categoria, visando a classificações que orientariam os tombamentos. [...] A imagem do “caçador”, sugerida por Lúcio Costa, o valor “técnico-artístico” e a comparação com os viajantes e “catadores de antiguidades” armados de uma máquina fotográfica dão a dimensão do que se procurava como valor patrimonial e do tipo de registro que se pretendia obter – a estética já definida como representação da cultura nacional.” (MOTTA, 2000, p. 29-30)

Em termos de tombamentos em larga escala espacial (conjuntos arquitetônicos), nas primeiras décadas, o IPHAN irá preferir os centros históricos das metrópoles, vista a sua acelerada dinâmica de transformação e a indisposição em reconhecer imóveis de aspecto divergente do colonial como parte legítima da paisagem associada ao tombamento⁶⁵. Afinal, a sacralização do passado distante, identificada por Chuva (2017) como um aspecto ideológico dominante na concepção do patrimônio nacional, significava evitar qualquer tipo de “contágio do profano”. Ao se escolher, na preservação, a herança arquitetônica luso-brasileira como referência, foram ignoradas tanto as formas de organização do espaço de outras matrizes culturais, fossem africanas, ameríndias e da colonização alemã e italiana, quanto o ecletismo mais recente, de “estilos copiados”. Por isso que, de início, nas metrópoles, os tombamentos seriam realizados sobre edifícios tomados individualmente, enquanto nas cidades menores (“cidades históricas”) eles se dariam – também – sobre a paisagem urbana delimitada pelo conjunto arquitetônico.

Sobre a ênfase tipológica e morfológica na gestão nacional de áreas urbanas sob tombamento e entorno, Sant’Anna (2014) coloca um importante problema metodológico na origem da política de preservação: a utilização dos artigos 17, 18 e 19 do Decreto 25/1937 para o tombamento de áreas urbanas, de forma análoga ao monumento histórico isolado. Isso está diretamente relacionado à forma de categorização do patrimônio urbano à época: tanto o edifício isolado quanto a paisagem urbana formada por um conjunto edificado serão elevados

⁶⁵ O tombamento do Pelourinho, em Salvador, por exemplo, apenas se efetivou em 1983. Isso não significa que a cidade tenha sido excluída da política de preservação pelo tombamento: até 1945, já haviam sido tombados 71 bens imóveis na cidade (correspondendo a 65% de todos os tombamentos efetivados na cidade até 2016 pelo IPHAN), inclusive no Pelourinho, apenas um deles sendo de conjunto arquitetônico, o Solar do Unhão e anexos. Em 1959, é que o órgão viria a ratificar tombamentos de conjuntos urbanos maiores, incluindo vários quarteirões nos bairros de Conceição da Praia, Penha, Mares, Outeiro de Santo Antônio da Barra, Praça Severino Vieira em Nazaré, Praça Ana Nery em Santana e avenida Otávio Mangabeira, em Chega Negro e Piatã. Já no caso de Recife, até 1945, foram realizados 20 tombamentos de bens imóveis, dos quais um único pequeno conjunto, incluindo Capela Dourada, Claustro e Igreja da Ordem Terceira do Carmo. Apenas na década de 1980 viria a ser tombada uma área em maior escala espacial, a do Recife Antigo, momento em que o órgão começa a se debruçar também sobre a proteção à arquitetura eclética. Os bairros de Santo Antônio e São José, locais onde se concentram a maioria dos exemplares coloniais da cidade, nunca foram objeto de tombamentos em conjunto pelo IPHAN. Hoje, a preservação de bens imóveis nesses bairros se dá tanto pelos tombamentos individuais do órgão federal, pela Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (FUNDARPE), quanto pela instituição municipal combinada de zoneamento especial e inventário protetivo (IEP – Imóveis Especiais de Preservação).

à condição de monumento histórico. Dessa forma, ao reconhecer as pequenas “cidades históricas” como patrimônio, se produziu uma equivalência ontológica entre edifício e paisagem urbana na definição do que é o bem, afetando as práticas de preservação.⁶⁶ Essa postura negligenciou as dimensões social, econômica, simbólica e funcional do próprio espaço urbano:

“É possível reduzir o monumento, enquanto objeto de preservação, às suas dimensões culturais, isto é, à atenção aos seus valores históricos, artísticos, arqueológicos etc., mas não é possível fazer o mesmo com áreas urbanas, sem criar uma situação completamente artificial” (SANT’ANNA, 2014, p. 147).

A instituição prática da preservação acabou, portanto, destituindo de valor cultural autêntico uma parte relevante do espaço urbano até então produzido, estabelecendo seu próprio cânone, no que plasticamente só cabia o colonial e, de forma inusitada, o “moderno brasileiro”. Diferente do que havia acontecido décadas antes em solo europeu⁶⁷, são os próprios modernistas brasileiros a sintetizar uma retórica unificadora da ascendente arquitetura moderna e a velha arquitetura colonial, segundo uma pretensa equivalência do seu valor enquanto objeto artístico: o discurso especializado convocaria o olhar sobre o empreendimento modernista de renovação plástica como legítimo tributário do passado barroco, a expressão estética da restituição quase heroica da linearidade histórica, antes interrompida pelos modismos ecléticos da virada do século (CHUVA, 2017; FONSECA, 2005; SANT’ANNA, 2014).

A mimese modernista do passado não se dava por analogia, copiando, a exemplo do neocolonial, padrões estilísticos do barroco, senão por uma rebuscada metáfora plástica. Com a reintrodução da curva e de outros elementos construtivos “funcionais” à utilização da forma arquitetônica, como a gelosia, refundou-se no país um modelo singular, contextual, do austero *international style* em voga nos grandes centros urbanos europeus e norte-americanos. Essa relação simbólica entre o colonial e o moderno, reverberada no discurso autorizado dos

⁶⁶ Como dito anteriormente, Sant’Anna (2014) definiu essa concepção inicial brasileira de patrimônio urbano como *cidade-monumento*.

⁶⁷ Françoise Choay, na obra “O urbanismo: utopias e realidades: uma antologia”, reconstituiu a tensão ideológica, dos Sécs. XIX ao XX, entre intelectuais e profissionais europeus, especialmente arquitetos, na idealização da prática sobre o espaço urbano, classificando-os entre “culturalistas” e “progressistas”. Enquanto os primeiros defendiam o retorno a uma cotidianidade quase arcadiana, pela reprodução de antigas práticas e formas de representação social do espaço urbano pré-industrial, os segundos difundiam seu desapareço pela morfologia urbana herdada e os velhos modos de vida, já que afeitos à ideia de modernização pela renovação urbana, inclusive por massivas demolições, como meio de refundar a sociedade. A gênese da prática patrimonial europeia, foi, sem dúvida, empreendida pelos culturalistas. Já em fins do Séc. XIX, o italiano Gustavo Giovannoni seria o primeiro teórico ocidental a delimitar o conceito de patrimônio urbano como áreas contínuas de antigas cidades, ao incluir a “arquitetura menor”, não-erudita, para além dos monumentos históricos isolados, defendendo a existência de uma ambiência a ser preservada. A própria autora considera que essa ampliação do conceito de patrimônio se difundiu na prática internacional apenas a partir dos anos 1960, com a formulação da Carta de Veneza (CHOAY, 2001).

“arquitetos da memória”, é o que vai garantir que o último seja a única linguagem plástica aceita em coexistência espacial com os antigos monumentos históricos, se revelando na escolha das formas e elementos construtivos de novos edifícios nos sítios históricos tombados. Entretanto, a contínua mimese atingiu também o seu oposto, a analogia direta, fomentando décadas mais tarde o aparecimento de versões edificadas neocoloniais nas cidades tombadas⁶⁸, muitas vezes competindo na percepção dos verdadeiros monumentos históricos.

“[...] a preservação parece ter se reduzido, no fundo, à aplicação de uma única solução: eliminar o que não fosse colonial e acrescentar somente o que fosse moderno ou de “linguagem colonial”. O dispositivo de patrimônio agenciado pelos modernistas estruturava-se discursivamente em torno de enunciados de nacionalidade, qualidade artística, originalidade e autenticidade que, por sua vez, legitimavam a seleção do que deveria permanecer e, ao mesmo tempo, informavam a decisão do que deveria ser eliminado ou, simplesmente, poderia ser destruído.” (SANT’ANNA, 2013, p. 200, grifo da autora)

Somente na década de 1970, o IPHAN começaria a reavaliar seus procedimentos de identificação dos bens culturais, considerando novas formas de atribuição de valor baseadas na noção de *referência cultural*. Finalmente a patrimonialização passa a ser vista também em sua dimensão social e política, para além de um mero procedimento técnico, a partir da abertura paulatina ao reconhecimento da produção material de outros grupos formadores da sociedade brasileira.

“Indagações sobre quem tem legitimidade para selecionar o que deve ser preservado, a partir de que valores, em nome de que interesses e de que grupos, passaram a pôr em destaque a dimensão social e política de uma atividade que costuma ser vista como eminentemente técnica. Entendia-se que o patrimônio cultural brasileiro não devia se restringir aos grandes monumentos, aos testemunhos da história “oficial”, em que sobretudo as elites se reconhecem, mas devia incluir também manifestações culturais representativas para os outros grupos que compõem a sociedade brasileira – os índios, os negros, os imigrantes, as classes populares em geral.” (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2000, p. 11)

Por esse revisionismo se tem avançado na concepção antropológica de cultura, simbolicamente autorizando, portanto, a valoração de bens imóveis não integrantes da estética oficializada nos anos 1930 e 1940 pelo patrimônio nacional. O caso pioneiro e emblemático da inflexão do valor atribuído pelo “discurso autorizado sobre arquitetura” a um valor relativizado pela referência comunitária se deu na luta pelo reconhecimento do Terreiro de candomblé da Casa Branca, em Salvador, como bem cultural imóvel, cujo processo de

⁶⁸ Os casos são comuns em cidades como Parati e Ouro Preto, tendo-se falado no surgimento de um “estilo patrimônio”. Lia Motta, no artigo “A SPHAN em Ouro Preto”, publicado na Revista do IPHAN n. 87 em 1988, constatou a ocorrência de diversos hibridismos construtivos na cidade, autorizados pelo próprio órgão. Geralmente, as fachadas frontais imitam estilo e ritmo dos antigos edifícios coloniais, confundindo o transeunte leigo e o especialista: “É possível estimar que a SPHAN havia aprovado 3.000 edificações novas nestas condições até 1985, quadruplicando o conjunto oficial da cidade, que no instante do tombamento tinha aproximadamente 1.000 edificações” (op. cit., p. 116). Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=reviphan&pagfis=8023>. Acesso em 13 mar 2023.

tombamento nacional foi aberto em 1982. Localizado na Av. Vasco da Gama, a principal ligação viária entre o Centro e o Rio Vermelho, havia interesse de construtores na ocupação do terreno, visto que se tratava de uma área já em processo de verticalização imobiliária.

O antropólogo Gilberto Velho foi o relator designado à época para a produção do parecer levado à reunião do conselho consultivo do IPHAN na qual se votou o tombamento. Segundo o pesquisador, a maioria dos conselheiros não se opunham totalmente à proteção do Casa Branca, senão ao tipo de instrumento, que até então contemplava apenas bens imóveis luso-brasileiros. O espaço em nada se assimilava ao que até então aquele conselho consultivo estava acostumado a tomar, aí se revelando a práxis institucional como respaldo argumentativo dominante. Houve, inclusive, resistência ao tombamento também por campanha dos meios de comunicação, acusando o processo de demagógico. A presença do cardeal arcebispo de Salvador à reunião do conselho foi outra pedra de toque na coação subjetiva contra a patrimonialização do bem, revelando que o conflito político que tomou forma no conselho apenas refletia as relações de poder profundamente assimétricas entre a interpretação de quem está autorizado à atribuição do valor cultural e a de quem efetivamente se constitui como parte da comunidade que cotidianamente vivencia e se simbolicamente se apropria do bem enquanto tal (VELHO, 2006).

Figura 15 – Vista geral do conjunto monumental do Terreiro Casa Branca em 1981.



Fonte: Acervo digital do IPHAN. Disponível em: <http://acervodigital.iphan.gov.br/xmlui>. Acesso em: 17 mar 2023.

O terreiro era, claro, algo muito diferente das velhas igrejas católicas barrocas de Minas Gerais e da própria Bahia, mas, por outro lado, desempenhava “importante papel na simbologia e no imaginário dos grupos ligados ao mundo do candomblé e aos cultos afro-brasileiros em geral [...] encontrava-se um barco, importante nos rituais, um modesto casario, além da presença de arvoredos e pedras associados ao culto dos orixás” (VELHO, 2006, p. 237). Tendo o Casa Branca já mais de 150 anos de fundação, era um referente cultural pautado pela sacralidade do seu espaço, de seus elementos materiais para a comunidade afro-brasileira (figuras 15, 16 e 17), constituindo-se o tombamento em oportunidade de finalmente começar a reconhecer a importância dessa matriz cultural na formação da sociedade.

Figura 16 – Casa que abriga a Fonte de Oxum e escada de acesso ao Barracão do Terreiro Casa Branca, 1981.

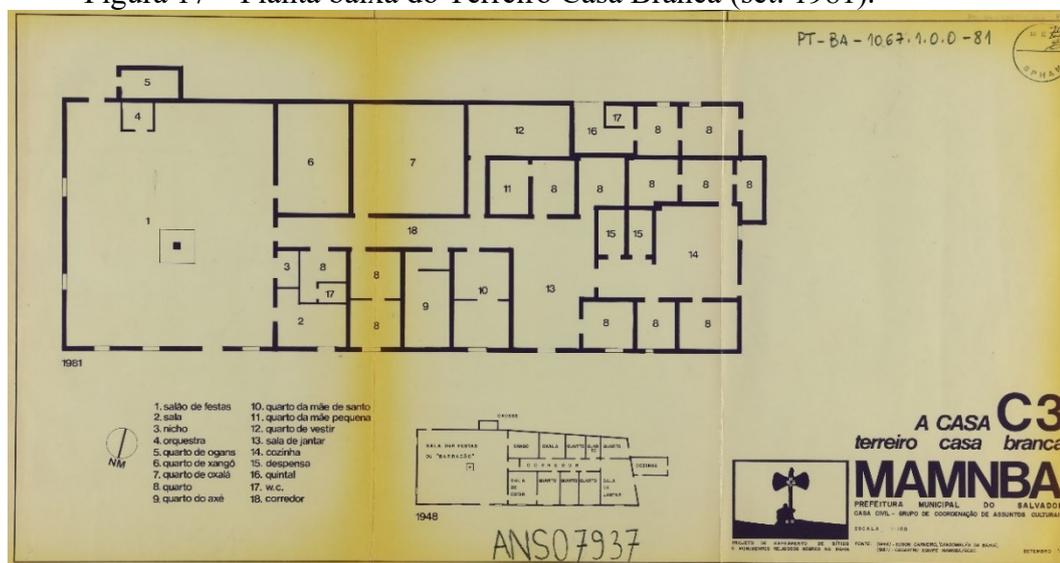


Notar imagem de Yemanjá pintada sobre a empena. Fonte: Acervo digital do IPHAN. Disponível em: <http://acervodigital.iphan.gov.br/xmlui>. Acesso em: 17 mar 2023.

Dessa forma, foi decisiva a conjunção política entre movimento social e a própria Prefeitura de Salvador, que se mostrou favorável em garantir a posse legal do terreno ao Casa Branca. Velho (2006) sugere que o tombamento se efetivou, em parte, pela participação social na sensibilização pelo reconhecimento do bem enquanto contraponto à seleção oficial do patrimônio nacional, o que teria constrangido integrantes do conselho contrários ao pleito a abster-se do voto ou ausentar-se da reunião, garantindo a vitória por uma diferença mínima de votos: “O tombamento foi comemorado com grande alegria e júbilo pela maioria do público

presente, mas não podia ocultar as fortes diferenças de opinião e pontos de vista” (VELHO, 2006, p. 239).

Figura 17 – Planta baixa do Terreiro Casa Branca (set. 1981).



Elaborado pelo Projeto de Mapeamento de Sítios e Monumentos Religiosos Negros na Bahia, da Prefeitura Municipal de Salvador. Abaixo, a título comparativo, a planta baixa de 1948, do trabalho de Edson Carneiro, “Candomblés da Bahia”. Fonte: Acervo digital do IPHAN. Disponível em: <http://acervodigital.iphan.gov.br/xmlui>. Acesso em: 17 mar 2023.

Essa perspectiva mais abrangente na seleção do patrimônio iria anos mais tarde também ser incluída no texto da Constituição Federal de 1988, no qual se considera patrimônio os bens portadores de *referência* aos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira:

“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; 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.” (BRASIL, 1988, p. 24)

O texto também inova ao reconhecer enquanto bens as expressões intangíveis, ou patrimônio imaterial. Entretanto, cabe aqui retomar a crítica de Meneses (U., 2012) sobre a segmentação entre material e imaterial na gestão do patrimônio cultural. Toda referência (ou significado) demanda um referente (coisa portadora do significado) para que seja reconhecível. Mesmo os “saberes-e-fazer” tem seu referente, o próprio corpo humano. A direção inversa também é verdadeira: a arquitetura, material, é um referente e não uma referência, ou seja, ela carrega, *vetoriza* significados para as comunidades, para a sociedade civil. O patrimônio cultural não prescinde, portanto, da relação dialética entre significados e

seus suportes materiais. Diante disso, os significados possíveis que um edifício inspira para os grupos sociais não necessariamente perpassam os saberes especializados em arquitetura ou história, dominantes na seleção de bens segundo a ótica do patrimônio nacional.

Meneses (U. 2012) propõe, dessa forma, um quadro analítico para delimitar o que são os valores culturais que permeiam o reconhecimento social de bens enquanto tal, para além da patrimonialização estatal: valores cognitivos, formais, afetivos, pragmáticos e éticos. Os *valores cognitivos* seriam aqueles que necessitam da mediação do saber especializado para o reconhecimento do bem, ou seja, que o definem enquanto documento científico de conteúdo histórico, arquitetônico, político ou arqueológico, por exemplo: “é um valor de fruição puramente intelectual” (MENESES, U. 2012, p. 35). Não são, portanto, valores reconhecidos no presente, mas antes, enquanto documento do passado, sendo então “redescobertos” por intermédio do discurso metamemorial especializado. Esses valores são notadamente os dominantes na práxis institucional, por exemplo, do IPHAN e de vários outros órgãos de cultura, refletindo-se no próprio quadro técnico de que dispõem. Nem por isso, esses valores devam ser reconhecidos necessariamente a priori, como foi o caso da centralidade do barroco monumental na definição do patrimônio nacional.⁶⁹

Os *valores formais* são eminentemente processuais, delimitados pelo tempo de apropriação sensorial de um bem. Se distinguem dos anteriores exatamente por prescindirem de mediação especializada – é a fruição da forma do bem enquanto valor no presente pelo cidadão “comum”. A gratificação estética é, portanto, dominante, na definição do valor – é o bem enquanto *percepto* e não apenas como dado físico independente de sua apreciação. Relacionam-se, por exemplo, a significados da arquitetura enquanto expressão plástica, para além do controverso “valor arquitetônico” engendrado pelo discurso autorizado.

Já os *valores afetivos* são delimitados pelo *vínculo subjetivo* que as comunidades constroem com seus bens. Seriam valores eminentemente históricos, já que constituídos processualmente, no decurso da apropriação simbólica dos bens, mas que reconhecidos enquanto categoria do presente. A materialidade é considerada aqui um vetor de identidade e pertencimento para os grupos sociais, independente, entretanto, da mediação especializada do historiador. Uma possibilidade seriam os edifícios socialmente valorado enquanto elementos da paisagem cotidianamente apropriada. No caso, a paisagem, em seus vários elementos formadores, antrópicos e naturais, também é um vetor potencial de afetividade.

⁶⁹ A título ilustrativo, citem-se os tombamentos de centros históricos em que há uma parte significativa de patrimônio edificado *art déco*: Goiânia, pelo IPHAN, em 2003, e Campina Grande, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba, em 2004.

Por *valores pragmáticos* se compreendem os *valores de uso* no cotidiano. Ao contrário dos anteriores, são objetivos, revelando-se na utilização prática do bem no presente pela comunidade: para o lazer, trabalho, encontro, consumo, para o exercício espiritual – são valores da práxis. Notadamente, os valores pragmáticos podem servir de mecanismo para a construção de valores afetivos. Infere-se, portanto, que os *lugares* e as *paisagens culturais*, enquanto categorias abrangentes, são as que mais se aproximam da combinação entre esses dois valores.

Portanto, esses valores culturais nem se anulam entre si, nem são estáticos, podendo o bem tanto estar associado a mais de um tipo, quanto adquirir ou perder algum deles no decurso de sua existência. Ruínas e artefatos interpretados por arqueólogos (valor cognitivo) podem passar a ter valor afetivo, no presente, para uma determinada comunidade que se descobre herdeira dos bens. Da mesma forma, edifícios apropriados sensorialmente, se chegam ao estado de ruína, também passam por uma transformação do seu próprio valor formal e cognitivo.

Por último, o autor ainda delimita os valores éticos, os quais, na verdade, são extrínsecos ao bem. Se revelam, na verdade, nas “interações sociais em que eles são apropriados e postos a funcionar” (MENESES, U. 2012, p. 37). Aqui estão implicados, a exemplo do papel do Estado, os procedimentos de gestão, como a patrimonialização e as formas de acesso ao bem reconhecido. As questões inicialmente colocadas na Introdução desta tese sobre quem tem o poder para o que deve permanecer ou desaparecer e sobre a narrativa que sustenta o reconhecimento do bem estão implicadas exatamente nos valores éticos. Me parece, inclusive, que a proteção a locais de *memória sensível*, associada a eventos humanos extremos, como a escravidão, a tortura, o genocídio, estaria muito mais justificada sob os valores éticos do que qualquer outro. Em suma, uma ética patrimonial deveria se pautar, pelo menos, sobre quais serão os referentes a serem protegidos e perpetuados e porquê, se há reconhecimento das diferenças culturais na formação da sociedade brasileira na seleção patrimonial, e se realmente poderia o valor econômico segmentado pela especulação desabrida sobre o solo urbano estar acima dos valores cognitivos, formais, afetivos, pragmáticos e *sensíveis* reconhecidos pelos diversos grupos sociais, pobres ou ricos, negros, indígenas, brancos, mulheres, transgêneros... Há ainda um longo caminho *político* a ser percorrido na inclusão de “novos e velhos patrimônios”. A prática ainda é separada por uma imensa lacuna daquilo que se propõe no campo teórico da preservação.

Retomo novamente o patrimônio nacional, que eventualmente aparece como ideologia justificadora da práxis institucional em preservação. Sua retórica ressurg

periodicamente em procedimentos inclusive de outros órgãos de cultura brasileiros, para além do IPHAN. Mais recentemente, nos anos 2010, o estudo para tombamento da Catedral de São Paulo pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (Condephaat) também foi alvo de polêmica motivada pelo “valor arquitetônico”. Tratando-se de obra em estilo neogótico, uma parte dos conselheiros se opôs inicialmente à proteção, exatamente por não associarem essa referência plástica ao rol do que seria “autenticamente” brasileiro. O parecer do antropólogo e conselheiro Heitor Frúgoli Jr. foi decisivo para a votação em favor da proteção pelo tombamento⁷⁰, enfatizando-se a Catedral e a Praça da Sé como espaços de significado social e político na construção identitária da cidade de São Paulo (SÃO PAULO, 2016). A defesa perpassou, portanto, a delimitação do significado da catedral também pelos valores cognitivos, já que inicialmente foram questionados exatamente pelo valor plástico do estilo em arquitetura.

Esse é o problema da permanência da ideologia do patrimônio nacional tomando a arquitetura enquanto dado a priori, factual, e não processual, histórico. Somente há dois caminhos possíveis sob esse paradigma: identificar os bens imóveis “valiosos” que correspondem ao modelo instituído e protegê-los, como se seus valores já lhes fossem previamente intrínsecos; ignorar e destituir de valor, também de modo prévio, todo e qualquer bem que não se encaixe naquele mesmo modelo, a despeito de todos os outros valores culturais que lhes possam ser atribuídos – tudo sob o arbítrio do discurso arquitetônico autorizado.

Entretanto, pela ótica da referência cultural, cuja temporalidade de apropriação simbólica do bem tem uma lógica eminentemente processual, os procedimentos de reconhecimento historicamente arraigados na práxis estatal estão longe de esgotar as possibilidades de valoração social. Primeiro, porque o pretense valor arquitetônico, na lógica do patrimônio nacional, está frequentemente mediado pelo caráter de objeto artístico, em que a criatividade, o desenvolvimento técnico e a expressão plástica se apresentam comparativamente em sua forma mais elaborada. Segundo, porque, apesar de passadas tantas décadas, mesmo imóveis não representativos do colonial luso-brasileiro frequentemente ainda inspiram relutância e preconceito contra a sua patrimonialização, posicionamento que hoje chega a ser simplório, dado todo o debate internacional sobre preservação.

⁷⁰ DIÁRIOS DE CAMPO (2013-2022): anotações a partir da comunicação oral de facilitadores do Simpósio Especial n. 10 – O Campo do Patrimônio e o Papel da Antropologia –, em que se pautou a participação de Heitor Frúgoli Jr. na defesa do tombamento da catedral de São Paulo. O evento foi parte da 31ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada em Brasília, em dezembro de 2018.

Em síntese, a questão importante a ser levantada, na presente pesquisa, sobre a política de preservação é como o discurso autorizado enviesado por um valor cognitivo questionável opera como fator de deslegitimação da proteção a bens imóveis, conseqüentemente, alçando a captura de renda fundiária como protagonista na organização e produção do espaço urbano. Como foi constatado em diversas atas dos conselhos locais em Fortaleza, na última década, uma determinada interpretação de valor arquitetônico, unilateral, figura sim como um dos fatores contra a patrimonialização, sugerindo que seja um recurso também na garantia ao usufruto do direito de propriedade em sua essência mais economicista – questão que será retomada quando da análise de estudos de caso da política de preservação em Fortaleza. Em seguida, me proponho a explorar historicamente o desenvolvimento da política de preservação no país, seus desafios jurídicos em relação ao usufruto da propriedade, além do alcance que seus instrumentos tiveram enquanto formas de proteção ao patrimônio.

3.2 A referência à política francesa de preservação

No Brasil, a paulatina construção da percepção sobre um passado material próprio, a ser valorizado como identidade nacional, revela muitas analogias com o que já havia acontecido na Europa nos séculos anteriores. Pelo menos desde o Renascimento, a Itália voltava seu olhar para a proteção e estudo do estilo clássico greco-romano, creditado como a mais autêntica manifestação arquitetônica em solo nacional, o que fomentou seu uso como modelo das construções públicas e das elites à época. Choay (2001) relata como o gótico medieval passou de estilo artístico ilegítimo a elemento arregimentador da identidade nacional francesa, impulsionando-se a sua proteção pela criação de instrumentos legais e o estudo científico desse tipo de arquitetura, criando-se as bases teóricas para o surgimento do restauro enquanto prática profissional.

No caso europeu, o avanço da urbanização no Século XIX, com a aceleração dos processos industriais na transformação do espaço urbano, aguçou uma percepção de “perda” irremediável dos suportes materiais do passado, sendo notável a destruição do tecido medieval de Paris pelas obras viárias conduzidas pelo gestor Barão de Haussman nos anos 1850 (CHOAY, 2001). A destruição de antigos bairros da cidade aconteceu em ritmo nunca visto, orientada não apenas à melhoria dos fluxos de produção e consumo no espaço urbano, mas também a uma nova ordem urbanística que potencializasse o exercício da violência de Estado, criando-se uma malha viária moderna, pela qual se articulasse um maior controle às

constantes revoltas que tomavam a cidade no período⁷¹. A remodelação urbana de Paris, inaugurando em larga escala o que Harvey (1992) denomina de *destruição criativa*, se mostrou um modelo civilizatório de exportação não apenas para as suas congêneres europeias, como Nápoles, Viena ou Berlim, como também influenciou a produção do espaço urbano na América Latina.⁷²

As bases ideológicas da “invenção” do patrimônio ocidental são, portanto, exatamente essas: a contraposição à destruição percebida como definitiva e em ritmo acelerado, orientada tanto à melhoria dos fluxos de produção e consumo no espaço urbano, quanto a uma nova ordem urbanística de controle estatal das relações socioespaciais, lançando as bases do planejamento urbano moderno. De maneira que o *classement* francês foi a norma que serviu de modelo à política de preservação por tombamento no Brasil (CHUVA, 2017; CUREAU, 2010), farei uma breve exposição de como esse dispositivo surgiu e se desenvolveu naquele país, e seus desdobramentos mais recentes, no que se refere ao entorno, ao zoneamento especial e ao inventário protetivo de bens culturais imóveis.

As bases teóricas e práticas já haviam sido lançadas no contexto pós-revolucionário francês, com um intenso debate sobre patrimonialização. Em 1887 é promulgada a primeira lei nacional para a instituição normativa do *classement*, equivalente ao tombamento. Em seguida, associada à então recente secularização do Estado francês, foi promulgada a Lei de Monumentos Históricos⁷³, em 31 de dezembro de 1913, estendendo o dispositivo também a imóveis privados. Para além dos monumentos classificados⁷⁴, propunha uma listagem adicional⁷⁵ ou “inscrição”. Enquanto o tombamento exige a autorização prévia do Ministro da Cultura sobre todas as obras que envolvam demolição, restauro ou reparo, a inscrição assegura pelo menos que a administração pública seja avisada sobre a obra, sendo, portanto, menos restritiva (CHUVA, 2017; MORAND-DEVILLER, 2010). A lei define ainda deveres dos proprietários e sanções decorrentes de eventuais danos e compartilha o poder de desapropriar imóveis tombados ou inscritos com as comunas e departamentos (divisões

⁷¹ Não é de interesse aqui fazer grandes desdobramentos sobre a questão política francesa da época. Entretanto, algumas referências importantes são do próprio Karl Marx, em “O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte”, assim como de David Harvey, na obra “Paris, Capital da Modernidade”.

⁷² Já nos anos 1880, sob a gestão Torcuato de Alvear, Buenos Aires havia inaugurado a Avenida de Mayo, seguindo princípios e ideologias de progresso análogos ao caso francês. Para o caso brasileiro, as reformas de Pereira Passos no Rio de Janeiro (anos 1900) e o Plano de Avenidas de São Paulo (anos 1930), de Prestes Maia, foram emblemáticas da importação do modelo civilizatório europeu, tendo seus casos sido explorados detalhadamente no artigo “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”, de Flávio Villaça.

⁷³ Loi sur les monuments historiques.

⁷⁴ Monuments classé.

⁷⁵ Inventaire supplémentaire.

administrativas estatais francesas). Um regime comparável à inscrição é o “inventário de bens culturais”, elaborado por alguns municípios brasileiros.

Enfim, deu-se norma legal à vizinhança do bem tombado. No artigo sexto da lei está: “A desapropriação se aplica igualmente a edifícios cuja aquisição seja necessária para isolar, desobstruir ou higienizar um imóvel tombado ou proposto ao tombamento”⁷⁶ (FRANÇA, 1914, tradução nossa), ou seja, dá ao Estado o poder de desapropriar edifícios, cuja aquisição seja necessária para isolar, desobstruir ou higienizar um edifício tombado ou proposto ao tombamento, deixando claro o objetivo de reconversão espacial e paisagística da vizinhança. É notável o *caráter materialmente retroativo de aplicação da norma*, ao justificar a desobstrução ótica do bem, procedimento retrospectivo que já se realizava em vários países europeus, especialmente a Itália, retirando de cima ou de perto de monumentos históricos antigos as edificações que lhe fossem posteriores, sem valor cultural para a época. Ainda dominava o paradigma de preservação focado em indícios materiais do passado, contra o qual o desenvolvimento urbano medieval e posterior era considerado “espúrio”, passível de eliminação, a fim de permitir a contemplação do edifício ou sítio de valor (CHOAY, 2001).

Já o artigo 12 da lei coloca que “Nenhuma nova construção pode ser erguida em anexo a um edifício tombado, sem a autorização específica do Ministro das Belas-Artes”⁷⁷ (FRANÇA, 1914, tradução nossa), ou seja, impede a realização de construção “anexa” aos imóveis protegidos sem autorização governamental. Há ainda uma imprecisão sobre o que é a extensão da vizinhança, que sequer se encontra devidamente denominada na lei. Ao analisar o caso francês, Morand-Deville argumenta que:

“Através da Lei de 1913, a noção de vizinhança do bem protegido (“abords”) não se tornou operacional senão pela Lei de 25.02.1943, que lhe adicionou a noção de “campo de visibilidade”, definida a partir de dois elementos: o perímetro de 500m e a “covisibilidade”. A imprecisão do campo de visibilidade teve por consequência o alargamento constante dessa noção: o “perímetro” logo tornou-se “raio” e a “covisibilidade”, definida como a visibilidade a partir do monumento, ou ao mesmo tempo que ele, é apreciada pelos “arquitetos dos Edifícios da França” (architectes des Bâtiments de France – ABF), sob controle do juiz, trazendo dificuldades na interpretação” (MORAND-DEVILLER apud MACHADO, 2010, p. 163, grifo do autor)

A lei de 1943 traz emendas à de 1913, com o objetivo de dar maior instrumentalidade à “vizinhança”. Uma importante contribuição sua foi sujeitar à autorização prévia dos ABF qualquer obra de demolição ou restauro no raio de quinhentos metros de entorno do monumento, seja edifício isolado ou sítio histórico (MORAND-DEVILLER,

⁷⁶“La même faculté [expropriation] leur est ouverte à l’égard des immeubles dont l’acquisition est nécessaire pour isoler, dégager ou assainir un immeuble classé ou proposé pour le classement”.

⁷⁷“Aucune construction neuve ne peut être adossée à un immeuble classé sans une autorisation spéciale du ministre des beaux-arts”.

2010). A norma deu *zonalidade* à paisagem, precisando sua delimitação a partir de uma significativa extensão espacial, o entorno, que passava a ter um quilômetro de diâmetro.

Da mesma forma que o entorno, o zoneamento especial de preservação brasileiro guarda muitas semelhanças ao modelo francês. A proteção a conjuntos urbanos na França se deu pela Lei Malraux em 1962, ou seja, dois anos antes da confecção da Carta de Veneza, e quase trinta anos após o Brasil ter declarado Ouro Preto como monumento histórico nacional. Pela norma se visou “reduzir as intervenções sistemáticas de demolição e de reconstrução, através da adoção de um plano de salvaguarda e de valorização de centros urbanos ou áreas urbanas características” (CUREAU, 2010, p. 174).

O plano de salvaguarda possui um regime jurídico similar ao de um Plano Local de Urbanismo, que tem objetivos e escala comparáveis ao plano diretor municipal brasileiro. Entretanto, o plano de salvaguarda impõe outros tipos de servidões administrativas: delimitar tanto os imóveis que deverão ser preservados, coibindo sua demolição ou alteração, quanto os que deverão ser demolidos parcial ou totalmente. Seus fundamentos compartilham, dessa maneira, do mesmo *caráter desobstruidor da paisagem* da Lei de Monumentos Históricos de 1913. Morand-Deville (2010) reforça que a lei foi um importante contraponto à prática de renovação urbana que se empreendia sobre tecidos urbanos antigos, mas denuncia a transformação radical do perfil social dos bairros, sendo a “diversidade habitacional” um critério ausente nas intervenções de restauro e conservação⁷⁸. De fato, a lei previa incentivos a proprietários privados para que restaurassem seus imóveis, estratégia anos depois cooptada à gentrificação de bairros antigos, como denuncia a autora.

Em 1983, por nova lei nacional, se compartilharam as competências de Estado em matéria urbanística e cultural entre comunas, departamentos e regiões, criando-se o instrumento Zona de Proteção do Patrimônio Arquitetônico e Urbano⁷⁹(ZPPAU, na sigla do original em francês), para futura regulamentação local (FRANÇA, 1983). As ZPPAU devem constar no plano de ocupação do solo local, delimitadas tanto sobre sítios históricos, áreas envoltórias de sítios e monumentos, quanto bairros antigos, por razões estéticas ou históricas, não sendo necessária a existência prévia de tombamento para a delimitação da zona. Se exigem descrições específicas de arquitetura e paisagem quando das obras de construção, demolição, desmatamento ou transformação do aspecto de imóveis incluídos na zona, cuja aprovação deve ser dada previamente pelo órgão local, baseada em parecer dos ABF. Além disso, bens incluídos em ZPPAU já não precisam atender a limitações administrativas ao

⁷⁸ Nesta acepção, refere-se à intervenção de natureza preventiva contra deterioração e arruinamento.

⁷⁹ Zones de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain.

direito de construir resultantes do tombamento – e entorno – das leis de 1913 (monumentos históricos) e 1930 (sítios e paisagens). Qualificava, portanto, o novo instrumento de forma politicamente independente, assim fortalecendo-se o caráter descentralizador de sua instituição. Em termos de instrumentalidade, a proteção à ambiência de monumentos históricos teve ganhos potenciais, uma vez que, ao invés do rígido e generalizado círculo de 500 metros de raio de entorno, podem ser criadas normas mais objetivas à preservação das características específicas de cada local. Em consonância, Cureau (2010) afirma que a gestão das zonas compartilhada entre representantes políticos e comunidade é menos complicada do que a de áreas tombadas, já que as regras das primeiras são menos rígidas, de mais fácil consecução e definidas em âmbito local.

Confirmando essa perspectiva, Bouzely (1986) destaca os dois pontos fundamentais que diferem das leis anteriores de monumentos históricos, sítios e paisagens, sendo o primeiro a descentralização política: “Tais zonas de proteção do patrimônio arquitetônico e urbano se inscrevem na vontade de descentralização que marca os diferentes textos adotados no decurso dos últimos anos em matéria de urbanismo”⁸⁰ (BOUZELY, 1986, p. 282, tradução nossa). O segundo diz respeito ao modo de funcionamento das ZPPAU, uma vez que significa a “desconcentração” da gestão cultural do Estado, dando a representantes locais maior flexibilidade no agenciamento da preservação. Entretanto, pontua que o ministro (da cultura) continuava competente para concorrentemente instituir uma ZPPAU, caso achasse necessário, exceção importante à desconcentração pretendida.

Apenas quando da revisão da lei, em 1993, foi incluído o vocábulo “*paisager*”, passando a Zonas de Proteção do Patrimônio Arquitetônico, Urbano e Paisagístico⁸¹ (ZPPAUP, na sigla do original em francês). Morand-Deville (2010) reforça que a paisagem passa a ser definitivamente foco de proteção, já que até então era “apresentada como um conjunto a ser respeitado no momento da concessão das autorizações de construir, um suporte a outros objetos do direito, mas não como em si mesmo, um objeto inteiramente à parte” (MORAND-DEVILLER, 2010, p. 84), de forma análoga à maneira como já vinha sendo tratada na prática preservacionista brasileira. Porém, a autora conclui que a defesa da paisagem continuou elitista, pelos procedimentos excessivamente burocráticos para sua realização.

⁸⁰ “Ces zones de protection du patrimoine architectural et urbain s’inscrivent dans la volonté de décentralisation qui a marqué les différents textes intervenus au cours des dernières années en matière d’urbanisme.”

⁸¹ Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paisager.

As coincidências com as normas brasileiras são várias: a autorização prévia dos ABF remete à discricionariedade técnica especializada na avaliação das intervenções sobre os bens imóveis, tal e qual ocorre no Brasil desde a instituição do tombamento, pelo menos; além disso, a proteção a bairros antigos pelo zoneamento especial, e a própria conjugação prática entre tombamento e entorno. A seguir, trato aspectos da aplicação dos instrumentos em cada um dos subcapítulos, apresentando alguns casos específicos.

3.3 O alcance instrumental do tombamento federal

A gênese da política de preservação no Brasil se confunde à aplicação do tombamento, instrumento que dá limites ao usufruto da propriedade, exatamente por regular diferencialmente as possibilidades materiais de uso e ocupação do solo segundo o valor cultural. Para tanto, foi fundamental a enunciação da *função social da propriedade* na legislação brasileira, primeiro na Constituição de 1934 e reforçado pela de 1937, do Estado Novo (SANT'ANNA, 2014). Por esse princípio, os proprietários têm não apenas direitos, como igualmente obrigações sobre o terreno ou imóvel do qual possuem o domínio. A função social da propriedade “*relativiza, funcionaliza, condiciona* o domínio haja vista reunir, numa mesma expressão, noções que abstratamente seria antitéticas, quais sejam “domínio” (que indica o âmbito privado) e “socialização” (que afirma o império do público)” (CASTILHO, 2010, p. 23, grifo do autor). O decreto federal 25/1937⁸², que instituiu o tombamento, teria sido um dos primeiros diplomas legais a citá-lo no Brasil, após seu reconhecimento constitucional (SANT'ANNA, 2014). O reconhecimento necessário da preservação do patrimônio como parte da função social da propriedade, princípio que ainda carecia de aplicação concreta, veio finalmente no julgamento da impugnação do tombamento do Arco do Teles, no Rio de Janeiro, momento em que se começou a formar a jurisprudência a favor do instrumento.⁸³

“O tombamento é um regime jurídico que, implementando a função social da propriedade, protege e conserva o patrimônio cultural privado ou público brasileiro,

⁸² Segundo Machado (2010), o texto do decreto há havia sido discutido e aprovado nas duas casas legislativas antes do Golpe de 1937, corroborando que o arcabouço instrumental do tombamento não se tratou de imposição autoritária pelo Governo Vargas, ao contrário do que, uma vez por outra, é dito por alguns estudiosos do tema.

⁸³ “Para isso, Rodrigo M. F. de Andrade lançou mão de vários recursos: o desenvolvimento de um trabalho dentro dos mais rigorosos e modernos critérios científicos; o cuidado na escolha de seus colaboradores; a imagem de uma instituição coesa, desvinculada de interesses político-partidários e totalmente voltada para o “interesse público”; e, sobretudo, a defesa encarniçada do decreto-lei n. 25, de 30.11.37, em batalhas judiciais memoráveis, sendo um marco, nesse sentido, o parecer do Supremo Tribunal Federal, em sessão de 17.6.42, ratificando o referido decreto e a autoridade do Sphan, no julgamento da impugnação ao tombamento do Arco do Teles, no Rio de Janeiro.” (FOSENCA, 2005, p. 105)

por meio da ação dos poderes públicos e da comunidade, tendo em vista, entre outros, seus aspectos históricos, artísticos, arqueológicos, naturais e paisagísticos, para a fruição das presentes e futuras gerações”. (MACHADO, 2010, p. 154)

No caso do patrimônio, a função social da propriedade se confunde com os objetivos da própria política de preservação: segundo o autor, “educar, por meio da arte”, considerando-se o bem protegido muito além da função econômica – claramente sob a abrangente perspectiva contemporânea de arte, em que se potencialmente se inserem tipos imóveis de vários usos sociais e matrizes culturais, além do valor pedagógico associado ao redescobrimiento das referências do passado pelo conjunto da sociedade civil. É notória a atenção ao princípio da referência cultural revelada nas preocupações dos juristas contemporâneos acerca da patrimonialização:

“É de se admitir também a mudança dos critérios que orientam na determinação do que seja valor cultural dos bens ao longo do tempo. A evolução e o aprofundamento dos estudos sociais, sobretudo aqueles relativos à compreensão dos fenômenos socioculturais nas diversas áreas da Antropologia Sociologia, Psicologia etc., certamente implicam e condicionam a mudança evolutiva dos critérios de avaliação dos bens culturais [...]. Sob tal ótica, o critério aplicado em determinada época para justificar um tombamento pode vir a ser alterado se os estudos sociais e técnicos que o informam assim indicarem.” (RABELLO, 2009, p. 94-95)

O tombamento é uma *limitação administrativa* ao direito de propriedade, regulando o uso e a ocupação do solo. A pertinência de sua aplicação instrumental se equipara às mesmas razões de existência das limitações tipicamente urbanísticas, como a proibição a usos incompatíveis (danosos), a altura máxima da edificação e o coeficiente de aproveitamento. No caso, ao proteger suportes materiais da memória coletiva, o controle de uso e ocupação do solo articulado ao patrimônio visa exatamente garantir o bem-estar social, estando aí mais um objetivo da função social da propriedade sobre um bem imóvel de interesse cultural⁸⁴.

“Limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social. [...] é uma restrição geral e gratuita imposta indeterminadamente às propriedades particulares em benefício da coletividade...” (MEIRELLES, 2000, p. 85-86).

Dessa forma, enquanto limitação, o tombamento impôs várias obrigações aos proprietários. Evitar o mau uso, por exemplo, é o objetivo central que embasa as limitações administrativas, relativizando o usufruto da propriedade a partir dos eventuais prejuízos que possa infligir à coletividade. O proprietário, segundo o decreto, passa a ser obrigado a

⁸⁴ Sobre a enunciação da função social da propriedade e a criação das limitações administrativas ao seu usufruto: “De um liberalismo extremado que privatizou o Direito Público evoluímos para um socialismo atenuado, que vem publicizando o Direito Privado. [...] Do embate entre o *individual* e o *social* resultou a composição de interesses, numa síntese feliz em que se conciliarem as prerrogativas do indivíduo com as exigências da sociedade, para uma melhor justiça distributiva” (MEIRELLES, 2000, p. 27, grifos do autor).

preservar o bem imóvel às próprias expensas, responsabilizado legalmente por eventuais danos causados a ele, já que, a demolição ou intervenções inadequadas passam a ser interpretadas como prejuízo coletivo. Esses deveres não se restringem ao proprietário privado, igualmente valendo para imóveis pertencentes à União, estados e municípios: “O mesmo dever de observância das limitações administrativas cabe ao Poder Público quando realiza suas edificações em bairros ou zonas sujeitas a imposições urbanísticas, pois a Administração se iguala aos particulares na subordinação da lei...” (MEIRELLES, 2000, p. 94).

Consequentemente, enquanto medida deliberadamente profilática, todo reparo, pintura ou restauro do bem deve antes ser comunicado pelo proprietário, público ou privado, ao órgão que tutela seu tombamento. Nesse ponto, se revela o caráter discricionário legalmente atribuído aos técnicos da gestão em preservação, que devem produzir um parecer com base nas características do bem, sugerindo eventuais adequações na proposta apresentada pelo proprietário, exatamente para evitar que se constitua o dano. Esse critério técnico praticamente atua tanto no reconhecimento do valor cultural do bem (patrimonialização) pelo Estado, quanto na sustentabilidade da preservação, e não deve ser meramente arbitrário, uma vez que deve estar baseado em metodologia coerente e replicada em todos os estudos para proteção ou pareceres sobre intervenção realizadas nos bens imóveis. (RABELLO, 2009). Por isso, a necessidade contemporânea de elaborar as instruções de tombamento, dando todo o regramento da preservação, de forma a evitar lacunas que possibilitem a vitória da impugnação do instrumento a pedido do proprietário.

Uma última questão sobre as contrariedades ao proprietário advindas da obrigação em preservar o bem cultural diz respeito à percepção do tombamento enquanto ônus diferencial, singular, não genérico. Nisto está a defesa jurídica de que o tombamento seja uma *servidão administrativa*, já que seria imposto de forma individual à propriedade, não sendo, em tese, ato genérico, característica necessária à classificação como limitação administrativa. A questão é importante uma vez que, por mais que aparente restrita às discussões em Direito, implica duas visões completamente diferentes na relação entre tombamento e usufruto da propriedade e, portanto, no alcance instrumental do primeiro. Ao discutir a sua natureza jurídica, Prado Filho (2008) coloca que, ao constituir-se em obrigação a suportar (proprietário é obrigado a preservar o bem), o tombamento seria uma servidão administrativa, havendo sacrifício do direito de propriedade em prol da coletividade, e não apenas um dever de abstenção parcial no seu usufruto. O autor recupera a posição do jurista e professor Celso Antonio Bandeira de Mello, que reitera que, ao ser um *ato específico da Administração* – ou seja, não genérico – o tombamento seria, portanto, servidão (MELLO, 2021).

Em contraponto, Meirelles (2000) defende que servidão administrativa é “um ônus real de uso, imposto pela Administração à propriedade particular, a fim de assegurar a realização e a manutenção de obras e serviços públicos ou de utilidade pública, mediante indenização dos prejuízos efetivamente suportados pelo proprietário” (MEIRELLES, 2000, p. 152, grifo nosso), ou seja, não cabendo aí o tombamento, já que o Estado sequer se apossa de parte do solo, muito menos para fazer obras. Na verdade, a interpretação do tombamento como espécie de servidão provoca o entendimento de que gere prejuízo da função econômica do imóvel, devendo, portanto, ser compensado por indenização ao proprietário⁸⁵. Machado (2010), mesmo defendendo a tese de limitação administrativa, considera plausível a indenização quando se tratar de tombamento de monumento histórico, ou seja, bem imóvel isolado. A jurisprudência a respeito já existe, tendo o STF, em 2005, se decidido favoravelmente à indenização ao proprietário da Casa Modernista à Rua Santa Cruz, em São Paulo, que havia sido tombada pelo IPHAN em 1985, considerada o primeiro imóvel modernista do país (de 1927).

Entretanto, como o patrimônio é um atributo historicamente processual e sujeito a diversas modalidades de critérios técnico-científicos no seu reconhecimento, em princípio, todo e qualquer imóvel pode potencialmente ser alvo de patrimonialização – contanto que se adeque exatamente a tais critérios. Rabello (2009), ao contrário do autor anterior, defende a generalidade do ato de tombamento, mesmo em casos de monumentos históricos isolados:

“No caso de bens culturais, a generalidade deve ser compreendida como uma classe: todos os que têm as características e os pressupostos legais de se inserirem nesta categoria passam, com a manifestação de vontade da administração expressada no ato administrativo, a constituir este conjunto genérico.” (RABELLO, 2009, p. 137)

A autora se posiciona, portanto, pelo tombamento enquanto limitação administrativa, definitivamente não indenizável, entendendo também que não há prejuízo da função econômica do imóvel, posição que privilegia o seu valor de uso em detrimento do preço do solo – este sim não realizável em toda a sua potencialidade pelo proprietário enquanto renda fundiária. Já Castilho (2010) compara os lotes onde se erguem imóveis tombados àqueles sob restrição por Área de Preservação Permanente (APP) ou por faixas não edificáveis de rodovias e ferrovias, onde o potencial construtivo tende a ser zero, nem por isso estando sujeitos a indenização pública. Mesmo Prado Filho (2008) se opõe a que toda servidão administrativa seja indenizável, inclusive por sugerir que o tombamento possa valorizar um imóvel economicamente, não representando, portanto, ônus ao proprietário.

⁸⁵ Inclusive em vários casos consultados, o proprietário, ao se manifestar pela impugnação do tombamento, usa como argumento exatamente o prejuízo da função econômica, o que, na prática, sugere também a impossibilidade futura de capturar a renda fundiária potencial.

Porém, defendo que essa hipótese de valorização se aplicaria, com mais frequência, a bens em áreas gentrificadas – sob as categorias discutidas anteriormente –, localizações onde, na prática, um imóvel “velho” poderia permitir uma realização aproximada da renda fundiária potencial.

Vendo por outro lado, seria então legítimo que nos tombamentos dados em localizações urbanas depreciadas no mercado ou onde haja intensa renovação imobiliária por conta mesmo da renda fundiária potencial, se indenizasse o proprietário? Tanto o debate sobre indenização, que inspira argumentos contra o tombamento, quanto a hipótese contrária, de valorização, contradizem a crítica que venho fazendo sobre a mercantilização dos valores de uso da localização urbana mediada pelo patrimônio. Ambas apenas confirmam o caráter residual do patrimônio, lançando mais luz sobre a racionalidade por trás de flexibilizações legais quando da intervenção em bens edificados ou no seu entorno, que podem até ser considerados como atos dissimulados de indenização.

Entretanto, há uma resposta que veio por meio da política urbana, ao se permitir a migração do potencial construtivo em favor da preservação, para que ele se realize em outro lote do mesmo proprietário, a chamada *transferência interlocativa*, ou então seja revendido a terceiros, tratando-se da *transferência intersubjetiva* (SILVA, 2006). São duas as estratégias orientadas à preservação: ou o montante financeiro adquirido é revertido na conservação do bem imóvel ou a transferência do potencial fica sujeita à avaliação técnica do estado de conservação do bem, tendo sua realização impedida no caso de deterioração constatada. Essas práticas têm sido comuns, por exemplo, na implementação do inventário protetivo, cujo caso em Recife discuto no próximo capítulo.

3.4 Entorno como limitação decorrente do tombamento

A ideia de entorno foi introduzida na legislação brasileira na década de 1930 associada à “visibilidade” do bem tombado, que não pode ser nem impedida nem reduzida, e cuja aplicação se daria sobre a sua “vizinhança”. Os sítios e monumentos históricos tombados e as paisagens culturais chanceladas são o patrimônio *stricto sensu*, pois detêm o *valor cultural intrínseco* justificativo da proteção (RABELLO, 2009). Por outro lado, as áreas envoltórias não possuem o valor cultural intrínseco dos bens aos quais estão associadas⁸⁶, mas

⁸⁶ A tese sobre o valor intrínseco da área envoltória também existe, mas a consideramos, por hora, menos importante ao desenvolvimento da pesquisa, já que sua aplicação prática tem sido restrita, inclusive questionada por Rabello (2009).

podem alterar a percepção desse valor, especialmente quanto à subcategoria *valor formal*. Já no que convencionei chamar de “bairros antigos”, pode até ocorrer proteção de alguns edifícios ou recortes espaciais menores por tombamento ou inventário, mas o seu valor cultural emana de modos de vida “tradicionais”, singulares no espaço urbano, especialmente em grandes cidades, frequentemente protegidos por zona especial.

Tanto o entorno, quanto a zona especial de preservação são categorias normativas espaciais aproximadas, na forma como são delimitadas e quanto ao tipo de objetivos almejados. De modo geral, apresentam uma ideia de regulação atenta às características de um recorte espacial urbano, ao restringir intervenções físicas transformadoras. Dessa forma, se definem critérios de controle de uso e ocupação do solo com foco na paisagem específicos a cada caso. Estes podem vir indicados como diretrizes e objetivos, editados em norma específica, deixando à discricionariedade técnica a avaliação e aprovação de intervenções espaciais, em especial de novos edifícios, ou, por outro lado, ser regulamentados com parâmetros de uso e ocupação do solo pela política urbana.

A palavra “entorno” passou a ser utilizada nos estudos técnicos do IPHAN apenas em fins da década de 1970 (MOTTA e THOMPSON, 2010), visando estabelecer normas de controle morfológico. Apesar de palavra mais recente, a noção de entorno vinha se desenvolvendo desde a publicação do Decreto 25/1937, onde se lê:

“Art. 18 – “Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.” (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2006, p. 104)

Ao ser enunciada no Decreto 25/1937, a “vizinhança” não possuía critérios claros de delimitação. Não foi apontada, como nos 500 metros de raio francês, sua extensão espacial precisa. Não era uma zona em sentido estrito, deixando à posterior análise discricionária de técnicos da gestão em preservação, a regulação do que seria impedir ou reduzir visibilidade. Mas, afinal, o que se entende pela expressão “impedir ou reduzir a visibilidade” é objetivamente obstruir parcial ou totalmente ou seria algo mais subjetivo, implicando a percepção do bem como autêntico? E, no segundo caso, quando o fundamento da expressão está no percepto, até que ponto as interpretações são historicamente datadas, alinhadas a uma determinada concepção de patrimônio?

O IPHAN foi, obviamente, protagonista no debate brasileiro sobre a paisagem de áreas envoltórias, já que media o debate em amplo espectro político, desde o campo internacional, até as esferas municipais na gestão do solo. O controle de uso e ocupação do

solo na vizinhança de bens tombados a partir da garantia de “visibilidade” inicialmente se amparou em pareceres técnicos da instituição e na formação de uma jurisprudência específica, em decisões favoráveis à aplicação do artigo. No longo tempo em que foi se constituindo como mecanismo operacional de preservação no país, a regulação da paisagem de áreas envoltórias buscou coibir pelo menos o antagonismo visual de novas construções contra os bens.

Para Motta e Thompson (2010), a evolução do entendimento de vizinhança até chegar ao moderno conceito de entorno pode se dividir em quatro períodos, em função da orientação predominante no tratamento do tema pelo IPHAN⁸⁷: o primeiro seria o das “memoráveis batalhas judiciais”, em que a jurisprudência fornecerá a complementação necessária ao entendimento do novo instrumento (da década de 1930 à de 1950); o segundo seria o da preservação como política urbana (dos anos 1960 aos 1980), com normas técnicas acrescidas a planos de uso e ocupação do solo municipais; o terceiro refere-se a procedimentos e normas internas, com a instituição de portarias (1980-1986); e um quarto, que seria a rotinização do instrumento na prática de preservação (a partir de 1986). Essa periodização ajuda a compreender a consolidação do entorno como categoria normativa, tendo sua instrumentalidade cada vez mais lapidada. Na tentativa de fazer um melhor alinhamento à estrutura desta pesquisa, sintetizarei em dois períodos de características bem demarcadas:

1. O entorno como instrumento de incipiente de controle da paisagem, desde o debate para aprovação do decreto 25/1937, passando pela discricionariedade técnica do IPHAN, consolidando primeiro um “procedimento prático”, até a jurisprudência específica sobre o tema, nos processos envolvendo o órgão, até fins da década de 1980. Neste período, em que a delimitação espacial prévia não era feita, os estudos de entorno eram provocados tanto pelo questionamento a obras planejadas na vizinhança dos bens, quanto pela judicialização dos casos;

⁸⁷ Desde sua criação, o instituto recebeu diferentes nomes: em 1937, Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN); em 1946, Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN); em 1970, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), passando em 1979 a ser dividido em Secretaria (SPHAN), órgão normativo, e Fundação Nacional Pró-Memória (FNPM), órgão executivo, passando ambos ao recém-criado Ministério da Cultura em 1985; em 1990, quando da extinção do Ministério da Cultura pelo governo Collor, a SPHAN e a FNPM dão lugar ao Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC); em 1992, o ministério foi recriado por Itamar Franco e em 1994 o IBPC volta a ser chamado de IPHAN, denominação ainda vigente (Fonte: Linha do Tempo do IPHAN. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20190127154324/http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1211>. Acesso em 11/04/2021). Nesta tese, para evitar confusões desnecessárias, me refiro ao órgão preferencialmente como IPHAN, mesmo que de forma anacrônica.

2. A época em que se inicia a prática de regulamentação do entorno, em portarias específicas, tanto pela atribuição de zonalidade (poligonais), quanto o prolongamento dos procedimentos de controle do tombamento. Os estudos técnicos sobre entorno passam a ser antecipatórios, dando-lhe uma função eminentemente preditiva, permitindo que as gestões o utilizem enquanto dispositivo de regulação do solo.

3.4.1 A relação entre visibilidade e vizinhança do bem

O texto do Decreto 25/1937 não avançou nas definições de visibilidade nem vizinhança, deixando o problema a ser resolvido a posteriori. Sant’anna (2014) argumenta que o pouco aprofundamento do artigo 18, ao utilizar o termo “vizinhança” – em emenda substitutiva ao termo “proximidade” do projeto de lei –, é reflexo da preocupação com que essa regulação não fosse considerada inconstitucional perante o direito de propriedade, ao ampliar as limitações à construção civil sobre uma extensão espacial maior do que a ocupada pelos próprios bens tombados.

“Tudo indica que o uso do termo “vizinhança” na reforma do artigo teve o sentido de driblar as arguições de inconstitucionalidade, aparentemente restringindo à contiguidade do bem as restrições ao direito de construir e, ao mesmo tempo, mantendo a possibilidade de uma interpretação mais larga.” (SANT’ANNA, 2014, p. 116-117)

O texto original do projeto de lei, de autoria do deputado baiano José Wanderley de Araújo Pinho, se justificava pela intenção do controle da perspectiva ótica do bem, ou seja, a paisagem enquanto objeto dado à visão. Mas com a imprecisão do texto aprovado, o problema da interpretação da relação *visibilidade vs. vizinhança* lançava-se então a discussões posteriores, deixando a resolução, primeiro, a critério de técnicos, e, segundo, de juízes. Modernamente, a relação visibilidade vs. vizinhança veio a se consolidar como “garantia de ambiência”, tendo sido o critério dominante na prática do IPHAN (SANT’ANNA, 2014). Segundo Rabello, “entende-se, hoje, que a finalidade do art.18 do Decreto-lei 25/37 é a proteção da ambiência do bem tombado, que valorizará sua visão e sua compreensão no espaço urbano” (RABELLO, 2009, p. 122). Apesar de nem sempre literalmente declarado, o ethos da regulação da paisagem no campo do patrimônio cultural é garantir a percepção adequada à autenticidade do bem, emula tanto valores formais, quanto pedagógicos para que o patrimônio se realize enquanto conhecimento do passado (eminentemente cognitivo).

No caso da jurisprudência que viria a se formar sobre a visibilidade garantida na e pela vizinhança, tentando resolver o problema dos processos envolvendo o IPHAN, houve uma interpretação mais ampla sobre a área envoltória. Por exemplo, o ministro da justiça João

José de Queirós, em decisão de 1952 sobre a colocação de um equipamento de ginástica na proximidade do Convento de São Francisco, em João Pessoa, proferiu que:

“A visibilidade, em se tratando de monumento histórico e artístico, é coisa bem diferente da simples visibilidade de qualquer edifício desprovido daquelas características especiais [...] decidiu-se pelo embargo da obra, não porque prejudicasse a visibilidade da construção, mas sim porque o pórtico quebrava a respeitabilidade do edifício. Para se conservar um patrimônio histórico é necessário que se crie em sua volta um ambiente.” (QUEIRÓS apud MOTTA e THOMPSON, 2010, p. 32)

Mesmo assim, na falta de critérios, a extensão espacial da área envoltória pode ter reconhecimento diferenciado, e nem sempre houve acordo do judiciário ao que o IPHAN colocava como tratando-se de “vizinhança”, como no caso da construção dos edifícios Imperatriz e Champs Élysées na Rua da Imperatriz (antiga Sete de Setembro), em Petrópolis, próximo ao Museu Imperial. Contrário ao que argumentava o conselho consultivo do IPHAN, o consultor-geral da república entendeu que era improcedente não autorizar a construção dos edifícios de nove pavimentos, já que “não impediam a visibilidade” do bem – de fato, estão do lado oposto da via, não perturbando a sua apreciação visual, o que era suficiente, segundo essa interpretação, para permitir a obra⁸⁸ (MOTTA e THOMPSON, 2010).

O embate jurídico revela o problema entre racionalidades na apropriação do urbano, revelando a pouca centralidade do patrimônio. Segundo Rabello (2009), a coincidência das limitações administrativas sobre bens tombados e o entorno é aquela estritamente econômica, exatamente na questão da regulação do direito de construir. Como existe por causa e apenas através da instituição do tombamento, à área envoltória também se atribuem parte dos efeitos resultantes da patrimonialização. Entretanto, se a vizinhança não está objetivamente delimitada, a interpretação de sua extensão será subjetivamente decidida. Diante disso, Rabello (2009) defende a *recognoscibilidade social* da extensão da área envoltória do bem tombado, não falta de um critério dado na prática, como uma poligonal de entorno. A *recognoscibilidade social* poderá definir a atuação jurídica, mesmo que o técnico de gestão da preservação divirja do resultado:

“Em princípio, não há por que se negar execução ao art. 18 para o prédio que seja, indubitavelmente, vizinho a um bem tombado. Não nos parece razoável negar-se a aplicação do artigo para os casos em que, pelo consenso social, é inquestionável a situação de vizinhança do prédio. No entanto, como vimos, a vizinhança pode não ser só uma questão de proximidade absoluta, mas, muitas vezes, pode se estender por uma área que só seria compreensível e detectável, em princípio, aos olhos do técnico.” (RABELLO, 2009, p. 126)

Dessa forma, para evitar que seja o senso comum a balizar subjetivamente o conceito de vizinhança, servindo de parâmetro a decisões judiciais, se deveria resguardá-lo

⁸⁸ Motta e Thompson (2010) justificam a postura, pelo interesse do regime civil-militar em favorecer a indústria da construção civil.

pela devida predição, antecipando a delimitação de entorno amparada em um critério técnico objetivo de proteção da paisagem. Concordando com a insuficiência de clareza normativa da relação *vizinhança vs. visibilidade*, Machado (2010) afirma que:

“Parece-nos tímida a proteção do bem tombado, pois só se lhe resguarda a visão, podendo a vizinhança deixar de apresentar homogeneidade com a coisa a ser alterada de modo prejudicial a ela. Duas situações podem ocorrer: as adjacências do bem tombado já estão desfiguradas quando do tombamento, ou passam a ser transformadas após o tombamento. Ora, com a legislação mencionada [Decreto 25/1937] não se deram meios à Administração para impedir a alteração ou exigir a adaptação integrativa da vizinhança.” (MACHADO, 2010, p. 163)

Essa questão espinhosa da relação entre homogeneidade morfológica e adaptação integrativa, entretanto, não se fecha sob um único critério: na prática atual da gestão do entorno, ela é instrumentada pelo controle volumétrico (altura de novos edifícios e seus recuos), ou da colocação de anúncios e similares, e, eventualmente, de restrição a materiais construtivos, texturas e cores.

Entretanto, a adaptação integrativa ao modelo francês de desobstrução por demolições já chegou a integrar propostas do IPHAN, como na atuação técnica no caso da Igreja da Glória, no Rio de Janeiro, em 1943, para o qual a “vizinhança” foi tomada como elemento “espúrio”. Tratou-se da transformação morfológica orientada à valorização paisagística, ação de agentes públicos em resposta à iminente construção do Edifício Torrosêlo na base do outeiro onde se ergue a igreja. O parecer técnico de Lúcio Costa (2004), apesar de apontar a uma preocupação com o aspecto ótico, deixa perceber a leitura modernista de concepção espacial, em que a transformação buscava reformatar o ambiente – e a paisagem – a tal ponto, que assume uma extensão de intervenção “urbanística” de caráter morfológico-retroativo, incomum na gestão de entorno no país. No caso, a Igreja da Glória, bem tombado, se encontra a meia encosta sobre o outeiro, enquanto na parte mais baixa havia a intenção de construção de edifícios de até dez pavimentos, simultaneamente às obras de aterro do Flamengo. A desobstrução ótica esteve no foco do parecer, recomendando-se a desapropriação e demolição de edifícios já existentes, e sua substituição por massa vegetal. Costa defendeu que:

“Uma visita ao Largo da Glória convencerá imediatamente da absoluta inconveniência de se permitirem edificações novas naquela faixa de encosta, e de como, pelo contrário, se impõe a demolição dos velhos prédios ali existentes, a fim de que a orla valorizada do outeiro, conforme já ficou dito, se incorpore definitivamente aos jardins. [...] Apenas, voltados como se acham os referidos técnicos, para a solução de problemas urbanísticos de muito maior vulto e complexidade, terão deixado de encarar com a necessária amplitude este problema estritamente paisagístico, pois não se trata tanto, no caso, de beneficiar a igreja, como, principalmente, a “paisagem urbana”, num dos seus trechos mais característicos e impregnados de tradição.” (COSTA, 2004, p. 50, grifo do autor)

Nesse caso, a “visibilidade-vizinhança” implicou a substituição da forma, como praticamente havia existido até aquele momento – como naquele caso de João Pessoa, em que foi impedida a inserção de elementos então considerados dissonantes na paisagem. Por outro lado, se aproveitava o ensejo político fomentado pelas grandes obras remodeladoras na capital nacional, para transformar a paisagem segundo um padrão idealizado de *percepto*, inclusive porque a morfologia existente já não compartilhava quase nenhuma homogeneidade estilística com o bem tombado. A postura se alinha bem ao caráter retroativo da política francesa para o entorno, desapropriando edifícios em tecido urbano consolidado para isolar e desobstruir o bem tombado. É notável ainda a influência ideológica da Carta de Atenas de 1933, do Congresso Internacional de Arquitetos Modernos (CIAM), segundo a qual os monumentos históricos poderiam ser preservados em meio a amplas áreas verdes, permitindo sua contemplação sem edificações concorrentes:

“Se os interesses da cidade são lesados pela persistência de determinadas presenças insígnias, majestosas, de uma era já encerrada, será procurada a solução capaz de conciliar dois pontos de vista opostos: nos casos em que se esteja diante de construções repetidas em numerosos exemplares, algumas serão conservadas a título de documentário, as outras demolidas; *em outros casos poderá ser isolada a única parte que constitua uma lembrança ou um valor real; o resto será modificado de maneira útil.*[...] É possível que, em certos casos, a demolição de casas insalubres e de cortiços ao redor do monumento de valor histórico destrua uma ambiência secular. É uma coisa lamentável, mas inevitável. Aproveitar-se-á a situação para introduzir superfícies verdes. Os vestígios do passado mergulharão em uma ambiência nova, inesperada talvez, mas certamente tolerável, e da qual, em todo caso, os bairros vizinhos se beneficiarão amplamente.” (CONGRESSO INTERNACIONAL DOS ARQUITETOS MODERNOS, 1933, p. 26)

Tal abordagem – comparável à “adaptação integrativa” sugerida por Machado (2010) – é, no Brasil, historicamente datada e geograficamente pontual, não sendo modelo de gestão da preservação na atualidade. O caso do Outeiro da Glória teve impacto por estar em uma metrópole em franca transformação, em um país em acelerada urbanização, tendo ocorrido, entretanto, sob um regime político autoritário, o Estado Novo. A “ambiência nova” se projeta então para o futuro, de uma urbe planejada, da qual emanará um novo valor, mais do que à suposta incoerência incidental do passado recente. Sant’Anna (2013) comenta a influência do ideário modernista brasileiro no tratamento da vizinhança dos bens:

“Segundo antigos funcionários do SPHAN, Lúcio Costa teria sido o autor do princípio geral de intervenção que pode ser sintetizado na expressão “cada caso é um caso”. Dessa forma, não existiriam regras preestabelecidas para a conservação de bens patrimoniais, e cada situação deveria ser tratada em sua especificidade, sem fórmulas prontas. A única possível norma geral seria aquela de anular o que perturbasse a visibilidade do monumento, fosse ele um único imóvel ou um conjunto.” (SANT’ANNA, 2013, p. 199, grifo da autora)

A autora denuncia, dessa forma, ainda a inexistência de princípio geral de preservação em relação ao entorno, em que a manutenção ou demolição de imóveis adjacentes

ao bem tombado ficavam a critério da interpretação técnica em arquitetura. Como apresentado anteriormente, a síntese da valoração estética se dava sobre o colonial luso-brasileiro e o modernista, motivando, se não a demolição, pelo menos a eliminação dos elementos do ecletismo arquitetônico dos edifícios em áreas sob regulação patrimonial. O cinturão verde proposto por Costa (2004) no caso do Outeiro da Glória foi, por exemplo, um elemento importante sugerido no planejamento urbano de “cidades históricas”, como Ouro Preto e Mariana, de forma a isolar seus sítios históricos de toda e qualquer relação com edificações mais modernas, esteticamente “inadequadas”, sintoma tardio da sacralização do passado distante a que se referiu Chuva (2017) no tratamento inicial dado aos bens imóveis na política de preservação. No plano urbanístico de 1970 para Ouro Preto e Mariana:

“[...] era proposto um zoneamento para a cidade com uma área de expansão separada do núcleo histórico, protegida por um cinturão verde. Além dessa divisão física entre o sítio urbano velho e as áreas novas, era detalhada a forma, segundo a qual os entornos imediatos dos principais monumentos, dentro da malha antiga, deveriam ser tratados: [...] indicava-se a necessidade da retirada de frontões e platibandas, a demolição de edificações que consideravam “sem qualidade” e o preenchimento de áreas vagas para obter “um melhor enquadramento na composição urbana”. (MOTTA e THOMPSON, 2010, p. 46, grifo das autoras).

Outro caso, de 1989, também no Rio de Janeiro, é revelador da ambiguidade de tratamento do entorno pelo IPHAN: o da vizinhança da Casa da Moeda e Casa de Deodoro. O primeiro posicionamento, da 6ª Diretoria Regional da SPHAN (órgão departamental, futura Superintendência do Rio de Janeiro), apoiado em critérios da Carta de Atenas, defendia a integração ao *skyline* planejado para a nova Avenida Presidente Vargas, até por já haver na proximidade um edifício moderno do Banco Itaú. Ao mesmo tempo, propunha resguardar com a criação de um cinturão verde a Casa de Deodoro. Longe de se opor, buscava ajustar os futuros volumes construtivos no entorno dos bens ao esquema rodoviarista-imobiliário que ensejou o projeto da avenida, inclusive baseando-se nos novos indicadores urbanísticos, que implicam à produção do espaço formas construídas completamente diferentes daquelas herdadas do passado.

Já a Coordenadoria de Proteção da SPHAN (órgão central), em uma visão mais abrangente da questão, denunciou a iniciativa equivocada de abertura da avenida, que provocou a perda de vários exemplares de qualidade arquitetônica da cidade. Em franco confronto ao primeiro parecer, propôs a recontextualização crítica dos bens, indicando a recuperação morfológica do quarteirão. As áreas demolidas deveriam ser reconstruídas, utilizando volumes construtivos similares aos dos bens tombados (dois e três pavimentos), no alinhamento das ruas, fazendo a recomposição aproximada do perfil de quarteirão (MOTTA e THOMPSON, 2010).

Para tanto, o parecerista que acatou o posicionamento da Coordenadoria, novamente o antropólogo Gilberto Velho, se referenciou nas diretrizes resultantes do primeiro Seminário sobre Entorno de Monumentos, realizado em março de 1983, na Casa de Rui Barbosa pela Fundação Nacional Pró-Memória. (MOTTA e THOMPSON, 2010). Esse caso firma o posicionamento contemporâneo do IPHAN sobre entorno, que centraliza suas preocupações paisagísticas na morfologia urbana, buscando preservar (ou recuperar, quando for o caso) a relação dos edifícios entre si e entre o espaço público, e não mais sobre a tipologia arquitetônica com a estética “correta”.

3.4.2 Entorno como regulamentação

Desde fins da década de 1960, o regime ditatorial civil-militar fomentou a descentralização administrativa da política de cultura, redistribuindo geograficamente a competência a estados e municípios. É dentro desse contexto sociopolítico que ocorre o I Seminário sobre Entorno de Monumentos, em que já se podiam entrever vários dos modernos conceitos de classificação patrimonial e estratégias de preservação. O documento final do seminário⁸⁹ abordou tanto o relacionamento do IPHAN com os poderes estaduais e municipais, com as populações usuárias ou interessadas nas ações de preservação, questões jurídicas, quanto sugestões de roteiro de análise e atuação no entorno de bens tombados.

Sobre o relacionamento do IPHAN com os poderes públicos, ressaltou-se a necessidade de as prefeituras terem legislação protetiva de entorno “como elemento de planejamento global”. Entretanto, se reconheceram fatores que afetavam a viabilidade da integração: tanto porque prefeitos não queriam assumir o ônus político da preservação, quanto – no caso de haver tido algum avanço legislativo – pela descontinuidade política, com gestores abandonando iniciativas de seus predecessores. Assim, no caso da impossibilidade de participação das gestões locais, o IPHAN deveria tomar a si a tarefa de “delimitação e normalização das áreas que tenham relação de causalidade com o bem cultural”, protegendo o entorno por portaria específica⁹⁰. O documento aponta à necessidade de delimitação através

⁸⁹ IPHAN. I Seminário sobre Entornos de Monumentos Tombados. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Arq. Téc. Adm. – Congresso. Rio de Janeiro/RJ. AA01/P.03/Cx.0026/097/P.0150.03. O documento está publicado como Anexo III em Motta e Thompson (2010, p. 120-142).

⁹⁰ A exemplo, consulte-se o artigo “Visibilidade e Ambiência do Outeiro e Convento da Penha na Baía de Vitória: Metodologia de Proteção e Gestão da Paisagem”, de Diva Figueiredo et. al. Trata do caso do Convento da Penha, em Vila Velha – ES, cuja normatização de entorno prontamente assumida pelo IPHAN afetou o usufruto do solo no município vizinho, Vitória. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/151023_VISIBILIDADE_E_AMBIENCIA_DO_OUTEIRO_E_CONVENTO_DA_PENHA_NA_BAIA_DE_VITORIA.pdf.

de “estudos técnicos, arquitetônico-urbanísticos, e, sempre que possível, econômico e social”, sugerindo atuar na base comunitária.

A respeito da relação com a populações usuárias, o documento aponta como principal pressuposto a “recuperação da identidade cultural” através da valorização da produção arquitetônica antiga pelas comunidades. Colocou-se em evidência que o amadurecimento da consciência das comunidades das grandes cidades, quanto ao seu direito e dever de defender o patrimônio, subsidiaria a própria competência do IPHAN. Reconheceu-se ainda que o contato com entidades de classe e organizações sociais era fundamental à ampliação do conhecimento sobre as expectativas e os interesses envolvidos nos procedimentos de restauração ou “revitalização” de bens tombados e suas vizinhanças.

No que tange a questões jurídicas, o documento relata a aceitação da instrumentalidade da “vizinhança do bem tombado” por juízes, mesmo sem a prévia delimitação espacial. Entretanto, aponta que a delimitação de entorno é sim uma medida necessária à maior clareza do poder discricionário do IPHAN. Cada entorno deveria, apoiado em estudo técnico prévio, ser regulado por portaria própria, atribuindo-lhe caráter legal definitivo. Representava já um maior aprofundamento potencial da questão segundo cada caso específico, se comparado ao modelo francês, com seus abstratos 500 metros de raio. Além disso, se apontava à necessidade de consulta ao IPHAN em todos os casos referentes à área incluída no perímetro de entorno – para tanto, urgia o fortalecimento da relação com estados e municípios e a inclusão da preservação no planejamento urbano através do zoneamento. Isso configurava um ganho político para o órgão federal, ao passo que se compartilhava a competência de controle de uso e ocupação do solo na proteção da paisagem de áreas envoltórias.

Ainda que o documento não fale, quanto mais discricionária é a norma ao exercício técnico, maior também a possibilidade de os resultados sofrerem interferência política, o que é um ponto positivo da delimitação prévia do entorno por poligonal. Por outro lado, seu ponto negativo é que, para atuar sobre área além da demarcada como entorno, praticamente se destituiu o órgão da atribuição de regular interferências fora do limite da poligonal. Isso é uma questão relevante em áreas que concentram os maiores preços de monopólio imobiliário, já que passam por intensos processos de verticalização, deixando grande parte das interferências paisagísticas causadas por novos grandes edifícios sem possibilidade de controle direto pela gestão de preservação.

Outra questão importante no documento é a clara defesa da integração do desenvolvimento, seja na participação comunitária, nos projetos habitacionais, quanto no

papel complementar da legislação urbanística. Entretanto, o trecho que toca as sugestões de roteiro para análise e atuação no entorno de bens tombados seguiu uma classificação pelo critério único da relação (morfológica) de visibilidade entre bem e área envoltória. Dessa forma, foram indicadas cinco situações-tipo de entorno⁹¹:

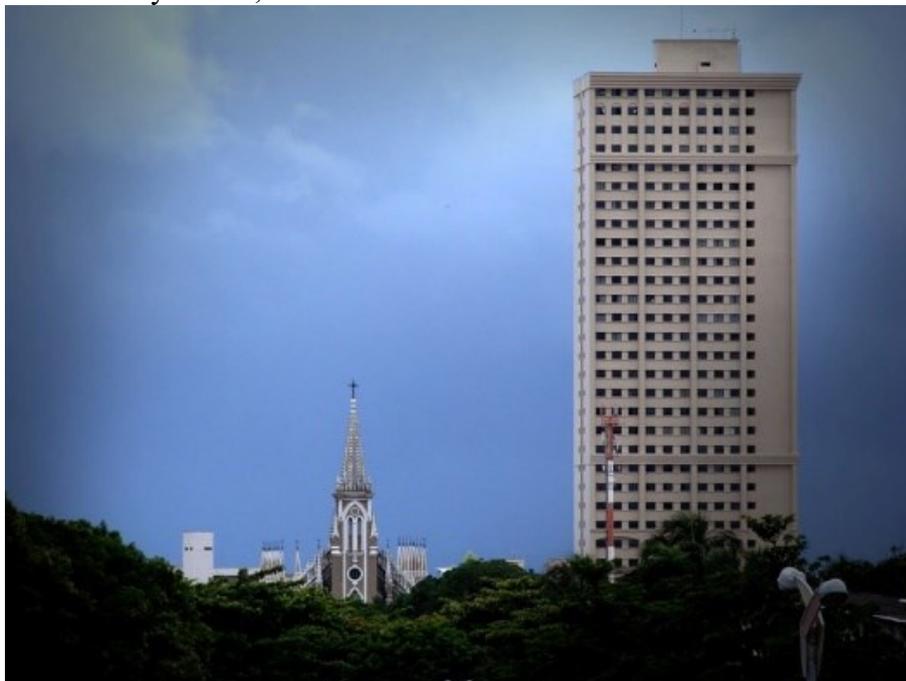
1. o “monumento” não mantendo “nenhuma relação com o ambiente envoltório”;
2. o “monumento” em entorno “de arquitetura descaracterizada”, mantendo com ele apenas relação volumétrica;
3. o “monumento” sendo “ambientado”;
4. o bem sendo uma “cidade” ou “núcleo histórico”;
5. o “edifício” sendo “isolado na paisagem”.

A distinção de situações da relação *bem vs. entorno* apoiada na materialidade da paisagem apresenta um conflito instrumental quanto às propostas operacionais almejadas no encontro: não implicam distinções no tratamento em áreas valorizadas, depreciadas, com populações tradicionais, economicamente vulneráveis, nem quanto aos usos do solo existentes ou desejáveis, muito menos à legislação urbanística existente. Permanece o domínio do critério arquitetônico-morfológico-tipológico na categorização de entorno, quase como quarenta anos antes.

O próprio termo “descaracterização” utilizado no documento remete a valores atribuídos exclusivamente pelo saber arquitetônico: um edifício neogótico descaracteriza um núcleo histórico colonial brasileiro, retirando-lhe valor? Na prática, como apresentado anteriormente, parece que a interpretação algumas vezes prevalecia sim! A distinção entre matrizes de estilos e movimentos plásticos em arquitetura até tem base científica, servindo bem ao seu estudo analítico, mas o domínio desse conhecimento, como mencionamos, ainda é utilizado ideologicamente para excluir manifestações que não se encaixavam no padrão apriorístico de autêntico “patrimônio nacional”, expondo a própria historicidade do conceito. Ainda, apesar de citados no trecho “subsídio para discussão” do documento, espécie de pré-identificação dos problemas, não entraram na classificação “sítios arqueológicos” nem “monumentos naturais”. Os sítios arqueológicos possuem outra natureza, de ruína, e não lhes cabe tecer considerações sobre volumetria nem estilo arquitetônico – logo, o que seria sua ambiência?

⁹¹ Entre aspas estão as expressões do documento original.

Figura 18 – Visibilidade da Igreja do Pequeno Grande, parte do conjunto arquitetônico do Complexo Educacional, afetada pelo Edifício Sky Tower, em Fortaleza.



Fonte: Arquivo Gerson Amaral (201?).

Embora o documento apresentasse como problema as pressões imobiliárias decorrentes de “legislação urbanística modernizadora”, ou a afirmação limitada de que a “legislação urbanística preservacionista” favorecia “degradação” por “desvalorização econômica”, a lei foi interpretada como causa do problema e não como instrumento estimulador da captura de renda fundiária. Pior: o aparato normativo, se indutor ou limitador das pressões, sequer fez parte dos critérios para situações-tipo de entorno.⁹² Desconsidera-se, assim, que a legislação não é a causa, porém, um dos meios para alavancar a captura de renda fundiária através da produção imobiliária, resultando em interferências definitivas na paisagem de bens culturais imóveis (ver exemplos recentes em Fortaleza pelas figuras 18 e

⁹² Sobre o papel fundamental que exerce a legislação urbanística contra ou a favor da preservação do patrimônio urbano, ressalte-se o interessante artigo de opinião de Sonia Rabello, doutora em direito público e professora do mestrado profissional do IPHAN, comparando Rio de Janeiro e Buenos Aires. Apesar do maior aparato normativo do Rio – considerando legislações federal, estadual e municipal de patrimônio – em comparação a Buenos Aires, a preservação aparenta ter muito maior êxito na segunda cidade, mesmo na falta de instrumentos específicos mais contundentes: “O que acontece [em Buenos Aires] é que as leis urbanísticas não induzem a demolir o que já está construído. E isso acontece ou pela manutenção da altura dos prédios já existentes ou pela rigorosa exigência de que, para se construir mais alto, seria necessário comprar quase meia quadra para um só prédio! [...] Temos, no Brasil, leis de preservação de patrimônio cultural mais fortes do que as leis argentinas. Contudo, nossas leis urbanísticas militam em sentido contrário às da preservação da paisagem cultural cidade. As leis urbanísticas incentivam fortemente a demolição da cidade construída, por garantirem sempre alturas cada vez maiores nos locais já urbanizados, e em lotes do mesmo tamanho!” Disponível em: RABELLO, S. Buenos Aires: preservando a cidade através do planejamento urbano. In: _____. A sociedade em busca do seu Direito. Rio de Janeiro, 23 out. 2014. Disponível em: <https://www.soniarabello.com.br/buenos-aires-preservando-a-cidade-atraves-do-planejamento-urbano>. Acesso em: 15 mar. 2021.

19, de bens em processo de tombamento municipal antagonizados na paisagem por novos e grandes edifícios).

Figura 19 – Visibilidade do Cemitério S. João Batista, à frente, afetada pelo Edifício Cidade.



Fonte: Arquivo do autor (2016).

Tampouco a garantia à moradia das populações residentes e a enorme diferença de gestão do solo entre uma metrópole, de mercado imobiliário dinâmico, e uma cidade distante das áreas metropolitanas, foram tocadas. Não houve avanço na identificação de casos – em sua base material e no aparato político-legislativo – para a projeção em ações de cunho específico, já que a paisagem de entorno foi tomada como dado a priori, apenas como aparência decorrente das combinações possíveis enquanto objetos de morfologia, e não da maneira como era apropriada por suas populações residentes e outros sujeitos sociais: valores afetivos e pragmáticos eram impensáveis ainda à época.

Estudos de caso seguindo a tipificação morfológica foram ainda sugeridos, para subsidiar, em um segundo seminário que veio a acontecer no mesmo ano, o debate acerca de procedimentos metodológicos institucionais. Apesar de terem sido apresentados quatro estudos (Petrópolis, Morro da Conceição, Centro de Salvador e Pedra de Guaratiba)⁹³, e ter

⁹³ JARA, Ana Carmem. Avaliação do II Seminário sobre Entornos de Monumentos Tombados. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro. Série Arq. Téc. Adm. IPHAN. Congresso. Rio de Janeiro/RJ.

sido incluído o Desenho Urbano nas questões do planejamento urbano, Motta e Thompson (2010) colocam que o objetivo de estabelecer procedimentos não foi alcançado. Segundo as autoras, porém, os debates dos eventos reverberaram na elaboração das duas portarias nacionais de referência sobre o tema. A Portaria n. 10, de 10 de setembro de 1986, regulamentou que:

“Art. 2º As obras e atividades a serem realizadas em bens tombados pelo Poder Público Federal ou nas áreas de seus respectivos entornos, que estejam sujeitas a licenciamento municipal, deverão ser precedidas de aprovação da SPHAN.

§ 1º Dependem da expressa aprovação da SPHAN quaisquer obras de construção ou reconstrução, total ou parcial, tais como modificações, acréscimos, reformas, consertos de edifícios, marquises, muros de rente ou de divisa, muralhas, muros de arrimo, desmontes ou explorações de todo gênero, arruamentos, parcelamentos, condomínios horizontais, assentamentos e demolições, a serem executados nas áreas constituídas por bens tombados ou integrantes de seus respectivos entornos.

§ 2º Caberá as Prefeituras Municipais, previamente à concessão das licenças, bem como à de suas prorrogações, enviar à competente Diretoria Regional da SPHAN, para análise e aprovação, os respectivos pedidos formulados pelos requerentes, preferencialmente já com as informações sobre a viabilidade de sua aprovação ou não pelas leis municipais.” (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2006, p. 152)

Foi atribuída aos municípios a responsabilidade de enviar ao IPHAN todos os requerimentos envolvendo modificações construtivas tanto no bem tombado, quanto em sua área envoltória. Essa maior uniformização administrativa tanto consolidou o alcance das ações do órgão associado ao tombamento e entorno, quanto deu ênfase ao caráter cooperativo entre as diferentes esferas de gestão. Em relação ao caso francês, que tomamos como matriz de referência, tal regulamentação alçando o controle administrativo igualmente sobre o bem e seu entorno, dando atribuições claras aos entes locais, ocorreu com uma diferença de 43 anos.

Já a Portaria n. 11, de 11 de setembro de 1986, regulamentou o conteúdo mínimo para a instauração de um processo de tombamento, o que inclui a obrigação do estudo prévio de entorno:

“Art. 4º Proposto o tombamento perante às Diretorias Regionais ou quando destas for a proposição, o respectivo pedido, devidamente instruído, será encaminhado à Coordenadoria de Registro e Documentação para abertura do competente processo de tombamento.

§ 1º No caso de a proposta de tombamento se referir a bem ou bens imóveis, a instrução do pedido constará de estudo, tanto quanto possível minucioso, incluindo a descrição do(s) objeto(s) de sua(s) área(s), de seu(s) entorno(s), à apreciação do mérito de seu valor cultural, existência de reiteração e outras documentações necessária ao objetivo da proposta, tais como informações precisas sobre a localização do bem ou dos bens, o(s) nome(s) do(s) seu(s) proprietário(s), certidões de propriedade e de ônus reais do(s) imóvel(is), o(s) seu(s) estado(s) de conservação, acrescidas de documentação fotográfica e plantas.” (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2006, p. 156)

Nem por isso, todos os tombamentos passaram a ser subsidiados por estudos prévios de entorno. No recorte temporal do estudo de Motta e Thompson (2010), de 1986 a 2003, foram tombados 87 bens pelo órgão nacional, dos quais apenas 23 possuíam a delimitação proposta, problema atribuído à “capacidade institucional”: nesse período houve, entretanto, o desmonte do Ministério da Cultura pelo Governo Collor, de vertente abertamente liberal, havendo escassez de funcionários e diminuição da verba para as ações de preservação.

Em termos práticos, já é comum haver delimitação de entorno quando da instrução de tombamento pelo IPHAN. A título de exemplo, no caso dos quatro sítios históricos cearenses tombados pelo órgão nacional entre o fim dos anos 1990 e o início dos 2000, Icó, Aracati, Sobral e Viçosa do Ceará, todos foram contemplados. O próprio Município de Fortaleza, tendo retomado a regularidade da preservação pelo tombamento na década de 2000, deu ênfase nas instruções à delimitação de entorno, salvo raras exceções. Já o órgão do estado do Ceará, SECULT-CE, veio a desenvolver escassa e tardiamente estudos de delimitação de entorno, deixando seu reconhecimento, quando muito, a critério da recognoscibilidade social.

3.5 A justaposição entre políticas urbana e de preservação

A associação da preservação ao planejamento urbano se deu a partir da regulação típica do zoneamento. Também instrumento de patrimonialização do espaço urbano, o *zoneamento especial de preservação* é tributário de noções que formaram o moderno conceito de entorno, já que pode estar associado às áreas envoltórias de bens tombados. Porém, o universo de objetos com proteção regulada por zoneamento é bem mais abrangente, como veremos, já que pode vir vinculado a todos os tipos espaciais urbanos protegidos que elencamos anteriormente.

Diferente do caso francês, o zoneamento especial de preservação nunca veio expresso em lei federal brasileira, mas se encontra nas recomendações da Resolução n. 34 do Conselho das Cidades, ao tratar do conteúdo mínimo de planos diretores. Para tanto, versa sobre todos os tipos de zoneamento especial, inclusive:

“Art. 5º. A instituição das Zonas Especiais, *considerando o interesse local*, deverá:
[...]

VII – demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.” (BRASIL, 2005, grifo nosso)

Em muitos casos, incorpora tanto monumentos quanto sítios históricos tombados pelo IPHAN, junto com o entorno. Mas, como aponta a resolução, a instrumentalidade do

zoneamento é, na prática, ainda mais abrangente, uma vez que a ideia sobre a coisa patrimonial não é dominada pelo apriorístico patrimônio nacional e, sim, pelo reconhecimento da diversidade de manifestações culturais, incluindo tipos espaciais e arquiteturas historicamente negligenciados pelo IPHAN. Inclusive, no recorte temporal mais amplo, esse tipo de zoneamento passou a incluir as modernas conceituações de paisagem e lugar ao seu arcabouço protetivo, apresentando enorme potencial de alavancar a política de preservação.

O zoneamento de preservação passa a apresentar, nos anos 1970 e 1980, diferenças importantes quanto ao controle de áreas urbanas em comparação ao IPHAN, com enorme promessa de potencialização da política de preservação nas agendas públicas municipais, já que associados aos abrangentes diagnósticos de planos diretores, tanto nos temas quanto em área geográfica. Sendo um dos instrumentos mais dinâmicos na sua aplicação, o surgimento do zoneamento especial de preservação se deu quando o campo do patrimônio se abriu à inclusão de novas manifestações culturais, momento em que ganhava peso a noção de referência cultural no debate nacional, sendo essencial, portanto, a participação dos agentes locais na definição de seus próprios referentes (LONDRES, 2000). A matriz do patrimônio no Brasil retira do seu foco, pouco a pouco, a noção de “patrimônio nacional”, visto a partir de então sob seu caráter historicizado, ou seja, uma atribuição de valor correspondente ao seu período histórico específico. Bairros antigos e arquiteturas fora do cânone consagrado no primeiro momento da política de preservação brasileira passam a receber atenção, fomentando também a vinculação ao planejamento urbano. Muitos municípios passaram a conduzir a preservação às vezes por tombamento, outras, por inventário, mas enquanto instrumento político recorrente às metrópoles figurou a proteção também por uso e ocupação do solo, lançando-se mão do zoneamento especial para a regulação de altura máxima e potencial construtivo.

Tanto Rio de Janeiro e Recife figuram talvez como as mais importantes referências brasileiras na experimentação pelo zoneamento. No primeiro, nos anos 1980, se criaram as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) sobre bairros antigos, zoneamento mais tarde denominado de APACs (Áreas de Proteção do Ambiente Cultural), enquanto na segunda se instituíram, já em 1979, as Zonas de Preservação (ZPs), atuais ZEPHs (Zonas Especiais do Patrimônio Histórico-Cultural). Entretanto, pelas próprias condições de proximidade regional, optei por me aprofundar sobre Recife, pelos seu pioneirismo na proposição das ZPs, que remetem tanto à prévia e duradoura atuação do IPHAN em Pernambuco, quanto à orientação política do Ministério do Planejamento sobre o desenvolvimento nacional nos anos 1970. Aproveito para discutir tais antecedentes políticos no capítulo a seguir, cujos resultados

permitiram a síntese entre a política urbana e a de preservação através da criação do zoneamento especial de preservação.

4 A EXPERIÊNCIA EM PRESERVAÇÃO DE OUTRAS METRÓPOLES BRASILEIRAS

É especialmente importante à presente discussão o período em que o Brasil começa a avançar na descentralização política, quando governos estaduais e municipais assumem o encargo de proteger o patrimônio cultural. Para respaldar essa descentralização, tanto se formou paulatinamente um marco jurídico, quanto um corpo técnico, aparecendo as primeiras experiências locais de zoneamento orientadas à preservação urbana. Neste capítulo exploro, portanto, as razões de Recife ter sido um dos primeiros municípios brasileiros a integrar a preservação à sua política urbana, por meio do zoneamento. Primeiro, a capital pernambucana foi uma das primeiras metrópoles brasileiras a sediar uma divisão administrativa do IPHAN, já na década de 1940 – inclusive, foi uma das cidades que, comparativamente, mais tiveram bens tombados já na primeira década de funcionamento do instituto. Em segundo lugar, a cooperação entre Prefeitura Municipal do Recife (PMR) e IPHAN foi um dos casos pioneiros na implementação preventiva de entorno, com delimitação espacial, servindo à regulação paisagística de vários bens tombados em nível federal, já na década de 1950 (MOTTA e THOMPSON, 2010). Cerca de duas décadas depois, o município tomaria a frente na organização do espaço urbano visando a preservação, criando seu zoneamento de áreas envoltórias e bairros antigos.

Em seguida, passo à discussão contemporânea dos enfrentamentos que a implementação da política de preservação vem enfrentando pelo desmonte da instrumentalidade do tombamento. No caso, utilizo o debate delimitado pelo ajuste do patrimônio, postulado por Scifoni (2015), segundo suas implicações na preservação – e na destruição – do patrimônio, uma espécie de espelho do que Fortaleza também tem enfrentado. Busco esclarecer como a condição de mercadoria ampliada ao espaço urbano, na verdade, o “preço” do solo, e o “preço” do que se ergue sobre ele, “destroem” o patrimônio. Em seguida, sintetizo a leitura dessa destruição como cisão entre prática e representação e entre materialidade e imaterialidade do patrimônio, com base em Meneses (U. 2012).

4.1. A política de preservação em Recife

A preservação em Pernambuco já se fazia regulada por tombamento desde o surgimento do IPHAN, que reconheceu o patrimônio do estado como um dos principais referenciais culturais brasileiros, junto a Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (CHUVA,

2017; SANT'ANNA, 2014). Já em 1938, o órgão tombou em Recife 14 imóveis isoladamente, principalmente localizados em Boa Vista, São José e Santo Antônio, e mais dois conjuntos arquitetônicos⁹⁴ no último bairro. Esse número representa já quase a metade dos tombamentos realizados pelo órgão até hoje na cidade. Em 2016, o número alcançou 31 tombamentos, sendo 28 imóveis, duas ruínas e seis conjuntos arquitetônicos, estando incluídos nessa relação o Recife Antigo, as construções e jardins do Palacete da Benfica (Madalena), um conjunto na Boa Vista (nas ruas Barão de São Borja e Soledade) e outro em Apipucos, contemplando a casa de Gilberto Freyre.

A atuação técnica do IPHAN na pauta do entorno em Recife já vinha acontecendo pelo menos desde os anos 1940, sendo emblemático o caso da abertura da Avenida Dantas Barreto. O debate inicial sobre a avenida é contemporâneo à implantação, em 1946, do escritório regional do órgão na cidade⁹⁵. O projeto responde à “mentalidade metropolitana” associada a grandes eixos viários (rodoviarismo) e verticalização como ícones de progresso, ideia de modernidade prontamente assumida pelo urbanismo da época. Recife possuía uma inusitada legislação de verticalização *coercitiva* – utilizando a definição de Souza (2002) sobre a racionalidade dos instrumentos urbanísticos – para o Centro⁹⁶, já que estipulava gabaritos mínimos a novas construções e sobretaxava a permanência de edificações térreas (RECIFE, 1946).

Na Lei Municipal 1.051/1919 já se determinava o *gabarito mínimo*⁹⁷ de dois e três pavimentos no Recife Antigo e em Santo Antônio; pelo Decreto 374/1936 se instituíram 12m como altura mínima para novos edifícios em Santo Antônio e São José; já o Decreto 109/1938 trouxe uma inovação, o acréscimo de 20% e 10% de imposto predial sobre edificações térreas localizadas, respectivamente, nas vias principais e nas vias secundárias de Santo Antônio e Recife Antigo; por fim, o Decreto 27/1946 definiu o intervalo de três a 12 pavimentos como altura desejável para ruas do Centro, com exceção a algumas vias principais, como a recém-

⁹⁴ Como dito anteriormente, os conjuntos tombados nesse período em capitais se restringem a uma extensão espacial bastante reduzida, muitas vezes restrita a dois edifícios contíguos apenas. Em Recife, em 1938, se tombaram: 1. Capela Dourada, claustro e Igreja da Ordem Terceira de São Francisco; 2. Igreja de São Pedro dos Clérigos e Pátio de São Pedro.

⁹⁵ Segundo Chuva (2017), no fim da década de 1930, já havia representantes regionais nos seguintes estados: Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo. Gilberto Freyre esteve nessa função de 1938 a 1939, enquanto o engenheiro Ayrton de Almeida Carvalho a exercia desde 1938, tendo gerido a sede distrital pernambucana a partir de sua implantação, em 1946.

⁹⁶ Recife Antigo, Santo Antônio, São José e Boa Vista.

⁹⁷ O termo correto seria altura máxima, como utilizado correntemente. Apesar de vir mencionado na lei urbanística recifense equivocadamente, o gabarito, segundo Castilho (2010), é um instrumento mais amplo, que define volumetricamente a edificação, e não apenas a altura. Hoje o gabarito tem utilização prática regulamentar bastante reduzida no país, mas comparece implícito nos atos discricionários de aprovação ou recusa a novas construções no entorno de bens tombados, já que aqueles se pautam na morfologia urbana.

projetada Dantas Barreto, cujas edificações passaram a ter altura mínima de oito pavimentos, sem nenhum controle de altura máxima (PONTUAL e PEREIRA, 2011). O problema do controle do entorno estava posto como desafio ao IPHAN, consideradas as regulações municipais do solo abertamente antagônicas à preservação.

A implantação da Av. Dantas Barreto teve vários aspectos comuns ao que havia justo se passado no Rio de Janeiro, com a Av. Presidente Vargas: autoritarismo político, conflito entre interesses imobiliários e de preservação do patrimônio, cancelamento de tombamento, demolição massiva de edifícios antigos, além de posturas ambíguas do IPHAN no controle da paisagem do entorno de bens já protegidos. Ainda nos anos 1940, a abertura do primeiro trecho da via, ligando a Praça da República ao Largo do Carmo, em Santo Antônio, contribuiu para robustecer a pressão imobiliária por verticalização.

Um dos casos deflagradores do conflito foi a aprovação por um técnico da Prefeitura, em 1952, do projeto do Edifício Igarassu – de fachadas para o Largo do Carmo e a nova avenida – com 29 pavimentos (figura 20), mesmo que ainda vigorasse o Decreto 27/1946, estipulando a altura máxima de 12 pavimentos (MOTTA e THOMPSON, 2010; RECIFE, 1946). É um caso emblemático de como a relação “visibilidade-vizinhança” nem sempre era interpretada como ambiência nem paisagem, mas somente como garantia de desimpedimento da vista para o bem tombado: no caso, o conjunto do Carmo, protegido pelo IPHAN. Após negociar com o Município de Recife, o Distrito Regional do IPHAN conseguiu estipular o limite de 15 pavimentos para os edifícios com alinhamento na Avenida Dantas Barreto, incluído o Igarassu, e quatro pavimentos para o restante do Largo do Carmo (PONTUAL e PEREIRA, 2011).

O ofício encaminhado à Prefeitura em janeiro de 1953, pelo diretor regional Ayrton de Almeida Carvalho e pelo engenheiro Fernando Saturnino de Brito, visava o disciplinamento do desenvolvimento urbano da cidade, dando sugestões técnicas de alturas máximas e limites de profundidade para novas construções tanto no Largo do Carmo quanto no Pátio São Pedro. Além disso, informava que todas as solicitações de obras em quarteirões adjacentes aos bens tombados deveriam ser previamente aprovadas pelo IPHAN (MOTTA e THOMPSON, 2010)⁹⁸, se antecipando em 30 anos à obrigatoriedade definida em portaria nacional.

⁹⁸ As autoras reforçam o caráter colaborativo do pleito entre IPHAN e Prefeitura, informando que houve “regulamentação” do entorno, mas sem indicar se através de portaria baixada pelo primeiro órgão. Já Pontual e Pereira (2011) mencionam a lei municipal sancionada em 1953 pelo prefeito da época, José do Rego Maciel, assumindo que, apesar dos conflitos, Prefeitura e IPHAN trabalharam em cooperação até esse período, pelo menos.

Figura 20 – Largo do Carmo partido ao meio pela Av. Dantas Barreto, vendo-se seu leito carroçável à frente na imagem, a igreja homônima, à esquerda, e o Edifício Igarassu, à direita, em Recife.



Fonte: Arquivo do autor (2022).

O prefeito à época, José do Rego Maciel, sancionou logo em seguida a Lei 2.590/1953, com regramento de uso e ocupação do solo para Recife, estipulando o modo de implantação de novos edifícios, tanto nas zonas comerciais, quanto residenciais (RECIFE, 1953). A lei até transparece a defesa do entorno, mas continua permitindo a transformação tipológica e morfológica em larga escala da área central. Dessa forma, punha como parâmetros para novos edifícios, em quarteirões existentes, a altura de até duas vezes a largura da via onde se ergueriam, ou de 24 metros distribuídos em sete pavimentos, incluindo térreo e sobreloja. Isso já configurava um ganho para o Largo do Carmo, Pátio São Pedro e Matriz de Santo Antônio, locais cujo entorno estava até então afetado pela controversa restrição de altura mínima de oito pavimentos para novas edificações da Avenida Dantas Barreto, dado pelo decreto anterior – sem nenhum controle de altura máxima.

A nova lei estimulava também a formação da “loggia” ao longo das vias comerciais, tipologia construtiva disposta longitudinalmente como alpendre sobre calçada, que no Brasil toma normalmente o nome de galeria. Os pavimentos voltados para a galeria (térreo e sobreloja) poderiam ser recuados em quatro metros, deixando um pé direito de sete metros, permitindo ainda que a partir do terceiro pavimento o novo edifício avançasse meio metro além do alinhamento da via.

Entretanto, a visão ambígua de preservação de entorno pelo próprio IPHAN também se fez presente em Recife. A intensa renovação urbana nas áreas de entorno da Igreja Matriz de Santo Antônio e do conjunto da Capela Dourada e Igreja da Ordem Terceira de São Francisco (todos tombados em 1938) são representativos tanto da fragilidade do IPHAN em operacionalizar a proteção tanto frente à própria gestão municipal e aos empreendedores imobiliários, quanto pela condescendência à arquitetura moderna “de boa qualidade”. Um dos casos marcantes foi a aprovação, em 1963, do edifício do Banco Mercantil logo ao lado da Igreja de Santo Antônio, pelo próprio IPHAN (figura 21). A posição inicial do distrito regional do órgão era aceitar apenas a construção de quatro pavimentos, mas acabou acatando o posicionamento da direção nacional em permitir 15 pavimentos, com a ressalva de se criar um recuo de seis metros do alinhamento da via (Rua Nova) que separa o prédio da igreja tombada (PONTUAL e PEREIRA, 2011).

Figura 21 – Edifício do Banco Mercantil e a Matriz de Santo Antônio, em Recife.



Fonte: Arquivo do autor (2022).

Esse caso em Recife mostra a diretoria regional pernambucana com uma posição mais “preservacionista” do que a direção nacional, sendo, portanto, oposto ao caso do entorno da Casa da Moeda e Casa de Deodoro, em que a segunda impôs a recuperação morfológica urbana como diretriz de preservação, enquanto a diretoria regional fluminense foi na direção contrária, conivente com a verticalização intensiva do entorno, propondo uma área verde

como medida expiatória. A discricionariedade técnica pode, portanto, conduzir a soluções completamente diferentes, a depender do contexto político da época e lugar, considerando a influência de alguns agentes sobre as instituições, mobilizando-as contra ou a favor da preservação.

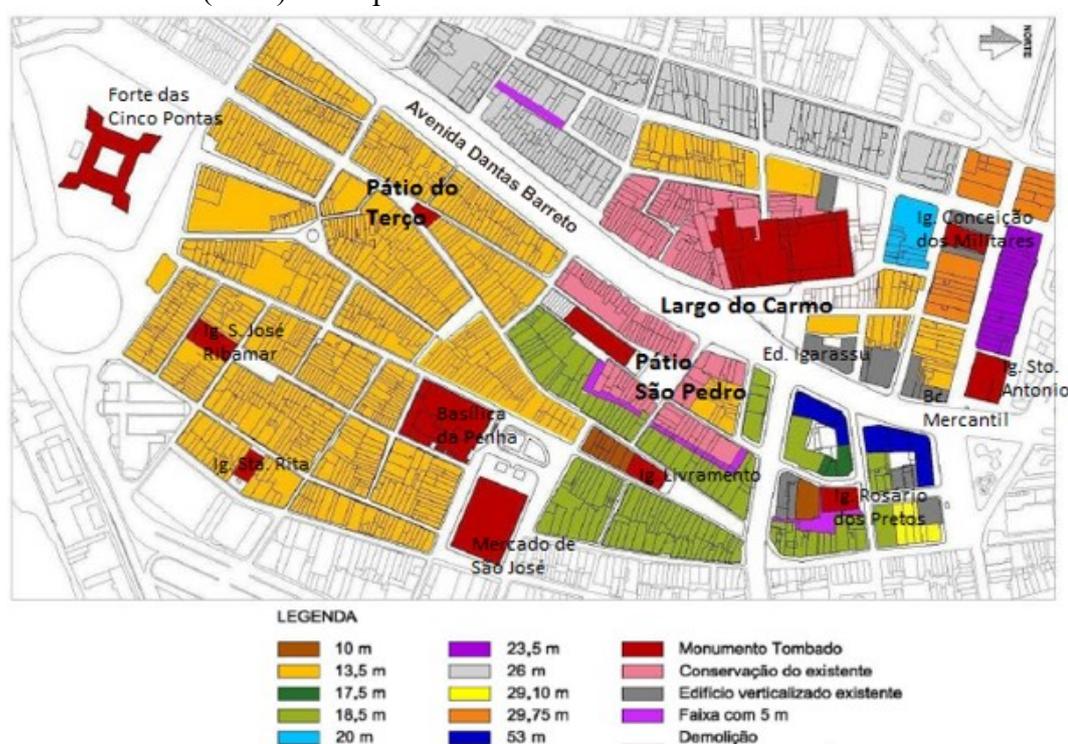
O incentivo à verticalização vai ser equacionado no Plano de Gabaritos de Santo Antônio e São José, produzido em 1965 através da cooperação técnica entre Prefeitura de Recife e IPHAN (figura 22). Na área então menos afetada por renovação urbana, na porção sul da Ilha de Antônio Vaz, onde está o Forte das Cinco Pontas (tombado em 1938), foi instituída a altura máxima de 13,5m (aprox. quatro pavimentos, sendo o gabarito de vários dos antigos sobrados dessa área), o que, de certa forma garantiria um decréscimo da renovação imobiliária por verticalização. O plano é inovador ao criar, em São José, “áreas de conservação do existente”, atributo incomum em regulações urbanísticas e de entorno, em notável confronto à legislação de indução à verticalização, pavimentando o caminho do futuro zoneamento especial. De maneira congruente, o próprio IPHAN ainda veio a tomba diversos monumentos históricos ali, como a Igreja do Bom Jesus dos Martírios (tombada em 1971), o Mercado de São José (tombado em 1973), a Igreja do Terço (tombada em 1974) e a Igreja de São José do Ribamar (tombada em 1975). Ainda, a Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (FUNDARPE), órgão estadual do patrimônio criado em 1979, tombou mais tarde a Basílica da Penha, em 2008.

Mesmo já tendo bens tombados pelo IPHAN, como o Teatro Santa Isabel (tombado em 1949), a porção norte do bairro de Santo Antônio foi toda deixada de fora pelo Plano de Gabaritos, o que teria se justificado por sua profunda transformação espacial induzida desde os anos 1940. Isso teria levado a um maior adensamento no bairro, já que, diferente de São José, Santo Antônio ficou praticamente sem aquelas restrições (RECIFE, 2020). Por isso, os parâmetros projetados para o entorno da Igreja de Santo Antônio e da Igreja da Conceição dos Militares foram bastante permissivos (53m ou 16 pavimentos, 29,75m ou nove pavimentos, e 23,5m ou sete pavimentos), assimilando o novo perfil edificado como referência plausível, caso elucidativo da prática do IPHAN na regulação de “áreas envoltórias descaracterizadas”.

Poucos anos depois, despontaria outra grande polêmica, colocando mais uma vez defensores do moderno urbanismo rodoviarista, de um lado, e os da preservação da cidade antiga, de outro. O prefeito nomeado para o período 1971-1974, Augusto Lucena, encampa o projeto de prolongamento da Avenida Dantas Barreto, desde o Largo do Carmo até a Praça Sérgio Loreto (imediações do Cais do Estelita), avançando sobre o antigo sítio histórico de

São José, resguardado parcialmente e apenas pelo Plano de Gabaritos. A justificativa apresentada foi a interligação dos transportes entre “zona sul” e Centro de Recife, sendo a obra da Dantas Barreto um importante indicador da mudança do principal vetor de expansão imobiliária formal metropolitana (NASCIMENTO, 2015). Antes concentrado ao longo do Capibaribe (zona oeste, envolvendo Madalena, Torre, Santana etc.), o novo vetor de expansão da produção imobiliária de alto padrão que passa a se consolidar na direção de Boa Viagem, ao sul (VILLAÇA, 1998).

Figura 22 – Espacialização do Plano de Gabaritos de Santo Antônio e São José (1965) sobre planta urbana atual.



Fonte: Adaptado pelo autor sobre versão melhorada publicada em Recife (2020) a partir de Pontual e Pereira (2011).

O projeto desenhado implicou a sobreposição dos alinhamentos da nova avenida aos de duas vias paralelas existentes (Rua das Hortas-Rua Augusta e Rua Santa Teresa-Rua Dias Cardoso-Rua do Alecrim), eliminando completamente os sucessivos quarteirões intermediários, em um percurso de cerca de 1km. O conflito sociopolítico desencadeado motivou o tombamento, pelo IPHAN, em 1971, da Igreja do Bom Jesus dos Martírios, construída no Século XVIII, de forma a salvá-la da demolição pela Prefeitura. Segundo Nascimento (2015), figuras emblemáticas como Ariano Suassuna e Lúcio Costa se posicionaram em defesa do bem. Apoiando o prefeito, se colocaram contra a sua preservação

entidades patronais e empresariais, a maior parte das bancadas da Câmara de Vereadores e da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, a própria Arquidiocese de Olinda e Recife, assim como o Conselho Municipal de Cultura, evidenciando o caráter ambíguo dessa arena decisória. Membros desse conselho, Gilberto Freyre e Raymundo Faoro apresentam parecer justificando sua demolição, colocando-se ao lado do “progresso”. Por fim, em franco confronto à posição da diretoria regional do IPHAN em Pernambuco e baseado em parecer do Ministro da Educação Jarbas Passarinho, o bem teve o tombamento federal cancelado pelo Decreto 70.389/1972, baixado pelo presidente Emílio Garrastazu Médici.

Ao analisar a campanha de grupos sociais contra a preservação do bem, segundo a construção ideológica de dois historiadores, Alfredo Schmalz e Flávio Guerra, Nascimento (2015) indica que a defesa da demolição focou em três argumentos principais:

1. a ausência de expressividade histórica da Igreja dos Martírios que justificasse a preservação, tal e qual o caso da Igreja de São Pedro dos Pescadores, Praça Portugal e a Casa do Mainha, em Fortaleza;

2. o anterior desinteresse geral em salvar outros monumentos históricos destruídos em Recife, sugerindo má-fé do grupo de defesa da preservação;

3. o iminente perigo à segurança advindo da constituição física do bem, em avançada degradação, tal e qual os argumentos criados para o cancelamento do tombamento provisório do Ed. São Pedro, em Fortaleza.

Tais argumentos dissimulam o real interesse de proprietários e investidores na captura da renda fundiária potencial resultante da abertura da avenida, que veio a se tornar o principal eixo de ligação entre o centro de Recife e Boa Viagem, bairro que já despontava como principal área de investimentos imobiliários em verticalização habitacional de alto e médio padrão. São justificativas revisitadas diversas vezes quando há interesse na renda fundiária do local e do entorno de onde se encontram bens de interesse cultural, questionando-lhe o tombamento. A primeira delas recupera parcialmente a lógica do patrimônio nacional, atribuindo uma espécie de hipossuficiência artística à Igreja dos Martírios. A segunda desqualifica o próprio movimento social em defesa do bem, utilizando-se de argumentação ad hominem sobre o caráter de seus integrantes, que teriam uma motivação além da preservação, de suposto viés “politiqueiro”, oposicionista. Já a terceira se utiliza da imagem de crise, de risco generalizado como consequência do tombamento, focando na difusão de medo na hipótese de preservação.

Proponho que a interpretação do segunda e terceira justificativas sejam delimitadas segundo a proposta teórica de Hirschman (1992) sobre intransigência, que trata

dos argumentos frequentemente empreendidos por grupos reacionários – apesar de não lhe serem exclusivos. A segunda, que atribui má-fé à defesa da preservação, remeteria à *tese da perversidade*. Embora, à primeira vista, se constitua em “exacerbar a situação que se deseja remediar” (HIRSCHMAN, 1992, p. 14), a explicação do autor se aprofunda também na questão da participação social, ao sugerir que a perversidade é uma forma de desautorização das massas populares, supostamente incapazes de construir uma análise equilibrada entre prós e contras das medidas que propõem ou escolhem se alinhar politicamente, implicando-lhe uma incapacidade de mensurar os efeitos de sua postura, hipoteticamente danosa ao bem-estar coletivo. Os grupos sociais a favor da permanência do bem estariam, assim, contra os “desígnios” da sociedade ao contrapor-se à então ideia de progresso materializado pela abertura da avenida, que creditava ao rodoviarismo um valor absoluto enquanto solução de ordem urbana, discurso atestatório da inevitabilidade da destruição do bem. Na retórica da perversidade, “qualquer política pública que tenha por meta mudar resultados do mercado [...] torna-se automaticamente uma interferência nociva em processos benéficos de equilíbrio” (HIRSCHMAN, 1992, p. 30).

A terceira postura pode ser equiparada ao que o autor classifica como *tese da ameaça*. O discurso sobre insegurança, utilizando-se do precário estado de conservação da Igreja dos Martírios, é mobilizado para sensibilizar a opinião pública, sugerindo que o resultado inevitável do tombamento do imóvel seria, hipoteticamente, o seu desabamento, de efeitos mortais – como se tecnicamente fosse impossível realizar obras de consolidação estrutural, questão que aparentemente não foi abordada em profundidade nesse caso. Caso se tivesse mantido o tombamento da Igreja dos Martírios, imagine-se, então, o precedente aberto contra a política urbana tradicionalmente focada na reprodução do valor de troca do solo urbano. Isso colocaria os interesses sobre a renda fundiária em segundo plano, permitindo-se que fosse o bem preservado a definir o uso do solo – no caso, seu valor de uso para a cultura – e não o contrário. Ao se responsabilizar moralmente o movimento social por sua obstinação, como se movida por interesses “politiqueiros”, tanto as teses da ameaça e da perversidade assumem, acima de tudo, retóricas insultuosas, já que se valem da ideia de que o impedimento à construção da avenida traria consequências adversas à própria reprodução material da vida no espaço urbano, de efeitos contrários ao “progresso”.

A maior contradição do caso da Igreja dos Martírios aflora, entretanto, no uso ambíguo da lógica do patrimônio nacional, por discursos em direções opostas, tanto fomentando a preservação, na defesa empreendida por Lúcio Costa, quanto embasando a postura autoritária contra a preservação de um bem imóvel da matriz luso-brasileira pelos

próprios arranjos institucionais – no caso, a Prefeitura e a Câmara de Vereadores de Recife, além da Assembleia Legislativa de Pernambuco. No entanto, o que permanece, em ambos os polos, é o discurso técnico autorizado na valoração arquitetônica do bem, em que pese a existência de uma comunidade “não-técnica” que o interpretava como seu referente cultural.

4.1.1 O zoneamento especial de preservação

A Política de Desenvolvimento Urbano, contida no II Plano Nacional de Desenvolvimento (BRASIL, 1974) reforçava a expansão ordenada e a dinamização econômica das recém-reconhecidas metrópoles regionais. As metrópoles nordestinas (Recife, Salvador e Fortaleza) foram apontadas como problema na organização socioespacial brasileira, pela pouca participação na geração de emprego industrial, menor que 3%, ao passo que concentravam 7% da população urbana do país – Rio e São Paulo, com 29% da população, detinham quase a metade dos empregos industriais. Havia ênfase no ordenamento territorial urbano do país segundo setores, como uso e ocupação do solo, zoneamento, transportes, mas a estratégia de desenvolvimento urbano específica para o Nordeste era o investimento no turismo: “a ordenação da ocupação da orla marítima, preservando-se o patrimônio histórico e valorizando-se a beleza paisagística, com vistas ao desenvolvimento do turismo interno e internacional” (BRASIL, 1974, p. 70).

A instituição das Zonas de Preservação (ZPs) remete a diretrizes do I Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da Região Metropolitana de Recife, entregue em 1976 pela FIDEM (Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife). O PDI incluía nas diretrizes a associação entre preservação do patrimônio e turismo como um dos eixos centrais do desenvolvimento urbano. Do PDI decorreu o Plano de Preservação de Sítios Históricos da Região Metropolitana do Recife (PPSH/RMR), que apontou a existência de 109 sítios históricos, e teria sido feito em regime de urgência para “conter o processo de destruição do patrimônio metropolitano” (RECIFE, 2020a, p. 4).

O Município de Recife assimilou a diretriz ao criar o Plano de Preservação de Sítios Históricos do Recife (PPSH-Recife), e, em seguida, delimitar 31 ZPs por diversos decretos do prefeito Gustavo Krause. Os decretos seguiam a classificação proposta no PPSH, tendo protegido por zoneamento nove conjuntos ou bairros antigos, uma ruína, uma chácara e mais 20 edifícios isolados. Segundo Motta e Thompson (2010), um estudo de entornos elaborado pela Prefeitura de Recife, em colaboração com o IPHAN, resultou na proposta das ZPs (RECIFE, 1979), tendo por base as noções de cidade multipolar e de zonas de proteção

segundo as Normas de Quito (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1967). É essa carta patrimonial que mais enfaticamente aponta a medidas específicas de proteção por zoneamento, recomendando uma zona de proteção rigorosa resguardada por outra de amortecimento, esquema típico do planejamento ambiental. A título de exemplo, o Decreto 11.693/1980 instituiu a ZP do Sítio Histórico do Bairro Santo Antônio/ São José (área que pode ser tomada como “bairro antigo”) subdividida em quatro Zonas de Preservação Rigorosa e onze setores de Zona de Preservação Ambiental. A primeira ZPR resguarda o entorno imediato da Capela Dourada e Praça da República; a segunda, das Igrejas de Santo Antônio e da Conceição dos Militares; a terceira, do conjunto do Carmo; a quarta, muito maior, a porção sul da ilha, envolvendo Pátio São Pedro, a Igreja de São José do Ribamar, o Pátio do Terço, o Forte das Cinco Pontas e o Mercado de São José.

A regulamentação definitiva do zoneamento especial de preservação ocorreu pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1983, que deu parâmetros urbanísticos a todas as zonas, a partir de então denominadas Zonas Especiais de Preservação (ZEPs). Por essa mesma lei se delimitaram 27 ZEIS em Recife, mostrando a crescente integração das políticas setoriais de cultura e habitação à política urbana. Da mesma forma que antes, as ZEPs continuaram subdivididas em Setores de Preservação Rigorosa (SPRs) e Setores de Preservação Ambiental (SPAs)⁹⁹. Como regulação diferencial, à grande maioria dos SPRs foi dispensada a exigência mínima de aberturas para ventilação e iluminação natural, e tamanhos de compartimentos internos de edifícios, diretrizes típicas de códigos de obras; além disso, proibição de reparcelamento do solo e indicação de projetos que visassem sempre a preservação ou o restauro das “feições originais” das edificações componentes do setor (RECIFE, 1983).

No caso específico dos SPRs do Arraial Novo do Bom Jesus e da Rua Visconde de Suassuna (Boa Vista), a prescrição de preservar era extensiva ao interior das edificações, o que dava ao zoneamento uma prerrogativa inédita, até então exclusiva do tombamento. Outro ponto era a proteção paisagística mais enfática dada a áreas verdes de entorno imediato de alguns bens, ao se regular o SPR como *área non aedificandi*, nos casos da Casa Grande do Engenho Barbalho, Faculdade de Direito (Boa Vista), Pavilhão de Óbitos e Matadouro de Peixinhos, por exemplo. Nem por isso, a área verde protegida como *non aedificandi* na SPR era significativa, como é o caso da Igreja de Nossa Senhora de Boa Viagem, em plena área de expansão formal do mercado imobiliário. A seguir (tabela 1), consultem-se as regulações específicas associadas às ZEPs:

⁹⁹ Denominação mais precisa e apropriada, já que não são as zonas stricto sensu, mas apenas suas partes constituintes.

Tabela 1 – Nível das regulações protetivas relacionadas às ZEPs.

ZEP	Setor	Nível da regulação protetiva						
		Dispensa de adequação a código de obras vigente	Proibição de reparcelamento do solo	Instituição de área non aedificandi	Proteção ao interior de imóveis	Controle de novas habitações multifamiliares verticais		
						T.O.	CA	Altura máxima
1.Sítio da Trindade (ruínas)	SPR					Não aplicável		
	SPA					40%	0,8	8m
2.Apipucos	SPR					Não aplicável		
	SPA					Não permitidas		
3.Benfica	SPR					Não aplicável		
	SPA					40%	1,2	13m
4.Capunga	SPRs					Não aplicável		
	SPAs					35%	0,7	7m
5.Poço da Panela	SPR					30%	Discrecio-nário	7m
	SPAs 1,2,4					35%	0,7	7m
	SPA3					40%	1,6	13m
6.Ponte d'Uchoa	SPR					Não aplicável		
	SPAs 1,2					40%	1,2	10m
	SPA3					35%	1,4	4 pav.
						30%	1,8	21m
7.Praça da Várzea	SPR					Não aplicável		
	SPAs 1,2					50%	1	7m
	SPA3					35%	0,7	13m
						30%	1,3	13m
8.Boa Vista	SPRs					Não aplicável		
	SPAs					60%	3,6	21m
						80%	4,8	21m
9.Recife Antigo	SPAs					80%	4,8	35m
	SPRs					Não aplicável		
	SPAs 1,3,4					80%	1,6	7m
	SPA2					80%	4,8	21m
	SPA5					Não permitidas		

	SPAs 6,7					80%	2,4	10m
10.Santo Antônio/ São José	SPRs					Não aplicável		
	SPAs 1,10					80%	1,6	7m
	SPAs 2,3,6					80%	2,4	10m
	SPAs 4,7,9,11					80%	4,8	21m
	SPAs 5,8					80%	4,8	35m
11.Arquitetura Purista da Rua Visconde de Suassuna	SPR					Não aplicável		
12.Capela dos Aflitos	SPR					Não aplicável		
	SPA					40%	0,8	7m
13.Casa de Brennand	SPR					Não aplicável		
14.Casa de Detenção/ Estação Central	SPR					Não aplicável		
	SPA					80%	3,2	13m
15.Casa Grande do Engenho Barbalho	SPR					Não aplicável		
16.Escola Rural Alberto Torres	SPR					Não aplicável		
17.Faculdade de Direito	SPR					Não aplicável		
18.Hospital Dom Pedro II	SPR					Não aplicável		
	SPA					45%	0,9	10m
19.Hospital de Santo Amaro	SPR					Não aplicável		
	SPAs					45%	0,9	De 7m a 13m
20.Igreja das Fronteiras	SPR					Não aplicável		
	SPA					45%	0,9	7m
21.Ig. Nsa. Sra. Boa Viagem	SPR					Não aplicável		
22.Ig. Nsa. Sra. Conceição (João Barros)	SPR					Não aplicável		
	SPA					60%	1,2	7m

23.Igreja Santo Amaro das Salinas	SPR					Não aplicável		
	SPA					30%	0,9	10m
24.Mercado da Casa Amarela	SPR					Não aplicável		
	SPA					Não permitidas		
25.Palácio da Soledade	SPR					Não aplicável		
	SPA					30%	0,9	10m
26.Pavilhão de Óbitos	SPR					Não aplicável		
27.Sobrado da Benfica (Madalena)	SPR					Não aplicável		
	SPA					35%	1,4	13m
	R. Real da Torre					60%	1,2	13m
	Av. Caxangá					35%	0,7	13m
28.Vila do Hipódromo	SPR					Não aplicável		
29.Fábrica da Tacaruna	SPA					35%	0,7	7m
30.Matadouro de Peixinhos	SPR					Não aplicável		
	SPA					35%	0,7	7m
31.Ruínas do Arraial Novo do Bom Jesus	SPR					Não aplicável		
	SPAs					50%	1	7m

Legenda: Em verde, a regulação associada a cada bem protegido. Em laranja, bens à época já tombados pelo IPHAN. Elaborado pelo autor sobre fontes originais do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (2016) e Recife (1983).

Dessa forma, recortes espaciais específicos dos sítios históricos de Santo Antônio, São José, Boa Vista e Recife Antigo, geralmente na imediação de bens já tombados, ficaram protegidos por essa restrição, que dificultava a utilização de lotes para empreendimentos imobiliários de maior porte. Quanto aos SPAs, o regramento era mais variado, o que, de antemão, pode indicar um aspecto positivo: o nível de pormenorização caso a caso dos estudos prévios às regulações. O reparcelamento do solo era na maioria das vezes permitido, ou seja, não restringia a renovação urbana. Entretanto, os parâmetros urbanísticos eram bem limitadores em alguns casos, impondo alturas máximas de sete metros, por exemplo, a novos edifícios. Em outros casos, como em Boa Vista, havia SPAs que aparentemente eram muito flexíveis, mas que ladeavam SPAs também mais restritivos, o que nos remete de novo à hipótese de estudo prévio de volumetrias e morfologia com bom nível de detalhamento.

Em 1996, com a promulgação de nova LUOS de Recife, as ZEPs passaram a 33, incluindo Manguinhos e Monteiro, sob nova denominação: Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural (ZEPHs). Porém, a regulamentação com parâmetros, antes comum a todas as áreas especiais, foi parcialmente abolida. Por um lado, prevaleceu o esquema anterior de SPRs e SPAs. A dispensa de adequação ao código de obras, a proibição de reparcelamento do solo, as áreas non aedificandi e a proteção interior de imóveis foram instrumentos mantidos na regulação das SPRs. Foram maiores as mudanças no controle das SPAs, entre cujos parâmetros urbanísticos foi mantida apenas a altura máxima, em metade das ZEPH. A outra metade passou a ter as SPAs reguladas por parâmetros da “zona adjacente”, ou seja, do macrozoneamento, cujas diretrizes fundantes se voltam a outras questões, que não a preservação (RECIFE, 1996).

4.1.2 Inventário protetivo: instrumento conciliador?

O Município de Recife não possui regulamentação de tombamento de imóveis¹⁰⁰. Entretanto, fez a instituição, nos anos 1990, do IEP (Imóvel Especial de Preservação), denominação da LUOS de 1996 para bens incluídos em inventário de conhecimento de bens culturais imóveis enquanto instrumento de preservação. Apesar de o IEP ser uma proteção apoiada sobre inventário, não mantém nenhuma subsidiariedade à figura jurídica do tombamento. Dessa forma, foram pré-classificados 354 imóveis, cuja inclusão definitiva na listagem deveria conseguir a aprovação de pelo menos 2/3 dos membros do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), seguida de decreto do Executivo, antes mesmo da elaboração de lei específica pelo Executivo. Um efeito imediato importante era a garantia de não demolição até pelo menos a conclusão de todos os procedimentos legais:

“Art. 100. A classificação de imóveis como IEP será objeto de projeto de Lei específica de iniciativa do Poder Executivo. [...] § 2º A SEPLAM deverá submeter à apreciação do CDU, com os respectivos documentos, informações e pareceres técnicos, os 354 (trezentos e cinquenta e quatro) imóveis que foram levantados para possível classificação como IEP. § 3º Os imóveis mencionados no parágrafo anterior ficarão, automaticamente, preservados até a conclusão do processo que irá classificá-los ou não como IEP. [...] § 7º A Lei específica dos IEPs deverá, ainda, estabelecer as compensações e os estímulos, inclusive fiscais, em favor dos respectivos proprietários, visando à preservação econômica do imóvel e de modo a evitar que as edificações venham a ser abandonadas ou que se transformem em ruínas” (RECIFE, 1996, n.p.)

¹⁰⁰ Como descrito em nota de rodapé anterior, o município regulamentou o tombamento apenas de árvores e palmeiras, em 1979, instrumento que vigora até hoje.

Com a aprovação da Lei do IEP (RECIFE, 1997), foram protegidos 154 imóveis, menos da metade do planejado anteriormente. Alguns se encontravam em SPAs consolidadas, outros eram inclusive edifícios modernistas de uso multifamiliar, contribuindo à diversidade tipológica de monumentos históricos protegidos na cidade. Com base na função social da propriedade, aplicaram-se algumas limitações administrativas específicas, como a obrigação de preservar o imóvel e a proibição de desmembramento do lote pelo proprietário, o que evita a partição física do bem imóvel para mais de um proprietário.

Da mesma forma que no tombamento, a classificação como IEP deu ao seu proprietário o direito de questioná-la sob o princípio do contraditório. Entretanto, a lei que regulamentou os IEPs previu compensações legais, que são, na verdade, instrumentos de agência sobre o ciclo de sustentabilidade da preservação. A isenção de IPTU, por exemplo, é feita mediante critérios específicos: de 25% pelo prazo de dois anos para imóveis conservados, de 50% por quatro anos para imóveis que passem por obras de reparação e de 100% por quatro anos, quando forem realizadas obras de restauro total. Permite-se, por exemplo, ou edificar em anexo ao bem, utilizando-se o potencial construtivo disponível, ou realizar a sua transferência para outro lote (Transferência do Potencial Construtivo – TPC). No segundo caso, o lote receptor do potencial deve se localizar ou na Zona de Urbanização Preferencial 1 (ZUP1) ou nas Áreas Temporárias de Reurbanização (ATRs), ambas orientadas na LUOS ao adensamento construtivo. Transferindo o potencial, o proprietário ainda alcança o direito à isenção de 100% do IPTU no lote do IEP por quatro anos (RECIFE, 1997).

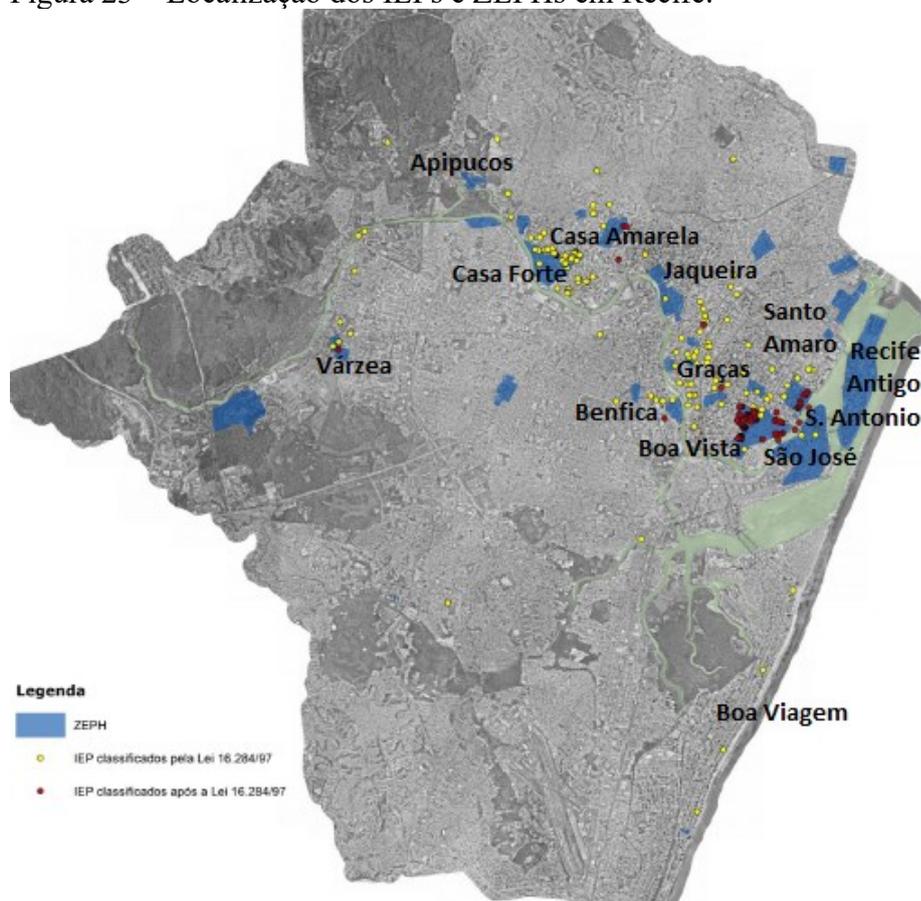
Entretanto, a implementação dos IEP contemplou exemplares isolados, ou seja, não remeteu a nenhum instrumento de proteção de imóveis em conjunto ou de sua paisagem. Na sua distribuição espacial não foi feita uma correspondência exata com áreas sob SPAs componentes das ZEPHs (salvo alguns exemplares em Boa Vista, Casa Forte, dentre outros bairros), o que, à primeira vista, ofereceu uma ampliação da extensão espacial de medidas protetivas a imóveis de interesse cultural. Segundo o diagnóstico do Plano de Preservação do Patrimônio Cultural:

“Na relação entre ZEPH e IEP, um ponto importante a ser observado é a existência de grandes concentrações de IEP nos Setores de Preservação Ambiental de ZEPH ou no entorno imediato das mesmas mas fora do polígono das ZEPH, indicando uma potencial necessidade de revisão dos polígonos das Zonas, dado que não se tratam de imóveis isolados, mas de verdadeiros conjuntos urbanos.” (RECIFE, 2020, p. 292)

Na verdade, há uma concentração ainda maior de lotes de IEP fora das ZEPH; some-se a isso o problema já relatado de pelo menos metade dos SPAs terem tido seus parâmetros urbanísticos próprios extintos em 1996 (figura 23). Dessa forma, as limitações

urbanísticas da maior parte dos IEP se referenciam contraditoriamente no zoneamento urbano comum, e não por aquele atento às necessidades inerentes à política de preservação, especialmente a proteção à paisagem.

Figura 23 – Localização dos IEPs e ZEPHs em Recife.



Adaptado pelo autor. Fonte: Recife (2020b).

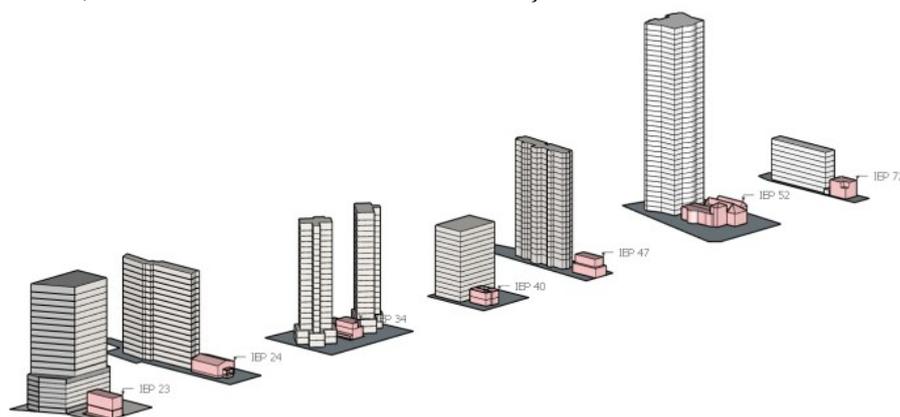
Inexiste na regulamentação dos IEPs, por exemplo, controle de uso específico à preservação, não se tendo proibido aqueles que pudessem ser incompatíveis ou danosos ao bem protegido. O remembramento do lote também permaneceu em vigor, amparado na própria lei do IEP, sem restrição à multiplicação do potencial construtivo¹⁰¹. Além disso, no cálculo da área de construção da nova edificação, não é computada a área construída do bem imóvel, considerando-se, portanto, o potencial utilizado como zero – dessa forma, convertendo automaticamente o potencial utilizado em *potencial a utilizar* no novo empreendimento¹⁰², como se o bem sequer estivesse ali e não realizasse nenhum valor de uso.

¹⁰¹ O potencial é o resultado da multiplicação da área do lote pelo coeficiente de aproveitamento. Dessa forma, ao se realizar remembramento, automaticamente o potencial resultante aumenta proporcionalmente à nova área.

¹⁰² Lhe sendo análogo, também no caso de transferência, “[...] se houver área construída regular no lote cedente (potencial utilizado), ela deverá ser descontada necessariamente porque senão haveria enriquecimento sem

Dessa forma, ao se permitir não apenas a utilização, como também a adição e a multiplicação do potencial construtivo disponível para reedificação no próprio lote do bem, negligenciaram-se quaisquer objetivos de entorno – que sequer tem previsão legal no IEP (figura 24).

Figura 24 – Maquete de amostra de áreas envoltórias de IEPs em Recife, mostrando como as novas edificações as afetam.



Fonte: Recife (2020b).

O próprio diagnóstico do Plano de Preservação do Patrimônio Cultural apresenta como problemas as dificuldades de integração na atuação dos órgãos públicos responsáveis pela preservação e aponta a inadequabilidade dos parâmetros urbanísticos do zoneamento contido na LUOS à situação dos bens imóveis, tanto em parte das ZEPH, quanto os IEP (RECIFE, 2020a, 2020b). Com efeito, o caráter mediador da mercantilização do solo urbano atribuído por vezes ao patrimônio foi elevado em Recife a outro nível: construir-se mais exatamente onde se deveria edificar menos – estaria finalmente se realizando a protelada indenização? O intervalo da renda fundiária aumenta no próprio lote do bem imóvel, definindo a produção imobiliária em grande parte dos lotes sujeitos ao IEP. Essa tem sido a maior crítica ao instrumento, uma vez que se tem produzido grande impacto sobre a paisagem, basicamente contradizendo a forma como veio historicamente se dando, em Recife, a preservação tanto com base no zoneamento especial, pelo município, e no tombamento, pelo IPHAN.

O IEP tem sido assim um instrumento-chave em política de preservação para a gestão municipal de Recife, ao não se ter regulamentado o tombamento, funcionando como opção pragmática de descolamento de várias das obrigações contidas no Decreto 25/1937, como a que trata da visibilidade vs. vizinhança. Ao se normatizar um estímulo construtivo e deixar o entorno sujeito à imprecisa recognoscibilidade social ficava mais difícil de viabilizar

qualquer medida que impedisse o alto desenvolvimento imobiliário no lote do bem imóvel, inclusive quando a outra opção, que seria a transferência do potencial, precisava ainda cumprir várias condições que a primeira não tinha. Assim, extingue-se na prática qualquer subsidiariedade entre a norma de preservação federal e a local.

4.2 A falência parcial do tombamento em São Paulo

Serão feitos agora alguns desdobramentos do *ajuste do patrimônio* postulado por Scifoni (2018) como estratégia mercantilizadora do solo urbano em detrimento do patrimônio. Segundo a autora, a mediação pelo patrimônio na (re)valorização urbana não é necessariamente um aspecto central nas estratégias de gestão, oferecendo um importante contraponto às leituras pautadas na gentrificação.

“O modelo europeu de reabilitação do patrimônio, com a instalação de equipamentos de animação ligados à cultura erudita, ou seja, um modelo que usa determinado setor da cultura como instrumento de promoção da cidade, muito embora tenha sido reproduzido em cidades brasileiras, não explica a atual condição do patrimônio e nem nos permite concluir ou generalizar uma centralidade da cultura na gestão urbana do modo como os europeus concluíram.” (SCIFONI, 2018, p. 209)

A autora parte da leitura crítica do papel do patrimônio na produção do espaço urbano e sua real importância para as gestões urbanas de caráter empresarial (SCIFONI, 2015). A constatação de que a cultura – sob o paradigma da “cidade como negócio” – nem sempre possui uma condição “central” na gestão vem da observação de casos empíricos divergentes, pautados pela própria natureza desigual que o patrimônio e a política de preservação assumiram historicamente no Brasil¹⁰³: “a discussão sobre esse “papel central da cultura” merece ressalvas, pois quando generalizada para a realidade brasileira, longe de elucidar processos, acaba, ao contrário, obscurecendo contradições existentes” (SCIFONI, 2015, p. 129, grifo da autora). Significa que obstáculos legais, que limitam o tipo ou o tamanho de novos empreendimentos, vêm sendo superados, alterando-se normas de preservação de bens imóveis, para potencializar a extração de valor e lucro na produção imobiliária, afetando de forma definitiva, material e simbolicamente, tanto os bens em si quanto o seu entorno imediato.

A flexibilização identificada seria incompatível com a expertise historicamente acumulada no Brasil sobre intervenção física em imóveis protegidos, caracterizando exatamente o que Scifoni (2018) chama de *ajuste do patrimônio*. A autora se pauta por três

¹⁰³ Relembre-se o já relatado sobre a seleção patrimonial articulada sob a ideologia do patrimônio nacional, que excluiu regionalmente diversos bens.

estudos de caso na metrópole paulistana para descrevê-lo: a sede do Sítio Itaim, o Parque do Povo e a Estrada de Ferro Perus-Pirapora. Apresento os casos sucintamente, me utilizando também de informação de outros documentos, pontuando especialmente os agentes e “soluções” de preservação, para, ao final, explicar a relação com a captura da renda fundiária.

A sede do Sítio Itaim é um imóvel de arquitetura residencial rural, cujas referências documentais mais antigas remontam a meados do Século XIX (SÃO PAULO, 2022a). Localiza-se em uma área de franca valorização imobiliária da capital paulista, a avenida Brigadeiro Faria Lima, objeto de uma operação urbana consorciada desde 1995 (OUC Faria Lima), no Itaim Bibi (CARLOS, 2017). Segundo Scifoni (2018), a abertura do processo de tombamento pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (Condephaat) se deu em 1980, ao mesmo tempo em que o bem era comprado pelo grupo empresarial Selecta. Notificado acerca do tombamento provisório, o Selecta iniciou a demolição do bem, intervenção logo embargada, mas não sem antes deixar o edifício em ruínas, situação em que se estendeu até 2009¹⁰⁴(figura 25).

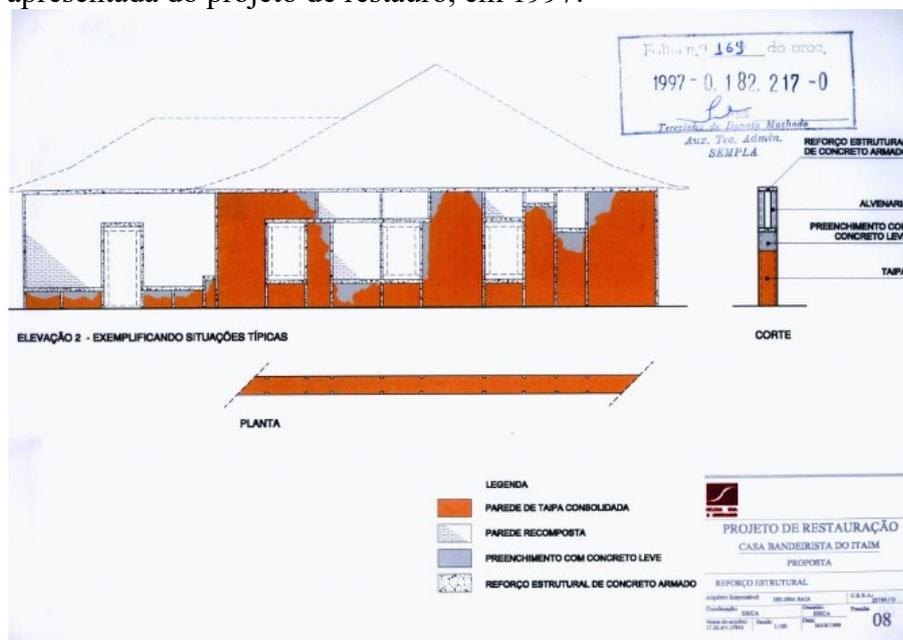
Figura 25 – Aspecto das ruínas da casa do Sítio Itaim, em São Paulo, antes das obras de reconstrução, mostrando o avançado estado de degradação da taipa.



Fonte: Fonte: Mayumi (2016).

¹⁰⁴ Mayumi (2016) informa que o imóvel teria sido revendido à Comercial Bela Vista e a partir de então “sem manutenção, a casa começou a se tornar ruína”, ignorando o problema político envolvendo a disputa pela captura da valorização do solo. Por isso, privilegio a apresentação dos dados fornecidos por Scifoni (2018), cuja apresentação tem preocupação crítica.

Figura 26 – Desenho em contraste, apresentando as partes remanescentes e a reconstruir do Sítio Itaim, da primeira versão apresentada do projeto de restauro, em 1997.



Fonte: Fonte: Mayumi (2016).

Durante esse período, as soluções de recuperação apresentadas no Condephaat foram, de um lado, a reconstrução¹⁰⁵, e, do outro, a necessidade de aprofundamento de estudos para o reconhecimento do bem como sítio arqueológico, ou seja, não mais um edifício funcional (SÃO PAULO, 2022a) (figura 26). As reconstruções que simulam uma aparência antiga são altamente problemáticas, pois inevitavelmente se caracterizam como *falso histórico*, argumento reforçado pelo desaparecimento, nas práticas sociais, das antigas técnicas construtivas, cuja reprodução atual se dá quase exclusivamente sob a expertise de profissionais de arquitetura. No máximo, o que se aceita é o restauro recompositivo de alguma parte danificada do edifício (técnica chamada de anastilose), cujo prejuízo da integridade material não o tenha conduzido ao estado de ruína¹⁰⁶.

¹⁰⁵ O termo reconstrução é usualmente utilizado quando se trata de recuperação material de um bem já arruinado; do contrário, quando íntegro, o termo restauro é o mais apropriado. Apesar de contraditória, nas vezes em que ocorre, é comum encontrar a reconstrução referida também como procedimento de restauro, posição de que discordo, por mascarar verbalmente a simulação a que a nova construção se propõe.

¹⁰⁶ O debate sobre a reconstrução não é novo no Ocidente. Já no Século XIX, as intervenções realizadas em monumentos franceses a cargo de Violet-le-Duc, um expoente do estudo e recuperação de edifícios tradicionais, já sofria severas críticas de seus pares ingleses, John Ruskin e William Morris. Diversas vezes, o arquiteto francês buscava a unidade estilística refazendo partes destruídas por meio da reprodução por analogia de elementos presentes em outros bens de características morfológicas similares, independente daquele elemento realmente ter feito parte do edifício objeto da intervenção ou não. A síntese moderna presente por exemplo na Carta de Burra, da qual o Brasil é signatário, aponta que as reconstruções não devem se dar sobre a maior parte do que se considera a totalidade do bem quando íntegro. A própria Carta de Veneza, considerada um marco internacional do debate sobre preservação, traz no seu artigo 12 que “os elementos destinados a substituir as

Entretanto, mesmo com uma pesquisa arqueológica incompleta, o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) exigiu em 2007 a reconstrução da casa (MAYUMI, 2016). O próprio Condephaat não somente aprovou a reconstrução, como também a edificação de um novo empreendimento no terreno, o Pátio Manzoni, cujas obras de fundação acabaram destruindo de vez os demais vestígios arqueológicos. O Pátio ergueu-se formando um pórtico por cima do sítio reconstruído, modificando definitivamente a paisagem (figura 27). O empreendimento foi inclusive agraciado pelo Prêmio Master Imobiliário¹⁰⁷, em 2012, pelo “resgate histórico da Casa Bandeirista do Itaim Bibi”, aparentemente uma maneira de legitimar socialmente o simulacro e a exploração mercantil do solo segundo parâmetros, no mínimo, questionáveis.

“As ruínas tombadas não chegaram a se configurar propriamente um obstáculo aos negócios de urbanização; nesse caso, pelo contrário, foram incorporadas à lógica da mercadoria potencializando o seu valor de troca em função do significado atribuído ao patrimônio e, mais que isso, em função de sua produção como simulacro de casa rural preservada.” (SCIFONI, 2018, p. 217)

Já o Parque do Povo é um bem localizado no mesmo vetor de valorização da cidade de São Paulo, dentro da OUC Faria Lima. Trata-se das instalações, de 1937, do clube varzeano Marechal Floriano, em área de 15ha às margens do Rio Pinheiros, tendo sido o processo de tombamento iniciado em 1988 e concluído em 1995. Na instrução de tombamento se descreve o bem como então utilizado por “nove clubes de futebol de várzea, para prática de bicicross, circo e teatro. Possui cobertura vegetal composta de algumas espécies exóticas, ornamentais e frutíferas, comuns e frequentes em arborização de ruas e parques públicos da cidade” (SÃO PAULO, 2022b). A população usuária era oriunda do bairro de Santo Amaro, Capela do Socorro, Consolação e Bela Vista, na maioria trabalhadores do comércio do próprio bairro do Itaim Bibi (SCIFONI, 2018). Na própria resolução de tombamento se mencionou que:

“O objetivo do tombamento é a *preservação da base material* para a realização de atividades culturais e de lazer ali desenvolvidas, com destaque para a prática de futebol de várzea e atividades culturais, assim como promover a manutenção do

partes faltantes devem integrar-se harmoniosamente ao conjunto, distinguindo-se, todavia, das partes originais, a fim de que a restauração não falsifique o documento de arte e história” (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Carta de Veneza. Rio de Janeiro: IPHAN, 2006), posição reiterada na Carta de Burra.

¹⁰⁷ O prêmio, considerados um dos mais emblemáticos do setor imobiliário, foi criado em 1994, por parceria da Federação Internacional das Profissões Imobiliárias e o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi-SP), tendo como objetivo “reconhecer e estimular a excelência profissional no setor imobiliário brasileiro, premiando e divulgando anualmente o desempenho das empresas e dos profissionais que mais se distinguem, de acordo com as escolhas efetuadas por uma comissão julgadora composta por especialistas, promovendo, assim, o aprimoramento e a modernização do setor.” (Fonte: Prêmio Master Imobiliário. Disponível em: <http://www.premiomasterimobiliario.com.br/site>. Acesso em 17 nov. 2022)

parque e incentivar a melhoria da qualidade ambiental de São Paulo.” (SÃO PAULO, 1995b, p. 39, grifo nosso)

Figura 27 – Maquete do Pátio Manzoni, mostrando o Sítio Itaim reconstruído e impactado pela nova paisagem em sua área envoltória¹⁰⁸.



Fonte: Fonte: Mayumi (2016).

Segundo Scifoni (2018), a Sociedade de Amigos do Itaim Bibi (Saib) iniciou já nos anos 2000 uma campanha pela “requalificação” do parque, inclusive contratando uma avaliação pericial de engenharia que terminou por servir à desqualificação do uso popular, criminalizando-o de forma sistemática. Isso objetivava a expulsão das práticas associadas às camadas sociais baixas, por meio de diversas ações judiciais, tendo como pano de fundo a valorização fundiária decorrente da Operação Urbana Faria Lima. O resultado foi que a própria Prefeitura, em 2006, além de expulsar os clubes populares, demoliu todo o suporte material que dava guarida aos usos reconhecidos pelo próprio tombamento, sendo então instalados equipamentos de ginástica, novos gramados e árvores e uma pista de corrida: “a intervenção (...) tinha claramente o objetivo de eliminar o uso de caráter popular, uma vez que ele representava para os negócios imobiliários no local um cenário que contribuía para a desvalorização dos imóveis nas imediações” (SCIFONI, 2018, p. 220).

“[A] Operação Urbana Faria Lima se inscreve num conjunto de estratégias com orientação significativa que converge para o aprofundamento da segregação no

¹⁰⁸ O mais curioso é que em nenhuma das fontes consultadas se fez menção à área envoltória, como se a regulação de entorno não fosse atrelada ao tombamento.

espaço a partir da destruição da morfologia da cidade que ameaça/transforma a vida urbana - isto porque as reestruturações/renovações ocorrem no espaço da metrópole e se inscrevem na prática social.” (CARLOS, 2017, p. 60)

A controvérsia em torno das intervenções morfológicas sobre o Sítio Itaim Bibi e o Parque do Povo pode ser compreendida, portanto, pelo aumento planejado da mais-valia fundiária naquela localização. Essa estratégia resultou da associação entre novos indicadores de zoneamento, estimuladores da produção imobiliária, e um conjunto de melhoramentos urbanos por investimento público. Criada em 1995, a Operação Urbana¹⁰⁹ Faria Lima tinha como objetivos iniciais o prolongamento dessa avenida, o adensamento construtivo do solo e a captação de recursos para o Município através da venda de potencial construtivo adicional, os quais seriam reinvestidos nos melhoramentos urbanos na própria zona definida como “poligonal” da operação. Em apenas cinco anos do início da operação, o adensamento construtivo foi de 572.282m², sendo que 64,2% foram destinados a torre de escritórios e 31,3% ao mercado habitacional vertical de alto padrão, que terminaram por ocupar terrenos resultantes do remembramento de lotes onde antes se erguiam residências horizontais de médio padrão (SALES, 2005), atestando o grande interesse do mercado formal na captura de rendas de monopólio. A eficiência da ampliação da mais-valia fundiária está na garantia de reinvestimento das rendas capturadas pelo setor público, na forma de taxas urbanísticas, como aquela advinda da outorga onerosa do direito de construir (OODC), na mesma localização, ao realizar as melhorias no espaço público.

O Parque do Povo e o Sítio Itaim serviram contraditoriamente não apenas à captura de renda de monopólio, pela sua “destruição”, mas inclusive à continuada ampliação da mais-valia na localização da operação, pela mobilização positiva da imagem associada aos bens, agora “restaurados”, “renovados”. Mais notável ainda é que, nem na lei que criou a operação, em 1995, nem na que adequou suas normas, em 2004, ao Estatuto da Cidade, tampouco no plano diretor municipal de 2002 (o qual inclusive garantiu a continuidade das normas aprovadas nove anos antes para a operação), foi prevista contrapartida à preservação

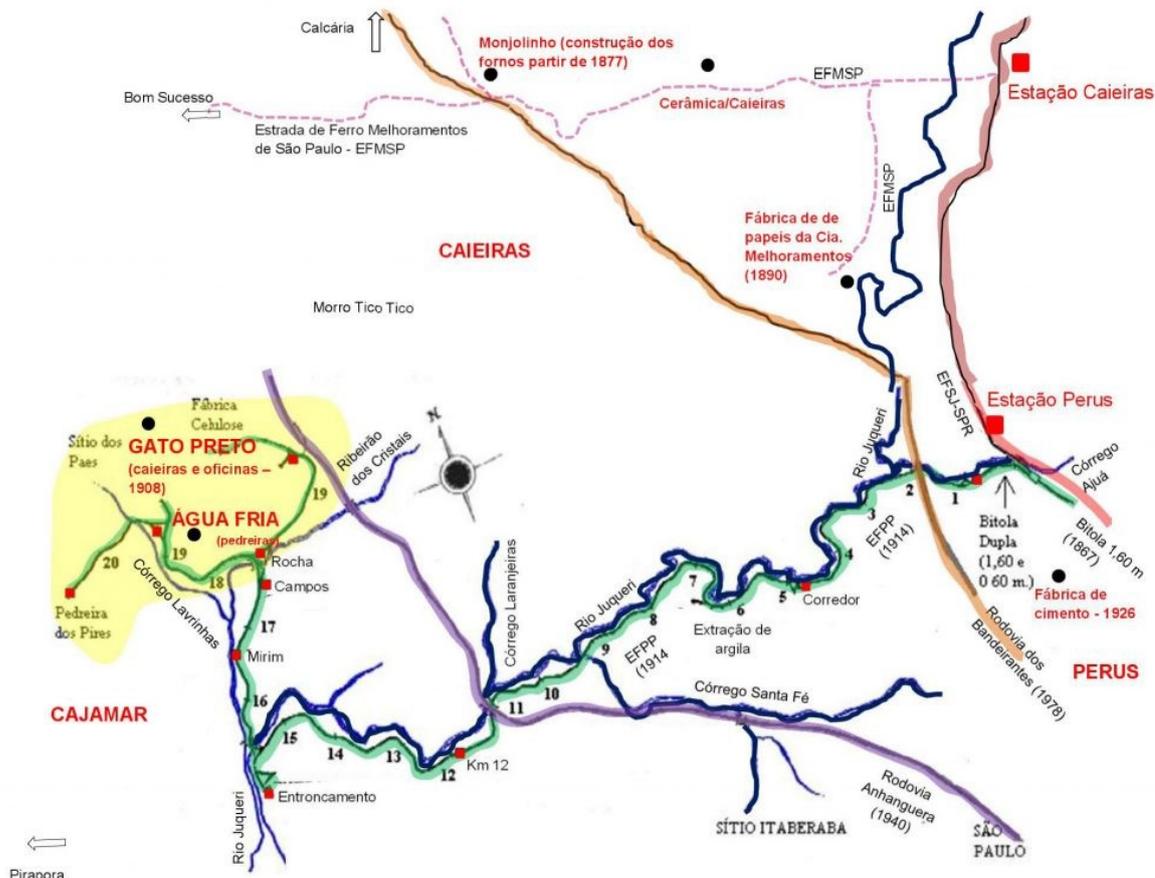
¹⁰⁹ Segundo Souza (2002), dependendo da gestão urbana, esse instrumento urbanístico assumia o nome de “operação interligada”, “urbanização consorciada”, “operação urbana”, dentre outros. Finalmente, no texto do Estatuto da Cidade, teve a terminologia ajustada para “operação urbana consorciada” (OUC). Sua racionalidade consiste na parceria público-privada (PPP) para a renovação urbana de uma área zoneada para tal, segundo normas específicas de uso e ocupação do solo. O papel do Estado é coordenar a operação e capturar mais-valias na forma de taxas, formando um fundo cuja aplicação já deve ser definida na lei que implementa o instrumento. O interesse dos setores produtivos privados está exatamente na renovação urbana, uma vez que se amplia a possibilidade de transformação de uso na localização da operação, com flexibilização diferenciada nas limitações administrativas, garantindo edificar em níveis comparativamente maiores. Uma OUC basicamente se utiliza do esquema “valor de troca” do solo, ou seja, a renda fundiária, orientando o futuro uso, o que estimula maiores preços de monopólio, base da garantia do interesse privado na PPP. Como todo instrumento urbanístico, pode assumir um caráter reformista ou não, dependendo da forma como os bônus da riqueza gerada são capturados e socialmente redistribuídos pelo Estado.

do patrimônio existente na área. Inclusive, nenhum repasse das receitas advindas do potencial adicional se fez a nenhum fundo municipal específico ao setor cultural (SÃO PAULO, 1995a, 2002, 2004), o que apenas reforça a tese de Scifoni de “não-centralidade” do patrimônio na gestão pública.

Ainda um último caso é apresentado pela autora, dessa vez na periferia urbana paulistana: a Estrada de Ferro Perus-Pirapora. Corresponde à infraestrutura construída no início do Século XX, tendo sido seu primeiro trecho inaugurado em 1914, para transporte de matéria-prima entre uma mina de calcário na atual cidade de Cajamar e uma fábrica de cimento Portland situada em Perus (zona noroeste do município de São Paulo); foi feito ainda um prolongamento para Gato Preto, onde se dava uma primeira fase de beneficiamento, constituindo-se em três pátios interligados pela estrada (figura 28). Associada à cultura operária, a demanda pela proteção da Estrada partiu exatamente dos antigos funcionários, sendo a linha férrea, o material rodante e instalações fabris tombados em 1987 pelo Condephaat, ano em que a exploração mineral e a produção de cimento foram desativadas. Em adição, foi normatizada ainda uma proteção do entorno da estrada da ordem de 300m para cada um dos seus lados (SÃO PAULO, 2022c; SCIFONI, 2018).

No início dos anos 2000, a construção do Rodoanel de São Paulo acabou por estimular a reconversão de usos em uma extensa área da zona noroeste, permitindo-se a instalação de galpões logísticos. O Condephaat aprovou, à época, o cancelamento parcial do tombamento do bem, eliminando da proteção os três pátios, de forma a permitir a reativação da extração, armazenamento e beneficiamento mineral. Sobrou, no caso, o “meio” da estrada de ferro, destituída das pontas que interligava. Não se tratou de valorização locacional explorada pelo mercado imobiliário residencial mais alto padrão, típicas de processos de gentrificação, nem como reforço de “vetores espaciais das elites”. Pelo contrário, o caso apresenta estratégias específicas do capital em se apropriar de rendas de monopólio pela mais lucrativa utilização do solo, segundo as novas condições de mobilidade metropolitana decorrentes de investimentos públicos: o valor de troca definiu o uso! ...e isso não incluía o patrimônio. Assim como nos casos da Faria Lima, o cancelamento parcial do tombamento da Perus-Pirapora viabilizou a extração de renda do solo, retirando-lhe limitações administrativas e condicionando o produto imobiliário ao uso mais rentável para a localização urbana.

Figura 28 – Desenho esquemático da localização dos elementos da Estrada de Ferro Perus-Pirapora.



Legenda: “À esquerda, em amarelo, localiza-se a região de grande concentração de jazidas calcárias, onde foram formados os assentamentos operários dos trabalhadores de Gato Preto e Água Fria e à direita [...] a localização da fábrica de cimento, cujo entorno foi também constituído de vilas para os trabalhadores da Cia. Brasileira de Cimento Portland Perus. No alto [...], observa-se a localização das principais unidades fabris que pertenceram à Cia. Melhoramentos de São Paulo. Em suas proximidades estabeleceram-se mais de 30 vilas para acomodação de seus trabalhadores. Em verde, vê-se o trajeto da Estrada de Ferro Perus-Pirapora, [...] e seus pontos de parada; em lilás, a Rodovia Anhanguera, inaugurada em 1940; em rosa o traçado da Estrada de Ferro Santos Jundiáí, da SPR, inaugurada em 1867; em ocre, a Rodovia dos Bandeirantes, inaugurada em 1978. Acima, em rosa pontilhado, o trajeto da Estrada de Ferro da Cia. Melhoramentos de São Paulo. As estradas de ferro pertencentes às empresas operavam no transporte de material e pessoal entre as vilas e unidades de produção até as estações da [São Paulo Railway]. Desenho sem escala” (JERONYMO, 2017, [n.p], grifos nossos). Fonte: Modificado e ampliado por JERONYMO (2017), a partir de JERONYMO (2016, 2011), com base em <http://efperuspirapora.blogspot.com.br/p/historia.html>. Fonte: JERONYMO (2017).

Os três casos possuem características comparáveis ao que foi apresentado brevemente sobre Fortaleza. Primeiro, não se restringem aos vetores espaciais das elites, tendendo, por outro lado, a ter uma abrangência aparentemente inespecífica, sugestivo de um palimpsesto de rendas estrategicamente especializadas e espacialmente descontínuas, fragmentadas, exatamente como definia Topalov (1984). Esses ajustes do patrimônio se concretizam sob uma extensão espacial similar à da deterioração identificada em Fortaleza,

resultante de uma ação política deliberada nos arranjos institucionais exatamente na fase de sustentabilidade da preservação. Dessa forma, a sua relação com a potencialização de rendas de monopólio é uma hipótese mais do que contundente.

Uma segunda característica é o fato de o órgão que tutela esses tombamentos ser estadual, o que pode trazer algumas questões sobre as capacidades institucionais diferenciadas de estados e municípios na gestão da preservação em relação à expertise do IPHAN, que sempre foi a instituição de referência no tema. Como apresentei anteriormente, a maioria vertiginosa dos bens atingidos por deterioração em Fortaleza possuem sua proteção gerida ou pelo estado ou pelo município. Dessa forma, o “controle da pauta” nas reuniões do Condephaat sobre o interesse mercantil do solo é uma hipótese que não deve ser descartada. Afinal, seu papel foi fundamental na mediação da captura da renda fundiária sobre o patrimônio, ao aprovar a execução de obras que comprometeram seriamente valores culturais dos bens imóveis: “O ajuste permite produzir legalidade onde antes não existia tal possibilidade e, com isso, garantir a realização do valor e o lucro máxima na produção imobiliária a partir do momento em que elimina uma barreira ou obstáculo: o patrimônio” (SCIFONI, 2018, p. 211).

O ajuste do patrimônio é na verdade uma manifestação de “*deregulated regulation*” (AALBERS, 2016), ou regulamentações desreguladoras¹¹⁰. Segundo Aalbers (2016), o mercado formal não prescinde da existência de legalidade para a realização das mercadorias na forma de capital. Essa é uma condição inclusive necessária à garantia do retorno de investimentos realizados por terceiros na produção. Dessa forma, não existe exatamente uma desregulamentação absoluta em curso, pelo avanço de uma lógica ultraliberal, segundo a qual somente o que for mercantilizável permanece de pé, mas uma seletividade entre normas que são abolidas e outras que se impõem sobre as anteriores. A produção de legalidade é inerente à necessidade de reprodução ampliada do capital.

A falência de “partes” da norma é, portanto, uma característica seletiva, e, nos casos apresentados, evidenciam o protagonismo do economicismo sobre o patrimônio na gestão urbana. Aprovaram-se contraditoriamente “destombamentos”, apagamento de vestígios arqueológicos, construção de simulacros e demolição do suporte material do patrimônio, segundo uma lógica que não traduz o longo debate internacional sobre como intervir nos bens, inclusive negligenciando as diretrizes da própria norma de preservação (as resoluções estaduais do Condephaat). Pelo contrário, se privilegiou o atendimento a demandas

¹¹⁰ Tradução sugerida pelo Prof. Dr. Renato Pequeno, em notas de orientação de pesquisa.

econômicas unilaterais dos agentes envolvidos, garantindo a apropriação da mais-valia fundiária. Os ajustes foram necessários à viabilização da estratégia que antecipa a captura da renda por agentes privados: a liberação do solo privado das limitações administrativas que restringem a captura de sua valorização. A intervenção no Parque do Povo, que é de propriedade pública, também se volta indiretamente a isso, na medida em que se extingue a sua possibilidade de utilização pelos grupos não consumidores dos novos produtos imobiliários da Operação Faria Lima, “corrigindo” socialmente a localização.

O patrimônio se torna apenas uma ideia acessória na garantia contraditória da captura otimizada da renda, comprometendo-se irreversivelmente o suporte material – o imóvel – e as práticas sociais a ele associadas. Resistindo em posição periférica na gestão pública, e, portanto, à reprodução do capital no espaço urbano, a cultura e o patrimônio figuram, nesses contextos, exatamente como *resíduo* (LEFEBVRE, 1998). A mediação entre imóvel e mercadoria feita sob o *ajuste do patrimônio* acaba sendo legitimadora de atitudes opostas à preservação.

Por último, o que ainda precisa ser explicado é o escopo da “destruição do patrimônio”. Para tanto, sugiro analisá-la, primeiro, em cima da crítica da oposição entre patrimônio material e patrimônio imaterial:

“...O patrimônio cultural tem como suporte, sempre, *vetores materiais*. Isso vale também para o chamado patrimônio imaterial, pois se todo patrimônio material tem uma dimensão imaterial de significado e valor, por sua vez todo patrimônio imaterial tem uma dimensão material que lhe permite realizar-se. As diferenças não são ontológicas, de natureza, mas basicamente operacionais.” (MENESES, U. 2012, p. 31, grifos do autor)

O autor denuncia que tal posição diz respeito antes à forma como historicamente se desenvolveu a gestão da preservação do patrimônio brasileira, do que a uma divisão lógica do patrimônio em categorias. A segmentação entre material e imaterial diz respeito na verdade ao reconhecimento tardio dos saberes e fazeres, o que gerou formas de gestão apartadas entre si. Segundo o autor, se trata antes de um “deslocamento da matriz operacional” do patrimônio, e não exatamente de uma nova extensão do próprio conceito. No caso dos bens imóveis, o problema se revela quando do tratamento do seu valor cultural enquanto apenas materialidade em si, destituída das formas de apropriação social e de sua relação no cotidiano dos usuários do lugar – destroem-se não apenas valores cognitivos, mas também formais, afetivos e pragmáticos. Essa visão levada às últimas consequências admite que um bem imóvel como o Sítio Itaim possa ser reconstruído apenas por seu “valor de aparência”. Já sem nenhuma relação com os grupos sociais que o haviam originalmente produzido (valor cognitivo), nem com aqueles que se apropriaram dele histórica e cotidianamente (valores formais e afetivos), o

novo edifício é a recuperação cenográfica de um bem para consumo visual, constitui-se, dessa forma, na fabricação de um simulacro.

Dessa forma, soma-se ao desrespeito à expertise historicamente acumulada na prática preservacionista também a negação dos vínculos entre práticas sociais e materialidade. No caso do Sítio Itaim-Bibi, o substrato arqueológico foi sumariamente extinto, destruindo a informação ainda desconhecida sobre a época e sociedade que produziu o bem. No Parque do Povo, se destruiu também a própria materialidade, expulsaram-se os grupos sociais que efetivamente se apropriavam dele desde o seu surgimento, provavelmente eliminando os vínculos subjetivos em definitivo. Na Estrada de Ferro Perus-Pirapora, outra vez a eliminação parcial da materialidade, e o desrespeito às demandas originais do movimento social de operários solicitando sua preservação (valor afetivo). Em todos os três, as soluções finais da política de preservação levaram em conta basicamente interesses econômicos em detrimento das formas que os grupos sociais se apropriavam seus patrimônios e os valoravam. A destruição se registra assim não apenas sobre a materialidade, mas sobre o conjunto de práticas e representações sociais que antes creditavam significado a esses bens no presente.

O patrimônio – que *ontologicamente* não é segmentado entre material e imaterial, entre coisa física e grupos sociais que o interpretam como seu – é relegado então à condição de resíduo. Ao serem mediadores do solo urbano enquanto mercadoria, aqueles bens acabaram sendo destituídos de valores que permitiam reconhecê-los enquanto tais. Parte dos mecanismos para tanto são, contraditoriamente, aqueles inerentes à própria política de preservação de São Paulo, ajustada à lógica mercantil apartada, de maneira a permitir a reprodução otimizada do capital no espaço urbano. Admitindo-se a predominância do valor e dos lucros da produção imobiliária e do solo urbano, o patrimônio perde sua “centralidade” até na própria política de preservação. O ajuste do patrimônio é definitivamente uma das manifestações possíveis do ajuste do capital, pelo qual se engendra ideológica e materialmente a destruição criativa (HARVEY, 1992, 2013).

5 O ESGOTAMENTO DO PARADIGMA REFORMISTA

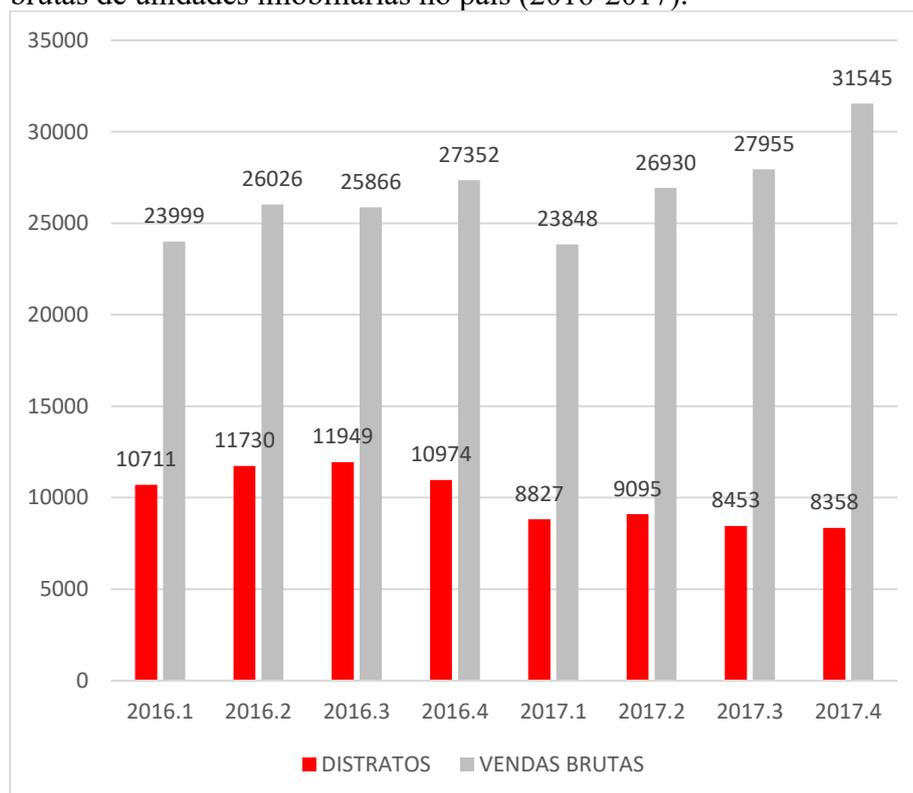
O desafio de pesquisa colocado foi explicar o impasse na política de preservação em Fortaleza como uma resposta dos arranjos institucionais locais a pressões econômicas sobre o solo urbano. Em contraponto à desaceleração ou interrupção prática identificada nos fluxos de patrimonialização e sustentação da preservação, foi notável a promoção de instrumentos de política urbana especificamente imobiliário-mercantis, flexibilizando-se regulamentações de uso e ocupação do solo existentes, especialmente no zoneamento e seus parâmetros. Sob o declínio do paradigma reformista, na década de 2010, a acumulação capitalista reassumiu seu protagonismo na seleção dos problemas urbanos e suas respectivas soluções, apontando a exacerbação de características eminentemente empresariais na gestão urbana em Fortaleza. A ideia central deste capítulo é, portanto, apresentar os obstáculos que condicionaram e condicionam o impasse na política de preservação, resultantes da articulação entre Estado e arranjos produtivos. Para tanto, se analisam recortes da relação entre produção do espaço urbano e renda fundiária e o papel mediador dos arranjos institucionais nessa relação.

A flexibilização do zoneamento urbano, longe de estratégia restrita a Fortaleza, tem se difundido, no mesmo período, em escala ampliada, nas emendas e revisões de planos diretores no país na última década. As alterações normativas, frequentemente focadas na mercantilização dos valores de uso do solo urbano, apenas reforçam a agência simultânea do estrangulamento de conquistas sociais anteriores e o aguilhoamento do paradigma ultraliberal, delimitado pelas *regulamentações desreguladoras* (AALBERS, 2016). O conflito resultante da segmentação entre a reprodução simbólica e material da vida urbana – expressa na consolidação de direitos culturais e ambientais – e o reforço da lógica da mercadoria implicada ao solo urbano toma novos contornos, sinalizando o papel estratégico das cidades enquanto espaço privilegiado da impulsão ao crescimento econômico. Dessa forma, o Estado vem retomando ativamente o papel histórico que suscitou seu surgimento na modernidade: criar contratendências às taxas decrescentes de lucro.

A nova crise de meados dos anos 2010 no setor imobiliário brasileiro tem funcionado como principal argumento à readequação das limitações administrativas ao uso e à ocupação do solo urbano. Como dito, a crise se evidencia enquanto condição de superacumulação, quando excedentes de capital não encontram destinação lucrativa, ou seja, tem sua circularidade interrompida, desvalorizando-se. Se restringimos didaticamente o problema ao imobiliário, significa que as mais-valias da produção (excedente do trabalho), do

solo (renda) e do capital monetário investido (juros) ficam temporariamente impedidas de serem extraídas. Com a queda nas vendas líquidas (vendas brutas menos os distratos), um dos principais indicadores da crise no setor, os imóveis não se realizam enquanto mercadoria, estancando o fluxo do capital.

Gráfico 1 – Evolução quadrimestral do número de distratos e vendas brutas de unidades imobiliárias no país (2016-2017).



O percentual de distratos sobre vendas brutas foi em média de 43,76% em 2016, e 30,13%, em 2017, tendo baixado a 26,5% no último trimestre da série. Elaborado pelo autor. Fonte: Câmara Brasileira da Indústria da Construção (2019).

A nova crise de meados dos anos 2010 revelou, portanto, a contradição das políticas de crescimento, especialmente no segundo mandato do governo Lula. À época, exatamente para estancar a progressão de outra crise, na gestão federal se evidenciou a concorrência simultânea da promoção da matriz reformista nas agendas locais de gestão e planejamento urbanos e o *empresariamento* (HARVEY, 1996) como matriz de referência à produção imobiliária. Tanto o crescimento da renda familiar apoiada no aumento real do salário-mínimo ao maior acesso ao crédito imobiliário, facilitado pela redução da taxa SELIC¹¹¹, quanto a ampliação dos prazos de pagamento e a criação de programas específicos

¹¹¹ Segundo a série histórica do Banco Central, a SELIC, taxa referencial de juros no país, se iniciou em 25,36% ao ano, no primeiro mês do primeiro mandato de Lula, chegando a 8,75% a.a. em setembro de 2009. A taxa mais baixa do século foi fixada pelo Copom a 1,90% a.a., em setembro de 2020, durante o governo Bolsonaro, como

de financiamento serviram à aceleração da demanda efetiva por imóveis novos, impulsionando a sua produção também a classes sociais que não tinham acesso ao mercado imobiliário formal.

“O aumento da disponibilidade de recursos será um dos aspectos mais relevantes no direcionamento da produção do mercado imobiliário para imóveis de menor valor. A disponibilidade de empréstimos do SBPE, na faixa do SFH, fornece aos incorporadores condições diferenciadas de captação de recursos, por serem beneficiadas por menores taxas de juros.” (RUFINO, 2016, p. 61)

O volume financiado pelo SBPE na aquisição e construção de imóveis passou de 34 bilhões ao ano, em 2009, a 79,9 bilhões, em 2011, um aumento vertiginoso de 135%; da mesma forma, o número de imóveis financiados saltou de 303 mil a 493 mil, no mesmo período (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA, 2011). As oportunidades de acesso a crédito na produção, eventualmente combinadas ao crescimento do VGV (Valor Geral de Vendas) pela abertura de capital na Bolsa de Valores, permitiram a diversas empresas de incorporadoras ampliarem geograficamente seu capital fixo, em busca de investir em “mercados de reserva” pouco explorados.¹¹²

Revelando a inflexão geográfica da produção imobiliária em direção ao Nordeste, a participação regional nas contratações de crédito pelo SBPE passou de 3,85%, em 2000, para 13,94%, em 2010 (RUFINO, 2016)¹¹³. Em Fortaleza, por exemplo, sob influência de empresas nacionais recém-inseridas na produção imobiliária local, a autora identifica uma estratégia de diferenciação dos produtos imobiliários: “...a segmentação da produção imobiliária corresponde ao processo de direcionamento dos produtos a perfis econômicos específicos, [...] que procuram explorar necessidades, desejos e capacidades de pagamento, particulares a cada classe” (RUFINO, 2016, p. 235).

Isso serviu de base a uma maior especulação no setor, uma vez que, como a oferta produtiva sobrevém ao aumento da demanda efetiva por habitação, a última pressiona a composição dos preços de imóveis a subir. Portanto, a criação de demanda efetiva, pela elevação de uma parcela da população à condição de consumidores de imóveis, acabou induzindo à criação artificial de escassez do produto, o que, por sua vez, pressionou os preços

medida de aceleração do crescimento econômico após o início da pandemia de Covid-19.

¹¹² A transposição regional de excedentes lucrativos visa, claro, o aumento da acumulação produtiva, sendo a manifestação espacial do ajuste do capital, revelando-se como uma estratégia de superação da crise de 2008. Essa “lógica de expansão de fronteira” é inerente à acumulação capitalista.

¹¹³ Incorporadoras imobiliárias de capital de capital aberto como Helbor, Rodobens, Cyrela, Gafisa, Tecnisa e Rossi expandem sua atuação para Fortaleza (Fonte: LEHAB – Laboratório de Estudos da Habitação. Quadro de mudanças na produção habitacional em Fortaleza (Dossiê). Banco de dados do LEHAB, 2019-2020). Rufino (2016) destaca ainda, a partir de 2009, a entrada da Goldfarb (Grupo PDG) e da Brookfield; Moura Dubeux, de Recife, a partir de 2007.

das mercadorias-solo e mercadorias-imóveis a aumentar. Afinal, nos termos de Lojkin (1979, 1997) e Carlos (2017), a valorização fundiária e imobiliária tem a escassez como fator essencial, se revelando na assimetria de acesso aos benefícios da urbanização.¹¹⁴

Um aspecto relevante foi o aumento das atividades da construção civil, cujo Valor Adicionado Bruto (VAB) sofreu um crescimento vertiginoso, passando de 114,8 bi em 2008 a 306 bi em 2014 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008, 2014). Somente em 2009, na construção civil cresceu o número de contratações em 6,2% (CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, 2016). No período, são ainda as obras de infraestrutura a ter a maior participação no valor total em construção civil, decorrência dos investimentos públicos agenciados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Entretanto, o crescimento da participação das incorporações privadas na composição demonstra o peso econômico adquirido por esse setor. Enquanto em 2008, o imobiliário respondia por apenas 37,2% de participação no VAB da construção civil, em 2015 chega a 46,7%, sendo a maior parte (28,3%) referente a obras residenciais, condição que se manteve similar até hoje (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008, 2015, 2017, 2020)¹¹⁵.

O progressivo aumento relativo na oferta de imóveis sem liquidez nos anos seguintes atuou como principal vetor de crise no setor. Sob a perspectiva de desvalorização do estoque, a crise evidenciava o decréscimo do lucro necessário à acumulação, e a impossibilidade de reinvestimento do capital na manutenção do ciclo produtivo. Um ajuste inevitável à reversão da insolvência imobiliária é, portanto, a “destruição do capital”, cujos indicadores se revelam não apenas da desvalorização do estoque, mas na inadimplência dos créditos de financiamento adquiridos a bancos e seguradoras e na ociosidade do capital fixo e da força de trabalho.

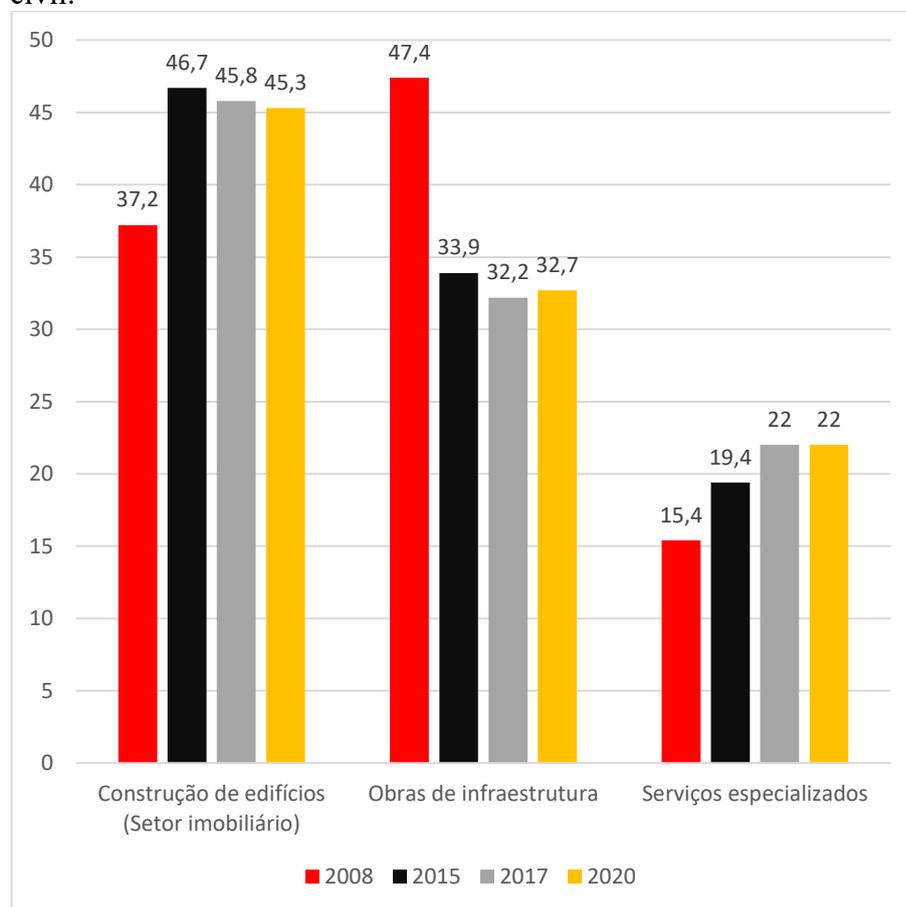
“[...] o capital produtivo pode fazer seguro de suas próprias mercadorias, pagando adiantado para seguradoras uma pequena porção do valor total que suas mercadorias realizarão. Se essas mercadorias não forem vendidas, então a seguradora fica encarregada de embolsar o dinheiro que se deve à instituição financeira que adiantou

¹¹⁴ A especulação no preço do solo acabou figurando, por exemplo, como empecilho no acesso às melhores localizações urbanas a empreendimentos do Minha Casa Minha Vida, reforçado pela concentração fundiária (escassez factual, historicamente constituída) nas cidades brasileiras e pela não vinculação do programa aos instrumentos dos planos diretores da década de 2000, como as ZEIS de vazios. Sobre Fortaleza, Rufino (2016) aponta à formação de uma “coroa imobiliária” – ao sul da cidade – de valorização do solo no fim dos anos 2000, envolvendo Messejana e Maracanaú, município vizinho, tanto por empreendimentos para a faixa de consumidores de renda até três salários mínimos, quanto de três a seis salários mínimos.

¹¹⁵ No exemplo, a participação das incorporações imobiliárias no VAB da construção civil representa a produção stricto sensu. O setor imobiliário é mais complexo, também envolvendo atividades que o IBGE computa enquanto serviços, como projetos de engenharia, arquitetura e corretagem (administração, publicidade, vendas e aluguéis. Topalov (1979) sustenta, por exemplo, que os custos da corretagem são extraídos da renda fundiária.

os recursos. O capital produtivo se envolve numa capilarizada rede financeira.” (BOTELHO, 2014, p. 82)

Gráfico 2 – Participação percentual no VAB, por setor da construção civil.



Elaborado pelo autor. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008, 2015, 2017, 2020).

Dessa forma, a contratação de financiamento pelo SBPE sofreu queda: enquanto em dezembro de 2014, o volume de empréstimos para aquisição e construção de imóveis atingiu o ápice de R\$ 10,6 bi, em dezembro de 2016 o montante mal chegava à metade, caindo a menos de 3 bi nos meses subsequentes (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA, 2015, 2017a, 2017b). Os resultados da “destruição do capital” são imediatos: somente em 2016, segundo o IBGE, 3972 empresas do setor imobiliário decretaram falência no país, ano em que o CBIC registrou o maior número de distratos imobiliários da década, mais de 45 mil. O IGMI-R, indicador de preço global dos imóveis brasileiros criado em 2014 para averiguar tendências e oportunidades do mercado residencial, apontava entre 2015 e 2016 uma variação descendente, oposta à do IGP-M, que mede a inflação a partir do preço sobre diversos bens e produtos. Por

outro lado, o preço dos aluguéis no país disparava, acompanhando o indicador de inflação (PINCCHETTI, 2016).

“Está em curso [...] um ajuste no mercado de imóveis residenciais no Brasil que, se de um lado não tem os contornos quantitativos necessários para caracterizar um evento de estouro de bolha, por outro mostra claramente que a recessão vem impondo uma nova dinâmica aos preços do setor.” (PINCCHETTI, 2016, p. 12)

As estratégias de reversão da crise começariam, então, a se apresentar claramente em dois níveis da política urbana: simultaneamente, tanto como estratégia nacional quanto estratégia local. O ponto de inflexão foi dado pelo Golpe de 2016, dando margem à aceleração da agenda ultraliberal, com a maior participação do Estado na recuperação econômica: “[...]os lançamentos imobiliários apenas crescem no último trimestre de 2016 — com 35,3% dos lançamentos no ano — provavelmente já refletindo uma pequena *retomada da confiança das empresas, após o impeachment e o início do programa de reformas legislativas*” (CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, 2016, p. 32, grifo nosso). A “fé” dos investidores precisava novamente encontrar sua racionalidade na segurança jurídica de retorno lucrativo do capital, o que somente poderia ser feito pelo restabelecimento das condições favoráveis à produção.

Nesse contexto, vários informes imobiliários da época apontam as perspectivas de uma política fiscal de “incentivos e subsídios” abertas pelo Governo Temer: a flexibilização da CLT, a desoneração de impostos aguardada como resultado da austeridade demandada nos gastos públicos, o controle da inflação seguido da queda na taxa de juros... Entretanto, algumas regulamentações específicas merecem destaque. No âmbito das transações imobiliárias, a nova redação da Lei dos Distratos (BRASIL, 2018) transferiu parte da responsabilidade ao adquirente inadimplente em caso de desfazimento do contrato, de forma a proteger o capital investido na obra imobiliária. A lei confirmou uma decisão favorável dada pelo STJ ao assunto, de que o produtor imobiliário retenha a comissão de corretagem e aplique uma pena convencional não superior a 25% da quantia paga, ou não superior a 50%, caso a obra tenha sido feita sob o regime de patrimônio de afetação¹¹⁶. No caso do adquirente já estiver utilizando o imóvel para moradia, o produtor imobiliário retém também as despesas relativas à manutenção, como taxas de condomínio e impostos (CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, 2018).¹¹⁷

¹¹⁶ Mecanismo pelo qual o empreendimento imobiliário se torna um bem separado do patrimônio da incorporadora, possuindo CNPJ próprio, constituindo-se em uma SPE – Sociedade de Propósito Específico. Foi sancionada no primeiro governo Lula, pela lei 10.931/2004, de forma a garantir que os recursos de terceiros sejam efetivamente investidos na obra e não sofram eventuais desvios por problemas financeiros da empresa.

¹¹⁷ É oportuno lembrar que a proposta de reforma tributária apresentada por Paulo Guedes em julho de 2020 isentava de impostos as vendas de imóveis. Nas palavras do presidente da CBIC, José Carlos Martins, “a compra

Na questão do crédito imobiliário, a flexibilização de acesso ao financiamento foi outro incentivo à produção, ampliando significativamente o leque de investidores. Mudanças nas regras para o cumprimento da exigibilidade mínima de recursos que os bancos deviam destinar ao crédito habitacional no Brasil foram dadas na Resolução 4676/2018, do Banco Central, com a intenção objetiva de ampliar o volume de créditos disponíveis no sistema bancário. Por exemplo, não há mais exigibilidade de compor 52% dos créditos segundo as regras do SFH relativas às taxas de juros (relativamente as mais baixas) e ao limite de valor do imóvel; bancos podem agora vincular suas operações de crédito superiores a 36 meses a indexadores e taxas de mercado; da mesma forma, o teto de financiamento com base no FGTS foi elevado a 1,5 milhão por unidade habitacional; além disso, imóveis próprios ou de terceiros podem ser dados em garantia nas operações de crédito residencial (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018; CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, 2018).

Esses procedimentos elencados contribuíram para a *inflexão ultraliberal* na produção imobiliária, especialmente a habitacional, cuja sujeição ao mercado financeiro vem se tornando cada vez mais intensa: “Tornando-se investimento financeiro, a produção imobiliária é submetida aos interesses dos investidores, que se movimentaram no sentido das oportunidades mais rentáveis” (RUFINO, 2016, p. 63). Indicadores incisivos são os crescentes investimentos, desde os anos 2000, em instrumentos financeiros de crédito imobiliário, como CRIs ou Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) nas operações do setor, que combinam extração de mais-valias e ampliação de crédito. Sendo um investimento em renda fixa, oferecem muito menos risco do que, por exemplo, o mercado de ações¹¹⁸. Geralmente se tornam um investimento relativamente lucrativo que outros tipos de renda fixa, como a poupança, especialmente quando a SELIC atinge níveis mais baixos.

de um imóvel não é consumo, é investimento. A CBIC capitaneou essa briga por acreditar que um aumento da carga tributária seria negativo para o setor como um todo, além de refletir na vida das pessoas. O cidadão pode viver sem um carro, sem roupa nova, mas não sem moradia” (CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, 2020). É notável como o discurso implica ao direito à moradia a justificativa para a extinção do ITBI, seja qual for o tipo de consumidor. O presidente ainda sugere que o preço dos imóveis iria baixar, pela simples desoneração estatal, sem aludir a outros efeitos imprevisíveis do mercado financeiro sobre a produção imobiliária e ao próprio regime de escassez, que deflagra circunstancialmente a valorização imobiliária-fundiária.

¹¹⁸ Sendo renda variável, os riscos de aplicação em ações refletem eventuais decréscimos no valor das cotas, dentre os quais, aumento do preço do dólar motivando o refluxo de investimentos estrangeiros, revenda de ações da empresa motivadas por melhores investimentos em outros setores econômicos ou empresas diretamente concorrentes mais lucrativas, investimentos gerais realizados pela empresa que não encontram retorno lucrativo, assim como o desinteresse de novos investidores em comprar as cotas da empresa sob regime de desvalorização, conduzindo a processos de endividamento e falência, cujo ônus é compartilhado com os acionistas, que são, na essência, também proprietários. Dessa forma, a empresa reduz ou anula aos acionistas o repasse, sobre o capital investido, de juros (taxados pela Receita Federal), dividendos (isentos) e bonificações (isentas, a não ser que se tratem de ações, podendo sofrer taxaçaõ na venda, se o volume financeiro da operação superar 20 mil em lucros).

Os FIIs, por exemplo, se apoiam em duas estratégias gerais de investimento, que podem vir combinadas. A primeira, que serviu de origem aos FII brasileiros na década de 1990, é a “estratégia de renda”, quando o investimento serve diretamente ao conjunto de operações do setor imobiliário, seja na aquisição de terreno, *retrofit*, compra, aluguel ou venda de imóveis. Quando a intenção é realizar edificar visando a venda ou aluguel, usualmente se fala em “estratégia de desenvolvimento”, que não passa de uma submodalidade da anterior. A estratégia de renda performa, assim os conhecidos “fundos de tijolo”, apoiados sobre um lastro imobiliário específico e objetivamente identificado na apresentação a investidores, sendo edificações inteiras ou partes delas, servindo a fins residenciais, hotéis, plantas fabris, lajes corporativas, galpões logísticos, lojas, salas comerciais, agências bancárias, instituições de ensino, dentre outros¹¹⁹. No caso, o cotista se torna proprietário, não sob o tradicional regime de condomínio, detendo uma unidade imobiliária inteiramente para si, mas de forma parcial, segundo o seu percentual de investimento, análogo ao modelo de propriedade de empresas de capital aberto. Assim, um único shopping center pode ter centenas e até milhares de proprietários, independente das unidades físicas disponíveis para locação, dependendo na verdade da forma que a cotização e o valor inicial de investimento foram definidos. O retorno financeiro se dá sob duas formas de captura de renda, ou aluguel ou venda do imóvel (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIROS E DE CAPITAIS, 2014; BRASIL, 1993).

A segunda é a “estratégia financeira”, quando o FII aplica seu capital ou em títulos específicos de dívida privada ou em títulos de renda fixa permitidos aos próprios FII. Os primeiros são conhecidos por Fundos de Recebíveis Imobiliários, ou “fundos de papel”. Os títulos são os CRIs (Certificados de Recebíveis Imobiliários) ou LCIs (Letras de Crédito Imobiliário), emitidos normalmente pelas incorporadoras através de empresas securitizadas, a

¹¹⁹ Para averiguar a relevância da participação de Fortaleza nesses modelos financeiros de crédito do setor imobiliário, mapeei a localização dos fundos de tijolo no Brasil, consultando os informes de FII do segundo trimestre de 2021 da Câmara de Valores Mobiliários (CVM). Do universo de 277 FIIs, considerou-se uma amostra de 126, dentre os quais 95 eram “fundos de tijolo”, 20 investiam somente em CRIs, 11 eram “fundos de fundos” e 3 operavam em modalidade híbrida, combinando a “estratégia financeira” e a “estratégia de renda”. Por volta de dois terços dos FII da amostra são negociados na bolsa de valores. Em Fortaleza, por exemplo, aparecem apenas dois fundos de tijolo: uma locação para a Loja Marisa na Praça do Ferreira e outra para o Banco do Brasil. O segundo é fruto de uma operação de *sale and leaseback*: o Banco do Brasil, antes proprietário do imóvel, público, o alienou ao FII, aplicando em seguida o recurso advindo da venda do imóvel nas suas operações financeiras. A partir de então, o Banco do Brasil passou ele próprio a ser locatário, alugando o imóvel ao FII. A grande maioria dos “fundos de tijolo” da amostra se encontram, na verdade, no estado de São Paulo, seguido por Minas Gerais, Rio de Janeiro, além de outros estados no sul do país, com raras ocorrências no Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Isso demonstra que pelo menos esse modelo de propriedade em cotas é regionalmente concentrado, sugerindo que a financeirização do setor imobiliário ocorra de forma bastante assimétrica no país. Já a localização geográfica dos ativos imobiliários dos fundos de estratégia financeira (CRIs) não é especificada nos informes, o que dificulta o mapeamento, diferente dos de renda. Da mesma forma, não se conseguiu mapear o lastro imobiliário da emissão de CRIs não cotizados por FII no site da CVM.

maioria das vezes negociados na bolsa de valores, como forma de capitalizar a produção, sendo resgatáveis após a venda dos imóveis correspondentes. Os CRIs e LCIs são lastreados pelo Valor Geral de Vendas (VGV)¹²⁰ da incorporadora declarado à CVM, ou seja, o patrimônio da empresa, no qual participa o volume precificado de terrenos e imóveis sob sua propriedade, enquanto garantia de retorno financeiro. Já no segundo caso, o FII se torna um “fundo de fundos”, comprando cotas tanto de outros FIIs, quanto de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC) e de Fundos de Investimento em Participação (FIP), além de CEPACs – os certificados de potencial construtivo emitidos por municípios¹²¹. A renda fundiária ainda está implícita nessa relação e continua, portanto, como critério preponderante de garantia do retorno financeiro dos “fundos de papel” e dos “fundos de fundos”.¹²² (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIROS E DE CAPITAIS, 2014)

Rufino (2016) ainda relaciona o lastreamento do VGV de empresas de capital aberto à aquisição de imóveis e terrenos, formando-se os *land banks* (bancos de terra). Dessa forma, o custo médio das ações alcançado ao final dos “Initial Public Offering” (IPO) em bolsa de valores se faz também sobre projeções de valorização do solo:

“[...] o vínculo da precificação das empresas com a terra faz com que a abertura de capital seja precedida por uma corrida pela formação de bancos de terra (*land banks*). O processo de precificação inicial dessas empresas foi baseado em projetar sobre o *land bank* existente, em um ciclo curto, a capacidade de geração de resultados [...]. Nessa lógica de determinação do preço da empresa, a “garantia de propriedade privada da terra” tornou-se condição central para uma valorização fictícia das empresas, baseada em expectativa de ganhos futuros.” (RUFINO, 2016, p. 68)

As estratégias de formação dos *land banks* são geograficamente determinadas pela inferência de crescimento das mais-valias urbanas. Dessa forma, se relacionam diretamente à formação de preços de monopólio sobre as localizações. As políticas urbanas nesse sentido servem como fator de projeção de preços do solo, uma vez que limitações administrativas mais flexíveis alinhadas a alocações de recursos públicos e privados no ambiente construído otimizam a formação de localizações relativamente mais propensas à elevação dos intervalos de renda fundiária. Garantindo antecipadamente a propriedade do solo nessas localizações, as empresas se capitalizam “ficticiamente”. Conseguir manipular a definição dos coeficientes de

¹²⁰ O VGV é o “valor potencial de vendas” de todos os bens da empresa. Nos termos que venho utilizando, seria a especulação sobre o preço total de mercado do seu patrimônio: produtos, terra, capital fixo etc.

¹²¹ Os CEPACs lastreiam a migração de potencial construtivo [*potencial flutuante*, segundo Castilho (2010)], permitindo ao proprietário optar por não utilizá-lo de forma imediata à sua extração do lote cedente, inclusive negociado-o no mercado. A tendência inevitável é que os lotes receptores estejam em localizações de maior preço de monopólio, caso não haja uma regulação por zoneamento que reorienta a aplicação locacional do potencial construtivo flutuante.

¹²² Estas não são as únicas formas de classificar os FII. Optei em apresentar a que julguei mais corrente em consulta a diversos informes de FII brasileiros, suficiente para entender a sua entrada na produção imobiliária.

aproveitamento do solo ou pelo menos adquirir informação privilegiada sobre os ciclos de planejamento e alocação de investimento público, são, portanto, hipóteses pertinentes à articulação entre setor imobiliário e arranjos institucionais.

Um último fator, específico à política de preservação nacional, se soma a toda essa conjunção entre rentismo e financeirização no setor imobiliário: o providencial veto no Decreto 25/1937, pelo presidente Temer, ao direito de preempção previsto a imóveis tombados. A preempção impõe que o imóvel, em caso de interesse de venda pelo proprietário privado, seja antes oferecido ao órgão público que tutela o tombamento. A regulamentação federal do direito de preempção foi ainda mais bem especificada no Estatuto da Cidade, em 2001 (BRASIL, 2008). O proprietário é obrigado a apresentar a proposta de compra por terceiro contendo preço, condições de pagamento e validade, sobre a qual o órgão público manifestará seu interesse ou não na aquisição. No caso de manifestação de interesse público contrária à compra, fica o proprietário obrigado a constituir a transação nos mesmos moldes da proposta apresentada.

Ou seja, o preço do imóvel não pode ser objeto de especulação posterior à manifestação pública, o que retira a elasticidade da captura da renda fundiária. Se o proprietário tiver utilizado um “laranja” como comprador fictício, de forma a precificar o imóvel sobre uma extração de renda excessivamente alta, provavelmente não encontrará depois um real comprador disposto a executar a proposta; da mesma forma, se tiver regulado o preço abaixo de qualquer possibilidade de crescimento futuro do intervalo de renda, também não poderá incorporar como valor de troca qualquer melhoria urbana prevista na localização específica. Em síntese, o fim da preempção a imóveis tombados sugere que, uma vez que ao solo se tenha reconstituído parte de sua função de mercadoria, as negociações contraditórias entre arranjos institucionais e produtivos a que Scifoni (2018) caracterizou como ajuste do patrimônio devam tomar um novo impulso.

Dessa forma, as regulamentações desreguladoras nos ciclos creditícios brasileiros – o fim da exigência de contingenciamento a regras do SFH no acesso ao crédito imobiliário, a elevação do teto no preço do imóvel financiado pelo FGTS, a indexação por taxas de mercado das operações de crédito superiores a 36 meses, a reprodução dos FIIs como modalidade de renda –, além do fim da preempção pública sobre a venda de imóveis tombados, apontam notavelmente a um fim: permitir o crescimento da oferta imobiliária a um consumidor de maior poder aquisitivo, não apenas para utilização própria, mas facilitando inclusive o investimento em terrenos ou imóveis objetivando a captura de renda.

A reorientação do produto imobiliário a uma faixa de consumidor de maior poder aquisitivo passou a ser identificada em diversos mercados locais. A imprensa especializada em negócios ressalta nos anos seguintes ao ápice da crise o papel dos imóveis residenciais de luxo na retomada do crescimento econômico do setor imobiliário: “o número de lançamentos dos empreendimentos para a alta renda cresceu 69,6% nos últimos 12 meses. No geral do mercado imobiliário, o avanço foi de 27,1%, com 88.620 unidades. [...] o mercado imobiliário de luxo cresce a um ritmo de 20% ao ano” (MENDES, 2018). A estratégia seria, portanto, aumentar a oferta a compradores dispostos a pagar pelo “excedente do consumidor”, que é o preço da mercadoria-imóvel condicionado pelo monopólio da localização (CASTILHO, 2010; HARVEY, 2013; SOUZA, 2002). Esse excedente nada mais é do que o pagamento das mais-valias aos produtores, necessitando que o Estado promova a abertura de novas “fronteiras” geográficas aos preços de monopólio, ao forjar localizações otimizadas à elevação de intervalos de renda fundiária (LOJKINE, 1997; TOPALOV, 1979, 1984).

Leal (2017), se detendo na relação entre grandes projetos urbanos e volume de lançamentos imobiliários a consumidores de alta renda em Recife, por exemplo, lança a hipótese de crise na acumulação urbana como a razão deflagradora de uma nova tendência ao empresariamento urbano nos arranjos institucionais:

“[...] há a necessidade premente por parte do capital de fazer com que os setores indutores da acumulação urbana capitalista voltem a crescer, especialmente, o mercado imobiliário dirigido às classes de alta renda, e que haja o retorno à cena dos grandes projetos urbanos metropolitanos capitaneados pelo papel do empresariamento das cidades exercido pelos governos estaduais e municipais. Dito de outro modo, a retomada dos arranjos institucionais de governança público/privada.” (LEAL, 2017, p. 541)

A complementariedade das políticas urbanas locais na inflexão ultraliberal começa, portanto, a se consolidar. Ao se privilegiar a formação artificial e a captura privada da renda fundiária nas cidades para “reaquecer o mercado”, sob o argumento de retomada do crescimento do PIB, as alterações normativas se apresentam como formas de ajuste do capital na reversão da crise. Sob a promoção ideológica das cidades como “motores do crescimento econômico”, não é controverso, portanto, que diversos informes das gestoras de FII brasileiras indiquem o aumento das limitações administrativas de uso e ocupação do solo como um risco ao investimento: “[...] a mudança de zoneamento ou regulatórios que impactem diretamente o local do imóvel, seja possibilitando a maior oferta de imóveis e, conseqüentemente, deprimindo os preços dos aluguéis no futuro ou que eventualmente restrinjam os possíveis usos do imóvel limitando sua valorização ou potencial de revenda”¹²³. Na verdade, “maior

¹²³ Os indicadores de risco ao mercado imobiliário são praticamente os mesmos nos materiais publicitários das

oferta de imóveis” como risco pareceria contraditório, se não se considera que uma das principais estratégias dos FII é exatamente realizar incorporações nas mais rentáveis localizações. O uso do termo em destaque se refere, portanto, à necessidade de promover a escassez como condição *sine qua non* à valorização, orientando-se a produção ao lucro em detrimento da demanda, com o alavancamento da exploração dos monopólios fundiários. A elasticidade na oferta não tem no número absoluto de imóveis realizados enquanto mercadoria (situação a que as gestoras de FII se referem indistintamente como “maior oferta de imóveis”) um indicador válido, mas, sim, na oportunidade de alcançar a maior composição possível no preço final de venda estipulado no mercado, ao concentrar territorialmente o investimento privado. Essa dinâmica é sugestiva do porquê da participação do VAB do setor imobiliário na construção civil brasileira ter se mantido sempre mais alta nos últimos anos, ultrapassando as obras de infraestrutura.

Portanto, *o papel dos arranjos institucionais locais seria antes legitimar a “superutilização” do solo*. Dessa forma, produtores imobiliários puderam reagir com maior rapidez às deflações de preço da mercadoria, ao aumentarem a participação relativa da habitação de alto padrão no valor adicionado bruto do setor. O investimento em solo urbano, seja na compra de imóveis velhos ou terrenos por incorporadoras, construtoras e empresas de capital aberto, alcança um novo patamar na sustentação da acumulação capitalista, exatamente pela possibilidade de extração das mais-valias fundiárias no ciclo produtivo imobiliário. Isso deve vir atrelado a um conjunto de medidas municipais que garantam ao investidor um robusto retorno financeiro, sugerindo sua aposta no aumento dos intervalos de renda. Sendo assim, caberia às gestões urbanas também “orientar” localizações à formação e aumento de preços de monopólio, abrindo novas fronteiras de acumulação urbana. Isso ressalta o novo protagonismo dado ao zoneamento nas políticas locais no decurso de medidas de reversão da crise.

Em todas as formas como se apresenta o zoneamento urbano, a variável central orientada à mercantilização do valor de uso das localizações tem sido os coeficientes de aproveitamento do solo, manipulados de forma a criar artificialmente mais potencial construtivo: planejamento de operações urbanas consorciadas, outorga onerosa do direito de construir (OODC) e da alteração do uso do solo (OOAUS) e emendas geograficamente localizadas de coeficientes de aproveitamento do solo. Afinal, é o coeficiente de

gestoras de FII no país, como a Credit Suisse. O texto acima citado chega a ser literalmente idêntico, um *copy and paste*.

aproveitamento o definidor da multiplicação do solo na produção imobiliária e, portanto, que restringe ou estimula a captura da renda fundiária diluída no preço da mercadoria-imóvel.

É nesse sentido que conduzo a hipótese de o tombamento, o entorno e o zoneamento especial de preservação, enquanto instrumentos, terem sido igualmente sujeitados às pretensões privadas de crescimento econômico socializadas pelos agentes públicos como “de interesse coletivo”. Dessa forma, considera-se a criação fictícia de potencial construtivo¹²⁴ o elemento de importância central nos fluxos decisórios das políticas espaciais em Fortaleza.

5.1 A limitação instrumental do plano diretor

De início, ao trazer à análise termos como reformismo e empresariamento urbano, me proponho a abordar tendências conjunturais. Considerando que o Estado possui autonomia relativa em relação à base econômica, significa dizer que as características de ambos os paradigmas podem se apresentar simultaneamente na gestão pública. A inclusão e formação da agenda nas políticas públicas e a implementação dos instrumentos são mediadas pela ação coletiva dos grupos sociais, que encontram no Estado uma instância privilegiada de controle, articulação e imposição dos seus interesses. Cabe lembrar que os paradigmas se impõem pela correlação de forças sobre o Estado, ora ao atendimento de demandas dos arranjos produtivos, ora à garantia do direito à cidade, mesmo que sob a dominância histórica da acumulação capitalista. O que vai determinar a ascendência de um ou de outro na gestão pública são, portanto, as possibilidades materiais de agência dos diferentes grupos sociais sobre os arranjos institucionais.

Retomo brevemente uma exposição anterior, portanto. A emergência de uma agenda progressista, voltada à Reforma Urbana, foi antes o reflexo de um aparente equilíbrio entre demandas dos arranjos produtivos e atendimento a direitos sociais, cujo ponto de inflexão havia sido a eleição de Lula à presidência em 2002. A política urbana passou a se moderar pelos princípios da Reforma Urbana, tendo por estratégia-chave a abertura de mais canais de participação democrática e controle social. O Plano Plurianual 2003-2007 instituiu, a exemplo, diversas “conferências norteadoras dos rumos das políticas setoriais” nas cidades, como a Conferência da Cidade, evento bienal que proporciona a participação popular no debate de objetivos e instrumentos do desenvolvimento urbano junto a governos locais e

¹²⁴ “Fictícia” porque não estaria baseada em uma projeção de infraestrutura urbana já instalada, mas em promessas de valorização de localizações específicas, por meio de instrumentos de política urbana complementares ao zoneamento.

representantes do setor privado (BRASIL 2003). Além disso, se ampliaram as possibilidades operacionais de reversão do histórico desenvolvimento desigual das cidades pela aprovação do Estatuto da Cidade – lei que trouxe um compêndio de instrumentos de base reformista para a política urbana –, passou a ter tratamento centralizado pelo recém-criado Ministério das Cidades.¹²⁵

Reconhecendo o problema que a segmentação histórica na implementação das políticas setoriais representava para o desenvolvimento do país, o ministério pôs a *integração* como objetivo central pelo Executivo nacional, abrindo caminho ao maior compartilhamento de responsabilidades com os demais entes federativos. Os técnicos do ministério fizeram então uma aposta estratégica nos planos diretores, constitucionalmente o instrumento básico da política urbana brasileira. A ideia era colocar a participação popular como elemento mobilizador de mudança de racionalidade dos planos, objeto de descrença quanto à sua capacidade instrumental de promover justiça social no espaço urbano.

Villaça (2005) já denunciava, entretanto, o quanto os planos diretores cumpriam uma função meramente discursiva de legitimação social da gestão urbana – o que chamou de *ideologia do plano diretor* –, enquanto era o zoneamento e seus parâmetros o que realmente interessava ao setor imobiliário. Gomes (2006) apresenta a mesma ideia, distinguindo entre “plano-discurso” e “plano-ação”. O primeiro termo se aplica a um documento repleto de princípios, objetivos e diretrizes condizentes com os anseios coletivos de uma produção do espaço urbano socialmente mais inclusiva, garantindo maiores direitos no compartilhamento dos bônus da urbanização. Entretanto, a capacidade instrumental do “plano-discurso” é minada exatamente ao não se oferecer nenhum conteúdo operacional a implementar. Essa “tradição” de separar princípios e objetivos, de um lado, e instrumentos, de outro, tem base na crença tecnocrática de que os movimentos sociais seriam incapazes de delimitar problemas tipicamente urbanos e conseqüentemente fazer proposições a partir de instrumentos urbanísticos. As gestões urbanas, a exemplo, tinham por costume regulamentar parâmetros de zoneamento a posteriori dos planos, elaborando, praticamente sem transparência, as conhecidas leis de uso e ocupação do solo.

“Não há como delimitar, em caráter prévio e geral, o conteúdo adequado para o Plano Diretor. Por se tratar de uma lei inicial sobre o desenvolvimento urbano, assunto a ser desmembrado e pormenorizado em outras leis, aparece sempre a questão sobre o que merece ser antecipado por ele e sobre o que é mais conveniente

¹²⁵ No âmbito específico à preservação, alguns programas também obtiveram destaque, como o Brasil Patrimônio Cultural. Apenas em 2006, o montante destinado à recuperação de bens tombados foi de mais de R\$114 milhões, representando um aumento de 300% em relação ao último ano do governo FHC. Da mesma forma, o Monumenta, programa que já era referência nas ações de preservação, teve um aumento na execução orçamentária de 1500% em relação ao ano 2000 (IPHAN, 2007).

ficar para um segundo momento. Na prática, a ascendência do Plano Diretor sobre a legislação local costuma atrair determinadas questões para aquele Diploma Legal, pois tal inclusão, além de conferir status, propicia maior estabilidade para o tratamento desejado. A abertura para participação popular potencializa ainda mais a diversidade de temas.” (GOMES, 2006, p. 102)

O equacionamento entre “plano-ação” e “plano-discurso” se apresenta exatamente no foco da estratégia do Ministério das Cidades. Em 2005, como parte do Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, o órgão implementou uma ampla campanha nacional pela revisão participativa dos planos diretores (Campanha Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos). Consistia basicamente na sensibilização e capacitação de agentes públicos municipais e representantes de movimentos sociais sobre o compêndio instrumental oferecido pelo Estatuto da Cidade. Três pontos se destacaram pelo tratamento central dado nas oficinas então promovidas pelo Ministério nos municípios: a função social da propriedade como elemento de questionamento à assimetria de acesso às melhores localizações urbanas – para tanto, se explicava, por exemplo, a distinção entre direito e usufruto da propriedade; a participação popular como forma de empoderamento dos movimentos sociais quanto à seleção dos problemas e soluções na política urbana; e a necessidade premente de antecipação do zoneamento para o plano diretor, cujo conteúdo seria o resultado de forças entre a capacidade de negociação entre movimentos sociais e representantes do setor privado. Ao Estado caberia oferecer a arena política de articulação dos diferentes interesses na elaboração dos planos, o que estranhamente lhe presumia uma atitude quase neutra quanto aos resultados.

Dessa forma, os Planos Diretores Participativos (PDPs) ensejaram um novo pacto social da produção do espaço urbano na década de 2000. O Município de Fortaleza aprovou o seu em 2009, após um conturbado processo de revisão. Iniciado já em 2002, antes mesmo do resultado da criação do Ministério das Cidades, a revisão se justificou pela própria obrigatoriedade imposta no Estatuto da Cidade a que todos os planos se adequassem a seus princípios e objetivos, além da recomendação de regulamentação dos instrumentos pertinentes a cada cidade. A PMF contratou, assim, a consultoria da Associação Técnica Paulo de Frotin (ASTEF), locada na Universidade Federal do Ceará, montando-se o escritório técnico nas dependências do Curso de Arquitetura e Urbanismo. Nomeado de LegFor, o contrato do projeto dispensava licitação, exatamente sob o argumento de “notório saber” da equipe técnica.¹²⁶

¹²⁶ Com base no parecer 131/2001 PA/PGM, processo 04696/2001.

Entretanto, as apresentações dos resultados intermediários de diagnóstico e do conteúdo do plano apenas revelava o caráter tecnocrático da definição de problemas e soluções. Não sem demora, os questionamentos à revisão se concentraram sobre a qualidade da participação popular, cujas características oscilavam entre o consultivo e o meramente informativo. Machado (2010) resgata, a partir de uma entrevista à imprensa local, como a visão dos coordenadores do LegFor sobre o limite de intervenção pela sociedade civil teria interferido na qualidade do processo participativo:

“Os argumentos manejados por eles evidenciam uma perspectiva que opõe os técnicos aos leigos. Compreendendo o PD como uma peça técnica, assumem um sentido de despolitização do debate e desqualificação de agentes sociais que não teriam formação acadêmica em arquitetura/urbanismo ou no campo do planejamento urbano.” (MACHADO, 2010, p. 230).

Presumivelmente, a inclusão de instrumentos reformistas do Estatuto da Cidade na minuta de lei não passava de uma menção literal, sem objetivamente esclarecer a metodologia de sua implementação, nem apontar a instituição dos canais previstos de acompanhamento democrático ampliado do desenvolvimento urbano, como o Conselho Municipal da Cidade. A principal argumentação crítica ao LegFor foi, então, capitaneada pela rede de movimentos sociais NUHAB (Núcleo de Habitação e Meio Ambiente)¹²⁷, na qual se destacavam em número as organizações de luta pelo direito à moradia, como a ONG CEARAH Periferia e a FBFF (Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza). O nivelamento do conhecimento em políticas públicas já vinha dos anos 1990, desde que o CEARAH Periferia havia criado sua Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular, projeto ousado de conscientização dos moradores de periferias da RMF, objetivando a formação e empoderamento crítico de líderes comunitários. Uma das principais ações da Escola era a realização anual de sua Capacitação em Massa, com duração de uma semana, debatendo pautas pertinentes à intervenção popular na política urbana e habitacional.

Com notável capacidade de articulação entre movimentos locais, o NUHAB conseguiu que se abrisse uma ação civil pública contra o Município de Fortaleza pelo MPF-CE, sob a alegação de improbidade administrativa por: “irregularidade da execução do contrato referido, falta de comprovação de utilização de verbas municipais, encaminhamento do projeto à Câmara dos Vereadores sem a garantia da participação popular”¹²⁸. Entretanto, a eleição de Luizianne Lins, do PT, para o Executivo municipal em 2004, possibilitou uma resposta mais rápida contra o projeto LegFor. Em março do ano seguinte, a então prefeita retirou da Câmara Municipal o projeto de lei do plano diretor, respaldando-se nas críticas

¹²⁷ O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) era representado localmente, à época, pelo NUHAB.

¹²⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal (5ª Região). Ação Civil Pública n. 2004.81.00.021794-4.

feitas ao processo de revisão. Mesmo a poucos meses de vencer o prazo estipulado pelo Ministério das Cidades para a adequação de planos diretores municipais ao Estatuto da Cidade, o Executivo local decidiu reiniciar o processo de revisão, então sob a coordenação interna da Secretaria de Planejamento (SEPLA)¹²⁹ e a consultoria do Instituto Pólis, de São Paulo. Na gestão de Lins, ter delegado a coordenação interna do plano diretor à SEPLA foi estratégico na fragilização de “técnicos antigos”, que haviam ocupado posições importantes nas secretarias nas gestões anteriores, possibilitando, por outro lado, “criar um novo espaço demarcado por técnicos recém-incorporados à gestão” (MACHADO, 2010, p. 227)¹³⁰.

Os procedimentos de participação popular nas fases de diagnóstico e elaboração do novo plano diretor se alteraram então radicalmente. O ineditismo se deu principalmente na composição do núcleo gestor da revisão, que incluía não apenas servidores públicos das diversas secretarias municipais, como também delegados indicados pelos movimentos sociais¹³¹. Dessa forma, o calendário da participação pode ser deliberado de modo compartilhado. A metodologia de leitura comunitária se dividia em encontros temáticos – segundo políticas setoriais – e territoriais – por grupos de bairros, de maneira a construir um diagnóstico respaldado nas visões comunitárias sobre o que seriam os problemas urbanos. Além disso, a PMF designou técnicos na SEPLA e na Secretaria Municipal de Habitação (Habitafor) para receber propostas ao plano pela sociedade civil e elaborar pareceres sobre a sua inclusão.

¹²⁹ A SEPLA foi criada ainda na gestão de Juraci Magalhães, tendo por principal finalidade “incumbir-se do planejamento do Município, mediante a formulação dos planos estratégico, tático e operacional: a consolidação, o acompanhamento e a avaliação do orçamento municipal e de informações estratégicas e a indicação de prioridade que deverão nortear as ações governamentais” (FORTALEZA, 2001), assumindo, portanto, o controle da matriz de relacionamento estratégico entre as secretarias. Por outro lado, o controle direto do desenvolvimento urbano, especialmente do marco jurídico normativo sobre uso e ocupação do solo, foi delegado à SEINF (Secretaria Municipal de Infraestrutura), sugestivo da submissão do planejamento urbano à dinâmica de gestão, ou seja, ao atendimento de interesses imediatos articulados na e através dos arranjos institucionais municipais.

¹³⁰ Estratégia similar foi contemplada, por exemplo, na reorganização do quadro de servidores da Habitafor, tendo sido criada, em 2005, uma “sala de engenheiros”, como método de isolamento dos processos decisórios internos em torno das pautas de moradia do plano diretor. Isso é sintomático da contundente rejeição à participação de leigos na revisão do plano diretor pelo quadro “antigo” de servidores, acostumado a deliberações puramente tecnocráticas.

¹³¹ A composição do Núcleo Gestor da elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) possuía 11 representantes do poder público (da PMF: FUNCET – que se tornaria SECULTFOR em 2008 –, PGM, SEPLA, Gabinete da Prefeita, Habitafor, SEINF, SEMAM e Secretaria Municipal do Turismo; da Câmara de Vereadores: presidente da Comissão de Meio Ambiente e Urbanismo, presidente da Comissão de Defesa do Consumidor e Presidente da Comissão de Legislação), seis delegados do Orçamento Participativo, de cada uma das áreas sob as Secretarias Executivas Regionais, além de 20 representantes da sociedade civil (quatro de entidades patronais, dentre as quais o SINDUSCON-CE; quatro de entidades profissionais, como IAB-CE, AGB e CREA-CE; três de universidades (UFC, UECE e UNIFOR), quatro de movimentos populares (Movimento dos Conselhos Populares, Central de Movimentos Populares, FBFF e Movimento dos Conjuntos), três de ONGs (CEARAH Periferia, Rede NUBAH/ CDVHS e Instituto Cidade), além de um representante do PLANEFOR e um do REAJU. Fonte: Arquivo LEHAB-UFC [s.d.].

Em paralelo, se desenvolveu uma leitura jurídica, que versava sobre a aplicabilidade de novos instrumentos urbanísticos às condições locais, legislação já existente no município sobre patrimônio cultural, tributos, zoneamento, meio ambiente e parcelamento do solo, tocando em especial questões de regularidade fundiária. Além disso, se fez uma leitura urbanística contendo evolução urbana, características socioeconômicas e do ambiente físico, parcelamento, uso e ocupação do solo, transportes, equipamentos sociais, produção de habitação de interesse social, infraestrutura existente e principais programas e projetos urbanísticos em implementação no território do município.

Sem sombra de dúvida, o instrumento que teve uma notável ascensão no debate público foram as ZEIS. Diferente de outras capitais, como Recife e São Paulo, que nas décadas de 1980 e 1990 já haviam introduzido esse importante dispositivo de reconhecimento do direito à moradia, em Fortaleza as ZEIS ainda não tinham perspectiva garantida de inclusão, frente ao impacto que sua regulamentação poderia significar no monopólio da exploração econômica do solo pelo setor imobiliário. Essa situação diferencial de Fortaleza foi suficiente para que a instituição das ZEIS, tendo como um dos objetivos práticos a titulação da posse, se apresentasse como elemento arregimentador da ação coletiva dos movimentos sociais em moradia. Isso se refletiu na própria quantidade de propostas de ZEIS de assentamentos informais que chegaram à Habitafor¹³², que foi obrigada a selecionar as áreas mais relevantes à delimitação do instrumento. Tanto as probabilidades reais de aprovação na Câmara Municipal, quanto a própria capacidade instrumental das ZEIS em materializar futuras ações de regularização dependiam, naquele momento, desse artifício de proporcionalidade territorial, equacionando-se onde estavam as necessidades mais emergenciais quanto à regularização fundiária, edilícia e urbanística.

A PMF constituiu ainda a arena de pactuação social sobre o conteúdo do plano, o Congresso do Plano Diretor Participativo, para a aprovação final da minuta antes de seguir para a Câmara Municipal¹³³. O evento, ocorrido em 2008, se subdividiu em seis grupos de trabalho, de (1) políticas urbanas setoriais, com foco em infraestrutura de transporte, eletricidade, água e esgoto, (2) parâmetros de zoneamento urbano, (3) ZEIS, parcelamento e uso do solo e sistema de mobilidade (!), (4) instrumentos de política urbana, (5) política de regularização fundiária e (6) sistema municipal integrado de planejamento e gestão

¹³² À época, fiz parte do corpo técnico da secretaria por seis meses.

¹³³ A título ilustrativo, compareceram ao Congresso 431 delegados, dentre os quais 78 representantes territoriais (grupos de bairros), nove de associações profissionais, oito de ONGs, cinco de sindicatos de trabalhadores, 47 de movimentos sociais, oito de instituições de ensino e pesquisa, 19 do setor privado, 31 do núcleo gestor do plano e 205 enquanto servidores públicos municipais. A PMF chegou a convocar inclusive servidores terceirizados para integrar o quadro de delegados.

democráticos. Por um lado, não é de se estranhar que 14 (30%) dos 47 representantes de movimentos sociais tenham participado exatamente do grupo que debatia a inclusão das ZEIS na minuta de lei. Por outro, os debates sobre ZEIS e zoneamento urbano conduzidos em diferentes grupos de trabalho revelam a segmentação entre política habitacional e política urbana como estratégia de controle na definição dos coeficientes de aproveitamento. Seis dos 19 representantes do “setor privado” (leia-se imobiliário) se concentraram exatamente no grupo de trabalho sobre zoneamento urbano, contra apenas quatro de movimentos sociais. Isso não foi apenas obra do acaso, senão de um acordo a portas fechadas entre representantes de ambos os lados, cujos termos seriam a garantia da permanência das ZEIS na minuta do plano pelo setor imobiliário em troca da abdicação dos movimentos em interferir na definição do zoneamento urbano.¹³⁴

Um indicador imediato do descolamento entre política habitacional e controle dos coeficientes de aproveitamento pelo setor imobiliário foi o veto às “ZEIS de vazios” (depois ZEIS3, que indicam áreas a projetos de habitação de interesse social ou mercado popular) no Centro de Fortaleza (figura 29). A proposta específica de ZEIS3 no Centro havia sido gerida, na verdade, diretamente por técnicos da Habitafor, sem ter por base uma reivindicação popular objetiva.¹³⁵ O órgão utilizou, para tanto, um extenso mapeamento de imóveis e lotes vazios no Centro, cuja base de dados havia sido utilizada inclusive para solicitar recursos federais do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais.

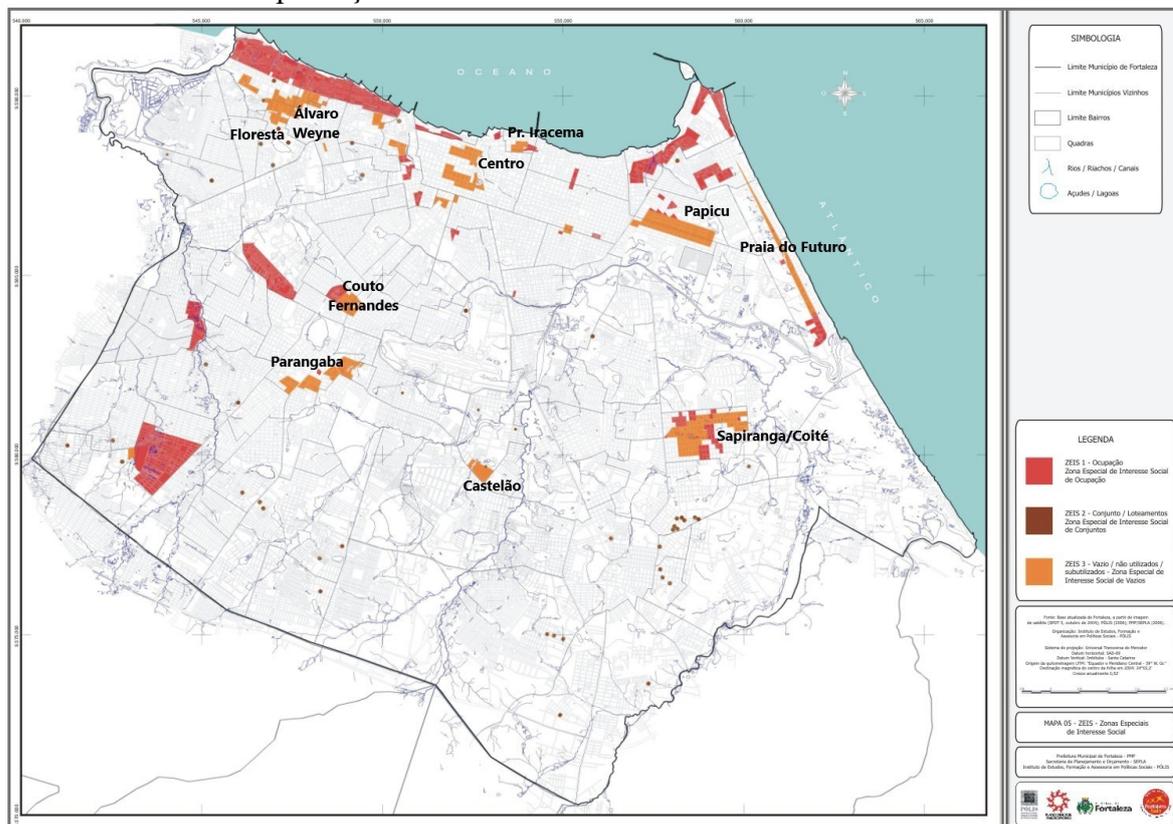
Por outro lado, a delimitação das ZEIS3 efetivamente aprovada privilegiou, em detrimento de edifícios subutilizados, concentrações de lotes vazios (Sapiranga/Coité, Papicu e Praia do Futuro), especialmente as de anterior uso industrial (Álvaro Weyne, Tirol, Floresta e Montese), assim como glebas remanescentes do parcelamento do solo (Cambeba e Cajazeiras), as quais poderiam receber grandes projetos habitacionais. Pequeno e Freitas (2012) destacam que a localização definitiva das áreas de ZEIS3 foi orientada, na verdade, pela proximidade às ZEIS1 (de favelas), planejando-se uma reserva fundiária para futuros programas habitacionais que demandassem remoção de população, tendo sido essa a estratégia predominante dos movimentos sociais. Porém, dessa posição dos movimentos resultou a exclusão de grande parte da área urbana dotada de infraestrutura, contraditoriamente a que no próprio plano se definiram como Zonas de Ocupação Preferencial

¹³⁴ A informação do acordo informal entre SINDUSCON-CE e movimentos de moradia é de uma das assessoras técnicas do NUHAB à época.

¹³⁵ Na época estive como empregado terceirizado na secretaria, tendo participado da proposição das ZEIS3 no Centro de Fortaleza.

(ZOP)¹³⁶, como o Centro, nas quais está exatamente a maior capacidade relativa de absorver adensamento populacional e uma extensa reserva imobiliária subutilizada.

Figura 29 – Mapa das ZEIS propostas, apresentado no Congresso Final de Aprovação do Plano Diretor.



Legenda: As ZEIS 1 demarcam assentamentos precários (favelas) preferenciais à regularização fundiária, as ZEIS 2, 52 conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares passíveis de regularização fundiária, enquanto as ZEIS 3 delimitam áreas subutilizadas para futuros empreendimentos de moradia popular. Notar a ZEIS3 proposta para o Centro, vetada pela Câmara. Fonte: Arquivo Secretaria Municipal de Planejamento de Fortaleza (2008).

Além disso, houve uma “corrida” de aprovações de novos empreendimentos imobiliários nas áreas de ZEIS3 nas localizações de solo valorizado, exatamente nos meses anteriores ao início da vigência do PDPFor (PEQUENO e FREITAS, 2012; PEQUENO, 2015)¹³⁷. Sem demora, um segundo indicador havia sido a definição ambígua, dada pela

¹³⁶ À exceção dos lotes no Tirol e no Papicu que ficaram sob ZEIS3, respectivamente nas ZOP 1 e 2.

¹³⁷ O Condomínio Helbor Parque Clube Fortaleza, no Papicu, foi um dos mais significativos, pela ocupação de um quarteirão inteiro adjacente à ZEIS1 Verdes Mares, no mesmo local onde havia a quadra de esportes que servia à comunidade. Ressalte-se que a valorização específica à localização do condomínio se condicionava à proximidade de outro empreendimento em curso de aprovação por meio de OUC, o Shopping Riomar Fortaleza. Segundo dados do LEHAB-UFC (2018), pelo menos 5ha da ZEIS3 Papicu foram no total capturados pela produção imobiliária de alto padrão como resultado da OUC.

Câmara Municipal, sob o aval do Executivo, acerca da disposição de áreas de ZEIS3, tanto para a política de habitação, quanto para a produção imobiliária formal:

“Art. 312 - As normas de uso e ocupação, edificação e parcelamento do solo das zonas especiais de interesse social (ZEIS) prevalecem sobre as normas definidas para os demais zoneamentos especiais definidos neste Plano Diretor.

§ 1º - Ato do Poder Executivo Municipal delimitará as áreas específicas das ZEIS 3, dentre as áreas indicadas no Anexo 5 (Mapa 5) que se submeterão a aplicação do caput, passando as demais áreas remanescentes a se submeterem as normas urbanísticas das zonas em que estão inseridas, observado o art. 136 desta Lei.

§ 2º - Em não sendo instituídas as normas indicadas no § 1º, no prazo de 6 (seis) meses da publicação da presente Lei Complementar, passarão, progressivamente, a serem liberadas para a construção nos parâmetros da zona em que estão inseridas, 5% (cinco por cento) das áreas vazias contidas nas ZEIS 3.

§ 3º - A progressividade de liberação dos 5% (cinco por cento) das áreas vazias, será a cada 12 (doze) meses, a partir da primeira liberação, que se dará conforme o parágrafo anterior, prevalecendo até a data da revisão desta Lei ou em 5 (cinco) anos, evento que primeiro ocorrer.” (FORTALEZA, 2009, p. 29, grifo nosso)

Foi, dessa forma, peculiar a sanção de altos coeficientes de zoneamento urbano segundo interesses imobiliários, provocando, em contrapartida, a invalidação do objetivo das ZEIS3¹³⁸. Por mais que se tenha propagandeado abandonar a lógica setorial, ela continuou presente na desintegração entre as diretrizes e ações de uso e ocupação do solo e os princípios e objetivos gerais da função social da propriedade e da cidade do PDPFOR. Contribuiu a isso a escolha técnica na relação de sobreposição entre zoneamento urbano e zoneamento especial.

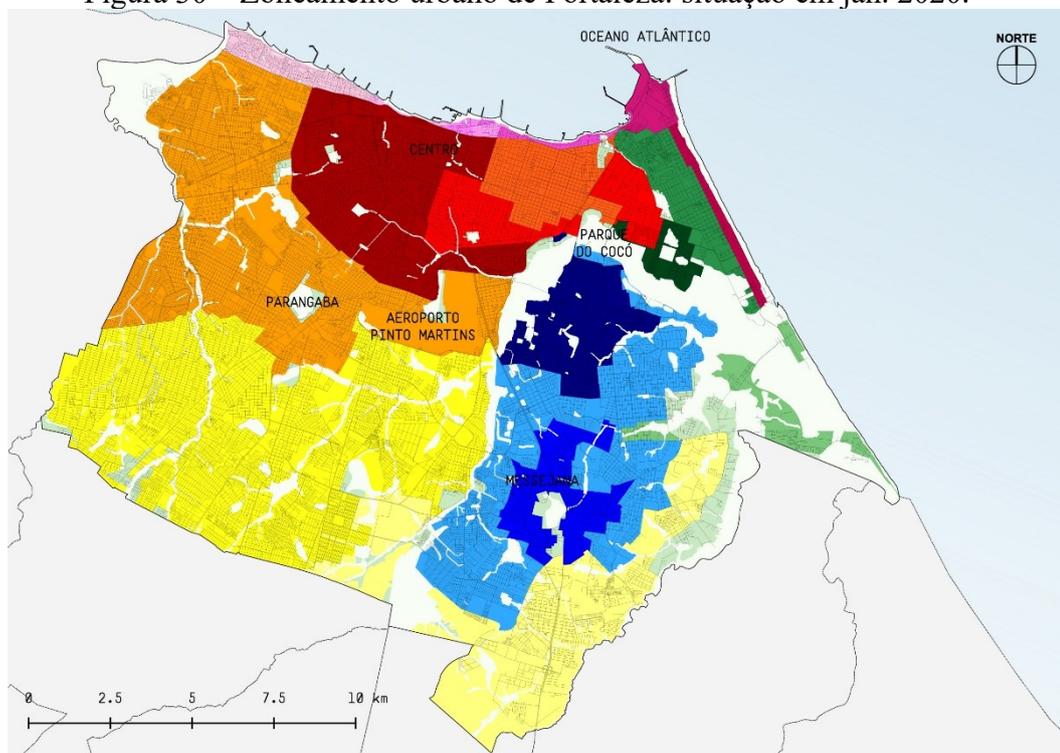
De acordo com Gomes (2006), há duas opções metodológicas, ou de tratar as zonas especiais como independentes das zonas maiores (delimitação divergente) ou como parte delas (delimitação por sobreposição). Enquanto o zoneamento urbano (zonas “maiores”) se baseia em um método dedutivo, considerando a relação entre as características gerais do desenvolvimento urbano em larga escala, o zoneamento especial deve respeitar as especificidades socioambientais do lugar, necessitando antes que os parâmetros urbanísticos resultem de método indutivo. Em caso de delimitação por sobreposição, o coeficiente de aproveitamento básico, que representa o direito de construir, se define pelo zoneamento urbano, enquanto é aceitável e esperado que recuos, testada, profundidade e área mínimas de lote sejam regulamentados pela zona especial, diferenciados, portanto, do zoneamento urbano.

Assim, desde 2009, o ordenamento territorial em Fortaleza se sujeita à divisão municipal em duas macrozonas, uma de proteção ambiental e outra de ocupação urbana; estas se dividem em várias zonas “maiores” (figura 30 e tabela 2), que por sua vez albergam as áreas destinadas a tratamento especial, como ZEPH ou ZEIS (figura 32). Em síntese, uma vez que o zoneamento especial teve sua regulamentação deixada para depois, prevaleceram os

¹³⁸ Pelo PDPFor ainda se permitiu a utilização da TPC em áreas sob ZEIS3, servindo enquanto lotes cedentes de potencial construtivo.

coeficientes dados pelo zoneamento urbano, negligenciado pelos movimentos sociais no Congresso do Plano Diretor Participativo¹³⁹ e ainda alterado por emendas durante a plenária na Câmara para aprovação do PDPFOR.

Figura 30 – Zoneamento urbano de Fortaleza: situação em jan. 2020.



LEGENDA

Zoneamento Urbano de Fortaleza (2020)

 Zona de Ocupação Consolidada	 Zona da Orla - Trecho III
 Zona de Ocupação Preferencial 1	 Zona da Orla - Trecho III Subzona 2 Setor 1
 Zona de Ocupação Preferencial 2	 Zona da Orla - Trecho III Subzona 2 Setor 2
 Zona de Ocupação Moderada 1	 Zona da Orla - Trecho IV
 Zona de Ocupação Moderada 2	 Zona da Orla - Trecho V
 Zona de Ocupação Moderada 2 Subzona 1	 Zona da Orla - Trecho VI
 Zona de Requalificação Urbana 1	 Zona da Orla - Trecho VII
 Zona de Requalificação Urbana 2	 Zona de Interesse Ambiental do Cocó
 Zona de Ocupação Restrita	 Zona de Interesse Ambiental da Praia do Futuro
 Zona da Orla - Trecho I	 Zona de Interesse Ambiental da Sabiaguaba
 Zona da Orla - Trecho II	 Zona de Recuperação Ambiental
	 Zona de Preservação Ambiental

Legenda: A Macrozona de Proteção Ambiental corresponde às zonas em cor verde; a Macrozona de Ocupação Urbana, às demais. Elaborado pelo autor e Isabelle Almeida. Fonte: Arquivo LEHAB-UFC (2021).

¹³⁹ Entretanto, mesmo com as eventuais contradições nas negociações pela conquista de direitos, é impossível prever qual teria sido o resultado, caso tivesse havido uma maior incidência dos movimentos sociais na definição dos indicadores de zoneamento urbano. Teria sido difícil fazer política se aferrando a posições iniciais, negligenciando uma avaliação consciente dos próprios limites de intervenção, ao invés de aderir a acordos que se julgaram possíveis. Por outro lado, o que se pode inferir é que a negociação somente ocorreu porque se atribuía sim aos delegados dos movimentos em moradia algum poder de interferência na definição dos coeficientes de aproveitamento.

Dessa forma, o zoneamento urbano aprovado no PDPFOR pela Câmara Municipal apenas revalidou, de forma contraditória, a segmentação histórica entre princípios e objetivos e conteúdo operacional. Ainda na elaboração da minuta, a estratégia havia sido adequar a relação entre princípios e objetivos, de um lado, e, do outro, as diretrizes e ações representadas por instrumentos urbanísticos reformistas e coeficientes complementares ao zoneamento. Basicamente se tratava de redirecionar os então vetores de verticalização da produção imobiliária dos setores leste e sudeste para o oeste e sudoeste, onde historicamente já estava instalada a maior parte relativa da infraestrutura e serviços urbanos, exatamente na conurbação, consolidada desde os anos 1930 e 1940, entre o Centro e os antigos núcleos urbanos de Vila Velha (atual Barra do Ceará), Barro Vermelho (atual Antônio Bezerra) e Arronches (atual Parangaba).

Tabela 2 – Síntese do zoneamento urbano de Fortaleza aprovado no PDPFOR.

Macrozona	Zonas	Características
Proteção Ambiental	Zona de Preservação Ambiental (ZPA)	Equivaler às mais restritivas à ocupação.
	Zona de Interesse Ambiental (ZIA)	Áreas ambientalmente frágeis com ocupação em consolidação, sem risco.
	Zona de Recuperação Ambiental (ZRA)	Áreas de amortecimento ambiental.
Ocupação Urbana	Zona de Ocupação Restrita (ZOR)	Tem predomínio de glebas não parceladas, objetivando coibir expansão urbana.
	Zona de Orla (ZO)	Exigem parâmetros específicos pelos aspectos paisagísticos e turísticos; muitas vezes tratadas como áreas de amortecimento ambiental, mas, em alguns trechos, são altamente permissivas.
	Zona de Ocupação Moderada (ZOM)	Insuficientes em infraestrutura, sua ocupação condiciona-se à ampliação do sistema de mobilidade e de esgoto; equivale à área de expansão do mercado imobiliário de alto e médio padrão
	Zona de Requalificação Urbana (ZRU)	Insuficiente em infraestrutura, com grande incidência de assentamentos precários. Sua ocupação condiciona-se a investimentos em infraestrutura, além de se orientar ao mercado popular.
	Zona de Ocupação Consolidada (ZOC)	Com focos de saturação da infraestrutura, objetiva a contenção da ocupação intensiva do solo e a recuperação da valorização imobiliária para a coletividade. Zona com segunda maior quantidade de bens tombados e classificados, também concentra a maior parte da verticalização de alto padrão.
	Zona de Ocupação Preferencial (ZOP)	Destacam-se pela infraestrutura e pelos serviços urbanos, mas com subutilização imobiliária, destinando-se a intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo

Fonte: Capasso e Pequeno (2021).

Portanto, a proposição atendia um objetivo central de função social da cidade, reorientando o adensamento a áreas já dotadas de infraestrutura, diametralmente oposta ao que instituiu a LUOS/1996, que estimulava a formação do vetor sudeste estruturado ao longo da Av. Washington Soares, tendo ampliado o direito de construir na forma de coeficientes de

aproveitamento básico do solo. O texto do PDPFOR subverteu, assim, o objetivo de adensamento dado ao setor sudeste – antes definido como Zona Adensável –, transformando-o em Zona de Ocupação Moderada (ZOM). Da mesma forma, a expansão a leste do Centro, sobre a Aldeota e Meireles, que concentrava quase toda a verticalização na cidade, assim como os maiores problemas de congestionamento de tráfego, foi dada como Zona de Ocupação Consolidada (ZOC) no PDPFOR. O Centro e parte do vetor oeste e sudoeste, com baixíssima participação relativa na verticalização, foram então definidos como Zonas de Ocupação Preferencial (ZOP). Nesta, foi recomendada no PDPFOR inclusive a implementação do IPTU Progressivo, como instrumento coercitivo de utilização dos vazios urbanos existentes.

Os limites da fundamentação técnica frente à face política do plano diretor revelaram-se na primeira descaracterização do zoneamento urbano durante a aprovação na Câmara Municipal. As diversas zonas a leste e sudeste permitidas ao uso residencial multifamiliar vertical concentraram praticamente todo o desmonte da estratégia inicial pautada na redução de coeficientes de aproveitamento básico do solo: enquanto na Zona Adensável havia trechos de coeficientes 2 e 1, na ZOM os mesmos vieram a ter, respectivamente, 2 e 1,5. A ZOM ainda possui uma extensa área sem cobertura de rede de esgoto (Seis Bocas, Messejana, Cambeba, Sapiranga/Coité, Curió e Guajeru, por exemplo), o que a coloca até hoje entre as zonas mais carentes desse tipo de infraestrutura.

Já na ZOC (Aldeota, Meireles, Mucuripe), o coeficiente de aproveitamento básico passou de 2 a 2,5, normatização oposta ao propósito dos objetivos elencados. O mesmo aconteceu às Zonas de Orla do vetor leste, prevalecendo os mesmos coeficientes de aproveitamento básico da LUOS/96 (FORTALEZA, 2006a): do Meireles, do Mucuripe, 3, o mais alto na cidade, enquanto na Praia do Futuro, 2. Mais incisiva foi a mudança na Praia de Iracema, bairro com forte apelo histórico e cultural, inclusive pelos bens imóveis: enquanto em quase toda a sua extensão prevalecia o CA básico 1 desde 1996, este acabou sendo elevado para 2 na aprovação do PDPFOR.

“A força dos agentes do mercado imobiliário [...] foi evidente em [...] disputas travadas na Câmara dos Vereadores no momento de aprovação da versão final do plano. A atuação da Câmara foi decisiva na descaracterização do plano, com a modificação dos índices de adensamento construtivo e verticalização que privilegiaram os interesses do mercado imobiliário. Ao compararmos a versão enviada à Câmara com a versão final aprovada, constatamos que as zonas que sofreram ampliação dos índices urbanísticos correspondem justamente às áreas de expansão da produção imobiliária intensiva de alto padrão.” (RUFINO, 2016, p. 298)

Como resultado imediato, a continuidade da concentração da verticalização de alto padrão nas mesmas localizações onde, antes da promulgação do PDPFOR, a produção

imobiliária atuava, foi sintomática da falência dos princípios atribuídos ao novo zoneamento e seus coeficientes efetivamente regulamentados (figura 31). A verticalização foi estimulada exatamente na ZO4 e na ZOC, apesar das ZOP, que tinha os maiores coeficientes relativos de aproveitamento do solo (CAPASSO e PEQUENO, 2021).

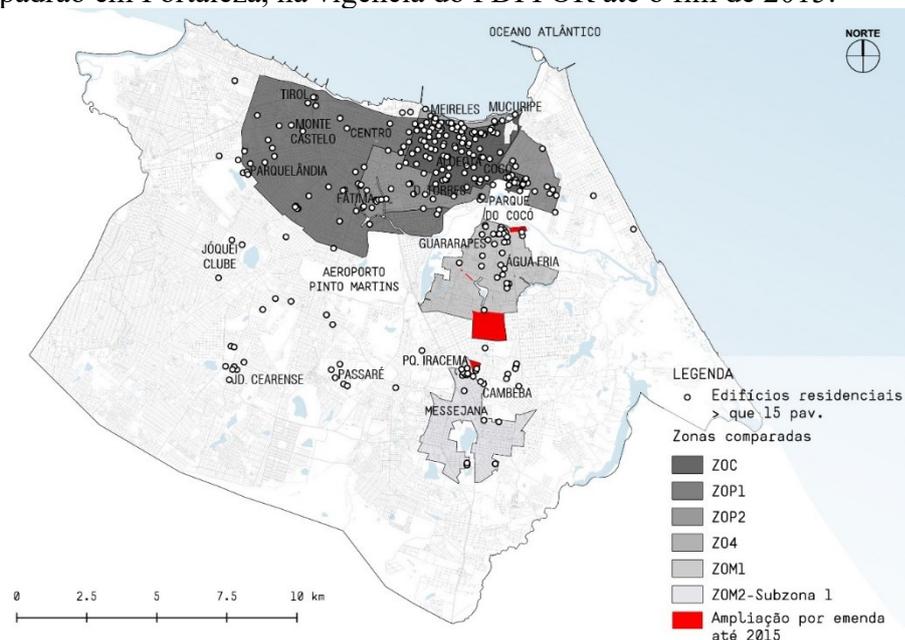
Tabela 3 – Intensidade da verticalização residencial em Fortaleza, por zona urbana, da promulgação do PDPFOR até o fim de 2015.

Zonas comparadas	Qtde. e percentual absolutos de imóveis "> que 15 pav." na Zona	Área útil da Zona (ha) em 2015	Intensidade relativa de verticalização: percentual de imóveis "> que 15 pav." proporcional à área útil da Zona
ZOC	98 42,2%	812	37,71%
ZO4	7 3%	74	29,55%
ZOP2	32 13,8%	926	10,81%
ZOM2 – Subz.1	24 10,35%	762	9,84%
ZOM1	26 11,21%	948	8,56%
ZOP1	27 11,64%	2539	3,31%
Demais Zonas	18 7,8%	25.938	0,22%
Total	232 100%	31.999	100,00%

O percentual à direita é o relativo à área útil disponível, possibilitando uma comparação da verticalização nas zonas baseada em equivalências. Dessa forma, a maior concentração se deu na ZOC (Aldeota, Meireles, Dionísio Torres, Cocó, Mucuripe e Varjota) e na ZO4 (orla do Meireles e Mucuripe), exatamente onde estão os principais preços de monopólio e em detrimento das ZOP, contrariando os princípios e objetivos do zoneamento urbano. Fonte: Capasso e Pequeno, 2021.

Na definição dos coeficientes de aproveitamento do solo, há de se apontar, portanto, uma importante premissa acerca da essência teleológica do plano diretor e do zoneamento, ao provisionar o ordenamento socioespacial: a sua própria limitação instrumental. Não se lhes pode atribuir uma agência deus-ex-machina a favor do reformismo, sem considerar a limitação técnica e institucional na compreensão da totalidade das variáveis positivas e negativas do desenvolvimento (GOMES, 2006). Acreditar que a técnica sozinha subverteria a negociação política seria puro positivismo, um apelo contraditório à tecnocracia. Por isso, vim insistindo na historicidade dos instrumentos, mobilizados pelas flutuações políticas entre valores ora pautados pelo economicismo, ora pela conquista de direitos culturais, sociais e ambientais.

Figura 31 – Intensidade da verticalização residencial de alto e médio padrão em Fortaleza, na vigência do PDPFOR até o fim de 2015.



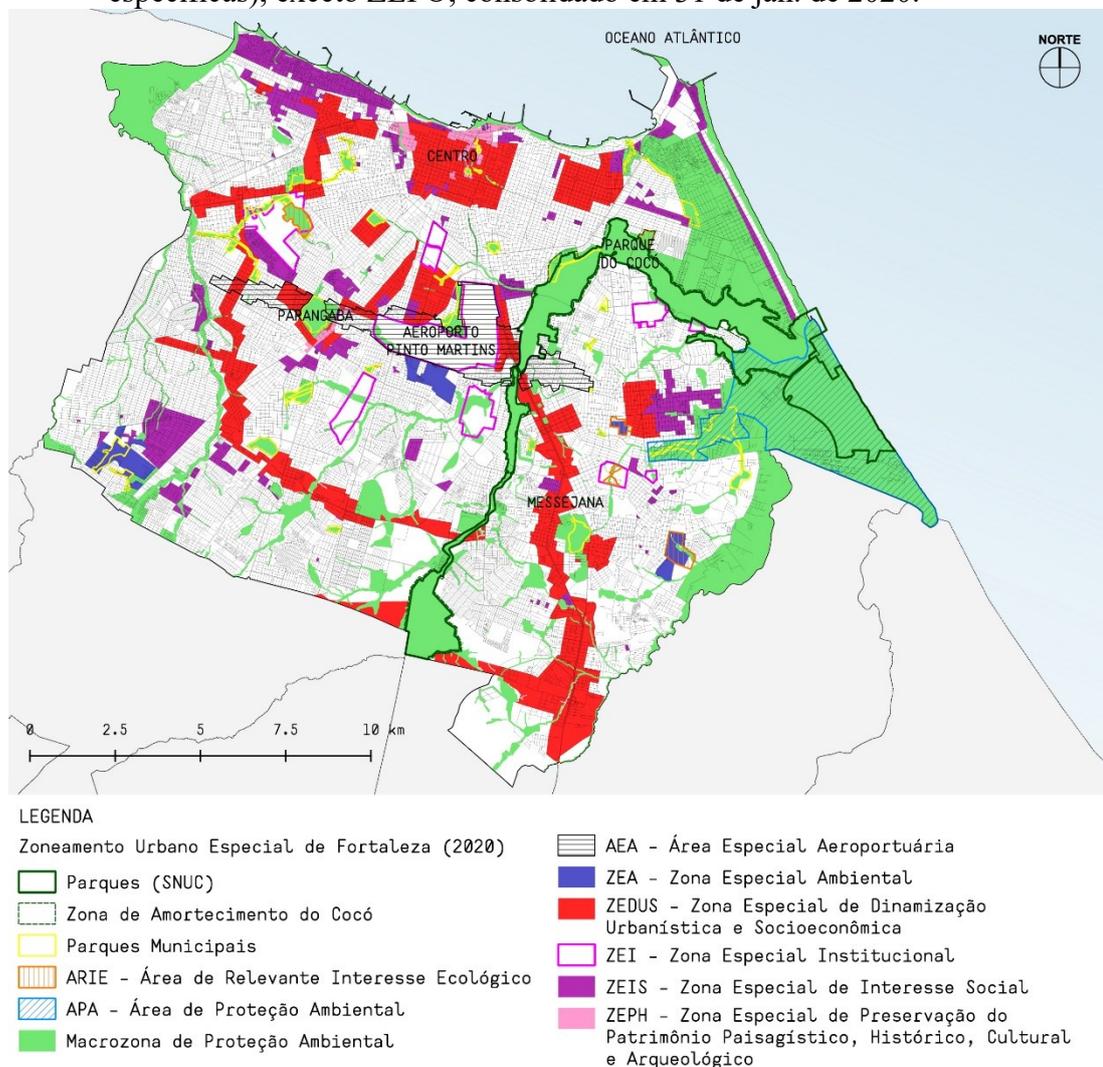
Legenda: em destaque na cor cinza, as zonas urbanas de relativamente mais altos coeficientes de aproveitamento básico; em vermelho, áreas das mesmas zonas ampliadas por emendas legislativas no mesmo período. Fonte: Capasso e Pequeno, 2021.

Aproveitando a síntese sobre o caráter político de instrumentos como plano diretor e zoneamento, cabe ainda a ressalva sobre porque me detive primeiro sobre a mobilização pelas ZEIS, em aparentemente detrimento das questões específicas à preservação. Isso não se deve apenas ao maior número de proposições e delegados dos movimentos em moradia presentes nas arenas de debate público até a aprovação do plano diretor. A inclusão definitiva das ZEIS na agenda municipal foi, na verdade, sintomática da capacidade de intervenção da sociedade civil organizada nos ciclos das políticas públicas, em que pese as contradições inerentes às negociações. As ZEIS foram inclusive o único instrumento de Reforma Urbana que, não tendo sido propriamente desvirtuado de sua racionalidade progressista, conheceu algum avanço nos últimos anos: dez delas foram objeto de planos específicos de regularização¹⁴⁰, o que reafirma a importância da articulação entre ONGs, representantes dos movimentos e setores progressistas das universidades públicas na exigibilidade de direitos. Além disso, em fins de 2012 cumpriu-se na Câmara Municipal a

¹⁴⁰ Apenas por conta da pressão política dos movimentos em moradia, os PIRF (Planos Integrados de Regularização Fundiária) começaram a ser feitos a partir da definição de 12 ZEIS prioritárias: Pirambu, Moura Brasil, Poço da Draga, Mucuripe, Cais do Porto (Farol), Serviluz, Praia do Futuro II (setores A e B), Dionísio Torres (Vila Vicentina da Estância), Lagamar, Cajazeiras, Bom Jardim e Pici. Tendo as ZEIS conselhos gestores próprios, os planos contemplam regularização fundiária, edificação e urbanística, projetando parâmetros específicos à realidade concreta de cada área.

aprovação do Plano Local de Habitação de Interesse Social, mesmo com decurso do prazo inicialmente previsto.

Figura 32 – Zoneamento urbano especial (áreas de diretrizes específicas), exceto ZEPO, consolidado em 31 de jan. de 2020.



Elaborado pelo autor e Isabelle Almeida. Fonte: Arquivo LEHAB-UFC (2021).

Dessa forma, apresentar o reconhecimento alcançado pela luta dos movimentos sociais em moradia pelas ZEIS serve como balizador heurístico na avaliação do alcance da preservação do patrimônio em Fortaleza. Isso inclusive lança luz à razão do patrimônio cultural praticamente ter desaparecido dos temas discutidos no Congresso do Plano Diretor Participativo: não se registrava nenhum movimento social específico sobre preservação dos bens imóveis dentre os delegados. Dessa forma, a origem da delimitação das ZEPH, mesmo tendo conseguido sobreviver ao evento, deve ter sido resultado do empenho particular de

técnicos “esclarecidos”¹⁴¹ de outra secretaria, mas não da SECULTFOR. A estranheza da delimitação é que não abrange nenhuma área contendo os novos bens sob tombamento definitivo e provisório, inclusive dos diversos processos pelos quais a própria secretaria de cultura estava diretamente responsável, sugerindo a fragmentação entre os seus fluxos decisórios e aqueles da revisão do plano diretor.

Na verdade, mais importante do que saber de onde as ZEPH brotaram seria recuperar as razões da delimitação ter tido tantos problemas que remetem ao caráter técnico, representados na extensa desintegração entre a espacialização dos bens já tombados nos níveis federal, estadual e municipal, seus respectivos entornos e as poligonais propostas desse zoneamento especial. A exemplo, o entorno do Mercado dos Pinhões, bem tombado desde 2006 pelo Município, com instrução própria, foi negligenciado. E os casos são diversos: o entorno do Teatro José de Alencar, tombado desde 1964 justamente pelo IPHAN, também foi sumariamente ignorado. Mais grave, a citação textual a uma ZEPH Alagadiço Novo sugeriu a proteção ao entorno da Casa José de Alencar, também tombada em 1964 pelo órgão federal, mas sequer ganhou delimitação. O PDPFOR aprovado simplesmente não continha nem coordenadas geográficas nem o mapa ilustrativo de quatro das seis poligonais de ZEPH: além do Alagadiço-Novo, também Porangabuçu, Praia de Iracema e Benfica.

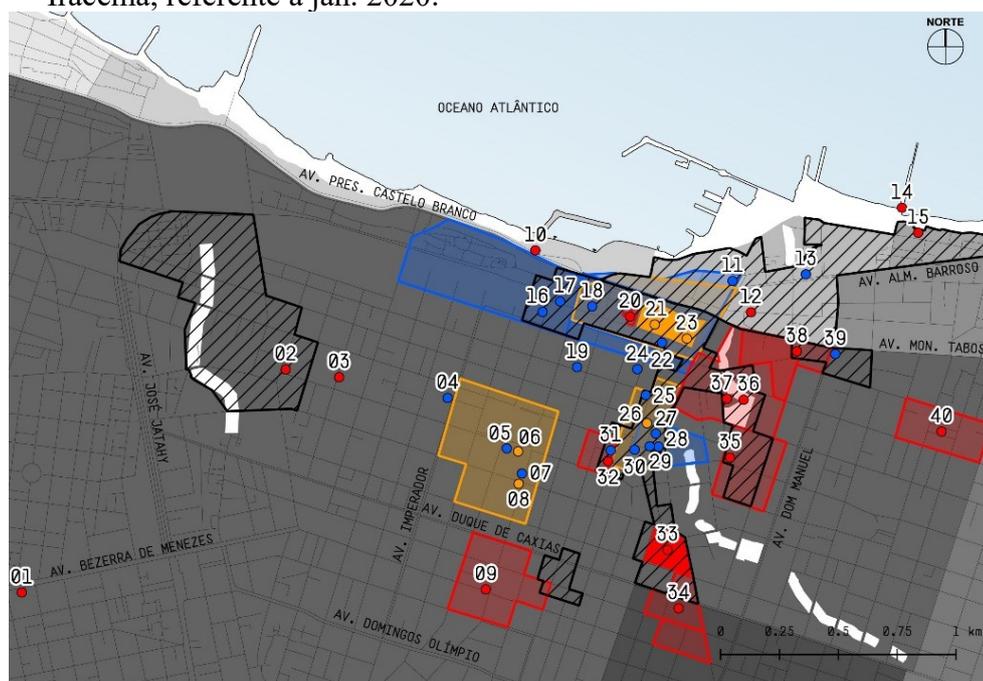
Foram apenas efetivamente delimitadas ZEPH sobre no Centro e no núcleo histórico de Parangaba¹⁴², ambas em escala bastante reduzida (figuras 32 e 33). Some-se a isso que foi o Centro exatamente o local para onde foram propostos os maiores coeficientes de aproveitamento do município, sob a contradição do argumento de função social da cidade baseado apenas em infraestrutura. Aprovado sob a Zona de Ocupação Preferencial, não se levou em consideração que o Centro possui a maior concentração de bens tombados e de centenas de imóveis velhos, notáveis exemplares de arquitetura tradicional, eclética e protomoderna, sequer inventariados. Se a ZEPH inspira no seu nome um tributo à experiência de Recife, isso não acontece na sua delimitação no Centro, que aparentemente incorporou a lógica primitiva dos corredores culturais dos anos 1970, instrumento urbanístico de fomento à exploração turístico-econômica em cidades como Rio de Janeiro e Curitiba. Apesar de serem um dos marcadores do início da integração entre políticas de preservação e urbana, a redução

¹⁴¹ Não foi possível recuperar essa parte da “memória institucional”, pelas entrevistas realizadas, sobre as ZEPH que entraram no PDPFor. Apenas para relembrar, o produto técnico para delimitar poligonais de ZEPH referido no Capítulo 2 somente foi contratado na segunda gestão de Luizianne Lins.

¹⁴² O núcleo histórico de Parangaba chegou a ser a sede do Município de Arronches, definitivamente extinto em 1921, passando a distrito de Fortaleza.

urbanística do patrimônio a “zonas-corredores” já devia estar superada, sob o perigo de minar a complementaridade de ações da gestão urbana.

Figura 33 – Comparação entre a localização dos bens tombados em definitivo nas três esferas, seus entornos regulamentados, as áreas sob ZEPH e o zoneamento urbano, no Centro, Jacarecanga e Praia de Iracema, referente a jan. 2020.



LEGENDA

- | | | |
|--|---|---|
| ● Tombamento Municipal | 20 - Santa Casa de Misericórdia | ■ Poligonal de Tombamento (Municipal) |
| ● Tombamento Estadual | 21 - Passeio Público | ■ Poligonal de Tombamento (Federal) |
| ● Tombamento Federal | 22 - Hotel do Norte | ■ Poligonal de Entorno (Municipal) |
| 01 - 10ª Companhia de Guarda | 23 - Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção | ■ Poligonal de Entorno (Estadual) |
| 02 - Comando Geral do Corpo de Bombeiros | 24 - Sobrado Dr. José Lourenço | ■ Poligonal de Entorno (Federal) |
| 03 - Casa de Jäder de Carvalho | 25 - Banco Frota Gentil | ▨ Zona Especial de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico |
| 04 - Casa de Thomaz Pompeu | 26 - Assembleia Provincial | ■ Zona da Orla Trecho I |
| 05 - Antiga Escola Normal | 27 - Praça dos Leões | ■ Zona da Orla Trecho II |
| 06 - Theatro José de Alencar | 28 - Palácio da Luz | ■ Zona da Orla Trecho III |
| 07 - Casa de Juvenal Galeno | 29 - Igreja do Rosário | ■ Subzona 2 Setor 1 |
| 08 - Palacete Carvalho Mota | 30 - Palacete Ceará | ■ Zona da Orla Trecho III Subzona 2 Setor 2 |
| 09 - Casa do Barão de Camocim | 31 - Cine São Luiz | ■ Zona da Orla Trecho III Subzona 2 Setor 2 |
| 10 - Capela de Santa Teresinha | 32 - Farmácia Oswaldo Cruz | ■ Zona de Ocupação Consolidada |
| 11 - Secretaria da Fazenda | 33 - Parque da Liberdade | ■ Zona de Ocupação Preferencial 1 |
| 12 - Pavimentação da Rua José Avelino | 34 - Colégio Marista Cearense | ■ Zona de Ocupação Preferencial 2 |
| 13 - Antiga Alfândega | 35 - Escola Jesus Maria José | |
| 14 - Ponte dos Ingleses | 36 - Bosque do Pajeú | |
| 15 - Estoril | 37 - Palácio João Brígido | |
| 16 - Galpões da RFFSA | 38 - Teatro São José | |
| 17 - Estação João Felipe | 39 - Seminário da Prainha | |
| 18 - Antiga Cadeia Pública | 40 - Mercado dos Pinhões | |
| 19 - Solar Fernandes Vieira | | |

A Casa de Jäder de Carvalho e a 10ª Companhia de Guarda se tratam, como anteriormente dito, de tombamentos legislativos municipais, não considerados na relação de bens tombados pelo Executivo. Elaborado pelo autor e Isabelle Almeida. Fonte: Arquivo LEHAB-UFC (2021).

Como não aconteceu a apregoada “antecipação” dos parâmetros e instrumentos específicos complementares para o zoneamento especial, as ZEPH e ZEIS continuaram sujeitas ao regramento das “zonas maiores”, logo após a aprovação do PDPFOR: “Art. 307 - Aplicam-se à ZEPH, até que sejam definidos os índices e parâmetros de uso e ocupação do solo para cada uma delas, os índices e parâmetros definidos para a zona urbana em que está inserida” (FORTALEZA, 2009, p. 29). A estratégia em incluí-las nas disposições finais e transitórias do plano, instituindo prazos de regulamentação, tampouco se realizou como o esperado. Na verdade, a grande parte dos instrumentos espinhosos ao setor imobiliário foi parar nesse capítulo final do PDPFOR, sob a égide de uma promessa política: lei municipal específica de IPTU Progressivo, com prazo de envio da minuta em até seis meses após a sanção do PDPFOR; a instituição de um Conselho Municipal da de Desenvolvimento Urbano (CMDU), nos moldes do Conselho da Cidade, paritário e deliberativo, igualmente em até seis meses; leis municipais de Habitação de Interesse Social e de criação de novas ZEPH e regulamentação das existentes, em até um ano – dentre outros exemplos. À parte dos dez planos de ZEIS recentemente elaborados, nada mais avançou.

Assim, sem regulamentação de uso e ocupação do solo até hoje¹⁴³, as ZEPH, já espacialmente exíguas, tiveram uma instrumentalidade praticamente inócua para a política de preservação. Por outro lado, os anos seguintes à aprovação do PDPFOR apresentaram importantes avanços na implementação de instrumentos de política urbana essencialmente mercantis, que serão tratados no capítulo seguinte. A seguir, apresento como foram se formando os precedentes do *impasse* revelados pelos próprios fluxos decisórios restritos à política de preservação. Não seria mera coincidência que eles tenham começado a sofrer problemas exatamente no mesmo período em que o principal instrumento da política urbana, o plano diretor, já dava sinais de sua própria limitação instrumental frente a interesses privados na captura de renda fundiária.

5.2 Os precedentes da falência seletiva da política de preservação

As primeiras iniciativas de proteção municipal de bens imóveis em Fortaleza se deram, não pelo tombamento *stricto sensu*, mas por normas legislativas de proteção, coincidindo com a primeira gestão petista em Fortaleza (1986-1989), da prefeita Maria Luíza Fontenele (em 1987, filiou-se, entretanto, ao PSB). Votadas na Câmara Municipal, as normas

¹⁴³ Com exceção da ZEPH Praia de Iracema.

de proteção não se apoiavam sobre estudos prévios dos bens, tampouco utilizavam a denominação “tombamento”. Assim se deu a proteção a bens como a Capela de Santa Teresinha, o Estoril, os Espelhos d’Água das Lagoas de Messejana e Parangaba (figuras 34, 37 e 38). Nesse contexto, a Câmara aprovou, por exemplo, um projeto de lei, de iniciativa do vereador Chico Lopes (PT), para normas de proteção à casa do escritor e jornalista Jáder de Carvalho, na R. Agapito dos Santos, 389 (FORTALEZA, 1986) (figuras 35 e 36). Diferente de outros imóveis então privados, como o Estoril, protegido no mesmo ano, a casa do jornalista não foi objeto de desapropriação. Não tendo o processo respeitado o princípio do contraditório¹⁴⁴, segundo o qual proprietários privados devem ser informados sobre o tombamento, a tempo de também questioná-lo administrativamente, esse é o motivo pelo qual a figura do tombamento seria inválida,¹⁴⁵ não constando o edifício hoje na listagem de bens protegidos pela SECULTFOR.

Figura 34 – Estoril (Vila Morena), na Praia de Iracema.



Fonte: Arquivo SECULTFOR (2017).

A situação teria se infletido um pouco pela promulgação de uma lei municipal de proteção ao patrimônio histórico-cultural municipal, sancionada pelo então prefeito Juraci Magalhães (PMDB). A lei era muito bem detalhada, apresentando todo o fluxo de implementação do tombamento, garantindo o direito do proprietário em se manifestar em contrário. Além disso, apesar de não ter composição paritária, criava-se um Conselho de Tombamento (FORTALEZA, 1997a). Entretanto, de forma impressionante, nenhum

¹⁴⁴ Aparentemente, não há nada no arquivo da SECULTFOR sobre o cumprimento desse rito processual.

¹⁴⁵ A explicação é contribuição da advogada Cecília Rabelo, especialista em direitos culturais.

tombamento sequer foi realizado, até a primeira gestão de Luizianne Lins (PT), iniciada em 2005. Praticamente não houve fluxos institucionais, sintoma de uma lei falida e uma gestão desinteressada em se arriscar na política de preservação.

Figura 35 – Casa do escritor e jornalista Jáder de Carvalho, na R. Agapito dos Santos, 389.

Figura 36 – Casa do escritor e jornalista Jáder de Carvalho: quarto que lhe serviu de escritório, no pavimento em sobrado.



Fonte: Arquivo SECULTFOR (2022).

Figura 37 – Capela de Santa Teresinha, no Arraial Moura Brasil.



Fonte: Arquivo SECULT-CE/ Mapa Cultural do Ceará (s.d.).

A exceção do período coube apenas ao tombamento do edifício onde funcionou a 10ª Companhia de Guarda, a 25ª Circunscrição do Serviço Militar e a Comissão Regional de Obras 10, que hoje abriga a Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (FORTALEZA, 2004). O imóvel, na Av. Bezerra de Menezes, Parquelândia, está ligado

à memória sensível do período da ditadura civil-militar. Entretanto, a iniciativa da proteção foi da Câmara Municipal, mais um tombamento legislativo. Apesar de ser propriedade pública, não integra hoje a listagem de bens tutelada pela SECULTFOR (figura 39).

Figura 38 – Espelho d'Água da Lagoa de Parangaba.



Fonte: Arquivo SECULT-CE/ Mapa Cultural do Ceará (s.d.).

Figura 39 – Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará.



Fonte: Ascom SSPDS-CE (2023).

É ainda sobre a lei de 1997 que a prefeita Luizianne Lins decreta os primeiros tombamentos. Antes da promulgação da nova lei de patrimônio, em 2008, passam a ser protegidos pelo município, além daqueles que já estavam tombados por IPHAN e SECULT-CE, também a sede do Corpo de Bombeiros, no Jacarecanga, a antiga Escola Jesus Maria José,

o Palácio João Brígido (popular “Palácio do Bispo”, hoje Paço Municipal), o Bosque Dom Delgado (Bosque do Pajeú), a Igreja Matriz de Bom Jesus dos Aflitos, a velha Estação Ferroviária da Parangaba, assim como a Casa do Barão de Camocim, na entrada do Benfica. Talvez pelos mesmos motivos já anteriormente elencados, o município tenha optado por desapropriar o último, que, dessa lista, era o único de propriedade privada. Ao menos o seu destino foi integrar o novo equipamento cultural Vila das Artes.

A regulamentação de uma nova lei municipal de patrimônio (FORTALEZA, 2008a) provocou, entretanto, a rápida promoção do tombamento, ao instituir todas as etapas processuais que o tombamento municipal deve obedecer: o fluxo interno na PMF (Prefeitura Municipal de Fortaleza), os direitos e deveres dos proprietários, as sanções administrativas e, inédito e o mais importante, o órgão de controle social de sua implementação, paritário e deliberativo, o COMPHIC (Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico e Cultural). Isso já coloca a instrumentalidade do tombamento em um patamar superior à das ZEPH, visto que sua implementação já era corrente na política de preservação municipal.

A organização do aparato institucional específico, com coordenação, conselho e legislação, foi aos poucos modelando o fluxo interno dos processos de tombamento. Com a consolidação paulatina dos fluxos internos, a homologação de pedido de tombamento realizado por cidadãos passou a ser feita pela CPHC (Coordenação de Patrimônio Histórico-Cultural) da SECULTFOR. O processo interno se iniciava, portanto, na SECULTFOR, que solicitava à prefeita a publicação de decreto de tombamento provisório, tipo de proteção temporária que o Município de Fortaleza dá sobre o bem, buscando evitar que seja demolido, enquanto os estudos que subsidiavam a proteção definitiva não ficam prontos.

Já a segunda etapa é normalmente a apreciação pelo COMPHIC, sendo usual que um dos conselheiros apresente um parecer técnico sobre o valor cultural do bem. Daí se passa à terceira, a elaboração da instrução, sob responsabilidade da CPHC. Somente ao término da instrução, o COMPHIC decide sobre o tombamento, sendo então todo o material decorrente do processo enviado à Procuradoria Geral do Município (PGM) para elaboração da minuta do decreto de tombamento e publicação em diário oficial.

O significado da implementação dos fluxos internos de tombamento na SECULTFOR foi enorme. O Município de Fortaleza possuía, até então, uma política de preservação que se restringia à publicação de decretos de tombamento sem apoio em instrução que regulasse quais partes do edifício estavam efetivamente protegidas e tampouco o que se caracterizaria como sua área envoltória, necessária à constituição de uma ambiência equilibrada, sem interferências danosas por novos empreendimentos imobiliários.

Além disso, se implementaram em definitivo as regras de atendimento ao princípio do contraditório. Sem essas regras, prevalecia praticamente a desapropriação do imóvel privado como solução preferencial do município à “condenação” que o tombamento provocava ao proprietário, à exceção de alguns imóveis de uso semipúblico, como igrejas e capelas¹⁴⁶. A desapropriação era o único “meio” que o município utilizava para o financiamento da preservação de imóveis privados – ou seja, tornava-os públicos –, uma vez que a norma brasileira restringe a subvenção, por recursos públicos, de propriedades privadas¹⁴⁷. Assim, o destino dos bens imóveis tombados era praticamente dois: ou se converter em equipamento cultural, ou ser relegado à condição de repartição administrativa, algo impensável frente a toda experiência acumulada na gestão de sítios históricos e bens imóveis isolados em outros estados, como Pernambuco e Bahia.

5.2.1 O insucesso do financiamento à conservação de imóveis privados

Dessa maneira, o problema do financiamento da conservação de imóveis privados, sejam tombados ou presentes na sua área envoltória, foi uma preocupação da gestão da SECULTFOR, tanto sob Luizianne Lins, quanto Roberto Cláudio (PSB, de 2013 a 2015; PDT de 2015 em diante). Em fins de 2011, a PMF assinou um convênio com o IPHAN para acessar recursos do Programa Monumenta exatamente para isso. Seriam repassados da União R\$2,88mi ao Fundo Municipal de Cultura, tendo o município dado ainda uma contrapartida de R\$120 mil, que poderiam ser utilizados em obras de conservação até maio de 2018. Os empréstimos a proprietários privados seriam realizados a uma taxa nula de juros.¹⁴⁸ À prefeitura se obrigava, então, que constituísse o edital e a equipe de seleção, enquanto o IPHAN-CE e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) permaneciam como órgãos fiscais do processo.

A área escolhida para a aplicação do programa se limitava a uma parte do Centro de Fortaleza, nos arredores do Passeio Público, Praça do Ferreira, Praça dos Leões e uma extensão razoável de ruas como a Br. do Rio Branco, Major Facundo e Gen. Sampaio. Sendo uma área que corresponde às áreas envoltórias de diversos bens tombados, não se obrigava a

¹⁴⁶ A própria SECULT-CE possuía uma prática idêntica. Já o IPHAN mal se envolvia nessa questão, vista a negligência histórica em tomar um número mais contundente de bens em Fortaleza – a hipótese é que seja uma decorrência da ideologia oficial do patrimônio nacional, discutida no Capítulo 5.

¹⁴⁷ Isso somente pode se dar por mediação de instrumentos específicos, como a isenção parcial ou total de IPTU, ou a transferência de potencial construtivo – que discuto nos Capítulos 5 e 6.

¹⁴⁸ Dados do portal do IPHAN/ Programa Financiamento para Recuperação de Imóveis Privados. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/855>. Acesso em 10 set. 2021.

que o contratante do empréstimo fosse dono de um imóvel com valor cultural reconhecido. Dessa forma, foram feitos anúncios em jornais locais, audiências, além de contato com entidades estratégicas, como a CDL (Câmara de Dirigentes Lojistas), para chamar a atenção de proprietários (figuras 40 e 41).

Figura 40 – Anúncio de audiência pública sobre o Programa de Financiamento para Recuperação de Imóveis Privados.



Fonte: Arquivo SECULTFOR (2012).

“Teve um programa [...], junto ao IPHAN, a Prefeitura lançou o edital e os bens que estivessem em áreas de preservação, nas áreas que foi delimitada por nós também, [...] eles poderiam pegar financiamento, né, um financiamento supervantajoso, né, o BNB também estava envolvido, e eu lembro que apenas três bens conseguiram chegar ao que o edital pedia. Era uma casinha pequena ali perto da Praça José de Alencar... Tinha aquele galpão ali perto... Aquele galpão onde funcionou aquele laboratório, aquele ateliê de fotografia. [...] São dois galpões, tinha a casinha.[...] uma casinha bem simples. Tinham outras propostas, tinha um prédio, inclusive, moderno...”¹⁴⁹

Dessa forma, foram pré-selecionados, em 2012, oito imóveis que atendiam aos critérios impostos pelo IPHAN e BNB, cujo montante de recursos acessados pelos proprietários somava cerca de 2,36 mi. Apesar da inexistência de juros e do parcelamento da dívida em até 15 anos, somente três ou quatro proprietários teriam efetivamente contratado os recursos do programa.

¹⁴⁹ Pessoa entrevistada 1: SECULTFOR.

Não questiono a validade da impressão dos entrevistados sobre a falência do programa estar vinculada à burocracia excessiva. Entretanto, deixo aqui uma segunda hipótese: considerando a baixa participação, inclusive no primeiro edital, de 2012, há um forte indício de que proprietários privados simplesmente não tenham interesse em continuar investindo em seus imóveis sob precário estado de conservação. Isso sugere que, em grande parte, os proprietários estariam mais interessados em negociar futuramente seus imóveis, atentos ao preço do solo no Centro, que é um dos mais altos de Fortaleza. Seria antes uma atitude objetiva, consciente de desinvestimento, produzindo deterioração, à espera do crescimento do intervalo de renda. O estancamento os fluxos de tombamento – no caso, os de caráter provisório –, que em sua maior parte se encontram no Centro, além da indisposição política em realizar tombamentos de conjunto, que trato a seguir, dentre outras que ainda tratarei no capítulo seguinte, corroborem essa hipótese: o Centro praticamente vem sendo tratado como imensa reserva fundiária, a despeito de abrigar a maior parte do patrimônio cultural edificado da cidade.

5.2.2 A proposta de tombamento do conjunto urbano do Centro

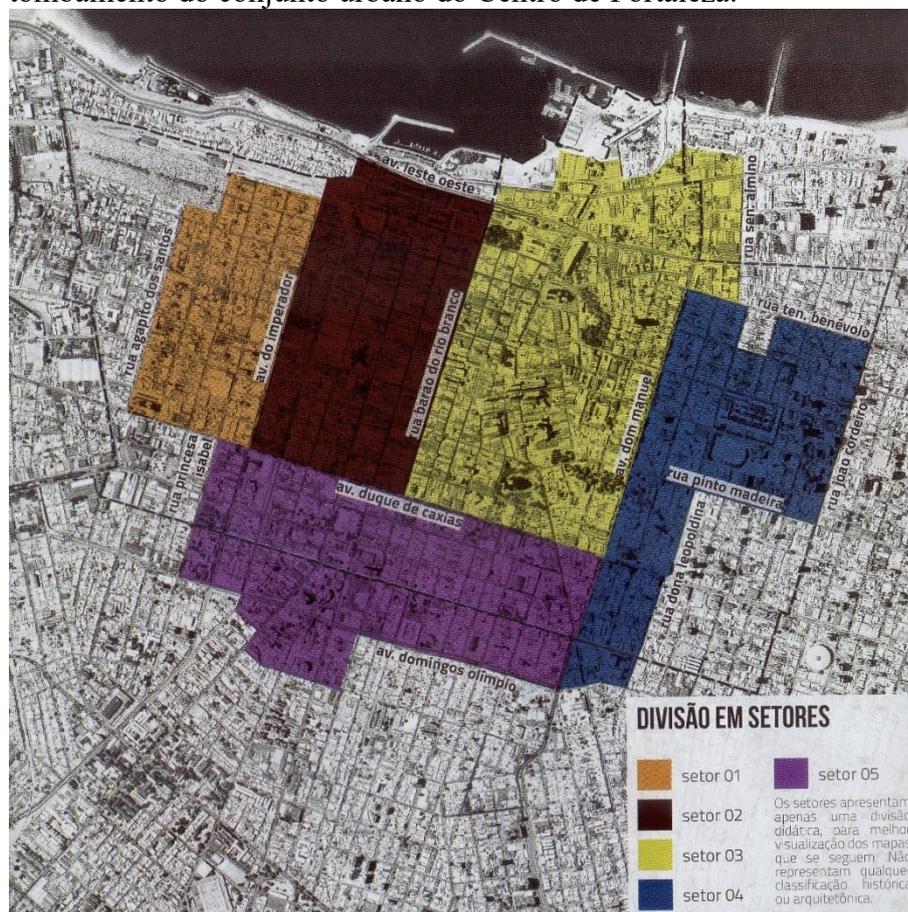
Ao mesmo tempo em que a existência atual das ZEPH se deve à sua inclusão na lei do último plano diretor, nos anos 2000, a política de preservação *stricto sensu* também passou, no mesmo período, por forte impulso, com a aceleração dos fluxos institucionais sobre tombamento. À época, a SECULTFOR coordenou estudos elevando o número de imóveis tombados de nove para 49, em apenas oito anos de gestão municipal (2005-2012) da prefeita Luizianne Lins¹⁵¹. Além disso, deixou em aberto 45 processos, cuja responsabilidade pelos estudos foi transferida para a gestão seguinte, do prefeito Roberto Cláudio.

Entretanto, o grande número de processos de tombamento a resolver de uma só vez acabou se revelando um problema frente à capacidade institucional da SECULTFOR. Dessa forma, já em 2013, a CPHC fez uma interessante proposta de tombamento do conjunto

¹⁵¹ Foram considerados na conta também os desnecessários “tombamentos ex-officio” decretados em 2006 pela prefeita Luizianne Lins, aplicando o instrumento a 20 bens, em Fortaleza, já anteriormente protegidos por tombamento ou pelo estado (SECULT-CE) ou União (IPHAN). A medida é contestável, já que tornou o deferimento de licenças e autorizações de obras nesses bens mais burocrática, cujas solicitações devem agora ser submetidas a dois órgãos fiscais de preservação.

urbano do Centro¹⁵², o que poderia resolver de uma só vez, pelo menos os processos em aberto naquela área, quase todos orientados à proteção isolada de cada bem¹⁵³.

Figura 42 – Delimitação por setores no diagnóstico para o tombamento do conjunto urbano do Centro de Fortaleza.



Fonte: Fortaleza (2013a).

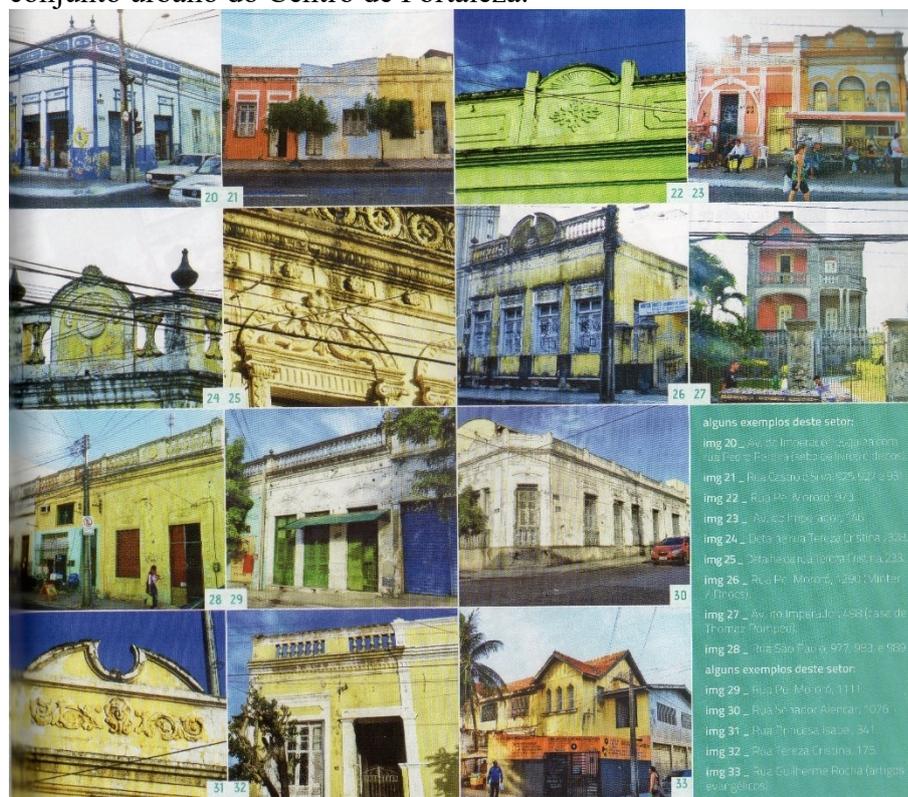
A iniciativa se apoiava no recém-elaborado Plano Municipal de Cultura, que já colocava a necessidade de integração da política de preservação à urbana, sugerindo a regulamentação definitiva de instrumentos como a transferência do potencial construtivo e os indicadores urbanísticos das ZEPH já existentes. O diagnóstico para o tombamento do conjunto urbano foi feito por setores (figuras 42 e 43), considerando o valor documental da arquitetura de técnicas tradicionais em vias de desaparecimento. Foram percorridos cerca de 60km da malha viária do Centro, para fotografar e localizar em mapa quais eram os imóveis de interesse de preservação, principalmente os de estilo eclético, art déco, incluídas as

¹⁵² Pelos relatos recolhidos, os técnicos da SECULTFOR, sob a gestão de Roberto Cláudio, desconheciam a existência da proposta de ampliação das ZEPH, concluída em 2012.

¹⁵³ A única exceção é o tombamento provisório do conjunto do Complexo Educacional, cuja poligonal abriga a Escola Jesus Maria José, o Colégio da Imaculada Conceição, o Colégio Justiniano de Serpa e a Igreja do Pequeno Grande.

experimentações plásticas populares para as quais a historiografia arquitetônica oficial ainda não deu uma classificação definitiva (figura 44). Além disso, entre as metas da proposta, se mostra a preocupação em associar o tombamento do conjunto urbano tanto às ações de financiamento de imóveis privados, quanto à política nacional de turismo, propondo-se inclusive a internalização do cabeamento elétrico e promover percursos de visitação do patrimônio cultural (FORTALEZA, 2013a).

Figura 43 – Edifícios do Setor 1 do diagnóstico para tombamento do conjunto urbano do Centro de Fortaleza.



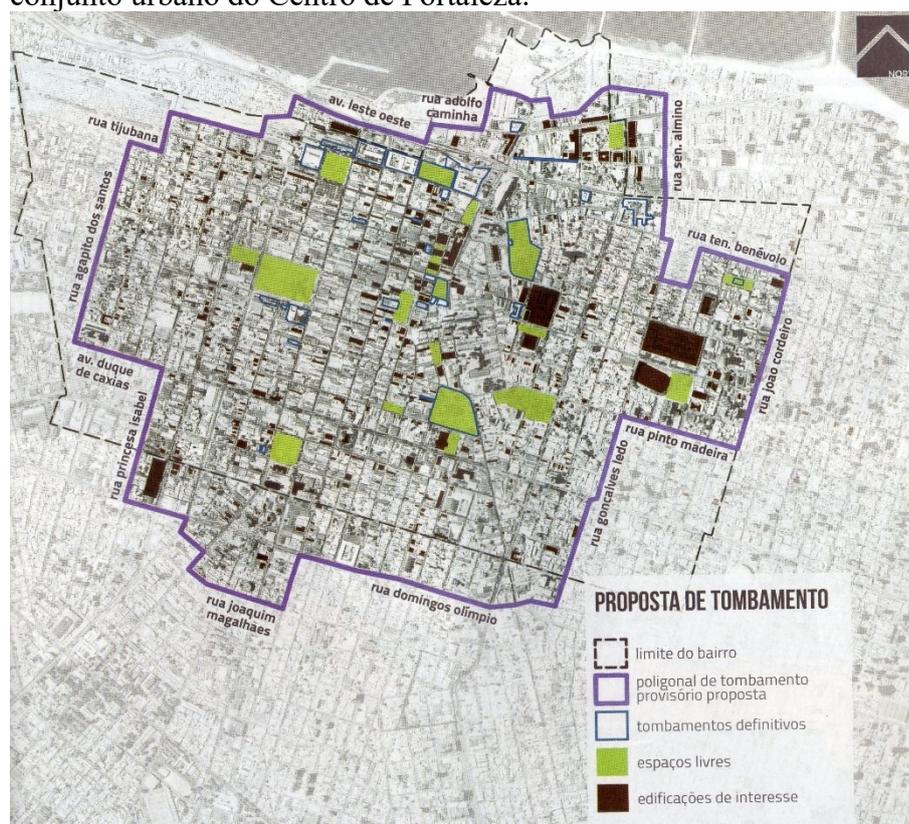
Fonte: Fortaleza (2013a).

Talvez não seja tão surpreendente que essa importante publicação acabou tendo sua circulação proibida por “ordens superiores”¹⁵⁴. Isso sugere que outros interesses estariam sendo articulados dentro da gestão, podendo ser comprometidos caso a proposta, que possui uma excelente qualidade técnica, viesse a público. A proibição, da mesma forma, é um forte indicador de que a aparente inércia dos fluxos decisórios seja na verdade consciente e programada, não necessariamente pelos técnicos da SECULTFOR, mas por outros mecanismos que ainda precisam ser elucidados. Isso já coloca praticamente o tombamento em situação análoga à das ZEPH. Tanto elas, quanto o tombamento, compartilharam fases de

¹⁵⁴ Nenhum dos entrevistados pôde esclarecer exatamente qual setor da PMF havia ordenado a proibição.

ascensão e declínio equivalentes em sua tentativa de implementação, o que, antes de ser uma coincidência, deve ter sido o reflexo de importantes transformações na conjuntura política local e nacional, que se apresentaram desde fins dos anos 2000. Apenas para aprofundar a questão, apresento a seguir uma análise pormenorizada de alguns dos fluxos decisórios de tombamento que apresentaram claros conflitos de interesse.

Figura 44 – Delimitação proposta da poligonal de tombamento do conjunto urbano do Centro de Fortaleza.



Fonte: Fortaleza (2013a).

5.2.3 O tombamento entre a inércia dos fluxos decisórios e o discurso técnico autorizado

Nos tópicos a seguir, passo, portanto, à análise pormenorizada de alguns processos de tombamento, para investigar mais a fundo o comportamento dos atores e agentes envolvidos nos fluxos decisórios políticos, seu eventual rebatimento nas relações socioespaciais envolvendo a proteção dos bens imóveis e as interseções entre a gestão de Luizianne Lins e Roberto Cláudio na constituição primitiva do *impasse na preservação*.

5.2.3.1 Igreja de São Pedro dos Pescadores

O caso da pequena Igreja de São Pedro dos Pescadores revela uma das mais contraditórias intervenções na paisagem de sua área envoltória, interferindo no modo como ela era apropriada pela comunidade local do Mucuripe. Construído em meados do Séc. XIX, trata-se de um templo inicialmente dedicado ao Bom Jesus dos Navegantes, tendo sido a primeira igreja matriz do Mucuripe, até a construção da nova sede da paróquia, em 1915, na Volta da Jurema (Igreja de Nossa Senhora da Saúde).

Até a construção da Av. Beira-Mar, nos anos 1950, a pequena igreja tinha acesso frontal diretamente à Praia dos Botes, denominação local para o trecho da Praia do Mucuripe onde está inserida por conta do porto de jangadas que se encontra ali há mais de um século e meio. A ligação definitiva, por meio da via paisagística, do velho Mucuripe à cidade, foi decisiva para a expansão imobiliária de alto padrão sobre a orla leste, que já vinha se dando pela construção de casas de veraneio e instalação de sedes de clubes, como o Náutico e o Ideal Clube. Dessa forma, a “expulsão branca” de grande parte da comunidade tradicional, que se deslocou quase completamente para os Morros do Teixeira e Santa Teresinha, permitiu a consolidação da Av. Beira Mar como um dos principais vetores de urbanização.

Em 2007, os rumores de que uma construtora estaria tentando comprar o templo¹⁵⁵ motivaram a organização comunitária em sua defesa. O vigário à época, Padre Alderi Leite, estaria se queixando dos altos custos cobrados pela União pela concessão do terreno onde estava a igreja, estando a Arquidiocese de Fortaleza sem condições de saldar a dívida. A então deputada federal Gorete Pereira (PR) encaminhou uma solicitação tombamento ao IPHAN-CE, que fez um parecer em favor de que a igreja fosse protegida ou pelo estado ou município, remetendo, então, o requerimento da deputada à SECULTFOR (FORTALEZA, 2010a). A partir de então, a CPHC iniciou em janeiro de 2008 o estudo para tombamento, tendo em seguida recebido um abaixo-assinado com cerca de 1800 assinaturas, organizado por uma das líderes locais à época, de nome Luzia, em anexo a um novo pedido de três vereadores para que o Município tomasse providências quanto à proteção do templo.¹⁵⁶

Entretanto, o próprio parecer da SECULTFOR que subsidiava a proteção inclusive indicava “drástica perda de originalidade” (FORTALEZA, 2010a, p. 22) do templo, não lhe atribuindo valor arquitetônico nem artístico, visto que havia sido “descaracterizado” por obras

¹⁵⁵ A propriedade do solo, no caso, é da União.

¹⁵⁶ DIÁRIOS DE CAMPO (2013-2022). Informação coletada em uma audiência pública sobre a construção do Mercado dos Peixes, realizada no salão paroquial da Igreja de Nossa Senhora da Saúde, em 2015(?).

realizadas em 1951 a mando do Padre José Nilson, uma das figuras mais emblemáticas do Mucuripe. Considerando apenas o seu valor histórico e simbólico para a comunidade local, indicou a sua inscrição no Livro de Registro dos Lugares¹⁵⁷, com uma poligonal de entorno¹⁵⁸ que contemplava apenas o quarteirão onde a igreja se ergue.

Já em um parecer de dezembro de 2010 da professora Olga Paiva – então com assento no COMPHIC – recomendava, entretanto, o registro tanto da festa, quanto da igreja no Livro dos Lugares, dando a sugestão de que se regulamentasse um entorno até a linha de preamar, para assegurar a continuidade espacial entre o bem imóvel e o mar. Além disso, que, por ocasião das obras já planejadas de requalificação da Av. Beira-Mar, que se assinalasse no calçadão o espaço do trajeto desempenhado na festa. O registro como lugar se justifica primeiro pelos saberes e fazeres relativos à existência do pequeno porto de jangadas, onde se realizam a carpintaria tradicional de embarcações, além de servir ao comércio improvisado de pescados, sendo um dos últimos resquícios desse tipo de apropriação socioespacial na costa fortalezense. Se na década de 1950, quando da ligação definitiva de Fortaleza ao Mucuripe ao longo da praia pela recém-inaugurada Avenida Beira-Mar, o porto de jangadas praticamente se estendia ao longo de todo o trajeto, hoje ele não passa de uma reunião exígua de embarcações em uma faixa aproximada de 200 metros, à frente da igreja.

O segundo critério se baseia na festa dedicada a São Pedro, no dia 29 de junho, tendo o um afluxo de devotos, turistas e curiosos. Dessa forma, o templo funciona como articulador espacial da religiosidade, que, com a festa, se expande na forma de espetáculo à Praia dos Botes e ao mar. O trajeto devocional, após uma missa matinal dedicada ao santo no interior da igreja, se inicia pela retirada da imagem por jangadeiros – que forma a parcela mais legítima da *comunidade de interpretação*¹⁵⁹ (POULOT, 2009) do bem cultural – de dentro do templo, levando-o, ornado em flores, para um passeio no mar, executando uma travessia circular sobre uma jangada na frente da praia. No cumprimento desse roteiro ritual, determinado pelo trajeto no entorno do bem imóvel religioso, “a sacralidade do lugar depende de uma encenação simbólica do movimento” (OLIVEIRA, 2004, p. 11). É a reprodução espiritual da própria vida, projetada na figura do santo. Sendo assim, os jangadeiros ensaiam com o movimento sua atividade profissional, transpondo a extensão da faixa de praia, na área envoltória da igreja, até embarcarem ao mar (figuras 45, 46, 48 e 49).

¹⁵⁷ A instrução é contraditória, pois indica o registro como lugar na seção Justificativa do Tombamento, confundindo os dois instrumentos, que possuem aplicação e resultados distintos.

¹⁵⁸ Limitação administrativa que suplementa o tombamento visando a proteção da paisagem da área envoltória do bem.

¹⁵⁹ Grupo de indivíduos, podendo ser cultural e socialmente heterogêneos, que atribuem importância a um determinado bem cultural, estabelecendo com ele relações diretas de apego e afetividade.

Figura 45 – Devotos de São Pedro realizando o percurso com a imagem, em diagonal da capela ao mar, desviando dos pedregulhos.

Figura 46 – Devotos de São Pedro desembarcando, de jangada, a imagem do santo, após percurso circular no mar.



Fonte: Acervo Mucuripe (2022). Fotografias de Carlos H. J. Alcântara e Diego Paula de Araújo.

Em 5 de maio de 2010, finalmente, o COMPHIC se decide pela poligonal de entorno estendida até a linha de preamar (figura 47). Entretanto, no decurso entre a apresentação da instrução ao COMPHIC e a proteção definitiva por decreto, pelo menos dois conselheiros, de formação técnica em arquitetura, defendiam o uso apenas do registro como lugar. Explicando que seria um equívoco tombá-lo, se utilizavam de seu discurso autorizado historicamente para sugerir a falta de valor cultural do suporte material do bem. Da mesma forma, que não se regulamentasse poligonal de entorno, alegando que os proprietários dos imóveis em volta poderiam entrar inclusive na justiça contra a SECULTFOR¹⁶⁰.

O imbróglio é enorme. Parte dos conselheiros aparenta não compreender a diferença entre o tombamento e o registro como lugar; outra parte se apoia na velha ideologia do patrimônio nacional para destituir de valor cultural o espaço conformado pelo templo e sua área envoltória. Resolvido o COMPHIC pelo tombamento, registro e entorno desde 2010, a demora na publicação do decreto não se justificava. Enquanto isso, em junho de 2012, a AC Incorporações abre os CNPJ das SPE (Sociedades de Propósito Específico) dos Condomínio

¹⁶⁰ Informações do parágrafo constam no processo administrativo referente ao tombamento e registro da Igreja de São Pedro dos Pescadores na SECULTFOR. Não foi encontrada a ata da reunião publicada em diário oficial.

Jangadas do Mucuripe e Brisamar, que seriam construídos no mesmo quarteirão da igreja de São Pedro dos Pescadores, na área delimitada como entorno (figuras 50 e 51).

Figura 47 – Poligonal de entorno da Igreja de São Pedro dos Pescadores aprovada em 2010 pelo COMPHIC.



Fonte: Arquivo SECULTFOR (2010).

Figura 48 – Aglomeração para a missa e festejos de São Pedro, ao lado do templo.



Fonte: Acervo Mucuripe (2021).

Figura 49 – Missa campal na galeria lateral à Igreja de São Pedro dos Pescadores, no dia dos festejos ao santo.



Fonte: Acervo Mucuripe (2021).

“[...]começaram os rumores dos próprios pescadores que iam demolir, à época, um posto de gasolina, o Sorvetão, os restaurantes, ia ter uma grande construção, e que isso estava em aprovação na Secretaria de Meio Ambiente. Muito bem. E aí nós começamos a procurar, e eu ia na Secretaria, ia na Prefeitura [...]. Aliás, a Igrejinha já tinha sido tombada pelo Conselho, já tinha sido avaliada e aprovada pelo Conselho, mas ainda não tinha sido publicado, né, à época ainda não tinha sido publicado. [...] E a Prefeitura foi segurando essa publicação, vieram os interesses e tal, por mais que a Prefeitura à época fosse super a favor e não medisse muitos esforços para tentar preservar, mas tinha sempre aquelas forças externas, né, que a gente sabe, pressionando, ainda mais um grupo de construção, né, de construtores. Enfim, a gente pesquisava, ia fazer reuniões, algumas pessoas da própria Secretaria de Meio Ambiente ou mesmo da PGM chegavam e falavam, “Olha, existe sim, existe um processo lá dentro, mas ninguém acha esse processo”. Então era uma coisa muito oculta. E aí de repente, né, aquela velha história: as coisas começaram a ser demolidas, acabou o posto, acabaram os restaurantes, ficou um só. [...] você pegar um bem tombado, a igrejinha de no máximo 8 metros, contando com aquela cruz, e colocar duas torres ali do lado, você estava praticamente descaracterizando aquele espaço em volta. E quando a gente fez [...] foi colocado que a proteção ia até a linha preamar, até a linha da praia que chegavam as ondas.”¹⁶¹

Sobre a disputa pelo entorno da Igreja de São Pedro, havia, entretanto, além dos interesses da construtora e da comunidade tradicional, também aquele sobre a reconstrução do Mercado dos Peixes pela própria PMF, que ficava logo ao lado do bem, na praia.

“Esse tombamento dessa área de entorno da Igrejinha também limitava a obra da Prefeitura [...] tinha uma obra da Prefeitura de um mercado numa altura bem maior do que a igrejinha, que ficava na frente da igrejinha, né, que mudava toda aquela ambiência dos pescadores... Mudava inclusive a linha de preamar, porque tinha uma previsão de aterro, de trenzinho, né, um monte de coisas. E a nossa proposta foi que,

¹⁶¹ Pessoa entrevistada 1: SECULTFOR.

depois que aquela área já tinha sido demolida, que se fizesse ali uma Praça do Pescador ao lado da igrejinha, e que fosse realmente ali um ponto de encontro do projeto que eles tavam fazendo...”¹⁶²

Figura 50 – Vista da Praia dos Botes ainda íntegra, já com os edifícios Brisamar e Jangadas do Mucuripe, o antigo Mercado dos Peixes e a Igreja de São Pedro, apequenada, ao centro.

Figura 51 – Folheto de vendas do Condomínio Jangadas do Mucuripe.



Fonte: Anúncio OLX, sem autor (2014?). Disponível em: <https://ce.olx.com.br/fortaleza-e-regiao/imoveis/edificio-brisamar-993964774>. Acesso em: 23 mai. 2023.

Fonte: Construtora Castelo Branco (2012).

As obras do Mercado dos Peixes eram parte do Projeto de Requalificação da Orla da Beira Mar e do Litoral Leste, a ser tocado com recursos do Programa Nacional de Desenvolvimento e Estruturação do Turismo (PRODETUR, do Ministério do Turismo), cujas obras foram licitadas à Camargo Corrêa S.A. ao custo de então R\$231,98 mi. Somente o novo mercado foi orçado em R\$ 4,79 mi, com 8,5% de contrapartida do Município, e seria a obra primeira do projeto de requalificação. Além disso, para as obras da Beira-Mar, já estava previsto um repasse orçamentário adicional ao Município de Fortaleza de US\$ 50 mi, contratados pela União à Corporação Andina de Fomento (CAF) em dezembro de 2011 (BRASIL, 2013).

Nesse contexto, foram finalmente publicados dois decretos, um de registro de lugar dos festejos de São Pedro (FORTALEZA, 2012a), e outro sobre o tombamento da igreja, que, entretanto, a destituía, na prática, de proteção de entorno:

“Art. 2º - O bem tombado definitivamente é garantido por todos os efeitos inerentes ao tombamento nos termos da legislação em vigor. Parágrafo Único - A poligonal delimitadora do entorno do bem ora tombado coincide com os limites do terreno em que ele se encontra encravado.” (FORTALEZA, 2012b, p. 1)

¹⁶² Pessoa entrevistada 1: SECULTFOR.

De forma mais controversa, em fins de setembro a prefeita Luizianne Lins envia para publicação um decreto de revogação do tombamento, “considerando o valor histórico e *imaterial* da igreja” (FORTALEZA, 2012c, p.1, grifo nosso). A equipe técnica da SECULTFOR foi, entretanto, pega de surpresa:

“[...] a gente deu uma volta, né, pra poder chegar na prefeita sem passar pela gestão, para que ela soubesse que aquilo tinha acontecido. E realmente ela tinha assinado e ela desfez aquele decreto e assinou um novo decreto voltando ao que era anteriormente, dizendo que teria sido induzida ao erro. [...] conseguimos reverter isso aí... Mas também não adiantou, porque aí mudou gestão, e aí a gestão é quem faz, né, [...] se a gestão tem um pensamento... não está ligada na questão da cultura, do patrimônio, da preservação, da memória, da representatividade dos espaços, não vai adiantar, porque quem paga a conta vai ser sempre a prioridade, né. [...] A própria gestão desrespeita, a própria gestão desrespeita o fluxo criado, né. Isso era um outro problema que a gente tinha, o fluxo de projeto, por mais que a gente tentasse...”¹⁶³

A questão sobre a validade do destombamento ainda permaneceu em aberto na SECULTFOR. De fato, era ilegal, já que, pelo princípio da segurança jurídica, o tombamento é um “ato jurídico perfeito”, não sujeito a revogação¹⁶⁴. Se assim fosse, em cada mudança de gestor, a depender da orientação política, os atos administrativos do prefeito anterior sobre preservação de bens imóveis seriam facilmente desfeitos. A revogação ainda contrariava a decisão do COMPHIC, deliberativa sobre tombamento e a poligonal de entorno, até que em novembro a prefeita mandou novamente publicar novos decretos, de registro da festa, de registro da igreja enquanto lugar e mais um que a mantinha tombada. O decreto regulamentou o entorno não nominalmente, mas se referiu a todas as atas e pareceres que o subsidiaram:

“A PREFEITA MUNICIPAL DE FORTALEZA [...], CONSIDERANDO os Pareceres votados e aprovados pelo Conselho de Proteção ao Patrimônio Histórico-Cultural, registrados em ata da 1ª Reunião extraordinária do COMPHIC, no dia 19 de dezembro de 2008, assim como, as atas da 20ª e 31ª Reuniões do COMPHIC, no dia 05 de maio de 2010 e, 04 de outubro de 2011, respectivamente, publicado no Diário Oficial do Município nº 14.816, em 20 de junho de 2012. [...] DECRETA: Art. 1º - Fica tombada, em caráter definitivo, a IGREJA DE SÃO PEDRO DOS PESCADORES, nesta capital, haja vista o seu alto valor simbólico, portador de inelutável referência à identidade e à memória da sociedade fortalezense.” (FORTALEZA, 2012d, p. 1-2)

Já sob a gestão de Roberto Cláudio, a própria PGM começa a questionar publicamente o tombamento, trazendo de novo à pauta a tese de falta de valor arquitetônico da Igreja de São Pedro dos Pescadores (OLIVEIRA, 2013), competência que seria na verdade da SECULTFOR e do COMPHIC. Aparentemente, a exposição na imprensa visava deslegitimar qualquer questionamento sobre as várias obras que afetariam os valores formais

¹⁶³ Pessoa entrevistada 1: SECULTFOR.

¹⁶⁴ A explicação é contribuição do advogado Rodrigo Vieira, especialista em direitos culturais.

e afetivos da paisagem da área envoltória do bem imóvel, especialmente pelos moradores do Mucuripe que reivindicaram o reconhecimento do seu valor cultural pelo Estado, inclusive, se opondo à construção do novo edifício do Mercado dos Peixes. De fato, a confusão sobre a existência de tombamento e entorno persistiu, pelo menos estrategicamente, e todos os empreendimentos, tanto o pavilhão, quanto as duas torres residenciais, foram aprovados pela PMF em 2013 sem maiores resistências internas, comprometendo a apreensão dos valores formais da paisagem da área envoltória da Igreja de São Pedro dos Pescadores que, neste caso, tem sim valor cultural intrínseco, exatamente porque compõe o lugar de festejos já reconhecido em registro.

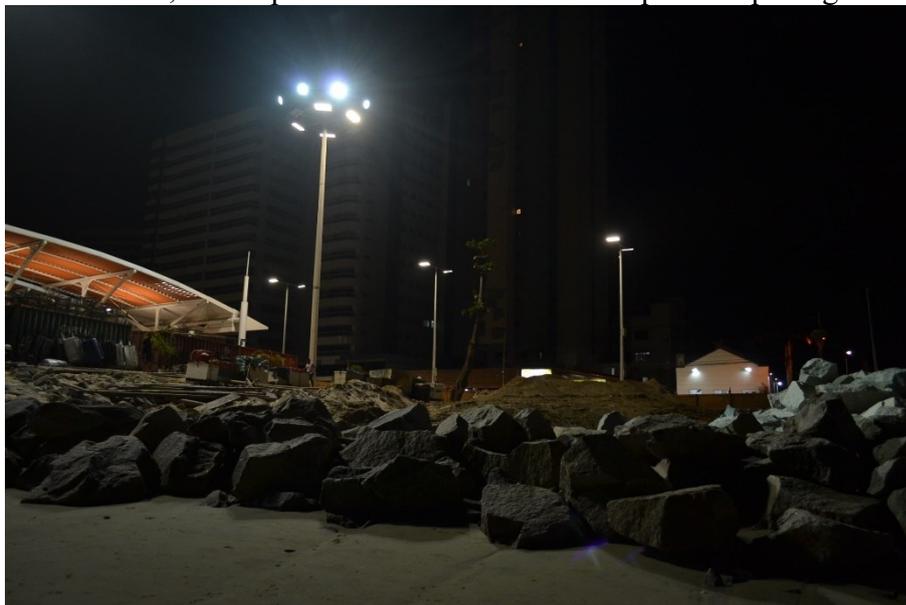
Mas os efeitos na paisagem pelas obras do Mercado foram, na verdade, maiores do que se supunha. Diferente da maquete digital, que não sugeria maiores interferências, foi realizado um grande aterro até a linha de preamar, nivelando o solo para a implantação de um deck panorâmico de 900m², obra requerida já em 2011 ao PRODETUR, ao custo aproximado de R\$48 mil (BRASIL, 2013). Os pedregulhos que contraventam o aterro foram estendidos para além dos limites do percurso dos festejos de São Pedro, agora obrigando que os devotos o realizem em curso diagonal até o mar (figuras 52 e 53), afetando diretamente, no caso, o valor pragmático do lugar do festejo.

Figura 52 – Aterro sendo realizado na Praia dos Botes para implantação do deck panorâmico do Mercado dos Peixes.



Fonte: Arquivo do autor (2014?).

Figura 53 – Visão noturna da praia dos Botes, com o novo Mercado dos Peixes, à esquerda, a pequena Igreja de São Pedro dos Pescadores, à direita, separada do mar por pedregulhos.



Fonte: Arquivo do autor (2016).

5.2.3.2 Casa natal do Mainha

A casa natal do Mainha se tratava de um imóvel art déco localizado na R. Sen. Pompeu, 588, no Centro de Fortaleza (figura 54). José Barros Maia, o Mainha, foi uma figura emblemática da construção civil local, tendo sido responsável pelas obras ou participado como desenhista no projeto de diversos edifícios fortalezenses sobre os quais hoje se atribui valor cultural: Ponte dos Ingleses, Igreja do Cristo Rei, Igreja de Nossa Senhora das Dores, reforma para instalação do pavimento superior do Colégio da Imaculada Conceição, assim como a casa do Sen. Fausto Cabral – hoje Museu da Imagem e do Som.¹⁶⁵

Os herdeiros de Mainha já haviam negociado a casa em 2009 a um comprador que, poucos anos depois, a revendeu para a VR Administradora e Incorporadora LTDA. O processo de tombamento se abre em abril de 2012, por iniciativa do próprio corpo técnico da CPHC¹⁶⁶, cientes de que a firma pretendia demolir a casa.

Notificada pela SECULTFOR de que a casa estava em estudo para tombamento, a VR Administradora e Incorporadora LTDA entrou com pedido de impugnação do processo já no mês seguinte. O caso, como de praxe, foi levado à apreciação do COMPHIC, que designou um dos conselheiros, com formação em arquitetura, para elaborar um parecer sobre o valor

¹⁶⁵ Dados do Arquivo SECULTFOR (2012).

¹⁶⁶ Não consta no processo de tombamento nenhuma homologação de pedido de tombamento encaminhado por terceiros. Ressalte-se que a CPHC é formada majoritariamente por arquitetos e historiadores.

cultural do bem imóvel. A partir daí a discussão nas reuniões sobre a Casa do Mainha girou em torno – de novo – do controverso valor arquitetônico, como se fosse o único a definir a proteção a um imóvel, e como se a origem do processo tivesse sido outra que não o valor histórico enquanto documento de *memória dos mortos* (POULOT, 2010), ou seja, de caráter eminentemente cognitivo, a ser recuperado para o conhecimento da sociedade local. Entretanto, é exatamente aludindo, não explicitamente, a essa categoria – memória dos mortos – que se assenta a argumentação dos advogados da firma, considerando que a memória do mestre artífice e desenhista já estaria contemplada pela proteção já feita sobre vários dos – agora bens – imóveis em cuja construção ou concepção participou:

“Não se pode fazer confusão sobre o que deve ser preservado. A casa em que residiu não faz, como nunca fez parte da história do Município de Fortaleza. Não há qualquer registro de qualquer importância ou contribuição do imóvel que se revele como importante na elevação cultural desta municipalidade, assim como não há qualquer "assinatura" no bem que o identifique ou que pelo menos lembre a existência do renomado arquiteto. Sua contribuição para o acervo histórico da sociedade de Fortaleza, bom como do próprio Município é que deverá ser preservada, ou seja, suas grandes obras.”¹⁶⁷

Figura 54 – Casa natal do Mainha.



Fonte: Arquivo do autor (2003).

Do outro lado, o debate em torno do valor arquitetônico mostra como velhas ideologias continuam plenamente em vigor, com base no discurso autorizado. Outro

¹⁶⁷ Requerimento de impugnação do tombamento da Casa natal do Mainha encaminhado à SECULTFOR (VR Adm. e Incorporadora LTDA., 07 mai. 2012).

conselheiro, também com formação em arquitetura, negava o valor arquitetônico do imóvel, dizendo que, por este motivo, não se adequaria ao tombamento:

“[...] não tem muito significado arquitetônico, porém existe um acervo riquíssimo composto por plantas, mapas e outros materiais do próprio Mainha que poderiam servir para a montagem de um memorial sobre ele ou sobre a própria cidade em local adequado, já que em si a casa não deveria ser tombada” (FORTALEZA, 2012e, p.35)

Pelos mesmos motivos, o parecerista indicou o *registro de lugar* como instrumento adequado, o qual não oferece nenhuma proteção prática contra a demolição, e não o tombamento, colocando dúvidas aos presentes quanto ao valor cultural do imóvel:

“O imóvel objeto do presente Parecer [...] não tem significado arquitetônico histórico, inclusive encontra-se descaracterizado, fruto de alterações sucessivas de sua conformação física, ao longo de sua própria existência, algumas delas feitas, acredita-se, pelo próprio Mainha. A importância do bem é imaterial, pois foi nesse edifício que se deu a criação de várias construções significativas para a história da cidade, e estas sim devem ser preservadas. O que deve ficar marcado para as gerações futuras é o lugar, e para tanto se sugere o Registro e não o Tombamento.”¹⁶⁸

Pela celeuma criada, a própria firma proprietária, tentando se antecipar sobre qualquer decisão a favor do tombamento, já havia inclusive posto em negociação a elaboração de uma publicação sobre o Mainha enquanto espécie de contrapartida, motivando alguns membros a contraporem a proposta exigindo pelo menos a preservação da fachada. Entretanto, o conselheiro da OAB-CE, na oportunidade, afirmou que: “o valor histórico é inegociável e que se o imóvel não possui esse valor [por conta do parecer], isso não pode ser usado como instrumento de barganha; assim, afirma que se existe dúvida sobre o valor cultural do bem, o COMPHIC não pode aprovar o parecer” (FORTALEZA, 2012f, p. 39). E de fato não foi aprovado pelo conselho, que votou pela continuidade do estudo de tombamento e contra a impugnação.

A partir de então, muda-se a gestão municipal. Com a eleição de Roberto Cláudio, alteram-se a equipe da SECULTFOR e os membros do COMPHIC. O processo de tombamento apresenta uma impressionante lacuna de dois anos, não tendo havido nenhuma entrada de informação. Tampouco se encontra menção à casa nas atas disponíveis do conselho no período. Em 2015, a única informação registrada é o cancelamento do processo, baseando-se contraditoriamente sobre o parecer que recomendava o registro de lugar, que havia sido vetado pelo COMPHIC. De qualquer forma, a casa já havia sido completamente demolida em 2014.

¹⁶⁸ Parecer de conselheiro do COMPHIC, em razão do pedido de impugnação do tombamento feito pela VR Adm. e Incorporação LTDA. Constante do processo de tombamento da Casa do Mainha (SECULTFOR, s.d.).

5.2.3.3 Antigo Colégio e Noviciado das Doroteias

O antigo Colégio e Noviciado das Doroteias foi outro bem afetado por nova edificação em sua área envoltória. Para atender a novas funções de uma universidade privada, foi construída uma torre de 14 pavimentos ao fundo do bem tombado, interferindo definitivamente na sua visibilidade, enquanto a diretriz de preservação, normatizada na instrução de tombamento, permitia apenas dois.

A construção do colégio e noviciado teria se dado em 1921, passando ainda por ampliação nas décadas seguintes. A capela atual, por exemplo, teria sido construída apenas após 1940, substituindo uma pequena edificação neogótica que servia à mesma função (FORTALEZA, 2008b). O complexo edificado é um dos vários remanescentes do imenso conjunto arquitetônico eclético e art déco que se formou ao longo da via de ligação entre a então cidade de Fortaleza e Messejana, a atual Av. Visconde do Rio Branco, performando a expansão urbana a sudeste, da qual resultaram bairros como Alto da Balança, Joaquim Távora (Piedade) e São João do Tauape.

O conjunto do colégio, noviciado e capela foi tombado provisoriamente por decreto (FORTALEZA, 2006b), após o que se iniciaram os trabalhos de instrução. Com base em três pareceres de membros do COMPHIC, a instrução é aprovada pelo conselho em outubro de 2008, mas o pedido de decreto é encaminhado ao gabinete da prefeita apenas em setembro de 2009.

Nesse meio tempo, em setembro de 2007, o complexo do Doroteias havia sido adquirido pela SER Educacional S/A, proprietária da Faculdade Maurício de Nassau. Entretanto, iniciam obras sem autorização da SECULTFOR, que encaminha pedido de abertura de Ação Civil Pública à PMG contra a empresa proprietária, tendo recebido a secretaria decisão favorável em 2009. Dessa forma, um projeto de restauro e adequação às funções da nova Faculdade Maurício de Nassau foi encaminhado em 2010 à SECULTFOR, pela JJ Participações e Projetos LTDA, empresa paulistana encarregada da incorporação. Assinado por uma servidora técnica da CPHC, um parecer controverso sobre o projeto autorizou a construção do novo anexo, de 53m de altura, nos fundos do complexo edificado. Baseando-se em uma interpretação particular da Carta de Veneza sobre identificabilidade do bem cultural frente à nova construção, constatava “a pertinência da proposta com os critérios e recomendações definidas quando da ocasião do Processo de Tombamento pelo Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico-Cultural”, recomendando, ainda – e pelo menos – a aprovação posterior do conselho sobre o novo projeto (FORTALEZA, 2010b).

Figura 55 – Prédio principal do antigo Colégio e Noviciado das Doroteias.



Fonte: Arquivo SECULTFOR (anos 2010).

Sob a negativa do COMPHIC, o projeto de restauro e adequação ficou embarreirado na SECULTFOR, tendo sido, já em fevereiro de 2012, feita uma cópia do caderno técnico a pedido do diretor da faculdade Maurício de Nassau. A partir de então começam negociações dos representantes da faculdade, incluídos os arquitetos responsáveis, que passam a consultar a SECULTFOR sobre a viabilidade do projeto, aparentemente encerradas em junho de 2012. Logo em seguida, a JJ Participações protocola em outubro junto à SEMAM (Secretaria de Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano) um requerimento de alvará de construção, negado pelo órgão, exatamente pela falta de aprovação prévia pela secretaria de cultura.

Logo em seguida, a JJ Participações solicita à SECULTFOR a cópia de todas as atas do COMPHIC que tratam do Doroteias. Ao mesmo, depois de protelar a publicação por quatro anos, a prefeita envia para publicação o tombamento definitivo do bem imóvel, em dezembro de 2012 (FORTALEZA, 2012g), logo após o PT perder as eleições municipais para Roberto Cláudio, à época do PSB. Esse é o momento em que uma grande quantidade de tombamentos, definitivos e provisórios, é igualmente decretada pela prefeita, constituindo a enorme quantidade de processos deixados de uma só vez para a gestão seguinte. Entretanto, a demora de vários anos em publicá-los é sugestiva de que, na segunda gestão de Luizianne

Em março de 2014, os advogados das empresas envolvidas no projeto requerem à SECULTFOR todo o material referente ao processo de tombamento do Doroteias. Três meses depois, a SEUMA (Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, antes SEMAM), na figura da secretária Águeda Muniz, encaminha ofício à SECULTFOR para maiores esclarecimentos acerca do projeto. A SECULTFOR, em resposta, dentre as questões já elencadas, reiterou que, pela Lei Municipal de Proteção do Patrimônio Histórico-Cultural e Natural, o tombamento provisório se equipara ao definitivo, produzindo os mesmos efeitos.

Figura 57 – Visibilidade da Capela do Doroteias impactada pelo novo edifício da Faculdade Maurício de Nassau.



Fonte: Arquivo Isabelle Almeida (2018).

A partir de então, referindo-se ao requerimento de alvará protocolado na própria SEUMA, em outubro de 2012, a titular da pasta encaminha a questão para análise da PGM, questionando se o disposto pelo decreto definitivo de tombamento, publicado em dezembro, teria validade sobre o pleito pela torre de 53m. No ofício, o assistente jurídico da secretaria solicita à procuradoria que se manifeste sobre “o direito adquirido motivado pelo protocolo em data anterior à edição do decreto definitivo”. A PGM, no seu parecer, identifica a suposta irregularidade do indeferimento da SECULTFOR quanto à torre, visto que o tombamento definitivo não produziria efeito retroativo contra a sua construção, entendendo que havia direito garantido ao proprietário pela simples entrada anterior de protocolo do alvará de

construção na SEMAM, ainda que tenha sido negado à época por essa secretaria. Ainda se utilizando do controverso parecer da CPHC datado de 2010 como base, o parecer da PGM ignorava o que diz a própria lei municipal tanto sobre a equiparação do tombamento definitivo ao provisório, quanto ao caráter deliberativo do COMPHIC. A partir daí, a SECULTFOR teve de entrar em novo acordo com a pleiteante, ao fim do quê, as obras da torre foram finalmente levadas a cabo.¹⁶⁹

5.2.4 A defesa do Náutico Atlético Cearense e da Praça Portugal

O papel de alguns movimentos sociais tem sido decisivo no questionamento da atuação dos arranjos institucionais contrária à preservação do patrimônio cultural. Me reporto aos movimentos Náutico Urgente e Nossa Praça Urgente, que vêm se destacando na defesa de diversos bens, sejam imóveis ou paisagísticos, inclusive pela solicitação de tombamento e de abertura de ações civis públicas pelo MPCE contra a negligência do Executivo. De início, cabe uma nota sobre a diferenciação entre níveis atuação social dada por Souza (2002), tendo por principal critério a abrangência espacial. Apesar de problemática à primeira vista, é adequada ao presente caso, já que o Nossa Praça Urgente guarda uma interseção com o previamente existente Náutico Urgente, podendo ser considerados, de fato, como o mesmo movimento social sob denominações diferentes.

Souza (2002) diferencia entre *ativismo social* e *movimento social*. O primeiro se pauta por uma demanda pontualmente localizada, normalmente se desintegrando quando alcança a garantia de seus interesses, que são, portanto, imediatos, e normalmente sem conectividade a outras lutas e formas de organização da sociedade civil. Já os movimentos sociais “legítimos” conseguem apreender o problema em torno do qual se organizam de uma forma socioespacial abrangente. Normalmente se organizam em várias frentes de luta no que se refere à sua pauta, mantendo relações de complementaridade com outros movimentos sociais, e costumam se prolongar por um maior tempo de existência em relação aos ativismos.

De início, ponto primeiro o ativismo em defesa da preservação do Náutico Atlético Cearense, que se denominou Náutico Urgente. O imóvel em questão é a sede de uma agremiação de fins desportivos, fundada em 1929, na Praia Formosa. Nos anos 1950, sob projeto do arquiteto Emílio Hinko, abrem a atual sede na Praia do Meireles, antes da

¹⁶⁹ Os dados expostos sobre os fluxos entre proprietário, incorporadora, escritório de arquitetura, SEUMA/SEMAM, PGM e SECULTFOR constam no processo de tombamento do Doroteias (Arquivo SECULTFOR, 2022).

construção da Av. Beira Mar (figura 58). O edifício conta com valores cognitivos, formais e afetivos para a cidade, tendo a prefeita Luizianne Lins havia decretado seu tombamento provisório já em 2006, no seu segundo ano de gestão, iniciando-se em seguida os procedimentos de instrução.

Ainda em 2012, pouco antes de ser decretado seu tombamento definitivo, o Náutico foi alvo de uma proposta de cessão por 80 anos de sua área aberta ao Consórcio Novo Náutico, formado pela PB Construções, a Base Incorporação & Construção, a incorporadora Bichucher e a corretora BR Trends. O arrendamento serviria à construção de quatro torres comerciais, para as quais se faria uma extensa demolição da área útil do clube, preservando-se apenas o edifício pioneiro, dos anos 1950, e seu anexo, de construção mais recente (figura 60). Baseada em um controverso argumento de sustentabilidade econômica da preservação, a ideia foi aprovada pela maioria dos sócios, pois encontraram na proposta a possibilidade de sanar as dívidas do clube com a União, relativas a imposto cobrado, por se tratar de terreno de marinha.¹⁷⁰

Figura 58 – Acesso principal do Náutico Atlético Cearense.



Fonte: O Povo (2014).

“O arquiteto idealizador do projeto, Luiz Deusdará, explicou que estes empreendimentos devem contribuir com a geração de receita para o clube. “A ideia é que os hóspedes do hotel e os executivos que trabalharão na torre empresarial, por exemplo, possam usufruir o espaço do clube como piscinas e quadras de tênis proporcionando um fluxo contínuo de usuários” afirmou ele.” (NOVO, 2013)

¹⁷⁰ DIÁRIOS DE CAMPO (2013-2022). A maior parte das informações do parágrafo foram coletadas em audiência pública realizada em 2014 na Assembleia Legislativo do Estado do Ceará.

Os defensores da proposta do Náutico apontavam que o restante do complexo edificado do Náutico seria passível de demolição, sugerindo a inexistência de valor cultural. Como a área aberta e os demais edifícios haviam sido classificados na instrução de tombamento apenas como entorno – uma “brecha” da própria norma – o grupo questionou a legitimidade do instrumento, inclusive pontuando o nível avançado de verticalização da Av. Beira-Mar (figura 61). Porém, com a atuação do Náutico Urgente, a proposta das torres não teve êxito, tendo sido o conflito judicializado. O grupo usou exatamente a estratégia contrária, de recuperar e sistematizar toda a memória coletiva do clube, a utilização dos espaços, as diversas competições... O imenso trampolim da piscina olímpica, espécie de construção protomoderna, única na cidade, foi um dos ícones mais utilizados na recuperação memorial (figura 59).

Figura 59 – Publicação do Náutico Urgente para promoção da defesa do bem.



Fonte: Náutico Urgente (2013).

Formado praticamente por uma parcela minoritária de sócios do clube descontentes com a possibilidade do grande empreendimento imobiliário que destruiria em definitivo a área desportiva a céu aberto do bem imóvel, o Náutico Urgente se classificaria, ainda à época, como ativismo. A atuação do grupo se deu por meio de redes sociais, nas assembleias do clube e na provocação ao Ministério Público sobre as irregularidades da nova construção, tanto no âmbito do patrimônio em si, quanto da titulação do imóvel, uma concessão do direito real de uso de terra da União destinada ao uso enquanto associação desportiva.

A ampla movimentação pública do Náutico Urgente foi, entretanto, simultânea ao aparecimento de propostas paralelas de readequação incompatível ou demolição de outros bens na cidade, pavimentando o surgimento de um ativismo paralelo, o Nossa Praça Urgente. Apesar de ter sido inicialmente estruturado pelos membros mais atuantes do Náutico Urgente, o Nossa Praça guardou, em relação ao primeiro, algumas diferenças de aspecto socioespacial e político-ideológico.¹⁷¹

Figura 60 – Maquete da proposta de complexo comercial-hoteleiro que seria construído sobre a área aberta do Náutico Atlético Cearense.



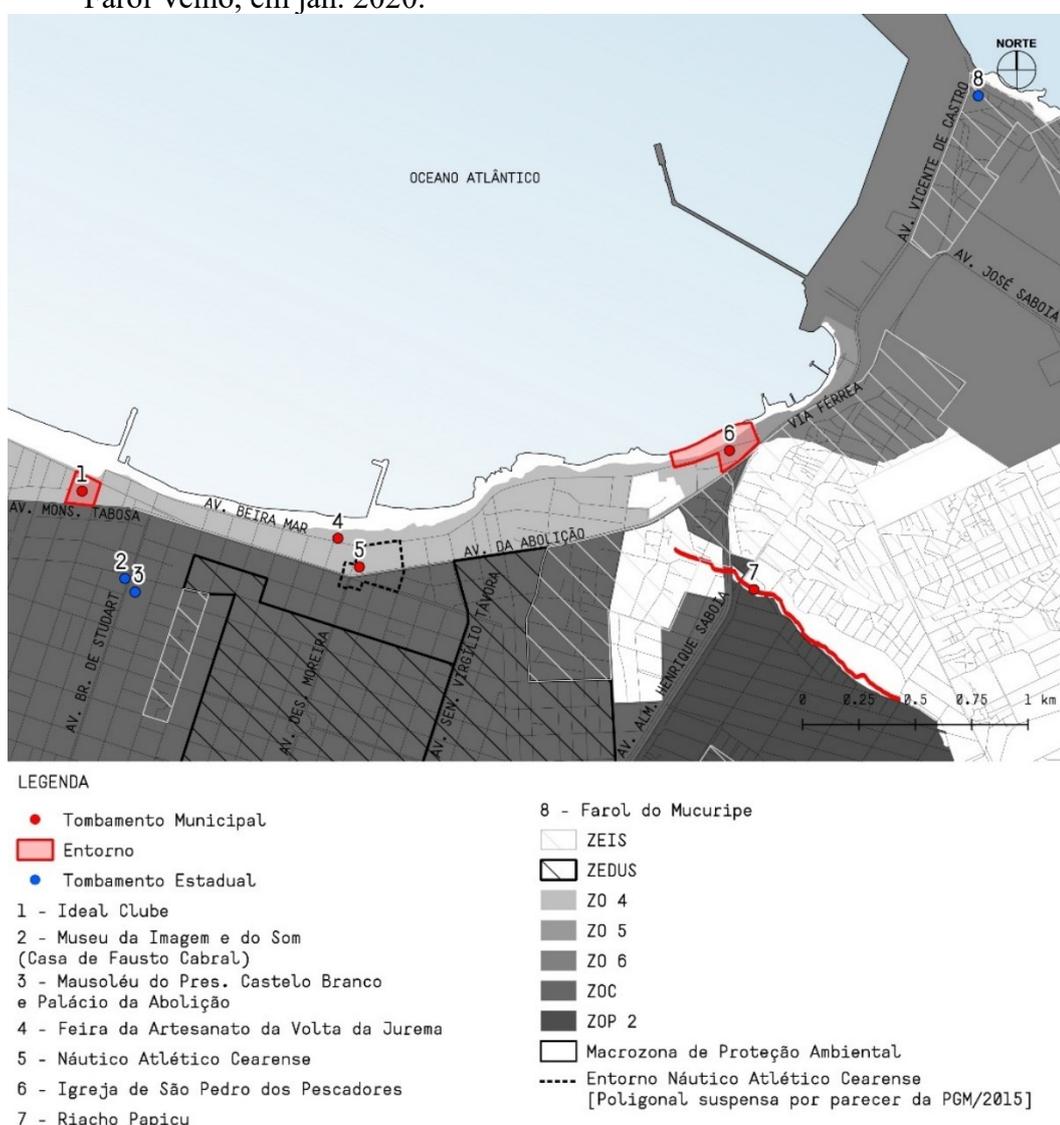
Fonte: Muniz Deusdará Arquitetos Associados LTDA (2013).

Apesar de ser uma iniciativa de membros do próprio Náutico Urgente, o Nossa Praça não contou com a totalidade de membros do primeiro, exatamente por divergências político-ideológicas entre os “não-migrantes” e os que passaram a fazer parte da luta pela preservação da Praça Portugal, bem sobre o qual foi baseado o novo nome. Dois fatores foram importantes: os “não-migrantes” se reconheceriam, antes, no espectro da direita conservadora, tendo uma visão de patrimônio cultural restrita, que se confundia com sua apropriação

¹⁷¹ Segundo pessoa entrevistada 3: Movimentos Náutico Urgente e Nossa Praça Urgente.

simbólica, historicamente constituída, sobre o Náutico, tanto a instituição, quanto seus suportes materiais. Já os membros que constituíram o Nossa Praça Urgente seriam posicionados politicamente mais à esquerda, e começavam, pelo contrário, a construir uma visão abrangente do patrimônio enquanto questão sociopolítica, tendo percepção sobre a relação entre o controle do Executivo municipal e estadual pela oligarquia Ferreira Gomes¹⁷² e o atendimento a demandas puramente econômicas pautadas pela implantação de novos empreendimentos imobiliários que vinham interferindo no alcance da política de preservação.

Figura 61 – Comparação entre a localização dos bens tombados em definitivo nas três esferas, seus entornos regulamentados, as áreas sob zoneamento especial e o zoneamento urbano, no Meireles, Mucuripe e Farol Velho, em jan. 2020.



Elaborado pelo autor e Isabelle Almeida. Fonte: Arquivo LEHAB-UFC (2021).

¹⁷² O governador, à época, Camilo Santana, pertence a uma das correntes internas do PT que mantinha até 2022 uma profunda aliança política com o PDT, do qual fazem parte os membros da família Ferreira Gomes.

A pedra de toque na inflexão à condição de movimento social dos membros componentes de ambos os ativismos¹⁷³ teria sido exatamente a negação do tombamento da Praça Portugal pelo Município em 2014, momento em que é criada a denominação Nossa Praça Urgente. A praça sempre foi uma rotatória de trânsito, parte da área livre deixada pelo loteamento Lidiópolis, dos anos 1930, do qual resultou a maior parte do Meireles e uma pequena faixa de quarteirões da Aldeota. O nome da praça presta homenagem à imigração portuguesa em Fortaleza, tendo sido erguido já nos anos 1990 no centro da rotatória, portanto, um monumento em forma de astrolábio, parte do projeto paisagístico da arquiteta Maria Clara Nogueira Paes. Referência às grandes navegações, o monumento compõe uma importante referência paisagística no bairro, exatamente por se encontrar em um dos pontos de fuga da Avenida Dom Luís (figura 62).

Figura 62 – Praça Portugal, vista a partir do eixo da Av. Dom Luís, tendo ao centro o astrolábio estilizado.



Fonte: Acervo O Povo (1995).

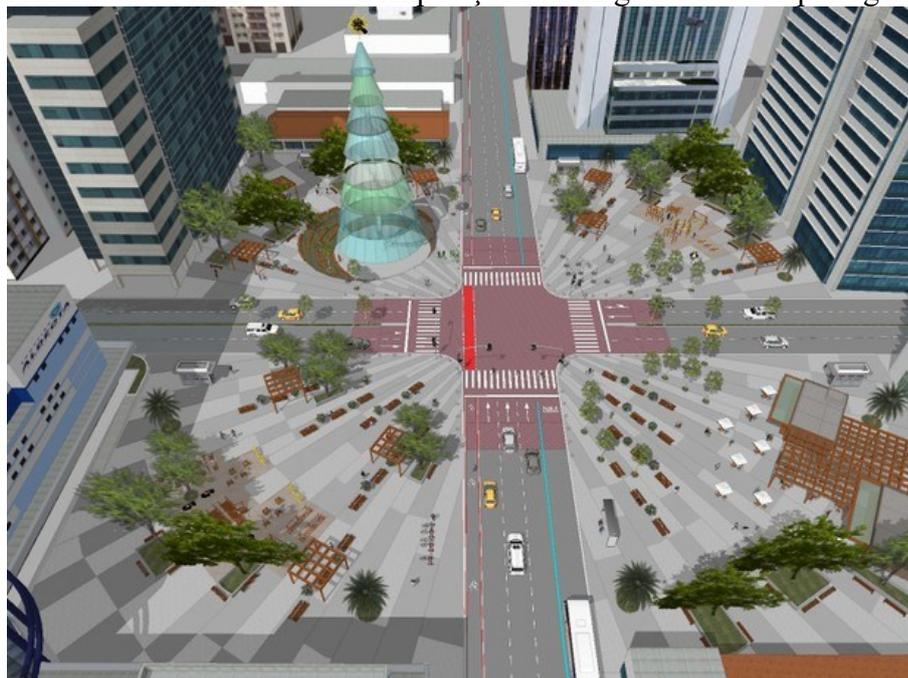
A destruição iminente proposta pela PMF se justificava pelo suposto impacto negativo no tráfego local pela rotatória, a ser substituída por um cruzamento com semáforo e quatro minipraças nos espaços laterais remanescentes (figura 63). O projeto compunha um conjunto de ações emergenciais criadas já na gestão de Roberto Cláudio, o PAITT (Plano de

¹⁷³ Ressalte-se que os membros mais atuantes de ambos os movimentos são praticamente os mesmos, eventualmente se apresentando enquanto Nossa Praça Urgente ou Náutico Urgente em suas comunicações. A diferença de nome traduz apenas as motivações iniciais de defesa, relativas a dois bens específicos, a Praça Portugal e o Náutico, mas de fato podem ser consideradas formações periódicas do mesmo movimento social.

Ações Imediatas de Trânsito e Transportes), não respaldadas no planejamento urbano e de transportes, cuja intervenções físicas visavam, dentre outros resultados, desobstruir “nós” de congestionamento de trânsito, se destacando os binários¹⁷⁴.

Os problemas na escolha da solução técnica pelo cruzamento em substituição à rotatória já se revelaram à época. A contagem de veículos em horário de pico na Av. Dom Luís estaria superdimensionada, exatamente pela interrupção temporária do trânsito em outra via arterial paralela, distante 700m ao sul, por obras de infraestrutura. Além disso, como se evidenciou mais tarde, a extinção do “nó” de trânsito causado pela rotatória beneficiaria um empreendimento residencial vertical de altíssimo padrão, o Solar Praça Portugal¹⁷⁵, em uma das esquinas da praça, cuja construção traria ainda maior impacto no congestionamento viário imediato.¹⁷⁶

Figura 63 – Maquete da reforma da Praça Portugal, eliminando a rotatória e os elementos de composição mais significativos à paisagem.



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza - Divulgação (2014).

¹⁷⁴ Se tratam de adequar duas vias paralelas ao tráfego de sentido único, visando maior fluidez de trânsito. No caso, as Avenidas Dom Luís e Santos Dumont, paralelas a uma distância de 300m uma da outra, antes com dois sentidos, foram ajustadas em 2017 para o sistema binário.

¹⁷⁵ O Solar Praça Portugal é um dos primeiros empreendimentos imobiliários beneficiados com uma profunda flexibilização da legislação urbanística em 2015, por meio da regulamentação do instrumento outorga onerosa da alteração de uso do solo. Isso permitiu que o Solar atingisse 34 pavimentos e uma altura de 112m, enquanto o zoneamento, pelo plano diretor, regulamentava apenas 72m. Foi utilizado ainda um potencial construtivo adicional de aproximadamente 34% acima do previsto em lei.

¹⁷⁶ DIÁRIOS DE CAMPO (2013-2022). Em 2014, foi realizada apresentação do projeto de reforma da Praça Portugal no auditório da Biblioteca da Universidade de Fortaleza, de onde retiro parte dos dados e dos questionamentos à viabilidade técnica do projeto.

Como forma de garantir sua permanência, se encaminhou um pedido coletivo de tombamento da praça à SECULTFOR, apoiado juridicamente pelo gabinete do vereador João Alfredo (PSOL) e subsidiado por um parecer do então técnico do IPHAN-CE Ramiro Lopes sobre o valor cultural da praça para a cidade. O pedido deveria passar antes pelo crivo da CPHC, que deveria submeter seu parecer ao COMPHIC sobre a abertura ou não de estudo para tombamento da praça. Segundo relato colhido a um servidor da SECULTFOR, foi inicialmente feito um parecer favorável, tendo sido em seguida descartado e substituído, sob imposição do então secretário da pasta, Francisco Geraldo de Magela Lima Filho, por outro contrário ao pleito.

As manobras políticas contra o tombamento se deixariam ainda revelar pela substituição irregular de um dos membros do conselho, representante da OAB-CE, na véspera da reunião do COMPHIC em que se votaria o parecer e a abertura do estudo de tombamento. Os votos desfavoráveis do representante da ordem dos advogados e de todos os representantes do setor público – com exceção do IPHAN-CE – foi o suficiente para que se atingisse o empate, resolvido pelo “voto de minerva” do secretário de cultura municipal contra a abertura do estudo de tombamento. Descontentes com o resultado, os grupos organizados em torno da defesa do bem, incluído o Nossa Praça, encaminharam ainda um pedido de tombamento à SECULT-CE, em 2015. Submetido ao conselho que trata do patrimônio (Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural do Ceará - COEPA), foi igualmente derrotado pelo voto da maioria dos membros, inclusive de universidades locais, como a UECE e a UNIFOR¹⁷⁷.

O papel do MPCE foi então decisivo para que se constituísse um Termo de Ajustamento de Conduta com a PMF, pelo qual se recomendou a apresentação de projeto alternativo, preservando-se os elementos materiais mais significativos, inclusive a rotatória. Entre perdas e ganhos, o resultado da reforma, finalizada em 2017, foram: apesar de ter-se diminuído o raio da rotatória e retirado o antigo pavimento em paralelepípedos de granito, se ampliaram os cantos triangulares da praça e a rotatória ganhou dois acessos de pedestre por semáforo.¹⁷⁸ Mas ainda insensível aos significados socioculturais que permeiam a existência do bem, a própria PMF enviou à Câmara Municipal um projeto de lei de alteração do seu

¹⁷⁷ DIÁRIOS DE CAMPO (2013-2022).

¹⁷⁸ O Náutico/Nossa Praça Urgente move no momento uma Ação Civil Pública contra o Município de Fortaleza, por não ter cumprido o acordo, não terminando as obras do binário e, também, por não ter conseguido justificar tecnicamente a reforma da praça, que o movimento considerou como mutilação ao bem.

nome para Praça Ivens Dias Branco, que, apesar de aprovado, felizmente não vingou no imaginário local.

A partir dessa experiência, a denominação Nossa Praça Urgente foi preservada, aludindo de forma muito feliz ao local público onde se dão por excelência as manifestações civis pela reivindicação de direitos. Os membros do movimento Náutico/Nossa Praça Urgente passaram, desde então, a comparecer com frequência às reuniões do COMPHIC e COEPA, constituindo uma importante síntese relacional entre a preservação e os interesses econômicos ofuscados sob os arranjos institucionais.

Além da Praça Portugal, o Náutico/Nossa Praça Urgente vem ampliando a sua abrangência espacial na defesa de mais alguns bens, reconhecendo a ampla gama de objetos a serem tratados do ponto de vista da política de preservação do patrimônio: o Maguary Sport Club (Bairro de Fátima), a Faculdade de Direito (Centro), a Casa Azul (que pertenceu ao Senador Carlos Jereissati, no Meireles, depois demolida), o Parque da Liberdade e o Restaurante Albertu's, na foz do Rio Ceará. Mais recentemente, o movimento ampliou suas pautas de ação para além do patrimônio cultural construído, se envolvendo também na defesa das dunas da Sabiaguaba e do Parque do Cocó, ao questionar judicialmente o licenciamento irregular de um polo gastronômico próximo à foz do Rio Cocó. O pioneirismo desse movimento social remonta não apenas à abrangência espacial e temática, mas também quanto à dedução da necessidade de se apropriar dos mecanismos políticos, econômicos e normativos que interseccionam a preservação, passando, assim, a interferir nos fluxos de decisões de forma cada vez mais qualificada contra o discurso autorizado contra o patrimônio cultural.

6 O PROTAGONISMO DO POTENCIAL CONSTRUTIVO NA POLÍTICA URBANA DE FORTALEZA

A década de 2010 representou uma quantidade significativa de alterações aos zoneamentos urbano e especial de Fortaleza, e seus parâmetros complementares: até janeiro de 2020 foram 61, feitas por emenda ao PDPFOR. O aumento dos coeficientes de aproveitamento (CAs) teve um amplo destaque, já que, ao definir o potencial construtivo, possuem uma importância estratégica para o setor imobiliário: o potencial construtivo resulta, afinal, da multiplicação do fator do coeficiente pela área do lote, definindo o volume construído permitido aos empreendimentos ou exigido sobre cada lote. São, junto aos demais indicadores urbanísticos – fração do lote, classificação de atividades permitidas por zona e via, recuos, altura máxima, taxa de ocupação do solo, do subsolo e de permeabilidade – instrumentos de *racionalidade coercitiva*, se tratando de “proibições e determinações relativas ao uso e à ocupação do solo e ao manejo ambiental, tais como tipicamente contidas em zoneamentos...” (SOUZA, 2002, p. 218-219). Dessa forma, os CAs impõem uma limitação administrativa ao usufruto da propriedade, diferenciados em três tipos, que definem o que é a subutilização, o direito de construir e o “solo criado” possível para cada lote urbano.

Em teoria, se apoiam em uma leitura técnica da disponibilidade corrente de redes de infraestrutura, permitindo, portanto, a inferência científica da capacidade de adensamento construtivo e populacional: “[...] a regra geral – que tem grande razoabilidade porquanto o espaço urbano não é uniforme – é que o CA varie conforme a localização do lote: *são fatores locacionais que definem suas possibilidades legítimas*, em especial a convergência das redes” (CASTILHO, 2010, p. 190, grifo do autor). Os CAs atuam, ainda, de forma proporcional e combinada a outros dispositivos, como recuos, taxas de ocupação e a fração do lote – este último regula estritamente o adensamento populacional, definindo o número máximo de unidades habitacionais de forma proporcional à área do lote. Somente assim, se garante a legitimidade dos parâmetros zoneamento enquanto instrumento de controle dos impactos ambientais gerados pelo adensamento.

O CA mínimo tem a função de caracterizar a subutilização construtiva, ao estabelecer qual seria o volume mínimo edificado em relação à área do lote, garantindo a função social da propriedade. Portanto, sua racionalidade é a obrigação de aproveitamento, sendo seu objetivo específico evitar os vazios urbanos (lotes resultantes de demolições, por exemplo) em áreas dotadas de infraestrutura. Para garantir o mínimo de convergência da

utilização do solo às redes disponíveis, sua instrumentalidade coercitiva se torna operacional apenas se o IPTU Progressivo for aplicado subsidiariamente.

O domínio da segmentação entre a política urbana e outras políticas espaciais é, ainda, uma condição que compete contra a efetividade do CA mínimo. Ao se nivelar a função social da propriedade unilateralmente pela infraestrutura, a implementação combinada de CA mínimo e IPTU Progressivo poderia induzir à destruição de bens culturais não patrimonializados, se a exigência de aproveitamento do solo for superior ao dos imóveis em questão. Por outro lado, a aplicação do IPTU Progressivo sobre um CA mínimo baixo não chega a coibir a ampliação de intervalos de renda, pelo fato dos proprietários poderem, primeiro, aderir a outras “estratégias de desinvestimento”, que não a demolição, até que as melhores condições de efetivação da renda fundiária se constituam; conforme Topalov (1984): ou disponibilizando temporariamente seus imóveis nos “inframercados”, ou simplesmente deixando-os desocupados. Segundo, porque podem ainda arrendar seus lotes vazios em localizações estratégicas, por exemplo, ao mercado varejista, garantindo o aproveitamento mínimo do solo até que se decida sobre a extração total da renda. Entretanto, ao esclarecer seus limites instrumentais, não se defende aqui a extinção do CA mínimo, mas apenas que a sua instituição deva estar regulada por objetivos claros de maior integração política.

Já o CA básico constitui, em regra, o próprio direito de construir, ao definir o *potencial construtivo gratuito* (CASTILHO, 2010). Normalmente, se excluem do cômputo de utilização desse potencial as áreas de passagem internas aos edifícios, como elevadores, escadas, pilotis, garagens, assim como quartos de zelador, de equipamentos de gás e elétricos (CASTILHO, 2010)¹⁷⁹. A sua definição se respalda diretamente na existência antecipada das redes de infraestrutura à instituição do fator do coeficiente, prevenindo-se de impactos negativos do adensamento construtivo e populacional decorrentes do exercício do direito de construir – ideia pautada pelo bem-estar coletivo como princípio das políticas públicas. Por mais que se façam as melhores projeções dos limites de adensamento, considerando expansão das redes de transporte, água, coleta de esgotos, elas também devem ser empiricamente testadas. Não é possível prever todos os possíveis impactos, sendo, portanto, o maior ou menor adensamento uma variável a ser avaliada continuamente. De certa forma, ao se definir o coeficiente de aproveitamento básico, se supõe que a capacidade prevista da infraestrutura

¹⁷⁹ Em média, o volume final construído dos edifícios é resultante da soma do potencial construtivo utilizado, associado às unidades autônomas (apartamentos, lojas etc.) e as demais áreas comuns ou de acesso restrito do empreendimento; a área final dessas se supõe, em média, de 1/3 sobre o potencial utilizado.

existente em absorver o adensamento se bastaria em si, abrindo espaço à ideia equivocada de que o direito de construir não seja retroativo. Entretanto, a irreversibilidade tomada como verdade atesta apenas o estratégico uso político do positivismo atribuído aos dispositivos de planejamento, em detrimento da historicidade e dinâmica dos processos socioespaciais.

Já o CA máximo é um recurso utilizado pelas gestões urbanas na aquisição de receita, com base na captura parcial da renda fundiária. Definem o *potencial construtivo adicional*¹⁸⁰ (CASTILHO, 2010), concedido pelo município mediante contrapartida financeira do produtor imobiliário. Como se permite a redistribuição geográfica da receita auferida, a OODC se apresenta antes como uma estratégia de justiça social no espaço urbano. Na indicação dada pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2008), as receitas podem ser empenhadas, por exemplo, em políticas setoriais, como a criação de espaços públicos e de lazer e áreas verdes, a regularização fundiária, a habitação social e a proteção ao patrimônio cultural e paisagístico.

Nessas condições, a OODC somente faria sentido nas localizações de solo mais valorizado, uma vez que a contrapartida financeira é inevitavelmente incorporada ao preço final do produto imobiliário. Considerando o domínio de monopólios fundiários, sua utilização espacial indiscriminada pode restringir ainda mais a oferta locacional de imóveis a faixas de consumidores de menor poder aquisitivo (CASTILHO, 2010). Essa condição de restrição ocorre porque o produtor imobiliário apenas se dispõe a pagar a OODC, um custo de produção, se o preço realizável da mercadoria-imóvel oferecer o necessário retorno em lucros – que tem por base a maior extração de mais-valias, exatamente possível pela utilização combinada do potencial construtivo gratuito e adicional. Mesmo assim, os coeficientes de OODC devem continuar se baseando na capacidade de redes de infraestrutura, uma vez que a receita auferida não deve ser, em tese, utilizada na compensação de impactos resultantes da concentração de edifícios construídos com potencial adicional, mas, antes, migrar para fundos públicos, cuja alocação espacial do recurso deve obedecer às regras do Estatuto da Cidade anteriormente citadas.

Em síntese, existem duas situações hipotéticas à instituição de coeficientes de outorga. A primeira, é que, ao se identificar um excedente localizado de infraestrutura, se estabeleça o coeficiente de outorga com base nele, ao invés de aumentar o direito de construir. A segunda é que, ao não se identificar a existência do excedente, se reduza o direito de

¹⁸⁰ O potencial construtivo pago é calculado sobre a diferença entre o coeficiente básico e o máximo multiplicada pela área do lote. A essa diferença proponho utilizar o termo “coeficiente de outorga”, apenas para encaminhar a discussão a seguir, identificando-se mais claramente o que é o potencial construtivo mercantilizado.

construir para possibilitar a aplicação da OODC. De maneira a que haja maior controle social sobre a sua definição, o ideal é que se dê nas fases de avaliação da política urbana, como são as revisões periódicas de plano diretor.

Mesmo assim, seria ainda necessário considerar outras variáveis além da infraestrutura, caso se deseje um menor adensamento por conta da ocorrência de entorno de bens tombados ou zoneamento especial de preservação, para que nem o direito de construir nem a sua outorga onerosa gerem ambiguidade na regulação de aproveitamento do solo, atuando contra as demais políticas espaciais. Dessa maneira, existe outro recurso na utilização do direito de construir, a Transferência do Potencial Construtivo (TPC) – apresentada anteriormente no estudo dos IEPs em Recife –, instrumento originado em Chicago como forma de capturar parte da renda fundiária para o financiamento da preservação de bens imóveis protegidos privados, tratando-se da migração do potencial construtivo gratuito a outro lote. Isso não se aplicaria, obviamente, a eventuais coeficientes de outorga, porque não são considerados um direito (CASTILHO, 2010).

Entretanto, em Recife, a autorização da TPC se sujeita à real impossibilidade de realização do direito de construir no lote cedente, total ou parcialmente. Portanto, a sua aprovação deve se basear na análise discricionária de conselhos e órgãos de cultura, de forma a que o setor abrangido pelo entorno ou zoneamento especial não se torne uma “área de desinvestimento”, relegado à subutilização, antepondo-se a condição de mercadoria do solo às necessidades materiais e simbólicas de preservação do bem.

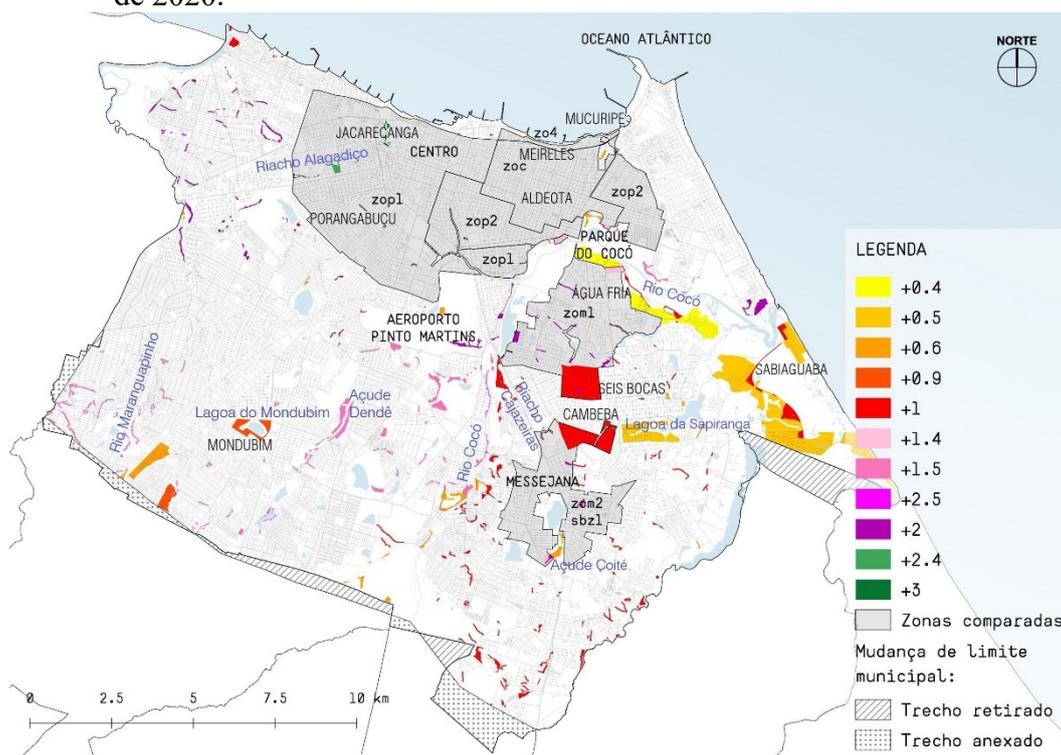
6.1 A contínua elevação do direito de construir

Apesar das diversas considerações sobre a necessidade das projeções de adensamento se basearem em variáveis redes de infraestrutura, além de sua relação ao conjunto de políticas espaciais, como a preservação, esse não foi o caso da política urbana em Fortaleza. Se o lastro necessário ao adensamento é o excedente de infraestrutura, a definição dos coeficientes de aproveitamento do solo vem se pautando sobre uma ficção. Na verdade, nem na elaboração do PDPFOR nem durante as alterações na Câmara Municipal houve a confrontação entre o adensamento possível, com base na infraestrutura disponível, e aquele planejado, resultante dos coeficientes aprovados. “A fixação do(s) coeficientes não pode ser produto do arbítrio, da vontade, do improviso, o que levaria à invalidação plena do índice; quem cogita de CA cogita antes de planejamento, que nunca poderá ser ilógico ou insensato” (CASTILHO, 2010, p. 214). Então, se a relação coerente entre coeficientes aprovados e

excedente de infraestrutura é uma hipótese descartada, resta apenas a seguinte: que tenha sido a relação entre os preços de monopólio do solo e a localização urbana o fator protagonista a embasar, de forma dissimulada, as diversas alterações.

De fato, 27 das alterações por emenda ao PDPFOR trataram dos coeficientes de aproveitamento básico do zoneamento urbano, nunca aumentando-se o indicador em si, senão ampliando a extensão espacial de zonas mais permissivas à produção imobiliária sobre outras mais restritivas. Apesar de, no geral, as emendas para aumento do direito de construir terem produzido alterações espacialmente difusas, concentraram-se exatamente no vetor sudeste de expansão da produção imobiliária residencial de alto padrão, especialmente nos bairros do Cambeba e Luciano Cavalcante (próx. às Seis Bocas). No total, a área resultante da ampliação do direito de construir foi de 1436 ha (4,6% do território municipal).¹⁸¹(figura 64)

Figura 64 – Aumento do coeficiente de aproveitamento básico por emendas ao zoneamento urbano após aprovação do PDPFOR até jan. de 2020.



Em destaque, as zonas com maiores coeficientes de aproveitamento desde 2009. Elaborado pelo autor e por Isabelle Almeida. Fonte: Arquivo LEHAB-UFC (2021).

O maior destaque à ampliação geográfica do direito de construir resultou, entretanto, da redução instantânea da macrozona de proteção ambiental – que em grande parte se baseia nas faixas de proteção aos corpos hídricos – por três leis de iniciativa do Executivo

¹⁸¹ Referente à vigência do PDPFOR até o dia 31/1/2020.

(FORTALEZA, 2012h, 2015a, 2017a). Como a base cartográfica dessa macrozona remontava ainda aos anos 1970, o principal argumento consistia em que as áreas alagáveis seriam então já menores, demandando faixas de proteção igualmente proporcionais, a despeito da existência de áreas verdes preservadas.

As emendas de redução da Macrozona de Proteção Ambiental passaram a ser mais frequentes depois da grande modificação dada pela LPUOS/2017 (FORTALEZA, 2017b), após a qual foram ainda extintas ou reduzidas drasticamente várias Zonas de Preservação Ambiental, assim como de Zonas de Interesse Ambiental (ZIA) e Zonas de Recuperação Ambiental (ZRA): trechos dos Riachos Alagadiço, Cajazeiras, Sítio Tunga, Lagoas do Mondubim e Sapiroanga, Açudes Coité e Dendê, Rios Cocó e Maranguapinho e seus afluentes, Sabiaguaba, dentre outros (FORTALEZA, 2018a, 2019a, 2019b, 2019c). Antes identificadas como áreas destinadas à recuperação e preservação ambiental, passaram simplesmente a fazer parte da Macrozona de Ocupação Urbana. Especialmente menos abrangentes, as demais emendas continuaram a ser respaldadas em justificativas estrategicamente técnicas. Por exemplo, o argumento para a extinção parcial de ZPAs e a integral de ZRAs do Açude Coité e da Lagoa do Mondubim se pautou na necessidade de “regularização” dos imóveis já existentes, identificando a inexistência de recursos hídricos nos terrenos. Apesar disso, nos objetivos das ZRAs não há impedimento de regularização, seja fundiária, edilícia ou urbanística, mas apenas a reorientação das formas de uso e ocupação do solo. A minuta de lei trouxe ainda uma notável ampliação da Subzona 1 da ZOM2 sobre o Cambeba, deixando-o com coeficientes similares a bairros como a Aldeota, sem nenhuma justificativa textual direta (FORTALEZA, 2019a).

Contudo, o aumento do direito de construir foi uma opção de efeitos mais restritos do que a criação de mecanismos de aquisição de potencial construtivo adicional pelos produtores imobiliários. Nos anos 2010, o fortalecimento de uma agenda simpática à reversão da crise na produção imobiliária se pautou na regulamentação de diversos instrumentos orientados à captura da renda fundiária, sob o aval do “conselho” mais importante em política urbana, a CPPD, cujo papel incontestável tem sido atribuir um verniz de legitimidade à descaracterização dos princípios e objetivos do PDPFOR pautada pelas alterações no zoneamento urbano e especial. Nesse contexto, a própria LPUOS/2017 trouxe um inédito zoneamento especial de mercado, ampliando os índices de aproveitamento máximo em diversas localizações estratégicas para a produção imobiliária. Nos subcapítulos seguir, detalho, assim, as estratégias que vem se mostrando mais eficientes ao estímulo da produção imobiliária de alto padrão em Fortaleza.

6.2 O uso político da CPPD

O aprofundamento da lógica empresarialista na política urbana teve como um de seus principais ardis a intermediação de seus fluxos decisórios pela Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor de Fortaleza (CPPD), mantida até hoje em detrimento da criação do Conselho Municipal da Cidade nos mesmos moldes de participação social estabelecidos para o ConCidades nacional. Instituída ainda na lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992 (PDDUFor), se mantém até hoje como a principal arena política de pactuação social das alterações na legislação urbana fortalezense:

“Art. 99 [...] § 1º - Caberá à CPPD, entre outros aspectos, *avaliar, propor e apreciar* reformulações e complementações de legislação urbana, oriunda do Órgão Central de Planejamento, de iniciativa popular e de entidades, relativas à: Lei do PDDU-FOR; Lei dos Planos Diretores Setoriais; Lei de Parcelamento, Uso e ocupação do Solo; - Código de Obras; Código de Posturas. § 2º - As decisões da CPPD serão submetidas à decisão final do Prefeito.” (FORTALEZA, 1992, grifo nosso)

Na gestão do Prefeito Antônio Cambraia (1993-1996), do então PMDB, a CPPD foi regulamentada como “órgão consultivo e de assessoramento do Chefe do Poder Executivo” (FORTALEZA, 1995, 1997b), legalmente não se constituindo como um conselho de participação da estrutura administrativa da PMF. Dessa forma, para além de subsidiar propostas da PMF de mudanças no zoneamento, à CPPD foi atribuída a tarefa que hoje ocupa a maioria das pautas de suas reuniões: emitir parecer, em caráter prévio, sobre a aprovação dos assim chamados projetos especiais, que são, na verdade, empreendimentos imobiliários públicos ou privados “que por sua natureza ou porte demandem análise específica quanto a sua implantação no território do Município” (FORTALEZA, 2006a). Segundo a LUOS/1996, todo projeto de empreendimento imobiliário cujo porte¹⁸² atingisse o nível de polo gerador de tráfego entrava automaticamente na classificação de projeto especial; além disso, aqueles que, pelo uso do solo ou porte inadequados às limitações urbanísticas, segundo os indicadores vigentes na zona ou via em que se localizariam, não fossem passíveis de autorização imediata pelo IPLAM:

“Art. 163. A critério do Instituto de Planejamento do Município - IPLAM¹⁸³ e considerando a análise empreendida pela CNDU¹⁸⁴, a adequação, os indicadores urbanos e o parcelamento do solo definidos na Legislação em vigor poderão ser alterados, assim como o projeto poderá ter sua aprovação indeferida: I - nos

¹⁸² O porte diz respeito ao aproveitamento do solo na edificação, ou seja, a relação entre volume final construído e área do lote.

¹⁸³ Hoje, a critério da SEUMA.

¹⁸⁴ Comissão Normativa de Desenvolvimento Urbano, então componente do organograma do IPLAM, à qual cabia avaliar, deferindo ou não, por meio de uma Análise de Orientação Prévia (AOP), projetos de empreendimentos imobiliários, antes da emissão do alvará de construção pela secretaria executiva. A tarefa hoje compete à Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (COURB), interna à SEUMA.

corredores de tráfego, onde fique demonstrada a interferência com o fluxo determinante da função da via; II - em zonas onde a atividade possa descaracterizá-las ou trazer danos ao meio-ambiente; III - nas proximidades de cruzamentos de importância viária, ou em pontos onde a atividade possa dificultar funções urbanas existentes ou previstas para o local. IV - quando do acréscimo em edificações existentes, cujas atividades possam vir comprometer a ocupação circunvizinha ou ocasionar um fluxo de veículos incompatível com a capacidade viária da zona onde a edificação esteja inserida; V - *nas áreas de influência de monumentos, edificações, sítios ou parques tombados pelo patrimônio federal, estadual ou municipal.*” (FORTALEZA, 2006a, grifo nosso, n.p.)

A classificação enquanto projeto especial tem, portanto, um amplo espectro. No caso do patrimônio cultural tombado, ela é mais do que adequada, visto que as exigências da legislação moderna brasileira usualmente atuam em sentido contrário à preservação, ao permitir a destruição e reconstrução inadvertida, através do zoneamento. Portanto, o projeto especial, em uma acepção legítima, seria antes uma tentativa de contemplar casos imprevistos pela legislação urbanística, um aceno à possibilidade de adequar a norma às necessidades materiais respaldadas pelo interesse coletivo, como é o caso dos bens culturais. Um caso ilustrativo votado na CPPD, em 2022, refere-se a alvará de “reforma”¹⁸⁵ da antiga Chácara de Manoel Ricardo de Holanda Júnior e construção anexa de centro de compras, na Av. Santos Dumont, no limite entre Centro e Aldeota (FORTALEZA, 2022a). Sendo um dos bens em tombamento provisório pelo município, a classificação permitiu a aprovação, ratificada pela CPPD, de recuo de fundos condizente às novas propostas de utilização, permitindo o futuro réuso do antigo casarão (figuras 65 e 66).

Figura 65 – Localização da Chácara de Manoel Ricardo de Holanda Júnior, no limite entre Centro e Aldeota.



Fonte: Apresentação realizada pela Imobiliária Ary LTDA na 137ª Reunião da CPPD (FORTALEZA, 2022a).

¹⁸⁵ O termo cientificamente correto e definido por portaria do IPHAN seria *restauro*.

Figura 66 – Perspectiva do projeto de restauro e reuso da Chácara de Holanda Júnior.



Fonte: Projeto de Nasser Hissa Arquitetos Associados, sob consultoria do Prof. Dr. Romeu Duarte. Apresentação realizada pela Imobiliária Ary LTDA na 137ª Reunião da CPPD (FORTALEZA, 2022a).

Pelo menos na duas primeiras décadas de exercício da CPPD, os projetos submetidos à sua análise diziam respeito, na maioria, exatamente à validação de alvarás de construção e licenças ambientais de equipamentos institucionais, conjuntos residenciais populares, supermercados, hipermercados, agências bancárias, shopping-centers, pequenas indústrias com atividades potencialmente poluidoras fora das zonas industriais, estabelecimentos comerciais inadequados às vias de implantação, além da análise de leis complementares ao PPDU-FOR/1992 e à LUOS/1996. Implicando um caráter predominantemente técnico às discussões, usualmente entravam em pauta projetos que buscavam negociar menores recuos no lote ou menor número de vagas de estacionamento, sob diversas justificativas, nem sempre tão legítimas, como a do caso relatado: ora se pontuava a geração de empregos pelos empreendimentos privados, ora, o interesse do Estado em localizações estratégicas à implantação de equipamentos institucionais e sociais¹⁸⁶.

Dessa forma, ao julgar possível o deferimento de determinado empreendimento “fora do padrão”, o papel objetivo da CPPD era recomendar adequações construtivas e outras medidas mitigadoras dos impactos previstos em relatórios técnicos, como condição de aprovação pelas secretarias e demais agências do Executivo municipal. Eram relativamente comuns nos anos 2000, por exemplo, sugestões pelos membros de doação de áreas ao Município, especialmente para o sistema viário, por empreendimentos privados; em casos

¹⁸⁶ Síntese realizada a partir de consulta feita às atas da CPPD, de 1996 a 2006, disponíveis em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/535-reunioes-antiores-a-lei-complementar-n-062-2009-plano-diretor>. Acesso em: 13 abr. 2023.

excepcionais, moradias populares e qualificação urbanística de áreas envoltórias de corpos hídricos enquanto contrapartida à aprovação de projetos encaminhados pelo setor público.

Frente à extrapolação das normas de zoneamento vigentes, o atendimento às recomendações acabava tornando legítima as aprovações dos projetos especiais pela PMF, mesmo que a CPPD atuasse consultivamente à gestão. Entretanto, sendo a comissão que pauta, mais objetivamente, o desenvolvimento urbano, com alto grau interferência nas diversas políticas espaciais, o controle do Executivo sobre a composição da CPPD combinada à ampliação do seu poder decisório em tempos recentes foram importantes indicadores do aprofundamento da orientação política da gestão urbana a interesses na captura de renda fundiária. As normas que regem os fluxos decisórios para aprovação dos projetos especiais desde a aprovação da nova lei de uso e ocupação do solo sugerem, por exemplo, a mudança de natureza da CPPD, que passou a cumprir funções eminentemente deliberativas, a despeito do seu decreto de criação:

“Art. 14. As dimensões mínimas dos lotes, dimensões mínimas e máximas das quadras e demais parâmetros para o parcelamento do solo obedecerão ao disposto nos Anexos 3.1 a 3.7 desta Lei. [...] § 2º As dimensões e demais parâmetros aos quais se refere o caput deste artigo, poderão ser alterados em projetos de parcelamento destinados à implantação concomitante de projetos especiais, constantes do Anexo 5, considerando a análise procedida pelos órgãos técnicos Municipais e o *parecer autorizativo da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD)*. [...] Art. 63. Cada atividade é identificada pelo porte e natureza em várias classes, de acordo com o constante do Anexo 5 desta Lei. [...] § 3º Mediante estudos específicos, *referendados pela Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD)*, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) poderá reenquadrar as atividades relacionadas no Anexo 5.” (FORTALEZA, 2017b, p. 4., grifo nosso)

Embora essa maior delegação de poder pela LPUOS/2017 aparente garantir um maior controle social sobre os fluxos decisórios da gestão urbana, no decurso prático de existência da CPPD quaisquer divergências sobre a aprovação de requerimentos sempre sucumbiram às decisões finais da maioria de membros. Há, quando muito, um ou dois votos contrários a mudanças de zoneamento ou cessão de indicadores diferenciais de uso e ocupação do solo a projetos especiais¹⁸⁷, revelando um alto grau de anuência pela comissão, o que apenas se explica pela rigidez histórica de sua composição, socialmente assimétrica, dando assento a representantes sem alinhamento ideológico a pautas reformistas: “em nenhum momento, o ideário da Reforma Urbana aparece como elemento presente nas atribuições e competências da CPPD, no que se refere à democratização do planejamento urbano, à

¹⁸⁷ Cabe destacar que votos de indeferimento usualmente são dados, no decurso de existência da CPPD, pela UFC e AGB, e, em menor frequência, o IAB.

regulação e função social da propriedade e ao direito à cidade” (MACHADO, 2010, p. 236-237).

Desde a origem, a CPPD mantém metade das vagas para o Executivo municipal (“membros natos”) e as demais, a membros externos ao último (“membros representantes”), sendo destinadas a associações da sociedade civil, além de uma à Câmara Municipal, o que já descaracteriza qualquer paridade. As trocas de assentos a “membros natos”, desde então, responderam, por um lado, a mudanças de organograma da PMF, mas também sugerem o contínuo reequilíbrio de forças entre as secretarias municipais na definição dos rumos da política urbana. Após regulamentada a CPPD, sua presidência esteve a cargo do antigo IPLAM (Instituto de Planejamento do Município), tendo passado ainda à SMDT (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial), criada a partir da extinção do primeiro, como também à SEINF (Secretaria Municipal de Infraestrutura), já na gestão da prefeita Luizianne Lins (2005-2012). Após a eleição de Roberto Cláudio à Prefeitura, considerando sua maior orientação política a pautas de mercado, foram, portanto, contundentes, a retirada da SECULTFOR da composição da CPPD – na qual possuía vaga desde 1996 (FORTALEZA, 1996, 1997b, 2013b) –, assim como a centralização de praticamente todo o poder decisório em política urbana na SEUMA (Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente) e, conseqüentemente, a presidência da comissão.

Pertinente à centralização de poder como estratégia de maior controle decisório na política urbana pelo Executivo, a continuidade das mesmas associações civis nas vagas de “membros representantes” desde 1997 não seria, portanto, contraditória. Participam até hoje, por exemplo, o IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil) e a FBFF (Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza), a despeito da representatividade adquirida por outras entidades e organizações de movimentos sociais em anos recentes, como o CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo) e a Frente de Luta por Moradia (FORTALEZA, 1996, 1997, 2013b, 2021b). Previsivelmente, a grande maioria de seus “membros representantes” pertence a grupos que servem à defesa e organização em pautas objetivas dos interesses dos diversos capitais individuais, especificamente do setor imobiliário. Sendo a CPPD uma arena política assimétrica em participação social, as demandas articuladas pelos arranjos produtivos sobre os institucionais acabam tendo maior possibilidade de interferência na política urbana, já que se amparam na legitimidade que o “parecer autorizativo” de seus membros produz.

O protagonismo da argumentação técnica conduzida pela quase totalidade de membros “especialistas” ofusca o próprio conteúdo político da atuação da CPPD na defesa dos interesses do setor imobiliário. Dessa forma, a opção do Executivo em manter tanto a

CPPD ativa, quanto a mesma composição de “membros representantes”, é alusiva à resiliência, desde os anos 1990, da abordagem *top down* no compartilhamento de poder decisório em política urbana. Foi sempre negligenciada, portanto, a qualidade da participação social, inclusive durante a gestão petista. Não sendo formalmente um conselho público¹⁸⁸, a CPPD se arroga legitimidade no exercício de suas funções exatamente pelas discussões estrategicamente técnicas, de conteúdo inacessível a “leigos”, projetando-se mais facilmente como paladina do interesse coletivo.

6.3 A centralização do desenvolvimento urbano na SEUMA

Em que pese a criação de uma autarquia de planejamento urbano, o IPLANFOR (Instituto de Planejamento de Fortaleza), a secretaria municipal que concentrou as funções de implementação do PDPFOR foi contraditoriamente a SEUMA. O IPLANFOR foi criado no penúltimo ano da gestão Luizianne Lins, tendo com uma de suas funções objetivas:

“Art. 2º. [...] IV – Elaborar, coordenar, avaliar e propor a revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR), bem como as demais normas de direito urbanístico, em especial os planos, programas e ações relativos à política de ordenamento territorial e gestão do solo urbano da cidade, de moradia, de saneamento ambiental, de mobilidade e acessibilidade, transporte urbano, regularização fundiária, defesa civil, em consonância com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano [CMDU], cuja finalidade é fornecer subsídios ao Poder Executivo, à Câmara Municipal de Fortaleza e aos demais órgãos do Município de Fortaleza.” (FORTALEZA, 2012i)

Entretanto, na oportunidade de reorganização do organograma da PMF, apesar de ter preservado as atribuições de coordenar a “elaboração, revisão e atualização de *planos estratégicos* e *planos diretores participativos (sic)* de desenvolvimento de Fortaleza” (FORTALEZA, 2014a, p. 16, grifo nosso), a lei de organização administrativa prefeito Roberto Cláudio enviou à Câmara um projeto de lei que esvaziava o IPLANFOR das atribuições de implementar o conteúdo normativo do PDPFOR, repassadas então à SEUMA:

“Art.41. A Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente tem como finalidade definir as políticas públicas, o planejamento, o ordenamento e o controle dos ambientes natural e construído no Município de Fortaleza, competindo-lhe: I - elaborar, coordenar, executar e monitorar as políticas e diretrizes relativas ao urbanismo e ao meio ambiente, bem como a sua implementação em articulação com as demais Secretarias Municipais avaliando, periodicamente, os resultados obtidos; II -elaborar, regulamentar e implementar os instrumentos da política urbana de que trata o art.4º, inciso III da Lei Federal n.10.257,de 10 de julho de 2001,que instituiu o Estatuto da Cidade...” (FORTALEZA, 2014b, p. 13)

¹⁸⁸ Nem nos decretos que tratam especificamente da composição e atribuições da CPPD, nem naqueles de reorganização administrativa da PMF consta a comissão como sendo um conselho municipal (FORTALEZA, 1995, 1996, 1997, 2001, 2014c, 2021b). Entretanto, nas comunicações da SEUMA, ela é referida enquanto tal.

A origem da SEUMA remonta à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos (SEMAM), criada em 2001, que tinha por finalidade “a administração e a formulação de políticas e diretrizes gerais, o planejamento e o monitoramento do meio ambiente e do controle urbano do Município”, ao passo que “a administração e a formulação de políticas e diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano e habitação popular, o planejamento e monitoramento da infraestrutura concernente ao sistema viário, às obras públicas, ao transporte, ao trânsito” eram delegadas à SEINF (FORTALEZA, 2001, 2002).

A reorganização do organograma da PMF em 2014 concentrou, entretanto, as atribuições da SEMAM acrescidas das competências relativas ao urbanismo provenientes da SEPLA e relativas ao desenvolvimento urbano provenientes da SEINF. Enquanto as competências de urbanismo e desenvolvimento urbano se referem à implementação do conteúdo do próprio PDPFOR, como a revisão da lei de uso e ocupação do solo e as próprias alterações ao zoneamento, as da SEMAM se referem especificamente às de licenciamento ambiental. Ou seja, a secretaria que autoriza empreendimentos imobiliários segundo o zoneamento vigente é mesma à qual se delegou o controle das alterações sobre o último, em detrimento da existência do IPLANFOR.

Entretanto, essa aparente incoerência administrativa é na verdade elucidativa da sujeição do planejamento urbano à nova dinâmica de gestão, que se pauta pelo atendimento a interesses imediatos de acumulação capitalista articulados através dos arranjos institucionais. O empresariamento urbano como característica ascendente se revela na escolha da matriz estratégica de planejamento de perspectiva “mercadófila” (SOUZA, 2002), em franca oposição à perspectiva regulatória do PDPFOR. A principal característica do segundo é exatamente a antecipação do marco regulatório, com a pactuação a longo prazo dos instrumentos de controle urbanístico, o que se vislumbra por exemplo no zoneamento já regulamentado do plano diretor e no conteúdo procedimental de suas disposições finais e transitórias. Como abordado anteriormente, a principal crítica a esse modelo, de raiz positivista, seria exatamente a crença na capacidade instrumental de premeditar e controlar situações ainda não discerníveis, limitação que deve ser superada, portanto, pela concepção do planejamento urbano enquanto uma atividade política constante, passível de frequentes revisões, abertas à participação social, de seus instrumentos.

Entretanto, é exatamente sob essa perspectiva de “evolução” que pauta a superação da abordagem tecnocrática no planejamento urbano que se abre o precedente à substituição paulatina da agenda progressista. Definida por uma “estratégia de prioridades” sociais, com a introdução do zoneamento especial no PDPFOR, seu esgotamento vem se

dando sob o argumento de que Fortaleza precisa adequar seu marco regulatório urbanístico à “nova realidade” – o que apenas tem pavimentado a dominância do empresariamento urbano na governança local, salvaguardando a atuação do setor imobiliário.

Dessa forma, tendo nas mãos o controle tanto das decisões em desenvolvimento urbano, quanto do licenciamento a empreendimentos imobiliários, a SEUMA possui uma grande capacidade institucional instalada e um extenso organograma, tendo suas atividades distribuídas em coordenadorias específicas de “execução programática”, a CPA (Coordenadoria de Políticas Ambientais), COL (Coordenadoria de Licenciamento), LAB (Laboratório da Cidade) e a CONIV (Coordenadoria de Negócios e Inovações) e a COURB (Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano). O LAB seria o responsável por “estudos, pesquisas, projetos e propostas que promovam e contribuam para o desenvolvimento sustentável de Fortaleza” (FORTALEZA, 2020c, p. 28), o que, na prática, seria pautado pelo apoio substantivo nas ações das demais coordenadorias, assim como pelo diagnóstico e proposição de projetos “inovadores” a serem alocados naquelas.

Dessa forma, o LAB é a coordenadoria que assume uma função mediadora interna à secretaria e entre ela e a sociedade civil, também promovendo concursos, fóruns, envio de newsletters e outras ações de comunicação e envolvimento social em projetos específicos sob o rótulo de inovação, se esgotando aí seu papel prático no desenvolvimento urbano.

A CPA atua nas questões setoriais relativas ao meio ambiente, como a lei da política municipal de meio ambiente, o plano de saneamento básico, plano de drenagem, programa Águas da Cidade, que prevê ações de redução da poluição de recursos hídricos, plano de arborização, plano de manejo de parques urbanos, além da gestão da APA e Parque da Sabiaguaba, programa de adoção de áreas verdes pela iniciativa privada, controle das regras de supressão vegetal em terrenos, dentre outros.

Já a COL se destaca pela utilização de um sistema de licenciamento ambiental totalmente digital de empreendimentos imobiliários e de parcelamento do solo, assim como a ao funcionamento dos estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços. A emissão de licenças, isenções, autorizações e planos por meio digital foi pautada por um princípio de “confiança cidadã”, a partir do que se presume que as informações prestadas pelo produtor imobiliário responsável sejam verdadeiras, tendo, portanto, como principal objetivo a redução da demanda interna de servidores. Sintomático do viés empresarialista, o município reduziu vertiginosamente o tempo de licenciamento, desobrigando-se de realizar uma análise prévia abrangente, já que o automatizou a diversos tipos de empreendimentos. O percentual de

licenças emitidas online em 2019 chegou, dessa forma, a 90% do total (FORTALEZA, 2020c)¹⁸⁹.

De acordo com Gois (2018), a Endeavor, organização internacional de referência em empreendedorismo, chegou a afirmar que: “ferramentas como essa fizeram a capital cearense subir no ranking de cidades com o melhor ambiente regulatório. [...] aparece como a segunda dentre 32 cidades brasileiras analisadas quanto ao tempo gasto para regularização das atividades comerciais de uma empresa” (GOIS, 2018, p. 84). Por isso, a rapidez do licenciamento digital tem sido apresentada pela PMF como um fator de competitividade urbana, já que, ao substancialmente reduzir o tempo de circularidade do capital – princípio inequívoco à aceleração da acumulação –, funciona como estímulo à escolha da cidade para novos investimentos imobiliários privados.

Complementares ao licenciamento digital, o desenvolvimento de pelo menos outros dois conjuntos de atividades foi necessário à modernização procedimental com base no empresarismo. A CONIV ficou à frente, por exemplo, da formulação e revisão de “diretrizes técnicas, normatizações e regulamentação quanto à aplicabilidade da legislação vigente e os seus impactos nos negócios”, além de “atividades de assessoria/consultoria para regularização de negócios urbanos [...] e a capacitação do corpo gerencial e técnico dos demais órgãos da Administração Pública Municipal e Entidades da Sociedade Civil”, quanto à conformidade legal de intervenções humanas nos ambientes construído e natural do município (FORTALEZA, 2020c, p. 205).

O seguinte foi exatamente o extenso trabalho de atualização do cadastro multifinalitário de Fortaleza desenvolvido pela CEGEO (Célula de Georreferenciamento) da COURB, no que se incluiu, por exemplo, a “qualificação das informações para os serviços do Fortaleza Online, interoperabilidade, avanço do Sistema de Informação Territorial, geotecnologias, divulgação informações cadastrais e Infraestrutura de Dados Espaciais (FORTALEZA, 2020c, p. 57), que alimentou a base de dados necessária à automatização de empreendimentos, inclusive visando à implementação de instrumentos de “captura das mais-valias urbanas” pelo setor público, como os dois tipos de outorga onerosa, OODC e OOAUS. Dessa forma, a possibilidade de consulta prévia à plataforma da SEUMA sobre a adequabilidade de empreendimentos tem sido um dos principais fatores de uma *transparência ativa*¹⁹⁰, o que, ao unificar as informações de zoneamento lato sensu, permitindo-lhes acesso

¹⁸⁹ Tendo o nome de *Fortaleza Online*, passou em 2020 à gerência da CONIV.

¹⁹⁰ O governo federal considera como transparência ativa as informações de interesse público “disponibilizadas pelos órgãos e entidades, independentemente de solicitação, utilizando principalmente a internet”, o que, “além

rápido e objetivo, fomenta maior credibilidade ao investidor, favorecendo um “ambiente de negócios urbanos”.¹⁹¹

Dessa forma, a COURB concentra as decisões substantivas do desenvolvimento urbano, tendo por principal responsabilidade a regulamentação dos instrumentos do PDPFOR. Com tarefas distribuídas em quatro gerências – CENUR (Célula de Negócios Urbanos), a CENOR (Célula de Normatização) e a Célula de Diretrizes Urbanas, além da CEGEO –, a coordenadoria teve como algumas das principais atribuições nas gestões municipais 2013-2016 e 2017-2020: ampliar a receita municipal utilizando os instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, com destaque à regulamentação da OOAUS; atualizar as Leis Complementares do PDPFOR 2009, no que se incluiu o projeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo¹⁹², sancionada em 2017; identificar áreas para o desenvolvimento OUCs; implementar as novas OUCs; elaborar produtos técnicos de suporte à revisão do PDPFOR, em parceria com a COL e a CPA, “incluindo-se no escopo as recomendações [...] do Estatuto da Cidade e em consonância com as diretrizes dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, Plano Plurianual e *Plano Fortaleza 2040*” (FORTALEZA, 2020c, p. 45, grifo nosso).

Dessa forma, por meio da frequente produção de relatórios sobre o zoneamento, a COURB subsidia também o contínuo ajuste do marco regulatório à intermitência de demandas pautadas pela governança estratégica de orientação mercantil. O ajuste vem se dando sob diversos parâmetros: reposicionamento de delimitação de zonas urbanas, como relatado, criação de um zoneamento especial “de mercado”, aprovação de aumento localizado de coeficientes de aproveitamento máximo sob demanda de empreendimentos imobiliários, além da regulamentação de instrumentos específicos de apoio aos “negócios imobiliários”, como as leis da OOAUS, da TPC e do fundo municipal de desenvolvimento urbano. A seguir, abordo a racionalidade das estratégias mais elucidativas do empresariamento e suas implicações na produção do espaço urbano.

de facilitar o acesso dos cidadãos sobre decisões e iniciativas governamentais, evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes”. Fonte: BRASIL, **LAI para cidadãos**, [s.d.]. Transparência ativa. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/transparencia-ativa>. Acesso em: 08 jun. 2023.

¹⁹¹ Utilizando SIG, a plataforma Fortaleza Online traz inclusive informações a respeito da localização de bens tombados e seu entorno, algo que a própria SECULTFOR não fornece de forma sistematizada na sua página na internet.

¹⁹² Com o apoio técnico e acompanhamento do LAB/SEUMA.

6.4 A aceleração da mercantilização do solo urbano

“O SOLO urbano é um dos principais ATIVOS de uma cidade. O objetivo de proporcionar negócios e melhorar as atividades econômicas na cidade (*sic*), por meio do planejamento urbano (instrumentos e regulamentações)” (FORTALEZA, 2020d, p. 6, grifos do autor). O caráter mercantil do solo urbano abre em epígrafe o boletim da CENUR sobre “negócios urbanos”, cujas atribuições específicas são desenvolver estudos de mercado orientados sob a diretriz de “melhoria contínua da legislação urbanística”, com a implementação e monitoramento de instrumentos.

Dessa forma, à imagem promovida de cidade como negócio estiveram atreladas diversas estratégias de abertura de novas fronteiras de acumulação urbana, tendo a formação e captura da renda fundiária assumido o protagonismo definitivo. Esse processo adquiriu ainda maior centralidade na gestão urbana fortalezense tão logo os primeiros sinais de recessão do setor imobiliário, em 2015, refletiram a crise de superacumulação brasileira. A iminente saída de empresas nacionais da produção imobiliária local – uma estratégia de ajuste inerente a situações de crise, baseada na “destruição” parcial do capital fixo – sugeria a emergência em promover estratégias de competitividade regional, justificando a precipitação sobre as normas urbanísticas.¹⁹³ Exatamente no decurso da crise de meados de 2010, a PMF lançou mão de estratégias simultâneas, com a rápida proposição de planos setoriais, grandes projetos urbanos, assim como alterações mais profundas do marco regulatório urbanístico, focadas na dotação artificial de potencial construtivo.

“É na gestão do atual Prefeito Roberto Cláudio [...] que são feitos os maiores investimentos na elaboração de marcos regulatórios voltados para a realização de PPPs (*latu sensu*) e que são criadas facilidades para investimentos privados e

¹⁹³ Retiram-se de Fortaleza, por exemplo, Cyrela, Rossi e Tecnisa. Elie Horn, CEO da Cyrela desde 2014, comenta a decisão da empresa em retirar suas operações do Norte e Nordeste: “Mesmo no país, a Cyrela apanhou muito quando resolveu expandir. São Paulo é São Paulo, o Rio de Janeiro é o Rio de Janeiro, e Belém é Belém. Se o paulista vai para Belém pensando que é São Paulo está morto. Tem de ter cultura e gestão local. São Paulo costuma importar mão de obra, mas na crise de 2008 passou a exportar mão de obra para o Nordeste. Não era normal: então as obras estouraram e os custos aumentaram.” Fonte: ALMEIDA, M. Elie Horn, nos 60 anos da Cyrela: ‘Crise nos obrigou a repensar. Foi boia de salvação’. **Exame** [online]. Mercado Imobiliário. [s.l.], 18 out. 2022. Disponível em: <https://exame.com/mercado-imobiliario/elie-horn-60-anos-cyrela-crieses-nos-obrigaram-pensar-depressa-brasil>. Acesso em: 23 mai. 2023.

Por outro lado, a Moura Dubeux aproveita o “vácuo” deixado pelas concorrentes, ampliando suas operações no Nordeste, após abertura do capital: “A incorporadora Moura Dubeux está preparando a entrada em mais duas capitais nordestinas até o fim do ano: João Pessoa e Aracaju. Com isso, passará a cobrir as sete maiores capitais da região – entram aí também Recife, Fortaleza, Salvador, Maceió e Natal– consolidando-se como a maior empresa imobiliária fora do Sudeste. A Moura Dubeux responde por cerca de 20% dos lançamentos de imóveis no Nordeste, que movimentam cerca de R\$ 9 bilhões em valor geral de vendas (VGV) por ano.” Fonte: MOURA DUBEUX CRESCE no Nordeste em ‘vácuo’ deixado por concorrentes. **Revista Construa** [online]. Negócios. [s.l.], 17 jun. 2022. Disponível em: <https://revistaconstrua.com.br/noticias/imoveis/moura-dubeux-cresce-no-nordeste-em-vacu-deixado-por-concorrentes>. Acesso em: 23 mai. 2023.

licenciamentos de projetos. [...] fica mais intensa e explícita a proximidade com setores do mercado imobiliário, assim como a interferência destes no planejamento urbano e na construção das leis.” (ROSA et. al., 2018, p. 94)

Pelo menos três estratégias incluídas na agenda municipal no período se impõem enquanto indicadores do empresariamento urbano na caracterização da governança em Fortaleza: a regulamentação de leis complementares ao PDPFOR, que interferem no uso e ocupação do solo, o Programa Fortaleza Competitiva e o Projeto Fortaleza 2040. A primeira é na verdade a que promoveu efeitos imediatos na produção do espaço urbano, sintetizando-se no agenciamento do potencial construtivo por meio de três regulamentações: a Lei de Transferência do Direito de Construir, a Lei de Outorga Onerosa da Alteração de Uso do Solo e da nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Já o Fortaleza Competitiva e o Fortaleza 2040, apesar de ter seus efeitos ainda pouco mensuráveis, são tentativas tanto de ampliação geográfica dos intervalos de renda fundiária, quanto de apelo ideológico ao empresariamento urbano como referência de governança, merecendo, portanto, uma exposição sobre o seu papel complementar na desregulação regulamentada do potencial construtivo.

6.4.1 O planejamento urbano sob a matriz estratégica

O plano Fortaleza 2040, anunciado ainda em 2014, foi alocado no IPLANFOR, secretaria municipal que passou a ter como uma das principais atribuições exatamente elaborar planos estratégicos. Dessa forma, o plano realçava o deslocamento à matriz de *planejamento urbano estratégico* (SOUZA, 2002), tendo por foco a identificação, sobre larga abrangência espacial, de áreas preferenciais a novos planos e projetos urbanísticos-arquitetônicos. Não possui, portanto, um conteúdo programático de instrumentos de política urbana, se contrapondo, dessa forma, à racionalidade regulatória do PDPFOR, no qual se criou um referencial instrumental normativo de desenvolvimento urbano abrangente social e espacialmente.

A metodologia de participação social, por exemplo, apesar de manter os encontros territoriais e temáticos, foi definida de forma apartada de potenciais representantes externos à PMF. Gois (2018) identifica, na elaboração do Fortaleza 2040, a inexistência de um núcleo gestor compartilhado com a sociedade civil como um dos principais fatores da baixa qualidade de participação. Tendo sido os recortes territoriais e o calendário de reuniões definidos previamente pelo IPLANFOR e a consultoria contratada, a pactuação mais pertinente à forma de organização e tempo disponível de eventuais representantes teria sido

inviabilizada. Além disso, a publicização de encontros territoriais para a leitura comunitária e o recebimento de propostas foi fragmentada em diversas ações a critério das secretarias, não tendo a participação de moradores atingido sequer a média de 0,1% da população. Diversos bairros nem mesmo apresentaram representantes, como aqueles do Grande Bom Jardim (GOIS, 2018). Entretanto, uma hipótese mais contundente para a baixa participação de representantes territoriais seria exatamente pelos diversos movimentos sociais, especialmente os de moradia, não considerarem que o Fortaleza 2040 implicaria a substituição do PDPFOR, leitura que, em termos legais, não é falsa.

Por outro lado, servidores realçavam nos encontros a importância do Fortaleza 2040 na definição dos problemas e soluções preferenciais na política urbana para as décadas seguintes, o que, na prática, coincide frontalmente com a abordagem de planos diretores. Além disso: “no discurso empregado nessas reuniões [de leitura comunitária], sobretudo na fala do prefeito, era enfatizado que o Fortaleza 2040 constituía um plano de Estado, portanto, não ligado a uma gestão” (GOIS, 2018, p. 110). Subliminar a essa segmentação verbalizada entre o Fortaleza 2040 e a orientação política da gestão, a pretensa despolitização do processo de elaboração forja uma ideia de que todos os interesses estariam equilibradamente representados, na tentativa de pavimentar uma maior aderência social. Insistindo nesse pragmatismo socialmente abrangente do Fortaleza 2040 para o planejamento urbano local, o secretário da pasta, Eudoro Santana, afirmava publicamente que o novo plano seria a base referencial da futura revisão do PDPFOR, cujo prazo de entrega da minuta de lei estava previsto para 2019. Toda essa estrutura discursiva contribuía claramente para criar uma maior distância ao próprio conteúdo reformista do PDPFOR, cuja capacidade instrumental passaria a sofrer cada vez maior nulidade, mesmo que o Fortaleza 2040 não tenha se lançado sobre os instrumentos normativos de política urbana, como o zoneamento.

Dessa forma, a tentativa de conciliar um novo “projeto” de cidade se revela já na substância propositiva do Fortaleza 2040, um portfolio de 32 planos setoriais idealizados para a cidade, reiterando um *enfoque estratégico de perspectiva “mercadófila”* (SOUZA, 2002). Se, por um lado, o Fortaleza 2040 ampara suas proposições sobre lacunas contraditoriamente deixadas pelo próprio PDPFOR, como diretrizes de transportes¹⁹⁴, por outro, reprisa um repertório urbanístico de meados do Século XX, propondo a ressurreição de corredores de

¹⁹⁴ Essa questão específica aos transportes foi desenvolvida no artigo LOUREIRO, C. F. G. *et al.* Análise dos planos diretores de Fortaleza sob o paradigma do planejamento da acessibilidade e mobilidade da Urbe Sustentável. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, e20190271. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190271>. Acesso em: 31 mai. 2023.

urbanização articulados pelo transporte, com a promoção de centralidades lineares e unidades de vizinhança.

“O Plano propõe que, nos corredores de urbanização orientados pelo transporte público, desenvolvam-se unidades de vizinhança como áreas residenciais dotadas de autonomia quanto ao acesso de bens e serviços dentro ou próximas de seus limites, suprimindo as necessidades diárias de seus moradores. [...] os residentes dessas comunidades terão acesso facilitado a um amplo leque de atividades com reduzida dependência do transporte motorizado. Terão, também, acesso confortável às facilidades públicas e a um bom sistema de transporte, conectando-os às demais comunidades, especialmente, àquelas situadas nas proximidades da rota central” (FORTALEZA, 2016a, p. 17)

Não se vislumbra a quais problemas e por quais instrumentos normativos se implementariam, por exemplo, as “unidades de vizinhança”, conferindo às propostas um total descolamento da agenda orientada pelos princípios, objetivos e instrumentos do PDPFOR – o que não deve ser tomado como algo meramente incidental, mas caracterizador do enviesamento político do Fortaleza 2040. Os planos setoriais não são, no caráter estrito do termo, planos, exatamente por não lançarem mão de instrumentos para a sua efetivação, refletindo apenas as etapas de *inclusão na agenda e elaboração* das políticas públicas, sugerindo, portanto, a necessidade de contratação de consultorias externas para as futuras etapas de *formulação* (normas jurídicas) e *implementação* (preparação da execução) (SARAVIA, 2006).¹⁹⁵

No que tange à política de preservação, as ZEPH e o entorno regulamentado dos bens imóveis não se apresentam como critérios objetivos, por exemplo, na proposta de extensa renovação urbana para o Centro. Na própria versão preliminar do Plano Mestre Urbanístico, de Mobilidade e Meio Ambiente (PMU), o diagnóstico sobre o entorno dispôs de áreas envoltórias circulares, uma abstração sem correspondência às poligonais previstas nas instruções de tombamento (figura 67). O mesmo plano traz a proposta de reedificar quarteirões inteiros, ao estilo “tábula rasa” do Movimento Moderno, tanto onde estão imóveis em processo de tombamento pela SECULTFOR¹⁹⁶, quanto em áreas sob ZEPH, onde demolições são em princípio proibidas pelo PDPFOR; além disso, ignora a existência de imóveis de interesse de preservação ainda sequer inventariados.¹⁹⁷ Omitindo a justificativa, o

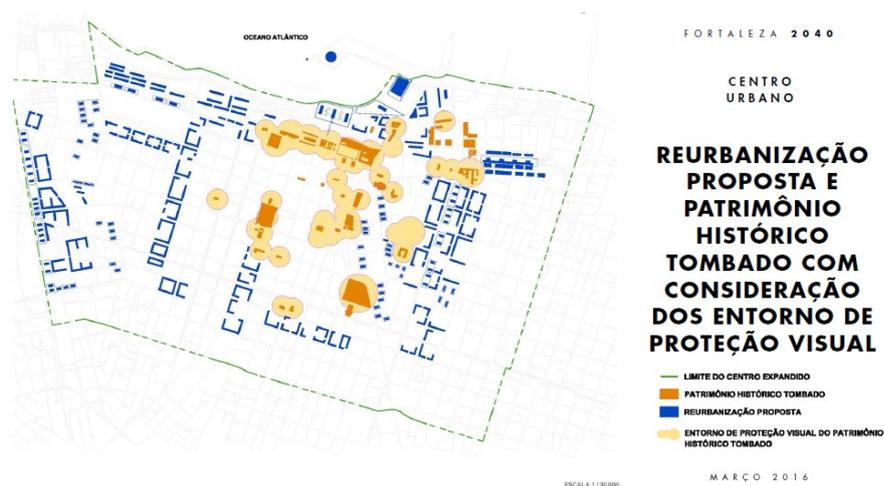
¹⁹⁵ Já identificando, em Fortaleza, a acentuação da racionalidade estratégica de viés empresarialista na política urbana local durante as obras de transporte para a Copa 2014, Pequeno (2014, p.42) enfatiza que no PDPFor “...as questões de mobilidade urbana vinculadas ao ordenamento territorial não se constituíram em pontos centrais, questão transferidas para planos setoriais complementares. Com isso, mais uma vez, promove-se o nefasto círculo vicioso dos planos geradores de planos e projetos, em que, ao invés de resolver problemas, servem para abrir portas para novas consultorias ou para adiar a busca por soluções em função da incapacidade técnica dos responsáveis.”

¹⁹⁶ São diversos, como a Casa de Frei Tito de Alencar, que, junto à sua área envoltória, desaparece sob o volume das novas tipologias edificadas propostas.

¹⁹⁷ A respeito, a própria Seculfor realizou licitação para compor um inventário de bens culturais imóveis do

PMU ainda apresenta a reedificação de bairros populares inteiros, como o Arraial Moura Brasil e o Poço da Draga, regulamentados como ZEIS, e reedita projetos polêmicos que se julgavam esquecidos, como o aterramento da orla norte do Centro e o Museu Niemeyer, da última gestão do prefeito Juracy Magalhães (2001-2004) (figuras 68 e 69).

Figura 67 – Proposta de reurbanização do Centro, segundo o PMU.

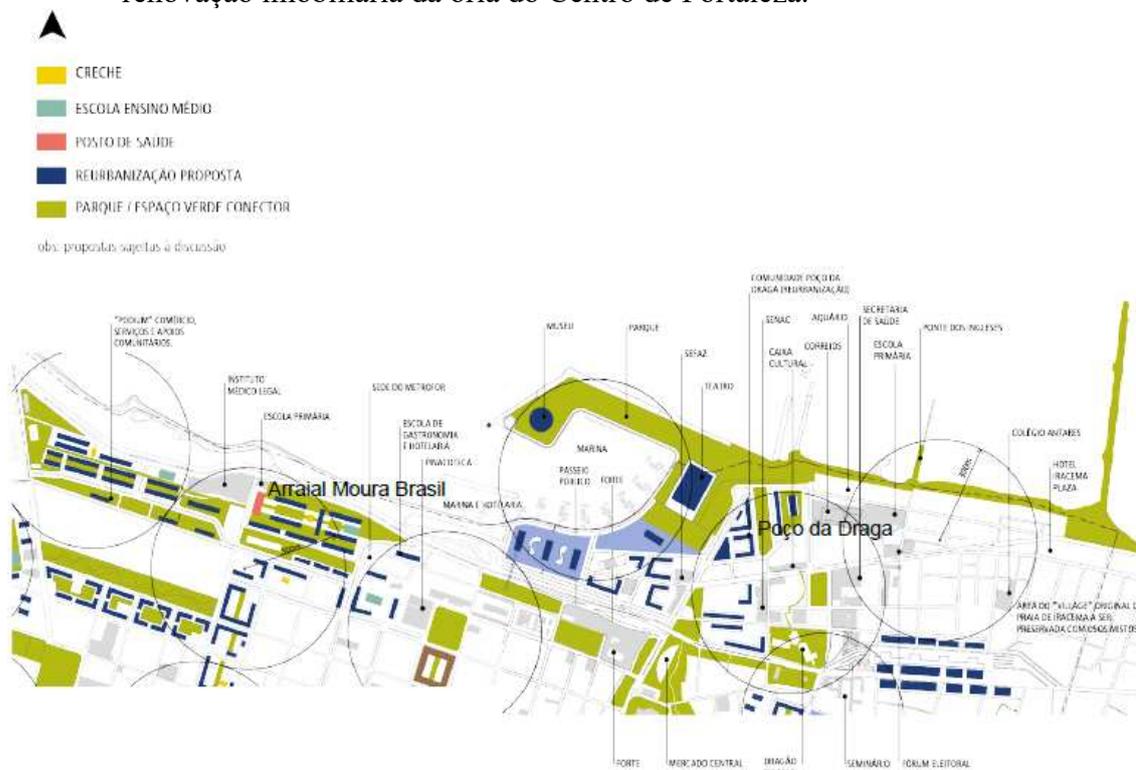


Notar as áreas de entorno circulares, desenhadas sem nenhuma relação com a norma das instruções de tombamento. Fonte: Fortaleza (2016b).

A segmentação entre várias das propostas do Fortaleza 2040 e os fluxos decisórios da SECULTFOR exigem, sem surpresa, um exercício técnico apurado para a sua identificação. Tratando o Centro como uma imensa reserva fundiária, pela proposta massiva de renovação, as ilustrações do Fortaleza 2040 funcionam mais facilmente ao propósito de fomentar consenso na abertura de fronteiras de acumulação, já que podem passar despercebidos os reais efeitos sobre o espaço existente. É por isso que a própria existência do Fortaleza 2040 se impõe como um deslocamento ideológico da matriz de planejamento local, ao promover a substituição simbólica do plano diretor vigente – de racionalidade regulatória – como documento de referência da política urbana e demais políticas espaciais. Nessa esteira de supressão do protagonismo do PDPFOR, houve pelo menos uma tentativa de combinar a formulação de normas urbanísticas à implementação de partes do PMU, pelo Fortaleza Competitiva.

Centro, em 2020. O trabalho foi finalizado em 2022, com 33 bens em levantamento cadastral, dos quais dois já estavam em tombamento provisório, além da indicação de mais 37 como agenda de trabalho futura.

Figura 68 – Planta urbana do PMU apresentando proposta de renovação imobiliária da orla do Centro de Fortaleza.



Editado pelo autor. Fonte: Fortaleza (2016b).

Figura 69 – Maquete de projetos urbanístico-arquitetônicos para o front marítimo do Centro no Fortaleza 2040.



Os círculos em vermelho indicam os bens tombados, e, em ocre, novos projetos sugeridos. Editado pelo autor sobre imagem do PMU. Fonte: Fortaleza (2016b).

6.4.2 Os novos instrumentos de regulação do potencial construtivo

Em 2015, a regulamentação de dois instrumentos, previstos no PDPFOR sob a referência do Estatuto da Cidade, atuou como base procedimental a futuras alterações de zoneamento: a Lei da Transferência do Direito de Construir¹⁹⁸(FORTALEZA, 2015b) e a Lei de Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo (FORTALEZA, 2015c, 2015d), cuja implementação depende da constante atualização do cadastro de potencial construtivo dos lotes urbanos empreendida pela CEGEO. A primeira trata das possibilidades de transferência do potencial construtivo, tanto interlocativa, quanto intersubjetiva, como também à cessão de *potencial flutuante* (CASTILHO, 2010) pela emissão de CEPAC, enquanto a segunda regulamenta a contrapartida financeira em troca de indicadores urbanístico mais permissivos à produção imobiliária.

6.4.2.1 Transferência do potencial construtivo

Sobre a TPC, o PDPFOR já havia definido que proprietários de lotes em ZEPH e ZEIS3 tem direito transferir o potencial, enquanto aqueles em Zona Especial Ambiental (ZEA)¹⁹⁹ e em três zonas da Macrozona de Proteção Ambiental²⁰⁰, mediante interesse do Município. Além disso, a aplicação da TPC deve sempre atender, na localização do lote cedente, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, à preservação de imóvel de interesse cultural, a modificações no sistema viário, ou servir à regularização fundiária ou urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. Os lotes receptores devem se localizar, por sua vez, apenas em zonas urbanas onde houver coeficiente de outorga, ou seja, a existência de uma diferença entre aproveitamento básico e máximo regulando o limite do potencial a ser transferido (FORTALEZA, 2009).

Na regulamentação dada pela Lei da Transferência do Direito de Construir, não se permite a extração completa do potencial construtivo do lote cedente, que obedece à fórmula:

¹⁹⁸ Apenas por efeitos práticos, continuará a ser referida como TPC (Transferência do Potencial Construtivo).

¹⁹⁹ A ZEA se refere basicamente a áreas de mata nativa preservadas, inclusive sobrepondo APAs e ARIEs estaduais; não compõe, tampouco, a Macrozona de Proteção Ambiental, o que é sintoma da anomalia de entendimento que a segunda serve prioritariamente à preservação das faixas de solo ao longo dos recursos hídricos.

²⁰⁰ ZRA, ZIA Cocó e ZIA Sabiaguaba. A cessão de potencial provenientes de ZEA, ZRA e ZIA, segundo o PDPPFor, somente deve ser permitida mediando o interesse do Município em implementar parques urbanos ou unidades de conservação incorporando o lote cedente.

$$\text{Potencial Construtivo Transferível} = (\text{Potencial Construtivo do Lote Cedente} \times \text{Valor Venal}^{201} \text{ do Lote Cedente}) \div \text{Valor Venal do Lote Receptor}$$

Por um lado, indexar a fórmula ao valor venal possibilita que os lotes cedentes não se engessem definitivamente como áreas de desinvestimento. Por outro, por mais que o potencial construtivo decorra da regra geral brasileira, sendo resultado da multiplicação do CA básico da zona urbana em se se insere pela área do lote cedente, se considera que o valor mínimo do coeficiente no cálculo será sempre 1: por exemplo, lotes em ZRA, cujo coeficiente de aproveitamento básico é 0,6, recebem artificialmente um adicional de 0,4 no indicador para o cálculo do potencial a transferir. Dessa forma, se dissimula uma indenização aos proprietários que tiveram o direito de construir eventualmente reduzido pela regulamentação da Macrozona de Proteção Ambiental no PDPFOR.

Já a emissão de CEPAC se dá, segundo a mesma lei, quando não houver interesse do proprietário em utilizar de forma imediata o potencial construtivo extraído, ou quando for exigida a doação parcial ou integral do imóvel para fins de utilidade pública ou interesse social. Desde a regulamentação da TPC até março de 2021²⁰², o município emitiu 13 CEPACs, sempre baseados em necessidade de desapropriação de lotes, dos quais sete serviram a regularização fundiária²⁰³, dois ao aumento da poligonal do Parque do Cocó²⁰⁴ e quatro ao prolongamento, modificação ou ampliação viária²⁰⁵ (FORTALEZA, 2013c, 2014c, 2014d, 2016c, 2018b, 2018c, 2020e, 2020f, 2020g, 2021c).

Quanto ao destino geográfico do potencial construtivo lastreado nos CEPACs, se a lógica operacional houvesse sido baseada nos princípios e objetivos do PDPFOR, deveriam ser as Zonas de Ocupação Preferencial (ZOP) as áreas receptoras²⁰⁶. Entretanto, em virtude tanto da falta de regulamentação, na legislação urbanística, da zona urbana receptora, quanto

²⁰¹ O valor venal se baseia no cadastro de IPTUs da SEFIN (Secretaria Municipal de Finanças de Fortaleza).

²⁰² Confrontar com a tabela de controle das emissões de CEPACs em Fortaleza, disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/negocios-urbanos/19.12.2022_ACOMPANHAMENTO_DE_CEPACs_CANAL.pdf. Acesso em: 11 jun. 2023.

²⁰³ Localização: Av. Francisco Sá, na Barra do Ceará (Zona de Requalificação Urbanística - ZRU1); terras do Sítio Vila Velha e Arpoadores, na Barra do Ceará (ZRU1); trecho da ZEIS Bom Jardim (ZRU2); Comunidade Unidos Venceremos, na alça do viaduto da Av. Mr. Hull e Cel. Matos Dourado (ZRU1); trecho da ZEIS Poço da Draga (ZO3 e ZPA); trecho da ZEIS Vicente Pinzón, no entorno do Farol Novo (ZIA Praia do Futuro).

²⁰⁴ Localização: quarteirão do loteamento Jardim Fortaleza, que está dentro da ARIE das Dunas do Cocó, regulamentada pelo município em 2009.

²⁰⁵ Localização: alargamento da Av. Eng. Santana Jr. sobre o terreno antes ocupado pela Finopan, para inclusão de alça dos viadutos na confluência com a Av. Antônio Sales, no Cocó; alargamento da Rua Prisco Bezerra, entre R. Amélia Benebien e Av. Alberto Sá, no Papicu; drenagem pluvial da Av. Miguel Aragão, na Esplanada Novo Mondubim; prolongamento da Rua Mirtil Meyer até a estação de metrô do Mondubim; intervenção em rua Sem Denominação Oficial nas Pedras.

²⁰⁶ É oportuno lembrar que, na ocasião de regulamentação dos IEPs, em Recife se orientou a utilização do potencial flutuante nas Zona de Urbanização Preferencial 1 e Áreas Temporárias de Reurbanização, com previsão de adensamento pela LUOS local.

da própria natureza dos CEPACs, forma de capital negociável no mercado, as emissões têm servido antes à migração do potencial construtivo para as localizações de maior preço de monopólio. Dos seis lotes receptores de potencial construtivo até então averbados ou em averbação, um está no Bairro de Fátima, em ZOP2, e os demais, no Meireles, em ZOC (figura 70).

Ilustrativos da aquisição de potencial construtivo por CEPAC foram os casos de dois empreendimentos, o Tango Plaza Fátima, no bairro de Fátima, e o Mirare Collection, no Meireles, ambos com obras já iniciadas pela Construtora Mota Machado. Ambos são empreendimentos residenciais de alto padrão: o primeiro terá unidades de 141m² e 166m², com três a quatro suítes, além de três vagas de garagem²⁰⁷; o segundo, unidades de 242,47m², quatro suítes e quatro vagas de garagem²⁰⁸. O potencial flutuante incorporado aos edifícios foi, respectivamente, 1920,94m² e 12169,78m², tendo sido seu total extraído de lote no Antônio Bezerra (Zona de Requalificação Urbanística 1; CA básico = 2), de propriedade da Romcy Administração de Imóveis LTDA. A TPC em tela se baseia em programa de regularização fundiária viabilizado por desapropriação, em benefício da Comunidade Unidos Venceremos, que ocupa o lote (FORTALEZA, 2021c).

Enquanto o bairro de Fátima, localizado na ZOP2, possui desde 2009 coeficiente de outorga previsto no PDPFOR, esse não era o caso do Meireles²⁰⁹, bairro onde está o lote do Mirare Collection. Localizado em ZOC, a incorporação de potencial construtivo flutuante e adicional somente foi possível pelo aumento tanto do coeficiente de aproveitamento máximo, quanto da altura máxima, resultante de rezonamento proposto pela LPUOS/2017, as ZEDUS (Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica). Além da alteração estratégica no zoneamento, que detalho mais à frente, outra contradição se refere ao trânsito geográfico do potencial construtivo. Enquanto o lote cedente se encontra em um bairro periférico, Antônio Bezerra, com os preços relativos mais baixos em venda de imóveis residenciais²¹⁰, os lotes receptores estão nos bairros mais valorizados, conferindo à TPC a milagrosa multiplicação da renda fundiária (FORTALEZA, 2018c).

²⁰⁷ Dados da ficha técnica do empreendimento Tango Plaza Fátima, na Rua Dr. Costa Araújo 935/941. Disponível em: <https://motamachado.com.br/imoveis/tango>. Acesso em: 13 jun. 2023.

²⁰⁸ Dados da ficha técnica do empreendimento Mirare Collection, na Rua Visc. De Mauá, 561. Disponível em: <https://motamachado.com.br/imoveis/mirarecollection>. Acesso em: 13 jun. 2023.

²⁰⁹ Ressalte-se que a utilização do potencial flutuante em lotes na ZOC somente se tornou possível pela dotação artificial de 1,5 em coeficiente de outorga através da regulamentação dada na LPUOS/2017, a ZEDUS Aldeota, tipo de zoneamento especial de mercado que apresento à frente.

²¹⁰ Segundo dados da tabela FIPE-ZAP/2020.

A própria Lei de Transferência do Direito de Construir também previu a aplicação do instrumento na cessão de potencial proveniente de imóveis de “valor histórico”²¹¹, pela fórmula:

$$\text{Potencial Construtivo} = \frac{\text{Área de Preservação do Patrimônio Histórico (APPH)} \times \text{CA básico}}{\text{Área Construída}}$$

Não sendo APPH um termo existente no PDPFOR, tampouco na Lei de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural e Natural de Fortaleza, não se sabe exatamente a que se refere. Se APPH for aquela efetivamente sob tombamento, como realmente o termo sugere, isso em diversos bens a igualaria à própria área construída no lote. Em um caso hipotético, no qual o CA básico fosse 1, não restaria, dessa forma, nenhum potencial construtivo a ser transferido, inviabilizando a TPC. Em uma suposição espacialmente abrangente, embora não pareça verdadeira, se a APPH for qualquer forma de zoneamento envoltório ao bem – ZEPH ou entorno –, o proprietário estaria sendo indevidamente premiado com potencial construtivo flutuante. Apenas se APPH se referir ao lote restará algo a ser legitimamente transferido, tornando a fórmula minimamente eficaz – mas, então, por que a regulamentação não lhe fez referência direta?

A lei ainda vincula, aproximando-se do modelo de Recife, o uso da TPC à aprovação da SECULTFOR por laudo técnico que ateste o bom estado de conservação do bem imóvel (FORTALEZA, 2015b). Como a própria SECULTFOR não guarda nenhum registro de requerimento o uso do instrumento para bens tombados e aparentemente toda a aplicação vem se dando com base na emissão de CEPACs²¹², a TPC tem servido praticamente a objetivos diferentes daqueles que justificaram sua origem histórica, que era antes capturar parcialmente a renda fundiária para a sustentabilidade da política de preservação.

6.4.2.2 A resignificação do objeto de outorga onerosa

A participação da TPC nessa “política urbana de potencial construtivo” é, entretanto, comparativamente bem menor à da outorga onerosa, seja a OODC ou a OOAUS. A primeira – que se regula pelo coeficiente de aproveitamento máximo definido em lei – já

²¹¹ Sem especificar do que se trata: tombados, classificados em inventário, a critério discricionário das agências públicas de proteção...?

²¹² Não foram encontrados dados sobre o uso da TPC sem a emissão de CEPAC. A própria ferramenta digital de requerimento da TPC sugere que ela é sempre lastreada por um CEPAC, independente de sua aplicação em lote receptor ser imediata ou não. Para tanto, confrontar: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/228-transferencia-do-direito-de-construir>. Acesso em: 11 jun. 2023.

havia sido regulamentada pelo PDPFOR, podendo ser requerida nas áreas em que o zoneamento urbano à época reservou coeficiente de outorga: Zonas de Orla 4 e 7 (orlas do Meireles, Mucuripe e Praia do Futuro), na ZOP2 (Fátima, Joaquim Távora, Papicu, Cidade 2000, e parte do José Bonifácio, Dionísio Torres e Cocó), na ZOM1 (Guararapes, Água Fria e Luciano Cavalcante) e na ZOM2 (Messejana, Conjunto Palmeiras, Cajazeiras, Parque Iracema, Cidade dos Funcionários, Água Fria, Cambeba e Seis Bocas, dentre outros) (figura 70). A fórmula da contrapartida financeira é:

$$(Coeficiente\ de\ Outorga\ Requerido \div Coeficiente\ de\ Aproveitamento\ Básico) \times Valor\ Venal\ do\ Lote \times Fator\ de\ Planejamento$$

Enquanto a utilização requerida do coeficiente de outorga se limita pelo CA máximo da zona urbana, o fator de planejamento implica uma proporcionalidade na contrapartida financeira segundo a zona de localização do lote. Dessa forma, enquanto aos empreendimentos nas ZOM se aplicaria o fator 0,75, àqueles em ZOP2 se utiliza 0,5 (FORTALEZA, 2009). A última zona, portanto, possui um maior estímulo relativo à produção imobiliária no uso do instrumento, não apenas pelo fator utilizado, mas pelos próprios objetivos elencados no PDPFOR, sendo a segunda zona de ocupação preferencial, e as demais, de ocupação moderada. Entretanto, as ZOM receberam um aporte médio de verticalização²¹³ de quase 20% do total de 2009 a 2015, enquanto a ZOP2, pouco mais de 10% - o que é elucidativo da preferência dada, pela produção imobiliária residencial de alto padrão, às localizações onde a tendência do preço do solo seja maior, mesmo que o coeficiente outorgado seja mais caro.

Uma mudança significativa nas oportunidades de compra de potencial construtivo foi dada, entretanto, pela regulamentação da OOAUS, em 2015. A interpretação dada na lei é de que a alteração de uso se dê tanto sobre a natureza da atividade a ser implantada, quanto os indicadores urbanísticos: “Art. 3º - Deverá ser aplicada a outorga onerosa de alteração de uso em toda aprovação de projeto arquitetônico que se utilizar das alterações das normas de uso e ocupação do solo em vigor” (FORTALEZA, 2015c, p. 5). Dessa forma, o requerimento de OOAUS se vincula a:

1. Nas vias, a conciliação sobre recuos menores e atividades não permitidas nem previstas na regulação de uso e ocupação do solo;
2. Na zona urbana, a conciliação tanto sobre atividades não permitidas nem previstas, quanto de indicadores mais permissivos – taxa de ocupação, taxa de permeabilidade,

²¹³ Baseado no indicador de intensidade de verticalização, anteriormente apresentado (CAPASSO e PEQUENO, 2021).

fração do lote, coeficiente de aproveitamento, altura máxima e dimensões mínimas do lote (FORTALEZA, 2006a).

Apesar de no caso específico da altura máxima e do CA máximo, as limitações terem sido regulamentadas pelo PDPFOR como, respectivamente, de 95 metros e 4, a lei da OOAUS se referenciou na brecha aberta pela LUOS/1996 sobre quais indicadores poderiam ser renegociados entre agentes privados e públicos. Dependendo do parecer autorizativo da CPPD, se prestam, dessa forma, todos os empreendimentos gerados de impactos à utilização de OOAUS, considerados então “projetos especiais”:

“Art. 197 - São considerados empreendimentos geradores de impactos: I - as edificações não habitacionais situadas em terrenos com área superior a 12.500m² ou com área de construção computável igual ou superior a 10.000m²; II - *as edificações de uso residencial e misto habitacionais situadas em terrenos com área superior a 12.500m² ou com mais de 300 (trezentas) unidades habitacionais ou cuja área de construção computável igual ou superior a 20.000 m²*; III - os empreendimentos públicos ou privados que geram: a) sobrecarga da infraestrutura viária, caracterizando-se como um Polo Gerador de Tráfego -Port 3 - PGT 3; b) *sobrecarga da infraestrutura urbana, interferindo direta ou indiretamente no sistema de drenagem, saneamento básico, eletricidade e telecomunicações*; c) *repercussão ambiental significativa, provocando alterações nos padrões funcionais e urbanísticos de vizinhança ou na paisagem urbana e patrimônio natural circundante*; d) *alteração ou modificação substancial na qualidade de vida da população residente na área ou em suas proximidades, afetando sua saúde, segurança ou bem-estar*; e) alteração de propriedades químicas, físicas ou biológicas do meio ambiente; f) *prejuízos ao patrimônio paisagístico, histórico e cultural do Município.*” (FORTALEZA, 2009, p. 21, grifo nosso)

Ao se enquadrarem os empreendimentos nas definições acima, seus impactos seriam, portanto, aqueles eventualmente gerados pela não adequação às normas vigentes. Na prática, quando o requerimento de alteração de indicadores se der apenas sobre potencial construtivo adicional já permitido na zona, pela existência de um coeficiente de outorga, a contrapartida é calculada pela OODC²¹⁴; quando se referia exclusivamente ao potencial construtivo adicional acima do coeficiente de aproveitamento máximo, o pagamento continuava se regendo por OODC; já quando se tratar da conciliação dos demais indicadores, incluído ou não o acréscimo de potencial construtivo acima do coeficiente de aproveitamento máximo, vigora a OOAUS. A operação é tecnicamente sofisticada e dificilmente apreensível, aparentando um “cardápio de oportunidades de investimento imobiliário”: “A situação é de antinomia e, embora existam procedimentos hermenêuticos para decidir sobre que norma aplicar ao caso concreto, abre uma série de possibilidades para que os empreendedores manipulem a legislação em benefício próprio e não do interesse público” (BOTELHO, 2016, p. 18).

²¹⁴ Essa regra prevaleceu até 2022.

Se consideram, assim, dois intervalos a serem outorgados: aquele entre o CA básico e o CA máximo permite adquirir um potencial construtivo adicional pela regra da OODC; já o potencial construtivo requerido pelo produtor imobiliário acima do CA máximo é o que se enquadraria na regra de flexibilização do CA, mas somente se adquiria por OODC se para a produção não estivesse requerida a flexibilização dos demais indicadores; do contrário, para este último caso, prevalece a OOAUS.

Enquanto a última sempre necessita de aprovação na CPPD, a anterior, apenas se infringisse o coeficiente de aproveitamento máximo.²¹⁵ Entretanto, em recente regulamentação, o coeficiente de aproveitamento flexibilizado acima do máximo foi fixado como objeto de OOAUS, independente de outros indicadores terem flexibilização simultaneamente requerida ou não (FORTALEZA, 2022b, 2022c). Sendo uma operação “fora da norma”, é justificável essa nova regulação, inclusive pela OOAUS exigir maiores contrapartidas.

Dessa forma, um único empreendimento pode requerer OODC e OOAUS simultaneamente. É o caso, por exemplo, do Edifício Joaquim Lima, com maior coeficiente de aproveitamento, maior altura máxima e menores recuos pleiteados pela Douglas CDT Construção e Incorporação Joaquim Lima SPE LTDA (FORTALEZA, 2020h, 2020i). Localizado no Papicu, em ZOP2, no entorno do Shopping Riomar, o direito de construir é regulado pelo fator 2, e o coeficiente de outorga permitido é a diferença $3 - 2 = 1$. Dessa forma, o coeficiente 1 gerou um potencial adquirido por OODC, sem necessidade de apreciação discricionária, enquanto o 0,22 de potencial construtivo “flexibilizado” foi objeto de OOAUS, já que foram requeridas também alterações de recuos (tabela 4).

²¹⁵ A exposição resulta de síntese do autor, com base na leitura das atas da CPPD desde a regulamentação da OOAUS, em 2015. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/536-reunioes-posteriores-a-lei-complementar-n-062-2009-plano-diretor>. Acesso em: 21 mai. 2023.

Tabela 4 – Indicadores urbanísticos negociados por OOAUS para o Edifício Joaquim Lima, no Papicu.

PARAMETROS URBANÍSTICOS (OBS.: LPUOS, Lei nº 236/2017 e PDP, Lei nº 62/2009)				
ÁREA DO TERRENO – 3.160,00m ²				
ÁREA CONSTRUÍDA – 24.303,21m ²				
ÁREA CONSTRUÍDA COMPUTÁVEL – 10.177,28m ²				
PARÂMETROS		ZONA: ZOP2	PROPOSTO	OUTORGANDO
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	MÍNIMO	0,2	3,22	OUTORGANDO 0,22
	BÁSICO	2,0		
	MÁXIMO	3,0		
TAXA DE PERMEABILIDADE		≥ 30%	30,00%	Não se aplica.
TAXA DE OCUPAÇÃO SOLO		≤ 60%	51,00%	Não se aplica.
TAXA DE OCUPAÇÃO DO SUBSOLO		≤ 60%	59,62%	Não se aplica.
ALTURA DA EDIFICAÇÃO		≤ 72,00 m	110,45 m	OUTORGANDO 38,45 m
Nº VAGAS		1 vaga/unid.	320	Não se aplica. Serão 160 aptos.
QUANTO AOS RECUOS				
PARÂMETROS		PERMITIDO	PROPOSTO	OUTORGANDO (m ²)
RECUOS SUBSOLO	FRENTE (N)	5,00 m	5,00 m	Não se aplica.
	FRENTE (S)	5,00 m	10,32 m	
	LATERAL (O)	0,00 m	3,00 m	
	LATERAL (L)	0,00 m	0,00 m	
RECUOS SOLO (TORRE)	FRENTE (N)	13,27 m	OK	OUTORGANDO 71,25 m ²
	FRENTE (S)	13,27 m	OK	
	LATERAL (O)	11,27 m	10,84 m	
	LATERAL (L)	11,27 m	10,65 m	
RECUOS SOLO (DECK)	FRENTE (N)	13,27 m	OK	OUTORGANDO 369,76 m ²
	FRENTE (S)	13,27 m	OK	
	LATERAL (L)	11,27 m	4,72 m	
	LATERAL (O)	11,27 m	5,43 m	

O potencial resultante da diferença entre o CA básico e o máximo, que não consta na tabela, foi negociado por OODC. Fonte: Fortaleza (2020i).

Outra questão inusitada é a possibilidade de integração entre os instrumentos da “política de potencial construtivo” (figura 70). A justaposição entre TPC e OOAUS aconteceu, por exemplo, no caso do Residencial Palatium Meireles, recém-concluído pela Colméia, na Rua Silva Paulet, 525, totalizando uma área construída total de 26 mil m². Se trata de um edifício misto, residencial e comercial, com 30 andares, cujas unidades habitacionais têm 271m², quatro suítes, quatro a cinco vagas de garagem, ao preço de venda inicial de R\$4.041.791,71²¹⁶. Já o lote do Palatium é de 3.103.50m², o que, pelos CAs básico e máximo da zona, 2,5, permitiria uma área final construída de 7.758,75m². Dessa forma, o novo CA máximo pleiteado por OOAUS foi de 3,51, permitindo um potencial construtivo adicional de 7.836,33m²; além disso, também menores recuos, avançando sobre uma área de solo 254,90m, e elevação da altura máxima de 72m para 98,1m²¹⁷ (FORTALEZA, 2016d, 2021c).

²¹⁶ Dados da ficha técnica do Residencial Palatium Meireles, disponíveis em: <https://www.colmeia.com.br/empreendimento/palatium/#ficha-tecnica>. Acesso em: 11 jun. 2023.

²¹⁷ O CA máx. seria elevado, na área, para 4, assim como a altura máxima permitida, para 95m, apenas em 2017,

O pagamento da OOAUS do Palatium se deu, entretanto, em potencial flutuante decorrente de duas TPCs, em 2019. Um dos lotes cedentes, com CEPAC averbado pela Invest Incorporação e Empreendimento Imobiliário LTDA localiza-se em Pedras (Zona de Ocupação Restrita; CA básico = 1), bairro que sequer integra a planilha FIPE-ZAP por sua baixa participação em vendas de imóveis residenciais. A TPC em tela foi referente à desapropriação para a ampliação do sistema viário local, gerando um potencial de 7.839,38m². O segundo lote cedente, com CEPAC averbado pela Imobiliária Manhattan LTDA, se localiza no Cocó (ZOP2; CA básico = 2), parcialmente desapropriado para a implantação de alça dos viadutos das Av. Eng. Santana Júnior e Antônio Sales, tendo gerado um potencial flutuante de 609,02m² (FORTALEZA, 2013c, 2021c). Ao contrário dos casos “normais” de TPC, como o do Mirare Collection e do Tango Plaza Fátima, o potencial flutuante de 8.848,4m² não foi incorporado ao Palatium, mas seu valor venal, de R\$577.337,67, utilizado no pagamento da OOAUS. Novamente, a TPC sugere o milagre da multiplicação do preço do solo. Apesar disso, a OOAUS previa, na regulamentação de 2015, que a doação de imóveis se desse como contrapartida financeira apenas à desapropriação de lote em ZEIS, não prevendo a aplicação em outras zonas:

“Art. 7º [...]. § 1º - A contrapartida financeira poderá ser substituída pela doação de imóveis ao Município ou pela execução de obras de infraestrutura urbana nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), desde que haja requerimento do beneficiário e aprovação da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD). § 2º - Os imóveis doados e as obras de infraestrutura urbana de que trata o § 1º devem corresponder ao valor da contrapartida financeira.” (FORTALEZA, 2015c, p.5)

Já a contrapartida financeira da OOAUS dada pelo produtor foi definida como igual ao “valor integral da valorização (*sic*)” (FORTALEZA, 2015c, p.5), não deixando claro a que temporalidade do intervalo de renda se refere: entre a compra do lote e o requerimento de OOAUS, entre o último e o preço final de venda esperado para o produto imobiliário ou entre a compra do lote e a venda do imóvel? Por isso, ao contrário da regulamentação da OODC, a fórmula regulamentada da contrapartida sobre OOAUS é menos transparente, estando sua definição sujeita à discricionariedade da SEINF e da SEUMA, apoiada em parecer de profissional registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA-CE) (FORTALEZA, 2015c).

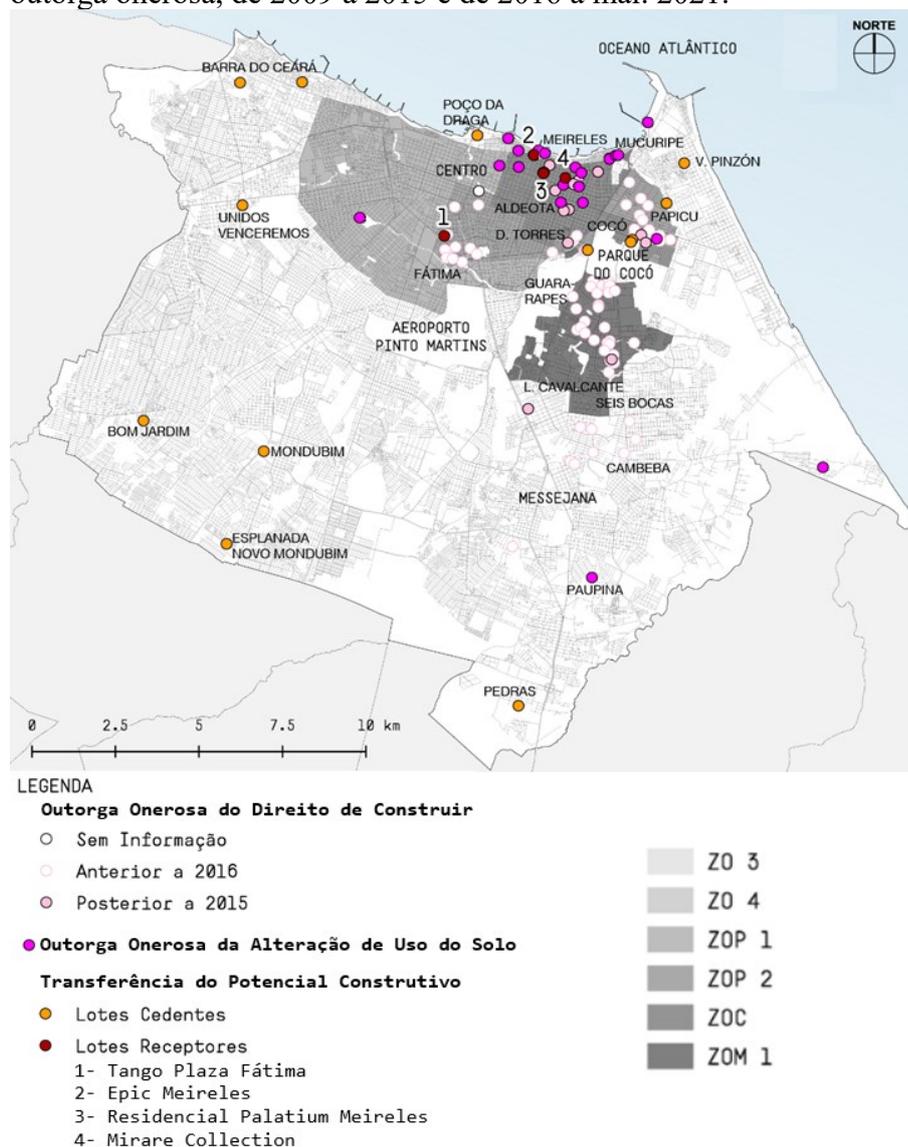
O Executivo, em 2016, tentou resolver a questão por decreto submetido ao parecer da CPPD, trazendo a seguinte fórmula:

“Art. 13 O Valor Final da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo será calculado através da seguinte equação:

$$VF = VEP.FTV.FTZ + (AT.VTV).(FTV.FTZ - 1)$$
, onde:

VF = Valor final da contrapartida Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo -- R\$;
 VEP = Valor da Extrapolação de Parâmetros Urbanísticos – R\$;
 FTV = Fator de Transposição de via;
 FTZ = Fator de Transposição de zona;
 AT = Área total do terreno – m²;
 VTV = Valor do metro quadro do terreno virtual, equivalente a 60% do Valor de Mercado – R\$/m².” (MINUTA DO DECRETO, [s.d.] apud BOTELHO, 2016, p. 17)

Figura 70 – Localização de requerimentos de TPC e dos dois tipos de outorga onerosa, de 2009 a 2015 e de 2016 a mar. 2021.



1. Lotes cedentes (oito não possuíam ainda lote receptor indicado) e lotes receptores de potencial flutuante lastreado em CEPAC; 2. Lotes com flexibilização de potencial adicional ou de outros indicadores, por OOAUS; 3. lotes adquirentes de potencial adicional por OODC. Elaborado pelo autor e Isabelle Almeida a partir de dados da plataforma Fortaleza Online/SEUMA, confrontados com dados das atas da CPPD e relatórios da COURB/CENUR. Arquivo LEHAB-UFC (2021).

Dessa forma, procurava-se regulamentar a cobrança específica a cada um dos indicadores “extrapolados”. Entretanto, a própria natureza da proposição caberia à regulamentação por lei votada na Câmara Municipal, não tendo, portanto, vingado o decreto. A AGB, que compõe a CPPD, havia encaminhado ofício à SEUMA, com cópia à CPPD, questionando a validade jurídica da minuta, apoiada em diversos argumentos, que aparentemente haviam escapado à análise prévia da PGM:

“[...] verifica-se a incompatibilidade do conteúdo da minuta do decreto com a função de um decreto do poder executivo em si, este, por se tratar de ato unilateral do gestor (a) municipal, não pode impor condições e/ou disciplinamento urbanístico, sendo esta tarefa de lei específica, devendo tramitar na Câmara Municipal com devido processo de participação da sociedade. [...] apesar da composição da CPPD ter representatividade de vários segmentos sociais, estes não podem suprir o devido processo de participação social, nem a função do poder legislativo [...]. Um outro ponto incongruente é o fato de o decreto apresentar fórmulas de cálculo para a aplicação da outorga onerosa, algo que deve ser também determinado em lei, especificamente no Plano Direito (*sic*) e na Lei de Uso e Ocupação do Solo, não podendo um decreto, por sua natureza legal, estabelecer as fórmulas de cálculo para tais procedimentos.” (ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS, 2016, p. 1-2)

Prevalendo a discricionariedade técnica e administrativa na definição da contrapartida²¹⁸, uma nova regulamentação, dada em fins de 2015, ainda readequou o tamanho de empreendimentos residenciais necessário à sua classificação como projeto especial: nivelou-se a exigência de área de construção computável de 20 mil para apenas 10 mil m² (FORTALEZA, 2015d). Isso foi o fator central na profunda mudança substantiva da racionalidade dos *projetos especiais*, permitindo que a construção de edifícios residenciais verticais passasse a compor deliberadamente o rol de requerimentos de licenciamento sob a classificação desse artifício legal.

O indício de cooptação dos coeficientes de outorga pela exploração do preço do solo pode ser visto em um simples exercício de modelagem dos parâmetros. Um empreendimento recentemente aprovado na CPPD, o Condomínio Ponta Mar será erguido sobre um lote de 2.556,53m², resultante da demolição do Ponta Mar Hotel, na Av. Beira-Mar, no Meireles. Estando em uma zona onde os CA básico e CA máximo são 3, a construção resultante não poderia superar 7.669,59m² – ou seja, sequer se classificaria como projeto especial na lei²¹⁹ (FORTALEZA, 2022d). Ao liberar o aumento artificial de coeficiente de aproveitamento máximo, se faz exatamente uma inversão lógica: permitem que a regulação construtiva se apoie nos interesses de produção, e não sobre a disponibilidade factual de solo.

²¹⁸ A Lei Complementar nº 333, de 14 de setembro de 2022, tornou mais transparente o cálculo de contrapartida financeira, diferenciando-o para cada um dos indicadores urbanísticos a serem flexibilizados por OOAUS.

²¹⁹ Nessa modelagem proposta, ao edifício se utilizar da altura máxima da zona, de 72m, seriam possíveis 24 pavimentos, podendo ser 22 pavimentos-tipo, cada qual com um apartamento de mais de 300m².

Dessa forma, qualquer empreendimento residencial pode ser classificado enquanto tal, a partir das possibilidades materiais de investimento do setor imobiliário, bastando que a área do lote abranja a projeção do pavimento-tipo almejado e a área construída total resulte em pelo menos 10 mil m².

6.4.2.3 A convergência espacial entre preço do solo e novos tipos de produto imobiliário

Essa flexibilização espacialmente pontual, sob demanda privada, que a OOAUS opera sobre os indicadores urbanísticos possui francas características do que Cullingworth (2005) definiu como *conditional zoning* (em tradução livre, *rezoneamento condicional*)²²⁰. O termo associa-se à readequação negociada entre setor público e empreendedor imobiliário, ao tornar o usufruto do lote diferencialmente otimizado em relação ao posto na norma.

“Como o termo sugere, o *rezoneamento condicional* se dá, basicamente, sobre a propriedade, mediante certas obrigações. De forma geral, tais obrigações são negociadas entre proprietário e governo local segundo uma proposta específica do primeiro. Há muita discussão acumulada sobre a sua legitimidade e conveniência: o argumento a favor sustenta que as obrigações podem tornar o uso aceitável, o que seria impossível sem elas; já o argumento contrário diz que o poder de polícia²²¹ não pode estar submetido a barganha, que o *rezoneamento condicional* é na verdade um *spot zoning*²²² ilegal e que governos locais não têm a prerrogativa de sancionar emendas desse tipo ao zoneamento.” (CULLINGWORTH, 2005, p. 62, tradução nossa)²²³

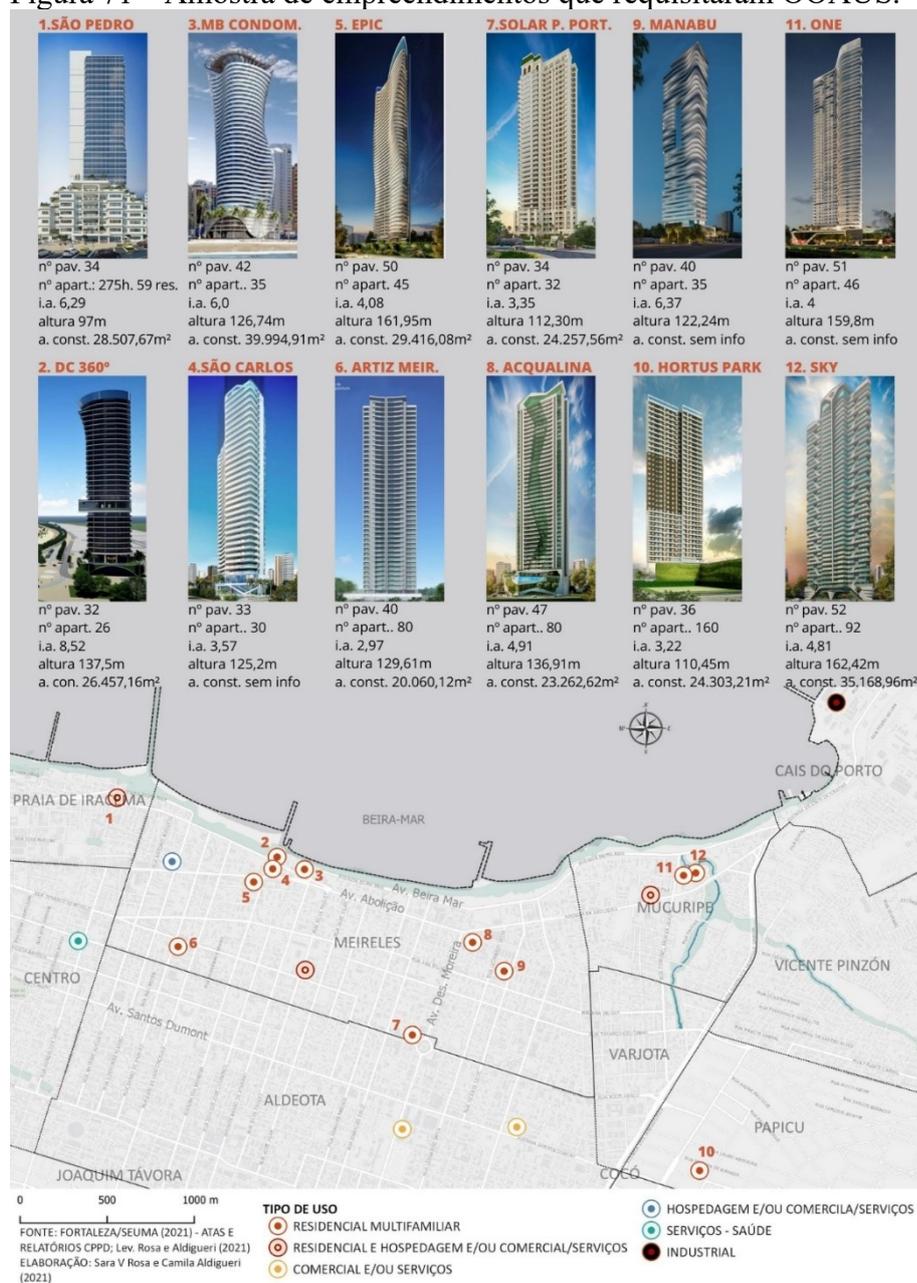
²²⁰ Na tradução aqui proposta, preferiu-se acrescentar permanentemente o prefixo *re-*, tanto para diferenciar do zoneamento que já está previamente definido por lei – no caso brasileiro, em plano diretor ou lei de uso e ocupação do solo – quanto para indicar que é uma ação específica de alteração espacial pontual que se dá a posteriori sobre esse mesmo zoneamento. O próprio Cullingworth varia na terminologia em inglês, usando às vezes *conditional rezoning*. A importação do termo merece, entretanto, reservas. No modelo constitucional brasileiro, em que os municípios são também entes federados, regular e “rerregular” o zoneamento, assim como o patrimônio tombado em nível municipal e seu entorno, são atribuições legítimas dos governos locais. A questão polêmica é se há, e quando há legitimidade na alteração – especialmente pontual – de zoneamento e norma de preservação mediante demanda e contrapartida específicas de um proprietário.

²²¹ No caso, poder de polícia enquanto limitação administrativa ao usufruto da propriedade.

²²² Preferiu-se manter o termo *spot zoning* sem tradução, visto que o autor o define como de uso pejorativo no campo do planejamento, remetendo a alterações pontuais ilegais de zoneamento. Já o (re)zoneamento condicional reflete alterações sobre as quais se formaram certas condições necessárias à aparência de legalidade.

²²³ “Essentially, conditional rezoning is, as the term suggests, the rezoning of a property subject to conditions. Typically, the conditions are negotiated between the owner and the local government following a specific proposal by the owner. There is much learned discourse on the validity and the desirability of conditional rezoning. The argument in favor holds that conditions can render acceptable a use which otherwise would be unacceptable. The contrary argument is that the police power cannot be subject to bargaining, that conditional rezoning is illegal spot zoning, and that local governments have no power to enact conditional zoning amendments.”

Figura 71 – Amostra de empreendimentos que requisitaram OOAUS.



Fonte: Aldigueri e Rosa (2022).

Todos esses elementos de flexibilização provocaram, a partir de então, uma notável convergência de produtores imobiliários à habitação vertical de alto padrão pela OOAUS. Desde a regulamentação até fins de 2019, já haviam sido encaminhados 19 requerimentos de projetos especiais com OOAUS, dos quais seis estão nas Zona de Orla 3 e 4 (Praia de Iracema, Meireles, Mucuripe), e outros sete na ZOC (Aldeota e Meireles), contra dois nas ZOP1 (na Lagoa do Porangabuçu e Largo da Mocinha, no Centro) e nenhum nas ZOM1²²⁴. Seguindo a tendência estratégica de melhores oportunidades de negócios, os

²²⁴ Com efeito, na aprovação em 2009, o PDPFor excluiu a aplicação de OOAUS na ZOP2, ZOM2 e ZOR, assim

requerimentos de OODC vem diminuindo, mas passam, também a se concentrar, nos últimos anos, nos bairros citados, característico do reordenamento espacial dos investimentos provocada pela reorientação do produto imobiliário residencial a consumidores de mais alta renda (ALDIGUERI e ROSA, 2022), confirmando a tese de Topalov (1979, 1984) sobre a confluência espacial entre preço do solo e tipos de mercado. O lucro planejado já justifica os custos, além daqueles em contrapartida financeira, também os de compra e demolição de edifícios de porte médio na Praia de Iracema, Aldeota, Meireles e Mucuripe. Afinal, os maiores preços de monopólio de Fortaleza se efetivam exatamente naquela localização turística.

“[...] os dois instrumentos atendem a estratégias de atuação do mercado imobiliário em áreas de grande valorização. A análise temporal dos casos de outorgas também possibilita observar que, no contexto de acirramento da crise econômica, esse instrumento (no caso de Fortaleza, em especial, a OOAU) tem sido utilizado cada vez mais nas estratégias de acumulação por produção para segmentos de alto e altíssimo padrão...” (ALDIGUERI e ROSA, 2022, p. 347)

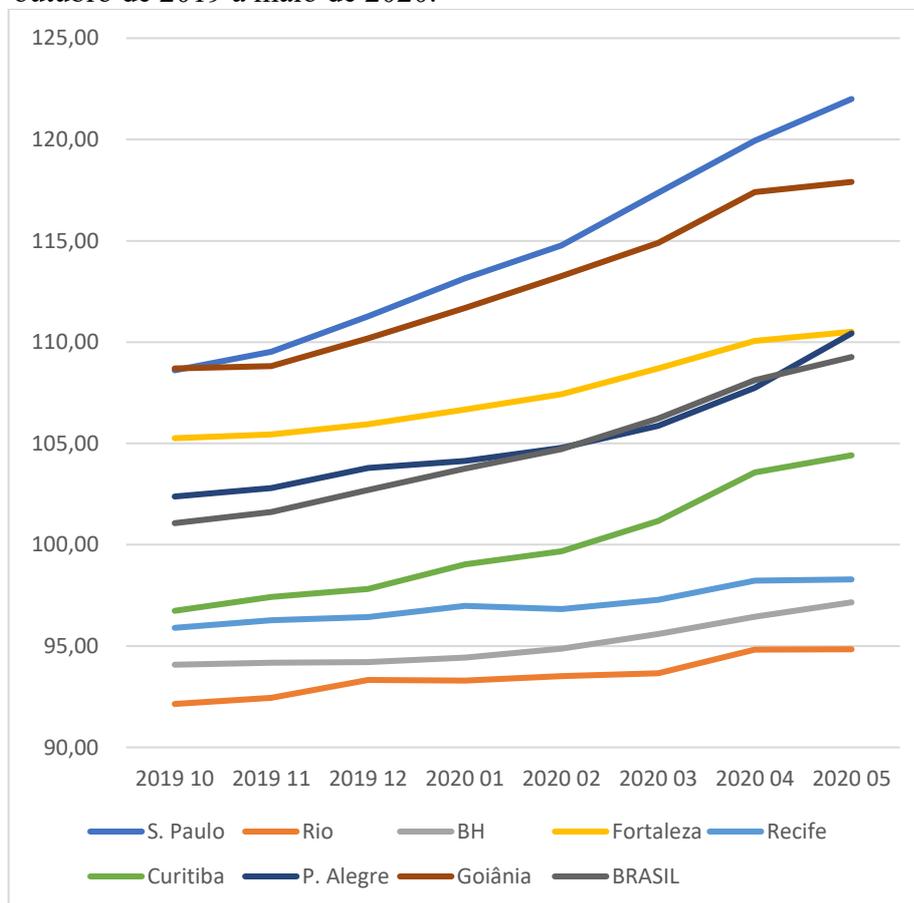
Além disso, há uma notável e impressionante substituição do uso hoteleiro da orla por empreendimentos residenciais de alto padrão. Vários hotéis da orla, como o Samburá, de 10 pavimentos, o Vela e Mar, de 12, assim como o próprio Ponta Mar Hotel, de 14 pavimentos, tiveram vendas recentemente negociadas nos últimos dois anos: “A região da Avenida Beira Mar tem atraído incorporadoras e construtoras de todo o País, para a realização de investimentos na área de condomínios residenciais de altíssimo padrão”. Segundo a notícia, o Ponta Mar Hotel foi vendido por 100 milhões “a um grupo empresarial que atua no aquecido mercado de Fortaleza” (ARRANHA-CÉU, 2021, online).

Ao analisarem, por exemplo, o total de 25 empreendimentos já aprovados até o início de 2022 por meio de OOAUS, Aldigueri e Rosa (2022) identificaram que mais da metade (17) são para uso residencial, dos quais três incluem uso comercial associado, contra apenas um edifício para atividade de saúde, um edifício industrial, três de comércio ou serviços e apenas dois para hospedagem (figura 71).

Isso confirma uma nova configuração nos padrões de urbanização do vetor leste, sugerindo a hipótese de que uma parte significativa da grande quantidade de imóveis de altíssimo padrão em oferta não deva ser absorvida pelos consumidores de alta renda locais, mas sirvam, antes, ao turismo de segunda residência, com forte aporte de investidores externos – algo próximo ao modelo Camboriú – ou Dubai! Os resultados imediatos são que o aumento relativo do preço do imóvel residencial. Fortaleza saltou da sexta para a terceira posição entre cidades mais caras do país em menos de uma década, considerando o início da

série histórica do IGMI-R (gráfico 3). Isso merece ser investigado com mais atenção no futuro, inclusive apoiando-se sobre indicadores específicos de financeirização.

Gráfico 3 – Evolução do IGMI-R em oito capitais brasileiras, de outubro de 2019 a maio de 2020.



Elaborado pelo autor. Fonte: Fundação Getúlio Vargas (2021).

6.4.2.4 O discurso fora do lugar

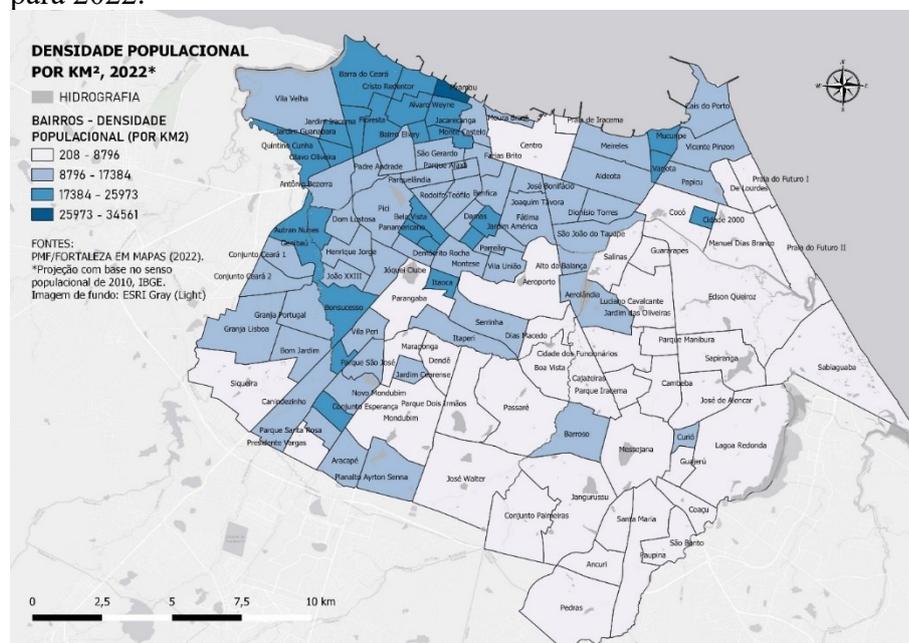
Já em 2022, foi submetido à análise da CPPD o requerimento do Condomínio Ponta Mar, também pela JJA Consultoria e Assessoria Financeira S/S. Sento uma torre residencial de altíssimo padrão, o projeto prevê quatro subsolos e dois sobressolos de garagem, um pavimento térreo, três pavimentos lazer e 45 pavimentos-tipo, 350 vagas de garagem, 90 unidades habitacionais de 286,89m² que poderão chegar a 17,1 mi (XIMENES, 2021), totalizando uma área construída computável de 44.112,25m². A contrapartida da OOAUS foi definida em R\$ 41.944.659,41 sobre a flexibilização de vários indicadores: coeficiente de aproveitamento máximo de 10,10, ultrapassando em 7,10 o regulamentado na zona, aumento da taxa de ocupação do solo em 0,7%, da de subsolo em 9,71%, aumento da altura máxima de

72m para 167,58m, além da redução de 737,83m² de recuos frontal, posterior e lateral (FORTALEZA, 2022d). Sobre o coeficiente de aproveitamento:

“[...] o arquiteto responsável diz que acredita na *corrente de urbanismo mais recente em que diz que as cidades têm que ser mais densas* e que só existem duas formas de adensar as cidades em que uma é através da verticalização e que esse adensamento pode ser benéfico ou maléfico, sendo benéfico quando atrelado esse aumento do índice a uma permissividade de altura pois *a projeção da torre pequena permanece pequena* e apenas se constrói mais para os pavimentos superiores (*sic*).” (FORTALEZA, 2022d, p. 17, grifo nosso)

Provavelmente a corrente de urbanismo seja aquela de “cidades compactas”²²⁵, pela promoção de adensamento demográfico como estratégia de otimização do solo e da infraestrutura. Entretanto, no discurso, há uma notável confusão entre adensamento demográfico e edílico, pois é esse último o que está em negociação. Áreas mais verticalizadas não são necessariamente mais densas em população, pois há de se levar em conta o tamanho e tipologia de unidades habitacionais, além do próprio perfil social e familiar dos moradores. São afinal os bairros de “periferia social” que sempre se destacaram em densidade demográfica, a exemplo do setor oeste de Fortaleza, predominantemente horizontais.

Figura 72 – Densidade populacional por bairro de Fortaleza projetada para 2022.



Elaborado por Sara. V. Rosa. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022); Fortaleza em Mapas (2022).

²²⁵ Referências recorrentes sobre a tese de *cidades compactas* são os autores Richard Rogers, Phillip Gumuchdjian e Jan Gehl.

A mesma tese de compactação apoia a duplicação da altura máxima, como se não houvesse influência na insolação nem na apreensão do céu. Pelo contrário:

“[...] esses 22 pavimentos a mais eles influenciam na cidade os aspectos positivos que são de *adensamento de pessoas* e que em seu ponto de vista baseado em pesquisas ambientais ele não influencia na percepção se está qualificada ou não (*sic*) o que influencia na cidade qualificada ou não (*sic*) são essa quantidade de céu e essa quantidade de céu está influenciada diretamente pela a (*sic*) área de ocupação do terreno...” (FORTALEZA, 2022d, p. 19, grifo nosso)

E sobre a redução dos recuos legais mínimos no projeto do novo Ponta Mar:

“[...] o arquiteto responsável afirma que fica satisfeito, por reafirma (*sic*) isso que o projeto agrediu mais os afastamentos frontais e não os laterais dos vizinhos, pois, também e (*sic*) uma corrente do pensamento do urbanismo mais atual em que as fachadas dos prédios precisam ser ativas e isso quer dizer que as edificações devem chegar mais próximas das calçadas...(*sic*)” (FORTALEZA, 2022d, p. 19)

Apesar do benefício em integrar os recuos à servidão pública de passagem, ao se reduzir seu tamanho mínimo exigido, a projeção da torre sobre o solo se torna maior, na verdade bem diferente do que defendeu o técnico. Ainda na mesma reunião, outro técnico que pleiteava OOAUS para um empreendimento no local onde até há pouco tempo esteve o casarão da família Boris, na Aldeota, aprofundou-se no argumento de suposta qualidade ambiental resultante dessa nova tipologia construtiva:

“O arquiteto responsável inicia sua fala saudando a todos e que iria falar sobre os benefícios da outorga onerosa de alteração e uso e que o mesmo veio percebendo que quando se verticaliza as edificações é permitido uma maior fluidez espacial, fazendo com que a cidade fique mais ventilada, permitindo mais iluminação natural uma vez que quando se verticaliza libera mais espaços ao redor da implantação do terreno e que outro benefício que percebe é que a globalização a forma que a sociedade tem de cada vez mais rápido se organizar e que a flexibilização dos parâmetros permite que o projeto se adeque a demanda cada vez mais exigente ao novo estilo das pessoas (*sic*).” (FORTALEZA, 2022d, p. 14)

Como se pode liberar mais espaço à iluminação natural e ventilação, se inclusive os recuos, alturas e taxas de ocupação são negociados e os volumes finais construídos atingem mais do que o dobro do que permitiria o coeficiente de aproveitamento máximo? Os argumentos, longe de serem restritos aos dois projetos acima, têm reverberado como falácia na defesa dos “megaprédios”²²⁶, na CPPD e fora dela. Para que a tese da “compactação demográfica” fosse verdadeira, se deveria regulamentar uma fração “mínima” do lote – indicador que controla o adensamento demográfico ao definir um fator de multiplicação à área do lote, cujo resultado, para o caso, seria o número de unidades habitacionais a exigir da produção imobiliária. As falácias sobre qualidade ambiental que vêm pautando as decisões da CPPD – que se impõe enquanto comissão técnica – não passam de um ofuscamento

²²⁶ A imprensa local tem usado tanto o termo “superprédios”, quanto “megaprédios”, para se referir ao fenômeno.

ideológico, servindo apenas de justificativa à superutilização fundiária para edificação como forma de crescer as mais-valias.

À parte da falácia de compactação demográfica, o argumento mais favorável parece ser a integração ao FUNDURB dos recursos advindos das outorgas. Na própria lei de regulamentação inicial da OOAUS:

“9º - Os recursos auferidos com a aplicação da outorga onerosa da alteração de uso serão depositados no Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza (FUNDURB) [...]. Parágrafo Único - nas seguintes finalidades: I - regularização fundiária; II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III - constituição de reserva fundiária; IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII - proteção de áreas de interesses histórico, cultural ou paisagístico.” (FORTALEZA, 2015c, p. 5)

Já as receitas de OODC destinadas ao FUNDURB são apenas aquelas cobradas sobre o intervalo flexibilizado entre o CA máximo e o CA requerido para o empreendimento imobiliário: “Art. 10 Constituem receitas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB): I — valores em dinheiro correspondentes à outorga onerosa do direito de construir *acima do índice de aproveitamento máximo da respectiva zona...*”²²⁷ (FORTALEZA, 2016e, p. 3, grifo nosso). Além disso, o fundo é mantido por recursos de CEPACs de OUCs, multas por infração a normas urbanísticas, taxas como licenciamento, alvará de construção, dentre outros.

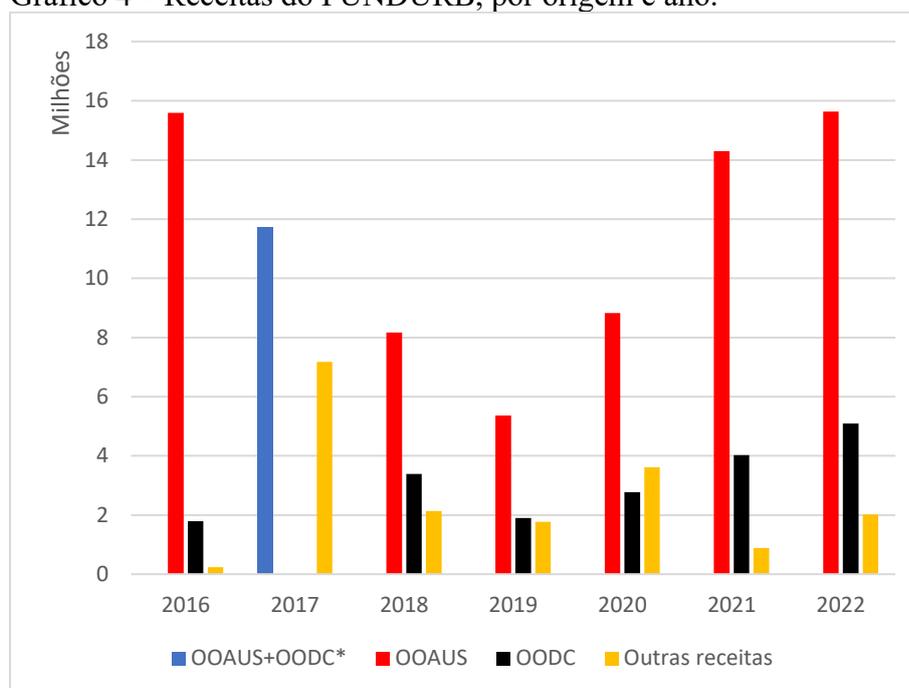
Desde sua regulamentação, a participação da OOAUS no FUNDURB é notável, respondendo por bem mais de 50% das receitas do fundo. Com exceção de 2016, quando o total de contrapartida de OOAUS foi recolhido a um único empreendimento, da Cia. da Arquitetura, na Av. Beira-Mar, 2000, nos demais anos há uma convergência crescente de produtores imobiliários à OOAUS, a ponto de serem votados até três requerimentos na CPPD por assembleia mensal. Exatamente pela crescente procura de produtores imobiliários pela OOAUS, o FUNDURB tem tido aportes cada vez maiores na receita: 9 mi em 2019, 15,2 mi em 2020, 19,2 mi em 2021; 22,7 mi em 2022 (FORTALEZA, 2019d, 2020j, 2021d, 2022e). Como o FUNDURB pode ter seus recursos alocados em diversas áreas setoriais, como a política de habitação, de preservação e ambiental, além de servir à criação de áreas públicas, de lazer e equipamentos comunitários, a aplicação da OOAUS se justificaria exatamente sob a égide do interesse coletivo.

De fato, a possibilidade de redistribuição geográfica da riqueza gerada na produção do espaço urbano é um ponto positivo. É o ponto em que técnicos da SEUMA tem

²²⁷ Termo utilizado na legislação fortalezense para “coeficiente de aproveitamento”.

se pautado na discussão pública, denunciando argumentos contrários, se amparando, assim, sobre uma posição alusiva à tese da perversidade (HIRSCHMAN, 1992): os opositores estariam contra as possibilidades abertas ao desenvolvimento urbano voltado a demandas sociais.

Gráfico 4 – Receitas do FUNDURB, por origem e ano.



*O ano de 2017 não apresenta diferenciação entre OODC e OOAUS na prestação.
Fonte: Fortaleza (2016f, 2017c, 2018d, 2019d, 2020j, 2021d, 2022e)

Por outro lado, a flexibilização generalizada de limitações administrativas, como os indicadores urbanísticos, desafia a própria razão de existência deles, que passaram a ter a finalidade última de serem superados por aqueles que podem pagar mais:

“Considerando o interesse coletivo, o Poder Público, ao invés de impedir, incentiva; no lugar de disciplinar, promove clara desregulamentação no aproveitamento urbanístico do solo, ao sabor dos interesses eminentemente privados. E isto em nome de uma suposta política *redistributiva*: retira-se recursos de áreas “nobres” para aplicá-los em áreas “carentes” [...]. ...do sentido original de instrumento urbanístico de contenção da densidade edilícia, o CA, numa metamorfose, transforma-se em instrumento de financiamento do Município, podendo descolar-se do plexo de valores contidos no conceito de “cidade sustentável” e, com essa desnaturação, tornar-se desabridamente ilegítimo.” (CASTILHO, 2010, p. 244-245, grifos do autor)

Afinal, a definição de indicadores deve estar amparada em uma ampla projeção dos impactos decorrentes do adensamento construtivo e populacional, considerados na escala urbana, e não sob uma interferência imediata, localizada apenas no entorno do empreendimento, que é o método a guiar os relatórios da COURB aprovados pela CPPD. A

criação de potencial construtivo “a critério” do produtor imobiliário é uma verdadeira ficção, antepondo a OOAUS sobre o próprio zoneamento e os princípios e objetivos do plano diretor.

“Apesar de me parecer praticamente forçosa, a discricionariedade na gestão do espaço urbano enseja, naturalmente, preocupações com o mau uso do poder decisório. Sempre há o risco de sua utilização em favor do proveito pessoal ou mesmo da manipulação dos instrumentos em prol da receita imediata que uma decisão administrativa possa gerar. [...] Por isso parece fundamental dotar a sociedade de mecanismos de debate e de controle, capazes de gestar e, posteriormente, fiscalizar as grandes decisões relacionadas ao desenvolvimento urbano.” (GOMES, 2006, p. 58)

Além disso, a disparada no preço de imóveis residenciais não pode ser assumida como um critério de um desenvolvimento urbano baseado em princípios de redistribuição da riqueza, já que claramente está ampliando a própria condição de escassez, ao reduzir as possibilidades materiais de consumo de moradia grande parte da população e induzir a *destruição* da cidade em uma escala inédita.

6.4.3 O conflito entre outorga onerosa e tombamento

A flexibilização inerente à OOAUS também tem provocado o interesse de proprietários de bens imóveis de valor cultural, já com dois casos exatamente na orla leste, com participação decisiva do movimento Náutico/Nossa Praça Urgente na defesa da preservação. O primeiro foi o Edifício São Pedro, um dos primeiros a ser objeto de requerimento de OOAUS, logo em 2016, e que estava sob tombamento provisório pelo Município de Fortaleza; o segundo foi a casa de veraneio do Sen. Carlos Jereissati, ou “Casa Azul”, como a denominou o movimento Náutico/Nossa Praça Urgente, que não chegou a ser patrimonializada, mas teve a relevância do seu valor cultural identificada por esse grupo, que chegou a solicitar à SECULT-CE a sua proteção por meio de tombamento.

O Edifício São Pedro é um bem localizado no início da Av. Beira Mar, na Praia de Iracema (figura 73), e possui um dos fluxos institucionais mais controversos de tombamento. A visibilidade pública do caso resultou, em grande parte, pelo Náutico/Nossa Praça Urgente ter, em 2016, denunciado ao MPCE o contraditório processo de aprovação, na PMF, de um outro prédio “por cima” do São Pedro, abrindo-se a partir daí um inquérito civil sobre a questão, levando à sua judicialização.

O processo de tombamento do Ed. São Pedro já havia se iniciado desde 2006, por decreto de tombamento provisório (FORTALEZA, 2006c), quando o prédio ainda possuía unidades residenciais e comerciais funcionais. O fluxo processual na SECULTFOR, um dos mais longos até hoje (treze anos até ser encaminhado para decreto do prefeito!), foi sujeito a

um amplo debate por conta das propostas polêmicas, mais especificamente de readequação física do edifício concebida segundo princípios estranhos ao conhecimento empiricamente constituído sobre intervenções no próprio bem tombado – exatamente ao modelo da exposição sobre o *ajuste do patrimônio* postulado por Scifoni (2018). Enquanto a SECULTFOR elaborava a instrução de tombamento, se analisava na SEUMA a instalação de um hotel de luxo no São Pedro, que foi classificada como *projeto especial*. O proprietário da maior parte do condomínio já estaria, com base no projeto do hotel, negociando sua venda a um grupo de investidores portugueses.²²⁸

Figura 73 – Edifício São Pedro, na Praia de Iracema.



Fonte: Arquivo SECULTFOR (2022).

Os defensores da proposta do novo Ed. São Pedro lançaram mão de um raciocínio similar àquele esboçado no Náutico, poucos anos antes. Alegava-se a sustentabilidade econômica da preservação como se requerendo uma “indenização pela condenação” a que o tombamento havia relegado o usufruto do imóvel, partindo-se do princípio de que sua função econômica tivesse sido afetada – na verdade, afetada foi a possibilidade de multiplicar o preço do solo por verticalização, como discuti anteriormente no capítulo 3.

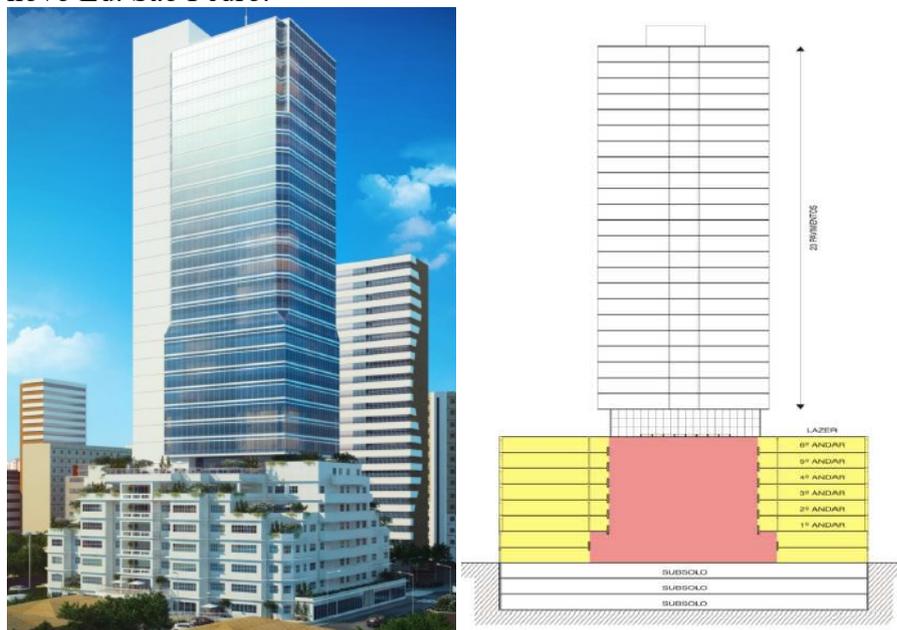
A proposta previa a demolição de uma extensa área do São Pedro, em todos os seus pavimentos, criando um enorme vazio vertical no seu núcleo, de onde partiria a estrutura do novo edifício geminado ao antigo. A área final construída computável, de 28,5 mil m², seria mais de três vezes a permitida pelo zoneamento, e a altura, também, 47 metros (15 pavimentos) acima do teto legal, que é de 48m. O resultado seria um novo edifício de 95m (34

²²⁸ DIÁRIOS DE CAMPO (2013-2022).

pavimentos) (figuras 74, 75 e 76). Contraditoriamente, tendo sido o Edifício São Pedro construído em época anterior à implementação dos indicadores urbanísticos de zoneamento urbano em Fortaleza, a atual área construída já utiliza um potencial construtivo quase duas vezes maior daquilo que atualmente se permitiria²²⁹: pelo projeto se requeria atingir um potencial construtivo ainda maior, equivalente a mais de 3 vezes o regulamentado.

Figura 74 – Maquete de novo edifício em vidro emergindo do Edifício São Pedro.

Figura 75 – Desenho técnico apresentando corte vertical do volume do novo Ed. São Pedro.



Fonte: Nasser Hissa Arquitetos Associados/ Duarte (2017).

Além disso, propunha-se escavar três níveis de subsolo para garagem (figura 75), cuja solução técnico-construtiva simplesmente não foi apresentada. O mais grave é que já ultrapassa tanto em área construída quanto em recuos o legalmente permitido hoje na Praia de Iracema. A proposta se utilizou de duas brechas, uma da norma de preservação e outra da norma urbanística. Sobre a primeira, a instrução previu um excepcional seccionamento interno de níveis de proteção, dividindo a planta baixa do prédio em duas áreas concêntricas, um núcleo e um anel periférico, indicando que a primeira²³⁰:

²²⁹ A área construída total computável já existente equivale a 388% da área do lote, enquanto hoje o zoneamento, mais restritivo desde 1996, permitiria a uma nova edificação apenas 200%. O requerido pelo empreendedor foi de 629%.

²³⁰ Essa diretriz, na verdade, buscava permitir a readequação do edifício às modernas exigências de segurança e salubridade da PMF e do Corpo de Bombeiros. Baseia-se no *valor instrumental* do bem para a sociedade, delimitado pelo teórico Alois Riegl ainda no Séc. XIX, que deve ser promovido quando do restauro. Pelo contrário, deve ser usufruído na contemporaneidade, permitindo-se a sua plena integração ao cotidiano dos cidadãos. Dessa forma, se rejeita a ideia de que o patrimônio seja a mera materialização de um passado morto,

“Possui um caráter de preservação diferenciada, na qual serão admitidas intervenções necessárias para o funcionamento do edifício tais como acessibilidade, adequação ao projeto de incêndio, dentre outros. Essas intervenções deverão ser devidamente justificadas e submetidas à análise e aprovação da Coordenação de Patrimônio Histórico e Cultural da Secretaria Municipal de Cultura de Fortaleza.” (FORTALEZA, 2015e, p. 92)

Figura 76 – Inserção do novo Ed. São Pedro proposto na paisagem da Praia de Iracema.



Fonte: Nasser Hissa Arquitetos Associados/ Duarte (2017).

Figura 77 – Poligonal de entorno do Ed. São Pedro aprovada pelo COMPHIC.



Fonte: FORTALEZA (2015e).

quando na verdade, como diz Milton Santos, pelo seu conceito de *rugosidade*, ele só está morto no tempo, mas não no espaço. Meneses (U. 2012) apresenta uma ideia similar, o *valor pragmático*, mas em posicionamento crítico às propostas de réuso, especialmente pelo restauro, que afastam e oprimem a população já usuária do bem.

Sobre a norma urbanística, a regulamentação da OOAUS permitiu a flexibilização, mediante contrapartida financeira, dos indicadores urbanísticos fora do previsto pelo plano diretor, ou seja, a critério do empreendedor. Em 2016, a CPPD aprovou o projeto do novo Ed. São Pedro, antes da apreciação do COMPHIC e da CPHC (SECULTFOR), causando enorme controvérsia, amplamente coberta pela imprensa local. O COMPHIC, mesmo sob atritos internos, acabou também aprovando-a em 2018, tendo a CPHC se comprometido a revisar a área de entorno em seguida – o que significava fabricar um argumento de que o teto do edifício não se constituía como parte de sua área envoltória (figura 77)²³¹.

O resultado do tombamento do Ed. São Pedro, cancelado em seguida, aponta no caminho de um ajuste do patrimônio que, ao não se realizar, provocou o abandono do pleito pelo Estado, em franca coincidência com os interesses dos proprietários. A PGM produziu em 2019 um parecer recomendando o não tombamento ao Executivo, pelo menos contestável. O argumento da PGM se pautou pelo estado de conservação do edifício, finalmente arruinado, cuja recuperação estrutural julgaram impraticável, já que “as medidas de restauro propostas são incompatíveis com o dever de preservação do bem” e “a recuperação do bem implicaria (...) na mutilação e destruição da estrutura do imóvel, o que torna incompatível com a proposta de preservar o patrimônio de acordo com o ato do tombamento” (FORTALEZA, 2019e, p.2). Parte da fundamentação remontou a um parecer técnico de engenharia – encomendado pelo principal proprietário e interessado na venda – no qual se buscou demonstrar a inviabilidade da recuperação da estrutura de concreto, porém, a partir de uma investigação no mínimo insuficiente.

Dessa forma, a recente decisão do Executivo, em 2021, cancelando o processo de tombamento, aparenta ser uma tentativa de solucionar a judicialização provocada pelo Náutico/Nossa Praça Urgente, tentando dar fim ao imbróglio político causado pela controversa proposta de readequação do bem ao empreendimento pretendido e resolvendo a demanda do proprietário. Entretanto, o caso ainda continua na justiça, com a ação civil pública encaminhada pelo MPCE.

Esse potencial de destruição criativa alcançado nas operações imobiliárias sob a OOAUS tem sido, portanto, um fator decisivo, até agora ainda restrito à orla leste, contra a política de preservação. Já a “Casa Azul” tratava-se de uma casa de veraneio, sob domínio dos herdeiros do Sen. Carlos Jereissati, situada a menos de 1km do Ed. São Pedro. Dos anos 1930,

²³¹ Informação conseguida por consulta a servidor da SECULTFOR, à época. No entanto, o argumento do coroamento do edifício não ser parte da sua área envoltória chegou a ser posto em reunião do COMPHIC, mas não pude encontrar a ata específica.

à época foi construída no que ainda eram os arredores da cidade. Tendo uma arquitetura no estilo missões espanholas, cujos exemplares estão em vias de desaparecimento em Fortaleza, a casa era também um dos últimos referenciais materiais da ocupação primitiva da orla leste para segunda residência.

O Náutico/Nossa Praça Urgente, sabendo que a família havia negociado sua venda para a construção de um “megaprédio” tentou recorrer à solicitação de tombamento pela SECULT-CE, por dois motivos: primeiro, baseados no valor cognitivo enquanto *memória dos mortos*, já que Carlos Jereissati foi um político de atuação inclusive nacional; segundo, porque os trâmites de aprovação do novo empreendimento já estavam em fase de conclusão na PMF. Dessa forma, além de conectar a casa à figura do senador, o movimento promoveu uma campanha pela sua preservação também baseando-se no valor documental na formação urbana e, também, pela arquitetura, realçando a sua beleza plástica, enquanto valor formal (figura 78).

Figura 78 – Montagem produzida pelo Náutico/Nossa Praça Urgente, em menção à suposta indiferença do ex-senador Tasso Jereissati quanto à Casa Azul, após a demolição.

Casa com arquitetura belíssima e peculiar !



"GALEGO" PODIA TER PRESERVADO A CASA AZUL ...

Fonte: Comunicação do Nossa Praça Urgente (2021).

O parecer da SECULT-CE foi, no entanto, contrário ao pleito do movimento, se utilizando de uma base especialista associada aos valores cognitivos. Do ponto de vista histórico, se alegou que o imóvel não seria representativo da figura do senador, exatamente

por não ter sido sua residência primeira. Do ponto de vista artístico, foram indicados diversos níveis de “descaracterização” dos traços ecléticos do imóvel, resultado de anos de adaptação a novos usos, pontos que seriam questionáveis (CEARÁ, 2020). Apesar de absolutamente legítima a solicitação do movimento, a aprovação pela secretaria estadual de abertura de estudo de tombamento teria criado um imbróglio milionário com a PMF e os investidores – aqui pesou talvez a constatação da própria limitação do tombamento requerido a posteriori dos fluxos decisórios que envolvem a aprovação dos empreendimentos imobiliários. A história recente, em Fortaleza, veio mostrando que casos como o da Casa Azul – na hipótese de aceitação da SECULT-CE do pedido – são levados muitas vezes, levados a juízo pelo proprietário. Geralmente, quando são despachadas as liminares, sempre em favor do proprietário, de forma impressionante, como se ele mantivesse um olheiro na porta da sala do desembargador, realiza a demolição quase na hora seguinte. Ou, ainda no âmbito administrativo, respaldado por fluxos institucionais segmentados, como a autorização de demolição emitida pela SERCEFOR do Casarão dos Gondim.

Dessa forma, o tombamento como instrumento a posteriori das decisões controversas tomadas na política urbana apenas denuncia o caráter residual a que foi relegado o patrimônio cultural construído de Fortaleza, que sequer está pré-identificado, inventariado e estudado pelas agências públicas que tutelam a preservação, nem que fosse para deixar em registro documental.

Sem nenhuma surpresa, o empreendimento que vai ocupar o lote da Casa Azul é um dos que foram autorizados por OOAUS. Trata-se do Dona Cotinha 360º, a cargo da JJA Consultoria e Assessoria Financeira S/S e da construtora local Normatel. Terá 32 Andares, 26 apartamentos, sendo um por andar, com 12 vagas de estacionamento cada, uma área construída final de 26,4 mil m² (área computável de 11,99 mil m²), alcançando uma altura de 137,5m, 65,5m acima do regulado pelo zoneamento urbano. O CA objeto de outorga foi de 5,52 acima do teto máximo. Além disso, o requerimento solicitou a flexibilização de recuos e taxas de ocupação do solo e subsolo, permitindo uma área construída adicional sobre o lote de 1,2 mil m² (FORTALEZA, 2020k)²³² (figura 79).

O tamanho do edifício é impressionante, utilizado inclusive pelos construtores e promotores imobiliários como elemento de distinção social: um novo ícone urbano. A parte do

²³² No relatório da CENUR não se informa o valor da contrapartida financeira. Ao consultar as planilhas do FUNDURB, constatou-se que ela vem sendo paga de forma parcelada, sem ainda ser possível conhecer o valor total.

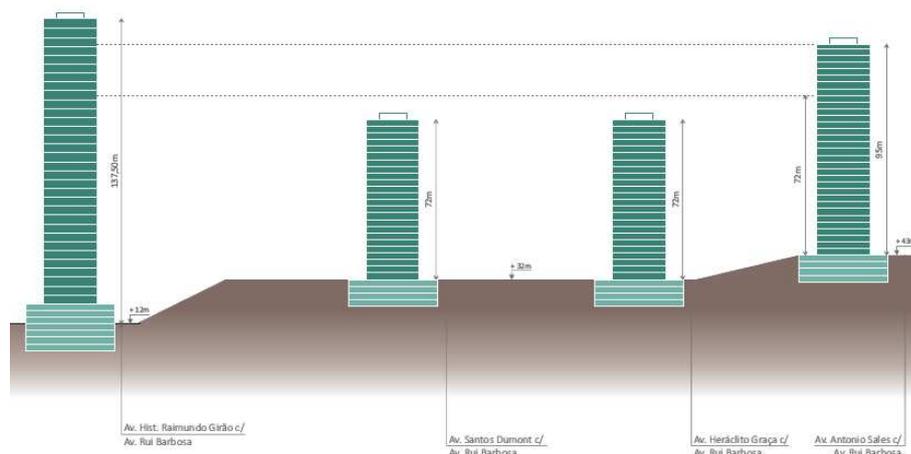
superior chega a ultrapassar os edifícios mais altos localizados na cota mais alta da zona leste, na Av. Antônio Sales (Dionísio Torres) (figura 80).

Figura 79 – Maquete do D.C. 360° inserida na paisagem da Praia do Meireles.



Fonte: Luiz Fiúza Arquitetos (2020).

Figura 80 – Corte esquemático do relevo, mostrando a altura do D.C. 360° em relação aos edifícios localizados na porção anterior do continente.



Fonte: Luiz Fiúza Arquitetos (2020).

6.4.4 A invenção do zoneamento especial de mercado

A introdução de um zoneamento inédito foi destaque na elaboração da nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, LPUOS/2017 (FORTALEZA, 2017b). Já por meio de edital lançado em 2014²³³, a SEUMA selecionou uma nova equipe técnica para a revisão das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo, dando continuidade ao processo de implementação das leis e instrumentos complementares do PDPFOR. De longe, a participação

²³³ Edital n.57/2014 (PMF).

social na revisão das normas de uso e ocupação do solo em quase nada se assemelhou à do PDPFOR. Enquanto na última havia um cronograma de encontros temáticos e geograficamente equilibrados, prévio à elaboração da minuta de lei, conduzido por um núcleo gestor paritário entre sociedade civil e Executivo, o nível de participação na elaboração da LPUOS se absteve à prestação de informações e consultas presenciais à sociedade, por meio de apresentações mensais na SEUMA em horário comercial, além da disponibilização de “blog” contendo explicações sobre o caráter da lei e um mecanismo de envio de sugestões pelos cidadãos.

Tendo sido antecipado já no PDPFOR tanto o zoneamento urbano e seus coeficientes de aproveitamento do solo, quanto a introdução do conteúdo instrumental do Estatuto da Cidade, uma baixa participação social na talvez não tivesse sido um grande problema. Dessa forma, dado o seu caráter pragmático de regular a inserção urbana dos empreendimentos imobiliários, esperava-se uma LPUOS bem “funcionalista”, restrita a compatibilizar, do conteúdo do plano diretor, apenas a relação entre malha viária e o porte dos edifícios.

Coincidindo com o ápice da crise no setor imobiliário, o projeto de lei (PL01/2016) enviado pela SEUMA à Câmara em janeiro de 2016 trouxe, entretanto, a proposição de um zoneamento especial de potencialização do aproveitamento do solo, elevando CA máximo e altura máxima. Ao contrário do estipulado nas disposições finais do PDPFOR, instituindo prazo para a regulamentação de outros tipos instrumentos, como as ZEPH, a SEUMA lançou mão de uma interpretação dos princípios e objetivos da ZEDUS (Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica) que beneficiava exatamente a expansão de fronteiras de acumulação urbana, refletindo, afinal, a lógica de negócios urbanos que caracterizava a visão empresarial de desenvolvimento urbano da gestão. A minuta trouxe todos os indicadores urbanísticos de ZEDUS em detalhe, dando uma razoável margem de OODC, pela proposição simultânea de redução do CA básico para 1, justificando-se a empreitada como positivamente relevante ao crescimento da receita municipal e o consequente reinvestimento em áreas de interesse coletivo (FORTALEZA, 2016g). A SEUMA realizaria ainda apresentações específicas, em caráter consultivo, para entidades como AsBEA-CE (Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura, Seção Ceará)²³⁴ e FIEC

²³⁴ Consultar entrevista conjunta entre a coordenadora do projeto de lei, do LAB/SEUMA, e o presidente da AsBEA-CE à época, disponível em: DUTRA, A. Entrevista sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo: A verticalização é muito discutida hoje no mundo. Porque se você verticalizar você espalha menos a cidade. **O Povo** [online], 06 ago. 2016. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2016/08/entrevista-sobre-a-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo.html>. Acesso em: 30 nov. 2019.

(Federação das Indústrias do Estado do Ceará)²³⁵, que passaram a apoiar abertamente o projeto de lei, tanto pela possibilidade de regularizar estabelecimentos comerciais já existentes, quanto pelo maior adensamento construtivo de áreas como a Aldeota.²³⁶

No total, as ZEDUS passariam a controlar 39,66km² (mais de 12% do território municipal), recobrando juntas uma área superior a oito vezes o tamanho do Centro. A maior, BR-116 IV, tem uma área maior do que 115 dos 126 bairros da cidade à época, superando o próprio Centro da cidade – 592ha contra 485ha, respectivamente. Além disso, duplicava o CA máximo e elevando de 15m para 48m a altura máxima permitida, na ZOR, de ocupação rarefeita e sendo a mais carente de infraestrutura urbana. Somente a ZOR sofreria a desregulação de 30,71% de sua área; a ZOC, de 24,18%. A BR-116 I aumentava para 95m a altura máxima em plena área de influência do cone aéreo do Aeroporto Pinto Martins, contra a regulação federal.

Figura 81 – ZEDUS propostas no PL01/2016, em comparação com a delimitação inicial dada pelo PDPFor.



Adaptado pelo autor. Elaborado por Sara V. Rosa. Arquivo LEHAB-UFC (2016).

²³⁵. No encontro realizado em 14/07/2017 na FIEC, se ressaltou a importância da atualização das regras gerais de instalação e manutenção de empreendimentos, tendo participado, pela secretaria, a geógrafa Magda Maia, afirmando que “agora é o momento para que os setores da indústria participem da construção da lei. “Cada setor deve se articular para propor ao legislativo suas necessidades e especificidades. Este é o momento de articulação para depois não ter que conviver com um problema pelos próximos vinte anos” (FIEC, 2016, online)”. FIEC – Federação das Indústrias do Estado do Ceará. Conselho de Meio Ambiente da FIEC discute Lei de Uso e Ocupação do Solo e Licenciamento Ambiental. FIEC [online], 14 jul. 2016. Disponível em: <https://www.segs.com.br/2016/demais/25118-conselho-de-meio-ambiente-da-fiec-discute-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo-e-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 13 jun. 2023.

²³⁶ Ressalte-se que ambas as entidades apoiaram o projeto de lei não necessariamente pelas ZEDUS em si, mas porque o próprio conteúdo trazia inovações quanto à atualização das regras de adequação ambiental dos empreendimentos, assim como a possibilidade de regularizar definitivamente construções comerciais cujas atividades eram então inadequadas às zonas em que se encontravam, como o já tradicional Polo Gastronômico da Varjota.

Visto que a legislação urbanística não é a causa, mas o meio para a captura de mais-valias, a proposição das ZEDUS poderia ser, em uma primeira consideração, inócua a grande parte do território municipal, especialmente a periferia ao sul e sudoeste. Afinal, as rendas de monopólio dependem ainda da convergência entre investimentos públicos e privados na otimização das localizações. Mas mudanças no zoneamento nunca são obras do acaso e demandam tempo de observação dos processos socioespaciais para terem sua explicação econômica evidenciada. No caso do Anel Viário, Av. Perimetral e BR-116, a ZEDUS sugeria o estímulo à instalação de novos galpões logísticos, especialmente pelo crescimento vertiginoso de FIIs brasileiros investindo nesse setor à época. O governo do Estado, desde 2010, já havia iniciado a duplicação e reforço estrutural por pavimentação em concreto do Anel Viário, além do seu prolongamento até a Sabiaguaba, conformando um eixo privilegiado de interligação do Porto do Mucuripe até o Distrito Industrial de Maracanaú e à estrada que conduz ao Porto do Pecém., passando pela BR-116 e em proximidade relativa à Av. Perimetral. Compete ainda à hipótese o fato dessas vias serem guarnecidas por glebas remanescentes do parcelamento urbano, especialmente na ZOR. Já na ZEDUS Carlito Pamplona, há grandes lotes industriais vazios, vários delimitados sob ZEIS3, que já tinham potencial de ser integrados à produção imobiliária formal para grandes empreendimentos, de alto padrão, como o Shopping Riomar Kennedy, delimitado sob a zona. Para o Porangabuçu, que concentra os cursos superiores de saúde da UFC, além de hospitais e clínicas, pouco tempo depois da aprovação da ZEDUS a PMF anunciou planos de um “distrito de inovação em saúde”. A ZEDUS Vila União, objeto de emenda posterior do Executivo na Câmara, coincidiu com o anúncio da LATAM de instalação de um *hub* próprio no Aeroporto Pinto Martins.²³⁷

Além das ZEDUS, outros artigos do projeto de lei também eram polêmicos, como a consolidação definitiva da CPPD no lugar do CMDU. Além disso, a delimitação da ZEIS Poço da Draga era ignorada, passando a ser permitido na ZPA onde está a comunidade a construção de um parque metropolitano, em relação objetiva com a proposta do PMU (Fortaleza 2040) para o front marítimo do Centro e Praia de Iracema. Da mesma forma, apesar da minuta finalmente trazer a delimitação da ZEPH Praia de Iracema, se excluía uma parte significativa do sítio histórico do bairro²³⁸ e se repetiam os indicadores já instituídos para a

²³⁷ No PL01/2016, contraditoriamente, a regulamentação da ZEDUS Francisco Sá, delimitada desde 2009, era praticamente ignorada: “Art. 156. Até a sua regulamentação, na Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) Francisco Sá aplicam-se a adequação das atividades e os Parâmetros Urbanos de Ocupação definidos para a Zona em que está inserida” (FORTALEZA, 2016g, p. 57).

²³⁸ Antes conhecida como Prainha, o conjunto remanescente do sítio histórico da Praia de Iracema é constituído

zona urbana (ZO3). Além disso, o Edifício São Pedro, que já estava sob a polêmica do projeto da torre de vidro, foi estrategicamente deixado de fora da poligonal, ironicamente interrompida exatamente defronte ao prédio, no eixo da via em que se situa. Além disso, outro artigo ainda sujeitava o Parque de Dunas da Sabiaguaba, parte do SNUC, a atividades permitidas em APAs, confrontando regulações federais. Na essência, o projeto de lei versava uma contra-agência sobre o conteúdo normativo já pactuado no PDPFOR, recuperando o esquema político anterior aos planos diretores participativos, segundo o qual cabia às leis de uso e ocupação do solo definir o zoneamento urbano.

6.4.4.1 A segmentação política sob denúncia

Por conta de tantas incongruências entre princípios e objetivos e o tipo de racionalidade dada ao instrumento, abertamente fundiário-mercantil, o vereador João Alfredo, do PSOL, requisitou, já em 2016, que a Câmara realizasse audiências públicas para debate do projeto de lei, para confrontar os argumentos de integrantes da equipe de revisão da lei e pesquisadores críticos à proposta. Interpretando a expansão artificial de potencial construtivo generalizada, sem os devidos estudos justificativos, como um risco de ampliação da lacuna social do direito à cidade, a crítica contra as ZEDUS procurou então resgatar o pacto social formado em torno do PDPFOR, mesmo reconhecendo que a versão definitiva do zoneamento no plano diretor havia carecido igualmente de estudos de projeção dos impactos gerados pela relação entre infraestrutura e aproveitamento do solo. Leis que tratam de uso e ocupação do solo tipicamente possuem linguagem pouco acessível à grande maioria das pessoas, inclusive a pesquisadores urbanos, o que dificultava a formulação de um argumento que sensibilizasse ao menos representantes de movimentos sociais. Dessa forma, assessores do vereador João Alfredo (PSOL), integrantes de setores progressistas das universidades locais, representantes de movimentos sociais²³⁹ e entidades de classe passaram a se reunir periodicamente, para alcançar consensos em torno das ameaças que a maior indução à mercantilização do solo ocasionaria, especialmente contra assentamentos informais e bens culturais imóveis, tombados ou não.

Resgatou-se primeiro o conteúdo original das ZEDUS no PDPFOR. Distante dessa afluência ao potencial construtivo, as ZEDUS possuíam uma racionalidade ligeiramente

por casas de praia de famílias abastadas, do início do Séc. XX, casas populares, escritórios comerciais e galpões industriais e de armazenagem do antigo Porto de Fortaleza.

²³⁹ Ressalte-se que na grande maioria estavam envolvidos os movimentos por moradia, exatamente pela longa articulação e experiência de participação no PDPFor

diferente no plano diretor. Definidas como “porções do território destinadas à implantação e/ou intensificação de atividades sociais e econômicas, com respeito à diversidade local, e visando ao atendimento do princípio da sustentabilidade”, tinham como um dos principais objetivos “promover a utilização de terrenos ou glebas considerados não utilizados ou subutilizados para a instalação de atividades econômicas em áreas com condições adequadas de infraestrutura urbana e de mobilidade” (FORTALEZA, 2009, p.17), associando-se à aplicação do IPTU Progressivo.

O objetivo se reproduz na delimitação dada no PDPFOR, em 2009, às primeiras ZEDUS, no Centro e a Av. Francisco Sá, exatamente pela subutilização imobiliária dessas localizações – a última se associa inclusive aos lotes remanescentes do primeiro distrito industrial de Fortaleza, formado no início do Séc. XX, delimitados sob ZEIS3, sugerindo a complementariedade entre os dois zoneamentos especiais na implementação da política habitacional. Entretanto, no PDPFOR se previam a elaboração de “planos e projetos urbanísticos de desenvolvimento socioeconômico, propondo usos e ocupações do solo e intervenções urbanísticas com o objetivo de melhorar as condições de mobilidade e acessibilidade da zona” (FORTALEZA, 2009, p. 17), o que, unido à nova proposta de flexibilização de indicadores do PL01/2016 e à improbabilidade de regulamentação do IPTU Progressivo pelo município, aproximava as ZEDUS à racionalidade das OUCs. Isso revelava o caráter estratégico do novo zoneamento na abertura de novas fronteiras à acumulação urbana, ao combinarem-se flexibilização normativa e investimentos públicos. Dessa forma, enquanto no PDPFOR a racionalidade instrumental das ZEDUS era claramente *inibidora*, limitando “a margem de manobra dos agentes modeladores do espaço urbano”, no PL01/2016, se convertia em *estimuladora*, pelas “vantagens oferecidas a empreendedores privados, com o fito de atrair investimentos” (SOUZA, 2002, p. 218).

Na crítica, trabalhou-se, assim, o espaço urbano por uma abordagem relacional, colocando, de um lado, o avanço da especulação sobre imóveis em áreas de ZEDUS, exatamente pela viabilização da captura privada de renda fundiária, e do outro a localização dos assentamentos informais e diversos bens imóveis. Sobre os últimos, a inércia dos fluxos decisórios de tombamento prejudicava a definição das instruções, condição que, combinada às ZEDUS, poderia induzir à aceleração de demolições ou à triste reprise do caso do Colégio das Doroteias, com verticalização imobiliária impactando definitivamente a área envoltória, exatamente pela carência de regulamentação de entorno. O aumento de CA máximo no Centro produziria efeitos ainda mais controversos na área envoltória dos bens tombados, em grande parte sem regulamentação de entorno, e, mesmo a possuindo, a extensão espacial da poligonal

não impediria a interferência na visibilidade por grandes edificações, mesmo que construídas a maior distância. Em paralelo, as conclusões do grupo serviam à elaboração de postagens no Facebook, em uma página chamada Fortaleza pra Quem, denunciando as contradições do projeto de lei (figura 82).

Figura 82 – Postagem do Fortaleza pra Quem denunciando os efeitos na paisagem pela verticalização a ser induzida pelas ZEDUS.²⁴⁰



Fonte: Arquivo do autor (2016).

Assim, foram formulados diversos estudos de caso e proposições de mudança da minuta em ambos os temas. De maio a julho de 2016²⁴¹, foram realizadas pela Câmara Municipal quatro audiências, três na própria sede do poder legislativo e outra na sede Secretaria Executiva Regional III. Nas ocasiões, o grupo crítico colocou questionamentos ao

²⁴⁰ Na parte de cima da imagem, a visibilidade do Palácio João Brígido comprometida pelo Edifício Sky Tower, de 95 metros de altura, no Centro. Abaixo, se sugere o cenário urbano além do limite da poligonal de entorno, resultante de verticalização. Apesar de tombado em 2005 por decreto, a instrução do Palácio somente ficou pronta em 2012, período que correspondeu à aprovação e construção do Sky Tower, a 200 metros atrás do bem, dentro do limite de poligonal de entorno.

²⁴¹ Participei das mesas de três das audiências, apresentando, junto a outros colegas, como Sara V. Rosa e Rafael Moura, as críticas e propostas de alteração ao projeto de lei.

projeto de lei, inclusive solicitando que fossem apresentados os estudos técnicos que justificassem o novo zoneamento, apresentando a projeção dos impactos (afinal, é uma lei de planejamento urbano!) do aumento de potencial construtivo sobre o adensamento edilício e populacional. Frente à inexistência de estudos desse tipo, ressaltaram-se as incongruências entre a agenda progressista do PDPFOR e o cenário urbano projetado pela nova lei.

Questionada em audiência pública sobre a prioridade dada às ZEDUS no projeto de lei, em rampante negligência às ZEPH, a coordenadora do processo de revisão chegou a afirmar que regulamentação do zoneamento especial de preservação caberia na verdade à SECULTFOR, contrariando as atribuições da SEUMA na regulamentação da organização administrativa da PMF de 2013; além disso, reiterou que a verticalização sempre é bem-vinda, sendo um meio de controlar o espraiamento urbano, argumento que somente teria validade em uma situação de mercado imobiliário operando sob demanda, pautada inclusive por indicadores urbanísticos rígidos contra o crescimento urbano nas periferias – ressalte-se que a própria ZEDUS Anel Viário refletia exatamente uma proposta espraiamento ao sul da cidade, sobre as últimas porções remanescentes de mata nativa do Município.

Após o período de audiências, o grupo formado em torno da crítica ao projeto de lei resolveu constituir um documento com propostas próprias a serem encaminhadas à comissão de vereadores responsável pelo PL01/2016. O conteúdo foi sistematizado em 18 emendas, sendo quatro de supressão de ZEDUS ou modificação de indicadores, cinco sobre incongruências identificadas no projeto de lei quanto aos usos e portes de edificação a serem permitidos na Macrozona de Proteção Ambiental, uma que restaurava a ZEIS Poço da Draga, cuja delimitação havia sido ignorada na minuta, além de outras específicas à habitação de interesse social.

Quanto às ZEPH, a estratégia foi realizar parte da tarefa que a SEUMA se negava a fazer: delimitar poligonais em diversos bairros, inclusive nos que nem sequer haviam sido objeto desse zoneamento no PDPFOR. O objetivo era, com isso, também confrontar a ideia retrógrada propalada no senso comum de que a cidade “não possui memória”. Para tanto, se fez um mapeamento baseado na ocorrência de imóveis “antigos”, especialmente de arquitetura eclética, até então não protegidos, o rol de imóveis em processos de tombamento estagnados na SECULTFOR, bens tombados e suas áreas de entorno negligenciadas pelo zoneamento especial de preservação pelo próprio PDPFOR, além dos corpos hídricos que possibilitaram a ocupação humana primitiva de áreas como Messejana, Parangaba e

Jacarecanga. Dessa forma, foram propostos um trecho II para a ZEPH Centro²⁴² e ZEPH Parangaba²⁴³, a ampliação da poligonal proposta no PL01/2016 para a Praia de Iracema²⁴⁴, além da criação e delimitação de ZEPH no Jacarecanga²⁴⁵, a ZEPH Alagadiço-Barro Vermelho²⁴⁶, a ZEPH Casa dos Benjamins²⁴⁷, a ZEPH Messejana²⁴⁸, a ZEPH Mucuripe²⁴⁹ (figuras 83, 84 e 85).

Figura 83 – Trecho da R. Dragão do Mar, entre ruas Sen. Almino e Itaipoca, na Praia de Iracema, em 1982.



Fonte: Arquivo físico IPHAN-CE (1982).

Já o conteúdo jurídico foi pautado pelo princípio de integração entre políticas setoriais, inclusive tomando-se o cuidado para que, uma vez aprovadas, as ZEPH não se tornassem contraditoriamente áreas de desinvestimento, mas fossem antes promotoras de desenvolvimento e equidade social no acesso às localizações. Não se propôs, entretanto, definição de indicadores de ocupação do solo, pois, como já dito antes, demandam projeções e estudos extensos não apenas sobre infraestrutura, mas, no caso, ainda de proteção à paisagem e aos modos de vida locais:

²⁴² Seu traçado contemplou todos os critérios, vista a riqueza em bens imóveis ainda existentes na área.

²⁴³ Incluiu o espelho d'água da Lagoa de Parangaba, tombado desde 1987, além de uma área de amortecimento e alguns imóveis.

²⁴⁴ Incluiu o conjunto arquitetônico não contemplado no projeto de lei, a leste da Rua Alm. Jaceguai, assim como o Ed. São Pedro e o início da Av. Beira-Mar.

²⁴⁵ Incluiu bens em processo de tombamento pela SECULTFOR, outros imóveis "antigos", como a Escola de Aprendizes Marinheiros, além do espelho d'água do Riacho Jacarecanga até a sua foz.

²⁴⁶ Incluiu a Chácara Salubre, em processo de tombamento pelo Município, e várias chácaras remanescentes do antigo Alagadiço, como o Instituto dos Cegos, todos sem proteção legal.

²⁴⁷ Incluiu a casa, e toda a área verde remanescente na sua área envoltória imediata até alcançar o Riacho Cachoeirinha, do Sítio Pici, tombado pelo município desde 2009, por ter servido de residência à escritora Rachel de Queiroz.

²⁴⁸ Incluía um trecho com a Igreja Matriz de Nsa. Sra. da Imaculada Conceição e o antigo Seminário Seráfico, ambos sem proteção legal, e o espelho d'água da Lagoa de Messejana, tombado pelo Município desde 1987, além de toda a área verde preservada no seu entorno. Um segundo trecho incluía os edifícios e a área verde do antigo Sanatório de Messejana.

²⁴⁹ Englobava a Igreja de São Pedro dos Pescadores, tombada em 2012 pelo Município, a foz do Riacho Maceió e a faixa de praia entre ele e a primeira, além da Igreja Matriz de Nsa. Sra. da Saúde.

“Art. 168. Aplicam-se às Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH), até que sejam definidos os índices e parâmetros urbanos de ocupação do solo para cada uma delas, os definidos para a Zona em que está inserida, com exceção do estabelecido nos parágrafos deste artigo.[...]§ 8º Deverá ser aplicada a *edificação ou utilização compulsórias* [...] aos imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, localizados em todas as ZEPH, após a regulamentação das condições de uso e ocupação do solo de cada ZEPH por meio de lei. § 7º Terá prioridade a aprovação de *empreendimentos habitacionais de mercado popular e interesse social*, assim como de equipamentos culturais, localizados em [...] ZEPH sobre os outros usos, devendo o Município apresentar plano urbanístico e paisagístico específico para cada ZEPH, integrado à proposta de regulamentação dos parâmetros de uso e ocupação do solo.” (PROPOSTAS, 2016, p.31-32)

Figura 84 – Mesmo trecho da R. Dragão do Mar em 2016, com o local das casas substituído pelo Ed. Studio Iracema.²⁵⁰



Em vermelho, a localização das casas demolidas para liberar o lote do empreendimento. Adaptado pelo autor. Fonte: Arquivo do autor (2016).

Em apoio às críticas e propostas, assinaram o documento diversas organizações da sociedade civil local, entre movimentos sociais, associações comunitárias, entidades de classe, além de laboratórios de pesquisa da UFC e UNIFOR, personalidades e líderes comunitários ligados à cultura, ao meio ambiente e à luta por moradia, membros do COMPHIC e até

²⁵⁰ A área em questão está desde 2009 em ZEIS3, nunca tendo recebido projetos de habitação popular. Apesar de ter tido, de 1979 a 1996, o CA básico 3 e altura máxima de 72m, assim como, a partir de 1996, respectivamente, 2 e 48m, a verticalização residencial de alto padrão emergiu após o crescimento do intervalo de renda provocado pela presença do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, Centro Cultural da Caixa Econômica Federal, combinada à requalificação do calçadão da Praia de Iracema, na vizinhança. As imagens 82 e 83 serviram à crítica empreendida por pesquisadores durante a audiência de 20/07/2016 na Câmara Municipal, oportunidade em que se propôs o aumento da delimitação proposta no PL01/2016 para a ZEPH Praia de Iracema, incluindo a totalidade das Ruas Alm. Jaceguai, José Avelino, Dragão do Mar e Tigipió e o Ed. São Pedro.

servidores do IPLANFOR e da SECULTFOR.²⁵¹ O documento foi compartilhado com o MPCE, de forma a que provocasse a PMF quanto às incoerências do PL01/2016, que não haviam sido esclarecidas durante as audiências na Câmara Municipal.

Figura 85 – Imóveis em diversos estilos e tipologias fotografados para subsidiar a proposta de ampliação da ZEPH Centro, por emenda popular ao PL01/2016.²⁵²



Fonte: Arquivo do autor (2016); Propostas (2016).

²⁵¹ Assinaram o documento, por exemplo, Miguel Ângelo de Azevedo, o Nirez, memorialista e pesquisador do Instituto Histórico, Geográfico e Antropológico do Ceará, o cineasta Rosemberg Cariri, a AGB, o IAB-CE, os coletivos Servilost e Urucum, a CEB Frei Tito do Pici, o Instituto Verdelluz, a Unidade Classista por Moradia, a Frente de Luta por Moradia, o Movimento Pró-Árvore, o Movimento Pró-Parque, a Resistência Vila Vicentina, dentre outros.

²⁵² Da esquerda para direita, de cima para baixo: Casarão dos Gondim, em porão-alto (em tombamento provisório pela SECULTFOR, depois demolida); Casa de Juvenal Galeno (tombada pela SECULT-CE); casa eclética na esquina sudoeste das Ruas São Paulo e Teresa Cristina; Caixas d'Água do Benfica (em tombamento provisório pela SECULTFOR); Casa do Mestre Artífice José Lucas, em estilo eclético, na R. da Assunção, 444; Palacete Carvalho Mota (tombado pelo IPHAN); sede da Associação Beneficente dos Motoristas do Estado do Ceará, na R. Meton de Alencar (tombada provisoriamente pela SECULTFOR); Antiga Sede da Legião Brasileira de Assistência, de estilo eclético, na R. Major Facundo; antigo Colégio Dom Bosco, em estilo neoclássico, na Av. Visc. do Rio Branco; Casa "art déco" na esquina da R. Pero Coelho e Av. Dom Manuel; conjunto de antigas casas populares na R. Pero Coelho; Bodega em estilo eclético no entorno do Parque da Liberdade; casa em porão-alto mandada construir por Maximiano Leite Barbosa, tendo depois servido à sede da Biblioteca Pública do Estado do Ceará, no entorno do Pq. da Liberdade; Residências dos Jesuítas, na R. Nogueira Acioli; Chácara de Manoel R. H. Jr., na Av. Santos Dumont (tombada provisoriamente pela SECULTFOR); casa em estilo missões espanholas, da família Montenegro Matos, na Av. Santos Dumont; conjunto de casas populares art déco, na R. Nogueira Acioli.

No ano seguinte, a um mês da previsão de votação pela Câmara, promotores de justiça do MPCE se reuniram com vereadores de oposição e da base aliada do prefeito, verbalizando a preocupação sobre as contradições no projeto de lei denunciadas:

“Para Giovana de Melo, titular da 11ª Promotoria de Justiça Cível de Conflitos Fundiários de Fortaleza, a atual versão da LUOS, proposta pela Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), *não possui estudo técnico para criação de 20 Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (Zedus)*. [...] Corroborando do mesmo entendimento Socorro Brilhante, titular da 4ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Planejamento Urbano, que afirma categoricamente: “*o atual projeto da LUOS, na verdade, não regula o Plano Diretor, ela o altera.*” (PROMOTORES, 2017, grifos nossos)

A partir da reunião, se agendou uma reunião específica com a equipe da SEUMA, para o dia 25 de julho de 2017, para dar esclarecimentos sobre quanto ao conteúdo do projeto de lei, inclusive considerando 68 emendas que o próprio Executivo já havia enviado à Câmara Municipal no mesmo ano. Em seguida, o MPCE realizou então audiência própria, na sua sede, no dia 1º de agosto de 2017, convocando a secretária de urbanismo e meio ambiente, Águeda Muniz, técnicos que haviam integrado a equipe do Fortaleza 2040 e pesquisadores críticos ao projeto de lei para compor a mesa (MPCE PROMOVE, 2017).

Durante a audiência, a tese exposta pela secretária sugeria a correspondência espacial entre as ZEDUS e o Fortaleza 2010, resultante da complementaridade substantiva do zoneamento especial aos corredores espaciais, quando na verdade, as equipes de ambos os projetos sequer trabalharam em conjunto²⁵³ (figura 86). Um outro ponto estratégico foi a inusitada apresentação da “regulamentação” da ZEPH Jacarecanga, em resposta às críticas que vinham sendo feitas à negligência quanto às zonas especiais de preservação.

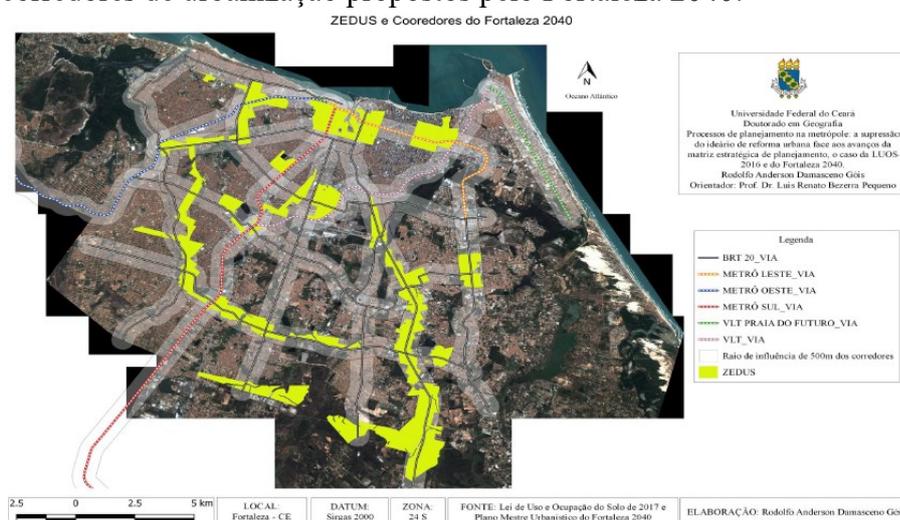
Na verdade, a ZEPH Jacarecanga da SEUMA foi uma “emenda jabuti”²⁵⁴ às avessas, tendo reproduzido *ipsis litteris* a poligonal, proposta pela CPHC/ SECULTFOR em instrução técnica de novembro de 2012, que guarneceu a Declaração de Relevante Interesse Cultural (FORTALEZA, 2012j) do conjunto arquitetônico do bairro – instrumento cuja regulamentação não instituiu nenhuma limitação administrativa ao uso e ocupação do solo. A delimitação da SEUMA, portanto, divergia da proposta do grupo crítico ao PL01/2016 (figura 87), esboçando, junto à tentativa de amparar as ZEDUS sobre o Fortaleza 2040, um consenso

²⁵³ Gois (2018) apresenta, por meio de entrevistas ao arquiteto coordenador do PMU, Fausto Nilo, e a diretora de planejamento do IPLANFOR à época, Lia Parente, a clareza dos dois sobre a incompatibilidade entre as duas propostas. As ZEDUS, segundo os entrevistados, não foram decorrentes do Fortaleza 2040, mas se apresentavam antes como um empecilho substantivo à implementação dos corredores de urbanização.

²⁵⁴ Guedes (2021) dá uma boa definição desse termo político: “no jargão legislativo, ‘jabuti’ é um ‘contrabando’ que os parlamentares fazem ao inserir em uma proposta legislativa um tema sem relação com o texto original.” (op. cit., online). Fonte: GUEDES, O. Entenda o que é um ‘jabuti’ na política. **G1** [online]. Rio de Janeiro, 18 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/octavio-guedes/post/2021/06/18/entenda-o-que-e-um-jabuti-na-politica.ghtml>. Acesso em: 21 mai. 2023.

em torno da legitimidade da minuta. De fato, a SEUMA, após as audiências na Câmara, havia passado a enviar diversas emendas ao projeto de lei, não apenas a da ZEPH Jacarecanga, mas inclusive sobre as próprias ZEDUS.

Figura 86 – Sobreposição entre as ZEDUS aprovadas na Câmara e os corredores de urbanização propostos pelo Fortaleza 2040.



Fonte: Gois (2018).

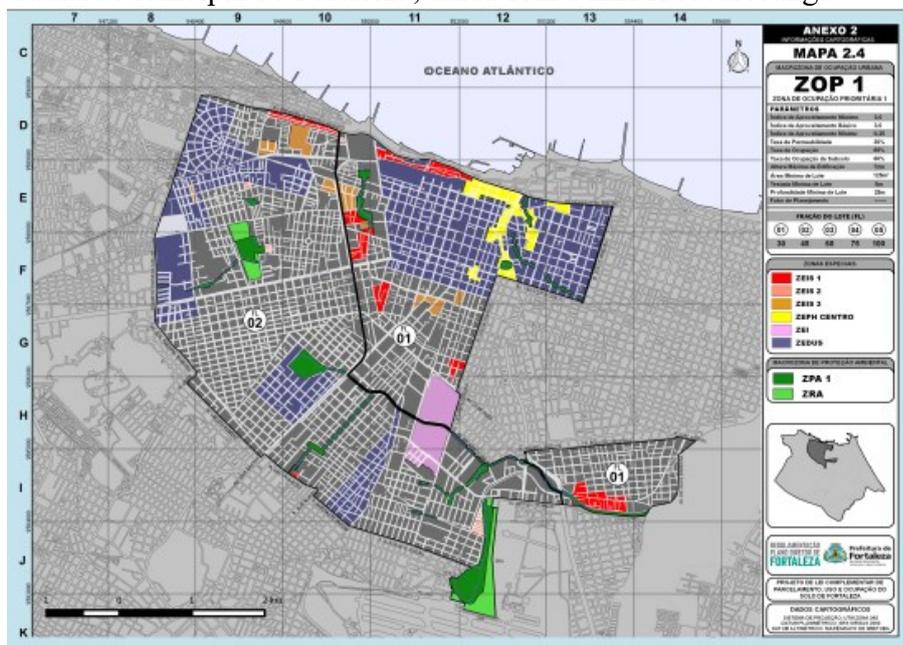
O resultado da audiência no MPCE foi a recomendação, feita pelo próprio, que o presidente da Câmara retirasse o projeto de lei da pauta:

“No procedimento é recomendado ainda que a proposição somente seja novamente incluída em pauta para discussão e votação depois que a sociedade, o Ministério Público e vereadores tenham fácil acesso ao estudo técnico que respaldou a criação das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS); ao parecer favorável da Procuradoria Geral do Município quanto à criação da ZEDUS através da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e não por lei específica.” (MPCE RECOMENDA, 2017)

Porém, a recomendação foi enviada na véspera da votação na Câmara: o projeto de lei acabou entrando em pauta no dia 8 de agosto de 2017. Em tempo recorde, a lei foi aprovada em plenária no dia 11, tendo sido sancionada pelo prefeito e publicada em diário oficial no mesmo dia. De fato, a grande maioria dos vereadores à época eram da base aliada. O próprio partido do prefeito, PDT, dispunha do maior número de assentos na Câmara. Ainda, Roberto Cláudio se relaciona ao grupo político dos Ferreira Gomes, que possuíam à época apoio de várias correntes internas do PT – o relator do projeto de lei era, por exemplo, o vereador Acrísio Sena. Já a oposição era de espectro politicamente fragmentado, à direita e à esquerda, tendo um número reduzido de parlamentares: dentre outros, tiveram destaque na crítica ao PL01/2016 os vereadores João Alfredo (PSOL), Julierme Sena (PR), Plácido Sobreira Filho (PSDB), a vereadora Larissa Gaspar (à época, do PPL), assim como o vereador

Guilherme Sampaio (PT), que se declarava de posição “independente”, se descolando dos seus pares petistas de situação e da parcela da oposição à direita.

Figura 87 – Mapa da ZOP1, da versão do PL 01/2016 enviada à Câmara Municipal de Fortaleza, ainda sem a ZEPH Jacarecanga.



Fonte: Fortaleza (2016g).

6.4.4.2 A cidade repartida ao meio

Das propostas de emendas da sociedade civil, a Comissão da Câmara Municipal responsável pelo PL01/2016 levou à plenária apenas três: a reinclusão da poligonal da ZEIS Poço da Draga, a proibição de parcelamento do solo em ZPA e a que tornava inválidos e sem eficácia os indicadores de ZEDUS que se sobrepusessem sobre outros tipos de zoneamento especial, como ZEIS e ZEPH.²⁵⁵ Além da reinclusão da ZEIS Poço da Draga no texto promulgado da LPUOS/2017, outra pequena vitória:

“Art. 166. As normas de parcelamento, uso e ocupação do solo das Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH) prevalecem sobre as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS)” (FORTALEZA, 2017b, p. 53)

Apenas a ZEPH Praia de Iracema recebeu indicadores, porém reproduzindo o microzoneamento da ZO3, o qual, efetivamente, somente controla a altura de novos empreendimentos no pequeno quadrante formado pelas Ruas dos Tabajaras, dos Groáiras, dos Potiguaras, dos Tremembés e dos Pacajus. Na prática, permaneceu em vigor a condição

²⁵⁵ Dados recolhidos e sistematizados pela LEHAB-UFC, em 28 jul. 2017.

Figura 90 – Comparação entre a delimitação da ZEPH Jacarecanga proposta pela sociedade civil e a aprovada pela Câmara Municipal.



Adaptado pelo autor sobre fonte original (PROPOSTAS, 2016).

Figura 91 – Imóveis excluídos da delimitação da ZEPH Jacarecanga pela Câmara.²⁵⁷



Fonte: Arquivo SECULTFOR (2022).

Quanto às ZEDUS, o resultado na lei aprovada demonstrou que a PMF havia aberto mão de todo o setor sudoeste e oeste da cidade, com exceção do Montese e Vila União. Por meio das emendas enviadas à Câmara, a SEUMA havia solicitado o rebaixamento de praticamente todos os indicadores da BR-116, Perimetral Sul e Oeste, Antônio Bezerra, Anel Viário, Carlito Pamplona e Bonsucesso, nivelando-os ao da zona urbana²⁵⁸. Por outro lado, foram mantidos exatamente aqueles do Centro e dos vetores de expansão da produção imobiliária residencial de alto padrão a leste e sudeste, confirmando a racionalidade das ZEDUS na abertura de fronteiras de acumulação, ao se concentrarem novamente nas áreas de

²⁵⁷ 1. Casa em estilo missões espanholas na Av. Francisco Sá, 2235. Sob tombamento provisório pela SECULTFOR desde 2012; 2. Antiga Bodega do Beira d'Água, na R. Agapito dos Santos, 426-434; 3. Casas ecléticas de padrão popular, na R. Liberato Barroso, 1363 e 1377.

²⁵⁸ Em alguns casos, inclusive, os indicadores aprovados chegaram a ficar abaixo dos da zona urbana, um rampante desliz técnico da equipe. A ZEDUS BR-116 III ficou, por exemplo com indicadores mais baixos do que a ZOM2-Subzona 1, onde se insere. O mesmo aconteceu com as ZEDUS BR-116 IV, Perimetral Oeste e Anel Viário II.

maiores preços de monopólio: Aldeota, Varjota, Oliveira Paiva, Seis Bocas e Messejana (tabelas 5 e 6).

Tabela 5 – Comparação entre indicadores urbanísticos potencializados pelas ZEDUS tanto no PL 01/2016, quanto na aprovação.²⁵⁹

ZONAS DE OCUPAÇÃO		CENTRO	ALDEOTA	MESSEJANA	MONTESE	SEIS BOCAS	VARJOTA	OLIVEIRA PAIVA	
		1 e 2							
TAXA DE PERMEABILIDADE (%)		30	30	40	30	40	30	40	
TAXA DE OCUPAÇÃO TO (%)	SOLO	60	60	60	60	60	60	60	
	SUBSOLO	60	60	60	60	60	60	60	
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO (IA)	BÁSICO	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	
	MÍNIMO	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,10	0,20	
	MÁXIMO	4,00	4,00	3,00	3,00	3,00	3,00	2,00	
ALTURA MÁXIMA DA EDIFICAÇÃO (m)		95,00	95,00	72,00	72,00	48,00	72,00	48,00	
ZONAS DE OCUPAÇÃO		CENTRO	ALDEOTA	MESSEJANA	MONTESE	VILA UNIÃO	SEIS BOCAS	VARJOTA	OLIVEIRA PAIVA
		1 e 2							
TAXA DE PERMEABILIDADE (%)		30	30	40	30	30	40	30	40
TAXA DE OCUPAÇÃO TO (%)	SOLO	60	60	60	60	60	60	60	60
	SUBSOLO	60	60	60	60	60	60	60	60
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO (IA)	BÁSICO	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
	MÍNIMO	0,20	0,20	0,20	0,20	0,25	0,20	0,10	0,20
	MÁXIMO	4,00	4,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	2,00
ALTURA MÁXIMA DA EDIFICAÇÃO (m)		95,00	95,00	72,00	72,00	72,00	48,00	72,00	48,00

Adaptado pelo autor. Fonte: Fortaleza (2016g, 2017b)

As vantagens proporcionadas à produção imobiliária são claras. Nas ZEDUS do vetor sudeste (Messejana, Oliveira Paiva e Seis Bocas), as taxas de ocupação de solo e subsolo foram elevadas de 50% para 60%. O CA máximo, antes de 1,5 na Oliveira Paiva e Seis Bocas, e de 2 em Messejana, sobem todos para 3. Nas ZEDUS do vetor leste (Aldeota e Varjota), o CA máximo sobe de 2,5 para 4, liberando um coeficiente de outorga, de 1,5, que não existia antes na área. Além disso, na ZEDUS Aldeota e na franja periférica do Centro (exteriora ao limite formado pelas vias Pe. Mororó, Antônio Pompeu e Dom Manuel), a altura máxima sai de 72m para 95m (figuras 92 e 93). Isso implica diretamente sobre as contrapartidas financeiras objeto de outorga. No caso da Aldeota, a partir de então, somente passa a entrar no cálculo da OOAUS a altura requerida acima de 95m. De mesma forma, as taxas de solo e subsolo mais elevadas em outras áreas reduz a margem de requerimentos sobre o instrumento.

²⁵⁹ Em vermelho, os indicadores elevados no PL 01/2016 (acima) e na LPUOS/2017 (abaixo). Em ocre, indicadores potencializados sobre áreas territoriais menores que a zona especial, por conta da sobreposição a zonas urbanas de indicadores diferentes. A ZEDUS Vila União foi incluída por emenda do Executivo já durante a discussão do projeto de lei na Câmara.

Tabela 6 – Comparação entre indicadores urbanísticos potencializados pelas ZEDUS, em vermelho, no PL 01/2016, e novamente reduzidos, em verde, por emenda do próprio Executivo durante a discussão do projeto de lei na Câmara.

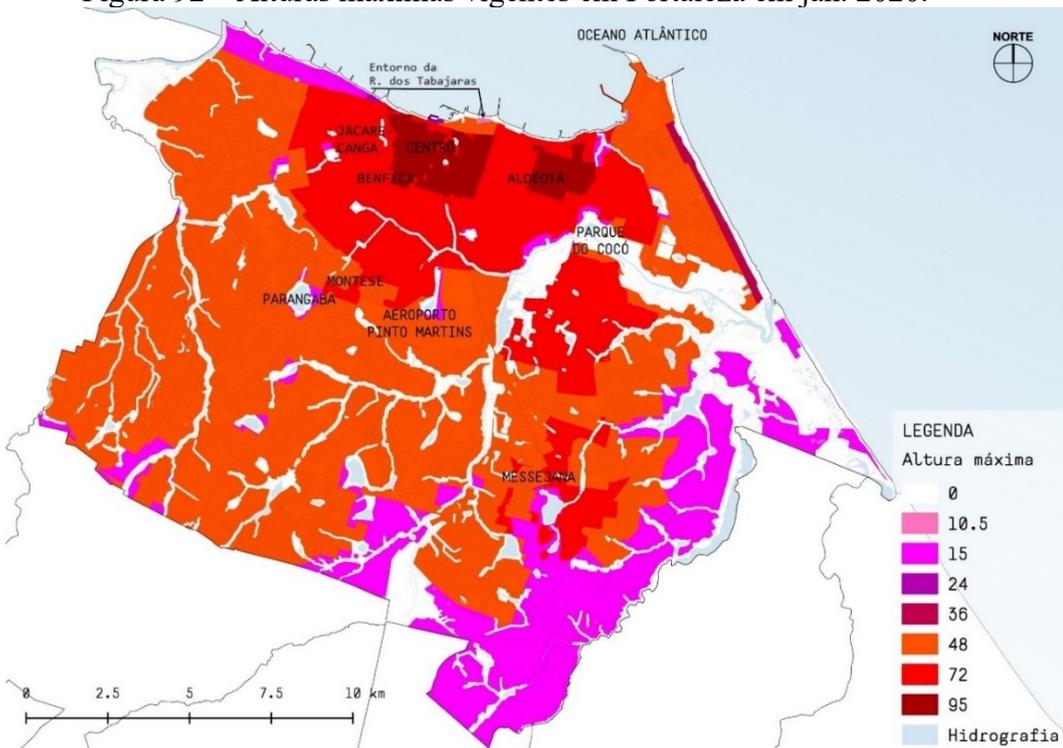
ZONAS DE OCUPAÇÃO		BR 116			ANTONIO BEZERRA	PERIMETRAL		CARLITO PAMPLONA	BONSUCESSO	ANEL RODOVIÁRIO 1 e 2
		1 e 2	3	4		SUL	OESTE			
TAXA DE PERMEABILIDADE (%)		30	30	30	30	40	30	40	30	30
TAXA DE OCUPAÇÃO TO (%)	SOLO	60	60	60	60	60	60	60	60	50
	SUBSOLO	60	60	60	60	60	60	60	60	50
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO (IA)	BÁSICO	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
	MÍNIMO	0,20	0,20	0,20	0,25	0,20	0,20	0,20	0,10	0,10
	MÁXIMO	4,00	4,00	2,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	2,00
ALTURA MÁXIMA DA EDIFICAÇÃO (m)		95,00	95,00	48,00	72,00	72,00	72,00	48,00	72,00	48,00

ZONAS DE OCUPAÇÃO		BR 116			ANTONIO BEZERRA	PERIMETRAL		CARLITO PAMPLONA	BONSUCESSO	ANEL RODOVIÁRIO 1 e 2
		1 e 2	3	4		SUL	OESTE			
TAXA DE PERMEABILIDADE (%)		30	40	40	30	30	30	45	30	40
TAXA DE OCUPAÇÃO TO (%)	SOLO	60	50	45	60	60	60	30	60	45
	SUBSOLO	60	50	45	60	60	60	60	60	45
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO (IA)	BÁSICO	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
	MÍNIMO	0,20	0,10	0,0	0,20	0,10	0,10	0,25	0,10	0,0
	MÁXIMO	2,00	1,50	1,00	2,00	1,50	1,50	3,00	1,50	1,00
ALTURA MÁXIMA DA EDIFICAÇÃO (m)		48,00	48,00	15,00	48,00	48,00	48,00	72,00	48,00	15,00

Adaptado pelo autor. Fonte: Fortaleza (2016g, 2017b)

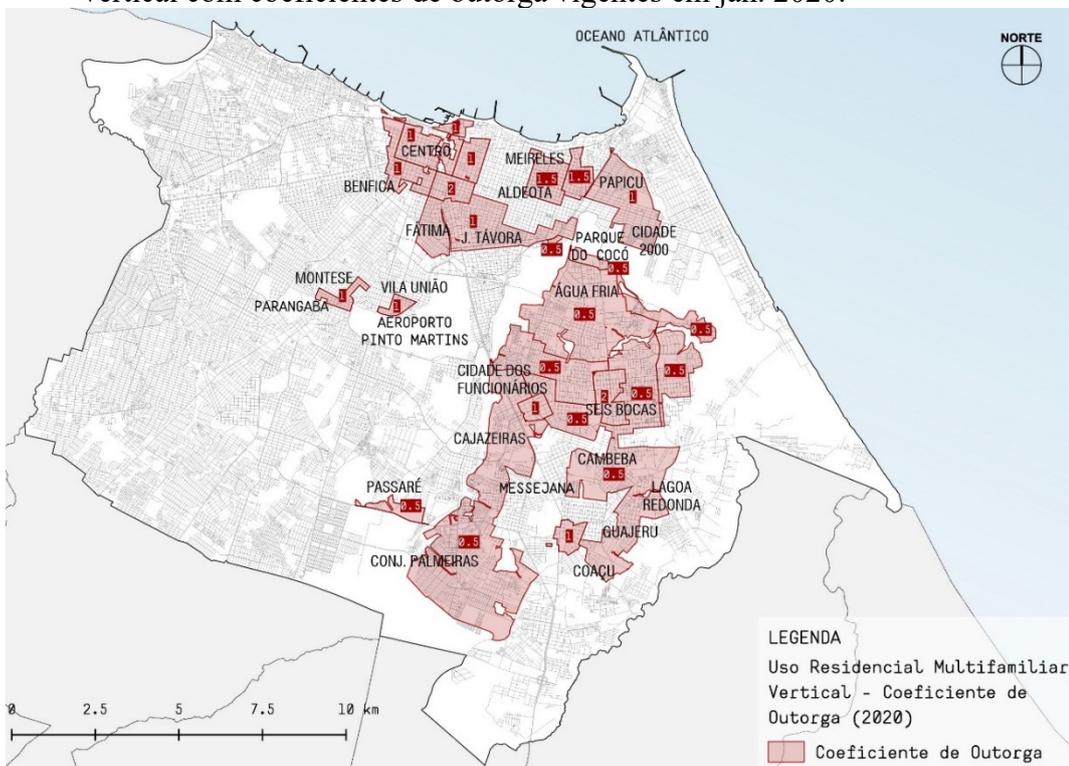
Após a aprovação da LPUOS/2017, da mesma forma como já vinha acontecendo com as zonas urbanas, as ZEDUS também passaram ser objeto de emendas na Câmara para aumentar suas poligonais, exatamente sobre áreas valorizadas. Este foi o caso da ZEDUS Centro - trecho II que, em 2019 foi ampliada para o sul, recobrando quase todo o bairro José Bonifácio e quase a metade do Benfica (FORTALEZA, 2019f). Da mesma forma, a ZEDUS Aldeota cresceu três quarteirões, em 2020, alcançando a Rua Silva Jatahy, a 200 metros da Av. Beira-Mar. Ambas as emendas, pela pontualidade espacial, possuem traços claros de rezonamento condicional, tal e qual a OOAUS.

Figura 92 – Alturas máximas vigentes em Fortaleza em jan. 2020.



Elaborado pelo autor e Isabelle Almeida. Fonte: Arquivo LEHAB-UFC (2021).

Figura 93 – Localizações permitidas ao uso residencial multifamiliar vertical com coeficientes de outorga vigentes em jan. 2020.



Elaborado pelo autor e Isabelle Almeida. Fonte: Arquivo LEHAB-UFC (2021).

6.4.5 A fusão entre outorga onerosa, ZEPH e ZEDUS

Não parou por aí. A nova regulamentação de 2022 das OOAUS trouxe ainda uma inovação, não prevista no PDPFOR, permitindo a aplicação da OOAUS às ZEDUS (Zonas de Dinamização Urbanística e Socioeconômica) e ZEPH, quando essas estiverem sobrepostas às zonas urbanas que permitam a aplicação do instrumento (FORTALEZA, 2022b). Dessa forma, as ZEDUS e ZEPH se encontram em estranha convergência, sujeitas à flexibilização normativa urbanística segundo o interesse do produtor imobiliário. Na mensagem encaminhada pelo prefeito José Sarto à Câmara sobre a lei de regulamentação das OOAUS nas ZEPH, a justificativa dada foi:

“[...] dar ao Município de Fortaleza o uso do instrumento da Outorga Onerosa da Alteração de Uso nas referidas Zonas, estabelecendo um regramento para a aprovação de projetos que necessitam da flexibilização das normas de uso do solo ou dos indicadores urbanos, mediante o pagamento de uma contrapartida financeira.” (FORTALEZA, 2021e, p.1)

Mas como mostrado anteriormente, no caso da Chácara da Manoel R. H. Jr., projetos em bens protegidos já são considerados projetos especiais, sem previsão de contrapartida, nem a utilização de OOAUS. Nem faria muito sentido, se fosse algo inerente à própria preservação de bens imóveis nas suas condições materiais autênticas. Mas como já se sabe, o instrumento tem servido, pelo contrário, apenas à verticalização em proporções inéditas. Já a única ZEPH com normas de ocupação do solo regulamentadas é a da Praia de Iracema, para cujas solicitações de empreendimentos imobiliários é necessário também o crivo da CPHC, na SECULTFOR.

Como a segmentação entre as políticas espaciais é a regra que prevalece, é de se esperar que em breve requerimentos de “megaprédios” nas ZEPH – pelo menos as que estejam em localizações estratégicas à captura de renda de monopólio pela produção imobiliária, como a do Centro, Jacarecanga e Praia de Iracema – passem a ser objeto de discussão e aprovação na SEUMA e na CPPD – sem participação da SECULTFOR. Seria uma repetição do problema que atinge parte dos IEPs de Recife, mas em uma extensão espacial ampliada, com impactos sobre a visibilidade e vizinhança mais contundentes. Abaixo, para encerrar o debate sobre as contradições do zoneamento especial fortalezense, mapeei os bens tombados em definitivo e em caráter provisório que estão sob as delimitações de ZEPH e ZEDUS, que poderão ter sua ambiência e até sua permanência – pela indefinição de mais de uma década acerca dos tombamentos provisórios municipais – afetadas.

Tabela 7 – Bens tombados em definitivo ou provisoriamente, pelas três esferas de governo, localizados em ZEPH e ZEDUS onde há permissão de OOAUS pela zona urbana.

Bem tombado	Bem em tombamento provisório	Órgão tutor do tombamento	Ano do tombamento	Bairro de localização	ZEDUS	ZEPH	
Teatro José de Alencar		IPHAN/ SECULTFOR	1964/ 2006	Centro	Centro – trecho I		
Passeio Público			1965/ 2006	Centro		Centro	
Assembleia Provincial			1973/ 2006	Centro		Centro	
Palacete Carvalho Mota			1983/ 2006	Centro	Centro – trecho I		
Fortaleza de Nsa. Sra. da Assunção		IPHAN	2012	Centro		Centro	
SEFAZ		SECULT-CE/ SECULTFOR	1982/ 2006	Centro		Praia de Iracema	
Casa de Detenção				Centro		Centro	
Estação João Felipe		SECULT-CE/ SECULTFOR	1983/ 2006	Centro		Centro	
Palacete Ceará				Centro		Centro	
Palácio da Luz				Centro		Centro	
Igreja do Rosário				Centro		Centro	
Praça dos Leões		SECULT-CE/ SECULTFOR	1991/ 2006	Centro		Centro	
Cine São Luiz				Centro		Centro	
Solar Fernandes Vieira (Arquivo Público)		SECULT-CE/ SECULTFOR	1995/ 2006	Centro		Centro – trecho I	
Antiga Escola Normal					Centro (Pça. J. de Alencar)	Centro – trecho I	
Banco Frota Gentil					Centro		Centro
Sociedade União Cearense (Museu da Indústria)					Centro		Centro
Galpões da RRFSA		SECULT-CE/ SECULTFOR	2004/ 2006	Centro			Centro
Sobrado Dr. José Lourenço				Centro		Centro – trecho I	
Casa de Thomaz Pompeu		SECULT-CE	2004	Centro		Centro – trecho II	
Antiga Alfândega		2005	Centro			Praia de Iracema	

(Caixa Cultural)						
Seminário e Igreja da Prainha		2008	Centro			Centro
Casa de Juvenal Galeno		2016	Centro	Centro trecho I	-	
Colégio Marista Cearense	SECULT-CE/ SECULTFOR	2017/ 2015		Centro trecho II	-	
Estoril	SECULTFOR	1986				Praia de Iracema
Casa de Jáder de Carvalho	SECULTFOR	1986		Centro trecho II	-	
Teatro São José		1988	Centro			Centro
Ponte dos Ingleses		1989	Praia de Iracema			Praia de Iracema
Parque da Liberdade	SECULTFOR	1991	Centro			Centro
Ed. Anto. Gomes Guimarães (Associação Comercial)		1994	Centro			Centro
Palácio João Brígido (Paço Municipal)	SECULTFOR	2005	Centro			Centro
Bosque do Pajeú		2005	Centro			Centro
Igreja Matriz Bom Jesus dos Aflitos		2006	Parangaba			Parangaba
Corpo de Bombeiros		2006	Centro			Jacarecanga
Escola Jesus Maria José	SECULTFOR	2007	Centro			Centro
Casa do Br. de Camocim		2007	Centro	Centro trecho II	-	
Estação Ferroviária da Parangaba		2007	Parangaba			Parangaba
Mercado dos Pinhões		2008	Centro	Centro trecho II	-	
Mercado da Aerolândia		2008	Alto da Balança	BR-116 trecho II	-	
Pavimentação da R. José Avelino		2012	Centro			Praia de Iracema
Antigo Colégio e Noviciado das Doroteias		2012	Joaquim Távora	Centro trecho II	-	
Santa Casa de	SECULTFOR	2012	Centro			Centro

Misericórdia						
Farmácia Oswaldo Cruz			2012	Centro		Centro
	Bar Avião	SECULTFOR	2006	Demócrito Rocha	Parangaba	
	Câmara da Vila de Arronches		2006	Parangaba		Parangaba
	Escola de Música Luiz Assumpção		2006	Centro		Centro
	Lord Hotel (Ed. Philomeno Gomes)		2006	Centro	Centro trecho I	
	Bangalô Aristides Capibaribe		2007	Jacarecanga		Jacarecanga
	Igreja Matriz do Perpétuo Socorro		2008	Mondubim	Perimetral Sul	
	V Batalhão da Polícia Militar	SECULTFOR	2009	José Bonifácio	Centro trecho II	
	Caixas d'Água do Benfica		2010	Centro	Centro trecho II	
	Associação Beneficente RVC		2011	Centro	Centro trecho I	
	Casa de Frei Tito de Alencar		2011	Centro	Centro trecho II	
	Colégio Militar de Fortaleza		2011	Centro	Centro trecho II	
	Cemitério S. João Batista	SECULTFOR	2011	Centro	Centro trecho II	
	Associação Beneficente dos Motoristas do Estado do Ceará		2012	Centro	Centro trecho II	
	Associação dos Merceeiros		2012	Centro		Centro
	Casa à R. da Assunção, 390	SECULTFOR	2012	Centro	Centro trecho II	
	Casa à R. da Assunção, 398		2012	Centro	Centro trecho II	
	Casa à R. 25 de Março, 747		2012	Centro	Centro trecho I	
	Casa à R. 25 de Março, 964		2012	Centro	Centro trecho I	
	Casa de Acrísio M. da Rocha		2012	Jacarecanga		Jacarecanga
	Chácara de Manoel R. H. Jr.	SECULTFOR	2012	Centro	Centro trecho II	
	Colégio Externato S. Vicente de Paulo		2012	Centro	Centro trecho I	
	Conjunto arquitetônico Complexo Educativo		2012	Centro		Centro

Edifício à R. Clarindo de Queiroz, 615		2012	Centro		Centro
Edifício à R. Major Facundo, 1154	SECULTFOR	2012	Centro		Centro
Igreja do Cristo Rei		2012	Centro	Centro – trecho II	
Igreja Matriz Nsa. Sra. do Patrocínio		2012	Centro	Centro – trecho I	
Palacete de Joaquim Markan		2012	Centro	Centro – trecho II	
Procuradoria da União no Estado do Ceará		2012	Centro	Centro – trecho II	
Vila à R. 25 de Março, 1028-1042		2012	Centro		
Vila Filomeno	SECULTFOR	2012	Jacarecanga		Jacarecanga
Chácara Salubre		2013	Padre Andrade	Antônio Bezerra	
Conjunto Dona Bela		2015	Centro		Centro
Excelsior Hotel		2015	Centro		Centro
Liceu do Ceará		2018	Jacarecanga		Jacarecanga
Palacete Avenida Central		2018	Centro		Centro

Elaborado pelo autor.

6.4.6 Mais tentativas de ampliar a reserva de territórios de acumulação

Já o Fortaleza Competitiva também se usa da racionalidade estratégica de planejamento de caráter eminentemente empresarial. Se trata de um conjunto de estratégias de competitividade urbana, voltadas à diversificação de negócios, como a regulamentação de “zonas 24 horas”, isenção parcial ou total de ISSQN, ITBI e IPTU tanto para induzir à instalação de empresas em bairros de baixo IDH, assim como estimular o surgimento de empresas de base tecnológica inovadora.²⁶⁰ Entretanto, no que compete à promoção do solo enquanto ativo financeiro, o programa incluiu também uma política de reordenamento territorial por meio do zoneamento, suprindo, na verdade, a lacuna deixada pelo Fortaleza 2040 através da proposição generalizada de operações urbanas consorciadas.

Como instrumento de política urbana voltada para o uso e ocupação do solo, a parte do programa voltada à identificação de áreas de interesse para o desenvolvimento de

²⁶⁰ Informações retiradas da página do Programa Fortaleza Competitiva. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/457-programa-fortaleza-cidade-competitiva>. Acesso em: 23 mai. 2023.

novas operações urbanas consorciadas foi alocada na SEUMA. A justificativa se baseava no relativo sucesso de OUCs já implementadas, como Lagoa do Papicu, Sítio Tunga e Osório de Paiva²⁶¹, vendo-se na flexibilização do zoneamento uma oportunidade para a ampliação geográfica de áreas de investimentos públicos e privados. Além disso, a regulamentação anterior de instrumentos de base procedimental à aquisição e transferência de potencial construtivo, com efetiva aderência da produção imobiliária, era vista como oportunidade à implementação das novas OUCs.

“O ano de 2015 foi um marco importante para um novo modelo de gestão urbana, quando se regulamentou instrumentos de flexibilização urbana entre as demandas da iniciativa privada, de acordo com Estado. No caso, a Transferência do Direito de Construir e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo e do Direito de Construir.” (FORTALEZA, 2018c, p. 5)

Por meio de edital de ampla concorrência, foi contratado em 2017 o estudo à Quanta Consultoria LTDA²⁶². A identificação de localizações estratégicas aos interesses da produção imobiliária tomou por critério a sobreposição entre os principais eixos de transporte norte-sul e leste-oeste, assim como as melhores oportunidades de recuperação de investimentos baseadas no preço do solo urbano (figura 94). O estudo se utilizou de informações do Fortaleza 2040, tanto de pesquisa, quanto das áreas de projeto identificadas no PMU, que poderiam ter na implementação das OUCs uma possibilidade de implementação. Além disso, a Quanta abriu o diálogo a representantes do setor imobiliário, especialmente no que concerne à percepção de localizações estratégicas às melhores oportunidades de negócios. Em apresentação realizada em reunião da CPPD, em 2017:

“[O consultor Alexandre Weber] ressaltou que vão *aparecendo as necessidades de diálogo com a iniciativa privada para considerar o que eles têm interesse de investimentos*, pois os empreendedores tem (*sic*) a experiência do que realmente emplaca em termos de empreendimento privado. E o diálogo no sentido de compreender a cidade como *um espaço que tem que ser valorizado, inclusive para o próprio negócio do empreendedor*, pois a cidade for (*sic*) desestruturada, não vai propiciar ao negócio maiores dimensões. [...] Informou que as informações já estavam bem consolidadas e foram feitas com muita qualidade pelo Plano Fortaleza 2040 que (*sic*) alimentou sobre a compreensão de vários elementos, como as necessidades apontando para o longo prazo, ajudaram a nortear questões fundamentais. Salientou a coleta de dados do Plano Fortaleza 2040, as reuniões técnicas que estão realizadas com outros órgãos da Prefeitura, com o Governo do Estado e os encontros com a iniciativa privada foram muito importantes para ter uma percepção no diagnóstico.” (FORTALEZA, 2017d, p. 3-4, grifos nossos)

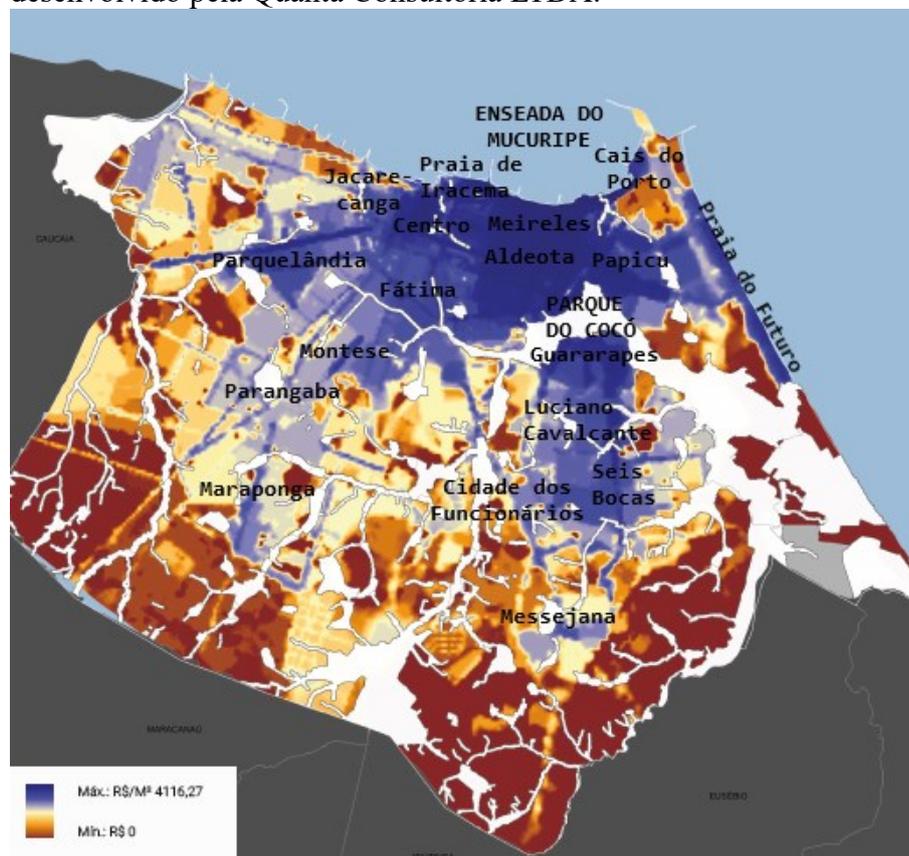
A influência do ideário estratégico empresarial se deixa revelar no discurso, ressaltando-se o solo urbano como ativo financeiro. A partir disso, se fez a pré-identificação de 15 áreas para OUCs, as quais passaram por um “corte hierárquico” pautado na “presença

²⁶¹ Trata-se de OUCs com abrangência espacial restrita ao entorno de empreendimentos ou bens naturais. Como se verá adiante, a Quanta propôs novas OUCs.

²⁶² A mesma empresa presta consultoria atualmente na revisão do plano diretor de Fortaleza.

de investimento público em curso nas áreas”²⁶³, especialmente infraestrutura, resultando em áreas prioritárias para OUCs, pela capacidade de implementação em curto prazo (figura 95).

Figura 94 – Mapa da rentabilidade fundiária em Fortaleza desenvolvido pela Quanta Consultoria LTDA.



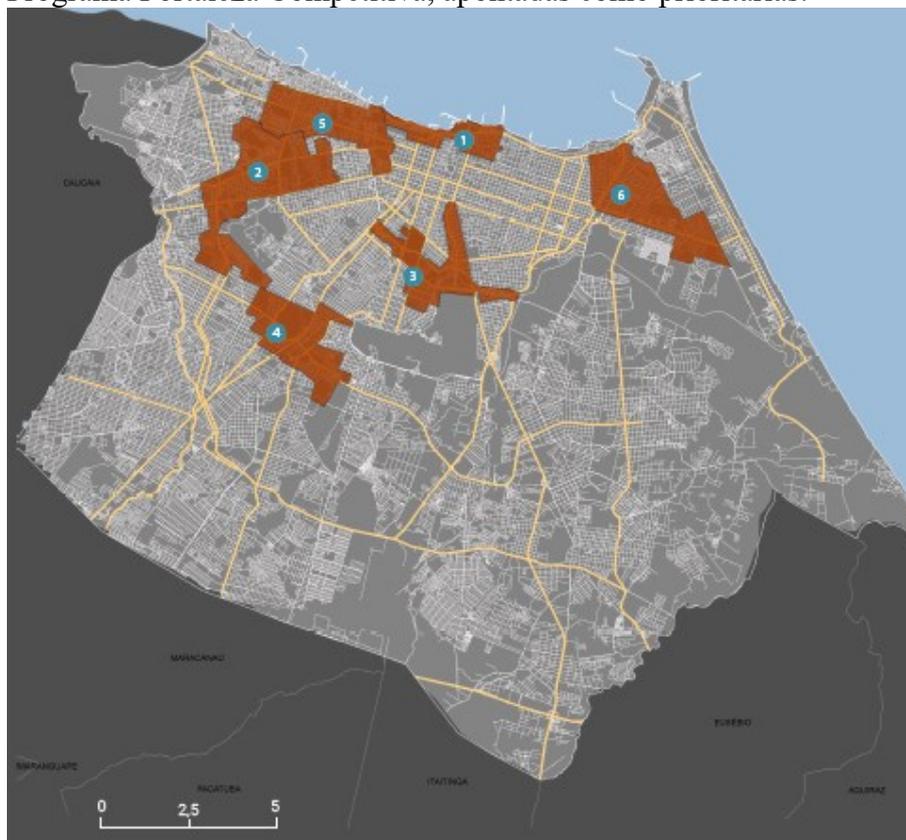
Adaptado pelo autor. Fonte: Fortaleza (2018e).

O resultado esperado, através da implementação das OUCs, seria a captura de mais-valias geradas pelo adensamento edilício, a serem repassadas ao FUNDURB. Como o Estatuto da Cidade regulamenta que os recursos auferidos nas OUCs pelos municípios somente podem ser reinvestidos na própria área delimitada de operação, a Quanta incluiu a inusitada proposta de integrar às poligonais das OUCs também as ZEIS existentes nas bordas das áreas pré-identificadas, sugerindo uma política redistributiva das mais-valias capturadas pelo setor público mais contundente. A proposta, aparentemente simpática ao direito à

²⁶³ Refere-se a programas já em fase de contratação ou em implementação à época pela PMF: Fortaleza Cidade Sustentável, Programa de Fortalecimento de Inclusão Social e Redes de Atenção, Programa de Infraestrutura em Educação e Saneamento de Fortaleza e Programa de Valorização, Fortaleza Cidade com Futuro e Programa de Ampliação da Infraestrutura e Atividade Turística de Fortaleza. Os três últimos tiveram recursos financeiros contratados ao CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina) pelo Prefeito Roberto Cláudio, nos valores de US\$ 250 mi, US\$ 83,25 mi e US\$ 250 mi, respectivamente. Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2018.

moradia, seria de 33% dos recursos repassados ao FUNDURB, utilizados em habitação de interesse social e regularização fundiária, inclusive deixando-se as ZEIS de fora da manipulação de indicadores urbanísticos típica das OUCs (FORTALEZA, 2017d).

Figura 95 – OUCs propostas pela Quanta Consultoria no âmbito do Programa Fortaleza Competitiva, apontadas como prioritárias.²⁶⁴



Fonte: Fortaleza (2018e).

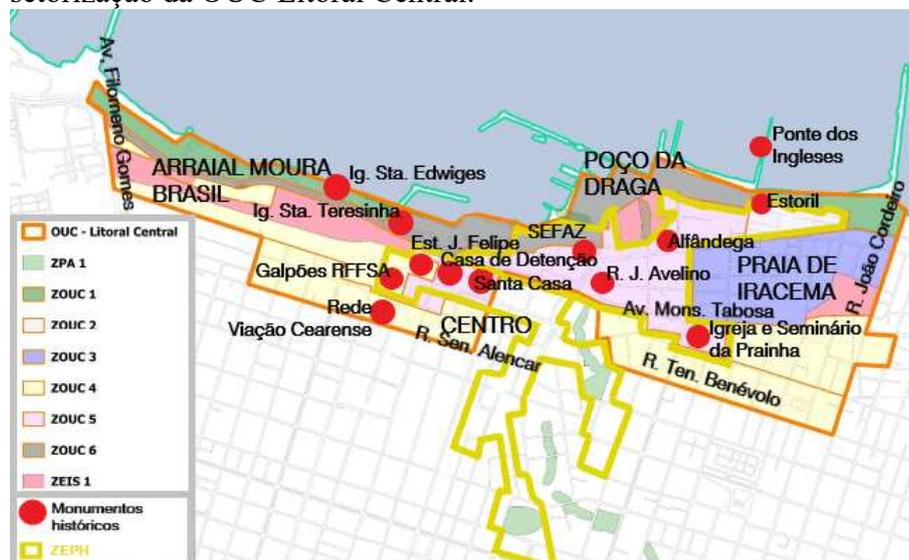
Apesar de não serem absolutas, há várias sobreposições espaciais entre as delimitações das 15 OUCs iniciais e os planos setoriais previsto no PMU do Fortaleza 2040, como no Centro, Jacarecanga, Carlito Pamplona, Presidente Kennedy, Parangaba e Praia do Futuro. O patrimônio é citado nominalmente no estudo, talvez pela obrigatoriedade imposta pelo Estatuto da Cidade acerca do destino dos recursos auferidos pela OUCs. Já a setorização das OUCs prioritárias, na maioria dos casos, não aumenta indicadores no entorno de bens tombados, nem sobre as ZEPH, tampouco os reduz, se apoiando praticamente na maioria das vezes naqueles já existentes na zona urbana, ou, quando for o caso, na ZEDUS. Na OUC Litoral Central (figura 96), há, entretanto, uma sugestão de elevação da altura máxima a

²⁶⁴ 1 – Litoral Central; 2 – Parque Rachel de Queiroz; 3 – Aguanambi-Eduardo Girão; 4 – Parangaba; 5 – Leste-Oeste; 6 – Maceió-Papicu.

critério do COMAR (Comando Aéreo Regional) exatamente no entorno imediato de bens como a Igreja da Prainha, a sede da Rede Viação Cearense e a Estação João Felipe, o que poderia significar uma desregulação muito maior do que as resultantes da ZEDUS Centro. A área em questão, assim como a Beira-Mar, está na Superfície Horizontal Externa²⁶⁵ definida pelo Comando, tendo como limitadora a altura de 175m (58 pavimentos a partir do térreo), muito mais flexível do que o zoneamento urbano (FORTALEZA, 2018f).

A preservação se abandona, dessa forma, ao sabor de regulamentações desreguladoras anteriores e decisões discricionárias de um comando aéreo, permanecendo como um resíduo da reprodução social do espaço focada no economicismo. Em que pese a formação de receitas municipais passíveis de financiar a preservação, as OUCs propostas não seriam apenas irrelevantes à sua integração espacial ao zoneamento, podendo, pelo contrário, potencializar a segmentação política.

Figura 96 – Localização das ZEPH, ZEIS e bens tombados em caráter definitivo e provisório (monumentos históricos) em relação à setorização da OUC Litoral Central.²⁶⁶



Adaptado pelo autor, incluindo-se as ZEPH e monumentos históricos protegidos. Fonte: Fortaleza (2018f).

²⁶⁵ O COMAR institui superfícies limitadoras das alturas dos edifícios em Fortaleza, um zoneamento de segurança para o trânsito aéreo do Aeroporto Pinto Martins sobre a cidade, definido pela inclinação dos aviões em relação às pistas, em chegada e partida. Assim, vigora a Superfície de Aproximação (inclinação de 2% a 2,5%; alturas máximas de 20m a 170m), Superfície de Transição à primeira (14% e 70m), Superfície Horizontal Interna (70m), Superfície Cônica (170m) e Superfície Horizontal Externa (175m) (FORTALEZA, 2017a).

²⁶⁶ Os indicadores CA máx. e altura máxima previstos pela OUC são, respectivamente: ZOU1 = 0 e 0m; ZOU2 = 2,5 e 10,5m; ZOU3 = 4 e 72m; ZOU4 = 4 e a critério do COMAR; ZOU5 = 3 e 72m; ZOU6 = 4 e 95m. Elaborado pelo autor sobre mapa da OUC Litoral Central.

Entretanto, até o momento, nenhuma das OUCs prioritárias sequer chegou a ser regulamentada. Gois (2018) propõe que o tamanho gigantesco das poligonais das operações, assim como o seu excessivo número, atrapalharia a absorção pela produção imobiliária. O raciocínio é válido, pois, sendo excessivamente grandes, haveria uma grande probabilidade dos recursos provenientes da captura de mais-valias pela OUC não serem alocados na imediação dos edifícios a serem construídos sob novos indicadores urbanísticos, criando uma desconfiança nos investidores quanto à garantia de lucro. Ademais, corrobora essa hipótese a proposta em alocar um terço dos recursos exatamente nas ZEIS, locais que, na prática, ficaram fora da proposição de novos indicadores.²⁶⁷

De qualquer forma, tanto o Fortaleza 2040 e o Fortaleza Competitiva, não tendo produzido os mesmos efeitos concretos que a OOAUS, pelo menos serviram de importante recurso ideológico: promover a cidade como uma imensa reserva fundiária para a acumulação. O objetivo seria exatamente promover “o ambiente favorável aos negócios urbanos”, reconsolidando Fortaleza competitivamente como localização estratégica regional ao capital. Ambos os programas representam os contínuos esforços de elevar a competitividade urbana na atração regional de investimentos privados.

“O mercado de capitais e o estabelecimento de políticas espaciais redefinem o direcionamento dos investimentos no espaço; são estratégias que se projetam no código de obras, nos projetos urbanísticos, e inclusive no não-construído: a organização do tráfego, abertura de avenidas tendo como apoio o “urbanismo institucional” enquanto conjunto de ações sistematizadas sob o comando da instância política. Aqui as exigências do desenvolvimento do capitalismo, sob a égide do estado intervêm na prática socioespacial, através da gestão do espaço.” (CARLOS, 2017, p. 89)

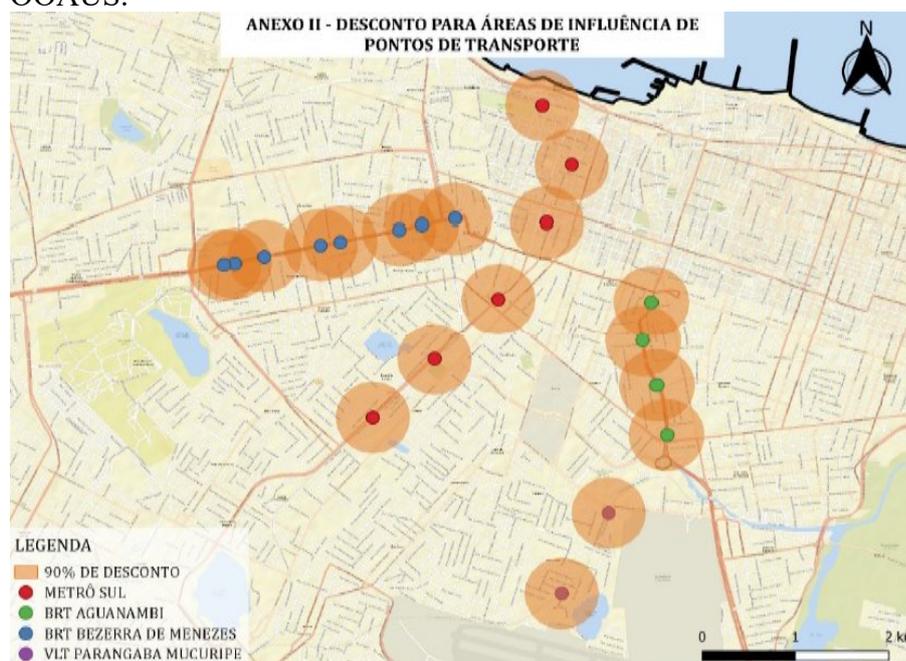
Contemplando o sucesso que a OOAUS tem tido entre produtores imobiliários, uma nova regulamentação do instrumento atribuiu um desconto de 90% no valor venal do terreno para fins de cálculo da contrapartida financeira já está valendo para o entorno de diversas estações de BRT e metrô localizadas na Av. Aguanambi, Av. Bezerra de Menezes e Rua Castro e Silva (figura 97), cobertas pelas OUCs prioritárias propostas (respectivamente, OUC Aguanambi-Eduardo Girão, OUC Parque Rachel de Queiroz e OUC Litoral Central) (FORTALEZA, 2022b). Dessa forma, a hipótese mais provável é que a OOAUS inclusive se combine ou se anteponha às OUCs estagnadas, revigorando os objetivos mercantis sobre o solo dessas últimas, prevalecendo-se na insistência em “relocalizar” Fortaleza para os investidores externos.

²⁶⁷ Desde 2016, há praticamente uma única entrada na planilha do FUNDURB, referente a R\$3,285 mi auferidos em 2017 da OUC Osório de Paiva, entretanto, de regulamentação anterior ao Fortaleza Competitiva.

Por outro lado, como vem evidenciando a OOAUS, a maior participação de requerimentos de uso do instrumento tem vindo, na verdade, de empresas locais. A partir do universo de 25 requerimentos de OOAUS analisados por Aldiguery e Rosa (2022), apenas a Moura Dubeux e a Monteplan se destacaram enquanto empresas regionais:

“Das empresas identificadas, encontramos apenas duas de caráter regional (Moura Dubeux com um empreendimento e Monteplan também com um empreendimento) e onze empresas locais envolvidas com a incorporação e/ou construção desses empreendimentos. Dessas empresas locais [...]: a Diagonal Engenharia e a Colmeia Construtora, cada uma envolvida em três empreendimentos; e a Normatel Incorporações e a Nordeste Empreendimentos e Participações S/A – Norpar, cada uma associada a dois empreendimentos. Trata-se de empresas locais tradicionais e consolidadas no mercado imobiliário de Fortaleza.” (ALDIGUERY e ROSA, 2022, p. 347-349).

Figura 97 – Entorno de estações de BRT e metrô, onde se aplicará desconto de 90% do valor venal do lote no cálculo da contrapartida da OOAUS.



Fonte: Anexo II *In*: Fortaleza (2022b)

Dessa forma, elasticidade na oferta provocada pela regulamentação da OOAUS tem acelerado a renovação urbana por investimentos em edifícios de grande porte, mas sob a dominância das incorporadoras e construtoras locais, tal e qual acontecia antes de 2007. A clara opção que vem sendo feita por produtores imobiliários pelo instrumento evidencia ainda o poderoso *laissez-faire* atinente à maleabilidade do zoneamento condicional. Os seus efeitos a curto prazo sobre o espaço urbano justificam a tentativa de novamente abrir fronteiras de acumulação urbana de maneira generalizada, focadas em metas de

competitividade regional, mas não apenas pela sua corrente aplicação também em ZEDUS e ZEPH. Há fortes indícios de que a flexibilização passe a ser definitivamente a regra.

7 CONCLUSÃO

Até o presente momento, em que finalizo a apresentação dos resultados de pesquisa, nenhum bem imóvel com instrução já concluída pela SECULTFOR e aprovada pelo COMPHIC foi ainda objeto de decreto do prefeito de Fortaleza.

As ZEPHs, da mesma forma, não estão sendo objeto de nenhum estudo de regulamentação de indicadores, nem de novas propostas de delimitação. A SECULTFOR, em um dos encontros realizados pelo núcleo gestor da revisão já em curso do PDPFor chegou a realizar uma apresentação sobre a importância da regulamentação, fazendo uma recuperação da memória institucional sobre as ações anteriormente desenvolvidas a respeito do zoneamento especial.

Já um dos integrantes do Náutico/Nossa Praça Urgente participa dos encontros do Campo Popular do Plano Diretor, grupo que organiza a resistência, concentrando as pautas e propostas da sociedade civil no processo. O movimento social vem acompanhando o debate no eixo Cultura, Inovação, Pesquisa e Educação da revisão do plano, aspecto diferencial em relação à revisão empreendida nos 2000, na qual praticamente não se envolveu nenhum tipo de ativismo ou movimentos social com a pauta objetiva de luta pela preservação dos bens imóveis. Dessa forma, há uma hipótese – sobre a qual sou ainda descrente, dado o nível a que chegaram as facilidades institucionais voltadas à acumulação urbana – de que o movimento tome a si o *papel revolucionário de recuperação do residual* a que se refere Lefebvre (1998, 2006), centralizando novamente o patrimônio no debate público, ao reivindicar sua preservação pelo Estado. Entretanto, há muito a se enfrentar para a reversão do *impasse na preservação*.

O financiamento da conservação de bens imóveis privados, por exemplo, ainda é uma lacuna em aberto. A regulamentação da TPC sobre a questão é uma verdadeira falácia técnica e jurídica, ao utilizar um termo que não esclarece o fator de potencial a ser transferido. Além disso, a regulamentação do código tributário de Fortaleza, que data de 2016, apenas permite a isenção de IPTU a imóveis localizados no Centro. Não se faz nenhuma menção a como isso se daria, necessitando de um decreto específico que regule as condições de isenção, inclusive incluindo a preservação como critério. Além disso, a isenção de IPTU prevista na lei negligencia a existência de bens imóveis privados para além dos limites territoriais do Centro de Fortaleza.

Mas como vim tentando demonstrar, o predomínio da acumulação como critério de gestão empresarial na política urbana, focada nos “negócios”, tem um potencial de impacto

contra a preservação, visto o alcance da destruição que a flexibilização da norma urbanística possui, em especial aquela dada pela OOAUS.

Por um lado, a lei de OOAUS foi pelo menos melhorada em 2022, no que diz respeito à cobrança de contrapartida financeira, dando cálculos específicos a cada indicador flexibilizado, inclusive – e finalmente – instituindo que o potencial construtivo cedido acima do CA máximo seja obtido somente através daquele instrumento e, não, da OODC, de preço mais baixo. Isso em si reverte um aspecto de ilegalidade, por dois motivos: na lei de uso e ocupação do solo de 1996 já estava previsto que a flexibilização do CA obrigaria a classificação do empreendimento sempre como projeto especial, a ser avaliado pela CPPD; a própria lei de OOAUS de 2015 versava objetivamente que a cobrança da contrapartida se dava sobre o empreendimento classificado enquanto projeto especial. Sendo a flexibilização do CA máximo uma das razões do empreendimento ser projeto especial, não faria sentido que a contrapartida fosse calculada por OODC. Esta não se respalda legalmente sobre nenhuma flexibilização, senão na regulamentação pelo PDPFor das diferenças entre CA máximo e básico e contrapartidas correspondentes a serem pagas pelos empreendedores. Isso fazia da estratégia de aprovação de potencial construtivo adicional acima do CA máximo através da OODC um verdadeiro malabarismo legal.

Por outro lado, dado o nível de consensuamento que a SEUMA busca alcançar em torno do crescimento vertiginoso da receita municipal como argumento em favor da redistribuição da riqueza, a acumulação urbana acaba sendo disfarçada de interesse coletivo. A atual secretária de urbanismo, Luciana Lobo, chegou a pontuar, em entrevista da última semana de junho deste ano para o Jornal O Povo, o efeito “Robin Hood” que as outorgas onerosas possuem para a coletividade.²⁶⁸ Como já se sabe, é muito mais difícil combater uma meia-verdade do que uma mentira inteira, especialmente quando o nível do debate público não supera o senso comum.

O discurso autorizado com base no aparente tecnicismo da SEUMA e da CPPD na verdade tanto ofusca os interesses economicistas que são mobilizados exatamente através dos arranjos institucionais, quanto cria a ideia de que os assuntos tratados não sejam compatíveis à participação do cidadão comum. Ao não se criar um conselho de desenvolvimento urbano nos moldes do Estatuto da Cidade, a tecnocracia “desinteressada” nunca nem mesmo foi

²⁶⁸ Segundo consulta que fiz em maio passado a pessoa lotada na Habitafor, a secretaria estaria apenas agora tentando pleitear recursos do FUNDURB advindos das outorgas. Quanto à preservação do patrimônio, não consegui averiguar acerca da existência de requerimentos de acesso aos recursos do FUNDURB pela SECULTFOR. Entretanto, como se sabe, eles não poderiam se destinar a imóveis privados, pela própria proibição da norma brasileira, mas somente a bens onde se instalem equipamentos e repartições de propriedade pública.

friccionada. Pelo contrário, sobrevive em sua confortável posição de autoridade discricionária em decisões importantes sobre a política urbana, dessa forma, ignorando a reprodução material e simbólica da vida da maioria dos cidadãos fortalezenses.

Mesmo quanto aos aspectos eminentemente técnicos, os tais megaprédios são questionáveis. Ao utilizarem tanto potencial construtivo, são obrigados a crescer “pros lados”, exatamente por não poderem se desenvolver acima da altura máxima de segurança do trânsito aéreo sobre Fortaleza regulamentada pelo COMAR. Ao não poderem ultrapassar os 175m regulados pelo conselho, os edifícios “engordam” na sua base, incluindo-se o subsolo, onde precisam colocar todas as vagas de estacionamento dos apartamentos de superluxo, que variam entre quatro e doze por unidade residencial.

Avançam, assim, além das taxas máximas de ocupação, sobre partes do terreno onde antes se obrigava a deixar recuos, exatamente por questões relativas ao próprio ambiente, seja na proteção ao lençol freático ou na garantia de aeração e insolação urbanas, desafiando os princípios de salubridade em que se baseou a matriz regulacionista do moderno planejamento urbano. Ao chegarem a alturas de praticamente 165m, aqueles localizados na orla leste, acabam produzindo uma imensa sombra exatamente sobre a praia, entre os equinócios de primavera e outono – mas não é de sol e praia a característica principal do turismo fortalezense? Além disso, o resultado construtivo na base dos edifícios é o pior possível, ao mediar a transição entre espaço público e privado por um imenso paredão de garagens.

Além disso, a extrema elasticidade na oferta da produção imobiliária dada pela flexibilização urbanística tem mostrado o tipo de espaço urbano que produz, e para quem é produzido. Assim, se pressiona para baixo a demanda efetiva, cuja formação estaria orientada a consumidores de habitação das faixas de menor renda. Some-se a isso as desregulações operadas no sistema de crédito brasileiro nos últimos governos de direita, sujeitando o nível dos juros aos interesses do mercado financeiro.

Ainda, de forma a me resguardar de qualquer contradição narrativa na apresentação anterior do problema do *impasse na preservação*, é necessário retomá-la segundo dois critérios: a sua interseccionalidade política e a abrangência espacial sobre o território urbano.

Sobre a primeira, o ajuste do capital se revela enquanto ajuste do patrimônio, exatamente na inércia contraditória dos fluxos institucionais de tombamento tanto na última gestão de Luizianne Lins, quanto durante as gestões do PDT. No fim dos anos 2000, o setor imobiliário estava em recuperação de uma crise, aspecto que motivou inclusive as medidas de

acesso a crédito envolvidas na política de aceleração do crescimento nacional. No âmbito local, essa crise aparenta ter sido tanto o fator de lentidão nos decretos definitivos de tombamento, quanto da reversão conseguida pelo setor imobiliário sobre os indicadores urbanísticos inicialmente propostos pela equipe técnica do plano diretor. Os decretos, inclusive de tombamento provisório, somente foram feitos após a perda de eleições municipais do PT para o PDT, o que acabou impactando severamente a capacidade institucional da SECULTFOR na gestão seguinte. A própria descontinuidade política abriu margem ao ataque às normas já estabelecidas pelas instruções de tombamento, como nos casos da Casa do Mainha, Igreja de São Pedro dos Pescadores e o antigo Colégio e Noviciado das Doroteias.

Já nas gestões do PDT, é oportuno lembrar que a primeira gestão de Roberto Cláudio também se dá simultaneamente a outra crise no setor imobiliário, sendo que as respostas institucionais baseadas no ajuste do capital foram ainda mais enfáticas do que aquela da virada da década de 2010. No caso, a flexibilização urbanística foi operada como espelho das desregulações que já vinham sendo feitas, especificamente o acesso a crédito para a produção imobiliária residencial. Não é à toa que a aparente inércia dos fluxos institucionais em política de preservação foi antes uma interrupção total, garantida não exatamente por um “desinteresse” da SECULTFOR, mas no fluxo institucional entre PGM e gabinete do prefeito, como indicam os casos do Casarão dos Gondim e do Edifício São Pedro. A secretaria de cultura, por mais que sofra de pouca capacidade institucional pela equipe reduzida, tem sim avançado na definição de processos de tombamento provisório, já tendo concluído algumas das instruções. Além disso, licitou em 2020 um serviço técnico tanto de análise jurídica dos processos já abertos sobre tombamento, quanto de inventariação de imóveis de interesse de preservação no Centro, Jacarecanga e Praia de Iracema, gerando uma base de levantamentos cadastrais, na qual se incluíram dois bens em tombamento provisório, mas cerca de 31 imóveis que sequer haviam sido estudados ou objeto de qualquer tipo de proteção legal. A julgar pela recusa interna da PMF em 2013, de nem mesmo considerar para análise a proposta de tombamento do conjunto urbano do Centro, o inventário poderá, entretanto, ser mais um dos instrumentos sem operacionalização na preservação, relegado a ocupar apenas mais uma pasta de arquivos de computador na secretaria.

Ainda sobre a interseccionalidade política, vale lembrar que ressaltar logo de início que uma parte significativa dos bens tombados a nível estadual também sofre de problemas de deterioração, sobre cuja responsabilidade política o MPCE pauta seus inquéritos civis já abertos. Entretanto, pelas próprias restrições de tempo que são impostas a uma tese de

doutorado, seria impossível avançar no estudo dos fluxos institucionais estaduais. Entretanto, deixo aqui a sugestão de uma agenda de pesquisa sobre alguns casos: primeiro, o do Farol Velho do Mucuripe, tombado tanto em nível estadual e municipal, que sofreu no ano passado um desabamento parcial por absoluta falta de investimento em conservação de ambas as secretarias de cultura, apesar da comunidade local ter vindo reivindicando obras de recuperação há pelo menos dez anos. A questão mais contraditória é que apareceu um projeto que se baseia exatamente no conceito de adaptação integrativa, que explorei no Capítulo 5, para “recuperar” a paisagem da área envoltória. Mesmo não tendo entorno regulamentado em nenhuma norma e sendo a área de inserção do Farol Velho uma ZEIS, o governo do estado publicou um decreto de desapropriação de várias das casas em redor apoiado naquele princípio. Ademais, uma das pistas que sugerem que toda a área da península do Mucuripe, onde se encontra o Farol Velho, seja mais um território sendo reservado à acumulação foi exatamente a inauguração de um novo favor, de proporções imensas – seria um dos mais altos do continente – a custeio de um grande grupo econômico local, o J. Macedo. Da inauguração, participou inclusive o prefeito Roberto Cláudio, que, em discurso disse que o farol é um limitador de altura para o desenvolvimento urbano daquela área, que então poderiam passar a receber novas operações urbanas consorciadas, atraindo investidores.

Seguindo essa linha de raciocínio, mereceria uma pesquisa apoiada em estudo comparado de casos com a situação da Vila Vicentina da Estância. Lá o pedido de tombamento tinha por objetivo não apenas resguardar a materialidade do bem, um conjunto de casas populares construídas há quase 80 anos no vetor leste da produção imobiliária de alto padrão, mas foi decisivo em contribuir para a permanência, pelo menos até agora, da comunidade no local, que também é uma ZEIS. Ou seja, a preservação pode assumir as características políticas as mais contraditórias, ora servindo à expulsão de população pobre, como nos estudos de gentrificação desenvolvidos por Smith (1996), ora se justapondo à defesa do direito à moradia. Só para concluir, tampouco quis arriscar tratar desses dois casos aqui, pois ainda demandariam um aprofundamento na política de habitação social, novamente analisando fluxos institucionais específicos a ela, algo impossível de ser empreendido no momento.

Quanto à abrangência espacial do *impasse na preservação*, a baseei tanto na deterioração, que atinge uma ocorrência quase generalizada no território municipal, quanto nos casos de tentativa, exitosas ou não, de flexibilizar a norma de proteção – essas últimas, não por acaso se concentrando exatamente nas áreas onde a captura de renda fundiária é mais otimizada. Sobre a deterioração é a aparência que assume exatamente as áreas agora em

regime de desinvestimento, como o Centro da cidade, que dependem antes da formação de condições de mercado pautadas pela ação governamental, ao alocar recursos públicos para o melhoramento do ambiente construído. Dessa forma é que a deterioração – e a demolição – são apenas a primeira fase de uma *destruição criativa*. Caberia, portanto, ao Estado promover essas áreas à renovação, não apenas alocando recursos, como também por meio de mecanismos ideológicos de abertura de fronteiras de acumulação, como os conteúdos do Fortaleza 2040.

É nesse ponto que o *impasse na preservação* se caracteriza antes enquanto mediação política, sendo o desinvestimento (deterioração, demolição) e o investimento (intervenções inadequadas sobre bens protegidos ou na sua área envoltória) a sua materialização no espaço urbano. Dessa forma, a forma visível, a aparência no espaço que o impasse político assume está diretamente relacionada aos intervalos de renda. Se a renda potencial cresce, o investimento privado se justifica. Se ela se encontra estagnada, se justifica o contrário, desinvestir e aguardar o momento certo para capturar a melhor renda possível. Em ambos os casos, é a especulação sobre os intervalos de renda a condição protagonista.

Dessa forma, retomo de novo o potencial de destruição criativa da OOAUS e sua recente regulamentação sobre ZEPHs e ZEDUS. É óbvio que o mercado não tem condições materiais de absorver tamanhas áreas em regime de flexibilidade urbanística – trata-se da cidade quase toda! Da mesma forma, é impossível prever para onde a produção imobiliária vai se dirigir, primeiro, por tantas possibilidades abertas de investimento deflagradas pela flexibilização; segundo, porque várias das principais decisões em política urbana, em especial aquelas sobre onde serão feitos os próximos investimentos públicos massivos, são tomadas sob portas fechadas – antes mesmo de serem apresentadas à sociedade –, obscurecendo os acordos entre os arranjos institucionais e produtivos que as permeiam.

Dessa maneira, não serão todas as ZEPH e ZEDUS a serem absorvidas pelo mercado imobiliário formal de uma só vez. Entretanto, se podem fazer algumas conjecturas onde os investimentos poderão se concentrar, consolidando uma nova fronteira de acumulação. Em consulta às recentes atas da CPPD, verifica-se que já foram aprovados empreendimentos residenciais verticais fora do vetor leste de produção imobiliária de alto padrão. Um dos casos se encontra em loteamento aberto há poucos anos de um antigo lote industrial que estava em propriedade do grupo Edson Queiroz, no Presidente Kennedy, exatamente entre os shoppings Riomar Kennedy e North Shopping, e a poucos metros do recém-inaugurado Parque Rachel de Queiroz. É uma das áreas, inclusive, que foi objeto de proposição de uma das OUCs do Fortaleza Competitiva. Já o segundo está na área entre Itaperi e Maraponga; outra, na Praia do

Futuro... Não se pode ignorar o que a OOAUS significa em termos de captura da renda fundiária pelo mercado, e, pelo menos, também como agenda de pesquisa, é necessário observar os novos vetores de expansão da produção imobiliária que a sua utilização recente já vem sugerindo.

Dessa maneira, para concluir, a cidade foi tratada, pelo menos de 2015 para cá, como uma imensa reserva fundiária. Baseada na retórica de recuperação econômica, por conta da crise, a gestão urbana, que já tinha caráter abertamente empresarial, elevou o solo urbano a uma nova condição de mercadoria, operando suas decisões institucionais em desenvolvimento urbano através da centralização política na SEUMA, sob o verniz de legitimidade que a atuação da CPPD. Foi feita a paulatina substituição do regulacionismo na gestão do solo urbano por uma arbitragem política altamente concentrada. Dessa maneira, os desafios impostos continuam sendo imensos, pois a atual conjuntura local não é das mais favoráveis à reinclusão de pautas da agenda progressista já ignoradas, como as ZEPHs. Apenas sob a tomada de consciência dos movimentos sociais sobre a segmentação que reina entre as políticas públicas espaciais, as decisões impregnadas das necessidades de acumulação – portanto, apartadas de um legítimo interesse coletivo – poderiam sofrer alguma fricção, revertendo, nem que de maneira paulatina e pontual, a grande capacidade de fragmentação do cotidiano que a agenda ultraliberal vem impondo.

REFERÊNCIAS

- AALBERS, Manuel. Regulated deregulation. *In*: SPRINGER, Simon; BIRCH, Kean; MACLEAVY, Julie (ed.). **Handbook of neoliberalism**. London: Routledge, 2016. Disponível em:
https://www.academia.edu/11365910/Regulated_Deregulation_chapter_in_Handbook_of_Neo_liberalism. Acesso em: 26 jun. 2020.
- ALDIGUERI, Camila; ROSA, Sara Vieira. O instrumento da outorga onerosa em Fortaleza como estratégia de valorização imobiliária. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 24, n. 53, p. 337-362, jan./abr. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5313>. Acesso em: 21 mai. 2023.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA. **Boletim Informativo de Crédito Imobiliário e Poupança**. São Paulo: ABECIP, dez. 2011. Disponível em:
<https://www.abecip.org.br/admin/assets/uploads/anexos/data-abecip-2011-12.pdf>. Acesso em 13 abr. 2023.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA. **Boletim Informativo de Crédito Imobiliário e Poupança**. São Paulo: ABECIP, jan. 2015. Disponível em: <https://www.abecip.org.br/admin/assets/uploads/anexos/data-abecip-2014-12.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA. **Boletim Informativo de Crédito Imobiliário e Poupança**. São Paulo: ABECIP, jan. 2017a. Disponível em:
<https://www.abecip.org.br/admin/assets/uploads/anexos/data-abecip-2016-12.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA. **Boletim Informativo de Crédito Imobiliário e Poupança**. São Paulo: ABECIP, mar. 2017b. Disponível em:
<https://www.abecip.org.br/admin/assets/uploads/anexos/data-abecip-2017-02.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIROS E DE CAPITAIS. **Fundos de Investimento Imobiliário**. Rio de Janeiro: ANBIMA, 2014. Disponível em:
https://www.anbima.com.br/data/files/A7/B7/A5/67/9DB675106582A275862C16A8/estudos-especiais-produtos-de-captacao-fundos-de-investimento-imobiliario_1_.pdf. Acesso em: 13 abr. 2023.
- ASSOCIAÇÃO DE GEÓGRAFOS BRASILEIROS. Se o Fortaleza. Oficio N  06/2016 AGB-Fortaleza,   Exma. Sra. Maria  gueda Pontes Caminha Muniz, Secretária Municipal de urbanismo e meio ambiente de Fortaleza, com cópia: Comissão Permanente de Avalia o do Plano Diretor – CPPD. Fortaleza - CE, 06 abr. 2016.
- ARRANHA-CÉU com 50 andares: Ponta Mar Hotel vendido por R\$ 100 mi e cede lugar a

edifício de altíssimo padrão. **Portal IN Business**, Fortaleza, 13 dez. 2021. Disponível em: <https://www.portalin.com.br/negocios/ponta-mar-hotel-vendido-por-r-100-mi-e-cede-lugar-a-edificio-de-altissimo-padrao>. Acesso em: 23 mai. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 4.676, de 31 de julho de 2018**. Dispõe sobre os integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI). Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50628/Res_4676_v12_P.pdf. Acesso em: 23 mai. 2023.

BOTELHO, Henrique. Parecer sobre a minuta de Decreto do Município de Fortaleza que regulamenta a Lei Municipal n. 10.335, de 1º de abril de 2015 (alterada pela Lei Municipal n. 10.431, de 22 de dezembro de 2015), disciplinando os procedimentos relativos à outorga onerosa de alteração de uso. Solicitante: Laboratório de Estudos da Habitação. 2016.

BOTELHO, Maurilio Lima. Teoria da crise em David Harvey: observações sobre o limite do capital. **Revista Continentes (UFRRJ)**, Rio de Janeiro, ano 3, n.4, p. 66-111, 2014. Disponível em: <https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/40>. Acesso em: 02 nov. 2022.

BOUZELY, Jean-Claude. Vie des Collectivités Territoriales: les zones de protection du patrimoine architectural et urbain. **La Revue administrative**, Paris, n. 231, p. 282-284, mai./jun. 1986. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/40779964?read-now=1&refreqid=excelsior%3A8a3369d75e57b908d3f9b45026521aab&seq=3#page_scan_tab_contents. Acesso em: 26 mar. 2021.

BRASIL. **Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979**. Lei n.º 6.151, de 04 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Brasília: Congresso Nacional, 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF. Acesso em: 26 mar. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, ano CXXVI, n. 191-A, 05 out. 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993**. Dispõe sobre a constituição e o regime tributário dos Fundos de Investimento Imobiliário e dos Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (Fiagro); e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18668.htm. Acesso em 23 mai. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos**. Brasília: MP, 2003. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-1/arquivos/170331_001Mensagem.pdf. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. Resolução n. 34, de 1 de julho de 2005. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, ano CXLII, n. 134, 14 jul. 2005.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei 10.257, 10 jul., 2001. Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6%20Calizaya>. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de fiscalização** – sintético, n. 046.097/2012-0. Fiscalização 1419/2012. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/Fiscobras2013/anexo2/SINTETICOS/sint%C3%A9tico_2012_1419.pdf. Acesso em: 23 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.786, de 27 de dezembro de 2018**. Altera as Leis n.º 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para disciplinar a resolução do contrato por inadimplemento do adquirente de unidade imobiliária em incorporação imobiliária e em parcelamento de solo urbano. Brasília: Congresso Nacional, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13786.htm. Acesso em: 23 mai. 2023.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. **PIB Brasil e Construção Civil**. Informações sobre o PIB Brasil e da Construção Civil de acordo com os dados oficiais divulgados pelo IBGE. Brasília: CBIC, 2014. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/pib-e-investimento/pib-brasil-e-construcao-civil>. Acesso em: 13 abr. 2023.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. Expectativas para o crédito imobiliário com as mudanças no SBPE promovidas pela Resolução n.º 4676/2018. **Agência CBIC**, Brasília, 01 nov. 2018. Disponível em: <https://cbic.org.br/expectativas-para-o-credito-imobiliario-com-as-mudancas-no-sbpe-promovidas-pela-resolucao-n-4676-2018>. Acesso em: 13 abr. 2023.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. **Distratos na incorporação imobiliária**: entenda a nova legislação. Brasília: CBIC, 2019. Disponível em: https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Cartilha_Distratos_na_Incorporacao_Imobiliarias.pdf. Acesso em: 13 abr. 2023.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. Proposta do governo para reforma tributária isenta vendas de imóveis. **Agência CBIC**, Brasília, 21 jul. 2020. Disponível em: <https://cbic.org.br/proposta-do-governo-para-reforma-tributaria-isenta-vendas-de-imoveis>. Acesso em: 13 abr. 2023.

CANDAU, Joel. Bases antropológicas e expressões mundanas da busca patrimonial: memória, tradição e identidade. **Revista Memória em Rede**, Pelotas, v.1, n.1, dez. 2009/mar. 2010.

CAPASSO, Marcelo Mota; PEQUENO, Renato. A falência seletiva do plano diretor de Fortaleza. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 763-786, mai./ago. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/zTPXFZXzDpT35nfnJGKw5ss/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 31 mai 2021. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5114>.

CARLOS, Ana Fani Alessandrini. **Espaço-tempo da vida cotidiana na metrópole**. 2ª ed. revisada. São Paulo: FFLCH/USP, 2017.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papyrus, 1998.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. **Disciplina Urbanística da Propriedade**: o lote e seu destino. 3ª ed. São Paulo: Pillares, 2010.

CEARÁ. Governo do Estado. Secretaria da Cultura do Estado. Coordenadoria de Patrimônio Cultural e Memória. **Parecer técnico**: processo 05991060/2020. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2020.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: UNESP, 2001.

CHUVA, Márcia Regina Romeiro. **Os Arquitetos da Memória**: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930-1940). Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

CONGRESSO INTERNACIONAL DOS ARQUITETOS MODERNOS. **Carta de Atenas**. Atenas: CIAM, 1933. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

COSTA, Lúcio. Parecer referente à Igreja de Nossa Senhora do Outeiro, de 26/07/1943. *In*: IPHAN/ Ministério da Cultura. (org.) PESSÔA, José. **Lúcio Costa**: documentos de trabalho. Rio de Janeiro: IPHAN, 2004. p. 47-52.

CULLINGWORTH, J. Barry. **The political culture of planning**. American land use planning in comparative perspective. Nova Iorque e Londres: Routledge, 2005.

CUREAU, Sandra. O patrimônio cultural brasileiro e seus instrumentos de proteção. *In*: MARQUES, C.; MEDAUAR, O.; SILVA, S. (orgs.). **O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 167-182.

DUARTE, Romeu. **Parecer técnico do Condomínio do Edifício Philomeno**. Solicitante: Nasser Hissa Arquitetos Associados. Fortaleza, jul. 2017.

EMPRESA divulga imagens de projeto da roda-gigante na Praia de Iracema. **G1**, Fortaleza, 29 mar. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/empresadivulga-imagens-de-projeto-da-roda-gigante-na-praia-de-iracema.ghtml>. Acesso em: 3 nov. 2018.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ/Minc-Iphan, 2005.

FORTALEZA. **Lei nº 6.148, de 17 de novembro de 1986**. Institui normas e conservação ao imóvel onde viveu o escritor, jornalista e poeta Jäder de Carvalho, na forma que indica. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 1986.

FORTALEZA. Lei Ordinária nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992. Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDU-FOR e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano XXXIX, n. 9.788, 20 jan. 1992.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 7.813**, de 30 de outubro de 1995. Dispõe sobre a composição, atribuições, organização e funcionamento da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor-CPPD, e dá outras providências. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 1995.

FORTALEZA. Decreto nº 9.978, de 07 de novembro de 1996. Dispõe sobre o regimento interno da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano XLIV, n. 10.985, 21 nov. 1996.

FORTALEZA. Lei Ordinária nº 8.023, de 20 de junho de 1997. Dispõe sobre a proteção ao patrimônio histórico-cultural do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano XLV, n. 11.208, 14 out. 1997a.

FORTALEZA. Lei Ordinária nº 8.047, de 24 de julho de 1997. Altera os incisos I e II do Art. 2º da Lei Nº 7813, de 30 de outubro de 1995, que dispõe sobre a composição, atribuições e funcionamento da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano XLV, n. 11.161, 8 ago. 1997b.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 8.608**, de 26 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 2001.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 8.692**, de 31 de dezembro de 2002. Altera as Lei n. 8.419, de 13 de março de 2000, e 8.608, de 26 de dezembro de 2001, e dá outras providências. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 2002.

FORTALEZA. Lei nº 8.867, de 08 de julho de 2004. Dispõe sobre o tombamento histórico e cultural do imóvel onde funcionava a 10ª Companhia de Guarda, a 25ª Circunscrição do Serviço Militar e a Comissão Regional de Obras – CRO 10, na forma que indica. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LII, n. 12.918, 16 set. 2004.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 7.987**, de 23 de dezembro de 1996 consolidada – 2006. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2006a.

FORTALEZA. Decreto nº 11.966 de 11 de janeiro de 2006. Dispõe sobre o Tombamento Histórico e Cultural do Colégio Doroteias, na forma que indica. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LIII, n. 13.253, 24 jan. 2006b.

FORTALEZA. Decreto nº 11.960 de 11 de janeiro de 2006. Dispõe sobre o Tombamento Histórico e Cultural do Edifício São Pedro, na forma que indica. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LIII, n. 13.253, 24 jan. 2006c.

FORTALEZA. Lei Ordinária nº 9.347, de 11 de março de 2008. Dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico-cultural e natural do município de Fortaleza, por meio do tombamento ou registro, cria o Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico-cultural (COMPHIC) e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LV, n. 13.787, 1 abr. 2008a.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Cultura. **Instrução de tombamento municipal para o Colégio Doroteias**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2008b.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LVI, n. 14.020, 13 mar. 2009.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Cultura. **Instrução de tombamento municipal para a Igreja de São Pedro**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2010a.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Cultura. **Parecer n. 15/2010**. Projeto de Restauro de arquitetura e adequação de uso do Colégio das Doroteias. Solicitante: JJ Participações LTDA. Fortaleza, 10 nov. 2010b.

FORTALEZA. Decreto nº 12.985, de 16 de agosto de 2012. Dispõe sobre a proteção do Patrimônio Histórico-Cultural, por meio do Registro dos Festejos de São Pedro dos Pescadores, no Livro das Celebrações, na forma que indica. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LX, n. 14.860, 22 ago. 2012a.

FORTALEZA. Decreto nº 12.984, de 16 de agosto de 2012. Dispõe sobre o Tombamento Histórico e Cultural do imóvel da Igreja de São Pedro dos Pescadores, na forma que indica. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LX, n. 14.859, 21 ago. 2012b.

FORTALEZA. Decreto nº 13.002, de 27 de setembro de 2012. Revoga o Decreto nº 12.984 de dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LX, n. 14.890, 04 out. 2012c.

FORTALEZA. Decreto nº 13.032 de 10 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a proteção do Patrimônio Histórico-Cultural, através do tombamento da Igreja de São Pedro dos Pescadores, na forma que indica. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LX, n. 14.942, 21 dez. 2012d.

FORTALEZA. Ata da 39ª Reunião do Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico Cultural - (COMPHIC). **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LX, n. 14.940, 19 dez. 2012e.

FORTALEZA. Ata da 40ª Reunião do Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico Cultural - (COMPHIC). **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LX, n. 14.940, 19 dez. 2012f.

FORTALEZA. Decreto nº 13.037 de 10 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a proteção do Patrimônio Histórico-Cultural, através do tombamento do prédio do Colégio Doroteias, na forma que indica. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LX, n. 14.942, 21 dez. 2012g.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 101, de 30 de dezembro de 2011. Modifica a Lei Complementar n. 62, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LX, n. 14.919, 23

jan. 2012h.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 106**, de 18 de abril de 2012. Cria o Instituto de Planejamento Urbano de Fortaleza (IPLANFOR) e dá outras providências. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 2012i.

FORTALEZA. Decreto nº 13.033 de 10 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a proteção do Patrimônio Histórico-Cultural, por meio da Declaração de Relevante Interesse Cultural do Conjunto Urbano do bairro Jacarecanga. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LX, n. 14.942, 21 dez. 2012j.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Cultura. **Proteção do conjunto urbano**: centro histórico. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, dez. 2013a.

FORTALEZA. Decreto nº 13.262, de 02 de dezembro de 2013. Altera o Decreto Nº 11.159 de 18 de março de 2002 que dispõe sobre a composição dos membros natos da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor – CPPD. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.177, 09 dez. 2013b.

FORTALEZA. Decreto nº 13.159, de 23 de maio de 2013. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação o bem imóvel que indica e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LX, n. 15.043, 27 mai. 2013c.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 184, de 19 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a competência, estrutura e organização do Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor), criado pela Lei nº 0106, de 18 de abril de 2012, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.429, 19 dez. 2014a.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 176, de 19 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.429, 19 dez. 2014b.

FORTALEZA. Decreto nº 13.389, de 07 de julho de 2014. Declara de utilidade pública as obras para implantação dos serviços de drenagem, terraplenagem e pavimentação da Avenida Miguel Aragão, no trecho compreendido entre a Rua "D" do Conjunto Aracapé e a Rodovia Dr. Mendel Steinbruch, Bairro Aracapé, localizados no Município de Fortaleza/CE. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.320, 17 jul. 2014c.

FORTALEZA. Decreto nº 13.402, de 18 de agosto de 2014. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação o bem imóvel que indica e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.341, 18 ago. 2014d.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 202, de 13 de maio de 2015. Altera o Anexo V – Limites das Áreas de Preservação dos Recursos Hídricos do Município de Fortaleza, regulamentado pelo § 2º do art. 61 da Lei Complementar n. 0062, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, com redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar n. 0101, de 30 de dezembro de 2011. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.523, 18 mai. 2015a.

FORTALEZA. Lei Ordinária nº 10.333, de 1 de abril de 2015. Dispõe sobre a transferência do

direito de construir de que trata o Título III, Capítulo IX, Seção IV, do Plano Diretor Participativo (PDP), Lei Complementar nº 0062/2009. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.499, 09 abr. 2015b.

FORTALEZA. Lei Ordinária nº 10.335, de 1 de abril de 2015. Dispõe sobre a outorga onerosa de alteração de uso do solo de que trata o art. 222 da Lei Complementar nº 0062/09, que institui o Plano Diretor Participativo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.499, 09 abr. 2015c.

FORTALEZA. Lei Ordinária nº 10.431, de 22 de dezembro de 2015. Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 10.335/2015, que dispõe sobre a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo de que trata o art. 222 da Lei Complementar nº 0062/2009, que institui o Plano Diretor Participativo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.678, 30 dez. 2015d.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Cultura. **Instrução de tombamento**: Edifício São Pedro. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, ago. 2015e.

FORTALEZA. Síntese das proposições estratégicas. **Revista Fortaleza 2040**, Fortaleza, v. 7, n. 3, 2016a. Disponível em:
http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_revista-sintese-das-propagacoes-estrategicas_23-05-2016.pdf. Acesso em: 3 nov. 2019.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Iplanfor – Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Fortaleza 2040**: Plano Mestre Urbanístico, de Mobilidade e Meio Ambiente - versão preliminar. Apresentação em powerpoint realizada em 30 mar. 2016 no auditório da Assembleia Legislativa do Ceará. Fortaleza: Iplanfor, 2016b.

FORTALEZA. Decreto nº 13.928, de 12 de dezembro de 2016. Declara de interesse social, para fins de regularização fundiária o bem imóvel que indica e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXII, n. 15.923, 28 dez. 2016c.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Ata da 81ª reunião da CPPD realizada no dia 06 de dezembro de 2016d**. p. 1-16. Disponível em:
<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/536-reunioes-posteriores-a-lei-complementar-n-062-2009-plano-diretor>. Acesso em: 14 jun. 2023

FORTALEZA. Decreto nº 13.284, de 01 de junho de 2016. Regulamenta o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXII, n. 15.787, 13 jun. 2016e.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB**: arrecadação e despesa. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2016f. Disponível em:
<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: 10 mar. 2021.

FORTALEZA. **Projeto de Lei Complementar nº0001/2016, de 03 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 2016g.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 243, de 21 de dezembro de 2017. Altera o art. 313 da Lei n. 062, de 02 de fevereiro de 2009, Lei do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXIII, n. 16.171, 29 dez. 2017a.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017. Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXIII, n. 16.078s, 11 ago. 2017b.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB**: arrecadação e despesa. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2017c. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: 10 mar. 2021.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Ata da 89ª reunião da CPPD realizada no dia 06 de setembro de 2017d**. p. 1-14. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/dados-abertos/ata_89%C2%AA_reuniao_cppd.pdf. Acesso em: 14 jun. 2022

FORTALEZA. Lei Complementar nº 250, de 3 de julho de 2018. Modifica a Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXIV, n. 16.299, 12 jul. 2018a.

FORTALEZA. Decreto nº 14.291, de 11 de setembro de 2018. Declara de interesse social, para fins de regularização fundiária os bens imóveis que indica e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXIV, n. 16.350, 25 set. 2018b.

FORTALEZA. Decreto nº 14.299, de 08 de outubro de 2018. Altera a redação do art. 1º. do Decreto nº 14.166 de 09 de fevereiro de 2018 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXIV, n. 16.365, 17 out. 2018c.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB**: arrecadação e despesa. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2018d. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: 10 mar. 2021

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **OUC Fortaleza**: Sumário Executivo. QUANTA Consultoria, Fortaleza, 29 mai. 2018e. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/dados-abertos/reuniao-cppd/apresentacao_de_estudo_para_identificacao_delimitacao_e_definicao_de_areas_prioritarias_para_o_desenvolvimento_de_operacoes_urbanas_consorcizadas_-_oucs_em_fortaleza.pdf. Acesso em: 14 jun. 2022.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. 98ª Reunião Extraordinária da CPPD realizada no dia 29 de maio de 2018f. **Apresentação de estudo para**

identificação, delimitação e definição de áreas prioritárias para o desenvolvimento de Operações Urbanas Consorciadas - OUCs em Fortaleza. p. 1-60.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 277, de 23 de dezembro de 2019. Altera a Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município.** Fortaleza, CE, ano LXV, n. 16.658, 27 dez. 2019a.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 281, de 23 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a ampliação dos limites da ZPA 3 - Zona de Preservação Ambiental do Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba, promove alterações na Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município.** Fortaleza, CE, ano LXV, n. 16.658, 27 dez. 2019b.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 285, de 27 de dezembro de 2019. Modifica a Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009, que institui o Plano Diretor Participativo de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município.** Fortaleza, CE, ano LXV, n. 16.659, 30 dez. 2019c.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB:** arrecadação e despesa. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2019d. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: 10 mar. 2019e.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Procuradoria Geral do Município. **Parecer n. 08/2019-Processo Administrativo Disciplinar n. 247216/2018**, de 25 fev. 2019. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2019e.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 282, de 23 de dezembro de 2019. Altera a ZEDUS Centro - Trecho 2, disposta na Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município.** Fortaleza, CE, ano LXV, n. 16.658, 27 dez. 2019f.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Cultura. Coordenação de Patrimônio Histórico Cultural. **Parecer técnico n. 055/2020**, de 01 jun. 2020. Avaliação para tombamento da Chácara Salubre. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2020a.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Cultura. **Instrução de tombamento:** Casarão dos Gondim. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, set. 2020b.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Manual de Estratégia, gestão e governança:** 2017-2020. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2020c. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/manuais/manual_de_gestao_seuma_2017-2020.pdf. Acesso em: 13 mai. 2022.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Boletim negócios urbanos:** indústrias de transformação/construção. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, nov. 2020d. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/negocios-urbanos/boletim_negocios_urbanos_05_-

_setores_industrias_de_transformacao_e_construcao_nov_2020.pdf. Acesso em: 21 mai. 2022.

FORTALEZA. Decreto nº 14.668, de 08 de maio de 2020. Declara de Utilidade Pública, para fins de desapropriação os bens imóveis que indica e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXV, n. 16.748, 11 mai. 2020e.

FORTALEZA. Decreto nº 14.787, de 04 de setembro de 2020. Declara de Interesse Social, para fins de regularização fundiária os bens imóveis que indica e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXVI, n. 16.847, 16 set. 2020f.

FORTALEZA. Decreto nº 14.852, de 20 de novembro de 2020. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação os bens imóveis que indica e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXVI, n. 16.910, 25 nov. 2020g.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Ata da 145ª reunião da CPPD realizada no dia 17 de dezembro de 2020h**. p. 1-5. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/536-reunioes-posteriores-a-lei-complementar-n-062-2009-plano-diretor>. Acesso em: 21 mai. 2022.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano. Célula de Negócios Urbanos. **Relatório N° 11/2020i**. p. 1-5. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/536-reunioes-posteriores-a-lei-complementar-n-062-2009-plano-diretor>. Acesso em: 21 mai. 2022.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB: arrecadação e despesa**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2020j. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: 10 mar. 2020.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano. Célula de Negócios Urbanos. **Relatório N° 01/2020k**. p. 1-5. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/536-reunioes-posteriores-a-lei-complementar-n-062-2009-plano-diretor>. Acesso em: 21 mai. 2022

FORTALEZA. Ata de Reunião Ordinária do Conselho de Proteção do Patrimônio Histórico e Cultural (COMPHIC) de 14 de outubro de 2020. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXVI, n. 16.944, 07 jan. 2021a.

FORTALEZA. Decreto nº 14.945, de 10 de março de 2021. Altera o Decreto N° 11.159 de 18 de março de 2002 que dispõe sobre a composição dos membros natos da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor - CPPD. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXVI, n. 16.991, 10 mar. 2021b.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACS) emitidos**. Atualizado em 05 mar. 2021c. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/negocios->

urbanos/05.03.2021_ACOMPANHAMENTO_DE_CEPACs_CANAL.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB**: arrecadação e despesa. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2021d. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso em: 10 mar. 2021.

FORTALEZA. Mensagem nº 0069, de 17 de novembro de 2021. *In*: FORTALEZA. **Projeto de Lei Complementar nº 70**, de 17 de novembro de 2021. Altera a Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009, na forma que indica. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 2021e.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano. Célula de Normatização. **Relatório Nº 04/2022a**. p. 1-28. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/dados-abertos/reuniao-cppd/137-reuniao/anexo_01_rel_04_2022_cenor.pdf. Acesso em: 21 jan. 2023.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 333, de 14 de setembro de 2022. Dispõe sobre o instrumento urbanístico da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, previsto na Lei Complementar nº 062/2009, Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), e na Lei Complementar nº 236/2017, Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXVIII, n. 17.415, 16 set. 2022b.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 343, de 22 de dezembro de 2022. Altera a Lei Complementar n.º 333, de 14 de setembro de 2022, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, ano LXVIII, n. 17.485, 23 dez. 2022c.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Ata da 142ª reunião da CPPD realizada no dia 27 de julho de 2022d**. p. 1-21. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/536-reunioes-posteriores-a-lei-complementar-n-062-2009-plano-diretor>. Acesso em: 14 jun. 2023.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB**: arrecadação e despesa. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2022e. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/383-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-fundurb>. Acesso: em 10 mar. 2021.

FRANÇA. Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques. **Journal officiel de la République Française**. Paris, 46^o année, n. 3, 4 jan. 1914. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=BeCTXY!k!KFtBypwTpoz>. Acesso em: 13 mar. 2021.

FRANÇA. Loi n. 83-8, du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. **Journal Officiel de la République**

Française. Paris, 115^o année, n. 7, 9 jan. 1983. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=T7boZeJLGAL\\$N3!pe4v5](https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=T7boZeJLGAL$N3!pe4v5). Acesso em: 13 mar. 2021.

GOIS, Rodolfo Anderson Damasceno. **Planejamento e participação:** o caso a Luos 2016 e do Fortaleza 2040. 2018. 262 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/38992>. Acesso em: 23 mai. 2022.

GOMES, Marcos Pinto Correia. **O plano diretor de desenvolvimento urbano** – após o Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: [s.n.], 2006. Disponível em: https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2013/01/Plano_Diretor_Desenvolvimento_Urbano.pdf. Acesso em: 26 jun. 2020.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. A construção social da memória na moderna Fortaleza. *In:* AGUIAR, Odílio Alves.; BATISTA, José Élcio.; PINHEIRO, Joceny de Deus. **Olhares contemporâneos:** cenas do mundo em discussão na universidade. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2001. p. 174-189.

GRUPO protesta contra demolição da Praça Portugal e remoção de árvores. **G1**, 09 mar. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/ceara/noticia/2014/03/grupo-protesta-contrademolicao-da-praca-portugal-e-remocao-de-arvores.html>. Acesso em: 23 mai. 2023.

HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite:** território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna:** uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates** - Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, n. 39, p. 48-64, 1996.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Os limites do capital.** São Paulo: Boitempo, 2013.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado.** Rio De Janeiro: Editora Revan, 2010.

HIRSCHMAN, Albert. **A Retórica da Intransigência:** perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2008.** Rio de

Janeiro, v. 18, 2008. Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/54/paic_2015_v25.pdf. Acesso em: 25 mai. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2015**. Rio de Janeiro, v. 25, 2015. Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/54/paic_2015_v25.pdf. Acesso em: 25 mai. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Informativo Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2017**. Rio de Janeiro, v. 27, 2017. Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/54/paic_2017_v27_informativo.pdf. Acesso em: 25 mai. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Informativo Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2020**. Rio de Janeiro, v. 30, 2020. Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/54/paic_2020_v30_informativo.pdf. Acesso em: 25 mai. 2023

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Inventário Nacional de Referências Culturais**: manual de aplicação. Apresentação de Célia Maria Corsino. Introdução de Antônio Augusto Arantes Neto. Brasília: IPHAN, 2000.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Coletânea de Leis sobre Preservação do Patrimônio**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2006

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Bens tombados e processos de tombamento em andamento**. Lista atualizada em 16/09/2016. [s.l]: IPHAN, 2016. Disponível em:

http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista_Bens_Tombados_marco_2016.pdf. Acesso em: 13 abr. 2021.

JERONYMO, Vanice. Companhia Melhoramentos de São Paulo e Companhia Brasileira de Cimento Portland Perus: fragmentos de matérias e memórias. **Revista Restauero**, São Paulo, v. 1, n. 1, [n.p], jan.-jun. 2017. Disponível em: <https://revistarestauero.com.br/companhia-melhoramentos-de-sao-paulo-e-companhia-brasileira-de-cimento-portland-perus-fragmentos-de-materias-e-memorias>. Acesso em: 23 mai. 2023.

JEUDY, Henri-Pierre. **Memórias do social**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

LEFEBVRE, Henri. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1998.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 4.ed. São Paulo: Centauro, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **Metaphilosophy**. London and New York: Verso, 2016.

LEMIEUX, Cyril. Problematizar. *In*: PAUGAM, Serge (coord.). **A pesquisa sociológica**. Petrópolis: Vozes, 2015.

LOJKINE, Jean. Existe uma renda fundiária urbana? *In*: FORTI, Reginaldo. (org.). **Marxismo e Urbanismo capitalista**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979. p. 81-91.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LONDRES, Cecília. Referências Culturais: Base para Novas Políticas do Patrimônio. *In*: IPHAN. **Inventário Nacional de Referências Culturais**: manual de aplicação. Brasília: IPHAN, 2000. p. 11-21. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/manual_inrc_2000.pdf. Acesso em: 01 jun. 2021.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento urbano, democracia e participação popular**: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza (2003- 2008). 2011. 450 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Sociologia, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Gestão do patrimônio cultural brasileiro e tombamento. *In*: MARQUES, Cláudia; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange (org.). **O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 153-166.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1981.

MAYUMI, Lia. Resgatar das ruínas: a casa bandeirista do Itaim Bibi. **Revista Restauro**, edição de lançamento, n. 0, n.p., nov. 2016. Disponível em: <https://revistarestauro.com.br/resgatar-das-ruinas-a-casa-bandeirista-do-itaim-bibi>. Acesso em: 06 jan. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Apontamentos sobre o poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 5, n.18, jul./set. 2021. p. 385-404. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/bandeirademello2021/461>. Acesso em: 13 mar. 2023.

MENESES, Gabriela. Zonas de preservação do patrimônio ainda não estão valendo. **O Povo**, Fortaleza, 24 de nov. de 2012. Disponível em: <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2012/11/24/noticiasjornalfortaleza,2959783/zonas-de-preservacao-do-patrimonio-ainda-nao-estao-valendo.shtml>. Acesso em: 10 de jun. 2022

MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. *In*: SUTTI, Weber (coord.). **I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural**: sistema nacional de patrimônio cultural – desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão.

Brasília: IPHAN, p. 25-39, 2012.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. A cidade, a paisagem, o belo. *In*: MARQUES, C.; MEDAUAR, O.; SILVA, S. (org.). **O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 80-88.

MOTTA, Lia. **Patrimônio urbano e memória Social**: práticas discursivas e seletivas de preservação cultural – 1975 a 1990. Dissertação (Mestrado em Memória Social e Documento) – Universidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 168. 2000. Disponível em: <http://www.repositorio-bc.unirio.br:8080/xmlui/bitstream/handle/unirio/12610/Dissert%C3%A7%C3%A3o%20Lia%20Motta%20UNIRIO%202000.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 mar 2021.

MOTTA, Lia.; THOMPSON, Analucia. **Entorno dos bens tombados**. Rio de Janeiro: IPHAN/ DAF/ COPEDOC, 2010. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/SerPesDoc4_EntornoBensTombados_m.pdf. Acesso em: 15 mar. 2021.

MPCE PROMOVE audiência pública para debater Lei de Uso e Ocupação do Solo. MPCE – Ministério Público do Estado do Ceará. Assessoria de Imprensa. Fortaleza, 01 ago. 2017. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/2017/08/mpce-promove-audiencia-publica-para-debater-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo>. Acesso em: 23 mai. 2023.

MPCE RECOMENDA que presidente da Câmara Municipal de Fortaleza retire da pauta de votação projeto de lei da LUOS. MPCE – Ministério Público do Estado do Ceará. Assessoria de Imprensa. Fortaleza, 07 ago. 2017. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/tag/centro-de-apoio-operacional>. Acesso em: 21 mai. 2023.

NASCIMENTO, José Clewton do. Um panorama da arquitetura tradicional do Ceará, a partir do relatório de João José Rescala, de 1941. **Fórum Patrimônio**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 36-51, 2012. Disponível em: <https://docplayer.com.br/57208925-Um-panorama-da-arquitetura-tradicional-do-ceara-a-partir-do-relatorio-de-joao-jose-rescala-de-1941.html>. Acesso em: 15 mar 2021.

NASCIMENTO, Thatiany. Última chácara colonial em Fortaleza é interditada por risco de queda e família vive impasse. **Diário do Nordeste**, 10 jul. 2022. <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/ultima-chacara-colonial-em-fortaleza-e-interditada-por-risco-de-queda-e-familia-vive-impasse-1.3253488>. Acesso em: 10 jul. 2022.

NOVO Náutico terá shopping, hotel e torres comerciais. **O Povo**, 26 abr. 2013. Disponível em: <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/economia/2013/04/26/noticiasjornaleconomia,3045815/novo-nautico-tera-shopping-hotel-e-torres-comerciais.shtml>. Acesso em: 23 mai. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Normas de Quito**. Reunião sobre Conservação e Utilização de Monumentos e Lugares de Interesse Histórico e Artístico. Quito: OEA, 1967. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Normas%20de%20Quito%201967.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

OLIVEIRA, Christian Dennys Monteiro de. **Turismo Religioso**. São Paulo: Editora Aleph, 2004.

OLIVEIRA, Sara. PGM questiona tombamento da Igreja de São Pedro. **O Povo**. Fortaleza, 3 ago. 2013. Disponível em: <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2013/08/03/noticiasjornalcotidiano,313104312/pgm-questiona-tombamento-da-igreja-de-sao-pedro.shtml>. Acesso: 13 abr. 2019.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Jannan Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, nov./dez. 2011.

PEQUENO, Renato. Projetos e obras da Copa 2014 diante da política urbana de Fortaleza. *In*: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato; PINHEIRO, Valéria. **Fortaleza: os impactos da Copa do Mundo de 2014**. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2015. p.17-55.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa Sampaio; Desafios para a implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 485-505, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/14819/10809>. Acesso em: 02 jul. 2020.

PONTUAL, Virgínia; PEREIRA, Juliana Melo. As práticas do urbanismo modernista e da conservação urbana na cidade do Recife: dilemas, confrontos e o Plano de Gabaritos de 1965. **Oculum Ensaios**, Campinas, n.13, p. 98-111, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/144>. Acesso em: 29 abr. 2021. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v0n13a144>

PINHEIRO, Maria Lucia Bressan. Origens da noção de preservação do patrimônio cultural no Brasil. **Risco**, São Carlos, v. 3, n. 2, p. 4-14, 2006. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44654/48274>. Acesso em: 29 abr. 2021.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

POULOT, Dominique. **Uma história do patrimônio no Ocidente, séculos XVIII-XXI: do monumento aos valores**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

PRADO FILHO, Francisco Octavio de Almeida. Tombamento: espécie de servidão administrativa. *In*: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício (coord.). **Intervenções do Estado**. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p.-.

PROMOTORES de justiça questionam vereadores sobre contradições entre o projeto da LUOS e o Plano Diretor de Fortaleza. MPCE – Ministério Público do Estado do Ceará. Assessoria de Imprensa. Fortaleza, 13 jul. 2017. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/tag/relator>. Acesso em: 21 mai. 2023.

PROPOSTAS de emendas ao Projeto de Lei Complementar nº 001/2016. Proponente: Sociedade Civil. Fortaleza, 12 dez. 2016.

RABELLO, S. **O Estado na preservação dos bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro:

IPHAN, 2009. Disponível em:

http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/SerRee_OTombamento_m.pdf. Acesso em: 15 mar. 2021.

RABELLO, S. **Buenos Aires**: preservando a cidade através do planejamento urbano. *In*: RABELLO, S. A sociedade em busca do seu Direito. Rio de Janeiro, 23 out. 2014. Disponível em: <https://www.soniarabello.com.br/buenos-aires-preservando-a-cidade-atraves-do-planejamento-urbano>. Acesso em: 15 mar. 2021.

RECIFE. Prefeitura Municipal. **Decreto nº 27, de 15 de julho de 1946**. Recife: Prefeitura Municipal do Recife, 1946. Disponível em: <http://legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/00027/>. Acesso em: 6 abr. 2021.

RECIFE. **Lei Ordinária nº 2.590, de 24 de novembro de 1953**. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1953. Disponível em: <http://legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/02590/>. Acesso em: 6 abr. 2021.

RECIFE. **Lei Ordinária nº 13.957, de 26 de setembro de 1979**. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1979. Disponível em: <http://legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/13957/>. Acesso em: 6 abr. 2021.

RECIFE. **Lei Ordinária nº 14.511, de 17 de janeiro de 1983**. Lei de Uso e Ocupação do Solo – versão consolidada com alterações até 26/12/1985. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1985. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1983/1451/14511/lei-ordinaria-n-14511-1983-define-diretrizes-para-o-uso-e-ocupacao-do-solo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 6 abr. 2021.

RECIFE. **Lei Ordinária nº 16.176, de 09 de abril de 1996**. Lei de Uso e Ocupação do Solo. Versão consolidada com alterações até 19/06/2013. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1996. Disponível em: <http://legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16176/>. Acesso em: 6 abr. 2021.

RECIFE. **Lei Ordinária nº 16.284, de 22 de janeiro de 1997**. Imóveis Especiais de Preservação. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1997. Disponível em: <http://legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16284/>. Acesso em: 6 abr. 2021.

RECIFE. Prefeitura Municipal. **Lista atual dos Imóveis Especiais de Preservação - IEPs**. Imóveis Especiais de Preservação – IEP classificados pela Lei 16.284/97. Recife: Prefeitura Municipal do Recife, 2016. Disponível em: http://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/relacao_ieps_2016.pdf. Acesso em: 6 abr. 2021.

RECIFE. Prefeitura Municipal. Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural – DPPC. **Plano de Preservação do Patrimônio Cultural do Recife**: Diagnóstico das Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Cultural/ ZEPH – Sítio Histórico de Santo Antônio e São José, v. 1, revisão 1. Recife: Prefeitura Municipal do Recife, 2020a. Disponível em: https://conselhodacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2020-12/VOL%201_Diagn%C3%B3stico%20ZEPH-10%20e%2014_FINAL%20R1.pdf. Acesso em: 1 mar. 2021

RECIFE. Prefeitura Municipal. Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural – DPPC.

Plano de Preservação do Patrimônio Cultural do Recife: Diagnóstico das Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Cultural/ ZEPH; Imóveis Especiais de Preservação – IEPs. Apresentação em powerpoint realizada em nov. 2020. Recife: Prefeitura Municipal do Recife, 2020b. Disponível em:
<https://licenciamento.recife.pe.gov.br/sites/default/files/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20do%20Plano%20de%20Pres.%20do%20Patrim%C3%B4nio%20Cultura-%20DPPC.%20CDU-27.11.20.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2021

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. Inflexão ultraliberal e a financeirização da ordem urbana brasileira: explorando algumas hipóteses. *In*: RIBEIRO, L. C. Q (org.). **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2020. 1ª ed. p. 371 – 418.

ROSA, Sara Vieira. *et al.* Regulação para desregulamentação: novos e velhos instrumentos urbanísticos. *In*: ROLNIK, R. *et al.* (orgs.). **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. São Paulo: FAUUSP, 2018. Disponível em: https://observasp.files.wordpress.com/2018/04/cidadestadocapital_virt_low.pdf. Acesso em: 26 jun. 2020.

RUFINO, Beatriz. **Incorporação da Metrópole:** transformações na produção imobiliária e do espaço na Fortaleza do século XXI. São Paulo: Annablume, 2016.

SALES, Pedro Manuel Rivaben. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 2. Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica. **Arquitextos**, Texto Especial nº 300. São Paulo, Portal Vitruvius, abril 2005. Disponível em:
<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp300.asp>. Acesso em 17 nov 2022.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas** – coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 21-42.

SANT'ANNA, Márcia. **Da cidade-monumento à cidade documento:** a norma de preservação de áreas urbanas no Brasil 1937-1990. Salvador: Oiti Editora, 2014.

SÃO PAULO (estado). Resolução SC-24, de 03 de junho de 1995. CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado**. São Paulo, SP, Poder Executivo, Seção I, 06 jun. 1995b.

SÃO PAULO (estado). Comunicado: Ata 1840 da sessão ordinária do Condephaat, de 20 de junho de 2016. **Diário Oficial do Estado**. São Paulo, SP, Poder Executivo, Seção I, 06 jul. 2016. Disponível em:
https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2016%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fjulho%2f06%2fpag_0063_8QOH0KBU8D4RJeAEPEEKOLFFDLN.pdf&pagina=63&data=06/07/2016&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100063. Acesso em: 13 mar. 2023.

SÃO PAULO (estado). CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo. **Casa do Bandeirante**. São Paulo: CONDEPHAAT, 2022a. Disponível em: <http://condephaat.sp.gov.br/benstombados/casa-do-bandeirante>. Acesso em: 13 mar. 2023.

SÃO PAULO (estado). CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo. **Parque do Povo**. São Paulo: CONDEPHAAT, 2022b. Disponível em: <http://condephaat.sp.gov.br/benstombados/parque-do-povo>. Acesso em: 13 mar. 2023.

SÃO PAULO (estado). CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo. **Acervo da Estrada de Ferro Perus–Pirapora**. São Paulo: CONDEPHAAT, 2022c. Disponível em: <http://condephaat.sp.gov.br/benstombados/acervo-da-estrada-de-ferro-perus-pirapora>. Acesso em: 13 mar. 2023.

SÃO PAULO (município). **Lei nº 11.732, de 15 de março de 1995**. Operação urbana Faria Lima. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1995a. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11732-de-14-de-marco-de-1995>. Acesso em: 1 dez. 2022.

SÃO PAULO (município). **Lei nº 13.769, de 13 de setembro de 2002**. Plano diretor estratégico. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2002. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002>. Acesso em: 01 dez. 2022.

SÃO PAULO (município). **Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004**. Operação urbana consorciada Faria Lima. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2004. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13769-de-26-de-janeiro-de-2004>. Acesso em: 1 dez. 2022.

SCIFONI, Simone. Cultura e problemática urbana. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandrini (org.). **Crise urbana**. São Paulo: Contexto, 2015. p. 129-142.

SCIFONI, Simone. O patrimônio como negócio. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandrini; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (orgs.). **A cidade como negócio**. 1ª ed. São Paulo: Editora Contexto, 2018. p. 209-226.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. **Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo, n. 57, p. 77-92, 1980. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/boletim-paulista/article/view/1044>. Acesso em: 15 mar. 2021.

SMITH, Neil. **The new urban frontier: gentrification and the revanchist city**. London and New York: Routledge, 1996.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

TOPALOV, Christian. **La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis**.

Ciudad de México: Edicol, 1979.

TOPALOV, Christian. **Ganancias y rentas urbanas**: elementos teóricos. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1984.

VELHO, Gilberto. Patrimônio, negociação e conflito. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 237-248, abr. 2006. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132006000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 abr. 2021.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-93132006000100009>.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: FAUUSP, 2005. Disponível em:
http://www2.fau.usp.br/fau/outras/galeria/paginas/0508_a_ilusao_do_pd_villaca.pdf. Acesso em: 26 jun. 2020.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1998.

XIMENES, Victor. Condomínio Ponta Mar terá apartamentos de R\$ 8,7 milhões a R\$ 17 milhões. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 14 dez. 2021. Disponível em:
<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colunistas/victor-ximenes/condominio-ponta-mar-tera-apartamentos-de-r-87-milhoes-a-r-17-milhoes-1.3170728>. Acesso em: 31 mai. 2023.

ZUKIN, Sharon. Paisagens Urbanas Pós-Modernas: mapeando cultura e poder. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**: Cidadania, Brasília, n. 24, 1996, p. 205-219.