



Ambiente & Sociedade

ISSN: 1414-753X

revista@nepam.unicamp.br

Associação Nacional de Pós-Graduação e

Pesquisa em Ambiente e Sociedade

Brasil

GAYEGO BELLO FIGUEIREDO, VANESSA

PATRIMÔNIO CULTURAL, CIDADE, SUSTENTABILIDADE: QUAL O PAPEL DA LEGISLAÇÃO
URBANÍSTICA NA PRESERVAÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO?

Ambiente & Sociedade, vol. XVII, núm. 2, abril-junio, 2014, pp. 91-110

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade
Campinas, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31731560007>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

PATRIMÔNIO CULTURAL, CIDADE, SUSTENTABILIDADE: QUAL O PAPEL DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NA PRESERVAÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO?

VANESSA GAYEGO BELLO FIGUEIREDO¹

Introdução

Preservar considerando a composição constante dos significados, identidades e tradições; considerando o patrimônio como recurso ao desenvolvimento; e, simultaneamente, construindo o patrimônio em seu sentido social, de cidadania e promovendo a qualidade de vida para um futuro em que se almeja a equidade, o direito à memória e à diversidade cultural, dentro de uma estratégia interdisciplinar e interinstitucional, colocam-se como os principais desafios daquilo que se designa por “sustentabilidade” no âmbito das políticas de patrimônio.

O artigo pauta esta questão a partir da discussão da integração desejável e necessária entre o planejamento territorial e as políticas setoriais, onde o patrimônio cultural seja efetivamente tomado como elemento estruturante e agregador. Analisa, ora, a articulação entre o tombamento e instrumentos urbanísticos tradicionais, baseando-se em 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 (2004) e regulamentada em lei específica em 2007.

Evidentemente, não se pretende aqui um estudo comparativo entre patrimônios tão distintos e peculiares quanto a sua tipologia, ao seu processo de formação, situação fundiária e inserção urbana e socioeconômica. Constituem balizas desta investigação a noção de sustentabilidade e o próprio conceito de patrimônio, cuja ampliação sofrida nas últimas décadas revela a aproximação saudável entre diversos campos disciplinares, bem como a forma como estas novas abordagens vem sendo, ou não, articuladas às demais políticas públicas, valendo-se das normas urbanísticas como estratégias de integração e implementação.

¹ Doutora pela FAU USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e docente na FAU PUCC – Pontifícia Universidade Católica de Campinas. E-mail: vanbello@usp.br

A experiência das ZEPCs em São Paulo

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, instituído pela lei 13.430/2002 define, em seu artigo 7º, doze princípios norteadores do planejamento e 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 em seu sentido mais amplo.

Por outro lado, as preocupações voltam-se à “preservação e recuperação do ambiente natural” (inciso IX), eleita como princípio e enfatizada em todo plano. Logo após, definem-se os objetivos gerais. 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” (Art.8º, inciso IV). A proteção do patrimônio, pois, 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.

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 do meio ambiente, mais especificamente à recuperação ambiental dos espaços públicos e à qualificação visual da paisagem urbana; e a criação de “pontos de atratividade, com a implantação de equipamentos de turismo, eventos e negócios” (art. 9º). A primeira diretriz resultará na ação estratégica de “assegurar o adequado controle da interferência visual nas áreas envoltórias de imóveis preservados” (art.90), reproduzindo uma prática comum e discutível dos órgãos de preservação (IPHAN, CONDEPHAAT e COMPRES-PI). A segunda aponta o direcionamento do turismo ao segmento de eventos e negócios, certamente uma das atividades econômicas mais importantes de São Paulo, mas que, por outro lado, revela a desvinculação das ações de preservação do patrimônio enquanto recurso ao desenvolvimento da cidade.

Nas definições a respeito da função social da propriedade, o plano estabelece aspectos gerais para seu cumprimento (art. 11), exigindo a subordinação do direito de propriedade às exigências de ordenação do plano diretor, 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”. Dito assim, o uso do termo “sítio histórico” sugere descartar os inúmeros bens patrimoniais reconhecidos isoladamente da função social da propriedade, um erro, certamente.

O Plano Diretor organiza o processo de urbanização em torno de quatro elementos estruturadores e cinco integradores. Elementos estruturadores “são os eixos que constituem o arcabouço permanente da Cidade” (art.101), redes estruturais hídrica, viária, de transporte público coletivo, os Eixos e Pólos de Centralidades. Enquanto os integradores constituem o tecido urbano que os permeia e abriga as atividades para os cidadãos, habitações, equipamentos sociais, áreas verdes, espaços públicos e espaços de comércio, serviço e indústria. Compreende-se por equipamentos sociais instalações destinadas aos serviços

públicos e privados de saúde, educação, cultura, esportes, lazer e recreação, abastecimento e segurança (art. 129). Assim, o patrimônio material, que não se constitui como “arca-bouço 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, enfocando os usos culturais e não a preservação propriamente.

No tocante ao processo de participação, exigência do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), verifica-se que este não aconteceu satisfatoriamente. Dentre os inúmeros empecilhos podem ser ressaltados três: o primeiro está na própria falta de tradição em participação social 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 administração 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 estabelece os objetivos específicos e diretrizes da política de patrimônio na seção que trata das políticas setoriais. Todavia, ainda são gerais: “documentar, selecionar, proteger e promover a preservação, a conservação, a reciclagem, a revitalização e a divulgação...” (art. 88). Dentre as diretrizes e ações estratégicas destacam-se: “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”.

De fato, constata-se que este Plano Diretor não concebe de forma sustentável a preservação do patrimônio, em seu sentido mais amplo, como elemento chave da cultura e da memória, nem como política articulada às demais políticas setoriais, tampouco como elemento e recurso capaz de orientar o planejamento e o desenvolvimento socioeconômico e urbano da cidade. Inevitavelmente, essas questões refletir-se-ão nos equívocos praticados na instituição das ZEPECs.

As Zonas Especiais são “porções do território com diferentes características ou com destinação específica e normas próprias de uso e ocupação do solo, edilícia, situadas em qualquer macrozona do Município” (art. 167 PD). 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 Z8-200ⁱⁱ”, excluindo-se apenas os bairros tombados (art. 168)ⁱⁱⁱ, engano corrigido já nos Planos Regionais em 2004.

Embora o Plano Diretor crie as ZEPECs e estabeleça definições gerais e equivocadamente “automáticas”, sua demarcação será estabelecida apenas pelos Planos Regionais (São Paulo, 2004), classificando-as em três categorias (art. 116): os Bens Imóveis Representativos (ZEPEC-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 (ZEPEC-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 (ZEPEC-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” (Lei 13.885/04, art.116).



Figura 1. ZEPEC-AUE: Bairro Pacaembu, 2004. Autor: Jurema Oliveira. **Figura 2.** ZEPEC-BIR: Ed.Ester e Caetano de Campos. Autor: Marcelo Guedes. **Figura 3.** Praça e Catedral da Sé (ZEPEC-BIR/ APP), 2006. Figuras 1 e 3: Disponível em: <http://commons.wikimedia.org/wiki/> e <http://www.fotosedm.hpg.ig.com.br/>, acessos em 11/06/2013.

Verifica-se, pois, que o primeiro grande equívoco está na própria concepção das ZEPECs, enquadrando também edifícios isolados, praças, passarelas e afins como “zona”, uma contradição semântica na disciplina urbanística, reproduzindo a lógica da Z8-200 e do tombamento de bens isoladamente, exatamente o instrumento que deveria inserir o elemento patrimonial no contexto urbano e de leitura do conjunto da paisagem. Ademais, exprime-se a baixa compreensão do funcionamento urbanístico das zonas especiais, visto que seriam o instrumento ideal para sobrepor-se ao zoneamento criando exceções, com o objetivo de garantir normas urbanísticas e edilícias específicas de preservação, utilização, superando as inadequações da aplicação do tombamento às áreas urbanas patrimoniais (SANT'ANNA, 1995).

Por outro lado, esta concepção reflete vícios ainda fortemente enraizados na prática da outorga de valor patrimonial. Embasadas na ideia de monumento e numa visão fragmentada do patrimônio urbano, da urbanização e da cidade, este modelo de ZEPEC reforça ainda mais a relação dicotômica do edifício com seu entorno. Esta relação impõe uma hierarquia que está na maioria das vezes desvinculada da proposta urbanístico-arquitetônica de sua implantação original ou do momento do tombamento, reificando até edifícios modestos do conjunto urbano. Reproduz, desta maneira, uma visão barroca de construção da paisagem urbana, onde a “obra de arte”, destacada a partir da ideia de “valor excepcional”, é emoldurada como objeto monumental a ser valorizado. Alinhada a uma concepção ocidental de paisagem, isto é, dentro de uma construção estética e pictórica perspectiva, esta representa, ainda, a retórica dominante no campo da preservação (CAUQUELIN, 2003), resultando na demarcação das tais envoltórias.

Apenas para circunscrever a discussão à questão morfológica e visual^{iv}, vale lembrar que diversos autores versaram sobre questões relativas à construção da paisagem, do desenho urbano e imagem da cidade, como os clássicos: Camilo Sitte (1992), Gordon Cullen (1986) e Kevin Lynch (1985).

Sitte, desde o século XIX, critica a construção dos eixos visuais barrocos e sua monumentalidade, ressaltando o valor daquilo do “pitoresco”, da arquitetura vernacular e das escadas menores, mais próximas à apreensão humana e ao cotidiano. Cullen propõe uma nova forma de percepção da paisagem urbana, a qual denomina “visão serial”, trabalhando a percepção na construção de um percurso, onde a expectativa, o mistério, “silhuetas”, “estreitamentos” e “acidentes”^v, por exemplo, compõem parte substantiva da apreensão da paisagem urbana, contrapondo-se à construção previsível e monótona da perspectiva grandiosa que enquadrava e valorizava como ponto focal um único monumento, em geral ressaltando os lugares do poder político, religioso e econômico das cidades. Lynch desenvolve uma metodologia 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 funcionando, portanto, em conjunto.

Se observarmos estas questões aplicadas à realidade do Centro de São Paulo, teremos a dimensão dos problemas. Mais de mil e quinhentos edifícios no Centro Velho, Anhangabaú, Luz e Bela Vista (Resolução 22/02) são protegidos legalmente pelo CONPRESP. A maioria possui tombamento parcial, de nível três e quatro, com proteção das fachadas, elementos arquitetônicos externos, gabarito, volumetria e recuos.

Desta maneira, ao isolar indiscriminadamente edificações, logradouros e obras de arte 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 (desde sua gênese), gerando inevitavelmente entraves socioeconômicos para sua utilização e apropriação.

Aponta ainda a dificuldade de compreensão da heterogeneidade no tecido urbano como um valor patrimonial. Dentro de uma leitura de paisagem cultural, considerando os períodos da urbanização, seus significados, onde as sobreposições e a diversidade retratam a história urbana da metrópole paulistana, ademais, com expressivo número de tombamentos, porque não considerar todo o Centro Velho e Anhangabaú como ZEPEC?

Como ressalta 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 (1964), 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).

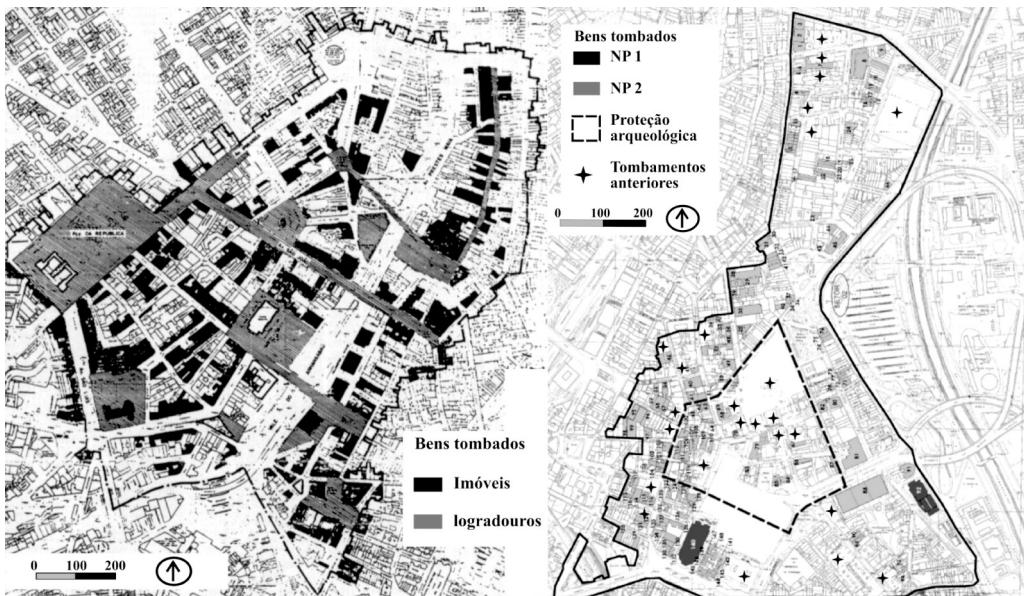


Figura 4. À esquerda: Resolução 37/1992. Vale do Anhangabaú: duzentos e noventa e três imóveis tombados (níveis P1, P2 e P3), nove logradouros públicos e duzentos e cinquenta e oito imóveis em nível P4 (considerados “espaço envoltório” com preservação da volumetria e gabarito). **Figura 5.** Resolução 17/2007. Centro Velho – Triângulo Histórico Sé. Níveis de Tombamento um e dois (cento e quarenta e nove imóveis, sete praças, quatro viadutos e vinte obras de arte pública), os demais são área envoltória. Algumas edificações estavam tombadas anteriores, como o Mercado Municipal. Fonte: PMSP/DPH.

Outrossim, ao tentar compreender a estratégia urbanística dos planos, percebe-se a desarticulação das ZEPECs às demais políticas urbanas, com diversas sobreposições: com as Áreas de Intervenção Urbana (AIUs), Projetos de Intervenção Estratégico (PEIUs), Operações Urbanas Consorciadas (OUC), Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e até de ZEPEC-BIR com ZEPEC-APP. 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” (art. 146).

Definição muito similar tem os PEIUs. Novamente, verifica-se que a preservação do patrimônio não integra as finalidades das AIUs e PEIUs. 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. máximo igual a doze ou superior^{vi}.

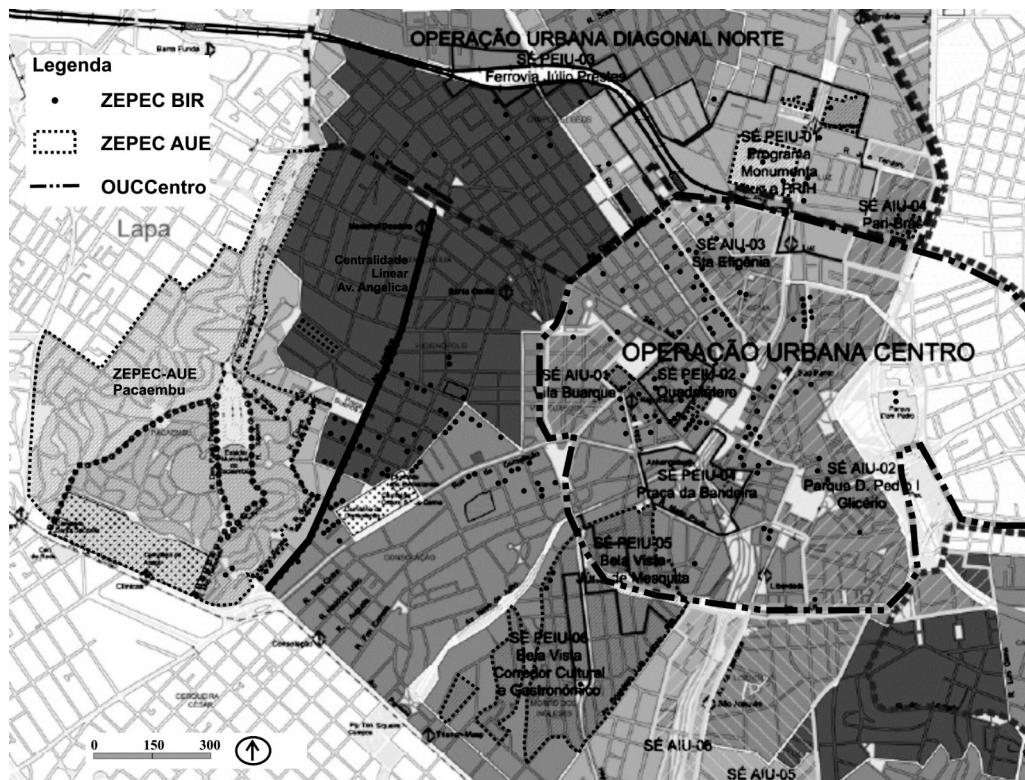


Figura 6. Plano Regional Estratégico – Subprefeitura da Sé. Mapa 5 - Desenvolvimento Urbano. Sobreposição de ZEPECs, AIU, PEIU e Operações Urbanas. ZEPEC/BIR (imóveis isolados); ZEPEC/AEU-Bela Vista (Bexiga) com PEIU-Corredor Cultural e Gastronômico; PEIU-Monumenta com ZEPEC. Fonte: PMSP/Lei 13.885/04. Editada pela autora.

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. Sabendo que o Programa Monumenta tem o propósito de conjugar a política de preservação ao desenvolvimento, pode-se perceber que a ausência de projeto e gestão integrados resumiu os resultados do Monumenta-Luz em restauro de alguns edifícios e mobiliários.

Embora as zonas especiais devam estabelecer “normas próprias de uso e ocupação”, estas não foram criadas, remetendo, ora às diretrizes de tombamento (quando existem), ora ao próprio zoneamento que proíbe usos nR-3 em ZEPECs (art.158, Lei 13.885/04), impedindo, por exemplo, universidades, correios, hotéis, fóruns, delegacia de polícia, serviços socioculturais, de lazer e educação (acima de 2500 m²) e locais de eventos (com estacionamento acima de quinhentas vagas). Além de criar mais uma burocracia no trâmite de aprovação e tornar o instrumento inócuo em sua regulação urbanística, as ZEPECs

ainda atrapalham a utilização do patrimônio, visto que há projetos de universidades em galpões industriais tombados na Mooca, já aprovados pelo Departamento de Patrimônio, impedidos de se concretizar devido a estes desencontros legais.

Quanto aos demais instrumentos, o Art. 211 do Plano Diretor proíbe a outorga onerosa em ZEPEC, impedindo muitas vezes a restauração e utilização do imóvel tombado, a exemplo da Casa das Rosas na avenida Paulista, refletindo, outra vez, a noção de monumento, visibilidade e entorno, já mencionada.

Amplia a possibilidade de uso de outros instrumentos, como a isenção de IPTU para os imóveis tombados em bom estado de conservação. Estabelece punições para os imóveis em degradação, vazios ou subutilizados, com a incidência de utilização compulsória e IPTU progressivo, embora ainda não regulamentados. Aplica 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 paulistano em alto estágio de degradação.

Aplica-se também a “Transferência de Potencial Construtivo” às edificações particulares localizadas em ZEPEC-BIR. Embora previsto desde 1984 (Lei 9.725/84), houve muitas solicitações, ainda inconclusas. Contudo, é preciso destacar a ambiguidade duvidosa deste instrumento quanto à preservação. No caso de São Paulo, o instrumento não vincula o recurso ao investimento no imóvel, servindo apenas à compensação econômica pela restrição de aproveitamento urbanístico. E, mesmo que o fizesse, este investimento seria apenas para a conservação imediata. Em um prazo médio esta fonte se esgotará, ao passo que as edificações continuarão a necessitar de investimentos, evidenciando a aplicabilidade meramente pragmática do instrumento.

Estes equívocos e hiatos corroboram substancialmente para o sepultamento econômico do patrimônio e, consequentemente, de todo o centro da metrópole. Não é, portanto, como se vê no discurso comum, o tombamento propriamente o vilão da desvalorização econômica, mas sua gestão. Essencialmente, a ausência de uma gestão integrada que busque a utilização sustentável, embora o financiamento também seja um ingrediente precípua.

A experiência da ZEIPP em Santo André

Paranapiacaba, “local de onde se vê o mar”, conserva um significativo acervo tecnológico relacionado com a ferrovia e com testemunhos de um modelo arquitetônico e urbanístico bastante avançados para a época de sua implantação. Essa vila ferroviária se desenvolveu a partir de 1860 com a implantação da primeira ferrovia paulista, construída pela companhia inglesa São Paulo Railway. Em 1957, a Rede Ferroviária Federal (RFFSA) passou a administrar todo o patrimônio ferroviário brasileiro. A partir dos anos 1980 a Vila passou por um intenso período de abandono e degradação física e social. Em 1987 teve seu patrimônio cultural e natural tombado pelo CONDEPHAAT, em 2002 pelo IPHAN

(apenas a Parte Baixa) e em 2003 pelo órgão municipal. Em 2001 o governo andrense criou uma Subprefeitura para administrar a Vila e toda a região de mananciais. Em 2002, comprou a Parte Baixa^{vii} e uma reserva de Mata Atlântica de quatrocentos e vinte e seis hectares que se tornou uma Unidade de Conservação Municipal. Finalmente, em 2008, devido às políticas de preservação e desenvolvimento sustentável, tornou-se o primeiro patrimônio cultural paulista a compor a lista-indicativa ao Patrimônio da Humanidade.



Figura 7. Paranapiacaba, 2006. Fonte: PMSA.

A ZEIPP – Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba foi criada pelo Plano Diretor de Santo André (Lei nº. 8.696/2004) e regulamentada pela Lei 9.018/2007. A priori, faz-se necessário destacar que, embora o Plano Diretor não institua diretrizes articuladas entre as políticas de preservação e desenvolvimento, 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, habitação de interesse social e das atividades econômicas geradoras de emprego e renda. (art. 5º).

Desde o início de sua elaboração, em 2005, 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 quatro grandes questões: a construção de um novo arranjo interinstitucional 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; a busca pela participação qualificada da comunidade envolvida; e, por fim, a constituição de um novo arcabouço jurídico que atendesse a todas essas questões.

Assim, o primeiro passo para o início do processo foi promover a participação dos diversos atores e instituições: prefeitura; os órgãos de preservação; 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^{viii}. A Prefeitura não teve assento, apenas coordenava o processo. A lei foi elaborada em oito meses, utilizando o método do planejamento estratégico situacional e o processo dividido em cinco etapas: Escuta; Elementos Preliminares; Minuta do Projeto de Lei; Debate Ampliado (nos cinco conselhos) e 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 hierarquias. Ademais, 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, 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 era tamanha que realizou-se a pactuação de uma carta patrimonial referenciada, obviamente, nas recomendações 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 e pela Comissão Europeia 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 disciplinares, 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 interinstitucional e da participação, tornando bastante complexa a gestão do patrimônio e requerendo a revisão,

adaptação e a reformulação das políticas de preservação vigentes, de seus instrumentos e de suas articulações com o planejamento territorial.

A partir destas prerrogativas, a lei foi organizada em sete títulos, começando pela definição dos princípios, objetivos e conceitos. Estabelece e diferencia os tipos de intervenção, a saber, conservação, restauração, reparação, manutenção, adaptação e atualização tecnológica, visando à desburocratização do processo de aprovação.

Em seguida são estabelecidas diretrizes para o desenvolvimento local sustentável orientando, sobretudo, a promoção e regulação da atividade turística. As principais diretrizes consistem em: promover o desenvolvimento econômico compatível com ambiente e com o suporte de infraestrutura urbana; 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 qualificação contínua da comunidade local; buscar alternativas de habitabilidade e usos compatíveis para os imóveis públicos; melhorar as condições de acessibilidade e mobilidade urbana; propiciar a inclusão social e a geração de trabalho e renda; realizar eventos culturais compatíveis com a preservação e garantir a segurança dos imóveis através de medidas preventivas de combate ao incêndio e segurança patrimonial (SANTO ANDRÉ, 2007).

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^{ix}.

Os títulos terceiro e quarto tratam da preservação da paisagem cultural e dos parâmetros urbanísticos para ordenação territorial. 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, ocupação e dinâmica urbana de cada área. Dentro de uma visão mais tradicional de patrimônio, a área a ser considerada “zona especial” seria apenas a vila planejada pelos ingleses (homogênea), a exemplo do próprio tombamento do IPHAN. Não o conjunto urbano como um todo, mais heterogêneo, com ocupação típica do período colonial (Parte Alta) e com invasão em área de risco ambiental (Rabique).



Figura 8. Parte Alta e Pátio Ferroviário, 2013. Foto: Vanessa Figueiredo.



Figura 9. Parte Baixa, 2012. Foto: Ronaldo Rodrigues.

É criado um zoneamento partindo da dinâmica urbana já estabelecida e considerando usos compatíveis com as tipologias arquitetônicas de cada área, articulando os objetivos da preservação ao desenvolvimento urbano. Prioriza o uso residencial e define zonas para o desenvolvimento das atividades comerciais e turísticas, minimizando assim os conflitos de vizinhança. 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 disciplinamento jurídico 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, fixa um estoque para uso residencial correspondente a 50% dos imóveis públicos da Parte Baixa (cento e setenta unidades), ou seja, garante em lei a manutenção do uso residencial, tão vital à dinâmica do turismo comunitário e ao cotidiano urbano. Em função do estado de abandono encontrado, a Vila dispunha de muitas moradias em situação de encravamento, sem saneamento e com 61% de desempregados. Esses problemas foram sanados paulatinamente, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Local, com inserção da comunidade no turismo. Incentivados a abrir empreendimentos em suas residências (Bed & Breakfast, Portas Abertas, Ateliê-residência, etc), o desemprego caiu para 16% em 2008. As famílias foram retiradas dos cortiços e receberam residência única de acordo com seu tamanho.

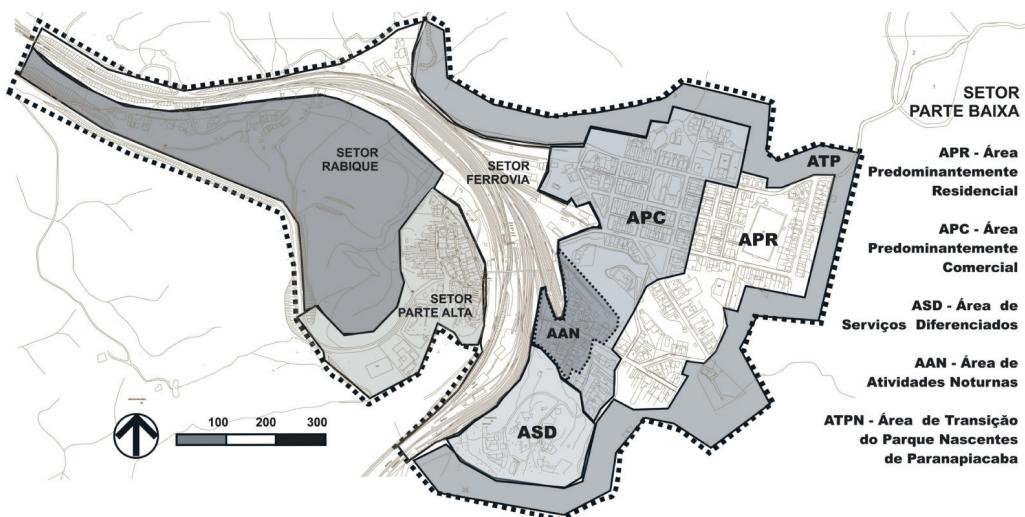


Figura 10. ZEIPP: zoneamento. Mapa: Vanessa Figueiredo. Fonte: Lei 9.018/07.

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. Na Parte Alta, ocupação típica do colonial português, foi permitida a ocupação sem recuos frontais e laterais e uso mixto no lote, mantendo o padrão de sua configuração histórica. Parece óbvio, mas a Lei de Proteção aos Mananciais (Lei 1172/76) impedia a preservação deste tipo de ocupação, estabelecendo conflito direto com os objetivos da preservação do patrimônio edificado.

A Parte Baixa conta com um conjunto de trezentos e trinta e quatro edificações públicas de diversas tipologias. Visando destacar o valor documental e cognitivo da construção original, foram selecionados em lei imóveis representativos, designados como *Exemplares de Tipologias Residenciais*, permitindo assim que nos demais fossem realizadas intervenções funcionais. Vale esclarecer que o projeto original das casas dispõe de sanitários externos. Na fase da administração da RFFSA houve uma adaptação dos sanitários no interior dos imóveis em madeira que são atualmente utilizados pelos moradores. Esta solução foi mantida, com sugestões de melhorias construtivas, estabelecidas no manual de intervenção arquitetônica. Desta forma, superou-se a adoção dos tradicionais níveis de tombamento, compreendidos como uma graduação hierárquica incoerente à concepção de paisagem cultural.

Estes exemplares foram restaurados e destinados à visitação pública abrigando os espaços expositivos do *Círculo Museológico*^x. Baseado na concepção de “Museu a Céu Aberto” ou “Ecomuseu”, as exposições temáticas articulam-se a própria vivência da paisagem cultural. Na casa do engenheiro-chefe, o “Castelinho”, conta-se a história da Vila. O patrimônio natural é exposto em um exemplar de Casa de Engenheiro. O patrimônio humano está na Casa da Memória, uma casa Tipo A, para famílias pequenas de ferroviá-

rios. O patrimônio arquitetônico-urbanístico está num conjunto de quatro casas Tipo E, para operários menos graduados. O turista além de conhecer o diversificado patrimônio de Paranapiacaba, comprehende as tipologias e sua relação com a hierarquia social estabelecida pela São Paulo Railway, revelando parte da memória operária, tão esquecida pelas políticas patrimoniais, ao circuito de visitação.

Para os demais imóveis as ampliações funcionais são permitidas, como lavanderia coberta, por exemplo. Entretanto, devem respeitar as relações entre áreas construídas e espaços livres. Isto é, para os imóveis que têm os banheiros externos 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), respeitando o padrão estabelecido pelo urbanismo sanitário, emergente à época.

A lei disciplina também 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 m², segundo modelos padronizados pela prefeitura e órgãos de preservação. Permite-se também a colocação de cercamentos nos lotes; de antenas parabólicas somente no recuo de fundo e de vegetação que possibilite a visualização da edificação e não prejudique sua estabilidade estrutural. Embora parecessem questões simples, havia muita polêmica entre os órgãos licenciadores e a oportunidade desta leivabilizou acordos conjuntos ao estabelecimento da normativa urbanística e de preservação.

Uma das questões mais polêmicas junto à comunidade relacionou-se 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. Outra questão muito discutida foi a definição de cores para as edificações. A lei determina que as casas devam permanecer pintadas para manter a proteção contra as intempéries e a ação de microorganismos. As edificações em madeira devem ser pintadas na cor marrom utilizada desde a gestão da R.F.F.S.A. 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.

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 (modalidade políticas públicas) em conjunto com a Fundação Santo André e a Prefeitura (LIMA, 2008). Articulando-se às necessidades das políticas municipais, a pesquisa rendeu vários frutos, evidenciando a simbiose fundamental entre pesquisa, extensão e gestão. Criou-se uma metodologia própria para a inventariação do patrimônio em madeira, o Banco de Materiais e a Cooperativa de Marcenaria, cujo objetivo fora constituir um estoque centralizado para reposição de materiais. Com base nos manuais, os desenhos específicos de portas (sem batentes), janelas, mãos francesas, cercamentos e guarda-corpos são fabricados pelos moradores capacitados que compõem a cooperativa.



Figuras 11 e 12. Cooperativa de Marcenaria e restauro de Tipologia E (CDARQ). Fonte: LIMA, 2008. Fotos: Gilson Lima.

Ademais, foram criados e consolidados instrumentos de incentivo à preservação, adaptando-os à escala e especificidades de Paranapiacaba. Dentre eles, foram utilizados instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, no Código Civil (Lei 10.406/02) e na Lei de Licitações (Lei 8.666/93), como: o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV; a Outorga Onerosa do Direito de Construir (apenas para o setor da Ferrovia, limitado a 10 metros de altura); a Assistência técnica gratuita para fins de preservação; Incentivos e benefícios fiscais; Incentivos para benfeitorias nos bens imóveis; a Cessão de imóveis públicos (por vinte anos para fins comerciais); 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 Subprefeitura, conjuntamente com os órgãos de preservação. Este procedimento, já em prática, 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 e mais rigoroso sistema de fiscalização e penalidades^{xi} e um novo instrumento de acompanhamento e democratização da gestão: o Fórum de Paranapiacaba (regulamentado em 2008), reunindo prefeitura, órgãos de preservação, conselhos afins e a comunidade, 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 para detalhar 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 da atividade turística, com a conservação e sustentabilidade do patrimônio edificado, natural e imaterial, garantindo também a permanência e qualidade de vida do morador.

Considerações Finais

No âmbito do exposto, verifica-se que as ZEPECs, embasadas ainda numa concepção de monumento, na noção ocidental de paisagem, na visão fragmentada do patrimônio urbano e da cidade, revelam contradições e hiatos entre as políticas de preservação e desenvolvimento, reproduzindo dicotomias clássicas entre os patrimônios cultural e natural, material e imaterial, e mesmo entre a arquitetura e o urbano. Não exploram a natureza urbanística do instrumento, ou seja, não se aplicam ao território reconhecendo e disciplinando suas especificidades tornando-as inócuas. Ademais, não se articulam ao ordenamento territorial geral da cidade e às demais políticas setoriais, confirmando a inexistência de uma política de conjunto.

Em que pese o tombamento ter relevância indiscutível quanto à outorga de valor e ao cerceamento da propriedade em prol do interesse público, construir uma política de preservação embasada apenas em um instrumento, tendo ainda as zonas especiais reduzidas a reproduzi-lo, gerando mais sobreposição e burocracia, é trilhar um caminho insustentável para a gestão do patrimônio cultural e, consequentemente, para a gestão urbana.

Se estes hiatos constituem, por um lado, entraves que resultaram na falta de utilização de grande parte do patrimônio edificado, tanto economicamente quanto para as políticas sociais, visto que também não há articulação com a política habitacional, por outro, certamente, são basilares ao fracasso da Operação Urbana Centro. De fato, nenhuma proposta que pretenda a reabilitação da área central de São Paulo poderá dispor do enfrentamento da reabilitação do patrimônio cultural, compreendida 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, ambiental e social ao projeto de cidade e de cidadania que se pretende. Impreterivelmente ligado a uma concepção integrada e sustentável de planejamento territorial, tal como preconiza o conceito de paisagem cultural, onde a preservação e o desenvolvimento deverão estabelecer parceria e não concorrência.

Por outro lado, a ZEIPP levanta outras possibilidades de utilização dos instrumentos urbanísticos, estreitando a relação desenvolvimento/preservação e articulando parâmetros de ordenamento territorial às políticas setoriais de forma inovadora, trabalhando na perspectiva do planejamento e gestão integrados e participativos. Alinha-se a uma concepção mais atual e abrangente de patrimônio, considerando a paisagem culturalmente qualificada como o bem a ser preservado e gerenciado. Este não apenas como testemunho a ser resguardado às futuras gerações, mas também como recurso 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 à política de preservação.

No que tange especificamente à integração entre políticas públicas, a experiência andrenense apresenta avanços tanto no campo conceitual quanto operacional. 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, já

parcialmente em curso. Embora seja uma experiência pontual, este caso revela como os instrumentos legais podem mais que orientar o desenvolvimento de forma sustentável, construindo a legitimidade necessária para pactuar políticas integradas, interinstitucionais e participativas. Por isso, embora não se trate de um “modelo” a ser replicado, vem sendo considerada uma experiência paradigmática 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. Uma experiência que buscou trilhar novos caminhos na construção de políticas sustentáveis.

Notas

- i O Decreto Estadual 13.426/79 (CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico de São Paulo) estabelecia área envoltória arbitrária de 300 metros em torno de edificações tombadas. Embora revogada em 2003, mantém-se a prática de delimitação de envoltórias caso a caso. O art. 10º da Lei 10.236/86 do COMPRESP (Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio de São Paulo) estabelece obrigatoriedade de perímetros envoltórios ao tombamento.
- ii Nos anos 1970, a COGEP, encarregada do planejamento urbano de São Paulo, realizou um amplo inventário de arquitetura no centro, 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 na maioria imóveis isolados.
- iii Há cerca de 20 bairros tombados pelo CONPRESP: City Lapa, Pacaembu, Perdizes, Sumaré; Bela Vista; Pinheiros; Interlagos; Jardins América, Europa, Paulista e Paulistano, entre outros.
- iv Sem entrar na discussão sobre aprovação e cotidiano, fundamentais, tal como colocam Jane Jacobs e Ulpiano Meneses, a qual não caberia desenvolver no curto espaço deste artigo.
- v Acidentes são as diferenças de gabarito das edificações de uma rua (CULLEN, 1986).
- vi C.A. é a relação entre a área edificada e a área do lote. A Lei 12.349/97 – OUC estabelece 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%.
- vii Na ocasião, Beto Carrero disputava a compra da Vila para implantar um de seus parques temáticos.
- viii 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.
- ix Paranapiacaba possui sistema de energia e iluminação implantados pela SPR com posteamento em trilhos metálicos que funcionam até hoje. Foram três anos para aprovação do projeto que atendesse aos órgãos de preservação, ao licenciamento ambiental e às normas de segurança da companhia de energia.
- x Projeto premiado pelo IPHAN em 2007.
- xi A maioria dos órgãos de preservação brasileiros não dispõe de regulamentação para fiscalização. O IPHAN, somente em 2010 regulamentou sua aplicação de multas (Portaria 187).

Referências Bibliográficas

- CAUQUELIN, Anne. Paisagem, retórica e patrimônio. **Revista de Urbanismo e Arquitetura** (UFBA), Salvador, Volume 6, p. 24-27, 2003.
- CULLEN, Gordon. **Paisagem urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1986.
- IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Brasil). **Cartas patrimoniais**. 3. Ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: IPHAN, 2004.

- LIMA, G.; AZEVEDO, M; PASSARELLI, S. 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, 2008.
- LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1985.
- SANTO ANDRÉ (SP). Prefeitura. *Memorial da ZEIPP - Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba*. Santo André, s.n. 2005.
- SANTO ANDRÉ (SP). Prefeitura. *Lei 9.018/07 - Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba*. Santo André, 2007.
- SÃO PAULO (SP). CONPRESP - Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo. Resolução 37. São Paulo, 1992.
- _____. Resolução 22. São Paulo, 2002.
- _____. Resolução 17. São Paulo, 2007.
- SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *Lei 13.430/02 - Plano Diretor Estratégico de São Paulo*. São Paulo, 2002.
- _____. *Lei 13.885/04 - Plano Regional Estratégico de São Paulo*. São Paulo, 2004.
- SANT'ANNA, Márcia. *Da cidade monumento à cidade documento: a trajetória da norma de preservação das áreas urbanas no Brasil, 1937-1990* (Dissertação de Mestrado), Salvador: UFBA, 1995.
- SITTE, C. *A construção das cidades segundo seus princípios artísticos*. São Paulo: Atica, 1992.

Submetido em: 13/11/12.

Aceito em: 22/07/13.

PATRIMÔNIO CULTURAL, CIDADE, SUSTENTABILIDADE: QUAL O PAPEL DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NA PRESERVAÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO?

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 tombamento e instrumentos urbanísticos, como o plano diretor e as zonas especiais. Serão analisadas duas experiências recentes: a ZEPEC – Zona Especial de Preservação Cultural, de São Paulo (2004) e a ZEIPP – Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba, de Santo André (2007). Enquanto as ZEPCs, embasadas numa concepção de monumento e na visão fragmentada do patrimônio urbano, revelam contradições entre as políticas de preservação e desenvolvimento; a ZEIPP articula 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. Considera ainda a paisagem cultural como bem a ser preservado, não apenas como testemunho às futuras gerações, mas como recurso ao desenvolvimento sustentável de suas comunidades.

Palavras-chave: Preservação do patrimônio cultural; Desenvolvimento sustentável; Paisagem cultural; Plano diretor; Zonas especiais.

Abstract: A harmonic relationship between cultural heritage preservation and socioeconomic development is a present challenge in the management of historic sites. The article discusses the relationship between classification and urbanistic instruments, such as the master plan and the special zones. The analysis focuses on two recent initiatives: the Cultural Preservation Special Zone (ZEPEC) of São Paulo (2004) and the Special Zone of Interest to the Paranapiacaba Heritage (ZEIPP) of Santo André (2007). While the ZEPCs, which are based on a monument conception and a fragmented vision of urban heritage, reveal contradictions between preservation and development policies; the ZEIPP articulates territorial planning with sectoral policies of preservation, environmental conservation and socioeconomic and urban development within a perspective of integrated and

participatory management. The cultural landscape is considered not only an asset to be preserved for upcoming generations, but also a resource for the sustainable development of their communities.

Keywords: Cultural heritage preservation; Sustainable development; Cultural landscape; Master plan; Special zones.

Resumen: La armonía entre la preservación del patrimonio cultural y el desarrollo socioeconómico es un desafío de largo recorrido en la gestión de sitios históricos. Este artículo aborda la relación entre la clasificación y los instrumentos urbanísticos, como el plan maestro y las zonas especiales. Serán revisadas dos experiencias recientes de zonas especiales de preservación cultural: la ZEPEC de São Paulo (2004) y la ZEIPP de Santo André (2007). Mientras las ZEPECs, basadas en una concepción del monumento y en una visión fragmentada del patrimonio urbano, revelan las contradicciones entre las políticas de desarrollo y conservación; la ZEIPP articula la planificación territorial con políticas sectoriales de preservación, conservación ambiental y desarrollo socioeconómico y urbano, trabajando en la perspectiva de la gestión integrada y participativa. Considera el paisaje cultural como bien a conservar, no sólo como ejemplar para las generaciones futuras sino también como recurso para el desarrollo sostenible de sus comunidades.

Palabras clave: Preservación del patrimonio cultural; Desarrollo sostenible; Paisaje cultural; Plan maestro; Zonas especiales.
