

# O patrimônio cultural no Plano Diretor de São Paulo: trajetória, dissensos e possibilidades

*The Cultural Heritage in São Paulo's Master Plan: Trajectory, Dissensions and Possibilities*

## **Mariana Cavalcanti Pessoa**

Arquiteta e urbanista, docente no Unasp-SP, mestre e doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP.

E-mail: marianapessoa@usp.br

## **Claudia Muniz**

Arquiteta e urbanista, docente no Centro Universitário Armando Álvares Penteado (FAAP), mestre e doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP.

E-mail: claudiamuniz@usp.br

## **Mariana Kimie da Silva Nito**

Mestre em Preservação do Patrimônio Cultural pelo Iphan, bolsista do CNPq, doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP.

E-mail: mknito@usp.br

## **Flávia Brito do Nascimento**

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP e docente na mesma instituição.

E-mail: flaviabn@usp.br

**Resumo:** O presente artigo discute as políticas de patrimônio cultural no município de São Paulo em suas relações com o planejamento urbano. O texto recupera a trajetória histórica dos planos diretores na capital paulista, problematizando os conceitos e instrumentos para a salvaguarda do patrimônio. Do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município (PDDI), de 1971, até a atual revisão do Plano Diretor Estratégico de 2014, discutimos criticamente as potencialidades, os limites e os impasses que foram sendo impostos à efetiva participação das políticas de planejamento urbano no campo do patrimônio, em sentido alargado.

**Palavras-chave:** São Paulo. Planejamento urbano. Planos diretores. Patrimônio cultural. Zonas Especiais de Proteção Cultural (Zepec).

**Abstract:** This article discusses cultural heritage policies in the city of São Paulo with regard to urban planning. The text recovers the historical trajectory of master plans

in the capital of São Paulo, questioning the concepts and instruments for safeguarding heritage. From the 1971 Master Plan for the Integrated Development of the Municipality (PDDI) to the current revision of the 2014 Strategic Master Plan, we critically discuss the potentialities, limits and impasses that were being imposed on the effective participation of urban planning policies in the field of heritage, in its broadest sense.

**Keywords:** São Paulo. Urban planning. Master plans. Cultural heritage. Special Cultural Protection Zones (Zepec).

## 1 Introdução

A história do patrimônio cultural no Brasil é marcada pelos crivos de identidade nacional e historicidade ditados nos anos 1937 pelo então Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, atual Iphan. O quadro social de memória (MOTTA, 2000) estabelecido pelas políticas de patrimônio daquele período restam como grandes desafios de superação, complexificação e novas interpretações. Passados quase 90 anos da institucionalização das políticas federais do patrimônio nacional, múltiplas experiências desdobraram-se em políticas institucionais e de valoração em nível estadual e municipal, com força a partir dos anos 1970. A emergência de um debate urbano do patrimônio no Brasil surge concomitantemente às transformações nas cidades e às ações de planejamento urbano e territorial organizadas pelo regime militar. A pressão urbana nas cidades consideradas “históricas” e as perdas substanciais nos centros urbanos em geral estão claras desde a década de 1970. É neste mesmo momento em que o “patrimônio urbano” como campo conceitual se consolida no cenário internacional, com a promulgação de cartas patrimoniais e políticas urbanas específicas para áreas patrimonializadas, como na França, na Itália e no Reino Unido.

Nos anos 1970 e 1980, as políticas municipais de patrimônio pelo planejamento são protagonistas no Brasil. Diversas cidades, como Rio de Janeiro, Curitiba, Recife e São Paulo, fazem salvaguardas de edificações e áreas urbanas pela legislação municipal de regulação urbana. A trajetória do patrimônio nas políticas municipais paulistanas está enraizada nos debates dos anos 1970, que geraram amplos estudos e inventários, culminando com um zoneamento específico para os bens culturais. As conhecidas Z8-200 restaram como possibilidades de proteção legal pelo planejamento, cuja eficácia se mostrou bastante frágil desde a década de 1980. A criação do Conselho de Preservação do Patrimônio de São Paulo (Conpresp) com o instrumento do tombamento no final dos anos 1980 deu a tônica da certa frustração com as tentativas de proteção legal pelo caminho da legislação urbana.

O tema do patrimônio e do planejamento municipal paulista ganhará novos contornos com o Plano Diretor de 2004, quando as Zonas Especiais de Proteção Cultural (Zepec) são instituídas. Ainda que sem trazer novidades conceituais, as Zepec indicaram o interesse em tratar do tema no planejamento urbano paulista. O tema ganha novo impulso em 2014, quando da revisão, em que novas categorias de valoração e novos instrumentos mais condizentes com a expansão conceitual do patrimônio nas últimas duas décadas no Brasil (como, por exemplo, com a inclusão das apropriações sociais e do patrimônio imaterial) são indicados. Além disso, instrumentos para valoração do espaço urbano – o Território de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP) – e para a proteção de usos e práticas sociais – a Área de Proteção Cultural (APC) – são importantes instrumentos que apontam para as

possibilidades das relações entre patrimônio, cidade e planejamento. Na prática, porém, a efetivação dos marcos legais tem sido bastante limitada, seja pelo não desenvolvimento e regulamentação dos instrumentos, seja pela enorme pressão do mercado imobiliário, possibilitados pelo Plano Diretor, que pressionam e viabilizam a transformação.

## **2 A preservação do patrimônio cultural no marco regulatório de São Paulo**

A preservação do patrimônio cultural esteve presente na política urbana municipal desde o primeiro Plano Diretor da Cidade de São Paulo, ainda que de forma incipiente. De acordo com Sarah Feldman (2005, p. 30), o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município (PDDI), de 1971, assumiu como modelo a associação entre plano viário e zoneamento. Este último, assumindo uma grande ênfase, tornou-se uma tônica da política legislativa para a cidade. Dentre as zonas a serem demarcadas, foram apresentadas aquelas destinadas aos “usos especiais”, contemplando “espaços, estabelecimentos e instalações sujeitos a preservação ou a controle específico”. Estes eram “monumentos históricos, mananciais de água, áreas de valor estratégico para a segurança pública e área de valor paisagístico especial” (SÃO PAULO, 1971). Embora a preservação não figurasse entre os objetivos e as diretrizes básicas do plano, ela foi contemplada como uma zona especial, de sigla Z8-200 em 1975, destinada à preservação dos “imóveis de caráter histórico ou de excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico” (SÃO PAULO, 1975).

Para a zona especial Z8-200, foi criado um programa de preservação bem estruturado metodologicamente e com diretrizes urbanísticas. Para a sua sistematização, o Setor de Planejamento da Prefeitura Municipal contratou os arquitetos e urbanistas Benedito Lima de Toledo e Carlos Lemos, respeitadas especialistas em história da Arquitetura da FAU-USP, para realizar um inventário de bens de interesse para a preservação na cidade. O estudo desenvolvido resultou numa primeira seleção de edificações a serem protegidas pela Z8-200, com muitos desdobramentos para a política de preservação em São Paulo, dentre os quais a criação de um novo instrumento de salvaguarda, o “enquadramento”, sinônimo de proteção legal pela Z8-200.

Em complementaridade às políticas municipais de preservação, foi aprovada a lei 9.725/1984, que dispunha sobre a “Transferência do Potencial Construtivo” para o município de São Paulo, estabelecendo incentivos, obrigações e sanções relativos à preservação de imóveis enquadrados na Z8-200 (SÃO PAULO, 1984a). Pouco depois, foi aprovado o decreto 19.835/1984, para orientar as ações nos imóveis protegidos, determinando os níveis de preservação e intervenções neles admitidas (SÃO PAULO, 1984b).

Centrado no patrimônio edificado, na prática, o instrumento de preservação pelo Plano Diretor apresentou limitações significativas, como fragmentação das áreas protegidas, preferência por valores estético-estilísticos (MOTTA, 2000) em detrimento da apropriação social e vulnerabilidade a interferências políticas (TONASSO, 2019). Além disso, e mais importante, a pouca efetividade na proteção legal dos bens acautelados. Sem a força legal do tombamento, os bens culturais, embora selecionados, não tiveram a salvaguarda efetiva. Diversas foram as perdas de bens “enquadrados” pela Z8-200 que foram demolidos na década de 1980. Diversas foram as situações de ameaça ou perda de bens culturais, por vezes por ações dos proprietários, outras do poder

público. Estes mobilizaram a sociedade civil em prol da criação de um conselho municipal de preservação.

O tombamento – amplamente reconhecido no país como um instrumento juridicamente forte de proteção do patrimônio cultural (RABELLO, 2010) – foi então instituído com a criação do Conselho Municipal de Preservação (Conpresp), em 1985. O Departamento do Patrimônio Histórico (DPH), criado em 1975, passava a ser o órgão técnico e assessor do Conpresp, responsável pelos estudos técnicos e pela salvaguarda dos bens culturais tombados em âmbito municipal. Com o estabelecimento do Conselho no final de 1988, a ação do órgão concentrou-se na ampliação dos inventários e na abertura de processos de tombamento. A preponderância do tombamento municipal obliterou os possíveis enquadramentos na Z8-200, que praticamente cessaram. Assim, a preservação através do zoneamento foi perdendo cada vez mais território público (TONASSO, 2020).

Apesar disso, a Z8-200 só foi extinta no início dos anos 2000, substituída e incorporada pelas Zonas Especiais de Preservação Cultural (Zepec), criadas pelo Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (PDE) de 2002. Renova-se nesse momento a aposta no planejamento como salvaguarda do patrimônio, em outras bases. O PDE reestruturava, também, a transferência do potencial construtivo para os bens indicados para preservação, ou seja, enquadrados. Sua regulamentação, porém, se deu em 2004, quando foi subdividida em categorias na lei que unifica o parcelamento, uso e ocupação do solo (LPUOS) e os planos regionais estratégicos das subprefeituras (SÃO PAULO, 2004).

### 3 Zepec: criação e revisão

As Zepec foram elaboradas buscando de certa forma estabelecer uma continuidade das práticas preservacionistas adotadas pelo município via planejamento, com a proteção por zoneamento. Pouca diferença, entretanto, se fazia em relação à Z8-200. A principal delas era a de que os bens tombados seriam incluídos também como Zepec automaticamente, de modo a facilitar o acesso ao mecanismo de compensação previsto no zoneamento.

O contexto de criação das Zepec era muito diferente de quando foi instituída a Z8-200. Do ponto de vista do patrimônio, o órgão de preservação municipal estava consolidado e realizando tombamentos diversos na cidade. A salvaguarda dos bens que haviam sido protegidos por zoneamento na cidade até então também já havia sido assumida pelo Conpresp. A Secretaria Municipal do Planejamento (Sempla), que havia sido determinada para realizar a salvaguarda, foi excluída do processo, e a gestão das intervenções nas Zepec, delegada ao órgão de preservação. As intervenções nunca foram regulamentadas e adotou-se a praxe do tombamento, em que o órgão analisa as solicitações e decide caso a caso. Em 2007, o decreto nº 48.163 atribuiu à Secretaria Municipal de Cultura a competência de decidir sobre as intervenções nos imóveis enquadrados como Zepec.

A zona de preservação, Zepec, tornou-se praticamente espelho do tombamento, sem suas áreas envoltórias, resultando em uma configuração fragmentada e desconectada das demais zonas do planejamento. Para Vanessa Figueiredo (2014), a própria concepção das Zepec foi equivocada ao enquadrar edifícios, praças, passarelas e afins como “zona”, uma vez que se trata de bens individuais. Na prática, um dos problemas da política municipal paulista da preservação foi a desconexão entre as diretrizes de planejamento urbano e de

preservação do patrimônio cultural. A sobreposição de instrumentos contraditórios de incentivo ao adensamento construtivo em áreas com bens preservados vem pressionando a ambiência urbana e ameaçando a existência dos bens culturais (TONASSO, 2019).

A Zepec foi objeto de uma reavaliação nas revisões do Plano Diretor Estratégico em 2014 e da Lei de Zoneamento em 2016. Ainda que muitos dos conflitos tenham permanecido, foram propostos avanços significativos, como a inserção de novas temáticas, metodologias de identificação e diretrizes. A lei trazia uma grande variedade de exemplos do que o patrimônio cultural pode abranger, como as áreas indígenas, cuja proteção não fazia parte do escopo do instrumento urbanístico de preservação. Além desses, foram incluídos os “elementos paisagísticos e os conjuntos urbanos, espaços e estruturas que dão suporte ao patrimônio imaterial e/ou a usos de valor socialmente atribuído” (SÃO PAULO, 2014).

Os objetivos e detalhamentos apresentados no PDE também já representavam uma novidade da revisão. Dentre eles, chama a atenção o estímulo a formas alternativas de subsídio à preservação, com a realização de ações articuladas para melhoria da economia criativa e desenvolvimento sustentável, ambas temáticas em debate à época.<sup>1</sup>

O último objetivo proposto, no que se refere ao patrimônio cultural, envolvia as políticas para o patrimônio imaterial. O registro do patrimônio imaterial já estava previsto pelo decreto federal nº 3551/2000 quando as Zepec foram criadas. Sua inclusão, mais de dez anos depois, pela política municipal mostra a força que o tema ganhou no cenário nacional e o esforço municipal de se engajar no debate e construir uma política pública, ainda que seus resultados sejam incipientes até o momento.

A inclusão do registro do patrimônio imaterial vinha no contexto do PDE em que foram enumerados os instrumentos existentes de preservação e indicados outros a serem criados. Estes poderiam ser utilizados para identificar e instituir as Zepec, como “o tombamento, o inventário do patrimônio cultural, o registro das Áreas de Proteção Cultural e Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem, o registro do patrimônio imaterial, a chancela da paisagem cultural e o Levantamento e Cadastro Arqueológico do Município – LECAM” (SÃO PAULO, 2014). Dentre os novos instrumentos, destacam-se os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem, conhecidos pela sigla TICP. Nesses territórios seriam estimuladas iniciativas culturais, educativas e ambientais através de incentivos urbanísticos e fiscais, como a transferência de potencial construtivo para bens tombados e a isenção de impostos e taxas municipais. Assim, a ideia seria evitar a descaracterização e preservar sobretudo as práticas e usos culturais dessas áreas.<sup>2</sup> Dois territórios foram criados pelo plano, o TICP Paulista-Bela Vista e o TICP Jaraguá-Perus/Anhanguera, mas ainda aguardam regulamentação por leis específicas (MELLO, 2021).

Além das categorias criadas para o instrumento em 2004 – Bens Imóveis Representativos (BIR), Áreas de Urbanização Especial (AUE) e Áreas de Proteção Paisagística (APP) – na revisão de 2014 do PDE também surgiu uma nova categoria, destinada a valorizar os usos e apropriações sociais do patrimônio: a Área de Proteção Cultural (APC). Esta deveria

1 Em 2010, o governo federal havia criado uma secretaria específica do Ministério da Cultura para desenvolver políticas públicas sobre o assunto, que também passou a integrar o conteúdo de alguns cursos superiores. Ou seja, o plano procurou envolver também outras estratégias que fugiriam ao padrão de financiamento de atividades culturais exclusivamente por parte do Estado.

2 SANTORO, Paula Freire. As novas siglas da cultura no recém-aprovado Plano Diretor. **Labcidade**, 19 nov. 2014.

ser mobilizada para a salvaguarda de imóveis destinados à produção e à fruição de conteúdos culturais e artísticos, como teatros e cinemas de rua, circos, centros culturais, residências artísticas e similares. Seu valor estaria nas práticas sociais e nos usos, buscando escapar dos atributos estéticos comumente mobilizados na valoração do patrimônio edificado. A APC também inclui espaços que possuem um significado afetivo, simbólico e religioso para a comunidade, cuja preservação é fundamental para a manutenção da identidade e memória do município e de seus habitantes, bem como para a promoção da vida cultural, social, urbana, turística e econômica da cidade (SÃO PAULO, 2014).

A seleção da Zepéc APC seria feita por uma comissão especialmente instituída para esse fim, integrada por membros do órgão responsável pela preservação do patrimônio e do desenvolvimento urbano. A lei previu que as atividades deveriam ser desenvolvidas ali por pelo menos sete anos e, para casos de locais que desenvolvam estas atividades há menos tempo, a solicitação do reconhecimento se faça mediante comprovação de clamor público por sua proteção, através do registro como patrimônio imaterial ou petição assinadas por pelo menos 10 mil pessoas. Na prática, a APC encontrou muitas dificuldades, como, de resto, as demais políticas urbanas pelo planejamento. Somente em 2023 houve a primeira salvaguarda de bem cultural pela APC: o Espaço Itaú de Cinema, localizado na rua Augusta, ameaçado de demolição pela especulação imobiliária e protegido pela mobilização dos proprietários e da Associação de Moradores de Cerqueira César. Nem mesmo os patrimônios já salvaguardados como patrimônio imaterial possuem reconhecimento como Zepéc APC, tendo suas práticas descoladas dos lugares pelos quais as práticas reconhecidas se espacializam. A exemplo das atividades exercidas por 22 grupos de teatros que têm suas expressões reconhecidas, desde 2014, e enfrentam constantemente ameaça de continuidade de seus espaços de criação, ensaios e performances pelo aumento de aluguéis, despejo dos grupos e demolições para dar lugar a empreendimentos não culturais (NITO *et al.*, 2021).

Outra novidade importante do Plano Diretor na sua relação com a preservação veio da aplicação da transferência do direito de construir (TDC). Para os bens reconhecidos como APC, é possível solicitar o benefício sem depender do tombamento. Já largamente utilizada para bens culturais tombados, como estudou Flávia Peretto (2020), a TDC para os bens APC ainda precisa ser regulamentada, uma vez que o reconhecimento dessas áreas se dá pelas atividades exercidas no local, e não pelo imóvel em si. Originalmente, a TDC foi pensada para compensar o proprietário e oferecer uma nova forma de obter recursos para a conservação do imóvel. Mas, no caso da Zepéc APC, incidem os valores das práticas culturais, que não necessariamente são exercidas pelo proprietário da edificação.

Assim como a APC, diversos dos demais instrumentos e diretrizes para a preservação do patrimônio ficaram limitados. A cidade vive, nos anos 2020, uma pressão sem precedentes pela verticalização sob o discurso do adensamento e do desenvolvimento, estimulada, também, pelo próprio Plano Diretor. Ainda que o PDE de 2014 tenha determinado que as áreas de interesse cultural, paisagístico e ambiental ficassem excluídas da verticalização, em especial das Zonas Eixo de Estruturação Urbana (ZEU) na legislação complementar, não houve a consideração dos argumentos da preservação face às pressões pela renovação urbana.

No art. 76, o PDE prevê que as Zepéc devem ser excluídas dos eixos de adensamento junto ao sistema de transporte coletivo de massa. Já no art. 77, está prevista a possibilidade

de exclusão de imóveis ou quadras de interesse cultural e ambiental e revisão dos perímetros das zonas que estimulam adensamento pela Lei de Zoneamento, a LPUOS. Ambos os artigos dialogam com o 23, que indica a necessidade de compatibilização entre adensamento e características ambientais, geológico-geotécnicas e os bens e áreas de valor histórico, cultural, paisagístico e religioso. Há, por lei, a possibilidade de relativização da incidência dos perímetros e índices das zonas de adensamento, como a ZEU, para preservação de bens culturais. No entanto, no processo de formulação da Lei de Zoneamento de 2016, essa ação não foi levada adiante e a oportunidade de identificação e proteção de áreas próximas a eixos de transporte coletivo se perdeu.

Para além da dificuldade de o zoneamento incorporar a preservação urbana como valor, observa-se uma dissociação da Zepec com outras zonas estabelecidas no próprio Plano Diretor e na LPUOS. Um caso eloquente é o bairro do Bixiga. Embora tombado desde 2002 (Resolução Conpresp 22/2002) – e, conseqüentemente, com incidência significativa de Zepec –, grande parte do bairro foi inserido no PDE em 2014, na ZEU<sup>3</sup> e na Zeis 3, que são zonas destinadas a promover usos residenciais e não residenciais com densidades demográfica e construtiva elevadas. São evidentes os impasses e as ameaças aos bens culturais causadas pela sobreposição de zonas conflitantes – Zepec, ZEU – e área tombada.

A demarcação da ZEU, implicada na construção da nova linha do metrô, em 2016, abriu possibilidades para o interesse imobiliário no bairro, ameaçando o pacto de preservação estabelecido desde os anos 1980 pela Z8-200 e pelo Inventário Geral do Patrimônio Ambiental, Cultural e Urbano da Bela Vista (IGEPAC-Bela Vista).<sup>4</sup> Com efeito, desde 2019, novos empreendimentos estão sendo aprovados no interior das áreas envoltórias de proteção delimitadas pelo tombamento. Os quatro processos apreciados pelo Conpresp recentemente (NASCIMENTO; ALMEIDA, 2023) são de grande porte, verticalizados, possuem vários pavimentos de subsolo, sem relação formal com o conjunto urbano tombado, impactando significativamente a paisagem e o ambiente do bairro.

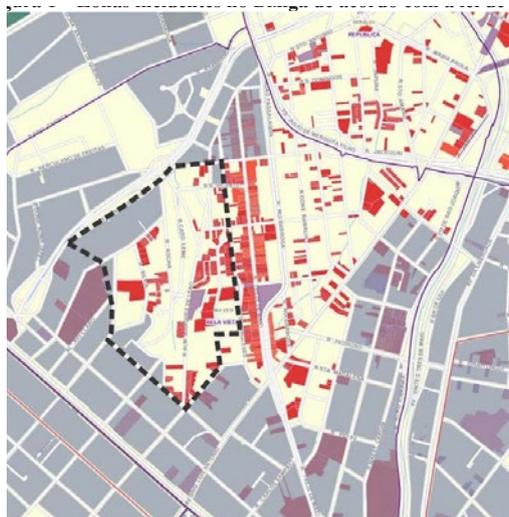
A revisão atual do PDE e, posteriormente, da Lei de Zoneamento deveria considerar de forma mais consequente a possibilidade de alteração das zonas de adensamento para respeitar as diretrizes das Zepec e dos tombamentos. Seria fundamental a regulamentação dos instrumentos existentes para a salvaguarda do patrimônio urbano em São Paulo, como é o caso do TICP. A diversidade urbana e cultural de São Paulo mereceria a formulação de leis de preservação urbana condizentes com a escala, complexidade e força da transformação imobiliária existente, a exemplo do que já está há tempos estabelecido para o Rio de Janeiro pelas políticas de planejamento urbano aliadas às da preservação (NASCIMENTO, 2021). Os esforços de incorporação de instrumentos urbanísticos como as operações urbanas tampouco geraram resultados. Ao contrário, as operações urbanas já realizadas em São Paulo desde os anos 1990 pouco

3 A ZEU foi demarcada no Bixiga em virtude da passagem da nova linha 6-laranja do metrô. A linha passará no interior do bairro e contará com duas estações: Bela Vista e 14-Bis, cujo nome está em disputa frente às reivindicações da Mobilização Saracura-Vai-Vai para referência ao Quilombo Saracura.

4 O Igepac-Bela Vista foi um inventário elaborado pelo DPH, nos anos 1980, em que foram selecionados exemplares de edificações e elementos urbanos de importância histórica e arquitetônica na Bela Vista para posterior enquadramento na Z8-200. Sua metodologia foi baseada no conceito de “patrimônio ambiental urbano”, que estava sendo debatido e mobilizado por agentes do patrimônio desde a década anterior. O inventário foi o principal material de suporte para o estudo de tombamento do bairro, realizado nos anos 1990, pelo mesmo departamento. Mais informações em Muniz (2020).

fizeram pela preservação, sendo agentes de transformação e legitimando práticas de patrimônio calcadas tão somente nas excepcionalidades e monumentalidades (MARCUSI, 2023).

### **Figura 1 – Zonas incidentes no Bixiga de acordo com a Lei de Zoneamento de 2016**



**Fonte:** Claudia Muniz, a partir de dados coletados na plataforma Geosampa.

Em vermelho, as Zepec que coincidem com os imóveis tombados pela Resolução Conpresp 22/2002. Em amarelo, as Zeis 3. Em cinza, as ZEU. A região em destaque corresponde à área aproximada da Grotta do Bixiga.

### **3 Reflexões e demandas de preservação a partir da sociedade civil**

Um dos temas importantes para o patrimônio cultural na contemporaneidade é a incorporação das demandas sociais. Ainda que no PDE algumas possibilidades de salvaguarda dos bens indicados pela população tenham sido indicadas, nota-se a superficialidade da aderência às valorações pela sociedade.

Para além do campo do patrimônio, o atual processo de revisão do PDE tem sido contestado pela sociedade civil no que se refere à participação social. O plano vigente, aprovado em 2014, deveria ter sido revisado em 2021, porém, os protocolos de saúde da pandemia de covid-19 impediram sua realização. A revisão se estende até 2023 por meio de audiências públicas, que ocorreram em formato virtual e foram amplamente questionadas quanto aos mecanismos de acesso às informações e às formas de participação.

Como já afirmamos, os conceitos e as diretrizes do PDE 2014 nos instrumentos de patrimônio cultural pouco foram desenvolvidos. Fato expresso também na preocupante evidência com que a preservação nessa revisão em andamento tem sido desconsiderada e é quase nula em sua divulgação. Em imagem de divulgação da revisão do zoneamento de São Paulo a Zepec não é sequer mencionada.

## Figura 2 – Imagem de divulgação do processo de Revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) | Lei de Zoneamento



Fonte: Gestão Urbana SP ([prefeitura.sp.gov.br](http://prefeitura.sp.gov.br)).

A Defensoria Pública<sup>5</sup> e diversas organizações sociais e profissionais se articularam pela Frente São Paulo pela Vida, que veio a público por meio de uma carta<sup>6</sup> que articulou cerca de quinhentos movimentos populares e sociais. O principal objetivo dessa mobilização foi impedir a revisão do plano na conjuntura da pandemia, desde 2021, no intuito de garantir a democratização e o acesso mais inclusivo da população no referido processo. Após a retomada do processo de revisão, em 2022, a Frente se organizou em grupos de trabalho (GTs) temáticos para elaborar diagnósticos e propostas para o novo plano. Os resultados desses trabalhos têm sido divulgados nas audiências públicas, nos encontros da Frente e em eventos acadêmicos.

Um dos GTs é o de Cultura e Paisagem, que congrega oito grupos e coletivos da sociedade civil e especialistas no tema.<sup>7</sup> A construção coletiva da revisão do PDE foi feita considerando as experiências vivenciadas pelos grupos participantes do GT. Também são base das discussões os relatórios da 1ª Conferência Livre Popular dos Movimentos Culturais da Cidade de São Paulo, organizado pelos Movimentos Culturais da Cidade de São Paulo (MOVIMENTOS, 2021), e *Que cidade nós queremos? Diagnóstico sobre o patrimônio cultural no PDE*, elaborado pela Rede Paulista de Educação

5 Na decisão, proferida em maio de 2022, a juíza Patrícia Persicano aprovou o pedido dos defensores sob a justificativa de que a plataforma virtual escolhida pela Prefeitura para que os munícipes apresentassem suas demandas não era acessível para portadores de deficiência.

6 A carta foi denominada *A cidade que precisamos em tempos de pandemia: pelo adiamento da revisão do Plano Diretor e pela construção e implementação democráticas de uma agenda emergencial para superação dos efeitos da pandemia*. O lançamento pode ser conferido em: <https://www.youtube.com/watch?v=RngfHHzBwA>. Acesso em: maio 2023.

7 Fazem parte do GT Cultura e Paisagem da Frente São Paulo pela Vida: Bixiga Sem Medo; Ciclocidade; Coletivo Salve Saracura; Comunidade Cultural Quilombaque; Fórum Pró Pinheiros; Lapa Sem Medo; Movimento TICP Jaraguá Perus/Anhanguera; e Rede Paulista de Educação Patrimonial (Repep).

Patrimonial (REPEP, 2021). A agenda de reivindicações do grupo foi apresentada em audiência pública sobre patrimônio e políticas culturais.<sup>8</sup>

Os participantes do GT Cultura e Paisagem partiram do princípio de que a revisão do PDE deveria considerar as preexistências e as práticas culturais enraizadas nos territórios da cidade como alicerce da transformação urbana, e não em oposição a ela. Para esse grupo, as atuais transformações da paisagem urbana em São Paulo estão destruindo ambientes urbanos de forma irreversível. O GT defendeu o poder público municipal na elaboração de mecanismos para identificar o patrimônio cotidiano, as preexistências urbanas, ambientais, culturais e sociais, e as inúmeras referências culturais na cidade que merecem atenção. Instrumentos como inventários arquitetônicos, chancela da paisagem, inventários participativos e rubrica de reserva orçamentária estão previstos no plano e já foram apresentados, porém não implementados até o presente momento. A revisão do PDE pode, ainda, ser uma oportunidade de reforçar a adoção destes instrumentos para identificação do patrimônio cotidiano e eficácia de salvaguarda.

Chamam atenção, também, para a necessidade urgente de consolidação do Plano de Ordenação da Paisagem Urbana,<sup>9</sup> que já estava previsto no PDE de 2014, mas não foi realizado. Outro instrumento existente e demandado pelos coletivos culturais foi o TICP. Mesmo sem a regulamentação, é importante destacar que o TICP Jaraguá-Perus/Anhanguera vem funcionando na prática dos coletivos desse território (JUSTINIANO, 2022). A partir dessa experiência é apontada a necessidade de fortalecer as dimensões ambientais e educacionais no instrumento.

O GT apontou, ainda, para a carência de reconhecimentos de ambientes urbanos pela Zepec, como já tivemos a oportunidade de mencionar. Paisagens urbanas, áreas envoltórias, vilas, miolos de bairros<sup>10</sup> e a permanência de práticas culturais em seus territórios de origem e ali enraizadas são reivindicadas pelos coletivos e não encontram diálogo na legislação de patrimônio e nem no planejamento urbano. O poder público promove transformações urbanas nos territórios, mas em suas propostas pouco relacionam com o patrimônio cotidiano, aquilo que não foi ainda preservado, preexistências urbanas, ambientes culturais e sociais, e referências culturais espalhadas pela cidade.

A revisão atual do PDE e, posteriormente, da Lei de Zoneamento deveria considerar de forma mais consequente a possibilidade de alteração das zonas de adensamento para respeitar as diretrizes das Zepec e dos tombamentos. Seria fundamental a regulamentação dos instrumentos existentes para a salvaguarda do patrimônio urbano em São Paulo, como é o caso do TICP. A diversidade urbana e cultural de São Paulo mereceria o desenvolvimento de leis de preservação urbana condizentes com a escala, complexidade e força da transformação imobiliária existente, a exemplo do que já está há tempos desenvolvido para o Rio de Janeiro pelas políticas de planejamento urbano aliadas às da preservação (NASCIMENTO, 2021). Os esforços de incorporação de instrumentos urbanísticos como as Operações

8 A audiência temática virtual noturna sobre Patrimônio e Políticas Culturais: Instrumentos de Proteção ao Patrimônio Cultural ocorreu de forma virtual em 2 de agosto de 2022. O quadro de contribuições está disponível em: <https://planodiretor.sp.prefeitura.sp.gov.br/processo-participativo/>. Acesso em: maio de 2023.

9 O Plano de Ordenação da Paisagem Urbana foi previsto no art. 86 do Plano Diretor Estratégico, de 2014.

10 Conceito criado no PDE 2014, trata-se de áreas não classificadas como Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Urbanas tão pouco geraram resultados. Ao contrário, as operações urbanas já realizadas em São Paulo desde os anos 1990 pouco fizeram pela preservação, sendo agentes de transformação e legitimando práticas de patrimônio calcadas tão somente nas excepcionalidades e monumentalidades (MARCUSI, 2023).

## 5 Conclusão

Por outro lado, as demandas sociais pela preservação urbana, ante às muitas ameaças de transformação urbana da última década da Capital, vêm sendo praticadas pelos movimentos culturais, construídas e enraizadas na vida coletiva e cotidiana. O caso do Bixiga evidencia esse aspecto, pois as recentes ameaças de destruição do patrimônio fizeram emergir, pelo menos, dois coletivos: o Coletivo Salve Saracura e a Mobilização Saracura/Vai-Vai. Ambos têm articulado uma série de ações que denunciam as transformações e seus efeitos irreversíveis no território, que abrangem desde a perda de referenciais de memória até a ameaça de expulsão de moradores mais vulneráveis com o aumento do valor do solo urbano.

Conforme exposto, o Bixiga é um dos casos, em São Paulo, em que o distanciamento entre planejamento urbano e patrimônio se mostrou danoso à preservação dos bens e práticas culturais. A incidência de zonas conflitantes, como a ZEU e a Zeis 3, com as áreas de proteção do tombamento permitiu e estimulou investimentos do setor imobiliário na região, sobretudo na Grota do Bixiga. Os novos empreendimentos são de grandes dimensões, não têm relação formal com o conjunto urbano tombado e impactam a paisagem e o ambiente do bairro de forma irreversível. Estão sendo apreciados e aprovados pelo Conpresp.

## Referências

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento: São Paulo, 1947-1972**. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2005.

FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello. Patrimônio, cidade e política urbana. Hiatos e equívocos na legislação urbanística de São Paulo. **Arquitextos**, São Paulo, 14, n. 168.02, Vitruvius, 2014. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.168/5219>> Acesso em: 8. fev. 2018.

JUSTINIANO, Henrique Macedo. **O Território de Interesse da Cultura e da Paisagem Jaraguá Perus Anhanguera (TICP JPA): em busca das potencialidades periféricas**. 2022. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

MARCUSI, Thaís Almeida. **Preservação patrimonial e planejamento urbano: elos e dissensos na Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduaté**. Dissertação (Mestrado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

MELLO, Larissa Rocha. **Participação social e patrimônio cultural: Território de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP) Paulista-Luz**. 2021. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/D.8.2021.tde-03062021-191149. Acesso em: 16 maio 2023.

MOTTA, Lia. **Patrimônio urbano e memória social:** práticas discursivas e seletivas de preservação cultural, 1975 a 1990. Dissertação (Mestrado em Memória Social), UniRio. Rio de Janeiro: 2000.

MOVIMENTOS Culturais da Cidade de São Paulo. **Relatório final da 1ª Conferência Livre Popular dos Movimentos Culturais da Cidade de São Paulo.** MCCSP: São Paulo, 2021.

MUNIZ, Claudia Andreoli. **Cortiços no patrimônio:** projetos, estratégias e limites nas práticas do Departamento do Patrimônio Histórico na Bela Vista, em São Paulo, **nos anos 1980.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

NASCIMENTO, Flávia Brito do. O Corredor Cultural e os processos históricos da preservação do Centro do Rio de Janeiro, 1970-1989. **Cadernos do Proarq (UFRJ)**, v. 36, pp. 164-184, 2021.

NASCIMENTO, Flávia Brito do; ALMEIDA, Eneida de. **O Bixiga no centro de uma disputa:** ambiente, cultura e memória e a voracidade dos interesses imobiliários. São Paulo: mimeo, 2023.

NITO, Mariana Kimie S.; SANTOS, Alberto L.; SOUSA, Bruna. B.; VALVASSORI, Igor S4. Onde está o patrimônio imaterial nas políticas urbanas?. In: Fórum SP 21 Avaliação do Plano Diretor e da Política Urbana de São Paulo, 2022, São Paulo. **Anais...** Fórum SP 21 – Avaliação do Plano Diretor e da Política Urbana de São Paulo. São Paulo: IAB/SP, 2021.

PERETTO, Flávia Taliberti. **Transferência do direito de construir em São Paulo:** concepção e gestão no contexto do mercado de direitos de construir. 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/D.16.2020.tde-08042021-212628. Acesso em: 16 maio 2023.

RABELLO, Sonia. **Tombamento e legislação urbanística:** competência e gestão. Revisitando o Instituto do Tombamento. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

REPEP. **Que cidade nós queremos?** Diagnóstico sobre o Patrimônio Cultural no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2014). REPEP: São Paulo, 2021. Disponível em: <[https://drive.google.com/file/d/1ThmTFpq4ro\\_83BAoP2moVxprYoHHuv/view?usp=share\\_link](https://drive.google.com/file/d/1ThmTFpq4ro_83BAoP2moVxprYoHHuv/view?usp=share_link)>. Acesso em: maio de 2023.

SÃO PAULO (Município). **Lei municipal nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971.** Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo – PDDI-SP, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-7688-de-30-de-dezembro-de-1971>>. Acesso em: 19 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei municipal nº 8328, de 3 de dezembro de 1975.** Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no município, nas zonas de uso especiais Z8, cria novas zonas de uso, amplia zonas existentes, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1975/832/8328/lei-ordinaria-n-8328-1975-dispoe-sobre-o-parcelamento-uso-e-ocupacao-do-solo-no-municipio-nas-zonas-de-usos-especiais-z8-cria-novas-zonas-de-uso-amplia-zonas-existentis-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei municipal nº 9.725, de 2 de julho de 1984.** Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo de imóveis preservados□ estabelece incentivos, obrigações e sanções relativas à preservação de imóveis, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-9725-de-02-de-julho-de-1984#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209725%2C%20DE%202,im%C3%B3veis%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>>. Acesso em: 15 maio 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 19.835, de 10 de julho de 1984.** Regulamenta o artigo 2º da Lei nº 8.328, de 2 de dezembro de 1975, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-19835-de-10-de-julho-de-1984>>. Acesso em: 15 mai. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei municipal nº 13.885, de 25 de agosto de 2004.** Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13885-de-25-de-agosto-de-2004>>. Acesso em: set. de 2022.

TONASSO, Mariana Cavalcanti Pessoa. **Zonas de conflito?** Zoneamento e preservação do patrimônio cultural em São Paulo (1975-2016). Dissertação (Mestrado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

\_\_\_\_\_. Z8-200 em decurso: caminhos e impasses da preservação cultural por zoneamento em São Paulo nos anos 1980. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material**, [S. l.], v. 28, pp. 1-28, 2020. DOI: 10.1590/1982-02672020v28d2e56. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/anaismp/article/view/165517>>. Acesso em: 19 set. 2022.