



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

AS DISTINTAS CIDADES POR DETRÁS DAS POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO E DE PLANEJAMENTO. Memória e desenvolvimento urbano no caso do centro histórico da Penha em São Paulo

Autores:

Barbara Belorte - Universidade São Judas Tadeu - barbarabelorte@gmail.com

Andréa de Oliveira Tourinho - Universidade São Judas Tadeu - prof.atourinho@usjt.br

Resumo:

O presente estudo busca refletir sobre a relação entre as distintas ideias de cidade que estão por detrás das políticas públicas de preservação do patrimônio cultural e de planejamento urbano na cidade de São Paulo, a partir de um estudo de caso do centro histórico do bairro da Penha, na região leste da cidade. Essas políticas se traduzem nos instrumentos do zoneamento e do tombamento, ainda que o Plano Diretor do município tenha incorporado, desde 2002, as Zonas Especiais de Preservação Cultural em seu zoneamento. Ainda que, nas últimas décadas, a integração dessas políticas, na teoria, seja considerada fundamental no planejamento geral da cidade, não é o que ocorre, na prática, no Brasil. O que se verifica nessa contradição são duas visões de cidade que não se conversam: a cidade da preservação versus a cidade do planejamento, a cidade da memória versus a cidade do desenvolvimento ou, ainda, a cidade das permanências versus a cidade das transformações.

AS DISTINTAS CIDADES POR DETRÁS DAS POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO E DE PLANEJAMENTO

Memória e desenvolvimento urbano no caso do centro histórico da Penha em São Paulo

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende refletir sobre a relação entre as distintas ideias de cidade que estão por detrás das políticas públicas de preservação do patrimônio cultural e de planejamento urbano na cidade de São Paulo, a partir de um estudo de caso do centro histórico do bairro da Penha, na região leste da cidade. Ainda que, nas últimas décadas, a integração dessas políticas, na teoria, seja considerada fundamental no planejamento geral da cidade, não é o que ocorre, na prática, no Brasil. O que se verifica nessa contradição são duas visões de cidade que não se conversam: a cidade da preservação versus a cidade do planejamento, a cidade da memória versus a cidade do desenvolvimento ou, ainda, a cidade das permanências versus a cidade das transformações.

Se até o início da década de 1960 a noção de patrimônio vinculava-se à ideia de monumento, a preocupação com o ambiente urbano, a partir daqueles anos, passa a considerar outras questões como a relação do morador com o lugar, com a memória e com a identidade, bem como a importância dos conjuntos urbanos e até de arquiteturas mais modestas. O patrimônio cultural então se ampliava, não apenas contemplando valores históricos-artistas excepcionais, mas implicando a valorização de distintas memórias sociais. Essas relações mostravam-se cada vez mais complexas e desafiadoras, inclusive do ponto de vista da sua gestão e, desta forma, cresceu a necessidade de articulação entre planejamento urbano e preservação que, na década de 1970, se traduzirá na ideia de conservação integrada, tal como defendida na Declaração de Amsterdã, em 1975.

No Brasil, tais discussões irão ser absorvidas pelo conceito de patrimônio ambiental urbano, entendido como o “conjunto dos espaços caracterizadores da cidade, devido aos seus valores histórico, social, cultural, formal, técnico ou afetivo” (SEPLAN, 1978, p. 37). Meneses (1978) enfatizava, ainda, o patrimônio como um “fato social”, que produz e é produzido pelas representações urbanas que se configuram a partir das percepções que se têm do patrimônio ambiental urbano. Esse patrimônio deveria, assim, ser vivenciado e apropriado socialmente,

de forma a promover maior qualidade de vida, ameaçada, naquele momento, pelo crescimento desenfreado das cidades brasileiras.

Em São Paulo, esses debates surgirão, inicialmente, no âmbito dos órgãos de planejamento da cidade, quando o zoneamento de 1972 incorporou ao zoneamento a figura das chamadas Z8-200, de proteção do patrimônio histórico da cidade. No entanto, desde a criação do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (Conpresp), entre 1985 e 1986, e do primeiro tombamento municipal, em 1988, o principal instrumento de proteção do patrimônio passou a ser o tombamento.

Traçavam-se, assim, duas trajetórias caminhando em sentidos praticamente opostos: as políticas públicas de planejamento urbano e as de preservação do patrimônio cultural. Caminhos, esses, que são produtos - e também produzem - visões de cidades distintas: a cidade do planejamento, das transformações futuras, e a cidade do patrimônio, mais vinculada as permanências de um passado que continua no presente.

Ressalta-se que, quando o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE), em 2002, voltou a contemplar uma Zona Especial de Preservação Cultural (Zepec) - depois da experiência inicial das Z8-200 na década de 1970 -, essas zonas passaram a abrigar todos os bens tombados - sejam pela esfera federal, estadual ou municipal - na cidade. Além disso, quando indicados bens com interesse de preservação pelos órgãos de planejamento urbano, durante o processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor, foi estabelecido que essas indicações devem passar por processo de tombamento para, de fato, serem classificadas como Zepecs. Dessa forma, o que poderia vir a criar um tipo de relação mais estreita entre planejamento e preservação não ocorreu, pois, para ser Zepec, o imóvel deve ser tombado, constituindo essa nova zona apenas um reconhecimento daquilo que é protegido pelos órgãos de patrimônio. Isso não é necessariamente negativo, claro, mas a Zepec poderia constituir um instrumento importante de proteção, além do tombamento, integrando duas visões distintas de cidade, a do desenvolvimento e a da cultura. Importante ressaltar, ainda, que os processos de elaboração das políticas urbanas que passam, hoje, desde o Estatuto da Cidade (2001), pelos planos diretores ocorrem, pelo menos em princípio, com maior participação social, a partir das audiências públicas, o que se estende também à indicação das Zepecs no âmbito das Prefeituras Regionais da cidade.

Nessa direção, analisa-se, neste trabalho, no centro histórico da Penha, as ações de zoneamento e tombamento que ali incidiram e continuam incidindo nos últimos anos, enfatizando as distintas visões das políticas urbanas sobre a área. Enquanto o bairro passou por estudo de tombamento das Zepecs, indicadas no processo de formulação do zoneamento em 2004, que culminou no tombamento do seu centro histórico no início de 2018, a legislação urbana vigente na área central do bairro da Penha a definiu, em grande parte, como Zona de Estruturação Urbana Prevista (Zeup). As Zeups funcionam como futuras zonas de transformação urbana, cujas diretrizes passam a vigorar, por meio de decreto, que, após a realização da obra de transporte prevista, autoriza a utilização do máximo potencial construtivo da região, sem limite de gabarito.

No entanto, a ocorrência de um cenário de profundas transformações, devido às diretrizes acima referidas, poderia vir a provocar um planejamento desarmonioso com relação

aos elementos de permanência ainda encontrados no centro histórico do bairro, o que foi desfavorecido com a efetivação do seu tombamento. Com efeito, a Resolução de tombamento municipal estabelece diretrizes de gabarito restritivas para a área do centro histórico, contribuindo para a manutenção de suas permanências urbanas, bem como da paisagem do bairro.

PRESERVAÇÃO E PLANEJAMENTO: DO PÓS-GUERRA ÀS EXPERIÊNCIAS INICIAIS EM SÃO PAULO (1960-1970)

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), as profundas transformações no conceito de história e cultura impulsionaram novos debates no campo do planejamento e preservação do patrimônio. Questões culturais passaram a ser importante objeto de reflexão dentro das cidades e o patrimônio passou a ser visto de uma forma mais ampla, impulsionando debates que englobassem assuntos relacionadas aos conjuntos urbanos, bem como as relações de sociabilidade ali construídas. Importantes autores como Lynch (1960) e Cullen (1961), por exemplo, passam a se debruçar sobre estudos de percepção sobre a cidade. Numa perspectiva oposta à visão funcionalista predominante até então, Jane Jacobs (1961) aponta para a importância da vida de bairro, da diversidade de seus usos e permanência de preexistências, que compõem camadas de elementos importantes para garantir a vitalidade urbana.

No campo da preservação, em 1964, a Carta de Veneza, do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS), amplia a noção de patrimônio cultural, compreendendo-o como um testemunho vivo, que se relaciona com o presente, abrangendo arquiteturas mais modestas e sítios urbanos.

Na década de 1970, a preocupação em se manter preservação e planejamento como campos de estudo e ação conjuntos, aparece como algo fundamental dentro das políticas urbanas das cidades. Para Prata (2009, p.10):

É um ponto de inflexão no percurso do patrimônio. Pensar a preservação do patrimônio, no caso urbano, significa agora, incluí-lo nos processos de produção do espaço urbano, relativos ao planejamento urbano e territorial. Assim como pensar a cidade e intervir na cidade também passará necessariamente pela problemática da preservação.

Em outras palavras, o patrimônio passou a ser considerado inseparável do território. Conforme Rodrigues (2000, p. 16), não importava mais o monumento isolado, mas sim a integração do patrimônio ao planejamento urbano. Naquela mesma década, cartas patrimoniais importantes visando ressaltar a importância da relação entre preservação e planejamento são divulgadas, entre elas, destaca-se a Declaração de Amsterdã em 1975. Entre outros temas, o documento define e defende o conceito de conservação integrada como “um dos pressupostos do planejamento territorial e urbano” (PRATA, 2009, p. 38). Assim como a Carta de Veneza, o documento compreende como patrimônio, também, conjuntos urbanos, bairros e cidades, enfatizando a importância de se considerar a preservação do patrimônio no

planejamento: “a conservação do patrimônio arquitetônico deve ser considerada não apenas como um problema marginal, mas como objetivo maior do planejamento das áreas urbanas e do planejamento físico territorial” (IPHAN, s.d., *online*).

Afirma, ainda, que:

O planejamento das áreas urbanas e o planejamento físico territorial devem acolher as exigências da conservação do patrimônio arquitetônico e não considerá-las de uma maneira parcial ou como um elemento secundário, como foi o caso num passado recente. Um diálogo permanente entre os conservadores e os planejadores tomou-se, desde então, indispensável. (IPHAN, s.d., *online*)

No Brasil, esses debates irão ecoar na década de 1970 e a preservação de ambientes urbanos será pensada a partir do conceito de patrimônio ambiental urbano difundido, principalmente, em São Paulo.

Ulpiano Bezerra de Meneses (1978, p. 45), figura importante no âmbito desta discussão, considera o patrimônio ambiental urbano como um “sistema de objetos, socialmente apropriados, percebidos como capazes de alimentar representações de um ambiente urbano”. Segundo o autor, “ter consciência histórica não é informar-se sobre coisas acontecidas, mas perceber o universo social como algo submetido a um processo contínuo de formação” (MENESES, 1978, p. 46).

Será neste momento que a ideia de integração entre planejamento e preservação ganha força, sobretudo em São Paulo. Sua acelerada industrialização e urbanização foi vista como uma ameaça às suas permanências e à qualidade de vida urbana. Tornava-se necessário uma reformulação das políticas de preservação, de forma que esta passasse a se articular com o planejamento da cidade:

Percebido como representação da cultura das sociedades, o patrimônio passou a ser visto como parte das disputas nelas manifestas e recolocou-se como memória e fator de qualidade de vida, o que exige do poder público ações e projetos que o efetivem como tal a partir de novas referências conceituais. (RODRIGUES; TOURINHO, 2016, p. 74)

Entre as ações ocorridas na época, vale destacar o curso ocorrido, em 1974, em parceria com o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (Condephaat) e o Departamento de História da Arquitetura da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (FAU-USP), que influenciou diversos profissionais da área de preservação e planejamento. O curso contou com a participação de Hugues de Varine- Bohan:

Ao discutir o conceito de patrimônio, Varie-Bohan abriu aos especialistas o caminho para a compreensão da complexidade e amplitude das ações preservacionistas. Admitindo as inúmeras interpretações do conceito e sua mutabilidade, o professor mostrou o patrimônio como um fato cultural

composto por três categorias de elementos, o meio ambiente, o conhecimento e tudo o que o homem fabricou, isto é, os bens culturais. (RODRIGUES, 2000, p. 52)

Outra ação importante, também em 1974, refere-se ao levantamento dos bens culturais do centro de São Paulo realizado pela antiga Coordenadoria Geral do Planejamento (Cogep), para indicar bens de interesse de preservação em defesa contra a destruição e descaracterização da região em decorrência do projeto da nova linha de metrô leste. Posteriormente, estes mesmos bens foram enquadrados como zonas especiais, as Z8-200, a partir da lei de zoneamento de São Paulo nº 8.328/1975.

De acordo com Prata (2009, p. 52):

A proposta na qual se baseava o levantamento, apresentava alguns aspectos muito atuais como a transferência de potencial construtivo, à preservação por manchas urbanas e a classificação de bens considerados, até então, representantes de uma arquitetura menor, tais como vilas operárias.

Para Rodrigues (2000), a ação do Cogep de incluir a proteção do patrimônio na legislação urbana representou um avanço significativo, pois não restringia, no planejamento, a preservação apenas pelo instrumento do tombamento.

Em 1978, a Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo (Seplan) desenvolve o Programa de Revitalização do Patrimônio Ambiental Urbano. O programa afirmava que:

O desenvolvimento acelerado de São Paulo causou efeitos prejudiciais à estrutura da cidade. O programa traz a ideia de compatibilização do crescimento econômico e da qualidade de vida, orientando o desenvolvimento urbano sem destruir os componentes substanciais da cultura de qualquer povo: seus elementos construtivos, suas maneiras de ser. (SEPLAN, 1978, p. 15)

Importante notar que este Programa é resultado de mais uma ação inovadora ocorrida no âmbito do planejamento urbano. Tais iniciativas além de agilizarem a proteção dos bens culturais, deixava claro o esgotamento da ação protetiva até então adotada, ou seja, o tombamento - possível até o momento, na instância federal ou estadual (RODRIGUES, 2000, p. 61).

Em 1983, o Departamento do Patrimônio Histórico implementa o Inventário Geral do Patrimônio Ambiental, Cultural e Urbano de São Paulo (Igepac). Sob a ótica inovadora do patrimônio ambiental urbano, o Igepac tinha o objetivo de se constituir como o “repertório básico do patrimônio cultural e ambiental de cada bairro (configurações urbanas, espaços públicos, agenciamentos particulares, edifícios, vegetação expressiva)” (BAFFI, 2006, p. 178), propondo uma abordagem mais ampla das áreas de estudo a partir de uma documentação que serviria de consulta pública e desse subsídio à política de preservação e planejamento:

Entende-se que trabalhos na área de planejamento urbano de cidades já consolidadas e, mais especificamente na atuação voltada à proteção do patrimônio ambiental urbano, tem que obrigatoriamente ser precedida da elaboração de um inventário, como meio de reconhecimento de sua potencialidade e como ponto de partida de qualquer intervenção. (DPH, 1987, p. 10)

Apesar de não se concluírem os inventários de todos os bairros propostos, o trabalho se mostrou inovador.

Se na década de 1970 preservação e planejamento faziam parte de uma mesma pauta, tentando caminhar juntas, em 1985, com a criação do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental de São Paulo (Conpresp) e a efetivação do tombamento municipal, as ações passaram a ocorrer de forma dissociada. O Departamento do Patrimônio Histórico, criado em 1975, passou a assessorar o novo Conselho criado e a identificação de imóveis, espaços públicos e conjuntos urbanos passou a ser estudada por seus técnicos através de estudos específicos.

Vale destacar o papel importante da Constituição de 1988, ao instituir uma noção de patrimônio cultural que já vinha se ampliando. Em seu artigo 216, define-se como patrimônio “bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (Brasil, 1988, *online*). Neste caminho, a proteção passou a abranger os bens que compõem a memória da sociedade, integradas à construção do presente (RODRIGUES, 2009, p. 02).

Ressalte-se, ainda, que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), determinaram aos municípios a responsabilidade pela gestão da política urbana, reforçando a criação de Planos Diretores Estratégicos (PDE) e Leis de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS). Portanto, PDE e zoneamento serão os principais objetos de estudo nos órgãos de planejamento de São Paulo, buscando ordenar o desenvolvimento da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

Em 2002, são instituídas, em São Paulo, as Zonas Especiais de Preservação Cultural (Zepecs). Analisaremos adiante, a relação entre o instrumento do tombamento e de zoneamento na cidade de São Paulo.

AS ZEPECS: INOVAÇÃO E CONTRADIÇÃO

Desde 2002, ano de formulação do primeiro Plano Diretor Estratégico (PDE) pós Estatuto da Cidade (2001), a premissa principal do desenvolvimento urbano de São Paulo visava um modelo de cidade adensada, compacta, com usos diversificados e mobilidade urbana adequada.

É neste mesmo ano que o PDE institui as Zepecs, instrumento que poderia aproximar as áreas de proteção do patrimônio e planejamento territorial. As Zepecs são:

Porções do território destinadas à preservação, valorização e salvaguarda dos bens de valor histórico, artístico, arquitetônico, arqueológico e paisagístico, doravante definidos como patrimônio cultural, podendo se configurar como elementos construídos, edificações e suas respectivas áreas ou lotes; conjuntos arquitetônicos, sítios urbanos ou rurais; sítios arqueológicos, áreas indígenas, espaços públicos; templos religiosos, elementos paisagísticos; conjuntos urbanos, espaços e estruturas que dão suporte ao patrimônio imaterial e/ou a usos de valor socialmente atribuído. (SÃO PAULO, 2014, Art. 61)

Essas zonas incluem as áreas tombadas nas três instâncias - a federal, estadual e municipal -, os imóveis indicados como Z8-200 no antigo zoneamento, os imóveis do Quadro da Arquitetura Moderna (Quadro n 6 da Lei de Zoneamento de 2004) e os bens indicados como Zepecs nos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras (PRES) de 2004 – atuais Prefeituras Regionais. Dessas indicações, uma listagem bastante heterogênea pode ser percebida: “continha aproximadamente trezentos e sessenta bens, entre eles: árvores, praças, imóveis isolados, obras de infraestrutura urbana e conjuntos urbanos” (SANTANA, 2017, p. 15).

Os imóveis com interesse de preservação indicados em 2004 nos Planos Regionais das então Subprefeituras só poderiam ser enquadrados definitivamente como Zepecs se fossem tombados. Essa listagem resultou na Resolução nº 26/Conpresp/2004 que abriu processo de abertura de tombamento municipal para todas as áreas indicadas. A grande demanda por tombamento, certamente, contribuiu para uma grande sobrecarga no Departamento do Patrimônio Histórico, setor responsável pelos estudos para posterior aprovação no Conpresp. Por consequência, diversos desses estudos tardaram muitos anos para sua conclusão.

Em 2014, com a revisão do Plano Diretor do município de São Paulo, que resultou em duas novas leis - a Lei municipal nº 16.050/2014 e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, em 2016 -, muitas das Zepecs indicadas anteriormente ainda não haviam sido tombadas. Ao serem desconsideradas na revisão do zoneamento - pois ainda não haviam sido tombadas -, deu-se origem a novas propostas de zoneamento muito distintas - às vezes, antagônicas - à ideia de proteção dessas áreas.

Importante ressaltar, antes de mais nada, que as Zepecs se constituem como uma importante medida de proteção do patrimônio. No entanto, a mesma apresenta algumas contradições. Para Figueiredo (2014), os equívocos encontrados na formulação das Zepecs refletem a concepção pouco explorada do patrimônio nas premissas mais amplas do Plano Diretor, cujo foco principal é reordenar o crescimento da cidade. Apesar dos princípios estratégicos do plano apontarem a proteção do patrimônio cultural e natural para a elevação de qualidade de vida, a autora critica o fato de o patrimônio não se constituir como um elemento integrador da cidade. Ou seja, no âmbito do planejamento, não há uma cultura de se pensar preservação como parte integrante do desenvolvimento urbano.

Além disso, as Zepecs apresentam, já de início, uma grande contradição ao estabelecer como “zona” apenas um lote, no caso de um bem tombado isoladamente, e não considerar

como uma Zepec o conjunto de um bairro tombado ou mesmo uma mancha urbana tombada. Ou seja, cada lote de um conjunto é uma Zepec, conforme se verifica no tombamento do Bixiga.

Se por um lado o planejamento parece não considerar os valores culturais dos territórios, no âmbito dos órgãos de preservação, a grande demanda e falta de corpo técnico acarreta na impossibilidade de darem conta da proteção do patrimônio da cidade. Além disso, os longos períodos de estudo de tombamento não acompanham a aceleração das transformações urbanas de São Paulo. Portanto, apesar da defesa da ideia de integração entre planejamento urbano e preservação - pela aproximação do tombamento ao zoneamento, entre outras ações -, essas políticas, ao trabalharem separadamente, ficam dissociadas, acarretando contradições na gestão da cidade, produzindo ideias de cidades distintas. Nessa direção, seria fundamental a redefinição das relações entre os órgãos nos seus diferentes setores.

O CENTRO HISTÓRICO DA PENHA, UM ESTUDO DE CASO

Localizado no distrito da Penha, na região leste de São Paulo, o centro histórico do bairro é uma área da cidade caracterizada por permanências e referências culturais importantes, dentro de um tecido urbano tradicional. Na área, consolidou-se, com o tempo, uma importante centralidade, devido ao grande número de comércios e serviços instalados na região do centro histórico, bem como sua localização estratégica que faz ligação importante entre o centro da cidade e os bairros mais periféricos da zona leste.

Portanto, a região da Penha é alvo de distintos interesses, refletidos nas políticas urbanas voltadas para a área. Enquanto há uma preocupação voltada a manutenção de sua ambiência e referências culturais, sobre ela incidem, também, interesses voltados à sua transformação.

Nessa região já haviam três imóveis tombados em nível estadual e municipal: a escola modernista Nossa Senhora da Penha, o Colégio Santos Dumont e a Igreja Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos.

No processo de indicação de Zepecs nos Planos Regionais das Subprefeituras, em 2004, junto a outras regiões da cidade, também foram apontados imóveis e lugares de referência para serem enquadrados naquela categoria na então Subprefeitura da Penha, que indicou para preservação um perímetro definido como centro histórico do bairro. Esse perímetro foi objeto de abertura de processo municipal de tombamento, no mesmo ano, através da já mencionada Resolução nº 26/Conpresp/2004, dando origem aos estudos da área pelo DPH.

A efetivação do tombamento só ocorreu 14 anos após a sua abertura, em fevereiro de 2018, com a aprovação pelo Conpresp do estudo técnico do DPH com diversas modificações referentes ao perímetro inicial. A Resolução de tombamento ainda não foi publicada, e é importante lembrar, também, que a legislação prevê um prazo de possíveis contestações após a notificação dos proprietários

Durante os 14 anos em que o processo ficou em aberto no DPH, uma nova revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) ocorreu na cidade. Essas deram origem ao PDE de 2014 e a LPUOS de 2016, sendo esses os instrumentos que estabelecem o atual zoneamento do bairro, assim como de todo o município.

De acordo com o processo de tombamento, nos estudos iniciais de tombamento do centro histórico da Penha, foram considerados mais 21 imóveis pelo DPH encontrados fora do limite da área original da Zepec. Em 2015, no processo de revisão da LPUOS, pela então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU, atual SMUL), aqueles imóveis foram revistos e 13 deles indicados como Zepec. Em consequência, esses imóveis foram contemplados em resoluções de abertura de processo de tombamento, parte na Resolução 22/Conpresp/2015, que apresentou 6 dos imóveis, e o restante na Resolução 23/Conpresp/2016.

Após abertura do processo de tombamento desses novos imóveis, o DPH ampliou o perímetro do chamado centro histórico da Penha, alegando falta de justificativa para o perímetro inicialmente indicado como Zepec, em 2004. Dessa maneira, considerou-se como centro histórico a antiga área da Freguesia da Penha, tal como se indicava no mapa da cidade de 1897. A nova área refere-se, assim, a um perímetro muito maior do que o perímetro original indicado no PRES da Penha, em 2004 (Figura 1). Dentro da área, foram tombados, finalmente, em 2018, 17 imóveis (Figura 1).



Figura 1. Centro Histórico da Penha. Demarcação de seu antigo e atual perímetro de estudo, bem como imóveis tombados.
Fonte: Elaborado pelos autores com base no Google Earth, 2018.

Também foram protegidos alguns espaços públicos e logradouros tradicionais da região, bem como demarcadas áreas com potencial arqueológico.

Surpreendentemente, o Conpresp aprovou a proteção de um perímetro maior do que aquele indicado inicialmente como Zepec nos PRES.

Analisando as ações do âmbito dos órgãos de planejamento em comparação com as ações dos órgãos de preservação, é possível perceber duas visões distintas de cidade para um mesmo território. Sobrepondo o perímetro de estudo indicado no processo de tombamento com o zoneamento incidente na região, conforme a Figura 2, percebe-se que, apesar de uma pequena parte do centro histórico ter sido demarcada, no mapa do zoneamento, como Zona Mista, que limita suas construções ao dobro do tamanho do terreno, é possível notar que a maior parte da área se insere em Zona de Estruturação Urbana Prevista (Zeup), cujo objetivo é valer-se do potencial de transformação da área. Nota-se também a presença de Zonas de Estruturação Urbana (Zeup), Zonas de Interesse Social (Zeis) e as Zepecs, que se restringem a lotes tombados.

As Zeups e Zeus são implementadas ao longo dos eixos de transformação urbana da cidade que são definidos a partir do sistema de transporte coletivo existente – para Zeus – e planejado – para Zeups. Além disso, “determinam áreas de influência potencialmente aptas ao adensamento construtivo e populacional” (São Paulo, 2014, Art. 75). Essas áreas de influência são demarcadas de duas maneiras: nas quadras com alcance de até 600 metros a partir de um raio centrado nas estações de metrô, trem e monotrilhos; e em uma distância paralela de até 300m das linhas de corredores de ônibus ou trens existentes ou em previsão. São áreas, segundo o Pano Diretor de 2014, com potencial de dinamizar o desenvolvimento urbano com usos mistos próximos ao transporte de alta capacidade.

Nessas mesmas zonas admitem-se usos residenciais e não residenciais com o máximo aproveitamento do potencial construtivo permitido pelo PDE que corresponde a quatro vezes o tamanho do terreno, sem limite de gabarito que podem ser incentivados a partir de outros parâmetros como a fachada ativa e fruição pública. No entanto, é importante ressaltar que no caso das Zeups, esses parâmetros urbanísticos só poderão ser alcançados após implementação dos corredores ou estações previstas para a área. Enquanto não se concretizam, as Zeups possuem capacidade construtiva até o dobro do tamanho do terreno com restrições de gabarito.

Na área do centro histórico da Penha, além da proximidade da estação de metrô Penha da linha Vermelha do Metrô, há também em estudo futuros corredores de ônibus e uma futura estação de trem. Desta forma, de acordo com seu zoneamento, a Penha é uma região com forte potencial de adensamento e transformação, destacando Eixos de Estruturação Urbana – existentes e previstos.

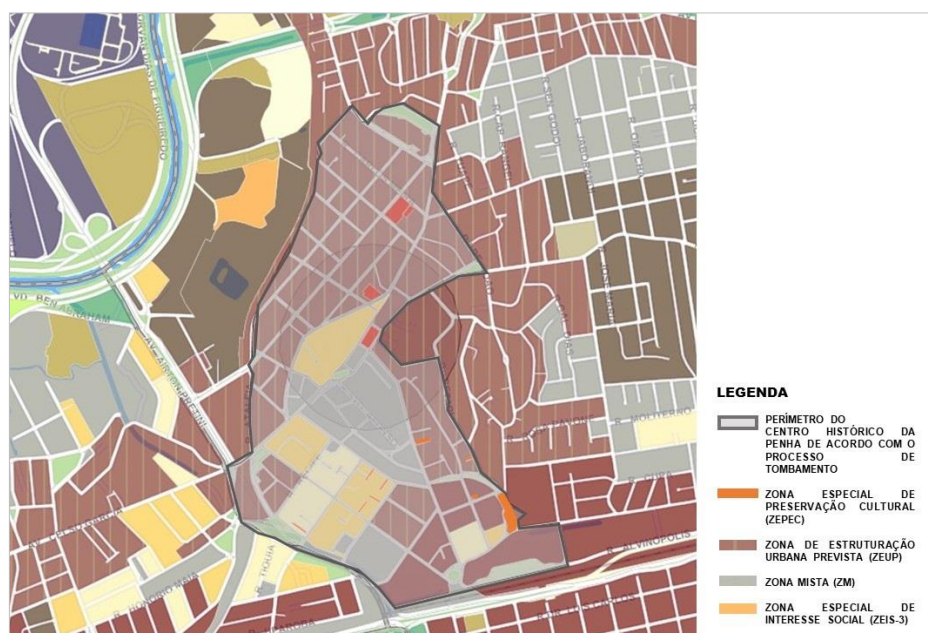


Figura 2. Atual zoneamento do centro histórico da Penha. A linha delimita o perímetro considerado como centro histórico da Penha a partir do estudo de tombamento do DPH. Fonte: Geosampa, 2018.

Embora as Zeups, demarcadas na maior parte do perímetro de análise, possuam diretrizes mais limitadas enquanto não passarem a ser consideradas Zeus, a ideia de cidade que está por trás dessa dinâmica refere-se à cidade da transformação e do adensamento como se enfatiza no Plano Diretor.

Ressalta-se que foram demarcadas, no referido perímetro, algumas Zonas de Interesse Social (Zeis), que são áreas destinadas à reserva para construção de habitação de interesse social que também estimulam o máximo coeficiente de aproveitamento. Essas zonas geralmente são indicadas em terrenos e edifícios ociosos ou ocupações irregulares, no entanto, no bairro da Penha, próximo ao Largo do Rosário, a indicação ocorreu em área consolidada com comércios, escolas e até um hospital.

Neste mesmo perímetro, o Conpresp estipulou, na Resolução de Tombamento, diretrizes de gabarito que variam entre 7 a 30 metros de altura, protegendo o centro histórico de transformações mais agressivas. Tais diretrizes buscam valorizar os visuais do centro histórico, preservando uma paisagem consolidada, que faz parte da identidade da região. Ressalte-se que a paisagem do bairro já é objeto de preocupação, uma vez que o bairro vem passando por rápido processo de verticalização nos últimos anos. A proposta consiste em ressaltar o outeiro penhense, diminuindo o gabarito conforme a proximidade com as áreas mais altas da área, além de manter visível a vista da Basílica da Penha por distintos ângulos, importante referência do bairro com presença marcante na região.



Figura 3. Regras de altura de gabarito estipuladas a partir do tombamento da área.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Google Earth e no processo municipal de tombamento, 2018.

Conforme se verifica da comparação entre as Figuras 2 e 3, a aprovação do tombamento definitivo pelo Conpresp, neste ano, inverteu a dinâmica urbana aprovada pelo planejamento urbano na lei de zoneamento atualmente vigente no município de São Paulo. Ou seja, os gabaritos estabelecidos pelo tombamento são bem mais restritivos do que aqueles previstos em Zonas de Estruturação Urbana.

Porém, fica perceptível, no centro histórico da Penha, as distintas visões de cidade que são pensadas dentro das políticas urbanas de São Paulo. Observa-se, por um lado, uma ideia de cidade adensada muito vinculada a sua verticalização e destinada ao melhor atendimento das demandas sociais em relação a oferta de infraestrutura e serviços, pensada no âmbito dos principais instrumentos de regulação da cidade – PDE e zoneamento. Por outro lado, a cidade das permanências leva em conta suas relações locais, suas paisagens e referências, buscando um desenvolvimento de cidade mais harmonioso e próximo ao cotidiano já preestabelecido dentro de um território.

Importante lembrar que, a revisão do Plano Regional da Penha foi instituída em 2016 pela então SMDU. O plano traz uma visão mais próxima da área, estipulando novos territórios para concentração de estudos e propostas a serem desenvolvidas nos Planos de Ação das atuais Prefeituras Regionais. No Plano Regional há, por exemplo, um perímetro específico para o centro histórico do bairro – que não é o mesmo perímetro tombado pelo Conpresp – com propostas para revitalização de fachadas históricas, fomento ao turismo e melhoria do desempenho do transporte público. Esse Plano foi instituído pelo Decreto nº 57.537/16, cuja execução não é necessariamente obrigatória.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação pela integração entre os campos da preservação do patrimônio e do planejamento urbano desenvolve-se entre os anos 1960 e 1970 e encontra sua tradução, no Brasil, no conceito de patrimônio ambiental urbano. Em São Paulo, esta ideia será adotada para a concepção de diversos programas dentro dos órgãos de planejamento da cidade, com trabalhos bastante inovadores no que se refere à integração de ambas políticas públicas.

Com o surgimento do Conpresp houve, de certa forma, um distanciamento entre ações preservacionistas e de planejamento urbano: de um lado o tombamento como principal instrumento de preservação da cidade e do outro o zoneamento que, mais recentemente, apesar de contemplar a Zona Especial de Preservação Cultural, ainda apresenta limites e contradições sobre seu papel.

É bem sabido que o conflito entre preservação e planejamento envolve distintos interesses, que podem estar mais voltados para a transformação da cidade, ou voltados para preservação de ambientes urbanos ou arquitetônicos. Essa complexidade reflete-se no zoneamento da cidade, assim como foi observado no estudo de caso do centro histórico da Penha - área protegida desde 2004, com a abertura de tombamento -, inserida em um contexto mais amplo de um zoneamento que não dialogava de forma harmônica com aquele lugar, ao ali prever uma grande transformação urbana. Lógica que se inverte com o tombamento recente de seu centro pelo município de São Paulo.

O caso aqui estudado é um exemplo significativo de como as políticas de planejamento e de preservação trilharam caminhos distintos, observando-se no centro histórico da Penha a confluência de diretrizes muito diferentes. Por um lado, o tombamento estabeleceu diretrizes para a preservação de um ambiente urbano reconhecido como patrimônio cultural da cidade; por outro, o planejamento urbano buscou definir regras que visavam adensar a região, considerada em sua centralidade.

REFERÊNCIAS

BAFFI, Mirthes I. S. O Igepac-SP e outros inventários da Divisão de Preservação do DPH: um balanço. *Revista do Arquivo Municipal*, São Paulo, n. 204, p. 169-191, 2006.

BELORTE, Barbara; TOURINHO, Andréa de O. Memória e mudança nas representações sobre a Penha: em busca de seu conhecimento. *arq.urb*, v.16, p. 136-157, 2016.

DPH. Departamento do Patrimônio Histórico. Processo administrativo nº 2007.0.301.445-1.

_____. *Cadernos do Inventário Geral do Patrimônio Ambiental, Cultural e Urbano da Cidade de São Paulo (IGEPAC-SP)*. São Paulo: DPH, 1987.

CONPRESP. Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo. *Resolução nº 26, de 25 de agosto de 2004*. Disponível em:

<www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=24122004R%20000262004SMC%20%20%20CONPRE>. Acesso em: 10 nov. 2018.

FIGUEIREDO, Vanessa G. B. Patrimônio, cidade e política urbana, hiatos e equívocos na legislação urbanística de São Paulo. *Arquitextos*, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.168/5219>> Acesso em: 09 nov. 2018.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Declaração de Amsterdã*, 1975. Portal do IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Amsterda%CC%83%201975.pdf>>. Acesso em: 90 nov. 2018.

MENESES, Ulpiano T. Bezerra de. Comentário XII: visões, visualizações e usos do passado. *Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material*, São Paulo, vol.15, n. 2, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-47142007000200014>. Acesso em: 26 jan. 2015.

_____. A cidade como bem cultural. Áreas envoltórias e outros dilemas, equívocos e alcance na preservação do patrimônio ambiental urbano. In: MORI, Victor Hugo; SOUZA, Marize Campos de; BASTOS, Rossano; GALLO, Haroldo (Org.). *Patrimônio: atualizando o debate*. São Paulo: IPHAN, 2006, p. 35-53.

_____. Patrimônio Ambiental Urbano: do lugar como ao lugar de todos. *CJ Arquitetura*, São Paulo, nº 19, p. 45-46, 1978.

PRATA, Juliana M. *Patrimônio Cultural e Cidade: práticas de preservação em São Paulo*, 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009.

RODRIGUES, Marly. *Imagens do Passado: a instituição do patrimônio em São Paulo, 1969-1987*. São Paulo: Unesp/Imesp/CONDEPHAAT/Fapesp, 2000.

RODRIGUES, Marly; TOURINHO, Andréa de Oliveira. Patrimônio ambiental urbano: uma retomada. *Revista CPC*, São Paulo, n. 22, p. 70-91, jul./dez. 2016

SANTANA, Danielle de. *Do IGEPAC ao Território de Interesse da Cultura e da Paisagem*. Rio de Janeiro: Centro Lucio Costa-CLC. 1º Curso de Capacitação para Gestores de Bens Culturais, 2017.

SÃO PAULO (Cidade). *Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo*, Lei nº16.402/2016.

_____. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*, Lei nº16.050/2014, São Paulo, 2014.

SEPLAN. Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Ação Regional. Programa de Preservação e Revitalização do Patrimônio Ambiental Urbano. São Paulo: Seplan, 1978.

SUBPREFEITURA DA PENHA. *Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Penha*, São Paulo, 2004. Lei 13.885/2004, São Paulo, 2004.

Sites consultados:

GEOSAMPA, São Paulo. Disponível em: <geosampa.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2018.

GESTÃO URBANA. Disponível em: <www.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2018.