

# | 167 | AS ZONAS ESPECIAIS NA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: QUESTÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DE SÃO PAULO E SANTO ANDRÉ

*Vanessa Gayego Bello Figueiredo*

## **Resumo**

Uma relação harmônica entre preservação do patrimônio cultural e desenvolvimento socioeconômico é um desafio há muito presente na gestão de sítios históricos. Este artigo discute a articulação entre instrumentos urbanísticos tradicionais, como o plano diretor e as zonas especiais, com o tombamento e diretrizes de preservação do patrimônio. Serão analisadas duas experiências recentes: a ZEPEC – Zona Especial de Preservação Cultural, criada pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo e complementada pelos Planos Regionais em 2004 e a ZEIPP – Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba, instituída pelo Plano Diretor Participativo de Santo André e regulamentada em lei específica em 2007. Enquanto as ZEPECs, embadas ainda numa concepção de monumento e numa visão fragmentada do patrimônio urbano, revelam contradições e descompassos entre os objetivos e diretrizes de preservação e desenvolvimento, a ZEIPP representa um avanço por articular o ordenamento territorial às políticas setoriais de preservação, conservação ambiental e desenvolvimento urbano e socioeconômico, trabalhando na perspectiva do planejamento e gestão integrados e participativos. Alinhada a uma concepção mais atual e abrangente de patrimônio, considera a paisagem culturalmente qualificada como o bem a ser preservado e gerenciado. Este não apenas como exemplar a ser resguardado às futuras gerações, mas também como recurso potencialmente utilizável para o desenvolvimento sustentável das comunidades que nela habitam, dela sobrevivem e desta permanente interação criam fortes laços de identidade, memória e uso, fundamentais para a preservação.

**Palavras-chave:** preservação do patrimônio cultural, zonas especiais, plano diretor, desenvolvimento sustentável, paisagem cultural.

## **A experiência das ZEPECs em São Paulo**

A lei 13.430/02 que institui o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano de São Paulo define, em seu artigo 7º, doze princípios norteadores do planejamento e do desenvolvimento da cidade. Surpreendentemente, não consta entre eles nada a respeito da preservação do patrimônio cultural como princípio estratégico da conservação e valorização das identidades locais, da memória, das tradições, do conhecimento, da história ou da cultura da cidade em seu sentido mais amplo.

Por outro lado, as preocupações voltam-se à “preservação e recuperação do ambiente natural” (Lei 13.430, art.7 inciso IX), eleita como princípio e enfatizada em todo plano, inclusive com a instituição de políticas e instrumentos específicos. Logo após, o artigo 8º define os objetivos gerais decorrentes dos princípios elencados. Dentre eles consta “elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da preservação dos recursos naturais e da

proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico, arqueológico e paisagístico” (inciso IV). É importante ressaltar que a proteção do patrimônio não é compreendida como um objetivo, mas como meio para “elevar a qualidade do ambiente urbano”, que pode ser circunstanciada tanto em seus aspectos estéticos quanto funcionais, o que se ratifica adiante (art. 10º, inciso IX), compondo uma das diretrizes gerais para a política urbana da cidade.

A “ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado” é estabelecida como o objetivo principal da política urbana que será atingido, dentre outras diretrizes, mediante: “a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente e da paisagem urbana” (art. 9º, inciso VI) e a criação de “pontos de atratividade, com a implantação de equipamentos de turismo, eventos e negócios” (art. 9º, inciso IV). Embora a primeira diretriz apresente como função social da cidade a preservação ambiental e da paisagem urbana de modo a favorecer a preservação do patrimônio (esclarecido no art. 91, inciso V), seu objetivo principal volta-se à recuperação ambiental dos espaços públicos e à qualificação visual da paisagem urbana. Esta visão resultará na ação estratégica de “assegurar o adequado controle da interferência visual nas áreas envoltórias de imóveis preservados” (art.90, incisos III), reproduzindo uma prática comum e questionável dos órgãos de preservação, dentre eles o próprio IPHAN, o CONDEPHAAT e o COMPRESP<sup>1</sup>. Posteriormente, a aprovação do conjunto de leis conhecido como “Cidade Limpa”<sup>2</sup> também refletirá essa concepção, propondo a limpeza visual da paisagem urbana, circunscrita às restrições estabelecidas para a veiculação de anúncios publicitários na cidade. A segunda diretriz aponta o direcionamento do turismo para o segmento de eventos e negócios (detalhadas nos artigos 17, 18 e 19), certamente uma das atividades econômicas mais importantes de São Paulo, mas que, por outro lado, revela a desvinculação das ações de preservação do patrimônio cultural enquanto recurso a incrementar o próprio desenvolvimento da cidade.

Nas definições a respeito da função social da propriedade urbana, “elemento constitutivo do direito de propriedade” (art. 12), o plano estabelece aspectos gerais para seu cumprimento: quando atende às “necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, o acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento econômico”; quando seu uso é compatível com a infraestrutura; “com a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural”; e com a “segurança, bem estar e a saúde de seus usuários e

---

<sup>1</sup> O Decreto Estadual 13.426/79 (CONDEPHAAT) estabelecia área envoltória arbitrária de 300 metros em torno de edificações tombadas. Esta disposição foi revogada em 2003, mantendo-se a prática da delimitação de envoltórias caso a caso. Diversos tombamentos do COMPRESP apresentam envoltórias.

<sup>2</sup> LEI Nº 14.017/05 (anúncios no Centro Histórico); LEI Nº 14.049/05 (sinalização turística); LEI Nº 14.223/06 (paisagem).

vizinhos” (art. 11). O artigo 12 ainda exige a subordinação do direito de propriedade às exigências de ordenação do plano diretor e do artigo 151 da Lei Orgânica, compreendendo, dentre outros: “a melhoria da paisagem urbana, a preservação dos sítios históricos, dos recursos naturais e, em especial, dos mananciais de abastecimento de água do Município”. Ainda que de maneira genérica e secundária, a preservação do patrimônio e da paisagem aparece como uma das finalidades da função social da propriedade urbana.

O Plano Diretor organiza o processo de urbanização da cidade em torno de quatro elementos estruturadores e cinco integradores<sup>3</sup>. Constituem elementos estruturadores: a Rede Hídrica Estrutural; a Rede Viária Estrutural; a Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo e a Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidades. Já os elementos integradores são: as Habitações; os Equipamentos Sociais; as Áreas Verdes; os Espaços Públicos e os Espaços de Comércio, Serviço e Indústria. Os equipamentos sociais, “compreendem instalações destinadas à prestação de serviços públicos e privados, voltados ao atendimento das necessidades básicas da população em saúde, educação, cultura, esportes, lazer e recreação, abastecimento e segurança” (art. 129). Assim, o patrimônio cultural material que não se constitui como “arcabouço permanente da cidade”, também não consta entre os elementos integradores, visto que a política se estrutura com ênfase na manutenção, ampliação e construção de novos equipamentos sociais na cidade, enfocando usos culturais e não a preservação (parágrafos 2º e 3º do artigo 129).

No tocante ao processo de participação na construção dos planos, exigência do Estatuto da Cidade, verifica-se que este não aconteceu satisfatoriamente. Dentre os inúmeros empecilhos podem ser ressaltados três fatores: o primeiro está na própria falta de tradição de participação popular na gestão pública paulistana; o segundo na dificuldade de operação numa cidade com a dimensão populacional de São Paulo reforçada, à época, pela ausência de uma estrutura descentralizada; e o terceiro na prioridade política de aprovação do plano antes do ano eleitoral. Essa conjunção de fatores certamente fragiliza aspectos importantes do plano. Todavia, no campo das políticas de preservação não representa algo incomum, visto que não há uma tradição de discussão popular, estando esta circunscrita à participação representativa de alguns poucos portadores do chamado “notório saber”.

Finalmente, o plano diretor estabelece os objetivos específicos e diretrizes da política de patrimônio histórico e cultural na seção que trata das políticas setoriais. Todavia,

---

<sup>3</sup> Elementos estruturadores “são os eixos que constituem o arcabouço permanente da Cidade, os quais, com suas características diferenciadas, permitem alcançar progressivamente maior aderência do tecido urbano ao sítio natural, melhor coesão e fluidez entre suas partes, bem como maior equilíbrio entre as áreas construídas e os espaços abertos” (art.101, parágrafo 1º). Elementos integradores “constituem o tecido urbano que permeia os eixos estruturadores e abriga as atividades dos cidadãos que deles se utilizam” (parágrafo 2º).

os objetivos ainda são gerais: “documentar, selecionar, proteger e promover a preservação, a conservação, a reciclagem, a revitalização e a divulgação dos bens tangíveis, naturais ou construídos, assim como dos bens intangíveis, considerados patrimônios ou referências históricas ou culturais no âmbito do Município” (art. 88). Dentre as diretrizes e ações estratégicas destacam-se: a elaboração de normas e a utilização da legislação municipal ou de tombamento para a preservação de bens culturais, vegetação significativa e referências urbanas; “a revitalização de áreas degradadas, em especial a área central e a área da estrada de ferro Perus-Pirapora”; e “a preservação e a identidade dos bairros, valorizando as características de sua história, sociedade e cultura”.

De fato, constata-se que o Plano Diretor Estratégico de São Paulo não concebe a preservação do patrimônio, em seu sentido mais amplo, como elemento chave da cultura, nem como política articulada às demais políticas setoriais, tampouco como recurso capaz de orientar o planejamento e o desenvolvimento socioeconômico e urbano da cidade.

Por outro lado, essa prática tem raízes no processo voraz, desordenado e especulativo de urbanização que fez por sucumbir a própria memória urbana, degradando o patrimônio natural e a qualidade da vida. Nesse processo, o que sobrou do patrimônio cultural material constitui hoje peças de um quebra-cabeça desarticulado do tecido urbano que o suporta e das práticas imateriais e que, portanto, deveriam garantir sua lógica de compreensão, significado e fruição, dentro de uma leitura cultural da paisagem. Inevitavelmente, essas concepções, objetivos e diretrizes refletir-se-ão nos equívocos praticados na instituição das ZEPECs – Zonas Especiais de Preservação Cultural.

As Zonas Especiais, conforme define o artigo 167 do plano diretor, são “porções do território com diferentes características ou com destinação específica e normas próprias de uso e ocupação do solo, edificação, situadas em qualquer macrozona do Município”. Dentre elas foram criadas as ZEPECs que “são porções do território destinadas à preservação, recuperação e manutenção do patrimônio histórico, artístico e arqueológico, podendo se configurar como sítios, edifícios ou conjuntos urbanos” (art.168).

Enquadram-se automaticamente como ZEPECs todos “os imóveis ou áreas tombadas ou preservadas por legislação Municipal, Estadual ou Federal, bem como os imóveis classificados como Z8-200 por Lei Municipal<sup>4</sup>”, excluindo-se apenas os bairros tombados (art. 168). A exclusão de bairros já tombados, como o City Lapa, Pacaembu e

---

<sup>4</sup> Na década de 1970, a COGEP, órgão encarregado do planejamento urbano de São Paulo, realizou um amplo inventário da arquitetura do centro da cidade, resultando na criação de zonas de uso especial para a proteção urbanística de bens de interesse histórico ou ambiental, denominadas Z8-200 (Lei 8.328/75), que são em larga maioria imóveis isolados.

Perdizes<sup>5</sup>, das ZEPECs reforça ainda mais a baixa compreensão do funcionamento urbanístico das zonas especiais, visto que seriam o instrumento ideal para se sobrepor ao zoneamento criando exceções, com o objetivo de garantir normas urbanísticas e edílicas específicas de preservação e também de utilização e de desenvolvimento econômico dos bens a serem protegidos, superando as limitações e inadequações do uso do tombamento para áreas urbanas. Às edificações particulares localizadas em ZEPEC aplica-se a transferência de potencial construtivo, todavia o instrumento já estava previsto na legislação municipal desde 1984 (Lei 9.725/04).

Embora o Plano Diretor crie as ZEPECs e estabeleça definições e normas gerais, a demarcação das áreas, lotes e imóveis objeto de preservação cultural será estabelecida apenas pelos Planos Regionais, instituídos pela lei 13.885 em 2004, acrescentando algumas diretrizes e classificando-as em três subgrupos (art. 116): os Bens Imóveis Representativos (BIR), que são “imóveis ou conjuntos de imóveis de caráter histórico ou de excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico, inclusive os que tenham valor referencial para a comunidade”; as Áreas de Urbanização Especial (AUE), que são “Conjuntos urbanos com características homogêneas de traçado viário, vegetação e índices urbanísticos, que constituem formas de urbanização de determinada época, que devem ser preservados por suas qualidades ambientais”; e as Áreas de Proteção Paisagística (APP), que são “sítios e logradouros com características ambientais, naturais ou antrópicas, tais como: parques, jardins, praças, monumentos, viadutos, pontes, passarelas e formações naturais significativas, entre outras”.

Amplia a possibilidade de uso de outros instrumentos, como a isenção de IPTU para os imóveis tombados com bom estado de conservação. Estabelece punições para os imóveis em degradação, sobretudo para aqueles considerados vazios ou subutilizados, com a incidência de utilização compulsória e IPTU progressivo, embora ainda não implementados. Aplica também para as ZEPECs os benefícios concedidos pelo Programa de Incentivos Seletivos na área central (lei 13.496/03). Cria a isenção de IPTU para pessoas físicas ou jurídicas que patrocinarem obras de recuperação ou restauro de imóvel enquadrado como ZEPEC/BIR (art.121), entretanto, contraditoriamente, esta norma não se aplica aos distritos da Sé e República (art.123) que concentram número expressivo do patrimônio cultural de São Paulo em alto estágio de degradação.

Analisando o conjunto de normas estabelecido pelo Plano Diretor e Planos Regionais de São Paulo, verifica-se que o primeiro grande equívoco está na própria definição

---

<sup>5</sup> Em São Paulo há cerca de 20 bairros tombados pelo CONPRESP, entre eles: Jardins América, Europa, Paulista e

das ZEPECs, enquadrando também edifícios isolados <sup>6</sup> como “zona” especial, reproduzindo a lógica da Z8-200 e do tombamento de imóveis isoladamente. Esta concepção embasada na ideia de monumento e numa visão fragmentada do patrimônio urbano reforça ainda mais a relação dicotômica do edifício com seu entorno. Esta relação impõe uma hierarquia que está na maioria das vezes desvinculada da própria proposta urbanístico-arquitetônica do conjunto edificado e de sua implantação original. Reproduz, desta maneira, uma ideologia barroca de cidade, onde a arquitetura ou a obra de arte excepcional, sobretudo por seu valor artístico, é emoldurada como objeto monumental a ser valorizado dentro de uma construção estética e pictórica perspectiva de paisagem, alinhada a uma concepção ocidental de paisagem (CAUQUELIN, 2003), justificando, portanto, a demarcação de uma área envoltória para seu enquadramento visual.

Vale lembrar que diversos autores versaram sobre questões relativas à construção do desenho urbano, da paisagem e da imagem da cidade, como Camilo Sitte, Gordon Cullen e Kevin Lynch. Sitte (1992), desde o século XIX, critica a construção dos eixos visuais barrocos e da monumentalidade, ressaltando o valor daquilo que chama de pitoresco, da arquitetura vernacular, da simplicidade e das escalas menores, mais próximas à apreensão humana.

Cullen (1986) propõe uma nova forma de percepção da paisagem urbana por meio daquilo que denomina “visão serial”, trabalhando a percepção na construção de um percurso, onde a expectativa, o mistério, os “acidentes”, as “silhuetas”, os “estreitamentos”, as “saliências e reentrâncias”, ou as “pontuações”<sup>7</sup> compõem parte importante da apreensão da paisagem, contrapondo-se à construção previsível e monótona da perspectiva grandiosa que enquadra e valoriza como ponto focal um único monumento.

---

Paulistano; Parque do Ibirapuera e áreas residenciais adjacentes; Sumaré; Bela Vista; Pinheiros; Interlagos.

<sup>6</sup> Mais de 600 edifícios da área central da cidade de São Paulo são reconhecidos e protegidos legalmente pelo CONPRESP. A maioria concentra-se no Centro Velho, Centro Novo e Luz e possuem tombamento parcial, ou seja, de nível 2 ou 3, com proteção apenas das fachadas e elementos arquitetônicos externos, gabarito, volumetria e recuos (DPH/PMSF, 2006. Seminário Internacional de Reabilitação de Edifícios em Áreas Centrais).

<sup>7</sup> Acidentes são as diferenças de gabarito das edificações de uma quadra, rua ou de um eixo visual. Pontuações são objetos interessantes que marcam o percurso, tais como mobiliários ou mesmo edificações (CULLEN, 1986).

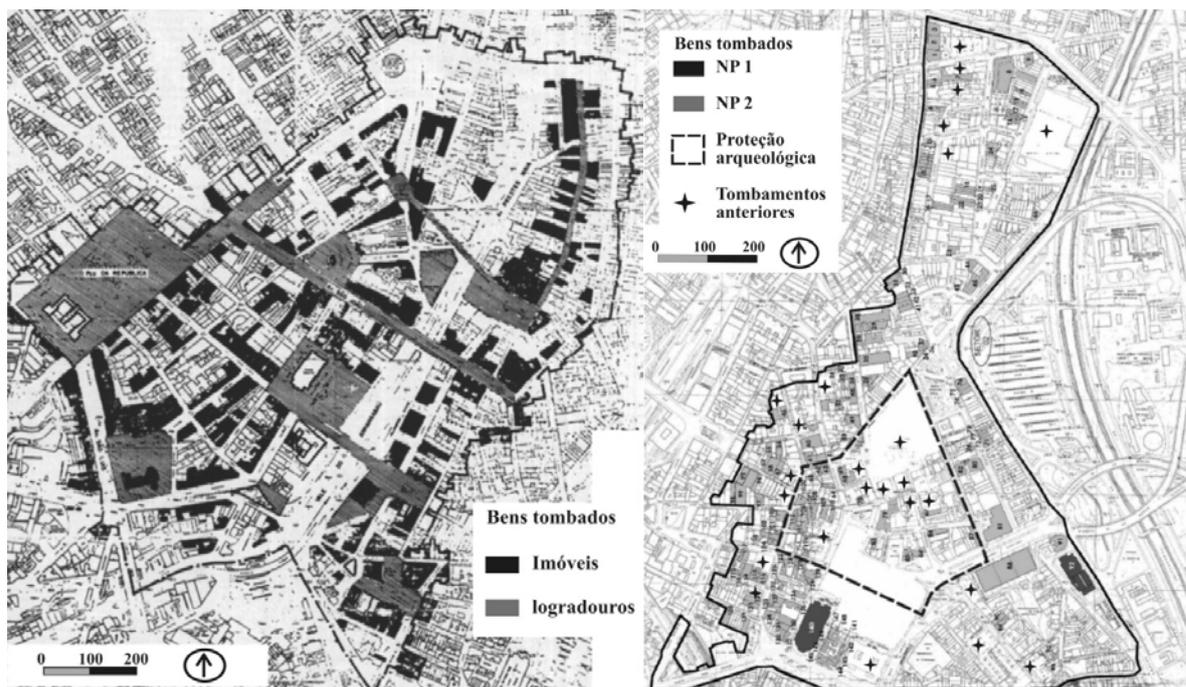


Figura 1. À esquerda: Resolução 37/1992. Vale do Anhangabaú: 293 imóveis tombados (níveis P1, P2 e P3), 9 logradouros públicos e 258 imóveis em nível P4 (considerados “espaço envoltório” com preservação da volumetria e gabarito). À direita: Resolução 17/2007. Centro Velho - Triângulo Histórico Sé. Níveis de Tombamento 1 e 2, inclui 149 imóveis, 7 praças, 4 viadutos e 20 obras de arte pública. Algumas edificações estavam tombadas anteriores, como o Mercado Municipal. Os outros imóveis são considerados área envoltória. Fonte: PMSP/DPH/CONPRES.

Lynch (1985) desenvolve uma metodologia de estudo onde a percepção da cidade se dá por meio de elementos urbanos (vias, limites, bairros, pontos nodais e marcos) que se articulam e interagem inseparavelmente na construção e leitura da imagem da cidade onde, portanto, os elementos funcionam em conjunto.

Desta maneira, ao isolar indiscriminadamente edificações, logradouros e obras de arte e engenharia do contexto urbano e de seu significado social e ao buscar a ilusão da homogeneidade através do controle de gabaritos, reforça-se ainda mais o conflito com a própria dinâmica cultural da cidade, muitas vezes impedindo, sem propósito, o contraste ou a combinação entre a modernidade e a tradição, tão presente na cultura brasileira, sobretudo no centro paulistano, gerando inevitavelmente entraves econômicos para a utilização.

Como já aponta SANT'ANNA (1995), este tipo de prática traduz-se na consagração definitiva do equívoco da transposição das práticas de conservação de monumentos às áreas urbanas patrimoniais, cujo embasamento teórico ancora-se na própria Carta de Veneza, ou na aplicação equivocada de suas recomendações ao caso paulistano em debate: “Art. 6º. A conservação de um monumento implica a preservação de uma ambiência em sua escala. Enquanto sua ambiência subsistir, será conservada, e toda nova construção,

toda destruição e toda modificação que possam alterar as relações de volumes e de cores serão proibidas” (IPHAN, 2004, p. 93).

Por outro lado, o Plano Regional da Sé, em contradição ao que estabelece o Plano Diretor, enquadra como ZEPEC as “unidades urbanísticas protegidas legalmente” (art.33) pelo CONDEPHAAT e COMPRESP. Todavia, esta medida parece mais uma correção que um avanço de concepção, pois não estabelece objetivos e diretrizes específicas, tampouco articula essas ZEPECs às demais estratégias urbanas, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as Áreas de Intervenção Urbana (AIUs), aos Projetos de Intervenção Estratégico (PEIUs) e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), com diversas sobreposições.

Segundo o Plano Diretor, as AIUs são “porções do território de especial interesse para o desenvolvimento urbano, objeto de projetos urbanísticos específicos, nas quais poderão ser aplicados instrumentos de intervenção, previstos no Estatuto da Cidade, para fins de regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental” (SÃO PAULO, 2002. art. 146, inciso VI).

Novamente, verifica-se que a preservação do patrimônio cultural não integra as finalidades das AIUs. Certamente porque intervenção urbana e preservação ainda estejam caminhando em direções opostas. E isso ainda pode ser confirmado nas contradições entre as legislações de tombamento e as urbanísticas. Enquanto a primeira estabelece limites de gabarito para quase toda área central, a OUC permite a utilização de C.A. - Coeficiente de Aproveitamento máximo igual a doze ou superior<sup>8</sup>. Outra contradição está na demarcação do PEIU 01 - Monumenta Luz-PRIH, cujo perímetro não corresponde a uma ZEPEC, mas as contém juntamente com uma ZEIS 3 e também não compõe integralmente a área da Operação Urbana Centro, sabendo que o Monumenta é um programa de financiamento do IPHAN com o propósito de conjugar a política de preservação do patrimônio com desenvolvimento socioeconômico. Certamente, a ausência de projeto e gestão integrados de intervenção resumiu os resultados do Monumenta-Luz em restauro de alguns edifícios e mobiliários. Estão aqui, certamente, alguns dos principais entraves que resultaram no fracasso da OUC-Centro.

---

<sup>8</sup> Lei 12.349/97 (art. 7º ) C.A. doze para hotéis e superior para bens tombados. Define regras de proporção para aplicação de transferência de potencial: C.A. entre 12 e 15, permite-se transferência de 40% e acima de 15 transferência de 20%.

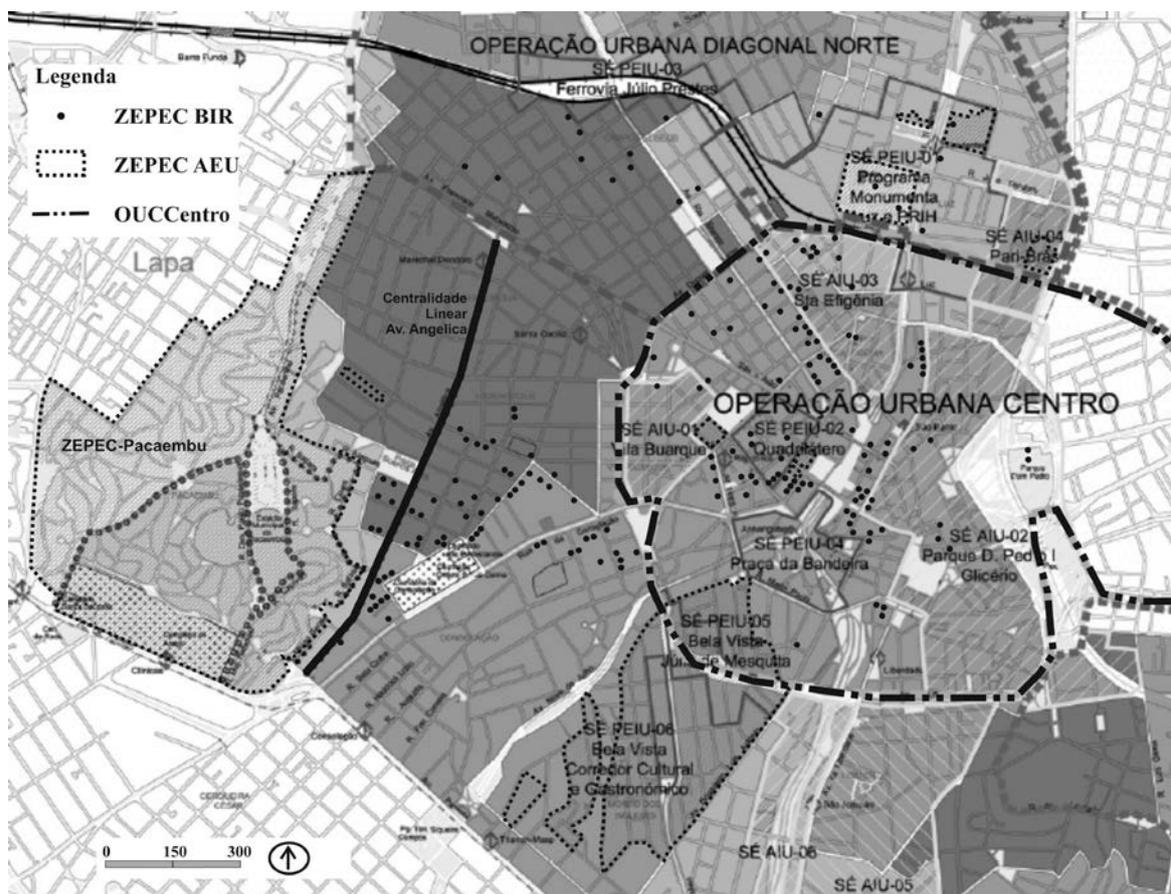


Figura 2. Plano Regional Estratégico – Subprefeitura da Sé. Mapa 5 - Desenvolvimento Urbano. Sobreposição de ZEPECs, AIU, PEIU e Operações Urbanas. ZEPEC/BIR (imóveis isolados); ZEPEC/AEU-Bela Vista (Bexiga) com PEIU-Corredor Cultural e Gastronômico; PEIU-Monumenta com ZEPEC. Fonte: PMSP/Lei 13.885/04.

Por fim, a reprodução contínua dessas posturas, evidenciadas pelas sobreposições instituídas em diversas leis, confirma a inexistência de uma política de conjunto, articulando a preservação do patrimônio cultural às demais políticas urbanas, culturais, ambientais e de desenvolvimento socioeconômico da cidade. Ademais, esta prática segue na contra-mão das concepções mais atuais de patrimônio, tais como a de paisagem cultural (IPHAN, 2004), cujas premissas voltam-se à abordagem territorial e interdisciplinar entre os patrimônios cultural e natural, material e imaterial, preocupando-se não em se opor às mudanças, mas em direcioná-las a favor do patrimônio, buscando assim o desenvolvimento sustentável.

## **A experiência da ZEIPP em Santo André**

A ZEIPP – Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba foi criada e demarcada em 2004 pelo Plano Diretor de Santo André (Lei nº. 8.696/04) e regulamentada em 2007 pela Lei Específica 9.018/07. A priori, faz-se necessário destacar que embora o Plano Diretor não institua diretrizes articuladas entre as políticas de preservação do patrimônio e as de desenvolvimento urbano, econômico e social, considera o patrimônio cultural elemento importante da política urbana quando o estabelece explicitamente como uma das funções sociais da propriedade, com o mesmo peso da proteção ao meio ambiente, das atividades econômicas geradores de emprego e renda e da habitação, especialmente a de interesse social (SANTO ANDRÉ, 2004. art. 5º).

Desde o início da elaboração da lei específica alguns problemas estruturais tiveram de ser enfrentados. O maior deles foi o de desenvolver uma lei municipal atendendo às prerrogativas do Estatuto da Cidade, da legislação ambiental (nacional, estadual e municipal) e ao mesmo tempo dos tombamentos nas três esferas de governo. Esse complexo desafio exigiu a resolução de três grandes questões: a construção de um novo arranjo institucional vertical que articulasse os três níveis de governo no tocante à política de patrimônio; a construção da interdisciplinariedade, com a finalidade de compor uma única lei que disciplinasse e integrasse as políticas de preservação, planejamento urbano, meio ambiente e desenvolvimento; e, por fim, a constituição de um novo arcabouço jurídico que atendesse a todas essas questões. Soma-se ainda a esses desafios a busca pela participação qualificada da comunidade envolvida.

Assim, o primeiro passo para o início do processo de elaboração da lei foi promover a participação dos diversos atores e instituições: prefeitura; os órgãos de preservação (IPHAN, CONDEPHAAT e COMDEPHAAPASA); os conselhos municipais de política urbana e meio ambiente; universidades; entidades de classe e a comunidade local. Devido à importância dessa lei e à complexidade da integração desses atores, criou-se a “Comissão da ZEIPP” composta por 34 membros, sendo 50% representantes da comunidade residente na Vila<sup>9</sup>. A lei foi elaborada em oito meses, de novembro de 2005 e julho de 2006, com o método do planejamento estratégico situacional e o processo dividido em cinco etapas: Escuta; Elementos Preliminares; Minuta do Projeto de Lei; Minuta em Debate Ampliado (nos cinco conselhos) e Debate no Legislativo.

A discussão da lei no âmbito dos três órgãos de preservação foi de fato uma questão complicada, pois a atuação independente e as competências concorrentes de cada

um, em função, sobretudo, do instrumento do tombamento, geram diversos conflitos. No caso de Paranapiacaba, os conflitos começavam com as diferenças de perímetro nos três tombamentos e o estabelecimento de certas hierarquias. Outra questão relevante é que os tombamentos no Brasil recorrentemente não estabelecem diretrizes para a preservação, restringindo-se apenas a uma descrição e justificativa da relevância cultural e, no máximo, à fixação de níveis de tombamento e gabaritos para as áreas envoltórias dos bens, como observado no caso de São Paulo. A ausência de diretrizes pré-estabelecidas e pactuadas entre os órgãos levam frequentemente a orientações distintas, antitéticas e até personalizadas quando da aprovação de projetos de intervenção, configurando uma atuação pouco objetiva, sem critérios e nada institucionalizada.

Por outro lado, no debate conjunto com os órgãos de preservação afloraram problemas de ordem conceitual. A complexidade, a confusão e os conflitos em torno dos conceitos praticados na área do patrimônio era tamanha que foi necessária a pactuação de uma carta patrimonial para Paranapiacaba referenciada, obviamente, nas premissas e diretrizes das cartas internacionais e nacionais, mas atendendo às especificidades relativas à preservação de um conjunto urbano (com uma vila operária), patrimônio industrial ferroviário, inserido em área de conservação ambiental e compreendido como paisagem cultural.

O conceito de paisagem cultural utilizado pelo Comitê do Patrimônio Mundial desde 1992, sistematizado pelo Conselho de Ministros da Europa em 1995, pela Comissão Européia da Paisagem (2000), foi adotado recentemente pelo IPHAN através da Carta de Bagé (2007) e da Chancela da Paisagem Cultural (2009). Amplia significativamente o conceito de patrimônio na medida em que reúne e articula conceitos e objetos de diversos campos, vislumbrando a integração entre a ação do homem e a natureza e entre os patrimônios material e imaterial (IPHAN, 2004). Por isso propõe novos desafios, dentre eles o da interdisciplinariedade, do compartilhamento e da participação, tornando bastante complexa a gestão do patrimônio e requerendo a revisão, adaptação e a reformulação das políticas de preservação vigentes, dos seus instrumentos e, sobretudo, de suas articulações com o planejamento territorial.

Desta maneira, a lei foi organizada em sete títulos, começando pela definição dos princípios, objetivos e conceitos. Inicialmente a lei estabelece e pactua conceitos (Art. 5º) referentes à preservação, conservação, restauração, reparação, manutenção, adaptação e

---

<sup>9</sup> Ainda existiam outros canais de participação como o Orçamento Participativo, o Conselho dos Moradores, Fórum de Empreendedores, o Fórum de Monitores Ambientais e Culturais e a Comissão de Festejos.

atualização tecnológica (*retrofit*), distinguindo-as e propondo novas formas de aprovação dos diversos tipos de intervenção. Em seguida são estabelecidas diretrizes para o desenvolvimento local sustentável orientando, sobretudo, a promoção e regulação da atividade turística.

Resumidamente, as principais diretrizes consistem em: promover o desenvolvimento econômico compatível com ambiente e com o suporte de infraestrutura urbana da Vila; promover e garantir a ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; incrementar e qualificar o uso de hotelaria; garantir o uso habitacional; promover a formação e qualificação contínua da comunidade local; buscar alternativas de habitabilidade e usos compatíveis para os imóveis públicos<sup>10</sup>; melhorar as condições de acessibilidade e mobilidade urbana, respeitando as condições geomorfológicas do sítio histórico; propiciar a inclusão social e a geração de trabalho e renda; realizar eventos culturais compatíveis com as diretrizes do desenvolvimento local sustentável e de preservação da paisagem cultural e garantir a segurança dos imóveis públicos através da implantação de medidas preventivas de combate a incêndio e segurança.

Com base nos objetivos e diretrizes enunciados o Poder Público Municipal elaborou o Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável; o Plano de Melhoria do Saneamento Ambiental; o Programa de Prevenção e Combate ao Incêndio e o Projeto de Requalificação dos Sistemas de Energia Elétrica e Iluminação Pública<sup>11</sup>.

Os títulos terceiro e quarto tratam da preservação da paisagem cultural e dos parâmetros urbanísticos para ordenação territorial de Paranapiacaba. Desta maneira, a ZEIPP propõe a divisão da Vila em quatro setores de planejamento urbano (Parte Alta, Parte Baixa, Ferrovia e Rabique), reconhecendo as características peculiares de situação fundiária e tipo de uso e ocupação urbana de cada área da Vila. Cria um zoneamento local partindo da dinâmica urbana já estabelecida e considerando os usos mais compatíveis com as tipologias arquitetônicas de cada área, priorizando o uso residencial e definindo zonas para o desenvolvimento das atividades comerciais e turísticas, minimizando assim os conflitos de vizinhança.

---

<sup>10</sup> A Vila possui cerca de 500 imóveis, 340 públicos, porção comprada pela Prefeitura do Governo Federal em 2002.

<sup>11</sup> Paranapiacaba possui sistema de energia e iluminação implantados pela SPR com posteamento em trilhos metálicos que funcionam precariamente até hoje. Foram três anos de discussão para aprovação de um projeto que atendesse às exigências dos órgãos de preservação, do licenciamento ambiental e normas de segurança da companhia de energia.

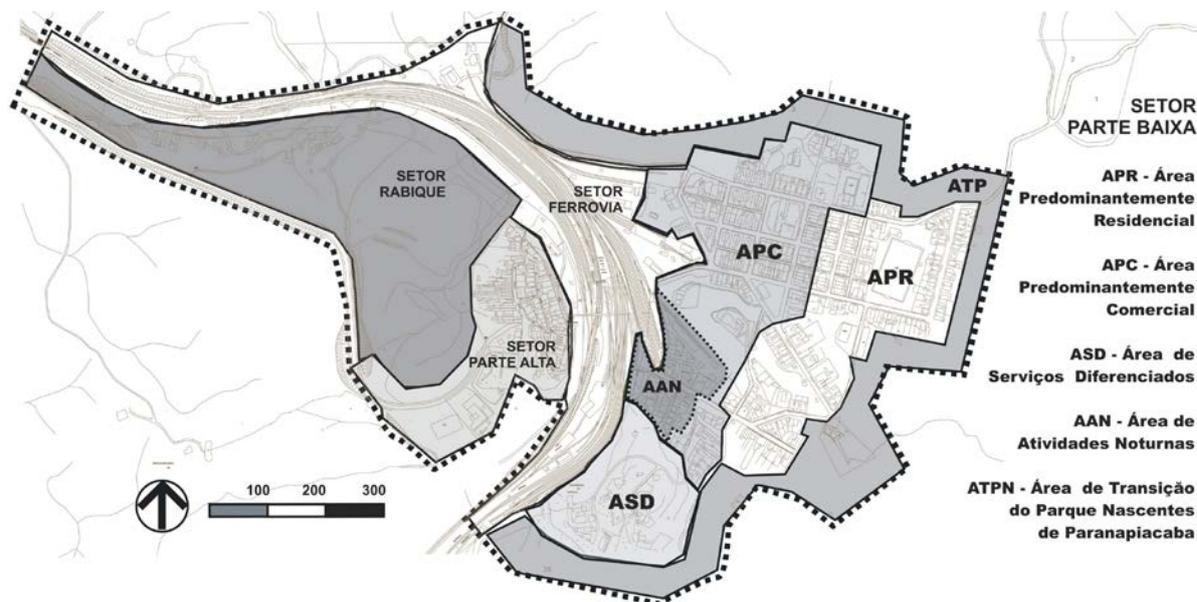


Figura 3. ZEIPP: zoneamento. Mapa: Vanessa Figueiredo. Fonte: Lei 9.018/07.

O zoneamento proposto trabalha com predominância de usos, controlando e estimulando esta predominância por meio da regulação de estoque das edificações disponíveis em cada área. Enquanto na *Área Predominantemente Residencial* as categorias de uso não-residencial e misto são permitidas até atingir 20% dos lotes, na *Área Predominantemente Comercial* o uso não-residencial é permitido até o estoque de 60%. Desta maneira, o zoneamento garante uma mistura de uso nas zonas evitando ao mesmo tempo a existência de zonas de uso exclusivo e a incomodidade pela proximidade de usos incompatíveis. Ademais, ainda fixa um estoque para uso residencial correspondente a 50% dos imóveis públicos da Parte Baixa (cerca de 170), ou seja, garante em lei a manutenção do uso residencial. Foram redefinidos também os parâmetros de ocupação dos lotes e seus limites, as taxas de permeabilidade, os níveis de incomodidade por emissão sonora e as diretrizes para a preservação das edificações e sistema viário, com o objetivo de salvaguardar o conjunto edificado e as relações urbanas que caracterizam a paisagem da Vila.

Já que Paranapiacaba conta com um conjunto de cerca de 340 casas somente na Parte Baixa, foram selecionados em lei imóveis representativos de cada tipologia arquitetônica, designados como *Exemplares de Tipologias Residenciais*. O objetivo foi destacar o valor documental e cognitivo do projeto ou construção original, permitindo assim que nos demais fossem realizadas intervenções funcionais. Vale esclarecer que o projeto original das casas dispõe de sanitários externos à edificação. Na fase da administração da Rede Ferroviária Federal houve uma adaptação dos sanitários no interior dos imóveis em madeira.

Estes são atualmente utilizados pelos moradores e foram funcionalmente mantidos na lei, com sugestões de melhorias construtivas, exceto nos *Exemplares de Tipologias Residenciais*.

Desta forma, superou-se a adoção dos tradicionais níveis de tombamento, compreendidos como uma gradação hierárquica incoerente à concepção de paisagem cultural. Estes exemplares foram destinando à visitação pública e, por isso, passaram a abrigar os espaços expositivos que compõe o *Circuito Museológico*. Baseado na concepção de “Museu a Céu Aberto”, a história da Vila é exposta na casa de tipologia C, conhecida como “Castelinho”. O patrimônio natural é exposto no Centro de Visitantes do Parque, um exemplar de Casa de Engenheiro. O patrimônio humano está na Casa da Memória, um exemplar da casa Tipo A (para famílias pequenas de ferroviários). O patrimônio arquitetônico-urbanístico está num conjunto de casas Tipo E (para operários menos graduados).

Para os demais imóveis as ampliações funcionais são permitidas, entretanto devem respeitar as relações entre áreas construídas e espaços livres, configurados pelo padrão urbanístico da Vila, preservando a relação entre os recuos, o corpo principal da edificação, o quintal, o sanitário ao fundo do lote e a viela sanitária ao meio da quadra. Isto é, para os imóveis que têm originalmente os banheiros fora da casa será permitida a ampliação, desde que esta não junte o corpo principal do imóvel ao anexo do sanitário ao fundo e não ocupe os recuos frontais e laterais (Art. 26).

A lei disciplina a comunicação visual ao ar livre e determina que os anúncios permanentes deverão ser posicionados na frente dos imóveis e ter, no máximo, 0,5 m<sup>2</sup> (meio metro quadrado), segundo modelos padronizados pela prefeitura e órgãos de preservação, garantindo uma unidade visual compatível com a paisagem cultural da Vila. Permite-se também a colocação de cercamentos nos lotes (com padrão pré-definido); de antenas parabólicas somente no recuo de fundo e de vegetação que possibilite a visualização da edificação e não prejudique sua estabilidade estrutural.



Esquema da relação entre cheios e vazios marcante na paisagem cultural de Paranapiacaba

#### ■ Tipo de ampliação permitida para suprir necessidades funcionais

Figura 4. Esquema de preservação das relações urbanas de construção da paisagem cultural de Paranapiacaba. Desenho: Vanessa Figueiredo.

Uma das questões mais polêmicas junto à comunidade foi a proibição das coberturas para automóveis, embora menos de 30% dos imóveis a possuíssem. Neste caso, a proibição refletiu o prevalecimento do direito difuso da maioria à fruição da paisagem ao direito individual de poucos em ter seus carros cobertos. Outra questão muito discutida foi a definição de cores para as edificações. A lei determina que as casas devem permanecer pintadas para manter a proteção contra as intempéries. As edificações em madeira devem ser pintadas na cor marrom utilizada desde a gestão da R.F.F.S.A. e uma eventual alteração deverá ser aprovada mediante projeto de prospecção e justificativa. As casas em alvenaria deverão manter as cores claras em três opções: branco, creme ou amarelo. Já as intervenções internas deverão orientar-se pela distribuição espacial e circulação existentes, pressupondo o uso compatível da edificação já definida pelo zoneamento.

Nesse título foram criados ainda o “Manual de Diretrizes e Procedimentos para Intervenção no Conjunto Edificado de Paranapiacaba” e o “Manual de Áreas Verdes e Paisagismo” que, por seu detalhamento, foram regulamentados posteriormente. O primeiro decorreu de quatro anos de pesquisa financiada pela FAPESP e a Fundação Santo André e foi concluído em 2008 (LIMA, 2008). Esta pesquisa articulou-se às necessidades das políticas públicas municipais e rendeu vários frutos além dos manuais, como a criação de metodologia própria para a inventariação do patrimônio em madeira e o Banco de Materiais, cujo objetivo fora constituir um estoque centralizado para reposição de materiais e elementos construtivos de cada tipologia em madeira. Com base nos manuais, os desenhos específicos para portas, janelas, mãos francesas, cercamentos e guarda-corpos são fabricados pela Cooperativa de Marcenaria, criada em 2007 e composta por moradores capacitados pela Prefeitura/FAPESP/FSA.

Ademais, foram criados e consolidados instrumentos de incentivo à preservação (Título V) e um novo e mais rigoroso sistema de fiscalização e penalidades. Devido às especificidades relativas ao campo da preservação e à Paranapiacaba, alguns instrumentos urbanísticos foram adaptados à realidade local, como: o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV; a Outorga Onerosa do Direito de Construir; a Assistência técnica gratuita para fins de preservação e conservação; Incentivos e benefícios fiscais; Incentivos para benfeitorias nos bens imóveis; a Cessão de imóveis públicos; a Dação de bens imóveis em pagamento de dívidas.

Visando incentivar a conservação dos imóveis e ter controle sobre a ação dos usuários, foram concedidos descontos na contraprestação aos permissionários que investissem na manutenção dos imóveis, desde que estas fossem realizadas com autorização e supervisão da Prefeitura, conjuntamente com os órgãos de preservação. Este procedimento foi institucionalizado pela ZEIPP. Para os moradores da Parte Alta, onde os imóveis são privados, há a possibilidade de descontos no IPTU.

Estabeleceu-se ainda um novo instrumento de acompanhamento da lei e democratização da gestão: o Fórum de Paranapiacaba (regulamentado em 2008), reunindo representantes da prefeitura, dos órgãos de preservação e da comunidade local, no debate permanente das questões relativas ao desenvolvimento sustentável e à preservação da Vila.

A lei é, em sua maior parte, autoaplicável. Apenas alguns artigos e instrumentos necessitaram de regulamentação para procedimentos de aplicação, ou instruções normativas e planos, detalhando informações técnicas, como foi o caso do Fórum, dos manuais e planos. Assim, a ZEIPP pode ser considerada o “plano estratégico” de Paranapiacaba, ou seja, é o principal instrumento de orientação das políticas e gestão territorial, conciliando o desenvolvimento urbano e econômico da atividade turística, com a conservação e sustentabilidade do patrimônio edificado, natural e imaterial da vila ferroviária, garantindo também a permanência e qualidade de vida do morador.

### **Considerações Finais**

Enquanto a experiência da ZEIPP levanta outras possibilidades de utilização do instrumento das zonas especiais, estreitando a relação desenvolvimento/preservação e articulando parâmetros de ordenamento territorial às políticas setoriais, as ZEPECs em São Paulo, embasadas no conceito de monumento e numa visão fragmentada do patrimônio urbano, reservam-se a reproduzir as contradições e equívocos das políticas de preservação do patrimônio, sobretudo em suas dicotomias clássicas entre a arquitetura e o urbano, entre o desenvolvimento socioeconômico e a preservação. De fato, nenhuma proposta que pretenda a reabilitação da área central de São Paulo poderá dispor do enfrentamento da questão da reabilitação do patrimônio cultural, compreendido para além da normativa e recuperação do casco edificado, mas em seu sentido mais profundo, articulando sua significância imaterial, sua recuperação econômica e sua reinserção urbana ao projeto de cidade e de cidadania que se pretende, impreterivelmente ligado a uma concepção integrada de planejamento territorial, onde a preservação e o desenvolvimento deverão estabelecer parceria e não concorrência.

No que tange especificamente à integração entre políticas, a ZEIPP, apresenta avanços tanto no campo conceitual quanto na gestão. A Vila recebeu, através de uma única lei, um conjunto de diretrizes, instrumentos e parâmetros urbanísticos, ambientais e culturais específicos à sua realidade, articulados entre si e, em sua maioria, autoaplicáveis, contribuindo para a institucionalização de uma política, parcialmente em curso, bem como orientações e articulações mais adequada ao desenvolvimento e à preservação. Embora seja uma experiência pontual, este caso revela como uma lei municipal pode mais que orientar, pactuar a integração horizontal das políticas setoriais, bem como a articulação vertical entre os órgãos responsáveis nas três esferas de governo. Por isso, vem sendo considerada uma experiência inovadora por órgãos nacionais, como o IPHAN e o Ministério das Cidades e internacionais, como o Programa *World Heritage Studies* da *Brandenburg University of Technology* e o Laboratório Internacional de Paisagens Culturais da Universidade Politécnica da Catalunha.

### **Referências Bibliográficas**

- CAUQUELIN, A. 2003. Paisagem, retórica e patrimônio. *Revista de Urbanismo e Arquitetura (UFBA)*, Volume 6, 24-27.
- CULLEN, G. 1986. *Paisagem urbana*, São Paulo, Martins Fontes.
- IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Brasil), 2004. *Cartas patrimoniais*. 3. Ed. rev. e aum, Rio de Janeiro, IPHAN.
- LIMA, G.; AZEVEDO, M; PASSARELLI, S. 2008. *Diretrizes e Procedimentos para a Recuperação do Patrimônio Habitacional em Madeira na Vila Histórica de Paranapiacaba (Relatórios de Pesquisa FAPESP/Fundação Santo André/PMSA)*. Santo André, s.n.
- LYNCH, K.1985. *A imagem da cidade*, São Paulo, Martins Fontes.
- SANTO ANDRÉ (SP). Prefeitura. 2005. *Memorial da ZEIPP - Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba*. Santo André, s.n.
- SANTO ANDRÉ (SP). Prefeitura. 2007. *Lei 9.018/07 - Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba*, Santo André.
- SÃO PAULO (SP). Prefeitura. 2002. *Lei 13.430/02 - Plano Diretor Estratégico de São Paulo*, São Paulo.
- SÃO PAULO (SP). Prefeitura. 2004. *Lei 13.885/04 - Plano Regional Estratégico de São Paulo*, São Paulo.

SANT'ANNA, M. 1995. *Da cidade monumento à cidade documento: a trajetória da norma de preservação das áreas urbanas no Brasil, 1937-1990* (Dissertação de Mestrado), Salvador, UFBA.

SITTE, C.1992. *A construção das cidades segundo seus princípios artísticos*, São Paulo, Atica.