



HOTEL INTERNACIONAL REIS MAGOS: ESTUDO DE APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE PARA A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO MODERNISTA EM NATAL/RN¹.

REIS MAGOS INTERNATIONAL HOTEL: STUDY FOR THE PRESERVATION OF MODERNIST HISTORICAL HERITAGE USING URBAN POLITICS INSTRUMENTS IN NATAL/RN.

Flávia Laranjeira Costa de Assis

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU-UFRN)

flavialaranjeira@gmail.com

Raissa Camila Salviano Ferreira

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU-UFRN)

raissacamilasf@gmail.com

RESUMO

Inaugurado em 1965, o Hotel Internacional Reis Magos (HIRM) foi o primeiro estabelecimento de hospedagem de grande porte e de alto nível inaugurado no RN. De arquitetura declaradamente modernista, o HIRM encontra-se atualmente abandonado e degradado, não obstante as enfáticas reivindicações da população sobre a destinação da edificação. Encontra-se em elaboração nesse momento os estudos do processo de tombamento do IPHAN, mas questiona-se também se seria o tombamento o único caminho para a proteção do Hotel: É possível conciliar as políticas de desenvolvimento urbano e econômico com as políticas de preservação do patrimônio cultural utilizando-se dos instrumentos normativos vigentes? Como aplicar os instrumentos de gestão urbana previstos no Plano Diretor de Natal para resolver esse tipo de conflito? Nesse sentido, este estudo objetiva analisar as potencialidades de aplicação dos instrumentos do Plano Diretor de Natal para a construção de uma política urbana que contemple a preservação do patrimônio cultural e a memória coletiva; tomando como objeto de estudo o Hotel Internacional Reis Magos. Constatou-se que o Plano Diretor de Natal não concebe o patrimônio cultural como um recurso ao desenvolvimento econômico, refletindo uma visão fragmentada de patrimônio urbano, cidade e políticas públicas, desconsiderando também o seu sentido social e o direito à memória coletiva urbana.

Palavras-chave: Hotel Internacional Reis Magos. Função Social da Propriedade. Estatuto da Cidade. Plano Diretor de Natal. Transferência do Direito de Construir.

ABSTRACT

Opened in 1965, Reis Magos International Hotel (HIRM) was the first large and high level lodging establishment starting in Rio Grande do Norte. Symbol of a modernist architecture, the Hotel is currently abandoned and degraded. Despite the studies of the governmental organ to protect the building, another questions emerge about the many possible ways to protect the Hotel: It is possible to reconcile the urban and economic development policies with policies to preserving the cultural heritage using the existing legal instruments? How to apply urban management tools of the Urban Master Plan to resolve this type of conflict? This study aims to analyze the potential application of urban regulation instruments for the construction of an urban policy that addresses the preservation of cultural heritage and collective memory; taking as object of study the Reis Magos International Hotel. It is noted that the Natal's Urban Master Plan doesn't conceive the cultural heritage as a resource for economic development, reflecting a fragmented view of urban heritage, city and public policy, also disregarding their social sense and the right to collective urban memory.

Keywords: Reis Magos International Hotel. Social function of property. City's Statute. Urban Master Plan. Right to build transfer.

¹ ASSIS, F. L. C.; FERREIRA, R. C. S. Hotel Internacional Reis Magos: Estudo de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para a preservação do patrimônio histórico modernista em Natal/RN. In: 11º SEMINÁRIO NACIONAL DO DOCOMOMO BRASIL. Anais... Recife: DOCOMOMO_BR, 2016.



1. INTRODUÇÃO

Há cerca de três anos, no ano de 2013, a cidade de Natal foi surpreendida com a notícia da possível demolição do Hotel Internacional Reis Magos (HIRM). Inaugurado em 1965 durante a gestão do governador Aluísio Alves, como parte da iniciativa do governo federal de promover a indústria do turismo no Nordeste brasileiro, este foi o primeiro estabelecimento de hospedagem de grande porte e de alto nível inaugurado na cidade, sendo considerado um marco do início da atividade turística no Rio Grande do Norte – que findou por se consolidar como o carro-chefe das atividades econômicas tanto da capital como do estado até hoje. De arquitetura declaradamente modernista, o edifício conta com as curvas, pilotis, jardins e cobogós tão característicos do período – pelo menos por enquanto: fechado desde 1995, o HIRM encontra-se atualmente abandonado e degradado, não obstante as enfáticas reivindicações da população sobre a destinação da edificação que vão desde a segurança pública até a paisagem litorânea e o desenvolvimento urbano da área.

Neste momento, o prédio encontra-se protegido da demolição sob a tutela do tombamento provisório emitido pela Secretaria Estadual de Cultura do RN (Fundação José Augusto – FJA), enquanto a superintendência regional do IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) elabora os estudos para concluir o processo de tombamento definitivo. No dia 28 de janeiro deste ano, o caso do HIRM passou por novo julgamento na cidade de Recife, onde a Justiça Federal concedeu, por unanimidade, a manutenção do parecer favorável à não-demolição da edificação enquanto não for concluído o processo de tombamento do IPHAN – sendo importantíssimo ressaltar a participação dos movimentos sociais nessa conquista, notadamente o Coletivo [R]Existe Reis Magos, no sentido de fazer a conexão entre a comunidade e o poder público e de exercer pressão popular sobre a resolução do conflito. Mas seria o tombamento o único caminho para a proteção do Hotel? Sabemos que o conceito de Função Social da Propriedade, trazido da Constituição Federal de 1988 e consolidado no Estatuto da Cidade, tem por finalidade proteger os interesses da coletividade em detrimento de interesses particulares, subordinando o direito de propriedade às diretrizes do Plano Diretor Municipal. Por interesses da coletividade entende-se, aqui, a busca pela qualidade do meio urbano e da qualidade de vida das pessoas que ali habitam, a partir do adequado aproveitamento do solo urbano e da preservação de suas características históricas, culturais e ambientais, a fim de que todos tenham acesso igualitário à cidade e aos recursos, equipamentos e infraestrutura por ela oferecidos; incluindo portanto preocupações tanto com o patrimônio cultural quanto com o desenvolvimento local. Além disso, existe um conjunto de instrumentos que visa coibir a retenção especulativa do imóvel urbano, a exemplo da Transferência de Potencial Construtivo e o IPTU Progressivo no Tempo, e que permitem inclusive sua aplicação articulada com o instrumento do tombamento. E todos esses conceitos e instrumentos encontram-se previstos no atual Plano Diretor de Natal (PDN), em vigor desde 2007 – muito embora nenhum desses exemplos tenha passado por qualquer regulamentação até o presente momento.

Surge então o questionamento: É possível conciliar as políticas de desenvolvimento urbano e econômico com as políticas de preservação do patrimônio cultural utilizando-se dos instrumentos normativos vigentes? Como aplicar os instrumentos de gestão urbana previstos no Plano Diretor de Natal para resolver esse tipo de conflito? Nesse sentido, este estudo objetiva analisar as potencialidades de aplicação dos instrumentos do Plano Diretor de Natal para a construção de uma política urbana que contemple a preservação do patrimônio cultural e a memória coletiva; tomando como objeto de estudo o Hotel Internacional Reis Magos, na Praia do Meio, atualmente o maior ícone do Movimento Moderno remanescente na capital do RN. A pesquisa toma por referência os marcos da legislação urbanística vigente nas três esferas (federal, estadual e municipal), como foco no PDN/2007 e tomando por exemplo as iniciativas progressistas de municípios como Curitiba/PR e São Paulo/SP, que já se aventuram na utilização desses instrumentos de maneira pioneira no país.



2. O HOTEL INTERNACIONAL REIS MAGOS: ÍCONE DA ARQUITETURA MODERNISTA E SÍMBOLO DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO NO RN

Inaugurado no ano de 1965 na Praia do Meio, o Hotel Internacional Reis Magos é fruto da primeira leva de políticas de incentivo à indústria do turismo no Rio Grande do Norte, graças à criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) no Estado que propiciou o financiamento e construção de equipamentos e infraestrutura turística no litoral. Teve projeto arquitetônico de autoria dos reconhecidos arquitetos pernambucanos Waldecy Pinto, Antônio Didier e Renato Torres.

A região da Praia do Meio, apesar de ter surgido inicialmente como uma colônia de pescadores (como a maioria das ocupações em áreas de praias), já era um local conhecido e frequentado pela elite natalense desde a década de 1910, tendo seu momento de auge com a inauguração do HIRM nos anos 1960. O Reis Magos foi o primeiro hotel a ocupar terrenos lindeiros à praia. Até então as praias urbanas mais frequentadas eram Areia Preta, que possuía casas de veraneio, e a Praia do Meio, somente até o trecho conhecido como Ponta do Morcego. Nesse caso, a acessibilidade era o fator principal (BENTES SOBRINHA, 2001). O terreno para localização do HIRM foi escolhido com a ajuda dos arquitetos responsáveis pela elaboração do projeto arquitetônico, optando-se pela Praia do Meio em detrimento de outros terrenos oferecidos ao longo do que hoje é a Via Costeira, considerando as melhores condições de infraestrutura existentes tais como “(...) acesso e dos serviços d’água potável, pavimentação das vias, (...) a proximidade do centro da cidade e dos principais pontos turísticos, inclusive o Forte dos Reis Magos” (TRIGUEIRO et al., 2014).

Figura 1 – Vista panorâmica do HIRM e da Praia do Meio nos anos 1960.



Fonte: TRIGUEIRO et al, 2014.

Figura 2 – Vista panorâmica do HIRM e da Praia do Meio nos anos 1960.



Fonte: TRIGUEIRO et al, 2014.

A cidade de Natal assiste o seu crescimento direcionar-se fortemente na direção sul a partir dos anos 1980, estimulado tanto pela construção dos grandes conjuntos habitacionais do governo quanto pela contínua provisão de infraestrutura de base turística no sentido do litoral sul². São marcos dessa época a construção do complexo hoteleiro e parque de preservação ambiental Via Costeira-Parque das Dunas (1983), a Estrada de Ponta Negra/Rota do Sol conectando a capital às praias dos municípios do litoral oriental do RN e a construção do Aeroporto Augusto Severo, em Parnamirim (1980). O direcionamento da atividade turística para o sul se fortaleceu com a construção desses acessos viários, passando a concentrar toda a rede de hotelaria e restaurantes voltados ao público externo. Assim, enquanto a Praia de Ponta Negra e o Morro do Careca se consolidavam como símbolos do turismo de sol e mar no litoral potiguar, as praias do litoral leste como Areia Preta e Praia do Meio (onde localiza-se o HIRM) foram se designando cada vez mais como locais de atendimento à população local, perdendo aos

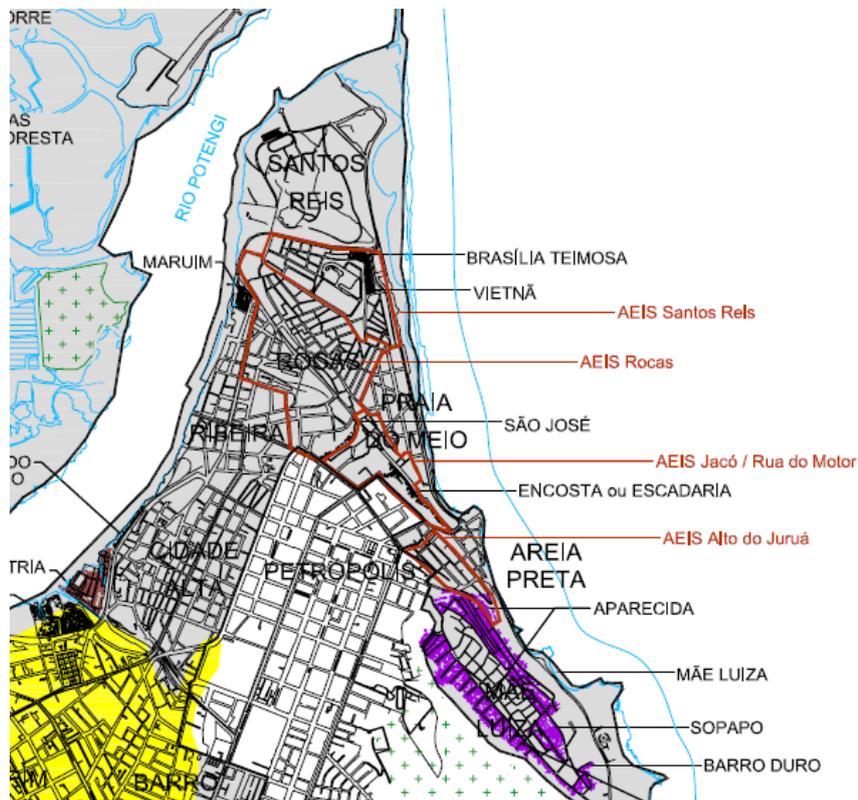
² Diferentemente do crescimento no sentido norte, baseado majoritariamente na profusão de conjuntos habitacionais e loteamentos, gerando uma tendência de expansão horizontalizada com acesso precário a equipamentos, infraestrutura e serviços urbanos e malha viária deficiente.



poucos seu papel de grande centro turístico atrativo para visitantes de outros locais ou mesmo como polo atrativo local para visitantes de outros bairros da cidade.

Atualmente, essa faixa litorânea entre os bairros de Areia Preta e Praia do Meio configura uma ilha de bairros de elite rodeados de zonas de interesse social. De acordo com o atual Plano Diretor da cidade de Natal, em vigor desde 2007 (NATAL, 2007), são quatro as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) delimitadas em torno de Areia Preta e Praia do Meio: AEIS Santos Reis, Rocas, Jacó/Rua do Motor e Alto do Juruá. O PDN também destaca a presença das favelas de Brasília Teimosa, Vietnã, São José, Encosta/Escadaria e Aparecida dentro dessas AEIS. Além disso, incide sobre a região também a Zona Especial de Interesse Turístico 3 – Praia do Meio, criada a fim de proteger a paisagem daquele trecho de litoral e que na prática significa uma restrição ao limite de gabarito imposto aos imóveis edificadas na região de acordo com o previsto na Lei nº 3.639/1987 que a regulamenta. Por último, caracterizando mais uma das particularidades da região, existem ainda duas Zonas de Proteção Ambiental aguardando regulamentação em seu entorno (07 – Forte dos Reis Magos e 10 – Mãe Luiza).

Figura 3 – Detalhe do Plano Diretor de Natal (2007). Localização dos bairros de Areia Preta e Praia do Meio, na Zona Leste de Natal/RN. Destacados, em vermelho, as Áreas Especiais de Interesse Social e em preto as favelas da região.



Fonte: NATAL, 2007.

Aqui é interessante observar o contexto da região: marcado pela estratificação social e pela atuação dos mais diferentes agentes (que obviamente manifestam diferentes interesses quanto ao desenvolvimento do bairro), a Praia do Meio abriga boa parte da população de alta renda da cidade em suas torres luxuosas à beira-mar ao mesmo tempo que é cercada por bairros e ocupações de baixa renda – e também onde a segregação social e espacial dos habitantes da cidade pode ser verificada facilmente em qualquer ponto da praia. Além disso, o bairro apresenta, dentro de seu perímetro ou no seu entorno imediato, áreas de interesse social, zonas de proteção ambiental e áreas de interesse turístico, previstas ou regulamentadas em leis ou no próprio Plano Diretor de Natal. O conjunto dessas



características configuram um cenário de conflito em relação aos interesses sobre os potenciais de desenvolvimento local, havendo uma clara disputa por espaço entre as elites e as populações locais e divergências conceituais sobre o sentido de “progresso” adequado para a região. Além disso, toda a fragilidade desse cenário também implica em características específicas de ordenamento urbano para a região, limitando profundamente o potencial construtivo dos terrenos e gerando enormes pressões do mercado imobiliário formal no sentido de flexibilizar essas regulamentações e de promover a efetiva verticalização da faixa de praia – fenômeno urbano amplamente conhecido que tende por expulsar paulatinamente as populações originais desses bairros à medida que as ocupações das elites avançam sobre o território. Nesse cenário de conflitos de interesses e de estagnação do desenvolvimento turístico nessa área, o HIRM acabou por encerrar seu funcionamento no ano de 1995, ficando de pé, contudo, a estrutura da edificação. Ao longo dos últimos vinte anos, portanto, o prédio vem sofrendo danos à sua estrutura devido sobretudo ao abandono e desinteresse do atual proprietário – que desde o princípio deixou claro que havia adquirido o imóvel pelo interesse estratégico da localização do lote, e não pelo conjunto da edificação. Isso, juntamente com a ausência do poder público no sentido de promover a conservação adequada do patrimônio arquitetônico urbano e ao mesmo tempo coibir a retenção especulativa do imóvel, resultaram no pedido de demolição solicitado pelos proprietários à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo no ano de 2013.

Em vista da possibilidade de perda de uma edificação considerada tão marcante e simbólica no âmbito da arquitetura modernista do Rio Grande do Norte, surgiu um movimento de reação inicialmente acadêmico (capitaneado pelo Departamento de Arquitetura da UFRN), mas que se expandiu rapidamente entre os estudantes, a comunidade acadêmica mais ampla, os arquitetos e a posteriori a sociedade natalense como um todo. A primeira peça de defesa da manutenção do HIRM foi a elaboração de um parecer técnico, feito por professores da UFRN (TRIGUEIRO et al., 2014), a respeito da legitimidade e representatividade do edifício enquanto exemplar da arquitetura modernista do nordeste do Brasil. São seis aspectos principais que tornam o HIRM um exemplar “paradigmático” do modernismo, segundo o parecer elaborado pela UFRN: o esquema de ocupação do lote, a concepção volumétrica, integração interior/exterior e fluidez espacial, adequação da arquitetura às características do clima tropical, estrutura independente, e a integração das artes.

A organização social se concretiza no Coletivo [R]Existe Reis Magos, mobilizado a princípio para impedir a demolição da estrutura do HIRM, mas que apresenta também crescente atuação na cidade na promoção de ideias de requalificação e restauração do patrimônio cultural urbano e dos espaços públicos. A organização horizontal e comunitária do Coletivo tem permitido a conexão entre os diversos atores envolvidos, em busca de construir coletivamente um ideal de requalificação para a área utilizando-se da estrutura do Hotel, discutindo as possibilidades de reuso que possam atender às demandas da comunidade e torná-lo um equipamento que contribua para o desenvolvimento social local. Ressalta-se aqui a pressão popular exercida através do Coletivo [R]Existe Reis Magos, ressaltando e legitimando a importância simbólica, arquitetônica e urbanística do Hotel. Dentre as várias vitórias obtidas, o Coletivo teve atuação fundamental no parecer do Juiz Dr. Mário Jambo, favorável à manutenção da estrutura do HIRM (ou seja, impedindo a demolição da edificação) até que se conclua algum processo de tombamento em qualquer instância, dos que já se encontram em análise no âmbito federal e municipal.

3. ALTERNATIVAS AO TOMBAMENTO: POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

A preservação do patrimônio histórico e arquitetônico inserido no meio ambiente urbano – compreendidos mais amplamente como patrimônio cultural – está sempre submetida às tensões entre preservação e desenvolvimento urbano. A preservação do patrimônio cultural deve se adequar às políticas urbanas, incorporando novas dinâmicas de produção da cidade, sem prejuízo da proteção dos



bens culturais. Essa adequação atende aos princípios propostos pelo Estatuto da Cidade para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a saber, da garantia do direito a cidades sustentáveis e da proteção e recuperação do meio ambiente natural e construído, bem como do patrimônio cultural. Assim, a decisão sobre a preservação de edifícios ou de determinados trechos do tecido urbano da cidade deve levar em conta os critérios históricos, mas também socioculturais que conectam as pessoas a estes bens e que configuram a efetiva representatividade de seu valor cultural – sendo essencial nesse processo a participação da sociedade no âmbito da gestão democrática da cidade a fim de garantir a proteção dos bens culturais assim definidos pelo conjunto da comunidade.

A Constituição Federal de 1988 é o grande marco onde a questão urbana passou a tomar forma legal definida na legislação brasileira. No tocante à propriedade³, a Constituição estabelece que este direito é garantido desde que a propriedade atenda a sua função social, anunciando que existem algumas regras para o exercício desses direitos que vão condicioná-los aos termos estabelecidos nos incisos da lei. Da simples leitura percebe-se que o direito individual absoluto perde espaço para o direito social: isto quer dizer que a propriedade é protegida desde que cumpra seu papel dentro da sociedade. A definição do conceito de função social da propriedade estabelece o privilégio de interesses coletivos ou difusos sobre o direito de propriedade, ao colocar como limites a este direito a preservação ambiental, a utilização adequada de recursos naturais e a garantia do bem-estar de usuários ou vizinhos, e também a preservação do patrimônio cultural e a criação de áreas especiais de interesse histórico nas cidades. Essas são medidas que exigem uma atuação conjunta de mecanismos de proteção edilícia e de regulação do uso e ocupação do solo; e, para tanto, o Estatuto da Cidade (Lei da Política Urbana Brasileira – nº 10.257/2001) propõe a utilização de instrumentos que incluem no rol de suas finalidades contribuir com a preservação e manutenção do patrimônio arquitetônico no espaço urbano.

Contudo, o instrumento mais utilizado com vistas à proteção do patrimônio edificado nas cidades continua a ser o tombamento – instrumento de preservação mais antigo e consolidado da política cultural brasileira, em vigor desde 1937. Este é, também, um dos instrumentos mais questionados no que diz respeito à eficácia das políticas públicas de preservação do patrimônio cultural, sendo acusado de “congelar” as possibilidades de reuso e requalificação de edificações antigas e também de prejudicar os proprietários dos imóveis tombados no tocante ao exercício do seu direito de propriedade, havendo inúmeros conflitos sobre desapropriação e indenização sem que haja uma contrapartida aos proprietários desses imóveis de interesse histórico no sentido de compensação às limitações sofridas. É nesse ponto onde a combinação de instrumento de proteção do patrimônio histórico e as políticas de desenvolvimento e ordenamento urbano devem se encontrar, a fim de buscar atingir os ideais da função social da cidade e da propriedade, utilizando o tombamento como parte das políticas urbanas de preservação do patrimônio cultural e desenvolvimento local juntamente com outros instrumentos disponíveis no Plano Diretor Municipal. Moretti (2006) ressalta a importância da inclusão do tombamento nas políticas urbanas municipais:

O tombamento continua tendo sua importância, especialmente em duas situações. A primeira, ao se tratar de um processo de tombamento voluntário, quando o instrumento está associado a um reconhecimento do valor cultural do bem. A segunda hipótese, na qual o tombamento cumpre um papel primordial, diz com os casos nos quais há uma tensão muito grande entre a necessidade de preservação do valor cultural e a especulação imobiliária indutora de interesses na destruição do bem. Neste último caso, a imobilidade trazida com o tombamento é a melhor forma de garantir a preservação do bem. (...) Vale ressaltar que, mesmo nesses casos, não é aconselhável o uso do tombamento como único instrumento. Sua combinação com instrumentos compensatórios ameniza a insatisfação decorrente da limitação ao direito de propriedade e evita questionamentos judiciais, tornando mais eficaz a

³ Na Constituição Federal de 1988, o direito de propriedade está previsto no caput do artigo 5º, inserido no Capítulo I (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos) (BRASIL, 1988).



preservação (MORETTI, 2006, p.113).

Ao reafirmar o papel central do Plano Diretor como ‘espinha-dorsal’ da regulação urbanística das cidades, o Estatuto da Cidade promove o fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização, regulamentando uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, incluindo aí preocupações com a qualidade do meio ambiente urbano, bem como do patrimônio cultural e natural das cidades.

De fato, o proprietário de um imóvel tem o direito, garantido constitucionalmente, de usar, gozar e dispor de sua propriedade, cabendo-lhe construir ou não sobre o seu imóvel, transformando-o de maneira que lhe permita utilizá-lo conforme as suas necessidades ou aumentar-lhe o valor econômico. Contudo, esse direito de construir pode sofrer determinadas limitações administrativas, impondo ao proprietário a obrigação de usar a propriedade conforme o condicionamento a ele imposto pelo Poder Público, que para isso pode se valer de determinados instrumentos jurídicos que condicionam a propriedade no tocante à edificação. Alguns exemplos desses instrumentos são o zoneamento e o estabelecimento de índices urbanísticos, notadamente o coeficiente de aproveitamento e a taxa de ocupação do solo urbano. Além disso, a propriedade pode sofrer outras limitações de interesse coletivo que impeçam o proprietário de atingir o potencial construtivo previsto pela legislação urbanística municipal para o seu imóvel, por razões de seu valor artístico, turístico, cultural, paisagístico, histórico ou ecológico. Ou seja, estando diante de um imóvel que possua esses atributos, que são os fundamentos para a preservação e manutenção dessa propriedade, é obrigação do Poder Público adotar formas legais de preservá-la e mantê-la adequadamente.

O tombamento, portanto, é a mais séria restrição ao direito de propriedade, depois da desapropriação. Ele impõe a função social da propriedade sobre os interesses privados e especulativos, assegurando a designação do interesse coletivo aos bens particulares, onde o bem privado passa à categoria de bem de interesse público que, conseqüentemente, deve ser preservado para garantir a permanência de sua memória. Sendo inevitável, portanto, o uso de instrumentos de limitação de direitos como o tombamento, Moretti (2006) afirma ser necessário conciliar a utilização de instrumentos compensatórios aos proprietários como parte do plano para o sucesso do esforço de preservação.

Ora, as limitações decorrentes do tombamento incidem especialmente sobre o direito de construir (modificar, destruir e reconstruir) e não sobre a propriedade, a qual deve atender à sua função social. Em casos de tensão com interesses especulativos imobiliários justamente o interesse mais afetado diz com a impossibilidade de aproveitar o coeficiente máximo de ocupação do terreno no qual se encontra o bem imóvel tombado. Sendo possível exercer o direito de construir em outro local, enfraquecidos ficam os argumentos pela desapropriação indireta e o dever de indenizar decorrente de limitações passíveis de afetar o valor econômico do bem. A transferência do direito de construir, enquanto instrumento de compensação, auxilia na diminuição dos fatores de tensão, sendo mais facilmente aceitas as limitações impostas para garantir o cumprimento da função social da propriedade (MORETTI, 2006, p.115).

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade veio estabelecer normas de ordem pública e interesse social que visam regular o uso da propriedade urbana em prol de um aproveitamento sustentável do espaço urbano; a fim de regulamentar o crescimento urbano na direção de um desenvolvimento mais equitativo, sustentável e justo. Na construção de cidades democráticas, essa Lei é de importância fundamental no ordenamento do espaço urbano, pois veio legitimar a participação popular nas decisões referentes ao planejamento municipal: até então, essa área da política urbana funcionava de maneira pouco sistemática e estava envolta por controvérsias de várias ordens; por conseguinte, ao assinalar o bem-estar de seus habitantes como objetivo fundamental, o Estatuto insere nesse contexto a preocupação com o patrimônio cultural urbano. A aprovação do Estatuto da Cidade consolidou a



ordem constitucional quanto ao controle popular do desenvolvimento urbano, visando reorientar a ação do poder público, do mercado imobiliário e da sociedade, de acordo com novos critérios urbanísticos, econômicos, sociais e ambientais tendo em vista a condução do processo de gestão democrática das cidades, contando com ampla participação popular.

Por outro lado, a utilização de instrumentos como a Transferência do Direito de Construir, com vistas à implementação e gestão do patrimônio histórico urbano, demonstra a clara preocupação com a efetivação do direito à cidade e à memória coletiva, sem contudo inculir danos ou prejuízos de qualquer espécie aos proprietários dos terrenos envolvidos. A escolha deste trabalho pela Transferência do Direito de Construir é a grande potencialidade que esse instrumento apresenta para a implementação de espaços protegidos em área urbana, onde a limitação do direito de construir em um lote acaba por interferir na plena utilização da propriedade conforme o desejado. Tendo em vista o alto custo com a desapropriação dos terrenos, a possibilidade de transferir o potencial construtivo resulta em uma forma de compensação às limitações impostas, sem gastos ao Poder Público e sem prejuízos aos proprietários, facilitando assim a gestão dos espaços culturais e históricos remanescentes na mancha urbana. Sendo assim, a transferência do direito de construir é um instrumento que possibilita o privilégio dos interesses coletivos ou difusos, mas garantindo o exercício do direito de propriedade.

4. POSSIBILIDADES (REAIS) DE SOLUÇÃO DO CONFLITO: O PLANO DIRETOR DE NATAL E A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A Transferência de Potencial Construtivo, também denominada Transferência do Direito de Construir, consiste em um instrumento de ordenação, regulação e controle do uso do solo. Ele passou a receber a devida atenção a partir da promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), conquanto já existam registros de sua aplicação por parte de administrações municipais isoladamente desde a década de 1980, a exemplo de Curitiba/SC e Belo Horizonte/MG. Disciplinado pelo artigo 35 desta Lei, este é um dos instrumentos presentes no Estatuto que confirmam a separação do direito de propriedade do direito de construir, buscando a efetivação da função social da cidade e da propriedade em detrimento dos interesses individuais, conforme já vinha sendo discutido no âmbito do direito urbanístico desde a década de 1970.

O objetivo declarado da transferência do direito de construir é viabilizar a preservação de imóveis ou áreas de importante valor histórico ou ambiental. O Estatuto da Cidade prevê a utilização desse instrumento quando o imóvel em questão for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, para a preservação (quando o imóvel for considerado de interesse histórico, paisagístico, ambiental, social ou cultural), ou ainda para servir a programas de regularização fundiária, para a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (BRASIL, 2001), definindo as condições que o imóvel deverá apresentar para que exista a possibilidade de transferência do direito de construir.

Certas limitações fatalmente atingirão o potencial construtivo, restringindo, conseqüentemente, o direito de construir, e findando por restringir o direito de uso do imóvel pelo proprietário. Como medida de compensação, nesse caso, através da transferência do direito de construir, a legislação poderá autorizar o proprietário a exercer esse direito em outro imóvel de sua propriedade ou até mesmo aliená-lo a outrem, que poderá dele se utilizar, segundo determinado pela legislação urbanística municipal, assegurando a reposição da integralidade do seu direito de propriedade. Ou seja, a transferência atua como medida compensatória ao proprietário que está impossibilitado de exercer plenamente, em seu imóvel, o direito de edificar. Existe também a possibilidade de o grau de restrição imposto ao imóvel ser de tal monta que imponha ao Poder Público o dever de desapropriá-lo, devido ao fato de inviabilizar o seu usufruto pelo proprietário, e se o Poder Público retira todo uso possível do imóvel ele deve, conseqüentemente, indenizar o proprietário pela desapropriação,



destacando do valor do imóvel o potencial construtivo a ele inerente.

Segundo Gasparini (2005), ao menos na teoria, este instrumento é de fácil aplicação e deveria resolver de maneira simples e eficiente a condição dos imóveis que, devido aos motivos elencados acima, passaram a sofrer restrições quanto à utilização do seu potencial construtivo. O proprietário simplesmente venderia o equivalente do potencial construtivo que não lhe é permitido utilizar e seria, assim, ressarcido pela desvalorização econômica de seu imóvel; ao passo que o Poder Público, por sua vez, estaria isento do eventual pagamento de indenização ou mesmo de custos de desapropriação, pois com a transferência do direito de construir, o proprietário não poderia alegar nenhum tipo de desvalorização econômica que os justificasse (pelo menos em tese)⁴. Entretanto, na prática, a aplicação do instrumento implica em diversos outros fatores. Caberá ao Plano Diretor, ou à Lei Municipal específica, delimitar a área onde esse instrumento urbanístico poderá ser aplicado, visando equilibrar o adensamento e os equipamentos públicos, já que estes são, em tese, proporcionais ao número de habitantes de uma determinada zona⁵.

O Plano Diretor de Natal de 2007 trata, nos artigos 66 a 70, Capítulo III, Título V (Dos Instrumentos Para a Gestão Urbana), do instrumento Transferência de Potencial Construtivo. Ele prevê que o proprietário de um imóvel, impedido de utilizar o potencial construtivo básico em razão de determinadas limitações urbanísticas poderá transferir esse potencial não utilizável mediante prévia autorização do Poder Público Municipal, com ou sem transferência da titularidade do imóvel. As limitações urbanísticas citadas são relativas à proteção e preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental, para imóveis situados em Zonas de Proteção Ambiental, na Zona Especial de Preservação Histórica (ZEPH), em áreas declaradas non-aedificandi, áreas destinadas à implantação de equipamentos públicos ou destinadas a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social (NATAL, 2007).

No caso específico do HIRM, com todas as restrições à edificabilidade daquele terreno impostas pelo ordenamento urbano da região (Área de Controle de Gabarito, Zona Especial de Interesse Turístico 3, Área Especial de Interesse Social), fatalmente o potencial construtivo do terreno prejudica-se. O fator primordial ali é a legislação da ZET-3 que trata da proteção da paisagem litorânea urbana, impondo uma restrição de gabarito máximo às edificações de 7,50 m a partir da altura da faixa de praia. Nessas Áreas de Controle de Gabarito as edificações terão que obedecer a um limite de altura pré-determinado em função de diversos fatores, mesmo que a região seja passível de adensamento. Ou seja, mesmo que fosse possível nesse momento demolir a edificação existente, a construção de um novo empreendimento sairia prejudicada pela limitação no exercício do direito de construir imposta àquele imóvel, findando por inviabilizar novas empreitadas – mas ao mesmo tempo abrindo as portas para a possibilidade de aplicação da Transferência de Potencial Construtivo como uma alternativa mais vantajosa economicamente para o proprietário e adequada socialmente ao desenvolvimento urbano da região, deixando a edificação livre para receber outros usos mais adequados às demandas da comunidade. Fazendo uma rápida simulação do potencial construtivo do lote do HIRM nos cenários de adensamento e de controle de gabarito para construções novas, comparativamente à situação atual, temos:

⁴ Por outro lado, a aplicação do instrumento transferência do direito de construir também não contempla os custos de manutenção com os imóveis requisitados para fins de preservação, quer seja de caráter histórico, cultural, ambiental, social ou paisagístico. Esses custos podem, inclusive, ultrapassar as compensações financeiras obtidas com a transferência de potencial construtivo.

⁵ Macruz e Moreira (2002) relatam ainda a possibilidade de a propriedade receptora do potencial construtivo, transferido de outro imóvel, estar inserida em zona onde já exista previsão da outorga onerosa do direito de construir. Sendo este o caso, o proprietário que tiver o intuito de construir acima do coeficiente básico de aproveitamento poderá optar pelo instituto que lhe seja mais vantajoso do ponto de vista econômico. Em outras palavras, ele poderá edificar naquele imóvel, ou comprar solo, edificando acima do índice único definido para a zona, respeitando o coeficiente máximo de aproveitamento definido pela lei de zoneamento até o limite previsto pela outorga onerosa do direito de construir e utilizando-se do potencial construtivo recebido no lugar do pagamento da outorga.



Tabela 1 – Simulações do potencial construtivo utilizável e transferível para o Hotel Internacional Reis Magos: construção existente, cenário de Zona Adensável e cenário de Controle de Gabarito (atual).

Área do terreno: 9.408,35m ²			
CENÁRIOS:	Edificação existente	Zona Adensável (coeficiente de aproveitamento do bairro 2,5 = potencial construtivo máximo)	Controle de gabarito/cenário atual (Hmáx=7,50m = potencial construtivo mínimo)
Potencial construtivo utilizável (estimativa de área construída)	1.921,38m ²	23.520,87m ²	15.053,36m ²
Potencial construtivo transferível (estimativa)	21.599,49m ²	0	8.467,51m ²
Taxa de ocupação do lote (máx.)	20%	80%	80%
Quantidade de pavimentos (máx.)	04	03	02

Fonte: elaboração própria a partir de dados de NATAL, 2007.

O que a tabela nos mostra é que, no cenário da edificação existente, o Hotel Internacional Reis Magos já ultrapassa o limite de gabarito imposto pela legislação com seus quatro pavimentos, muito embora não utilize o potencial construtivo todo disponível (taxa de ocupação de cerca de 20%). Sendo assim, seriam passíveis de transferência nesse cenário cerca de 21.599,49m² para qualquer bairro da Zona Adensável da cidade. Simulando a construção de um novo empreendimento, o coeficiente de aproveitamento do bairro de Areia Preta é de 2,5, resultando em um potencial construtivo total para esse terreno (de área de 9.408,35m²) de cerca de 23.520,87m². Imaginando uma construção que ocupasse 80% do lote (máximo previsto no PDN), seria possível edificar até 03 pavimentos; ou até 12 pavimentos com uma ocupação parecida com a atual que beira os 20% - porém, nenhum desses cenários é possível legalmente. Por último, analisando a situação do controle de gabarito, percebe-se que mesmo com a ocupação máxima de 80% do lote, ainda não seria possível atingir o potencial construtivo total do imóvel, sendo passíveis de utilização cerca de 15.053,36m² e ainda sobraria para transferência 8.467,51m². Ou seja, aplicando o instrumento da Transferência do Potencial Construtivo, a situação atual configura o melhor cenário para dar viabilidade econômica a esse potencial construtivo que encontra-se congelado e indisponível ao proprietário.

No PDN, as áreas receptoras estão genericamente definidas como sendo toda a Zona Adensável da cidade, sem que seja especificado exatamente a quantidade de potencial construtivo que cada bairro pode receber, em função dos índices de saturação da infraestrutura existente – o que em tese significa que o proprietário poderia transferir esse potencial construtivo para qualquer área da Zona Adensável da cidade. A autorização para construir acima do coeficiente básico de aproveitamento será concedida através dos instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir ou da Transferência de Potencial Construtivo, segundo previsto no PDN/2007, respeitando os limites máximos estabelecidos nesta Lei para cada bairro. Contudo, o potencial construtivo do terreno, calculado através do coeficiente de aproveitamento de cada bairro (índice que se obtém dividindo-se a área construída pela área do lote), não está levando em consideração o valor venal dos imóveis envolvidos, podendo ocasionar um uso indevido do instrumento para obtenção de lucros exacerbados com a transferência do potencial para áreas de maior valor comercial. Não existe a associação de valor financeiro ao metro quadrado de potencial transferível para cada bairro. Como não existe lei municipal regulamentando a utilização do instrumento, não existe diferença de cálculo de potencial construtivo do terreno e de potencial construtivo transferível; logo, a área do terreno multiplicada pelo coeficiente de aproveitamento do bairro já vale como o potencial construtivo bruto e o transferível, que vão ser iguais⁶.

⁶ A presença do cálculo específico de determinação do potencial construtivo transferível deveria conter, a exemplo de



A utilização da transferência do direito de construir para fins de preservação do imóvel, uma vez que este seja considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural, já vem sendo aplicada em diversos Municípios para os imóveis que são, por exemplo, declarados através do instituto de tombamento de interesse histórico ou paisagístico. Este é exatamente o caso do Hotel Internacional Reis Magos: um ícone da arquitetura moderna do nordeste brasileiro, símbolo do auge da expansão da atividade turística no RN, e ainda assim legado a um abandono que podemos chamar de retenção especulativa do imóvel urbano, onde a especulação imobiliária ganha força sobre o valor cultural do imóvel e entra em conflito com outras possibilidades de requalificação baseadas no desenvolvimento comunitário local. Neste ponto, a Transferência de Potencial Construtivo se apresenta como a melhor opção para a resolução dos conflitos entre os proprietários das terras e o Poder Público Municipal no que diz respeito à manutenção do patrimônio cultural histórico e arquitetônico do município, gerando benefícios a todos: aos proprietários, que poderiam utilizar-se do potencial construtivo de seus lotes em outros locais previamente definidos; à Prefeitura, que não arcaria com despesas de desapropriação; e à população da área e de Natal em geral, que receberia com tudo isso a criação de um novo equipamento urbano de uso coletivo destinado especificamente a atender às demandas colocadas pela comunidade. Assim, têm-se uma alternativa viável para a proteção da memória coletiva em meio urbano, assegurando a preservação dos exemplares de relevante valor arquitetônico sem causar prejuízos aos proprietários e em conformidade com os interesses da coletividade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por mais que a Transferência de Potencial Construtivo esteja prevista em Plano Diretor em Natal desde 1994, a falta de regulamentação não contribui para a realização dos objetivos do instrumento nem para a ampliação de sua utilização, que poderia contribuir enormemente para a proteção do patrimônio municipal, para a regularização fundiária e para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, a exemplo de apenas algumas de suas finalidades. O ideal, neste momento, era que a utilização desse instrumento no caso do Hotel Internacional Reis Magos servisse de exemplo e molde para os estudos de regulamentação da Lei, e que esse processo pudesse contar com ampla divulgação perante a sociedade, de forma a instruir sobre a sua potencialidade e a se mostrar como uma grande resposta à resolução de conflitos e impasses entre o Poder Público e os proprietários de imóveis que sofrem com limitações urbanísticas de diversos tipos na cidade, contribuindo efetivamente para o exercício da função social da cidade e da propriedade conforme previsto na Constituição Federal de 1988, na Lei do Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Natal em vigor.

Possibilita-se, assim, a preservação do patrimônio cultural e da memória coletiva da cidade associada à regulação e ordenamento do solo urbano, concretizando os ideais da função social da propriedade e da cidade no tocante à preservação da memória coletiva, da história da cidade e dos símbolos culturais de um povo. A previsão de aplicação plural e integrada de instrumentos de diferentes naturezas – de preservação de monumentos históricos e indutores do desenvolvimento urbano – reforça a possibilidade de construção de uma política urbana democrática e participativa. As inúmeras contestações feitas ao instituto do tombamento aplicado isoladamente demonstram a insuficiência das políticas públicas de proteção patrimonial de garantir compensação adequada aos proprietários de imóveis com características históricas, especialmente em casos onde há flagrante conflito entre os interesses econômicos e imobiliários e os interesses de desenvolvimento urbano e preservação do patrimônio cultural. É possível, portanto, construir uma política cultural do espaço urbano que acompanhe a regulação do território e o desenvolvimento da cidade.

Curitiba/PR, um fator de correção baseado no valor venal dos terrenos, visando refrear a especulação imobiliária sobre o uso do instrumento e os lucros exacerbados dos proprietários com o uso e a comercialização de seus certificados de potencial. A transferência do direito de construir dos proprietários dos lotes com limitações urbanísticas deve ser uma medida compensatória para os possíveis prejuízos ou danos causados ao direito de construir dos proprietários em seus lotes devido a tais limitações, e não uma forma de obtenção de lucro.



Considerando o prejuízo tanto à população quanto ao poder público causado pela ociosidade de imóveis urbanos (juntamente com o alto custo de serviços e infraestrutura pública ociosos), constata-se que o Plano Diretor de Natal não concebe o patrimônio cultural como um recurso ao desenvolvimento econômico, refletindo uma visão fragmentada de patrimônio urbano, cidade e políticas públicas, desconsiderando também o seu sentido social e o direito à memória coletiva urbana. Espera-se então, com este trabalho, construir um pensamento de integração entre preservação do patrimônio cultural e desenvolvimento urbano, atrelando a noção de função social da propriedade à de memória coletiva e de qualidade de vida urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P. **Produção Hoteleira: as ações do poder público e do setor privado na zona costeira do Rio Grande do Norte**. Trabalho Programado 3. Parte integrante das atividades desenvolvidas no Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, USP, 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Federal nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

GASPARINI, A. **O tombamento e a transferência do direito de construir**. 2005. 136p. Dissertação (mestrado em Direito Urbanístico da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). São Paulo: 2005.

MACRUZ, J. C.; MACRUZ, J. C.; MOREIRA, M. **O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos**. São Paulo: LTr, 2002. 184p.

MORETTI, J. A. Estatuto da Cidade e preservação do meio ambiente urbano. **Cadernos MetrÓpole**, Rio de Janeiro/RJ, n.16, pp.109-120, 2º sem. 2006.

NATAL. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 082**, de 21 de junho de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal, 2007.

TRIGUEIRO, Edja; DANTAS, George; NASCIMENTO, José Clewton do; LIMA, Luiza; PEREIRA, Marizo Vitor; VELOSO, Maísa; VIEIRA, Natália Miranda. **O Hotel Internacional Reis Magos e sua importância histórica, simbólica e arquitetônica**. Natal: 2014.