

Universidade de São Paulo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Gabriela Mem de Barboza

**Lugar e discurso do patrimônio cultural
no PIU Setor Central:**
análise sobre diretrizes, instrumentos e estratégias de
preservação no Projeto para o centro de São Paulo

São Paulo
2022

GABRIELA MEM DE BARBOZA

Lugar e discurso do patrimônio cultural no PIU Setor Central:
análise sobre diretrizes, instrumentos e estratégias de preservação no Projeto para o
centro de São Paulo

Versão Corrigida

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL, SOB
RESPONSABILIDADE DA AUTORA E ANUÊNCIA DA ORIENTADORA.

A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade.

São Paulo, 01 de fevereiro de 2023.

Dissertação de Mestrado apresentada à
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo para obtenção do
título de mestre em Ciências, no Programa
Arquitetura e Urbanismo

Área de concentração: Planejamento Urbano
e Regional

Orientadora: Prof^a. Dra. Klara Kaiser Mori

São Paulo
2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Barboza, Gabriela

Lugar e discurso do patrimônio cultural no PIU Setor Central: análise sobre diretrizes, instrumentos e estratégias de preservação no projeto para o centro de São Paulo / Gabriela Barboza; orientadora Klara Mori. - São Paulo, 2022.

204 p.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional.

1. Planejamento Territorial Urbano. 2. Patrimônio Cultural. 3. Áreas Centrais. 4. São Paulo. I. Mori, Klara, orient. II. Título.

BARBOZA, G. M. **Lugar e discurso do patrimônio cultural no PIU Setor Central:** análise sobre diretrizes, instrumentos e estratégias de preservação no Projeto para o centro de São Paulo. Dissertação (Mestrado) apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre em Ciências, no Programa Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Profa. Dra.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Profa. Dra.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Profa. Dra.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

para meus avós: Luzia, Ednalva, Arlindo e Dalci

AGRADECIMENTOS

Apesar de o mestrado ser um trabalho com etapas solitárias, que em uma pandemia ficaram mais solitárias ainda, é também uma síntese de reflexões e esforços coletivos. Seria impossível realizar essa pesquisa sem a troca e o apoio de tantas pessoas. Por isso, agradeço a todos que passaram, que ficaram, e que sabem que contribuíram. Agradeço, especialmente:

À professora doutora Klara Kaiser, pelas reflexões fundamentais sobre a pesquisa e sobre o contexto em que vivemos; pela orientação afetuosa, mesmo em tempos tão difíceis.

Aos professores doutores Beatriz Kühn e João Whitaker, pelas generosas contribuições de leituras, reflexões e referências, trazidas a partir da banca de qualificação, e que me acompanharam até o final da dissertação.

Às professoras doutoras Andrea Tourinho e Beatriz Kara José, cujos trabalhos instigaram e inspiraram esta dissertação, pela participação na banca examinadora.

Aos professores doutores Camila D'Ottaviano, Eduardo Nobre, Flávia Brito do Nascimento, Jorge Bassani, Maria de Lourdes Zuquim, Nabil Bonduki, Paula Santoro, Raquel Rolnik, Silvio Oksman, pelas disciplinas, orientações e atividades acadêmicas que incentivaram e deram sentido ao percurso da pesquisa.

Às equipes da secretaria e da CPG FAU, pelo apoio em todas as etapas.

A José Antonio Chinelato Zagato, Lia Mayumi, Mariana Kimie Nito e Raquel Schenkman pela disponibilidade de diálogo e pelas informações cedidas.

À Marina Brandão, pelas trocas essenciais para as reflexões deste trabalho, por compartilhar paixões e angústias da profissão e da vida.

À Maria Clara, pela colaboração e pelo companheirismo durante essa formação.

À Julia Galves, por, mesmo longe, se fazer perto ao ajudar.

À Marta, por me acompanhar há tantos anos e ensinar que o mestrado é, antes de mais nada, formação e caminho.

À minha mãe, Maria Luiza, e à minha irmã, Mariana, pela ajuda concreta, por saberem estar junto e como apoiar sempre. Ao meu pai, Dalci, e ao meu irmão, João, pela torcida e pelo afeto. Ao Rafael, por me ajudar e acolher em momentos finais importantes.

À Débora e à Julia Gimenes, pelas colaborações e pelo apoio carinhoso e constante.

Às amigas queridas, por reconhecerem os significados desse processo para mim.

À minha família, por torcer e apoiar incondicionalmente; por me ensinar o valor do conhecimento e a honrar os passos de quem veio antes de mim.

Para além do património cultural que se vai perdendo, que dizer do valor material nunca contabilizado, dos custos sociais implícitos nas operações de 'renovação', tal como são em geral realizadas (deslocação das populações, agravamento do problema de transportes, empobrecimento da vida cívica, etc.)? E que dizer da qualidade de vida nas novas zonas construídas?

Tudo isto e muito mais se passa na cidade que temos, junto à nossa porta, na rua ou na praça que percorremos todos os dias, nos dormitórios da periferia. Muitos o sofrem directa e quotidianamente, alguns não se apercebem do que acontece, o lucro material de outros retira-lhes a capacidade de sofrer. O granito de 'oiro velho' ou 'azulado' não desaparece para que o crepúsculo se encha de outros brilhos. Não basta não demolir a Torre dos Clérigos, não basta não demolir o Barredo. Não é necessário destruir para transformar. Para transformar, é necessário e indispensável não destruir a cidade.

Ou ficará apenas um crepúsculo sem olhos de poeta em cada um de nós - os olhos que trazemos ao nascer. (SIZA, 2009, p.20-21)

RESUMO

BARBOZA, G. M. **Lugar e discurso do patrimônio cultural no PIU Setor Central:** análise sobre diretrizes, instrumentos e estratégias de preservação no Projeto para o centro de São Paulo. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

O presente trabalho trata das articulações entre os campos disciplinares do planejamento urbano e do patrimônio cultural, tendo como estudo de caso o Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central (PIU-SCE), formulado entre 2017 e 2021. O objetivo principal da pesquisa foi entender como se insere o tema da preservação do patrimônio cultural na recente proposta para a área central paulistana a partir da análise do documento do Projeto de Lei do PIU-SCE e do seu processo de elaboração. Analisamos, ainda, respostas dos órgãos de preservação ao Projeto e outras abordagens recentes para o centro. Investigamos os conceitos de cultura mobilizados e os dispositivos que relacionam ordenação e preservação, considerando o contexto de interação conflituosa entre os campos disciplinares envolvidos e seus rebatimentos sobre a região central de São Paulo. Este território se caracteriza pelo vasto histórico de disputas entre propostas que visam a sua requalificação, ora objetivando a substituição de grupos sociais e dinâmicas existentes, ora considerando a manutenção e atendimento da população residente. Dada sua importância histórica, sua ocupação diversa e a alta concentração de bens protegidos nesta região, os debates acerca destas propostas mobilizam constantemente reflexões sobre cultura e preexistências. Para atendermos ao objetivo geral, recuperamos, registramos e analisamos esforços em incorporar a discussão sobre a preservação de usos, práticas sociais, espaços e paisagens da região central paulistana em planos e projetos urbanos. Essa discussão desponta na agenda de desenvolvimento das cidades brasileiras a partir de 1988 com a reabertura democrática do país, quando se pauta, por meio da Constituição Federal, algumas das reivindicações dos movimentos sociais urbanos, dentre elas a participação popular. Paralelamente, é a partir da década de 1990 que se acirram as dinâmicas da globalização que configuram o cenário atual das cidades, tais como as migrações, a desindustrialização e o fluxo de capitais e pessoas, com forte protagonismo do turismo e da financeirização, que servem de justificativa para investimentos em intervenções urbanas com caráter de “revitalização”. Assim, buscamos conformar o panorama da intersecção entre patrimônio cultural, planejamento e intervenções no espaço urbano da região central paulistana, no qual se insere o caso do PIU-SCE.

Palavras-chave: patrimônio cultural; planejamento urbano; Projeto de Intervenção Urbana (PIU); área central; São Paulo - município

ABSTRACT

BARBOZA, G. M. **Cultural heritage function and discourse in PIU Setor Central**: analysis on preservation guidelines, tools, and strategies in the Project for downtown São Paulo. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

The present work deals with the articulations between the disciplinary fields of urban planning and cultural heritage in the central area of the municipality of São Paulo, taking as a case study the Urban Intervention Project of the Central Sector (PIU-SCE), formulated between 2017 and 2021. The main objective of the research was to understand how the preservation theme is inserted in the recent plan for downtown São Paulo from the analysis of the Project of Law (PL) document of PIU-SCE and its elaboration process. We also analyze the preservation agencies' responses to the Project and other recent approaches for the city center. Thus, we investigate the concepts of culture that were mobilized and the devices that articulate preservation and ordination, considering the conflictual context between the disciplinary fields involved and their impacts on São Paulo's central area. This territory is characterized by a vast history of disputes between proposals for its requalification, in some cases aiming at replacing social groups and existing dynamics, and, in others, considering the maintenance and care of the resident population. Given its historical importance, its diverse occupation, and the high concentration of listed buildings in this region, the debates about these proposals constantly mobilize reflections about culture and pre-existences. In this research we recover, register, and analyze efforts to incorporate the discussion about the preservation of uses, social practices, spaces, and landscapes of the central region of São Paulo in urban plans and projects. This discussion emerges in the development agenda of Brazilian cities from 1988, with the democratic reopening of the country, when some of the claims of urban social movements, such as public participation, were included in the Federal Constitution. At the same time, it is from the 1990s on that the globalization dynamics that configure the current scenario of the cities intensify, such as migrations, deindustrialization, and the people and capital flow, with a strong emphasis on tourism and financialization, which serves as justification for investments in urban interventions with a "revitalization" character. Hence, we seek to conform the panorama of the intersection between cultural heritage, planning and interventions in the urban space of downtown São Paulo, in which PIU-SCE is inserted.

Keywords: cultural heritage; urban planning; Urban Intervention Project (PIU); central area; São Paulo - municipality

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - foto da cobertura do Palacete Santa Helena (1971), demolido em 1972, com vista do centro.	52
Figura 2 - foto da fachada frontal do Palacete Santa Helena (1971), demolido em 1972.	52
Figuras 3 e 4 - fotos do edifício Mendes Caldeira sendo demolido (1975).	54
Figuras 5 e 6 - fotos do edifício Mendes Caldeira sendo demolido (1975).	55
Figuras 7 a 9 - fotos do edifício Mendes Caldeira sendo demolido, com vista da Praça da Sé (1975).	56
Figura 10 - foto da Praça da República (1970).	57
Figura 11 - foto do Elevado João Goulart ou “Minhocão” (1970).	63
Figura 12 - mapa 1 do PL do PIU-SCE (2020).	95
Figura 13 - imagem do site Gestão Urbana sobre o PIU-SCE.	96
Figuras 14 e 15 - imagens das redes sociais da SP Urbanismo sobre o PIU-SCE.	99
Figura 16 - vista aérea terreno Bom Retiro	110
Figura 17 - vista aérea terreno República	111
Figuras 18 e 19 - vistas da rua e aérea de imóvel em área envoltória	112
Figuras 20 e 21 - vistas da rua e aérea de imóvel ocupado	113
Figura 22 - ilustração TDC e bônus	114
Figura 23 - tabela CONDEPHAAT bens tombados no perímetro da AIU-SCE	130
Figura 24 - estudo volumétrico Rua Dutra Rodrigues	144
Figuras 25 e 26 - fotos fachadas moradias Rua Dutra Rodrigues	145
Figura 27 - foto Rua Dutra Rodrigues	145
Figuras 28 e 29 - fotos fachadas uso misto Rua Dutra Rodrigues	146
Figura 30 - foto Rua Dutra Rodrigues com terreno lembrado para empreendimento imobiliário	146
Figura 31 - foto Rua João Teodoro	147
Figura 32 - foto novo empreendimento Rua João Teodoro	147
Figura 33 - estudo volumétrico Alameda Barão de Piracicaba	148
Figura 34 - estudo volumétrico Alameda Dino Bueno	149
Figura 35 - foto fachadas quadra 038 setor 008	153
Figura 36 - foto esquina quadra 038 setor 008	153
Figura 37 - foto casas na Vila Sá Barbosa	154
Figura 38 - foto casas na Vila Sá Barbosa	154
Figura 39 - foto edifícios rua Cásper Líbero	155
Figura 40 - foto quadra 037 setor 008	162
Figura 41 - foto alameda Nothmann	163
Figura 42 - foto rua São Caetano	163
Figuras 43 e 44 - croquis do Projeto Urbanístico e Social Campos Elíseos Vivo	168
Figura 45 - faseamento do Projeto Urbanístico e Social Campos Elíseos Vivo	169

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - CAs máximos nas leis vigentes.	102
Mapa 2 - CAs máximos no PL do PIU-SCE.	103
Mapa 3 - gabaritos máximos na LPUOS vigente	150
Mapa 4 - gabaritos máximos no PL do PIU-SCE e perímetro RAE Luz-Campos Elíseos	151
Mapa 5 - bens tombados e alturas máximas na RAE Luz-Campos Elíseos	152

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - cálculo bônus HIS terreno Bom Retiro	110
Tabela 2 - cálculo bônus HIS terreno República	111
Tabela 3 - cálculo bônus <i>Retrofit</i> de imóvel em área envoltória	112
Tabela 4 - cálculo bônus <i>Retrofit</i> de imóvel ocupado	113
Tabela 5 - cálculo bônus Preservação	114

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIPC - Áreas de Interesse de Preservação e Valorização do Patrimônio Cultural
AIU - Área de Intervenção Urbana
AIU-SCE – Área de Intervenção Urbana Setor Central
APC – Área de Proteção Cultural
APP - Área de Proteção Paisagística
AUE – Área de Urbanização Especial
AVC - Associação Viva o Centro
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIR – Bem Imóvel Representativo
CA - Coeficiente de Aproveitamento
CEPAC - Certificado de Potencial Adicional de Construção
CI - Conservação Integrada
CMSP – Câmara Municipal de São Paulo
CNRC - Centro Nacional de Referências Culturais
COGEP – Coordenadoria Geral do Planejamento
CONDEPHAAT - Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo
CONPRESP - Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da cidade de São Paulo
DESAP - Desapropriação Indenizada com Títulos da Dívida Pública
DOPS - Departamento de Ordem Política e Social
DPH – Departamento do Patrimônio Histórico
EMURB - Empresa Municipal de Urbanização
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança
ETGC - Escritório Técnico de Gestão Compartilhada
FAUUSP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FCV - Fórum Centro Vivo
FUNDURB - Fundo de Desenvolvimento Urbano
HIS - Habitação de Interesse Social
HMP - Habitações de Mercado Popular
HUL - *Historic Urban Landscape*
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGEPAC – Inventário Geral do Patrimônio Ambiental, Cultural e Urbano de São Paulo
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPRC - Inventário Participativo das Referências Culturais
LabCidade - Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade
LabHab - Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos
LPUOS – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
MP - Ministério Público

ONG - Organização Não-Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
OODC - Outorga Onerosa do Direito de Construir
OU - Operação Urbana
OUC – Operação Urbana Consorciada
PAR - Programa de Arrendamento Residencial
PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDE – Plano Diretor Estratégico
PEUC - Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
PIAU - Perímetros do Inventário Ambiental Urbano
PIU – Projeto de Intervenção Urbana
PIU-SCE – Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central
PL – Projeto de Lei
PMI - Procedimento de Manifestação de Interesse
PNPI - Programa Nacional do Patrimônio Imaterial
PPA - Programa Plurianual de Atuação
PPP - Parceria Público-Privada
PRIAU – Perímetros de Requalificação Integrada do Ambiente Urbano
PRIH - Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat
PRIT – Perímetro de Requalificação de Imóveis Tombados
ProCentro - Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo
RAE - Regulamentação de Área Envolvória
SCEC - Secretaria de Cultura e Economia Criativa
SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação
SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano
SMC – Secretaria Municipal de Cultura
SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SMUL – Secretaria de Urbanismo e Licenciamento
SPHAN - Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SP Urbanismo - São Paulo Urbanismo
TDC – Transferência do Direito de Construir
TICP – Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem
TPC – Transferência de Potencial Construtivo
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UPPH - Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico
Z8-200 – Zona especial de preservação dos imóveis de caráter histórico ou de excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social
ZEPEC – Zona Especial de Preservação Cultural
ZML – Zona Metrô Leste
ZOE - Zona de Ocupação Especial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	27
PREÂMBULO: ALGUNS CONCEITOS E EXPERIÊNCIAS DA RELAÇÃO ENTRE PRESERVAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO	37
Patrimônio Ambiental Urbano	38
Tratamento por mosaicos	41
Paisagem Cultural	43
CAPÍTULO 1: ENCONTROS E DESENCONTROS ENTRE PLANEJAMENTO URBANO, PATRIMÔNIO CULTURAL E OS IMPACTOS NO TERRITÓRIO PAULISTANO, UMA RETOMADA	49
1.1 Encontros e desencontros no quadro regulatório	50
1.1.1 Z8 e Z8-200	50
1.1.2 Transferência do Direito de Construir	58
1.1.3 Operações Urbanas	62
1.1.4 ZEPECs e atualizações da TDC	65
1.1.5 Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem	66
1.1.6 Considerações sobre o quadro regulatório	67
1.2 Encontros e desencontros no território	68
1.2.1 Dos anos 1930 aos 1980: cidade em crescimento, adequação do centro à metrópole e os efeitos no tecido urbano	70
1.2.2 Anos 1980: “revitalização” por meio da cultura	72
1.2.3 Anos 1990 e 2000: disputa entre cultura e moradia, do turismo à valorização imobiliária	74
1.2.3.1 Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat	80
1.2.4 Anos 2010 a 2020: entre cultura e moradia, “vence” a (des)regulamentação	84
1.3 Considerações parciais	88

CAPÍTULO 2: PIU SETOR CENTRAL - UM PROJETO PARA O CENTRO DOS ANOS 2020	91
2.1 Projeto de Intervenção Urbana: da concepção à regulamentação	91
2.2 PIU Setor Central	94
2.3 Projeto de Lei	97
2.3.1 TDC e bônus - preservação do patrimônio na lógica do potencial construtivo	105
2.3.1.1 <i>Simulação dos Bônus Equivalentes</i>	109
2.3.1.2 <i>Considerações sobre os Bônus e a TDC</i>	115
2.4 O que fica de fora do patrimônio no PIU-SCE	117
2.5 Considerações parciais	121
CAPÍTULO 3: RESPOSTAS AO PIU-SCE E OUTRAS ABORDAGENS E PROPOSTAS PARA O CENTRO	125
3.1 Regulamentação da Área Envoltória Luz-Campos Elíseos	125
3.1.1 O instrumento da área envoltória	127
3.1.2 Análise do parecer técnico	128
3.1.2.1 <i>Fundamentação teórica: as cartas patrimoniais</i>	130
3.1.2.2 <i>Formação histórica e urbana do território Luz-Campos Elíseos</i>	133
3.1.2.3 <i>Atuação do Condephaat</i>	137
3.1.2.4 <i>Valores e parâmetros atribuídos</i>	140
3.1.2.5 <i>Análise dos parâmetros quadra a quadra</i>	143
3.1.3 Considerações: entre limitações e subversões	156
3.2 AIPC e PIAU: iniciativas de preservação ainda não consolidadas	164
3.3 Outras propostas e leituras para o centro	166
3.4 Considerações parciais	170
CONSIDERAÇÕES FINAIS	173

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	179
APÊNDICE A - A LEI DO PIU-SCE SANCIONADA: GRATUIDADE DE OUTORGA E O DISCURSO DA TRANSFORMAÇÃO	189
APÊNDICE B - LINHAS DO TEMPO	192
ANEXO A - MAPA 3 E QUADRO 3 DO PL 712/2020 PIU-SCE	200

INTRODUÇÃO

A presente dissertação trata da pesquisa sobre as articulações entre os campos disciplinares do planejamento urbano e do patrimônio cultural na área central do município de São Paulo, tendo como estudo de caso o Projeto de Intervenção Urbana do Setor Central (PIU-SCE), doravante nomeado Projeto, formulado entre 2017 e 2021. A pesquisa foi realizada no âmbito do curso de pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). O objetivo central do trabalho foi entender como se insere o tema da preservação do patrimônio cultural na recente proposta, tendo como ponto de partida a análise do documento do Projeto de Lei (PL) do PIU-SCE e do seu processo de elaboração.

Assim, procuramos entender como a questão patrimonial está colocada no discurso do Projeto, averiguando os dispositivos que articulam planejamento urbano com preservação e valorização do patrimônio cultural, considerando o contexto de interação conflituosa entre os campos disciplinares envolvidos e seus rebatimentos sobre a área central de São Paulo. Este território se caracteriza pelo vasto histórico de disputas entre propostas que visam a sua requalificação, ora objetivando a substituição de grupos sociais e dinâmicas existentes, ora considerando a manutenção e atendimento da população residente. Dada sua importância histórica, sua ocupação diversa e a alta concentração de bens protegidos nesta região, os debates acerca destas propostas mobilizam constantemente reflexões sobre cultura e preexistências.

Para atendermos ao objetivo geral, recuperamos, registramos e analisamos esforços em incorporar a discussão sobre a preservação de usos, práticas sociais, espaços e paisagens da região central paulistana em planos e projetos urbanos. Essa discussão desponta na agenda de desenvolvimento das cidades brasileiras a partir de 1988 com a reabertura democrática do país, quando se pautam, por meio da Constituição Federal, algumas das reivindicações dos movimentos sociais urbanos, dentre elas a participação popular. Paralelamente, é a partir da década de 1990 que se acirram as dinâmicas da globalização neoliberal que configuram o cenário atual das cidades, tais como as migrações, a desindustrialização e o fluxo de capitais e pessoas, com forte protagonismo do turismo e, mais recentemente, da financeirização. Ambos servem de justificativa para investimentos em intervenções urbanas com caráter de “revitalização”.

Desse modo, buscamos conformar o panorama da intersecção entre patrimônio cultural, planejamento e intervenções no espaço urbano da região central, no qual se insere o Projeto. Essa reconstituição leva à primeira pergunta fundante da pesquisa, da qual se desdobrarão objetivos e perguntas específicos: **analisando o panorama de iniciativas e propostas para o centro de São Paulo, com seus sucessos e**

fracassos, bem como sua condição atual, o PIU é o instrumento adequado, do ponto de vista urbanístico, para se intervir nesta área?

Essa primeira pergunta se desdobra em novo questionamento, fomentado a partir do conceito de *agenda* para políticas públicas enunciado por Kingdon (2011, p.3, grifo nosso, itálico do autor):

The *agenda*, as I conceive of it, is the list of subjects or **problems** to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, **are paying some serious attention at any given time.**

Adotando o conceito acima, uma outra pergunta é formulada para analisar o objeto da pesquisa: **o PIU Setor Central é resposta ou solução para quais problemas do centro?**

Para responder a estas perguntas, analisamos o instrumento urbanístico do PIU, avaliando sua concepção e sua posterior implementação, procurando entender como se relaciona com instrumentos anteriores, em especial a Operação Urbana (OU), já que a formulação do Projeto decorre da revisão da OU Centro. Por conta das atribuições e escalas semelhantes destes instrumentos, questionamos: **seria o PIU uma nova roupagem da OU?** Como se verá ao longo dos capítulos, o presente estudo permitiu a confirmação de que o instrumento do PIU assume caráter de continuidade com o da OU, na medida em que acentua o poder de influência do mercado imobiliário na produção da cidade não somente por meio dos estímulos fiscais, mas também pelas definições das intervenções a serem realizadas, que se pautam pelo nível de interesse deste mercado em executá-las.

Pode-se apontar, em conexão com o tema, a ascensão do urbanismo neoliberal e da financeirização, que vem se consolidando na produção do espaço urbano. Entretanto, a dissertação não se debruça sobre essa questão, que, dada a sua complexidade, implicaria uma outra agenda de pesquisa. Não obstante, o que pudemos observar dessas dinâmicas no PIU-SCE é que o patrimônio cultural fica subjugado à mesma lógica do interesse privado, de modo que sua articulação no urbano ocorre pela negociação de potencial construtivo. Além disso, a preservação fica restrita a bens pontuais que não “atrapalhem” os interesses pela transformação e pela valorização imobiliária para investimentos nacionais e internacionais. Identificamos, portanto, uma mudança no mote das intervenções em préexistências da área central. A conversão de edificações preservadas a usos culturais e/ou que promovem atrações com apelo turístico, comuns ao longo dos anos 1990, perdem força. E, ainda que não haja um problema intrínseco em viabilizar o uso do centro pelo turismo, vale lembrar, a esse respeito, que outros casos brasileiros e internacionais informam que a exacerbação desse modelo pode excluir a população residente, esvaziando centros históricos de pessoas e de sentidos,

como apontado por Sant'anna (2017) ao estudar o caso do Pelourinho, em Salvador, durante os anos 1990.

Um objetivo mais específico da pesquisa foi, portanto, **compreender como o patrimônio cultural é mobilizado no Projeto**, registrando o percurso das propostas até a consolidação, no PL, das estratégias e dos dispositivos que dizem respeito à preservação, os quais serão estudados e analisados do ponto de vista do discurso que promovem, dos grupos sociais e agentes a que atendem, da viabilidade e dos possíveis impactos da sua implementação no território. Com isso, buscamos compreender o conceito de cultura utilizado pelo poder público e investigar o que fica de fora deste conceito e das respostas formais do Projeto. Como o PIU-SCE ainda não está implementado¹, não é objetivo desta pesquisa analisar os resultados efetivos no território, mas sim registrar e discutir o envolvimento do patrimônio cultural na elaboração do Projeto, uma vez que o tema assume forte protagonismo no seu discurso, como se verifica no Capítulo 2.

A natureza da articulação entre patrimônio cultural e planejamento urbano é o ponto de partida da pesquisa, motivada por interesse pessoal pelo tema desde a graduação. Estudos apontam que os órgãos de planejamento urbano e de preservação têm estabelecido uma relação de encontros e desencontros na elaboração de políticas públicas, planos e projetos para a cidade de São Paulo (FELDMAN, 2017; SANT'ANNA, 2017; TONASSO, 2019; ZANETTI, 2005). Esse percurso é pontuado também pela ampliação de debates e conceitos que cada campo foi percorrendo sobretudo a partir do período de redemocratização do Brasil, tendo como marcos a Constituição Federal de 1988, a instituição do Ministério das Cidades (Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003), e o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Esses marcos apontam para a valorização do patrimônio cultural, mas não apresentam grande avanço no que diz respeito à articulação entre planejamento e preservação, resumida, na prática, a instrumentos de negociação de potencial construtivo. Alguns esforços de articulação, no âmbito municipal, são observados nas discussões do Território de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP), não implementado, e das Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPECs), embora o trabalho de Tonasso (2019) nos informe que sua regulamentação fica aquém da expectativa de ampliar os valores e a escala de proteção, limitando-se a reforçar ou reiterar o instrumento do tombamento, como discutiremos no Capítulo 1.

A análise do caso recente do PIU Setor Central parte da inquietação primordial de como arquitetos e urbanistas estamos enfrentando a questão da preexistência nos

1 A lei do PIU-SCE foi sancionada em 15 de setembro de 2022, às vésperas do depósito desta dissertação. Ver Apêndice A.

grandes centros urbanos das cidades brasileiras, a partir de onde se reproduzem os processos de segregação socioespacial, marcados pela desconsideração arbitrária dos elementos que constituem um lugar e que existem antes de qualquer intervenção, sejam eles naturais, edificados, sociais ou culturais. Deák (1991) informava, à época de sua análise sobre as transformações históricas das cidades em aglomerações urbanas, que tal desconsideração não é despropositada: ao contrário, se relaciona diretamente com a homogeneização do espaço que caracterizava a produção de mercadorias no estágio do capitalismo que então ocorria, apontando que “as cidades são construídas, transformadas, etc. com uma **finalidade**” (DEÁK, 1991, p.118, grifo nosso). Portanto, o espaço é adaptado e alterado para organizar as atividades econômicas que nele se desenvolvem.

Deák (1991) argumenta que essas atividades, na leitura do planejamento, são usos do solo, demonstrando que a regulação urbanística e as intervenções urbanas coordenadas pelo Estado protagonizam as transformações almejadas pela produção de mercadorias. Esse processo de homogeneização levaria à superação tanto da distinção entre cidade e campo quanto da existência de espaços locais, uma vez que a distribuição de mercadorias se pauta pelos usos do solo, entendidos como as atividades econômicas desenvolvidas em cada lugar. Estas podem se intercambiar e variar por meio das regulações e intervenções estatais para a criação de infraestrutura, pois não têm relação própria com a localidade. Ao contrário, a dinâmica de homogeneização e de intensa mudança de usos implica a transformação constante do espaço, viabilizada pela operação do par destruição-reconstrução, o que se confronta diretamente com a ideia de patrimônio cultural e a preservação de memórias por meio da materialidade e das experiências.

No caso paulistano, a operação do binômio demolição-reconstrução, também apontada por Toledo (1981) e Feldman (2017), caracteriza seu desenvolvimento urbano atendendo especificamente a esta lógica, tornando a preexistência um “problema” ou um impasse. Na interpretação de Deák (1991), o patrimônio cultural é também um uso do solo, o que ajuda a entender a dificuldade de ampliar escalas, valores e objetos reconhecidos como patrimônio, se limitando a alguns monumentos e edificações pontuais a serem consumidos e usufruídos sem comprometer o restante dos usos do solo, ou atividades econômicas, de um local. Ademais, por essa chave interpretativa, podemos depreender que a concentração de bens protegidos na área central de São Paulo, até o momento, a condiciona como um espaço em disputa, no qual distintos usos do solo são concorrentes por meio das preexistências, dentre eles o cultural, o de serviços e o habitacional, sendo este último reivindicado por populações com menor renda, por exemplo nas ocupações de edifícios abandonados.

Segundo o autor (DEÁK, 1991, p.118):

Esta construção/destruição - transformação incessante das estruturas físicas - constitui o próprio processo de produção do espaço urbano e que abarca todas as facetas da totalidade da reprodução social, incluindo seus conflitos e antagonismos numa multiplicidade de formas concretas segundo seus estágios de desenvolvimento.

Algumas análises mais recentes sobre a inserção da financeirização na produção do espaço urbano indicam uma contradição inerente ao processo de homogeneização das paisagens urbanas com a generalização da economia de mercado e a competição intraurbana, que tem forte relação com o patrimônio cultural: analisando cidades como Nova Iorque, Harvey (2014) aponta que a inserção do patrimônio nas lógicas capitalistas permite dizer que a valoração da autenticidade, história e tradição do lugar é parte da negociação na busca por rendas de monopólio, participando ativamente da competição intraurbana. Assim, ao mesmo tempo em que o capitalismo promove a globalização e a massificação de espaços, ambientes e práticas culturais e sociais, como já apontava Deák, valoriza a exclusividade e a autenticidade das experiências (inclusive espaciais) na disputa por monopolizar a renda sobre determinado produto. Neste caso, o produto é o patrimônio, viabilizado para consumo por meio do turismo.

O agravamento da crise ambiental e da crise política, com a ascensão de governos populistas e de extrema direita, tem colocado como questões imperativas a necessidade de economia e racionalização de recursos e a resposta a demandas negligenciadas como o direito à memória, que impactam diretamente a forma como as cidades, ou os aglomerados urbanos, vêm sendo (re)produzidos. Nesse sentido, são feitas algumas perguntas que compõem o pano de fundo que norteia a pesquisa: quais as consequências de não colocarmos a memória e as preexistências como questão central a ser enfrentada pelos instrumentos, planos e projetos urbanos, ainda que, por definição, essa não seja a questão a que os mesmos pretendem responder? Qual o impacto na sociedade de não construirmos memória, materializada também nos espaços urbanos?

A região central da cidade de São Paulo já passou por diversas transformações nas suas paisagens urbanas, decorrentes de planos urbanísticos e projetos, por vezes interrompidos, que definiram uma morfologia urbana complexa, diversa e permanentemente inacabada. Outras tantas intervenções não implementadas procuraram dar conta de atenuar cicatrizes pontuais e estruturais de intervenções anteriores, muitas das quais direcionadas à adequação do centro paulistano ao seu caráter metropolitano, sobretudo a partir dos anos 1970. Mas, se entre os anos 1980 e 2000 as motivações para se intervir no centro se apoiavam no “esvaziamento” deste, a partir dos anos 2000 a retomada no crescimento de habitantes nos distritos centrais coloca, mais uma vez, a reabilitação do centro em pauta. A nova roupagem

da reabilitação procura se afastar de um alinhamento discursivo com processos de segregação socioespacial para se legitimar por meio da questão habitacional, do patrimônio cultural e do planejamento urbano, como observamos com o PIU-SCE.

Nesse sentido, analisamos como o Projeto se insere no extenso quadro de propostas para o centro, observando diferenças, semelhanças, continuidades, rupturas, incoerências e contradições com relação ao que já foi formulado, sobretudo no que diz respeito à articulação entre preservar e ordenar, com seus rebatimentos no território. Embora o tema da preexistência possa - e deva - estar colocado em qualquer local onde se pretende intervir, a região central de São Paulo expressa de maneira exemplar os conflitos entre esses campos, pois vem sendo objeto de interesse dos distintos órgãos que compõem o poder público, de movimentos sociais organizados e grupos da sociedade civil. É, portanto, um território em disputa, sem destino determinado.

Discutimos os desafios do planejamento e da preservação colocados na atualidade, quando se intensificam as disputas territoriais, para as quais os instrumentos e as intervenções indicam respostas. E percebendo, ainda, que “cada época adiciona uma transformação e a base ‘natural’ é encoberta cada vez mais profundamente sob um número sempre crescente de camadas de transformação histórica” (DEÁK, 1991, p.115), é necessário apreender a região central de São Paulo dos anos 2020 e as paisagens culturais que a constituem no presente. Com isso, podemos analisar criticamente o que o Projeto propõe para a vasta área que envolve seu perímetro de atuação, à luz de outras propostas e leituras já existentes.

Uma questão importante que colocamos trata da escala de intervenção do PIU Setor Central. Outros PIUs estão em discussão no município e podem ser subdivididos em três categorias: terminais de ônibus urbanos; grandes glebas, em geral enquadradas em Zonas de Ocupação Especial (ZOE); e reestruturação urbana, em que se insere nosso caso de estudo. O perímetro de intervenção do PIU Setor Central envolve 2.089 hectares, abrange bairros centrais, centro histórico e suscita dúvidas, pela sua escala, se seria um plano urbanístico, um projeto urbano, ou um instrumento de regulação urbanística. As dúvidas se aprofundam na medida em que o PL mobiliza e se sobrepõe a parâmetros de uso e ocupação do solo, indica projetos urbanos e até mesmo contém outro PIU dentro do PIU-SCE - o do Minhocão. Se a escala do PIU-SCE já é demasiada para um plano urbanístico de um território consolidado e complexo, com zoneamento já estabelecido, sua escala é mais inapropriada ainda para um só projeto urbano, envolvendo diversas quadras com usos variados. Por fim, para a leitura patrimonial, o perímetro envolve uma série de territórios e bairros distintos, que poderiam ser subdivididos em escalas de análises e proposições mais adequadas.

Considerando as colocações acima, questionamos: **a quais interesses atendem as confusões suscitadas pela própria nomenclatura do PIU, pela**

escala da intervenção, pela sobreposição de instrumentos, pela situação de exceção no perímetro e pela conjunção de territórios tão distintos e complexos? Essa questão envolve, inclusive, uma disputa jurídica pela obrigatoriedade ou não de estudos de impacto, que será abordada no Capítulo 2.

Ressaltamos, contudo, que não é objeto da pesquisa o aprofundamento da análise dos demais temas de que trata o Projeto, tais como Habitação, Mobilidade, Projetos Estratégicos, abertura e redesenho de vias, com exceção de aspectos que possibilitem uma análise conjunta com a questão das preexistências, como é o caso do cruzamento entre estratégias para habitação e instrumentos voltados ao *retrofit* e à preservação de edificações. Isto porque, se a elaboração de uma dissertação de mestrado em uma situação típica já apontaria para a necessidade de um recorte temático rigoroso do campo da pesquisa, o cenário de dificuldades dos últimos dois anos, com a pandemia do coronavírus, se sobrepôs a isso de maneira incontornável, fixando local, objeto, e escopo de um estudo que pretendia aprofundar questões referentes aos encontros e desencontros entre urbanismo e patrimônio. Assim, o PIU Setor Central foi selecionado por conta da minha maior familiaridade com a área de intervenção, que já havia sido objeto do meu Trabalho Final de Graduação nesta mesma instituição (FAUUSP) - intitulado “Uma leitura propositiva sobre a Colina Histórica de São Paulo”, com orientação da professora doutora Flávia Brito do Nascimento. Naquele momento, estudava a intersecção do urbanismo no patrimônio cultural a partir da perspectiva do Departamento de História, em que predominava o entendimento de que há pouco diálogo entre planejadores e preservadores. Essa questão me instigou a realizar o mestrado na área de conhecimento de Planejamento Urbano e Regional, tratando de preservação, para estabelecer este diálogo.

Outro elemento que justifica a escolha do caso do PIU-SCE é o fato de ser um Projeto recente, por meio do qual é possível identificar questões como: a interação conflituosa entre planejamento e preservação; a dificuldade em se consolidar métodos de leitura e análise do território pactuadas socialmente e precedendo a elaboração dos projetos e planos; a discursividade da vacância de terrenos e edificações subutilizadas, que justifica o adensamento construtivo e que descaracteriza paisagens urbanas, sem necessariamente implicar o adensamento populacional; as evidências do entrelaçamento de interesses públicos e privados a despeito da garantia de direitos da população mais vulnerável – tais como os direitos à moradia e à memória.

Articulado ao panorama de propostas anteriores para a região central, o presente estudo, com sua especificidade de refletir o ‘calor da hora’ de processos decisórios, estabelece diálogo, primeiramente, com pesquisas realizadas recentemente, como as de Peretto (2020), que trata das distintas regulamentações da Transferência do Direito de Construir (TDC) em São Paulo, e de Tonasso (2019), que estuda a formulação e

implementação das ZEPECs. Em um sentido mais abrangente, o trabalho se apoia em uma bibliografia sobre a área central de São Paulo, e sobre a articulação entre planejamento e preservação, sendo possível categorizar alguns trabalhos. A primeira categoria é a dos estudos sobre o centro de São Paulo, como o de Sant'anna (2017), que analisa de forma comparativa os centros urbanos de Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo nos anos 1990, e Zanetti (2005), que traz a discussão da sucessão de projetos e planos incompletos para a região central paulistana entre 1970 e 2000.

Os estudos sobre os anos 1990 e 2000 apontam para a consolidação da popularização do centro, identificando grupos com interesses conflitantes para a área. Por um lado, empresários do setor financeiro, advogados, acadêmicos, representantes do setor público e proprietários de imóveis da área central, buscavam a requalificação do centro com a retomada do enobrecimento da área por meio de intervenções de qualificação do ambiente urbano e do restauro de edifícios, convertidos em equipamentos culturais, com financiamentos públicos por meio de programas nacionais e estaduais. De outro lado, o avanço das ocupações em edifícios abandonados na área e a organização de movimentos sociais por moradia e de comerciantes resistiam às ações gentrificadoras movidas de forma articulada entre o poder público e a iniciativa privada (CASTILHO, 2008; KARA JOSÉ, 2010; SANT'ANNA, 2017).

A região da Luz e dos Campos Elíseos é ponto importante dessa disputa, recebendo grande atenção tanto por parte do poder público, por meio de diversos projetos de “revitalização”, quanto por parte de acadêmicos, cujos estudos tratam de analisar essas propostas e expôr a situação de vulnerabilidade da população residente. A existência do fluxo, nomeado pejorativamente pela imprensa de “cracolândia”, o comércio informal e a precariedade de moradias evidenciam a presença de uma população de menor renda e seu quadro de vulnerabilidade, expondo as contradições entre esses projetos e os usos existentes (KARA JOSÉ, 2010; SOUZA, 2011).

Outra categoria trata da regulação urbanística articulada ao patrimônio cultural na cidade de São Paulo. Esses estudos sinalizam que a preservação do patrimônio é inicialmente mobilizada por meio do zoneamento nos anos 1970, antes mesmo de haver um órgão de preservação específico no âmbito municipal, e demonstram que a separação dos órgãos de planejamento e patrimônio acompanha as dificuldades de articulação entre os campos na formulação e implementação de políticas públicas e projetos até os dias de hoje (SANTANA, 2017; SANT'ANNA, 2017). Estudos sobre os instrumentos da TDC e das ZEPECs relacionam as dificuldades enfrentadas na ampliação dos valores e das proteções para além de edificações isoladas com essa separação entre os órgãos (CIPRIANO, 2018; PERETTO, 2020; TONASSO, 2019).

Nesse sentido, uma categoria de interesse para a revisão bibliográfica que fundamenta este trabalho diz respeito aos percursos dos campos disciplinares do

patrimônio cultural e do planejamento urbano. Os estudos do primeiro apontam para a ampliação dos valores atribuídos que culminam, na virada do século XX para o XXI, nos conceitos de patrimônio e cultura imateriais. Em contrapartida, os estudos do segundo indicam a crise do planejamento urbano como indutor da produção da cidade por meio do zoneamento e da ascensão da participação social como condição para o desenvolvimento das políticas do urbano. No entanto, pesquisas recentes se concentram em problematizar, no primeiro caso, as dificuldades na transposição da ampliação do conceito e dos valores para as chancelas de proteção e valorização patrimonial (FELDMAN, 2017; MENESES, 2006; SANTANA, 2017; SMITH, L., 2006), e, no segundo caso, a efetividade da participação social nos planos e projetos, bem como a atuação do poder público na viabilização dos interesses privados por meio da produção imobiliária (NOBRE, 2019; RUFINO, 2018; VILLAÇA, 2010).

A última categoria refere-se aos estudos de outros PIUs, que apontam para a flexibilização da regulação e a coadunação de interesses públicos e privados em casos de distintas escalas e abordagens (ALMEIDA, 2020; D'ALMEIDA, 2017). As análises que já discutem algo sobre a formulação do PIU Setor Central indicam que o Projeto possui uma escala demasiadamente grande e que mobiliza diversos instrumentos, sendo que já existem propostas e parâmetros que deveriam ser inteiramente aplicados mas não o são. Desse modo, o PIU se sobrepõe como mais uma camada de regulação urbanística e de projetos que dificultam ainda mais o prosseguimento do que já foi elaborado e pactuado (GATTI, 2019; NITO, 2019). A presente pesquisa se insere na contribuição aos estudos do instrumento do PIU, que exemplifica questões fundamentais para entender as relações entre o poder público e a iniciativa privada no atual estágio do capitalismo, marcado pela penetração da financeirização na produção do espaço urbano.

O método utilizado para a elaboração da pesquisa é constituído, fundamentalmente, pela construção de linhas do tempo dos campos de patrimônio cultural, planejamento urbano e território/sociedade, e análise de documentos. A construção das linhas do tempo se baseou na revisão bibliográfica e no levantamento de importantes episódios, projetos, planos e políticas urbanas, em especial no município de São Paulo, que estabelecem paralelos entre a produção nos campos de preservação e planejamento e as dinâmicas espaciais e sociais. Paralelamente, selecionamos documentos específicos a serem estudados de maneira mais detalhada e aprofundada, nos pautando pelo acesso aos mesmos e pela possibilidade de explorar o tema central da pesquisa por meio deles. Com isso, escolhemos o PL do PIU-SCE e o estudo de Regulamentação de Área Envoltória (RAE) do Território Luz-Campos Elíseos, realizado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT). Essas análises foram subsidiadas pelas referências bibliográficas, por outros documentos e registros (dossiês, produtos audiovisuais, publicações, apresentações, entre outros),

e por conversas com envolvidos na elaboração dos documentos e projetos analisados com maior profundidade.

O estudo do PL do PIU-SCE foi feito recuperando criticamente iniciativas, estratégias e dispositivos previstos para a preservação do patrimônio no texto. No entanto, primeiramente, realizamos leituras do material disponibilizado pela plataforma virtual Gestão Urbana, catalogando e realizando uma primeira aproximação com os documentos publicados, dentre eles os Diagnósticos Ambiental e Sócio-Territorial, atas de audiências públicas, atas de reuniões entre órgãos de preservação e a São Paulo Urbanismo (SP Urbanismo), vídeos de seminários e debates acerca da formulação do Projeto. Como o PL esteve em debate na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), foi possível acompanhar algumas audiências públicas, além de reuniões de estudo do PL para organização de falas nas audiências e posterior publicização das críticas feitas ao Projeto. Foi possível realizar, ainda, conversas com agentes envolvidos na formulação do Projeto, como técnicos dos órgãos de preservação municipal e estadual, sendo alguns atuantes em movimentos sociais.

A dissertação se divide em um preâmbulo e três capítulos. O Preâmbulo traz um panorama de conceitos e experiências sobre a articulação entre preservação e planejamento, com referenciais teóricos relevantes para a discussão do caso paulistano. O Capítulo 1 traz uma retomada dos encontros e desencontros entre os campos de preservação e planejamento no município de São Paulo a partir do quadro regulatório e do território. O Capítulo 2 traz a análise do PL do PIU-SCE, discutindo os potenciais e as incongruências das diretrizes e estratégias para a preservação do patrimônio cultural, que se relacionam com as dificuldades enfrentadas historicamente na articulação dos campos. No Capítulo 3, analisamos respostas dos órgãos de preservação às propostas do PIU-SCE, discutindo os instrumentos mobilizados e suas capacidades de preservação de conjuntos e paisagens urbanas, além de apresentar outras propostas recentes para o centro, elaboradas por entidades civis e outros grupos que indicam o dinamismo do centro, recusando o discurso da sua ociosidade.

PREÂMBULO: ALGUNS CONCEITOS E EXPERIÊNCIAS DA RELAÇÃO ENTRE PRESERVAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO

A dissertação lança um olhar sobre como o patrimônio cultural é abordado no PIU-SCE em São Paulo, considerando o percurso majoritariamente conflituoso das experiências de articulação entre planejamento e preservação tanto na regulação quanto nos projetos urbanos para essa importante parte da cidade. Para fundamentar conceitualmente as discussões levantadas nos capítulos da dissertação, apresentamos algumas experiências e concepções que elucidam a relevância da relação entre preservar e ordenar o espaço urbano, sobretudo de áreas centrais históricas.

Contudo, não se trata de apresentar um panorama da conceituação de patrimônio e das ampliações de sentido que este foi adquirindo, mas sim de trazer alguns referenciais relevantes para a discussão dos encontros e desencontros entre os campos de planejamento e preservação e de seus rebatimentos no território da área central de São Paulo. Com isso, pretendemos fundamentar nosso argumento de que é necessário pensar no movimento de construção do espaço urbano a partir das preexistências, para que não predominem os apagamentos. Para que prevaleça, assim, a identificação e o reconhecimento coletivos sobre o território que habitamos, visando a garantir os direitos à memória e à cidade.

Se em fins do século XX o campo da preservação é marcado pela ampliação dos elementos a serem protegidos e dos valores atribuídos, culminando na concepção e ascensão do patrimônio imaterial ou da cultura imaterial (PEIXOTO, 2017, p.15), no planejamento urbano, a participação social é inserida na legislação urbanística como parte fundamental dos processos decisórios para a formulação de planos. No Brasil, isso é pontuado a partir da Constituição de 1988 e, posteriormente, pela implementação do Estatuto da Cidade, em 2001. Atualmente, com cerca de duas décadas de experiências participativas por meio de dispositivos dos Planos Diretores, observa-se uma crise em ambos os campos, de modo que a participação social é colocada antes como elemento discursivo para a legitimação dos planos do que efetivamente aprofundada em termos metodológicos; em paralelo, ocorre a deslegitimação do conhecimento estruturado, em especial o da preservação, pelo discurso da participação. É possível perceber essa questão no caso do PIU-SCE, que será estudado a partir dos aspectos vinculados ao patrimônio cultural. Nesse sentido, elencamos, a seguir, conceitos, experiências e discussões que permitem estabelecer relações com o caso analisado nesta dissertação.

Patrimônio Ambiental Urbano

Este conceito começa a ser debatido no âmbito dos países centrais na década de 1960, quando ganham força as críticas às renovações urbanas e aos preceitos do planejamento urbano modernista. O apagamento do tecido urbano de cidades históricas ou de bairros tradicionais, seja pela guerra, seja pela busca da funcionalidade, é colocado em cheque. Insere-se, neste contexto, o reconhecido plano para o centro de Bolonha, na Itália, iniciado em 1969, sob a coordenação de Gustavo Giovannoni. Uma nova metodologia é desenvolvida para intervenções em centros históricos, considerando a permanência do ambiente construído e da população residente. O plano previa escalas de intervenção por tipologia de construção e a realocação dos moradores durante as obras, com o posterior retorno destes.

O caso de Bolonha se consagra como grande referência de intervenção sobre a cidade existente e em áreas centrais, baseando, ainda, a abordagem da Conservação Integrada (CI), que seria incorporada como diretriz na Declaração de Amsterdã, de 1975 (ZANCHETTI, 2003, p.108). No Brasil, experiências de aproximação com a CI em áreas centrais para a valorização do patrimônio histórico apareceriam a partir dos anos 1970, conforme elencado por Kara José (2007, p.47): “o Corredor Cultural no Rio de Janeiro, o Projeto Reviver em São Luís do Maranhão, o Programa de Recuperação e Revitalização de Núcleos Históricos em Olinda”. É nesta década também que a regulação em cidades brasileiras incorpora o conceito de Patrimônio Ambiental Urbano, como será abordado no Capítulo 1.

Ainda sobre o plano de Bolonha, este se baseava no reconhecimento da dialética entre o monumento e seu entorno, relação que inaugura a conceituação do Patrimônio Ambiental Urbano. Choay (2014) aponta o duplo postulado que Giovannoni estabeleceu a respeito da cidade histórica, a partir do qual “funda uma doutrina da conservação e do restauro do patrimônio urbano” (CHOAY, 2014, p.211). Doutrina essa resumida em três princípios: o primeiro, que a preservação de qualquer tecido urbano antigo deve estar atrelado a um plano de ordenamento local, regional e territorial, colocando o espaço histórico nas políticas para desenvolvimento no presente; o segundo, que o monumento tem relação essencial com seu entorno construído, cuja dialética fundamenta os conjuntos urbanos tradicionais; por fim, o terceiro princípio determina que as intervenções de preservação e restauro nos centros urbanos devem, essencialmente, respeitar a escala e a morfologia dos conjuntos, preservando “as relações originais que ligaram parcelas e vias de circulação” (CHOAY, 2014, p.211). Ademais, são permitidas reconstituições, desde que não criem falsos históricos, destruições ou demolições.

Nos anos subsequentes às proposições de Giovanoni, outras políticas urbanas e instrumentos foram desenvolvidos na cidade de Bolonha. O Programa Plurianual de

Atuação (PPA), de 1977, objetivava recuperar edificações residenciais e não residenciais, eliminando incentivos a grandes transformações no ambiente construído e no uso e ocupação de determinadas áreas. Segundo Nigriello (1987), o PPA era elaborado por conselhos de bairro que produziam diagnósticos das áreas para direcionar intervenções nas escalas urbana e do edifício, a partir de tipologias de intervenção: restauração científica, restauração e saneamento para conservação, reestruturação parcial, manutenção ordinária, manutenção extraordinária, adequação, reestruturação, e intervenções urbanas preventivas. As diretrizes se consolidaram em “Programas de Medidas de Fomento da Modernização e Restauração”, envolvendo concursos públicos para a execução das intervenções.

Recuperando as cartas patrimoniais deste período, é possível apreender que estes documentos sintetizam as discussões apresentadas anteriormente. A Carta de Veneza (1964) revisa a Carta de Atenas (1933), abordando os valores monumental e de autenticidade e trazendo, ainda, menção às “grandes criações” e também às “obras modestas” que tenham adquirido valor cultural ao longo do tempo; alinhada à CI e aos estudos de Giovanoni, destaca a manutenção permanente como principal medida para a conservação dos monumentos e trata de princípios e métodos para a restauração: distinguibilidade¹, estudo arqueológico e histórico, respeito à escala do bem e ao seu entorno, documentação do processo de restauro. Neste documento, o entorno e o tecido urbano, para além dos monumentos isolados, são incluídos como valores a serem preservados, o que contribui para a consolidação do conceito de Patrimônio Ambiental Urbano.

As Normas de Quito (1967), voltadas para cidades latinoamericanas, tratam da importância do entorno para o bem cultural, seja ele um contexto urbano ou natural. Ressaltam que o monumento nacional deve cumprir função social, que o planejamento urbano deve integrar conjuntos urbanos ou ambientais, em uma visão conciliadora entre os campos de planejamento e preservação. Defendem que os bens culturais devem ser recuperados para favorecer o desenvolvimento econômico local e nacional. Nesse sentido, propõem o uso de isenções fiscais como compensações para as limitações ao direito de propriedade do bem preservado por motivo de utilidade pública, além de parâmetros para valorização de uma zona histórica ambiental.

A já citada Declaração de Amsterdã (1975) também determina a previsão de incentivos fiscais para proprietários particulares dos bens protegidos, bem como de programas de educação para reconhecimento e valorização do patrimônio arquitetônico. O documento trata da reabilitação de bairros antigos por meio de restauração,

1 O princípio da distinguibilidade trata da premissa de que as novas intervenções realizadas em um bem protegido a ser restaurado devem ser legíveis na edificação, evitando falsos históricos.

planejamento e conservação dos bens, destacando a necessidade de proteção global de conjuntos - cidades históricas, bairros urbanos antigos e aldeias tradicionais (incluindo parques e jardins históricos) - para complementar a proteção pontual de monumentos e sítios isolados. Trata, ainda, da importância de coordenar regras especiais dos bens protegidos com regras gerais do planejamento, de modo que “a conservação do patrimônio arquitetônico é um dos objetivos maiores do planejamento das áreas urbanas e do planejamento físico territorial” (CONSELHO DA EUROPA, 1975).

O documento traz, ainda, a relevância dos inventários de “construções, conjuntos arquitetônicos e sítios, com delimitação das zonas periféricas de proteção” (CONSELHO DA EUROPA, 1975) e de sua difusão como prática em escala regional e local para ordenação do espaço e planos urbanos, articulando conservação e planejamento por meio da determinação de atividades econômicas que incitem o repovoamento de áreas degradadas. Defende-se a descentralização e o reconhecimento das culturas locais, com o apoio da opinião pública e a participação da sociedade “desde os inventários até as tomadas de decisões” (CONSELHO DA EUROPA, 1975). Determina, ainda, a necessidade de intervenção do poder público para moderar a valorização do solo e da edificação conservada e restaurada por meio da fixação de tetos para os aluguéis e alocação de indenizações de moradia aos locatários, para diminuir diferenças entre velhos e novos aluguéis e no perfil de ocupação. Coloca, por fim, que “as diretrizes do planejamento deveriam desencorajar a densificação e promover antes a reabilitação do que uma renovação, após demolição” (CONSELHO DA EUROPA, 1975).

A Carta de Washington, de 1986, faz o reconhecimento de todas as cidades do mundo como históricas, por serem a materialização da diversidade das sociedades. Ela se direciona aos centros e bairros históricos de cidades pequenas e grandes, que sofreram alterações significativas e degradação com o tipo de urbanização promovida pela industrialização. Em sentido complementar à Carta de Veneza, reforça os valores de caráter histórico das cidades a serem preservadas, os quais garantem sua autenticidade: traçado urbano; parcelamento; relações entre espaços urbanos construídos, abertos e verdes; “forma e aspecto das edificações (**interior e exterior**)” (ICOMOS, 1986, grifo nosso); relações da cidade com o entorno natural ou criado pelo homem; e, por fim, as diversas vocações da cidade ao longo do tempo. Defende-se que o restauro e a conservação das edificações devem respeitar princípios e métodos da Carta de Veneza, e que estudos preliminares devem anteceder o planejamento para a conservação das cidades e áreas urbanas. Dentre alguns aspectos recorrentes nas cartas comentadas acima, destacamos que estes documentos reafirmam a necessidade de articulação das diretrizes de conservação a planos urbanos.

Tratamento por mosaicos

De Fusco (1999), já em um contexto de descrença na planificação, defende que é o centro histórico que deve balizar os parâmetros dos planos que ordenam esta área e também o restante da cidade. Isto é, segundo o autor, não são os planos reguladores que devem determinar como intervir nos centros históricos, e sim o contrário, de modo que as ações visando à conservação possam, inclusive, ser independentes do plano. Propõe o tratamento por mosaicos como forma de intervir na cidade existente, argumentando que a especulação imobiliária a ser combatida é aquela que implica a perda do valor arquitetônico dos edifícios, de suas configurações e do respeito pelas preexistências urbanas e paisagísticas.

A abordagem por mosaicos parte de porções menores da cidade, determinadas pela existência de elementos comuns na composição do ambiente urbano, tais como incidência de monumentos, trabalho, moradia e tráfego, para uma proposição analítica de projetos e intervenções, considerando que cada área é parte do mosaico que constitui uma cidade. Esta abordagem busca aferir uma escala de projeto e proposição mais “tangível” diante das dimensões e complexidades da cidade contemporânea e da abstração do plano urbano, sem deixar de levar em conta a composição funcionalmente complementar que as áreas possuem para as dinâmicas da cidade, e busca estabelecer uma relação distinta daquela comumente determinada pela cisão centro-periferia.

De Fusco defende a atuação “do particular para o geral” (KÜHL, 2006, p. 118), contrapondo-se ao plano como modo de intervenção na cidade, tendo em vista a sua conservação. Propõe escolher, como área de amostra para a aplicação do processo de mosaicos, aquela que tenha maior ocorrência dos elementos que compõem o organismo urbano: chancela patrimonial, habitação, trabalho, tráfego, questões socioeconômicas, entre outras. Em geral, são as áreas centrais históricas que costumam concentrar tais elementos. O autor salienta, ainda, a importância da habitação para construir o novo e requalificar o existente, colocando esse uso como fundamental para a preservação e equiparando sua importância ao restauro de monumentos históricos, os quais, embora sejam fundamentais para a composição do ambiente urbano, já são tutelados. Para ele, a habitação é a célula fundamental do assentamento humano e, portanto, é a base do urbanismo. Assim, entende a permanência e preservação das habitações e dos habitantes como garantidora da qualidade ambiental e urbana dos centros históricos (DE FUSCO, 1999, p.55).

O patrimônio mantém relação direta com a habitação na medida em que a cidade é constituída majoritariamente por edificações que abrigam moradias. Essas compõem grande parte da arquitetura cotidiana que conforma os conjuntos urbanos e

são, portanto, parte essencial do que se entende por patrimônio. Rossi (2001) também reconhece as áreas de moradia como fato urbano fundamental para a conformação das cidades, e aponta que nelas se destaca o tensionamento entre transformação e permanência por conta da valorização do solo. Choay (2014, p.194) comenta que Ruskin defendia a preservação dos modos de vida pois entendia a arquitetura doméstica como constitutiva do tecido urbano. Essas construções cotidianas mais comuns em quantidade na paisagem urbana, em geral de uso residencial e comercial, são fundamentais para a preservação de ambiências e dos próprios monumentos, pois garantem a excepcionalidade destes diante do entorno em que se inserem, constituindo a relação dialética identificada pela autora, já apontada anteriormente.

Meneses (2006), olhando para o caso brasileiro, e sobretudo o paulista, reforça a necessidade de inserir o cotidiano, formado essencialmente pela moradia e pelo trabalho, nas políticas culturais e de preservação (MENESES, 2006, p.53):

Não seria mera busca de efeito retórico terminar estas reflexões realçando que o cotidiano e o universo do trabalho são a melhor bússola para assegurar o rumo legítimo e eficaz nas ações governamentais no campo do patrimônio ambiental urbano – inclusive para colaborar com as políticas públicas de inclusão social. Victor Hell (1989: 11-15), ao analisar o papel problemático das casas de cultura, na França, mesmo em sua época áurea (quando Malraux as caracterizava como “as catedrais do século XX”), conclui que era necessário focar a atenção no pólo inverso: “a cultura nas casas”. Seria, entretanto, rigidez ideológica pretender a desativação das casas de cultura, para irrigação da cultura nas casas. As duas tarefas não precisam se excluir, mas a primeira não pode ser beneficiada como prioritária, ou pior ainda, como exclusiva.

Seja como for, o caminho mais seguro para criar, no campo do patrimônio cultural, condições mais favoráveis para a inclusão social é, sem qualquer dúvida, o reconhecimento da primazia do cotidiano e do universo do trabalho nas políticas de identificação, proteção e valorização, e, conseqüentemente, de maximização do potencial funcional.

Do ponto de vista sensível, é importante ter a arquitetura mais comum e cotidiana para a fruição da excepcionalidade do monumento, como indicou Cullen (1983) ao estabelecer, como elementos de apreensão da paisagem urbana, a visão serial, a apropriação do espaço, o ponto focal, as unidades urbanas, entre outras categorias de diferenciação e complementaridade entre ordinário e extraordinário. Em outras palavras, a arquitetura cotidiana doméstica tem relação complementar com o monumento, pois garante a excepcionalidade do monumento. Afinal, se tudo fosse excepcional, nada seria excepcional.

Contudo, isso não significa que o entorno precise, necessariamente, compor uma unidade neutra e coesa ao redor de bens protegidos, como também aponta Meneses (2006, p.45):

[...] a percepção gratificante do equilíbrio não depende da uniformidade de estilo, mas da qualidade do bom desenho urbano. Em suma, nem a unidade de estilo pode ser tomada como referência determinante para caracterizar os valores a serem preservados num entorno de bem tombado, nem a diversidade de estilo pode ser rejeitada, a priori.

O centro de São Paulo, como o de outras cidades de países periféricos, tem grande variedade no padrão construtivo, de modo que suas paisagens urbanas raramente apresentam regularidade de volumetrias, gabaritos, ritmos de aberturas, materialidade, elementos ornamentais, entre outros. Disso decorre a importância em se realizar inventários e leituras sobre a cidade existente, para que o reconhecimento desta propicie um entendimento da realidade a ser enfrentada nas intervenções, dando sustentação às decisões sobre o que alterar e o que preservar, como e porque fazê-lo. A complexidade das paisagens urbanas paulistanas é também consequência da diversidade de apropriações do espaço determinada pela sociedade extremamente desigual em que vivemos, suscitando debates sobre os apagamentos que as demolições geram em detrimento do que permanece, como será discutido no Capítulo 1.

Paisagem Cultural

Este conceito aparece nos anos 1990, inserido no caminho de alargamento da noção de patrimônio cultural, e procurando dar conta do reconhecimento e preservação de escalas territoriais maiores e das relações entre natureza e produção humana sobre o espaço. Busca abarcar as características morfológicas, naturais, simbólicas, tangíveis e intangíveis desta dinâmica, entrelaçando as culturas material e imaterial. O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) adotou o conceito em 2009, e, em 2014, o Plano Diretor de São Paulo o inseriu como chancela, validando a categoria da paisagem cultural formulada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 1992. A elaboração do conceito gerou, no âmbito internacional, propostas de procedimentos metodológicos para intervenções urbanas sobre as preexistências visando ao “desejado equilíbrio entre transformações e permanências urbanas” (TOURINHO, 2016, p.2). Conceitualmente, a Paisagem Cultural tem continuidade com o Patrimônio Ambiental Urbano, e o extrapola ao incorporar a cultura imaterial, como manifestações e práticas sociais e afetivas, para além da materialidade dos conjuntos construídos. No entanto, a dificuldade de se trabalhar com o conceito mais recente nas políticas urbanas indica a complexidade de valores e agentes que envolve.

Em 2011, a UNESCO produziu a *Recommendation on the Historic Urban Landscape* (HUL), que procura inserir a discussão da preservação da paisagem urbana em meio ao ritmo extremamente dinâmico de sua transformação nas grandes cidades, sobretudo as de países em desenvolvimento ou periféricos. No HUL se considera que o crescimento abrupto e não planejado das cidades pode acarretar a perda de valores importantes de suas ambiências. Diante da violência da imposição de estéticas e apreensões de espaço globais, propõe-se um outro modelo de pacto social para elucidar as dificuldades e potencialidades de uma cidade, tanto nos aspectos patrimoniais e identitários quanto nos urbanos, como mobilidade, distribuição de espaços públicos, usos, volumetrias e gabaritos das edificações, entre outros.

Por meio de estudos de caso em grupos interdisciplinares, juntamente com a sociedade civil, ocorre a seleção de elementos materiais e imateriais, espacialidades e práticas a serem mantidos e preservados e é determinado o que pode ser alterado, balizando intervenções, instrumentos e parâmetros de uso e ocupação do solo do planejamento urbano. A imigração massiva, a dinamicidade das transformações e a interconexão entre natureza e cultura, tangível e intangível, global e local são entendidos como valores a serem reconhecidos, identificados e preservados para a manutenção de ambiências das cidades, partindo do pressuposto da diversidade como valor (UNESCO, 2019). O procedimento metodológico se assemelha ao tratamento de mosaicos proposto por De Fusco, e incorpora as demandas mais recentes por inclusão e representatividade na construção de memórias coletivas.

Assim, o HUL se insere na busca da UNESCO por alargar o escopo de salvaguarda para além dos bens já consagrados sob o discurso formulado e propagado mundialmente pela própria instituição; procura, portanto, se reposicionar no campo do patrimônio e enfrentar as contradições que seu caráter civilizatório e eurocêntrico implicam. Corroborando esta análise, a maioria dos estudos de caso ou cidades-piloto do HUL até o momento estão na chamada *Asia-Pacific Area*, incluindo Ballarat na Austrália, Cuenca no Equador e Rawalpindi no Paquistão.

O envolvimento de diferentes atores na composição de equipes interdisciplinares e a participação da sociedade pode contribuir para a preservação de ambiências e discursos mais diversos, se alinhando à construção de um quadro social da memória (MOTTA, 2017). Entretanto, como essa posição não é hegemônica, a chancela da paisagem cultural, ao menos em São Paulo, nem sempre é incorporada aos procedimentos metodológicos de elaboração de planos como o PIU-SCE. Ainda assim, o patrimônio tem sido disputado no sentido de incorporar vozes e memórias dissonantes do discurso apaziguador institucional. Um exemplo recente é a reivindicação de movimentos sociais pela patrimonialização de remanescentes do quilombo Saracura, descobertos em escavações para a construção da linha laranja do metrô em um terreno que foi

desapropriado e que antes abrigava a escola de samba da Vai-Vai, no tradicional bairro do Bixiga².

Ainda em 2011, no mesmo ano de publicação do HUL, os Princípios de La Valletta apresentam a preocupação com a descaracterização das cidades em rápido crescimento com alteração dos lotes tradicionais, que colaboram para a definição da morfologia urbana histórica. Destaca-se a relevância dos valores patrimoniais tangíveis - estrutura urbana, elementos arquitetônicos, paisagens, vestígios arqueológicos, panoramas, linhas de horizonte, corredores visuais e locais de referência -, e intangíveis - atividades, funções simbólicas e históricas, práticas culturais, tradições, memórias e referências culturais, entre outros -, enfatizando que ambos os valores devem ter igual importância para a preservação.

O documento defende, ainda, a proteção e conservação de áreas urbanas históricas como base para o planejamento urbano, e apresenta definições dos seguintes conceitos: cidades e áreas urbanas históricas, configuração, salvaguarda, área urbana protegida, zona de proteção, plano de gestão e espírito do lugar. Destas definições, destacamos duas, por sua relevância em relação ao nosso tema: a zona de proteção, que deve ser estabelecida fora da área protegida e garantir os valores culturais desta, absorvendo os impactos das atividades produzidas no seu entorno; e o espírito do lugar como o “conjunto dos aspectos tangíveis e intangíveis, físicos e espirituais que conferem à zona identidade, significado” (ICOMOS, 2011).

Alinhando-se ao HUL, o documento aponta a necessidade de um plano de gestão para determinar e identificar: valores culturais; partes interessadas e seus valores; potenciais conflitos; metas de conservação; métodos financeiros, administrativos, técnicos e legais; oportunidades e ameaças; prazos, estratégias e ações específicas. Defende-se que “a introdução de elementos arquitetônicos contemporâneos deve respeitar os valores do local e a sua configuração”, e “evitar os efeitos negativos de contrastes drásticos ou excessivos e de fragmentação ou interrupções na continuidade do tecido e dos espaços urbanos” (ICOMOS, 2011).

Manifesta-se, também, a preocupação com o esvaziamento populacional, e com a conversão das áreas protegidas em “zonas monofuncionais dedicadas ao turismo e lazer, não apropriadas à vida cotidiana” (ICOMOS, 2011). Assim, defende que as cidades e áreas históricas devem ser consideradas na sua totalidade e com suas partes

2 Para os recentes conflitos entre preservação e transformações no bairro do Bixiga, ver: ALMEIDA, E. de. O Bixiga entre a pressão do mercado imobiliário e as mobilizações pela preservação do patrimônio cultural e ambiental. *In*: **Seminário Destruições/Construções: fragilidades, ameaças e ressignificações do patrimônio cultural** (caderno de resumos), realizado entre 27 e 28 de outubro de 2022 pelo Centro de Preservação Cultural da Universidade de São Paulo (CPC-USP). ISBN 978-85-85026-03-5.

integradas e articuladas à estrutura urbana, ideia que se alinha com o tratamento de mosaicos de De Fusco. Ademais, defende-se que a velocidade excessiva de mudança deve ser controlada para não afetar de forma adversa a caracterização e os valores pelos quais as áreas urbanas devem ser protegidas: “a escala e o tempo de intervenção devem ser incorporados e compatíveis com a viabilidade e com o planejamento de documentos e de estudos prévios, baseando-se em procedimentos de intervenção transparentes e regulamentados” (ICOMOS, 2011).

Reforça-se, ainda, a necessidade de estudos multidisciplinares, incluindo inventários, para atribuição de valores e determinação do que será preservado, antecedendo as intervenções, com consulta direta e diálogo contínuo com moradores e interessados, como aplicado incipientemente com o HUL. Além disso, recuperam-se as diretrizes da Carta de Washington, mencionando como valores a se preservar: autenticidade e integridade das cidades históricas com seus elementos tangíveis e intangíveis; relações entre o sítio e a totalidade, contexto do lugar; tecido social e diversidade cultural; recursos não renováveis, estimulando a reutilização e a reciclagem, estabelecendo, assim, articulação entre patrimônio e desenvolvimento sustentável. Por fim, determina-se a necessidade de programa de informação patrimonial; plano de salvaguarda; e projeto de conservação com plano de gestão feito por meio de processo participativo. Fica evidente, portanto, que os Princípios de La Valletta se articulam à metodologia do HUL, sendo possível entender o primeiro como o documento que trata das intenções e posicionamentos da instituição e, o segundo, como a aplicação prática do documento.

Os conceitos e experiências apresentados apontam para:

1 - a importância da relação entre monumento e entorno para configurar ambiências a serem conservadas, levando em consideração, ainda, o uso habitacional como base essencial desta relação tanto pela materialidade das moradias, que representam grande parte da paisagem construída, quanto pelas dinâmicas de ocupação que conferem sentido às ambiências urbanas;

2 - um alargamento dos valores patrimoniais para abranger escalas para além do lote ou do monumento, incluindo práticas, usos e dinâmicas sociais, paralelamente à reversão da abordagem metodológica da planificação, partindo-se do particular para o geral, ao invés do geral para o particular, recuperando e reforçando o sentido local das intervenções no urbano;

3 - a necessidade de leitura, reconhecimento e apreensão das preexistências para se compreender por que preservar, para selecionar o que manter e o que alterar, e para estabelecer critérios e objetivos para as intervenções, de forma participativa desde a leitura e reconhecimento até a definição das demandas e dos parâmetros. Não obstante, se reconhece a atribuição única e exclusiva dos profissionais e técnicos responsáveis pela compatibilização dessas demandas com a implementação e desenho de políticas públicas e intervenções físicas.

CAPÍTULO 1: ENCONTROS E DESENCONTROS ENTRE PLANEJAMENTO URBANO, PATRIMÔNIO CULTURAL E OS IMPACTOS NO TERRITÓRIO PAULISTANO, UMA RETOMADA

A cidade de São Paulo possui uma formação urbana complexa, além de dimensões impressionantes, representativa da sua condição de centralidade econômica em um país na periferia do capitalismo, expondo suas enormes contradições. Muitas das camadas de ocupação desta cidade estão associadas aos períodos econômicos que a consolidaram, marcadas por migrações, industrialização, desindustrialização, descentralização, periferação e profundas mudanças nas suas paisagens urbanas. A constante alteração do ambiente construído já se pode considerar incorporada ao imaginário paulistano por meio de músicas como Sampa, escrita em 1978 por Caetano Veloso e que fala “da força da grana que ergue e destrói coisas belas”. Portanto, a tarefa de se pensar transformações urbanas considerando a preservação da paisagem construída, de ambiências, de usos e de espaços comuns nesta cidade é árdua e entra em conflito direto com interesses de setores do mercado imobiliário, além de possuir algumas lógicas distintas de um pensamento planejador e ordenador do território.

Cabe, então, recuperar os esforços realizados no sentido de articular preservação e valorização do patrimônio cultural com o planejamento urbano no município para contextualizar a discussão que encaminha o tema no PIU-SCE, o mais recente Projeto elaborado pelo poder público para a área central. Isso porque, como se observará no Capítulo 2, este Projeto tem como objetivo principal o adensamento, e possui diretrizes e porcentagem de arrecadação específicas para o patrimônio cultural, tornando evidente a importância dos temas habitacional e patrimonial. A retomada do percurso de encontros e desencontros entre planejamento urbano e patrimônio cultural torna-se, pois, fundamental para compreender como se tornou indispensável aos planos e projetos urbanos para este território tratarem, ao menos discursivamente, da moradia e da cultura. E, como também se verá ao longo deste capítulo, nessa trajetória prevaleceram contradições entre os meios de atingir os objetivos de desenvolver e proteger as paisagens urbanas da área central.

A recuperação deste percurso perpassa a legislação urbanística, pela qual a articulação entre os campos melhor se deu, e também por políticas e projetos urbanos para o centro que de alguma forma tenham tratado da preexistência. O levantamento desses episódios enfoca a relação entre patrimônio e planejamento na região central, não sendo o objetivo deste capítulo a recuperação de ações isoladas de cada campo e em outras áreas da cidade. Dessa forma, o estudo das tentativas de articulações auxilia no entendimento dos desafios e conflitos colocados na atuação do poder público sobre essa parcela mais consolidada do município. Para isso, o capítulo se divide em um item

sobre os encontros e desencontros entre planejamento urbano e patrimônio cultural no quadro regulatório e em outro sobre essa dinâmica no território, enfocando a área central paulistana.

1.1 Encontros e desencontros no quadro regulatório

1.1.1 Z8 e Z8-200

Até os anos 1970, a única forma de proteção vinculada à obrigatoriedade da preservação de bens na cidade era o instrumento do tombamento¹, advindo das esferas estadual, pelo Condephaat, e federal, pelo Iphan², de modo que era apartado de projetos e políticas urbanas e incidia de forma restrita e restritiva à propriedade a que se aplicava³. Porém, é nessa década que uma confluência de debates inspirados nas experiências de planos e legislações urbanas de países centrais culmina na Lei Geral de Zoneamento da cidade de São Paulo, de 1972, na qual se insere a Z8, zona que abrangia usos especiais e que seria posteriormente regulamentada a partir do “Projeto Centro: Edifícios de Valor Histórico e Paisagístico” (PR.025/02). A lei de 1972 advinha do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), formulado em 1971, que atrelava plano viário e zoneamento. Nele, já se indicava a necessidade de uma classificação de usos especiais que envolveria espaços e edificações a serem preservados, incluindo monumentos históricos, áreas verdes, de segurança, entre outros, à época nomeada Z8.

1 Tombamento é um ato administrativo realizado pelo poder público que limita o direito à propriedade privada, pois quaisquer alterações físicas na edificação tombada ficam sujeitas a critérios e autorização do Estado. É regulamentado no Decreto-Lei nº 25/1937 (federal), na lei nº 10.247/1968 (estadual) e na lei nº 10.032/1985 (municipal).

2 O Iphan, inicialmente Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), foi criado em 1936 e o Condephaat foi fundado em 1968, muito próximo à formulação do zoneamento paulistano. De acordo com Gonçalves (2008), as atividades pioneiras do SPHAN no território paulista foram levantar brevemente edificações que seriam encaminhadas a processos de tombamentos individuais, sob critérios estético-estilísticos atrelados ao valor nacional que a instituição assumia àquele período. Ambas as instituições se formavam a partir do campo da cultura e das esferas estadual e federal, indicando as atuações concentradas no tombamento e apartadas dos órgãos municipais de planejamento urbano.

3 Embora os tombamentos já incluíssem áreas de entorno dos bens protegidos. Para a trajetória do conceito de entorno de bens tombados no patrimônio cultural brasileiro, ver: MOTTA, L.; THOMPSON, A. **Entorno de bens tombados**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2010. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/SerPesDoc4_EntornoBensTombados_m.pdf. Acesso em: 19 set. 2022.

Kara José (2007, p.32) aponta que o PDDI incorporou a visão rodoviarista das intervenções do poder público para a área central na época, e se alinhava à Carta de Atenas (1933) no que diz respeito à ordenação e rigidez do planejamento como forma de perseguir a concepção de cidade funcional. O equilíbrio entre os diferentes usos do solo - habitar, trabalhar, recrear, circular - deveria ser garantido por meio do zoneamento e das intervenções previstas no plano. Para garantir esses objetivos, são criadas autarquias: a Empresa Municipal de Planejamento Urbano (Emurb), em 1971; e, em 1972, a Coordenadoria Geral do Planejamento (Cogep), associada ao gabinete do prefeito. A partir da Z8, é criada, em 1975, a Z8-200, primeira zona de proteção de bens imóveis e que dará origem às ZEPECs, elaboradas inicialmente no Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 e que seguem vigentes atualmente, após reformulações.

A maior Z8 estabelecida na região central foi a da “Área da Luz”, a partir do estudo “Área da Luz - Renovação Urbana”, feito pelo escritório Rino Levi Arquitetos Associados, contratado pela Cogep. O trabalho propôs alterações viárias e novo controle do uso do solo para comportar a suposta valorização imobiliária e as novas dinâmicas que a linha azul do metrô, então em construção, traria. Apresentava uma ideia de preservação diversificada, considerando os bens a serem protegidos e as características morfológicas e paisagísticas identificadas no diagnóstico do trabalho, que envolveu mapas de “desenvolvimento histórico da área, os setores com maior grau de deterioração, o desempenho das funções urbanas, as manchas de maior densidade populacional e o raio de abrangência dos equipamentos públicos e comunitários” (KARA JOSÉ, 2007, p.37). A proposta não foi implementada, como seria demasiado comum entre as propostas para o centro, mas algumas edificações e áreas foram incorporadas como Z8-200 na regulamentação de 1975.

Do ponto de vista das implicações no ambiente construído que fomentaram debates sobre a preservação do patrimônio urbano, é interessante verificar como a construção das linhas de metrô e de suas estações tem papel fundamental para desencadear manifestações pela permanência de bens e espaços na cidade. A intervenção urbana na Praça da Sé para a construção de estação de metrô, cujas obras ocorreram entre 1972 e 1978, ocasionou demolições de edifícios como o Palacete Santa Helena (1972) e o Edifício Mendes Caldeira (1975) e provocou alterações significativas no tecido urbano da praça e de seu entorno imediato, criando uma estação de escala metropolitana no antigo centro da cidade (Figuras 1 e 2). Estudos indicam que essa primeira intervenção não gerou muita resistência, havendo um consenso de que a adequação metropolitana que o transporte público de alta velocidade traria deveria ser prioridade (ZANETTI, 2005), e considerando-se, ainda, o contexto de maior fechamento da ditadura civil-militar, na qual questionamentos eram silenciados (TONASSO, 2019). Ademais, as demolições, feitas com explosivos, simbolizavam a presença do Estado e de sua ‘força’ (Figuras 3 a 9).

Figura 1 - foto da cobertura do Palacete Santa Helena (1971), demolido em 1972, com vista do centro.



Fonte: Acervo do Museu da Imagem e do Som de São Paulo (MIS).

Figura 2 - foto da fachada frontal do Palacete Santa Helena (1971), demolido em 1972.



Fonte: Acervo do Museu da Imagem e do Som de São Paulo (MIS).

Entretanto, a construção da estação República do metrô teve como ponto determinante o debate pela preservação do edifício da antiga Escola Normal Caetano de Campos, mobilizado por jornais e agentes da opinião pública. A repercussão garantiu o tombamento da edificação pelo Condephaat, em 1976, e representa, para alguns autores, um marco de tomada de consciência sobre a preservação na cidade de São Paulo, com o questionamento da lógica de transformação urbana e da ideia de progresso a partir da demolição e (re)construção sistemáticas (Figura 10).

Em 1975, a Cogep encomenda os estudos da PR.025/2 para o levantamento de bens de valor histórico e paisagístico, liderado pelo professor Benedito Lima de Toledo, da FAUUSP. Nesse mesmo ano, é criada a Secretaria Municipal de Cultura (SMC), onde se constitui o Departamento do Patrimônio Histórico (DPH). O levantamento realizado por Toledo e alunos da FAUUSP se consolida na “Lista dos bens culturais dignos de preservação no Centro de São Paulo” e é quase integralmente incorporada ao Quadro 8B de Imóveis Enquadrados na Zona de Uso Z8-200, que regulamenta o uso especial de preservação de bens imóveis e compõe a Lei Municipal nº 8.328. Para bens enquadrados nesse uso, ficava estabelecido que alterações como desmembramento ou remembramento de lote, demolições, reformas, reconstruções ou novas edificações estariam sujeitas à prévia autorização da Cogep.

Ocorre que essa lista era um estudo com informações e diretrizes mais completas e específicas do que informa o texto que regulamenta a Z8-200, incluindo descrição do imóvel, “análises e diretrizes urbanas, de controle do solo, integrando patrimônio à cidade e demonstrando a intenção de promover a preservação da ambiência destes bens através de soluções urbanísticas” (TONASSO, 2019, p.47). É possível depreender, desse caso, a distinção entre os âmbitos da produção de conhecimento, das formulações de planos e das suas regulamentações: embora os estudos fundamentem os planos, suas formas finais passam por esferas de decisões para além da técnica ou do conhecimento estruturado, envolvendo também decisões políticas. Ainda assim, a Lista se desdobrou no “Programa Toledo/Lemos para a preservação de bens culturais arquitetônicos da área central de São Paulo”, realizado por Toledo e Carlos Lemos, também professor da FAUUSP, e entregue em 1977, mesmo ano em que o quadro técnico do DPH é formado.

A partir de então, os inventários se consolidam como uma das atividades centrais do DPH, os quais ora se associam a projetos de intervenção urbana, ora são realizados de forma independente. Interessante observar que a figura do tombamento em esfera municipal só apareceria a partir da criação do Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental de São Paulo (Conpresp), cerca de uma década depois da criação do DPH, desassociando, em princípio, a sua atuação do tombamento. Um caso de referência da articulação entre os órgãos de planejamento e preservação ocorre com o levantamento para a identificação de bens

culturais representativos na Zona Metrô Leste (ZML-1), área de entorno imediato da linha Metrô Leste que seria construída. Solicitado ao DPH pela Companhia do Metrô e pela Cogep e realizado a partir de 1977, o levantamento e a caracterização da área considerando as preexistências, reconhecidas em edificações, conjuntos e dinâmicas sociais, eram primordiais no projeto de intervenção. No entanto, boa parte do que foi levantado não foi enquadrado na Z8-200 em função da pressão de proprietários das grandes glebas da região (BAFFI, 2006 *apud* SANTANA, 2017, p.12), expondo, mais uma vez, o descompasso entre o levantamento, o estudo e as decisões que orientam as intervenções urbanas. Uma outra análise, que se pode considerar complementar, é a de Nigriello (1987, p.40), que apontou para um outro aspecto do tema ao informar que houve mais desapropriações e demolições para a construção da linha leste-oeste, onde havia, majoritariamente, ocupação por camadas sociais de rendas mais baixas, do que da linha norte-sul, que passa por bairros com ocupação de camadas sociais de renda média e média alta.

Importante salientar, ainda, que os inventários do DPH, que têm como referência metodológica os estudos liderados por Toledo e Lemos, apresentam uma concepção alargada de patrimônio, na medida em que a sua valorização não se consolida apenas com a preservação do bem isolado no lote, mas com a conservação e adequação de

Figuras 3 e 4 - fotos do edifício Mendes Caldeira sendo demolido (1975).



Fonte: Acervo do Museu da Imagem e do Som de São Paulo (MIS).

conjuntos e ambiências que compõem a representação histórica, afetiva e cultural de uma área, isto é, partindo do entendimento de que um bem preservado em um contexto de entorno totalmente alterado dificilmente se constitui de fato como patrimônio, pois está descaracterizado. Essa concepção se alinha ao ambiente de formulação do conceito de Patrimônio Ambiental Urbano, elaborado no mesmo período por meio de documentos como as Normas de Quito, de 1967, e a Declaração de Amsterdã, de 1975 (TONASSO, 2019, p.53). No entanto, a incorporação dos valores intangíveis e da cultura imaterial é aprofundada posteriormente, com o conceito de Paisagem Cultural, conforme apontado no Preâmbulo.

Como já tratado, as Normas de Quito, voltadas para cidades latinoamericanas, frisam a importância do entorno, natural ou construído, para a preservação da integridade do bem cultural. Essa não era uma novidade deste documento, uma vez que a Carta de Veneza, de 1964, já trazia a inclusão do tecido urbano, composto também por “obras modestas”, como passível de ser preservado. Entretanto, o documento de 1967 enfatiza a função social que o monumento deve cumprir, sendo o planejamento responsável por integrar conjuntos urbanos ou ambientais. Recomendava, ainda, a aplicação de isenções fiscais como compensação para as limitações ao direito de propriedade do bem preservado por motivo de utilidade pública, ideia que estava presente no “Programa Toledo/Lemos”.

Figuras 5 e 6 - fotos do edifício Mendes Caldeira sendo demolido (1975).



Fonte: Acervo do Museu da Imagem e do Som de São Paulo (MIS).

Figuras 7 a 9 - fotos do edifício Mendes Caldeira sendo demolido, com vista da Praça da Sé (1975).



Na Declaração de Amsterdã, a ideia de compensação reaparece pela defesa de incentivos fiscais para proprietários particulares de bens protegidos. Este documento versava sobre a reabilitação de bairros antigos, cidades históricas e aldeias tradicionais, estimulando o desenvolvimento de programas de educação para reconhecimento e valorização do patrimônio arquitetônico. Tratava da proteção global de conjuntos complementando as proteções pontuais de monumentos por meio da coordenação das regras gerais de planejamento urbano com as regras especiais dos bens, enfatizando que “a conservação do patrimônio arquitetônico é um dos objetivos maiores do planejamento das áreas urbanas e do planejamento físico territorial”. A Declaração ressalta, ainda, a importância dos inventários e da sua difusão como prática em escala regional e local, com participação da sociedade, para a ordenação do espaço e planos urbanos, articulando conservação e planejamento por meio da definição de atividades econômicas e usos que estimulem o repovoamento de áreas degradadas.

Figura 10 - foto da Praça da República (1970).



Fonte: Acervo do Museu da Imagem e do Som de São Paulo (MIS).

Por fim, destacamos, novamente, que este documento enfatiza a necessidade de intervenção do poder público para moderar a valorização do solo e da edificação conservada e restaurada com a fixação de tetos para os aluguéis e alocação de indenizações de moradia aos locatários, visando a diminuir a diferença entre velhos e novos aluguéis e a manter o perfil de ocupação. É notável que o documento, publicado em 1975, traga recomendações válidas à gestão do patrimônio e das cidades de um modo geral até os dias de hoje, embora haja grande dificuldade em se aplicar algumas delas, em especial a articulação entre planejamento e patrimônio e o controle do poder público sobre a renovação edilícia e a valorização do solo, como analisaremos no caso do PIU-SCE.

1.1.2 Transferência do Direito de Construir

No programa “Toledo/Lemos”, para além do registro documental dos bens indicados, da apresentação de diretrizes e análises urbanísticas para as suas preservações, de critérios e apontamentos para a salvaguarda legal e proteção dos mesmos, os autores propõem uma legislação que introduz a aplicação do que atualmente se nomeia Transferência do Direito de Construir (TDC)⁴, baseada na experiência norte-americana do *Space Adrift*. A ideia era criar um modelo de compensação para atenuar o ônus que as limitações às intervenções físicas que incidem no bem preservado causa ao proprietário, de modo que o potencial construtivo que não poderia ser utilizado no lote do bem protegido (imóvel cedente) pudesse ser vendido e transferido para outro imóvel (receptor). A TDC surgiu no município de São Paulo em 1975, por meio da criação do conceito de “Solo Criado”, que se baseia no Coeficiente de Aproveitamento (CA). Resumidamente, com o CA foi estabelecido um parâmetro de quantos metros quadrados proporcionais à metragem do lote um proprietário teria o **direito** de construir. Quando a proteção legal de um bem imóvel restringe esse direito, ele poderia ser transferido, em forma de metros quadrados, por meio de compra e venda entre entes privados, para outro imóvel que tivesse interesse em uma maior metragem para construção. Tais valores são determinados por fórmulas que relacionam metros quadrados adicionais, CA básico, CA máximo, área do lote, valor venal do imóvel, entre outros fatores que foram variando conforme os parâmetros da legislação urbana vigente e as distintas regulamentações da TDC.

Já em 1983, o DPH formula a metodologia do Inventário Geral do Patrimônio Ambiental e Cultural Urbano de São Paulo (IGEPAC), para registro e documentação do

4 No trabalho de Toledo e Lemos os autores nomeiam a ideia de instrumento como Transferência de Potencial Construtivo (TPC).

patrimônio cultural dos diversos bairros da cidade de maneira continuada e sistemática, tendo como objetivo “subsidiar a política de preservação municipal em construção e a participação nas políticas e planos de desenvolvimento ao definir as áreas a serem preservadas e as passíveis de renovação urbana” (SANTANA, 2017, p.13). Com robusto arcabouço teórico e metodológico, construído desde os anos 1970 com o “Projeto Centro” e o “Programa Toledo/Lemos”, o IGEPAC trazia um complexo e abrangente repertório de valoração patrimonial, envolvendo não somente o bem isolado, mas também conjuntos, paisagens, dinâmicas e apropriações sociais sobre os espaços, embora alguns autores considerem que a dimensão imaterial do patrimônio ainda não estivesse plenamente incorporada aos inventários desse período⁵ (SANTANA, 2017, p.14-15).

Porém, estudos apontam que houve pouco envolvimento dos inventários com as políticas e intervenções urbanas do período. A elaboração teórica e documental atingida pelos inventários não se convertia em qualificação urbana por meio de políticas e intervenções que valorizassem o patrimônio levantado, de modo que a preservação e valorização das preexistências se apartava dos projetos urbanos na cidade, potencializando a demanda de agentes do DPH e demais entes envolvidos na temática patrimonial por instrumentos mais efetivos na proteção dos bens, sendo o tombamento – já consagrado nas esferas estadual e federal, mas não regulamentado na municipal - o seu principal símbolo. Por conseguinte, em 1985 foi criado o Conpresp, por meio da Lei Municipal nº 10.032, mas consolidado em 1988.

É notável que a demanda pela criação do Conpresp ocorra próxima ao contexto de demolição de três dos últimos casarões da Avenida Paulista, que despontava como nova centralidade econômica da cidade, para a qual o mercado imobiliário passava a acompanhar e induzir a migração das elites, cujos usos residencial e corporativo saíam do centro em direção ao vetor sudoeste. A demolição dos três casarões, em 1982, ocorre após a declaração precipitada de Ruy Ohtake, então presidente do Condephaat, de que estes seriam tombados, evidenciando que os proprietários se adiantaram em demolir os imóveis para não terem os seus lotes desvalorizados em função das restrições do possível tombamento (TONASSO, 2019). As demolições têm grande repercussão na imprensa e são apontadas, também, como indutoras da regulamentação da TDC em 1984, procurando apresentar o instrumento como incentivo à preservação e como forma de compensação aos proprietários de bens protegidos (TONASSO, 2019, p.92).

5 O patrimônio imaterial passa a ser formulado conceitualmente no Brasil a partir de experiências como o Centro Nacional de Referências Culturais (CNRC), criado em 1975 por Aloísio Magalhães enquanto presidente do Iphan, e se consolida nos anos 2000 com o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI), também pelo Iphan.

Em 1985, o tombamento estadual da Casa Modernista da Rua Santa Cruz marca mais um episódio da busca de proprietários por compensação financeira sobre as limitações impostas a seus bens protegidos. A contestação feita por parte do proprietário promoveu decisão judicial inédita até então: indenizá-lo pelo tombamento. Este episódio é apontado como um marcador da transformação nas práticas de salvaguarda, na medida em que a preservação atrelou-se à necessidade de indenização ou compensação na lógica da criação de mais-valia para imóveis preservados, ao invés de se atrelar à “função social da propriedade, que não gera direito à indenização ou compensação, e sim obrigações para o Estado e proprietários” (SANT’ANNA, 2017, p.184).

Embora a normativa que relaciona patrimônio e potencial construtivo busque dar um caráter de compensação à preservação de preexistências, extrapolando o caráter restritivo que instrumentos como o tombamento apresentam, a relação é contraditória por si só. Isso porque a preservação implica em regular a paisagem construída e não a garantir a construção de metros quadrados adicionais, que provocam transformações. Esse conflito é tratado por pesquisadores que estudaram a relação entre patrimônio cultural e planejamento urbano na cidade de São Paulo. Sant’anna (2017) comenta que a implementação da TDC na cidade, a partir de 1984⁶, foi desencadeada por reivindicações por indenização pela perda de valor financeiro que o imóvel protegido sofreria, de modo que se transformava “o sentido original da proteção do patrimônio de um dever cívico feito em nome do interesse público, a um sacrifício que mereceria compensação” (SANT’ANNA, 2017, p. 183).

No sentido de superar essa interpretação indenizatória, Feldman (2017) defende que a regulação deve considerar como característica desta cidade a constante transformação das suas paisagens, e estipular uma “política urbana de Patrimônio Cultural” (FELDMAN, 2017, p. 227). Assim, a preservação não se limitaria a iniciativas isoladas ou pontuais que acabam assumindo um caráter defensivo e contrário ao fluxo supostamente “natural” de reconstrução da cidade. Interessante observar que a constância da reconstrução é contrária a qualquer definição de sustentabilidade visando à economia de recursos naturais, materiais e humanos, colocada desde os anos 1990 em diversos campos disciplinares, dentre eles os da arquitetura e do urbanismo.

Na primeira regulamentação da TDC, a sua utilização se restringia a imóveis cedentes enquadrados na Z8-200, e os imóveis receptores só poderiam estar localizados em áreas lindeiras ao imóvel cedente, de modo que não havia grandes variações no

6 A TPC - posteriormente TDC - vinha sendo discutida no âmbito municipal desde os anos 1970 no contexto de criação do conceito de Solo Criado, mas teve sua primeira regulamentação em 1984.

CA⁷, no valor da terra, entre outros fatores que permitiam a equivalência direta entre metros quadrados cedidos e recebidos. Ademais, não havia qualquer condição que atrelasse a emissão da Declaração de Potencial Construtivo Transferível⁸ ao estado de conservação ou plano e projeto de restauro do imóvel, embora fossem previstas penalidades para a ausência de conservação, destruição parcial ou demolição do imóvel protegido. Nesse primeiro momento, a TDC teve poucas adesões, havendo registro de apenas três solicitações de emissão da Declaração e somente uma transferência efetuada (TONASSO, 2019; PERETTO, 2020). Ainda assim, é uma primeira experiência relevante no sentido de ser um instrumento de preservação em diálogo com instrumentos do planejamento urbano como o CA, e estar atrelado ao zoneamento e especificamente à Z8-200. Além disso, introduz a associação do patrimônio à lógica de potencial construtivo, que será reiterada no PIU Setor Central.

Neste momento nota-se um desencontro entre os órgãos de preservação e planejamento urbano, determinante para o prosseguimento das políticas urbanas na cidade de São Paulo: a preservação do patrimônio passa a se restringir à documentação e registro por meio dos inventários realizados pelo DPH e ao instrumento do tombamento via Conpresp, enquanto os projetos urbanos e a regulação são atribuídos à Cogep, transformada à época em Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA), depois em Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), e atualmente Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Em meados da década de 1980, observa-se, ainda, um enfraquecimento do protagonismo do zoneamento como instrumento de planejamento urbano e ordenação territorial, e, conseqüentemente, o enfraquecimento da Z8-200 e de sua ação coordenada com a preservação. Ganham força as críticas ao plano e ao zoneamento como forma de regulação da produção da cidade, partindo da compreensão de que o zoneamento estaria regulando a atuação do mercado imobiliário ao invés de atuar em áreas precárias, nas quais a produção imobiliária ocorreria alijada das formulações teóricas do Estado (RUFINO, 2018).

Um episódio relevante para a compreensão dessa inflexão se dá com o projeto viário para a construção de uma alça de acesso à Avenida 23 de maio, consolidado na gestão de Jânio Quadros. O projeto previa a desocupação e eliminação de imóveis que se encontravam encortiçados e que eram enquadrados na Z8-200. Para a viabilização das demolições, ocorridas em 1987, os imóveis foram desenquadrados da zona de preservação de maneira arbitrária, revelando a fragilidade do zoneamento em relação

7 Naquele momento, o CA básico variava em distintas regiões da cidade. Contudo, no PDE de 2014, estabelece-se o CA básico igual a 1 (um) para todo o município.

8 Documento emitido pela SEMPLA, antiga Cogep, para viabilizar a venda da TDC pelo proprietário do imóvel cedente.

à velocidade e voracidade dos projetos viários na cidade. As demolições acabaram revelando uma camada histórica dos arcos da Rua Jandaia, que foram recuperados em detrimento do uso habitacional que ali existia. Esse episódio é também considerado um dos fomentadores da consolidação do Conpresp⁹ em 1988 (TONASSO, 2019).

De todo modo, os trabalhos de colaboração entre órgãos de patrimônio e planejamento, os inventários e os bens enquadrados na Z8-200, ambos incidindo majoritariamente na região central da cidade, já indicam que esta área se torna objeto de preocupação e interesse do poder público, dada sua importância histórica e as significativas intervenções no seu tecido urbano. Fatores como o favorecimento da mobilidade urbana por meio das linhas de metrô e da implementação de terminais rodoviários, a alta oferta de empregos e serviços, somados à ascensão dos *shopping centers* que encaminham as elites para o vetor sudoeste da cidade, transformam significativamente as atividades e os grupos sociais predominantes no centro, consolidando a sua popularização entre as décadas de 1970 e 1980 (KARA JOSÉ, 2010).

Neste período, a evasão das indústrias para cidades vizinhas, a migração das elites econômicas em direção à Avenida Paulista e a periferização do território metropolitano são identificadas como as principais causas da redução de moradores do centro. Os censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) entre as décadas de 1980 e 2000 apontam para a diminuição da população residente nos distritos centrais. Isso aumentaria o coro de agentes no poder público e de setores da elite intelectual que, desde meados da década de 1970, desejavam atenuar o zoneamento da área central, com o objetivo de acentuar sua verticalização sob o argumento de que o adensamento reverteria sua “degradação” e o “esvaziamento”.

1.1.3 Operações Urbanas

Unindo-se a redução do protagonismo do zoneamento ao “esvaziamento” do centro de São Paulo é possível compor um pano de fundo para a formulação, em 1997, da Operação Urbana Centro. As OUs foram primeiramente definidas em proposta do Plano Diretor de 1985, durante a gestão municipal de Mário Covas, introduzidas

9 Kara José (2007, p.69) aponta que o Conselho do Conpresp foi “realmente instalado” durante a gestão de Jânio Quadros, quando também sucedeu o episódio dos arcos da Rua Jandaia. Este episódio, junto à diminuição da representação da sociedade civil e à modificação de conselheiros do Conpresp, denotam uma visão de patrimônio muito particular e autoritária que marcaram essa gestão. As intervenções dos prefeitos nas instâncias de decisão do patrimônio cultural de São Paulo até os dias de hoje são decisivas para a manutenção ou destruição de bens e memórias, como se tem visto em debates recentes envolvendo complexos esportivos protegidos, como o Estádio do Pacaembu e o Ginásio do Ibirapuera.

Figura 11 - foto do Elevado João Goulart ou “Minhocão” (1970).



Fonte: Acervo do Museu da Imagem e do Som de São Paulo (MIS).

como um mecanismo de Parceria Público-Privada (PPP), mas não chegaram a ser desenvolvidas e implementadas. A formulação das OUs ocorre em um contexto de reação aos grandes projetos viários que marcaram as paisagens da cidade de forma definitiva, apagando memórias e desqualificando ambientes e espaços públicos, além de representarem altos custos aos cofres públicos - a citar o elevado Presidente João Goulart (antigo Costa e Silva), conhecido popularmente como Minhocão (Figura 11), e as sucessivas obras no antigo Parque Dom Pedro II para implantação de terminal e corredor de ônibus, além da construção de viadutos para comunicar o “Centro Antigo” ao vetor leste da cidade.

Do ponto de vista do quadro regulatório, as OUs têm como objetivo promover transformações urbanas estabelecidas por um programa de intervenções atrelado a mecanismos de controle, arrecadação e financiamento para viabilizar a sua execução, a partir do estabelecimento de incentivos e contrapartidas para o mercado imobiliário. Essa dinâmica vai se refinando com a ascensão do modelo neoliberal nas gestões municipais, no qual o Estado opera como regulador da atuação do mercado imobiliário e não mais como financiador e executor das obras, embora o que se observe muitas vezes, na prática, é uma completa inversão desses papéis (NOBRE, 2019). As OUs criam, ainda, uma situação de exceção para os perímetros em que atuam em relação às

legislações urbanas vigentes, tais como a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) e o PDE, com o objetivo de atrair investimentos do capital privado.

É vasta a bibliografia que trata da implementação desse mecanismo e das OUs na cidade de São Paulo (RUFINO, 2018, p. 86), sendo que algumas seguem vigentes. Neste estudo, cabe comentar sobre a Lei nº 11.090, de 1991, que cria a OU Anhangabaú, a primeira OU da cidade. Com ela, buscou-se obter recursos para a execução do túnel Anhangabaú, localizado sob espaço público de suma importância, que articula os chamados “Centro Antigo” e “Centro Novo”. A lei que regulamentou essa Operação colocava como objetivos incentivar a preservação do Patrimônio Ambiental Urbano e promover o melhor aproveitamento dos imóveis subutilizados da área de entorno do Anhangabaú, indicando uma continuidade das motivações para se intervir na região central que vinha desde os anos 1970 e que se acentuaram com a redução da população residente. Entretanto, os incentivos propostos não foram suficientes para despertar o interesse do capital privado, sendo a obra financiada principalmente pelo poder público, antecipando situação que também caracteriza a OU Centro, implementada pela Lei nº 12.349 de 1997.

Com relação a esta última, seu objetivo central era promover a requalificação funcional do centro. No que diz respeito à preservação do patrimônio, cabe ressaltar que, segundo Tonasso (2019, p.117):

[...] por um lado a operação buscou promover a preservação ao estabelecer uma configuração da transferência do potencial construtivo mais interessante ao proprietário, mas por outro, o programa também estabelecia coeficientes de aproveitamento máximos mais altos para a região, favorecendo a verticalização, o que interferiria na ambiência dos bens culturais.

Peretto (2020) aponta que, na OU Centro, a TDC – nomeada no contexto dessa Operação como Transferência de Potencial Construtivo (TPC) -, passava a ser permitida para imóveis de valor cultural, enquadrados à época na Z8-200, e também para áreas verdes livres, ambos contidos no perímetro da Operação, e podia ser recepcionada em imóveis de dentro ou de fora desse perímetro, havendo um cálculo de equivalência que procurava equilibrar as diferenças entre CAs e valores venais de imóveis cedentes e receptores. O perímetro abrangia os Centros Antigo e Novo, bem como partes dos bairros do Bixiga, Brás, Glicério, Santa Ifigênia e Vila Buarque.

A regulamentação da TPC na OU Centro garantiu uma nova projeção ao instrumento da transferência, com mais adesões e também algumas distorções na sua aplicação. A TDC é regulamentada, no contexto da legislação urbana municipal, no PDE de 2002 e na LPUOS de 2004, depois de ser inserida como instrumento aplicável a todo o território nacional por meio do Estatuto da Cidade de 2001. A partir desse momento, a TDC assume diversas finalidades para além da preservação

cultural, relacionada a mais tipos de restrições ao direito de propriedade em função de interesse público, havendo estímulo para imóveis receptores em áreas de estruturação ou reestruturação como corredores de ônibus, com novo cálculo de equivalência. A TDC se associa à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), instrumento que estabelece valores que o proprietário deve pagar ao poder público na esfera municipal para construir uma metragem superior à que tem direito pelo CA básico. Nesse sentido, tanto a TDC quanto a OODC são formas de aquisição de potencial construtivo adicional, que nesta regulamentação paulistana caminham alinhadas, pois o empreendimento deve obrigatoriamente adquirir o potencial construtivo adicional desejado por ambas as formas.

1.1.4 ZEPECs e atualizações da TDC

No PDE de 2002 também se formulam as ZEPECs, incorporando e substituindo a Z8-200. Tonasso (2019, p.126) indica que elas foram elaboradas unilateralmente pelo órgão de planejamento urbano da prefeitura, visando a estabelecer continuidade com a Z8-200 e sua intenção de preservar pelo zoneamento, apesar de, diferentemente da primeira experiência, não terem sido realizados novos levantamentos ou inventários para seleção de novos bens. A regulamentação das ZEPECs ocorre com a LPUOS de 2004, quando se define que os imóveis da antiga Z8-200 e aqueles tombados nas distintas esferas estariam enquadrados nessa zona, o que lhes permitiria o uso da TDC como imóveis cedentes, excluindo-se os bairros tombados¹⁰. Anuncia-se, portanto, uma limitação das ZEPECs, cujo único incentivo à preservação se dá pela TDC: ela não abrange áreas envoltórias ou conjuntos, ficando restrita como estímulo à preservação do imóvel particular, o que, do ponto de vista patrimonial, é insuficiente para garantir a valorização do Patrimônio Ambiental Urbano ou de uma visão mais alargada e contemporânea de patrimônio cultural, como exposto anteriormente.

Com relação à TDC, na sua regulamentação mais recente (decorrente do PDE de 2014, quando se estabelece o CA básico igual a 1 para toda a cidade, e da LPUOS de 2016) ocorre nova ampliação das finalidades da transferência, permitindo-se questionar se a TDC deixa de ser um instrumento exclusivamente de preservação para ser indenizatório, ou um recurso público para desapropriar sem necessidade de pagamento em dinheiro (PERETTO *et al.*, 2018). Destacam-se, como novidades em relação às regulamentações anteriores, a vinculação da emissão da Declaração de Transferência ao estado de conservação do imóvel cedente, comprovada por plano

10 As ZEPECs são subdivididas, na LPUOS de 2004, em Bens Imóveis Representativos (BIR), Áreas de Urbanização Especial (AUE) e Áreas de Proteção Paisagística (APP). Somente as ZEPEC-BIR podem transferir potencial construtivo.

de restauro e manutenção assinado pelo arquiteto responsável, e a prerrogativa de vinculação de parte do valor recebido pela transferência ao investimento no restauro do bem protegido, o que avança na capacidade do instrumento em garantir a preservação do bem. Além disso, não há limite de estoque ou restrição para a forma de obtenção do potencial construtivo, como havia antes com a obrigatoriedade de obtê-lo tanto via TDC quanto via OODC. Como consequência dessas e outras inovações, o número de transferências aumentou significativamente no município (PERETTO, 2020), e criou-se uma competitividade do instrumento com a OODC, o que pode prejudicar a arrecadação financeira da prefeitura (PERETTO *et al.*, 2018).

A partir do PDE de 2014 e da LPUOS de 2016, são observados alguns avanços nos outros instrumentos que relacionam planejamento e preservação: acrescenta-se às subdivisões da ZEPEC a Área de Proteção Cultural (APC), sinalizando um alinhamento com a ampliação do conceito de patrimônio cultural, pensando usos, dinâmicas e apropriações sociais do urbano, estimulado pelas discussões e recomendações em nível federal sobre participação social e patrimônio imaterial (TONASSO, 2019). Ademais, a ZEPEC é incorporada aos fluxos de trabalho do DPH, embora tenha sido elaborada no âmbito da secretaria de planejamento. Assim, “o órgão de preservação pleiteou e acabou posteriormente assumindo a salvaguarda de todos os bens da Zepec e o tombamento se estabeleceu como o instrumento de identificação para os novos enquadramentos” (TONASSO, 2019, p. 211).

1.1.5 Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem

No PDE de 2014 é formulado também o TICP, ainda sem regulamentação, que segue o alargamento do que é considerado patrimônio sinalizado pela inclusão da ZEPEC-APC. No TICP, a dimensão simbólica e cultural de um território – não somente de um bem isolado – deve ser norteadora das intervenções. A proposta inverte o raciocínio usual em planos e projetos urbanos, nos quais a permanência de edificações, usos ou outras preexistências é geralmente vista como empecilho a enfrentar ou tema acessório, o que historicamente colocou os órgãos de preservação e a população em um papel reativo a situações de descaracterização ou destruição de memórias, como demonstrado nos casos de demolições de edificações e apagamentos citados.

Foram determinados dois TICPs no PDE: o Jaraguá/Perus, motivado pela demanda de atores envolvidos com a preservação da memória do trabalhador, organizada no Movimento pela Reapropriação da Fábrica de Cimento de Perus, sendo o conjunto de instalações da antiga fábrica da Companhia de Cimento Portland Perus tombado pelo Conpresp desde 1992; e o Paulista/Luz, consolidado a partir de demandas pela permanência de usos como o cinema de rua, exemplificada pela reivindicação da

manutenção do Cine Belas Artes, em 2010, e as disputas envolvendo o terreno vizinho ao Teatro Oficina, bem cultural tombado ao lado do qual se pretendia construir três torres que interfeririam sensivelmente na legibilidade do teatro e nas suas instalações. O primeiro TICP citado ainda não possui perímetro demarcado, enquanto o segundo teve seu perímetro publicado no próprio PDE e envolve quase toda a área da OU Centro e os bairros da Bela Vista e Bixiga, incluindo a Avenida Paulista. Porém, ainda é difícil saber se o instrumento trará algum impacto efetivo na cidade, uma vez que não foi regulamentado e aplicado propriamente.

1.1.6 Considerações sobre o quadro regulatório

Recuperando o histórico de encontros e desencontros entre patrimônio e planejamento urbano em São Paulo, é possível depreender que, na perspectiva do quadro regulatório, consolidam-se como instrumentos de preservação o tombamento e a proteção pelo zoneamento, envolvendo a demarcação da ZEPEC, que substituiu a Z8-200, articulada à TDC. Embora se observem avanços na relação entre esses instrumentos, todos possuem limitações complementares cujos impactos são observados na cidade. O zoneamento se mostrou mais suscetível a contingências políticas, podendo ser revertido com mais facilidade ou flexibilizado em mecanismos como as Operações Urbanas e, mais recentemente, os PIUs. Não por acaso, a ZEPEC acaba sendo associada ao tombamento para se efetivar como chancela patrimonial, o que reduz a possibilidade de diversificar os bens e conjuntos protegidos.

O tombamento, considerado um instrumento consolidado e juridicamente forte, tem dificuldade de ampliar sua escala de atuação para além do lote, e o seu procedimento parte, hoje em dia, majoritariamente de demandas pontuais, e em geral reativas a algum projeto, acentuando a visão generalizada de que seu papel seja somente restringir, e não fomentar a proposição de outros raciocínios projetuais que evoquem a criatividade no diálogo com o existente. Não obstante, o instrumento também sofre fortes pressões e, em alguns casos, observa-se a sua flexibilização, gerando alterações no bem cultural que acabam por apagar os próprios valores que justificam a chancela¹¹. E, ainda, como se observará no Capítulo 3, as áreas envoltórias de bens tombados apresentam fragilidades e inconsistências na sua definição enquanto instrumento e nos parâmetros urbanísticos que estabelece, apresentando dificuldade em serem regulamentadas e consolidadas na prática.

11 Como exemplo dessa flexibilização do tombamento, ver caso do Parque do Povo, na zona oeste paulistana, em: SCIFONI, S. Parque do Povo: um patrimônio do futebol de várzea em São Paulo. *Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material*, [S. l.], v. 21, n. 2, p. 125-151, 2013.

1.2 Encontros e desencontros no território

No que diz respeito ao território, dos anos 1970 até a atualidade, dezenas de projetos e planos são idealizados, sendo alguns implementados, para setores da área central, geralmente com o objetivo de requalificá-la. Destacam-se os projetos para a região da Luz e dos Campos Elíseos, onde se concentra, nos dias de hoje, uma população marginalizada e em grave estado de vulnerabilidade. A diminuição da população residente no centro verificada entre as décadas de 1980 e 2000 é interrompida na década seguinte, havendo aumento de moradores em parte dos distritos centrais (SÃO PAULO URBANISMO, 2017). Torna-se inegável a consolidação do centro como território popular, onde a oferta de equipamentos públicos, serviços, empregos formais, informais e ambulantes, estimula viagens diárias desde os bairros periféricos.

Há também o aumento significativo da população em situação de rua nesta área - a maior concentração de todo o município (SÃO PAULO URBANISMO, 2017), e uma composição diversificada de habitação, incluindo cortiços e favelas. Há, ainda, a atuação contundente de movimentos por moradia, cujas ocupações em edifícios abandonados tensionam as relações entre o poder público e os proprietários dos imóveis, na medida em que evidenciam a incoerência, materializada nesses edifícios, entre a força do direito à propriedade e o cumprimento da sua função social, ambos previstos nas leis brasileiras¹². Ademais, expõem a importância da discussão da preexistência como mote das intervenções, já que o parque edificado desta área consolidada da cidade pode ser adaptado para receber moradias, se alinhando às discussões sobre sustentabilidade, cidade compacta¹³ e a necessidade de limitar a sua expansão. A luta por moradia no centro ganha força e se destaca porque, contrariando a tendência crescente à periferização de grupos marginalizados, os movimentos “reclamam o direito à cidade consolidada” (KARA JOSÉ, 2007, p.125). É neste complexo e diverso cenário que se insere o PIU-SCE, a ser analisado no capítulo seguinte.

Como já comentado anteriormente, e também abordado nos itens a seguir, existe uma relação entre os planos e projetos de requalificação do centro de São Paulo e o crescente discurso da sua “degradação”. Este discurso tem início nos anos 1930, quando as elites econômicas saem dos limites do triângulo histórico, que ficaria conhecido como “Centro Velho”, se instalando nos bairros a oeste do Vale do Anhangabaú,

12 O direito à propriedade privada e a função social da propriedade são princípios previstos na Constituição Federal de 1988, e o Estatuto da Cidade de 2001 prevê expressamente o cumprimento da função social da propriedade em seu texto.

13 Para a conceituação de cidade compacta, ver: ROGERS, R. *Cidades para um pequeno planeta*. Tradução Anita Regina Di Marco. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli, SA, 2001.

iniciando pela República, então “Centro Novo”. Esses grupos passam a ocupar bairros como Campos Elíseos, Santa Cecília e Vila Buarque. A construção do Viaduto do Chá marca o processo de transposição do Vale do Anhangabaú, ficando o “Centro Velho” com a concentração de atividades econômicas populares e o “Centro Novo” recebendo os usos residencial das elites econômicas e atividades terciárias que as atendiam, como cinemas e lojas (KARA JOSÉ, 2007, p.30). Como apontado, a partir dos anos 1960, o movimento das camadas de maior renda em direção à região da Avenida Paulista desencadeia, nas décadas seguintes, a popularização da área central como um todo - “Centro Velho” e “Centro Novo”.

A popularização do centro está associada, pois, ao seu abandono pelas elites econômicas que antes o ocupavam, como já demonstrado por Villaça (1998) e Kara José (2007). Este aspecto foi também observado em outras cidades globais, inicialmente de países centrais, e o que sucedia à popularização do território, provido de infraestrutura e com valores dos imóveis reduzidos, era a sua ocupação por setores de renda média. A partir disso, o interesse pela requalificação da área suscitaria a “retomada” ou “reconquista” do antigo território popular pelas elites econômicas (SILVA, 2006, p.8). A esse fenômeno se daria o nome “gentrificação”, cuja definição mais simples é a substituição da população residente por populações com maior poder aquisitivo, mantendo-se as construções¹⁴, que são restauradas ou reformadas. No entanto, o termo assumiu diversas definições e características que promoveram sua aplicação em variadas experiências e cidades¹⁵. Em todo caso, a despeito das generalizações e esvaziamentos de sentido que o termo tenha adquirido, o que procuramos enfatizar é a mobilização dos interesses de atuação do mercado imobiliário em caráter especulativo no centro, induzidos pelo poder público e pautados pela expulsão dos mais pobres.

De todo modo, até hoje não é possível afirmar que a gentrificação do centro de São Paulo tenha se consolidado, uma vez que segue sendo um território essencialmente popular. Entre os motivos para isso, destacamos: os diversos planos e projetos incompletos ou sequer implementados, interrompidos por trocas de gestão; a resistência de determinados grupos pela permanência; e a falta de interesse das elites econômicas

14 Rubino (2015) aponta que o termo “enobrecimento” pode ser melhor aplicado ao caso brasileiro, onde a substituição da população residente envolve também alterações significativas na paisagem construída.

15 Observando o contexto global, Smith, N. (2006) procurou sistematizar o conceito a partir de períodos, aqui resumidos e assinalados: a primeira onda de gentrificação esporádica ocorreu dos anos 1950 até os anos 1970; a segunda onda, de consolidação da gentrificação, entre fins dos anos 1970 até 1989; e, por fim, a gentrificação generalizada ocorre de 1994 até os anos 2000, período em que o autor escreve seu estudo.

em viver nesta área¹⁶. De todo modo, o caso do centro de São Paulo demonstra que a gentrificação não é um processo ‘natural’ ou mesmo ‘inevitável’.

Rivière d’Arc (2006), à época de sua análise, apontava que, embora se observasse a rápida transformação de São Paulo, os preços de terrenos e imóveis não subiam na mesma velocidade, como ocorreu em outras cidades globais com fenômenos parecidos, por exemplo Paris e Londres. Esse fator, somado à existência de grandes casarões e amplos apartamentos da região central, possibilitaram a diversidade de ocupações, como cortiços, nessa região. E ainda tornam oportuna a criação de políticas urbanas de reabilitação e restauro de imóveis para uso residencial.

Alguns programas buscaram enfrentar esta questão durante os anos 2000. No entanto, não se consolidaram e, em verdade, retomando o histórico de políticas públicas para a região, observamos que predominaram projetos viários e de transportes que buscavam adequar o centro da cidade a sua dimensão metropolitana. Depois, se seguiram propostas no sentido de recuperá-lo para viabilizá-lo ao turismo e ao desenvolvimento econômico e, posteriormente, à valorização imobiliária propriamente. A seguir, destacamos experiências de políticas públicas e projetos para o centro desde os anos 1930 até os anos 2010 que dão elementos para o argumento acima exposto¹⁷.

1.2.1 Dos anos 1930 aos 1980: cidade em crescimento, adequação do centro à metrópole e os efeitos no tecido urbano

Do ponto de vista da conformação urbana do centro de São Paulo, nos anos 1930 se destaca o início da implementação do Plano de Avenidas. O projeto consistia em um anel viário ao redor do “Centro Antigo” que determinou a área central, composta pelos bairros contíguos, hoje nomeados bairros centrais históricos. Concomitantemente, tem início o processo de metropolização e formação da Grande São Paulo (MORI, 1996, p.218). O período é marcado por um *boom* imobiliário do centro, com adensamento populacional e verticalização. Como apresentado anteriormente, ao longo desta década ocorre a transferência das elites econômicas da região do triângulo histórico para bairros como Campos Elíseos, Santa Cecília e Vila Buarque.

16 Os exemplos de gentrificação em bairros da zona oeste paulistana evidenciam a priorização do mercado imobiliário por esta área em detrimento da região central: “De certo modo, o mercado já vai produzindo ‘gentrificação’ quando a cidade brasileira se reconstrói sobre antigos bairros populares, por conta da facilidade de demolir e de lembrar lotes para criar conjuntos de apartamentos ou escritórios (exemplos da Vila Madalena e do Campo Limpo, em São Paulo).” (SILVA, 2006, p. 15).

17 Para mais análises sobre programas e políticas públicas para o centro no período mencionado, ver: CASTILHO, 2008; KARA JOSÉ, 2007; KARA JOSÉ, 2010; SOUZA, 2012; ZANETTI, 2005.

O deslocamento das atividades terciárias em direção ao quadrante sudoeste estimula, a partir dos anos 1960, a migração destas elites para essa região. A perda de população de renda mais alta nos bairros centrais históricos (Brás, Campos Elíseos, Santa Ifigênia) ocasiona o aumento de cortiços mesclados com habitações para camadas de renda média baixa, próximo à oferta de empregos, atividades comerciais e de serviço em expansão. De 1965 em diante ocorre a intensificação de intervenções em infraestrutura de transportes como vias expressas, semiexpressas e metrô, visando à reestruturação que conferiria à cidade seu caráter metropolitano. Somando-se a isso, nos anos 1970 o sistema de bonde é desativado, de modo que o sistema de ônibus assume o protagonismo e gera aumento da demanda por terminais rodoviários na área central.

Paralelamente, o favorecimento das finanças do Município decorrente da Reforma Tributária de 1967 propiciou grandes obras. Entre 1968 e 1971, a área central sofre intensas alterações em seu tecido urbano com a construção do complexo viário de ligação Leste - Oeste, que envolve as obras do Elevado Presidente João Goulart, as intervenções rodoviaristas no Parque Dom Pedro II, o viaduto sobre a Praça 14 Bis, os elevados sobre a Bela Vista, Liberdade e Glicério e a remodelação da Praça Roosevelt. A execução destas intervenções se relaciona também com o período político da Ditadura Civil-Militar, marcado pela forte presença do Governo Federal nos investimentos em infraestrutura de transportes e na produção imobiliária e pela ausência de esferas de representação e de participação da sociedade. Tais obras viárias, que marcaram definitivamente as paisagens urbanas do centro, fomentaram as primeiras discussões que resultariam na formulação das OUs. Como apontado no item 1.1.3, o novo instrumento surgiria como alternativa à ausência de controle social sobre os custos e os impactos urbanos destas intervenções, ainda que estudos venham apontando incongruências na capacidade de controle social desse mecanismo nas suas várias implementações pelo município.

Já nos anos 1970, o centro apresenta uma perda das atividades industriais e produtivas e um aumento das atividades terciárias. Com isso, a partir de 1975 ocorre a desaceleração da reestruturação urbana a partir do Sistema Viário e de Transportes Urbanos. A ênfase do poder público passa a ser na operação do sistema já implantado e no zoneamento, cujas discussões mais relevantes para este trabalho foram abordadas no item 1.1. Neste período, são executadas intervenções de requalificação da área central visando a reverter a degradação ambiental decorrente sobretudo das intervenções viárias da década anterior.

Em 1975, o Plano de Revitalização do Centro é implementado com obras pontuais que não conformaram um conjunto propriamente, das quais destacamos: a implantação de calçada no centro (1976), com a sua ocupação pelo comércio ambulante

em ascensão; a reabilitação do Edifício Martinelli (1976-1977), que se encontrava encortiçado e foi desapropriado pela Prefeitura e restaurado para abrigar secretarias municipais; e a reconstrução do Pátio do Colégio (1974-1976), com debates acalorados em função da reconstituição de aspectos que não mais existiam na edificação.

A década é marcada pelo crescimento do mercado informal no “Centro Velho” e nas vias principais de conexões entre terminais rodoviários, sobretudo as pedestrianizadas do triângulo histórico, e pela progressiva desvalorização dos imóveis. Como comentado anteriormente, entre 1972 e 1978, a construção da estação Sé do metrô promove a descaracterização da antiga Praça da Sé e do tecido urbano de seu entorno com demolições de quadras inteiras. Do mesmo modo, a construção da estação República do metrô entre 1979 e 1982 envolveria a remodelação da praça e, inicialmente, a demolição da Escola Normal Caetano de Campos, o que foi evitado graças à mobilização da opinião pública, conforme apontado no item 1.1.1. Assim sendo, as obras do metrô implicaram demolições de importantes edifícios e suscitaram debates que são considerados elementos fundantes da tomada de consciência patrimonial da população paulistana.

É interessante observar que, ao contrário do que se conformou no território, é entre as décadas de 1960 e 1970 que surgem instrumentos e planos em diálogo com a preservação. Em 1968, o Plano Urbanístico Básico (PUB) trazia diagnósticos abrangentes da vida urbana e, junto ao Plano Diretor de 1971, foram os primeiros planos a considerarem a preservação e a valorização de bens e paisagens de interesse histórico e cultural para estímulo de atividades turísticas. Entretanto, o PUB não foi implementado, evidenciando a dificuldade de se concretizar tanto os planos de longo prazo quanto a articulação do planejamento com o patrimônio cultural.

1.2.2 Anos 1980: “revitalização” por meio da cultura

Nos anos 1980, novos episódios de destruições pautam discussões com impactos no quadro regulatório, apresentadas no item 1.1.2. No território, em 1981 tem início a implementação parcial da proposta vencedora do concurso público nacional para a reurbanização do Vale do Anhangabaú, coordenado por Jorge Wilhelm. Posteriormente, em 1988, começam as obras do túnel que liga a Avenida 23 de Maio ao bairro do Morumbi, na zona sul da cidade. Esta obra, assim como a da alça viária que implicou a preservação dos “Arcos do Jânio” em detrimento de habitações enquadradas como Z8-200, indicam um “retorno da visão rodoviarista para o Centro e flexibilização das leis urbanísticas” (KARA JOSÉ, 2007, p.68).

Outra característica marcante da década é a ascensão de planos e projetos com enfoque na recuperação e restauração de equipamentos culturais visando à viabilização do centro para o turismo e ao seu desenvolvimento urbano. A partir de intervenções pontuais no território em edificações com uso cultural, procurava-se estimular processos de requalificação urbana de seus entornos. Em 1985, com o Projeto Luz Cultural, da Secretaria de Cultura do Governo do Estado, realizou-se a recuperação da praça Fernando Prestes e do Jardim da Luz, além de intervenções nos edifícios da Pinacoteca do Estado, do Museu de Arte Sacra, do Mosteiro e Quartel da Luz, que foram desenvolvidas e finalizadas na década seguinte.

Além da recuperação e articulação de equipamentos culturais, este projeto envolveu iniciativas de viés turístico, como roteiros de visitação aos bairros da Luz, Campos Elíseos e Santa Cecília. De acordo com Kara José (2017, p.62), não havia muitas intervenções infraestruturais previstas, o que alimentaria o argumento de agentes do poder público de que se tratava de um projeto inovador por priorizar estímulos sobretudo à cultura ao invés de grandes investimentos financeiros em intervenções físico-territoriais. No entanto, a proposta gerou polêmica com a demolição da antiga Usina da Luz para alargamento da rua João Teodoro, no contexto da reformulação da praça Fernando Prestes. Para a conversão desta em “Praça da Cultura”, eliminou-se a edificação que, embora não fosse tombada, tinha relevância para a história do bairro e para a composição do entorno de bens protegidos como o Batalhão de Choque Tobias Aguiar. O projeto exemplifica como o poder público nos anos 1980 ainda atuava “diretamente na recuperação dos espaços como idealizador e financiador dos projetos” (KARA JOSÉ, 2007, p.72).

O projeto foi parcialmente implementado e não logrou atrair o interesse do mercado imobiliário, de modo que os custos foram todos assumidos pelo Governo do Estado. Nesse sentido, falhou em fazer das intervenções pontuais elementos de estímulo aos investimentos privados. Ainda assim, o formato de suposta redução de investimentos públicos por conta da diminuição das intervenções infraestruturais e do enfoque em obras pontuais que colocavam o uso cultural como irradiador de desenvolvimento urbano continuará pautando as propostas do poder público para a região central na década seguinte. Porém, o mote turístico vai sendo substituído pelo da valorização imobiliária.

1.2.3 Anos 1990 e 2000: disputa entre cultura e moradia, do turismo à valorização imobiliária

O início da década de 1990 é marcado pelo esvaziamento populacional do centro, pela degradação do espaço público e desvalorização fundiária, paralelamente à disponibilidade de infraestrutura consolidada, como transporte público, e altos índices de empregos. Nesse momento, surgem diversas intervenções de requalificação e renovação de edifícios para uso cultural com recursos de leis de incentivo à cultura. Ocorre a intensificação de ações que articulam restauração do patrimônio histórico, criação de centros culturais e requalificação urbana. Assim, promovem a inserção do discurso da “cidade mundial”, com referências no processo de renovação urbana de Barcelona (ZANETTI, 2006).

Como exemplos, entre 1989 e 1992, a Secretaria Municipal da Cultura coordena os restauros dos edifícios Teatro Municipal, Biblioteca Mário de Andrade, Casa da Marquesa de Santos, Palácio das Indústrias - para o qual migra a sede da Prefeitura. Ocorre também o Projeto Urbano Bulevar São João e a finalização das obras do Vale do Anhangabaú. Ademais, de 1990 a 1992 é implementado parcialmente o Projeto “Eixo Sé-Arouche”, que tem como referência o “Corredor Cultural” do Rio de Janeiro (SANT’ANNA, 2017). Esta é considerada a primeira intervenção na área do “Centro Velho” a ter o patrimônio como foco, na medida em que suas ações buscam requalificar fachadas e ambiências da área. Os comerciantes das ruas de interferência arcaram com os custos de remanejamento de anúncios, recomposições de fachadas e vegetação nos espaços públicos, enquanto que a Prefeitura arcou com os custos de reformas de calçadas, iluminação e paisagismo. Não se utilizou incentivos fiscais, apenas isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para imóveis restaurados no perímetro de intervenção.

Em 1991, a fundação da Associação Viva o Centro (AVC) simboliza a retomada dos interesses de camadas das elites econômicas que seguiam com propriedades ou instituições no centro. A associação é composta por empresários do setor financeiro, advogados, acadêmicos, representantes do setor público e proprietários de imóveis da área central. Seus objetivos envolvem a elaboração de diagnósticos e sugestão de políticas públicas para revalorização do centro - à época tendência nos países centrais - inicialmente por meio da sua afirmação como centro metropolitano e, durante os anos 2000, pela sua viabilização para o turismo e recuperação de funções que marcariam também a alteração do perfil de uso, notadamente popular. Colaboram para projetos e iniciativas como o Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo (ProCentro - 1993), Lei das Fachadas, OU Centro, planos para a região da Luz, Seminário Internacional Centro XXI (1995) - preparatório para encontro global “Habitat II”, organizado pela Organização das Nações Unidas (ONU).

O ProCentro foi instituído em 1993 na gestão municipal de Paulo Maluf, e ao longo dos anos e das gestões foi alterando seu escopo. Inicialmente, os objetivos envolviam “melhorar as condições do centro, prevenir a deterioração e desvalorização imobiliária da área, ordenar a paisagem urbana e dar melhores condições para usos existentes e outros a serem incentivados” (SANT’ANNA, 2017, p.193), alinhando-se à agenda da AVC. De acordo com Sant’anna (2017), até 2000, as ações do programa ficaram aquém do esperado, pois se resumiram a incentivos à recuperação de fachadas, restauração de alguns monumentos e reformulação de terminais rodoviários.

A Lei das Fachadas de 1997, considerada outra vitória da AVC no período, garantiu isenção total do IPTU para imóveis localizados no centro que tivessem suas fachadas recuperadas. Muitas diretrizes da OU Centro também se alinhavam a demandas da Associação e, embora não tenham se consolidado com muita abrangência no território, foram analisadas por pesquisadores, os quais identificaram incongruências entre os dispositivos de preservação do patrimônio e de valorização imobiliária. Segundo Sant’anna (2017, p.198-199):

A despeito dos mecanismos de incentivo à conservação do patrimônio, caso tivesse funcionado, a operação urbana teria redundado muito mais em renovação do que em preservação do tecido do centro. [...] a lei não introduziu nenhuma vantagem para a realização de reformas ou reciclagens de edifícios privados, incentivando, na realidade, a demolição e reconstrução. Os pesados incentivos ao remembramento de lotes e à reconstrução de edifícios existentes favorecem, sem dúvida, processos de valorização do solo, mas prejudicam, por exemplo, programas de aproveitamento do estoque edificado existente para uso habitacional, por falta de condições de competição na aquisição de prédios vazios e terrenos, com empreendimentos mais rentáveis.

Nesse sentido, ao longo da década, ocorrem mudanças com relação aos programas de recuperação do patrimônio histórico urbano, como informa Kara José (2007, p.25):

Tradicionalmente vinculada a financiamentos para desenvolvimento do turismo, a preservação de conjuntos históricos passou a ser vista, especialmente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como deflagradora da revalorização imobiliária em áreas centrais.

A região da Luz se destacaria nessa perspectiva com os programas que associavam recuperação e restauração de bens protegidos para conversão em equipamentos culturais, o que supostamente estimularia a revitalização do entorno. As intervenções foram realizadas por meio de “recursos públicos, capital privado (parcerias) e empréstimos de organismos multilaterais” (KARA JOSÉ, 2007, p.177), como o BID. Destacamos a restauração do Theatro São Pedro, que envolveu a demolição parcial de cortiços vizinhos para anexar um estacionamento, mantendo e restaurando apenas as fachadas das edificações. Ademais, a partir de 1995 é implementada a Política Cultural para a Requalificação Urbana da Região da Luz, que envolveu uma série de restauros e

reformas como a da Pinacoteca do Estado, a instalação do Complexo Cultural Estação Júlio Prestes e Sala São Paulo, a restauração do Mosteiro da Luz, entre outros.

Posteriormente, o Pólo Luz parecia incorporar as críticas à ideia da cultura como irradiadora de transformações na região da Luz e incluiu intervenções de infraestrutura urbana na proposta, com a articulação entre a linha de trem da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) com a nova linha 4-amarela do metrô, que se encontravam na estação da Luz. Entretanto, Kara José (2007) avalia que a proposta não se diferenciava tanto das anteriores, pois permanecia a ideia de que as intervenções pontuais seriam “âncoras” para a valorização fundiária. O Pólo Luz foi viabilizado por meio da Secretaria do Estado da Cultura e concomitantemente ao Programa Monumenta, do governo federal.

Entre as décadas de 1980 e 1990, Kara José (2010, p.111) identifica mudanças nos financiamentos dos projetos:

A comparação entre a formulação das iniciativas dos anos 90 - as âncoras culturais do Polo Luz e o Programa Monumenta - e a dos anos 80 - o Projeto Luz Cultural - revela a ocorrência de mudanças significativas no tocante à gestão e financiamento das obras públicas. Até os anos 80, o principal agente na elaboração, implantação e financiamento do projeto era o poder público; nos anos 90, viu-se a progressiva ampliação nos papéis do setor privado, que, além da participação financeira, também assumiu, em alguns momentos, a figura de gestor. Nos financiamentos, embora a maior parte dos recursos tenha sido oriunda diretamente dos cofres públicos, para conformação das âncoras houve participação de empresas privadas beneficiárias da Lei Rouanet; e, no Projeto Monumenta, 50% dos recursos são provenientes de empréstimo do BID. A maior novidade, no entanto, foi o convite à participação do setor privado no gerenciamento das intervenções, incluindo desde a contratação de projetos até a captação de recursos no mercado. A Associação Viva o Centro ficou responsável pela Sala São Paulo, e a Fundação Roberto Marinho, da Rede Globo, pelo Museu da Língua Portuguesa/Estação da Luz.

O Programa Monumenta, aplicado à região da Luz, embora direcionado à recuperação do patrimônio cultural, se pautava principalmente por critérios econômicos. A capacidade de valorização imobiliária era prerrogativa para receber os recursos, o que contradiz o principal interesse de preservação do programa, uma vez que “a expectativa do retorno econômico concorre precisamente com os objetivos de preservação histórica, e principalmente com a preservação do tecido urbano e social do entorno.” (KARA JOSÉ, 2007, p.244).

Há também crítica quanto à ausência, no Pólo Luz e no Programa Monumenta, de um plano que coadunasse o pretendido aquecimento da dinâmica imobiliária com a “preservação das características históricas, a permanência da população e das

atividades comerciais e de serviços existentes” (KARA JOSÉ, 2007, p.245). Ademais, com a produção imobiliária esperada e sem um maior controle dos parâmetros de ocupação, a tendência seria a descaracterização do tecido urbano, sobretudo com o remembramento de lotes. Ainda de acordo com Kara José (2007, p.245):

Dado que esta é uma região formada por lotes pequenos, conforme demonstrou o estudo imobiliário, o valor mais alto para os terrenos ocorre naqueles que são incorporáveis, isto é, passíveis de serem lembrados após a demolição do que houver construído neles. Se isto ocorrer de forma sistemática, e, de novo, sem um planejamento integrado, levará à descaracterização do entorno dos monumentos. Trata-se de uma perspectiva paradoxal para um programa que tem como objetivo preservar áreas prioritárias do patrimônio histórico e artístico urbano.

De fato, o remembramento de lotes na região da Luz será um importante aspecto de descaracterização do tecido urbano, estimulando demolições massivas em intervenções recentes, que serão tratadas no Capítulo 3.

Contudo, não é possível afirmar que a valorização fundiária sempre é incompatível com a preservação. Embora tenhamos apresentado casos em que o tombamento foi visto como desvantajoso para o valor do terreno, suscitando, inclusive, demolições precipitadas para evitá-lo, ou que autores apontem contradição entre os objetivos de valorização imobiliária e preservação do padrão construtivo na Luz e na OU Centro, o tombamento dos bairros jardins de São Paulo ilustra situação oposta. Esses bairros, localizados na zona oeste paulistana, foram tombados por suas características excepcionais de traçado urbano, loteamento, presença de praças e intensa arborização dos espaços públicos, dentre outros fatores. A preservação destas características, somada ao uso exclusivamente residencial, garantem que os terrenos dos bairros jardins tenham um dos metros quadrados dos mais caros da cidade. Ocorre que a excepcionalidade que justifica a sua proteção é também o que a distingue no espaço urbano paulistano, sendo fator de valorização fundiária. Talvez em um espaço urbano em que esse padrão construtivo e de tecido fosse mais comum, e cuja disponibilidade de infraestrutura urbana fosse disseminada, o valor do metro quadrado dessas áreas não seria tão mais alto do que o de outras.

De todo modo, as questões da efetividade do tombamento de bairros na estratégia de preservação de conjuntos e ambiências, e do remembramento de lotes na região da Luz serão retomadas e aprofundadas no Capítulo 3, no qual analisamos as proposições de manchas de proteção pelo DPH e a Regulamentação da Área Envoltória (RAE) do Território Luz-Campos Elíseos, elaborada pelo Condephaat como resposta aos parâmetros de uso e ocupação e às diretrizes estabelecidas pelo PIU-SCE.

No “Centro Antigo”, a restauração de bens nas imediações do Vale do Anhangabaú, como o edifício dos Correios, e projetos como a instalação de um braço do Museu de Arte de São Paulo (MASP) na galeria Prestes Maia indicariam uma tendência similar à ideia de “âncoras culturais” para a revitalização do entorno, mas, segundo Kara José (2007, p.118) não se traduziram tão diretamente na criação de um “pólo cultural” como ocorreu na Luz. Como síntese das políticas dos anos 1990, Sant’anna (2017, p.222) afirma:

Nos anos 1990, não foi em nome da memória e da história urbana que se preservou o patrimônio, embora essas noções tenham sido constantemente evocadas como apoio legitimador de projetos e intervenções. [...] o patrimônio histórico foi abordado como algo que deveria render e obter boa aceitação no mercado. Seu caráter formador, educativo e de utilidade pública ficou em segundo plano.

Uma proposta que de certa maneira fugia à tendência enunciada acima e que dialogava com a experiência de Bolonha, abordada no Preâmbulo, foi o concurso de ideias para o bairro do Bixiga, que gerou um PL encaminhado à Câmara Municipal em 1992. O concurso envolveu a participação de moradores e agentes envolvidos no bairro para a elaboração das demandas e diretrizes do concurso e para a seleção da proposta vencedora. O PL instaurava a área de Preservação e Renovação Urbana do Bixiga, com parâmetros específicos de uso e ocupação do solo, incorporando cortiços como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)¹⁸ e a concessão de metros quadrados adicionais para transferência a partir do coeficiente de aproveitamento de bens protegidos que fossem preservados. As taxas das transferências seriam direcionadas ao Fundo de Urbanização do Bixiga, com o qual se financiariam intervenções a nível de projeto na escala da quadra, a partir de análise específica. Mais uma vez, o PL não foi aprovado e o concurso não se efetivou, ficando apenas como registro de uma experiência de articulação entre preservação e planejamento urbano com o mote “preservar renovando” e “renovar preservando” (KARA JOSÉ, 2017, p.84). Portanto, o PL não aprovado para o Bixiga é uma espécie de exceção no panorama de políticas para o centro deste período. De acordo com Sant’anna (2017, p.217):

Durante os anos 1990, a área central da cidade de São Paulo foi alvo de vários projetos de requalificação que, invariavelmente, mas nem sempre articuladamente, propuseram intervenções no espaço público, no sistema viário, na recuperação do patrimônio histórico e na implantação de equipamentos culturais, com vistas à atração de

18 ZEIS são áreas demarcadas pela regulação urbanística do município, geralmente em assentamentos precários, para favorecimento da regularização fundiária e construção de conjuntos habitacionais - hoje em dia Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitações de Mercado Popular (HMP) - ou de melhorias nas condições de habitabilidade, para a promoção de moradia digna. A demarcação restringe o uso e ocupação do solo, controlando sua valorização para facilitar a promoção de habitação social e evitar a expulsão da população residente.

novas atividades, investimentos e usuários para o setor. A fórmula, que pode ser denominada “requalificação ambiental estratégica”, apesar de apoiada em amplo sistema de incentivos fiscais e concessões de vantagens urbanísticas, atraiu poucos investimentos privados. As principais intervenções realizadas foram, basicamente, pelo poder público. [...] Mesmo o evidente sucesso de público dos equipamentos culturais que foram implantados não produziu impacto perceptível na transformação do padrão de uso e ocupação do solo à sua volta.

No início dos anos 2000, movimentos de moradia, sindicatos, pastorais, universitários, Organizações Não-Governamentais (ONGs), entidades de defesa de direitos humanos, de educação e cultura criam o Fórum Centro Vivo (FCV). A iniciativa colabora para o controle social das ações que ocorriam no centro, disputando espaço com a AVC e reagindo às propostas gentrificadoras por meio de debates sobre políticas públicas e intervenções. O enfoque do poder público em investimentos que reforçavam o uso cultural para revalorização fundiária em detrimento de políticas habitacionais estimulou a organização de movimentos populares e ações de ocupação de edifícios vazios ou subutilizados na região central. O FCV realizava reuniões periódicas, debates e seminários de capacitação de assuntos relacionados a demandas como moradia popular, e elaborava documentos de análises e propostas para a área, contribuindo ou se contrapondo a decisões da gestão municipal.

Durante a gestão de Marta Suplicy (2001-2005), o ProCentro é reformulado e passa a coordenar o Plano Reconstruir o Centro¹⁹, cujo eixo principal era o Programa Morar no Centro, que pretendia adensar populacionalmente a região central por meio da construção de novas habitações, da reforma de edifícios, da facilitação de acesso a unidades, e da melhoria das condições de habitabilidade e salubridade dos locais de moradia existentes. As ações se alinham ao fato de os movimentos sociais passarem a fazer parte da Comissão ProCentro nesta gestão, representando um avanço da luta popular por moradia no âmbito político, exercendo pressão para resolução do déficit habitacional pelo poder público.

Os recursos para a implementação do Programa Morar no Centro viriam do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), da Caixa Econômica Federal, e do Fundo Municipal de Habitação. As formas de atendimento incluíam a Locação Social e o Bolsa Aluguel, o quais, junto ao PAR, mobilizavam o parque edificado existente para habitação. As intervenções, portanto, incluíam edifícios e terrenos isolados, e também áreas maiores, por meio do Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH), que será aprofundado a seguir.

19 Este Plano foi apresentado ao BID para obtenção de recursos. Para se adequar às exigências do banco e receber tais recursos, o plano foi simplificado e renomeado como “Programa de Reabilitação do Centro”.

1.2.3.1 Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat

O PRIH consistiu em trabalhos de leitura e reconhecimento das situações das edificações, de usos, demandas e potencialidades de áreas demarcadas como ZEIS em bairros centrais para a elaboração do Plano Integrado de Intervenção (PII) de cada área, o qual articulava produção de moradia com reabilitação urbana, incluindo requalificação de espaços livres, construção de habitação social e reabilitação de edificações existentes. Os trabalhos eram realizados por meio de equipes interdisciplinares de arquitetos, urbanistas, assistentes sociais, entre outros, com a participação dos moradores, proprietários e demais envolvidos com as áreas. Assim, articulava diferentes setores do poder público, como preservação, habitação, desenvolvimento urbano e social. As equipes trabalhavam no local da intervenção, por meio dos “Escritórios Antena”, que mediavam as reuniões e definições com a sociedade civil e constituíam, portanto, um “braço” do poder público no local. Kara José (2022)²⁰ afirma que a atuação dos “Escritórios Antena” se assemelhava à de uma assessoria técnica.

Os PRIHs que mais avançaram foram o Luz e o Glicério, embora nenhum tenha sido concluído, com processos que sofreram rupturas na troca de gestão da prefeitura, inclusive com terrenos e edificações desapropriadas nas quais não houve implementação dos projetos. Esse cenário, segundo Kara José (2022)²¹, deslegitima os processos participativos com maior potencial de transformação social, já que o poder público perde a confiança dos atores envolvidos nos árduos processos de mediação que envolvem proprietários, moradores, comerciantes, entre outros.

O Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab) da FAUUSP foi contratado pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo (Sehab / PMSP) para fazer o trabalho de reconhecimento do PRIH Glicério e do PRIH Brás entre 2003 e 2004. Os trabalhos contam com uma seção sobre valor patrimonial, no qual sistematizam as construções que nomeiam de “Patrimônio Banal” em tipologias. O termo diz respeito às construções mais comuns que compõem a paisagem urbana dos bairros, a arquitetura cotidiana, em oposição aos monumentos. No PRIH Brás foram determinadas as seguintes tipologias (FERREIRA, 2014, np, sublinhado do autor):

Tipo 01: edificações térreas comerciais;

Tipo 02: edificações térreas residenciais;

Tipo 03: sobrados de uso misto;

20 Informação cedida por Kara José no “Seminário Universidade e cidade: o que aprendemos da nossa pesquisa e extensão?” realizado virtualmente em 04 de maio de 2022.

21 Idem.

- Tipo 04: sobrado residencial;
Tipo 05: edificação com 3-5 pavimentos de uso misto;
Tipo 06: edifícios industriais ou de serviços;
Tipo 07: edifícios únicos com mais de 5 pavimentos.
Tipo 08: galpões

Essas tipologias são caracterizadas a partir dos aspectos formais das fachadas das edificações - aberturas, revestimentos, elementos decorativos ou ornamentação, materiais, tipos de caixilhos - e de seus usos, além do estado de conservação. Ademais, o trabalho identificou algumas vilas pelo “Traçado Urbano Significativo”, destacando o conjunto e o agrupamento das edificações, independentemente do estado individual das casas que o compõem.

No PRIH Glicério, as tipologias de construções são (FERREIRA, 2014, np, grifo do autor):

- Tipo 01**: edificação residencial térrea.
Tipo 02: edificação comercial térrea sem recuo.
Tipo 03: sobrado de uso misto.
Tipo 04: sobrado residencial geminado.
Tipo 05: edificação sobreposta.
Tipo 07: edificação com mais de dois pavimentos, uso misto.

As tipologias deste PRIH também se referem às características formais e de uso a partir de uma leitura que prioriza as fachadas frontais e as visíveis desde o ponto de vista da rua, o que se verifica também pelas fotos das edificações que constam nos documentos. A partir desta caracterização, estabelecem diretrizes de intervenção no perímetro (FERREIRA, 2014, np, grifo do autor):

- a) **preservação total**: edificação significativa que deve ser preservada, incluindo a recuperação e manutenção das características da fachada, por valorizar a paisagem construída do bairro. Neste caso pode-se considerar que a edificação tem valor patrimonial significativo;
- b) **preservação da construção**: edificação que deve ser preservada, sem necessariamente manter as características da fachada, mas conservando recuos e alinhamento das aberturas;
- c) **preservação das características tipológicas**: construções em que deve ser mantida a configuração espacial, conservando-se características como número de pavimentos, gabarito e alinhamento do lote, sem necessidade de preservação da edificação original. A identificação do patrimônio banal neste caso tem papel de orientar novas construções para que respeitem e preservem a identidade do bairro, sem imitar ou copiar imóveis de outros períodos. A preservação das características tipológicas está associada à manutenção das características da rua, principalmente quanto à distância entre calçada e edificação e ao gabarito das construções.

Essas diretrizes partem do entendimento de que a reabilitação pode ser um “instrumento de requalificação urbana, promovendo uma melhoria da qualidade de vida, porém, gerando paralelamente um processo de valorização fundiária e imobiliária da região” (FERREIRA, 2014, np). Assim, há uma preocupação de que essa proposta gere a expulsão da população residente como ocorre com os instrumentos que incentivam o adensamento populacional e promovem a descaracterização da paisagem urbana, sobretudo pelo remembramento de lotes e estabelecimento de novos gabaritos e recuos. Por conta disso, enfatizam (FERREIRA, 2014, np):

A preservação das características de imóveis e da morfologia urbana do perímetro, aqui proposta, visa a reabilitação do bairro, ao fortalecer uma política de contenção dos preços e de fixação da população local, através do uso da legislação de ZEIS 3 atrelado a parâmetros que, não só direcionem as intervenções futuras do poder público, convergente à intenção acima apresentada, mas balizem possíveis regras edilícias a serem criadas para parametrizar as ações do mercado imobiliário privado.

O trabalho do LabHab com os PRIHs Brás e Glicério aponta para uma abordagem de levantamento e proposição na qual as paisagens construídas das áreas do Glicério e Brás foram analisadas e sistematizadas em tipologias de construções, usos e características formais e morfológicas, em uma escala controlada em que é possível intervir fisicamente. Nesse sentido, se assemelha ao tratamento de mosaicos, proposto por De Fusco e tratado no Preâmbulo. É também um interessante trabalho de levantamento e apreensão da paisagem construída, ainda que tenha se aprofundado pouco sobre os interiores das construções, partindo sempre da vista das edificações desde a rua e, portanto, priorizando as fachadas. O fato de a partir do estudo serem estabelecidas diretrizes de intervenção que variam entre preservação total da edificação, preservação da construção e preservação das características tipológicas o aproxima do procedimento realizado no reconhecido caso de Bolonha, também abordado no Preâmbulo.

Como já informado, o PRIH foi descontinuado na gestão seguinte. Porém, é um caso relevante de articulação entre moradia e preservação, colocando as ambiências compostas pelas construções mais cotidianas e comuns, majoritariamente residenciais e comerciais, como enfoque da requalificação. A escolha tem sentido porque essas construções são a maioria da composição do espaço urbano e criam a ambiência de bairros e, por vezes, dos entornos de monumentos, os quais, apesar da importância fundamental, costumam ser exceções nas paisagens e já possuir chancela patrimonial. Outro ponto interessante do programa, caso fosse adiante, é que a atuação local envolvendo a sociedade e a escala de intervenção de bairro poderiam contribuir, junto ao controle dos valores de aluguel, com a manutenção da população residente. Mas, ao contrário do que poderia ter sido, entre 2005 e 2008 o Programa de Parcelamento

Incentivado atuou na recuperação de imóveis abandonados pelos proprietários, estimulando suas reapropriações e, conseqüentemente, reduzindo o estoque de imóveis passíveis de utilização para habitação social. Tais mudanças demonstram que a luta por moradia digna não chegou ao fim, pois ainda não foi sanado o déficit habitacional, e tampouco teve fim as ações de despejo e remoções. No entanto, os movimentos pautaram o debate público e lograram pressionar a inserção do tema na agenda das políticas para a área central.

Ainda em 2002, como citado, o Plano Reconstruir o Centro foi apresentado ao BID para obter recursos, mas foi considerado muito abrangente nas iniciativas e na área de atuação, além de não ter intervenções de impacto e que promovessem a valorização imobiliária, objetivo caro à cartilha do BID. Outro ponto que levou à recusa do financiamento, em princípio, era que o plano abordava o centro não como um problema, na chave da “degradação”, e sim como um território com potencialidades a serem valorizadas. Para adquirir os recursos, o plano foi reduzido, focando nos distritos Sé e República, e incorporou algumas obras pontuais de requalificação urbana, mas ao menos os programas sociais para a população em situação de rua e o Morar no Centro foram mantidos. O nome do plano mudou para “Programa de Reabilitação do Centro” e posteriormente para “Programa Ação Centro” e gerou atritos por buscar o consenso entre grupos antagônicos, atendendo a demandas contraditórias como a valorização fundiária e a reafirmação do uso popular por meio da pauta da moradia e dos programas sociais.

Na síntese de Sant’anna (2017, p.216), os antagonismos entre as políticas e ações voltadas para o centro de São Paulo dos anos 1990 e começo de 2000 se expressavam como segue:

[...] Num extremo, os defensores de um centro metropolitano segregado, gentrificado e inserido na rede global, e, no outro, os que reivindicavam uma centralidade de uso marcadamente popular e habitacional.

Durante toda a década de 1990, independentemente do comprometimento maior com uma ou com outra visão, o poder público atuou de maneira basicamente contraditória, pouco articulada e, frequentemente, ineficaz, verificando-se pouca ou nenhuma mudança no quadro de esvaziamento e subutilização da área central.

A partir de 2005, o Ação Centro torna a se chamar Procentro e foi ainda mais reduzido, eliminando o Programa Morar no Centro e redirecionando parte dos recursos obtidos com o BID para o projeto Nova Luz. Embora pouco tenha sido executado do Procentro, cabe ressaltar que se reforçavam as iniciativas de “limpeza social” na região da chamada “cracolândia”, a partir da violência policial e de leis de incentivos fiscais para instalação de novos usos, como empresas de tecnologia e atividades que visavam a substituir a população. Portanto, as tentativas de gentrificação da região da Luz e

Campos Elíseos nos anos 2000 se deu não só pelo projeto Nova Luz como também pelas Leis de Incentivos Seletivos. Os incentivos estimulavam atividades distintas das mais usuais na região, embora não tenham se consolidado, com baixa adesão de empresas (KARA JOSÉ, 2007, p.142). Quanto ao projeto Nova Luz, seu formato foi se alterando, chegando a mobilizar o novo instrumento da Concessão Urbanística entre o final dos anos 2000 e início da década de 2010. Embora tenha sido suspenso pelo Judiciário, representou o avanço da aproximação escusa entre o poder público e o setor privado. Segundo Kara José (2010, p.154):

Flexibilidades construtivas, obras para modificar a imagem local e atrair demanda, comércio e serviços, são trocados pelo instrumento da Concessão Urbanística que, conforme apurado, fundamenta-se no repasse da terra para que o setor privado faça a urbanização, prerrogativa do Estado, e lucre com ela. E preparando o campo para isto, executa-se uma operação de marketing às avessas sobre o local, como se viu acontecer na região da chamada Cracolândia, transformada em “quisto” do Centro (lembrando a expressão cunhada por Andrea Matarazzo). A imagem do espaço em ruínas – social e urbana -, parece legitimar uma intervenção arrasadora no local.

As pessoas em grande estado de vulnerabilidade que ocupam a chamada “cracolândia” seguem sendo alvo de violência policial até os dias de hoje, e os interesses e setores público e privado seguem se entrelaçando sob a justificativa da crise econômica e fiscal do governo, como se verá a seguir.

1.2.4 Anos 2010 a 2020: entre cultura e moradia, “vence” a (des)regulamentação

Observa-se, nas décadas mais recentes, um processo de reversão do esvaziamento populacional e um adensamento construtivo da área central, motivado pelos fatores apontados por Gatti (2019, p.5):

[...] escassez de estoque construtivo em outras áreas da cidade; mudanças provocadas no arcabouço normativo do setor imobiliário (que trouxeram mais estabilidade jurídica para empreendedores e compradores e ampliaram as bases para o crédito imobiliário); abertura de capital de grandes incorporadoras; [...] ampliação do crédito imobiliário a partir de 2010.

Mantém-se a disponibilidade de infraestrutura e empregos, informais e formais, principalmente de salários baixos e médios, além de universidades e serviços que reforçam a ocupação popular da área central. Ocorre, ainda, o aumento da população

de rua²² e da população encortçada (GATTI, 2019, p.6). Procurando atender a essas demandas, alguns programas habitacionais são implementados: o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, com financiamento do governo federal, requalifica o Edifício Ipiranga e o Edifício Dandara; o Programa de Cortiços; e Programa de Locação Social aplicado no Palacete dos Artistas (Hotel Cineasta). Segundo Gatti (2019), esses programas são pontuais e não adquirem escala no território. Além disso, as ZEIS-3 demarcadas na área central não se convertem em projetos para moradia digna.

A partir de 2016, a crise econômica gera também uma crise urbana por conta dos cortes nos financiamentos habitacionais pelo governo federal. É neste cenário que ocorre a ascensão das PPP, como o Programa Casa Paulista do Governo do Estado, que atua em pequena escala e não atende famílias com menor renda. Isso porque, como cabe ao parceiro privado garantir seus próprios interesses na produção de moradia, este se direciona a grupos com renda um pouco maior, o que ocasiona a expulsão da população residente, como tem se observado na região da Luz (Almeida *et al.*, 2020). A incorporação de empreendimentos residenciais simultaneamente ao crescimento da população em situação de rua e em habitação precária aponta para um desencontro entre a produção e as demandas habitacionais.

Desde meados dos anos 2000, pequenos incorporadores passam a atuar majoritariamente no quadrante sudoeste da área central, construindo edifícios com novos padrões para as paisagens locais - com recuos, metragem enxuta, entre outros - destinados a jovens solteiros de renda média. A partir do Programa Morar no Centro, do PAR e das linhas de crédito do governo federal, reformas e *retrofit* de edifícios ou de unidades começam a ganhar força, culminando, a partir dos anos 2010, na aquisição e reforma de unidades e edifícios por plataformas de aluguel temporário, sinalizando a penetração da financeirização da habitação na região central. Por outro lado, algumas experiências recentes apontam caminhos viáveis para o reaproveitamento do parque edificado e a manutenção da população de baixa renda na área central: o Fundo Imobiliário Comunitário para Aluguel (FICA) é uma associação sem fins lucrativos que adquire e reforma apartamentos por meio de doações e aluga os imóveis a um preço acessível. Mas, como depende de doações, a atuação é aquém do necessário para sanar o déficit habitacional. O surgimento dessa associação ajuda a demonstrar a escassez de políticas públicas para o centro nessa década.

Paralelamente, o poder público gastou cerca de R\$105,6 milhões na reforma do Vale do Anhangabaú para assinar a Concessão Urbanística do espaço. O Consórcio Viva o Vale é formado pelas empresas Urbancon, Nacional e B. Internacional Real

22 Conforme Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/censo-antecipado-pela-prefeitura-de-sao-paulo-revela-que-populacao-em-situacao-de-rua-cresceu-31-nos-ultimos-dois-anos>. Acesso em: 01 nov. 2022.

Estate e pagará R\$6,5 milhões de outorga fixa por dez anos²³. Esse consórcio garante às empresas o direito de explorar o espaço, antes público, para eventos culturais privados, por meio da gestão, administração e manutenção do mesmo. Recentemente, o Vale do Anhangabaú, cercado por grades e com a polícia civil fora delas, foi palco não somente de shows mas também de roubos, furtos e violência generalizada que a segurança particular do consórcio não conteve, durante a Virada Cultural. Esse evento ocorre anualmente com apresentações de música, teatro e intervenções artísticas e é promovido gratuitamente pela prefeitura, e se tornou mais um exemplo dramático das ambivalências entre público e privado na gestão municipal.

Esse episódio também sintetiza uma espécie de “política da desistência” em curso, sobretudo nos anos recentes de ascensão da extrema direita ao poder. O termo faz referência à análise do filósofo Vladimir Safatle sobre a indiferença como projeto e estratégia política para desmobilizar a população, isto é, fazer com que as pessoas não se afetem pelos acontecimentos violentos e dramáticos que estão ocorrendo em série no país. Assim, normaliza-se o absurdo, institui-se a ausência de solidariedade e evita-se a reivindicação de direitos e de alicerces básicos de civilidade²⁴. Nesse sentido, as recentes ações policiais na “cracolândia”, que promoveram a suposta diminuição do fluxo de venda e consumo de drogas na região do terminal Princesa Isabel, entram na mesma lógica, pois, segundo análise do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da FAUUSP, a “cracolândia” apenas se dispersou pelo território²⁵. Parece que há uma desistência em se discutir a solução do problema, o qual é, antes de mais nada, de saúde e habitacional, decorrentes da extrema desigualdade social do país. Ademais, a dispersão do fluxo no território estimula a desvalorização flutuante dos preços do terreno na região, para, posteriormente - caso a eliminação da “cracolândia” deste lugar se efetue -, voltar a valorizar, em um processo de compra e venda de terrenos altamente rentável.

Esses casos apontam, uma vez mais, para a ascensão do modelo neoliberal na gestão do município. O PIU Setor Central será outro caso exemplar que será tratado

23 “Prefeitura de SP assina contrato de concessão do Vale do Anhangabaú; reabertura está prevista para domingo”. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/07/22/prefeitura-de-sp-assina-contrato-de-concessao-do-vale-do-anhangabau-reabertura-esta-prevista-para-domingo.ghtml>. Acesso em: 15 jun. 2022.

24 “Vladimir Safatle explica como a ‘indiferença e falta de empatia absoluta’ são projetos de Bolsonaro”. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=cbBK_N7MF78. Acesso em: 11 jul 2022.

25 “A Cracolândia não diminuiu, só se espalhou”. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/acoes-violentas-do-poder-publico-multiplicam-cracolandias-pelo-centro-de-sao-paulo/>. Acesso em: 12 jul. 2022.

com maior profundidade no segundo capítulo desta dissertação. Mas destacamos, desde já, algo em comum a esses planos e projetos urbanos recentes: o poder público se empenha em legitimar e justificar as propostas para atrair o interesse do setor privado, que, por sua vez, encontra menos restrições e mais benefícios que se adequam às suas intenções de lucratividade. Isso sem necessariamente atender ao interesse **público** que, em princípio, justificaria a proposta partir do **poder público**.

Os episódios acima assinalados demonstram, ainda, que essas recentes ações para o centro têm reduzida participação dos órgãos de preservação, colocando-os, em geral, em um papel meramente burocrático de aprovação ou não do que interferir em monumentos e bens protegidos. Como se verá nos capítulos seguintes, a participação dos setores técnicos do Condephaat e do DPH na elaboração do PIU-SCE ocorre posteriormente e, em certo sentido, reativamente à proposta. É notável que, mesmo o DPH tendo surgido fortemente alinhado ao órgão de planejamento e sem a figura do tombamento na esfera municipal, com a produção de inventários que colaboraram diretamente com planos e projetos urbanos, sua atuação, ao longo dos anos, tenha se apartado do planejamento urbano. O DPH vai se especializando em inventários independentes de projetos, estudos de tombamento e, mais recentemente, atividades de educação patrimonial.

Assim, com relação às iniciativas dos órgãos de preservação no período, destacamos ações de valorização do patrimônio a partir do seu (re)conhecimento e de educação patrimonial, contribuindo para a construção coletiva da memória. Em 2015, inaugura-se a Jornada do Patrimônio, evento anual organizado pelo DPH para valorização do patrimônio cultural paulistano por meio de visitas guiadas a bens protegidos. No mesmo ano, é criado o Selo Valor Cultural Paulistano, instituído pela Resolução Conpresp 35/15, para reconhecimento de estabelecimentos e imóveis tradicionais ou de valor específico para determinados grupos sociais. Os bens que adquirem o selo são georreferenciados e constam, junto aos bens tombados e enquadrados em ZEPEC, no portal Geosampa.

Ainda em 2015, o DPH lança o projeto piloto Fábrica de Restauro do Bixiga, com o “objetivo de estimular a gestão compartilhada e o cooperativismo de pequenos proprietários de bens tombados privados e outras esferas da sociedade civil” (SOMEKH, 2016, p.239). O projeto envolveu trabalhos de formação e capacitação em restauro, debates e cursos de incentivo à economia criativa. Outra iniciativa foi a “recharacterização participativa” da Vila Maria Zélia, fomentando a criação de um centro de memória e a orientação para intervenções nas casas que compõem o conjunto tombado. As ações indicam uma guinada do DPH à valorização e reconhecimento do patrimônio e, ao mesmo tempo, uma estagnação na variedade de práticas de salvaguarda, concentradas nos inventários e no tombamento.

1.3 Considerações parciais

A trajetória do quadro regulatório e dos planos e projetos urbanos de requalificação do centro de São Paulo é marcada por tentativas de articular planejamento e preservação. Entretanto, prevaleceram contradições entre os meios de atingir os objetivos de desenvolver e proteger as paisagens urbanas desta área. A questão habitacional, que ganhou força nos anos 1990, adiciona mais uma camada de conflitos entre os campos. Porém, na realidade, poderia contribuir para a proteção de conjuntos e ambiências, reforçando que a moradia é fundamental para garantir a caracterização histórica do centro e dos bairros centrais, para além dos monumentos e edificações isoladas que já possuem chancela patrimonial (De Fusco, 1999). A compreensão da dimensão patrimonial da habitação tanto pelas edificações quanto pelos grupos sociais que ocupam o centro se alinha à ideia de que os usos e práticas cotidianas são usos culturais (Meneses, 1996).

Ainda nesse sentido, Meneses (2006, p.38) analisa a dificuldade de articular o cotidiano, sobretudo da moradia e do trabalho, às políticas de preservação, focadas em edifícios e monumentos:

É como se as qualidades reconhecidas nesses edifícios não pudessem ser contaminadas por usos “menos nobres” atribuídos ao trabalho e ao cotidiano. Compreende-se (embora não se justifique) a desvalorização do trabalho, associada a um alto padrão de desperdício, numa sociedade que ainda tem muito que fazer para superar sua herança escravocrata. O desprezo pela função de habitar tem a ver com a exclusão da cultura no horizonte do cotidiano e se agrava em relação ao trabalho: toda publicidade imobiliária de alto padrão, hoje em dia, insiste em exilar do espaço de habitação, com rigorosa assepsia, qualquer ameaça de presença visível do trabalho.

Trabalhos como o PRIH demonstram a importância de se pactuar com a sociedade porque preservar e, assim, selecionar o que deve permanecer e o que pode ser alterado e estabelecer critérios para novas construções. Demonstram também a necessidade de levantamentos, estudos e inventários serem realizados previamente ao estabelecimento de novos parâmetros de uso e ocupação. Embora tenha sido descontinuado, é um caso relevante de articulação entre moradia e preservação, colocando as ambiências compostas pelas construções mais cotidianas, majoritariamente residenciais e comerciais, como enfoque da requalificação. A atuação local do poder público e a escala de intervenção de bairro poderiam contribuir, junto ao controle dos valores de aluguel, com a manutenção da população residente.

Os PRIHs apresentam semelhanças com o tratamento de mosaicos proposto por De Fusco, dentre elas: a escala de análise e intervenção mais controlada, determinada

a partir de elementos que constituem um bairro, como incidência de bens protegidos, habitação, trabalho, tráfego, questões socioeconômicas; o enfoque na habitação e nas construções mais recorrentes na paisagem urbana; e, ainda, a defesa da manutenção da população residente. Os procedimentos metodológicos dos PRIHs também se aproximam aos do HUL, na medida em que os “Escritórios Antena”, formados por equipes interdisciplinares, estabelecem relação direta e concreta com a sociedade civil desde o processo de levantamento e reconhecimento do território até a proposição das demandas e seleção de intervenções. Os PRIHs constituíram um interessante trabalho de levantamento e apreensão da paisagem construída, embora pouco tenha se aprofundado sobre os interiores das construções, partindo sempre das edificações desde a rua e, portanto, de suas fachadas.

Estudos como esse indicam a importância de se saber o porque preservamos para conseguirmos estabelecer parâmetros para novas construções e para selecionar o que deve permanecer e o que pode ser alterado, além de justificarem a necessidade de os levantamentos, estudos e inventários serem realizados previamente ao estabelecimento de novos parâmetros de uso e ocupação e das próprias intervenções. As cartas patrimoniais e o tratamento por mosaicos já apontam que o caminho para a intervenção do pontual para o geral pode ser mais eficiente para a preservação de ambiências urbanas do que o contrário, observado em planos como o PIU Setor Central. Assim, “a inserção de elementos contemporâneos em contextos históricos deve ser **consequência** de uma análise cuidadosa do edifício ou do conjunto e da área em que está inserido, e não uma premissa” (KÜHL, 2006, p.148, grifo nosso).

Caso tivessem avançado, os desdobramentos de intervenções dos PRIHs poderiam também apresentar relevantes exemplos de requalificação articulada com as preexistências. Entretanto, a interrupção do programa revela outro importante aspecto da análise das ações do poder público para o centro: a descontinuidade das ações é um problema que tem graves consequências para a estruturação do espaço urbano, uma vez que o tempo de ordenação é muito maior do que o tempo de uma gestão municipal. Isto é, o planejamento e as políticas de preservação não são aplicáveis no curto prazo, apenas no médio e longo prazos, de modo que o espaço urbano materializa e espelha essa inconsistência das iniciativas.

Observamos, ainda, que a descontinuidade das ações se relaciona não somente com a mudança dos interesses e prioridades de cada gestão a que os programas estão submetidos, mas também às regras de financiamento. Destacamos como exemplo o caso do Programa Ação Centro, derivado, alterado e enxugado do “Plano Reconstruir o Centro” (2001-2002) e do documento ProCentro (1993). As modificações do programa indicam a influência das instituições multilaterais sobre a determinação e a concretização das ações dos programas, além das contrapartidas do poder público.

Além disso, casos como o do Programa Monumenta demonstram que esses organismos não somente restringem como podem, também, impor critérios e objetivos incoerentes e contraditórios entre desenvolver e preservar uma área.

Contudo, a escalada da (des)regulamentação no poder público por meio de planos que incentivam a produção imobiliária a partir de concessões, contrapartidas e estímulos fiscais, e cujos programas e objetivos visam a atrair o interesse privado para obtenção de recursos, apresenta uma nova dimensão ou uma inversão da lógica de financiamento anterior: se antes os bancos e organismos multilaterais restringiam os projetos por conta de suas cartilhas, havia, pelo menos, a cartilha. Ou seja, havia critérios e objetivos que deveriam ser atendidos pelo poder público e que de certa maneira propiciavam um maior controle social sobre as ações implementadas. Atualmente, em planos como o PIU-SCE ou em concessões como a do Vale do Anhangabaú, o que se observa é que o poder público busca legitimar socialmente o projeto, mas o mote é essencialmente a obtenção de recursos ou a delegação do atendimento a demandas que o poder público é obrigado a resolver, como o déficit habitacional, ao setor privado. A análise do instrumento do PIU e o estudo do caso do PIU-SCE em específico trarão elementos para essa interpretação, como se verá no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2: PIU SETOR CENTRAL - UM PROJETO PARA O CENTRO DOS ANOS 2020

Neste capítulo abordaremos o estudo de caso do PIU Setor Central a partir da análise do documento do seu PL, e nos ampararemos em outros registros feitos durante a elaboração do Projeto. Serão extraídas as diretrizes, ações e iniciativas para a preservação que constam no texto. Não se trata, contudo, de focar na recuperação de todo o processo de sua elaboração, suas idas e vindas, mas sim de atentar para o que o documento sintetizou das discussões e propostas feitas com relação ao patrimônio cultural, e o que ficou de fora. Dessa forma, estabelecemos diálogo com o capítulo anterior, no qual a retomada do percurso de encontros e desencontros entre planejamento urbano e preservação evidencia que se tornou indispensável aos planos e projetos urbanos para a área central paulistana tratarem da moradia e da cultura. Mas, como se observará ao longo deste capítulo, o documento indicará também as contradições entre os meios de atingir os objetivos de desenvolver e proteger as paisagens urbanas, estabelecendo, nesse sentido, certa continuidade com políticas públicas urbanas anteriores.

O PIU Setor Central foi encaminhado à CMSP como o PL nº 712/2020, que trata de um conjunto de diretrizes, instrumentos e indicações de projetos para a área central da cidade. O PIU é um instrumento de aproximação entre o território e a legislação urbana em áreas de estruturação ou reestruturação territorial, previsto no PDE de São Paulo (Lei nº 16.050/2014), por meio do qual é determinado um perímetro para a execução de benfeitorias e projetos urbanos. Prescinde de diagnósticos ambiental e sócio-territorial e de consultas públicas, e é associado a mecanismos de gestão e financiamento para a execução dos projetos, fundamentalmente baseados em PPPs, concessões, entre outros. Este Projeto foi proposto e coordenado pela SP Urbanismo, empresa pública do município atrelada à SMUL. Cabe retomar, primeiramente, a formulação do instrumento do PIU, para então aprofundarmos no estudo de caso do PIU Setor Central.

2.1 Projeto de Intervenção Urbana: da concepção à regulamentação

O instrumento do PIU foi formulado no PDE de 2014, em um contexto de revisão do modelo das OUs em São Paulo, na época com cerca de vinte anos de aplicação. Se no quadro regulatório as OUs surgiram como resposta a grandes projetos urbanos implementados de forma arbitrária e com pouco controle social, como o do “Minhocão”, com grande impacto nas paisagens urbanas da área central, os PIUs apareciam como uma resposta ao fato de os mecanismos de arrecadação e financiamento terem se sobreposto ao projeto urbano nas OUs. Isso porque a consolidação do modelo das

Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) ocorreu sobretudo a partir da arrecadação por Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), que consiste em (SÃO PAULO URBANISMO, 2022):

[...] valores mobiliários emitidos pela Prefeitura do Município de São Paulo, através da SP Urbanismo, utilizados como meio de pagamento de Contrapartida para a outorga de Direito Urbanístico Adicional dentro do perímetro de uma Operação Urbana Consorciada. Cada CEPAC equivale a determinado valor de m² para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto.

Importante salientar que, nas Operações Interligadas, que antecederam as OUCs e foram julgadas inconstitucionais e revogadas em 2000, os CEPACs eram comercializados de forma privada, de modo que não havia um limite de estoque de metros quadrados comercializáveis ou qualquer regulação do poder público sobre a compra e venda. Nas OUCs, os CEPACs passam a ser emitidos pela Prefeitura, que dispõe de um estoque e fornece a venda de maneira gradual e pulverizada para os agentes interessados, promovendo um maior controle da transação. Na OUC, cria-se um fundo próprio para o qual o dinheiro arrecadado por meio dos CEPACs é direcionado, de modo que ele deve ser investido dentro do perímetro da operação em benfeitorias e projetos de qualificação urbana, determinados pelo Conselho Gestor da OUC. Esse modelo recebeu diversas críticas, dentre elas o fato de o valor arrecadado determinar o plano de intervenções - e não o contrário -, a predominância de intervenções viárias priorizando o automóvel individual, além da hipervalorização que se criou nos perímetros das OUCs em detrimento de outras áreas da cidade, promovendo e acentuando processos de gentrificação (NOBRE, 2019).

Algumas estratégias foram adotadas, sobretudo a partir do PDE de 2014, para atenuar as críticas ao modelo, tais como a criação de perímetros expandidos para aplicação dos recursos da OUC, vinculação com Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) e Impacto Ambiental (EIA)¹, e obrigatoriedade de destinação de 25% do fundo arrecadado na OUC para habitação social. Na sua concepção, o PIU procurava enfrentar a questão da sobreposição do financiamento ao plano de intervenções observada nas OUCs. De acordo com Nabil Bonduki (informação verbal)², então vereador da CMSP e relator dos PDEs de 2002 e de 2014, a ideia era o PIU ser o plano de intervenções, ou o

1 Ainda que a realização de estudos de impacto e posterior Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) tampouco tenham garantido a produção de projetos respeitosos com a análise, como informa Tourinho (2017) sobre a OUC Bairros do Tamanduateí, não implementada.

2 Informação cedida em aula do dia 26 de novembro de 2020, ministrada no contexto da disciplina AUP 5895 “Regulação urbanística, configuração sociopolítica em cidades brasileiras e latino-americanas” da pós-graduação da FAU USP.

registro do que se deseja para uma área – habitação, melhorias viárias, equipamentos, parques e outros – para posteriormente se pensar o mecanismo de arrecadação que viabilizaria a sua execução.

Entretanto, na regulamentação do PIU, por meio do decreto nº 56.901 de 29 de março de 2016, o que se observou foi uma vitória de setores do mercado imobiliário que atuavam nas OUCs e estavam insatisfeitos com a suposta morosidade destas, decorrentes das formas de controle social e restrições que vinham sendo aprimoradas. Apesar disso, as OUCs seguem sendo criticadas por não implementarem seus programas de intervenções por completo, em especial as habitações sociais, pelos custos da execução das obras muitas vezes serem superiores aos previstos, e pelo fato de a vinculação do programa de intervenções ao mecanismo de financiamento orientar as propostas, estimulando o mínimo de restrições para que se arrecade mais. Esse último aspecto gera impactos na paisagem construída e dificulta a criação ou inclusão de políticas patrimoniais nos programas. Essas e outras críticas sinalizam o profundo descolamento entre a formulação e a aplicação do instrumento.

O mesmo descolamento tem sido observado no PIU, uma vez que, no decreto que o regulamenta, observa-se antes a flexibilização em relação ao mecanismo da OUC do que uma ideia de priorização do plano de intervenções em detrimento das suas formas de financiamento, mesmo porque o decreto estabelece a necessidade de modelagem econômica para a execução das propostas, o que se torna primordial no caso aqui analisado. A flexibilização é observada pela dispensa tanto da vinculação com EIV e EIA³ quanto da necessidade de perímetro expandido e pela abertura para formas de arrecadação com menos controle social. Em suma, o decreto deixa diversas questões em aberto, que não se fecham a partir da especificação dos PIUs, como se verificará no caso do PIU-SCE.

A amplitude do decreto é tanta que o PIU pode incorporar uma OUC para viabilizar o projeto na sua modelagem econômica, pode abarcar as mais diversas escalas e usos – lotes, terminais, diversos bairros, entre outros -, possibilitando a criação de uma complexa rede de mecanismos híbridos e simultâneos, além de diversos PIUs espalhados pela cidade, o que dificulta o acompanhamento de todos os projetos e, portanto, o controle social destes. Ainda que o decreto informe que, para a implementação de um PIU, seja necessária a definição de um modelo de gestão democrática, o fato de este modelo ser determinado por cada PIU abre margem para

3 A vinculação com EIA e EIV não é obrigatória pela regulamentação do PIU como o é na regulamentação das Operações Urbanas. Entretanto, pela Resolução CONAMA nº 01/1986 art.2º inciso XV, projetos com área superior a 100 hectares devem apresentar estudos de impacto. A resolução tem possibilitado o questionamento de outros PIUs em discussão na cidade, que, assim como o PIU-SCE, não apresentaram EIA e EIV.

questionamentos sobre a eficácia da participação social que envolve. No decreto é previsto, ainda, o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), o qual prevê que qualquer ente da sociedade civil pode propor um PIU, favorecendo a intensificação do poder do mercado imobiliário sobre a produção da cidade, na medida em que lhe faculta a escolha de onde intervir e o que executar.

2.2 PIU Setor Central

O PIU Setor Central começou a ser elaborado em 2017, com a produção dos diagnósticos Sócio-Territorial e Ambiental, por meio dos quais se coloca a necessidade de intervenção no centro da cidade, pautada principalmente no adensamento populacional, e alinhada às discussões sobre a cidade compacta. Identifica-se o processo de reversão na queda da população residente na área central, observado nas últimas décadas, e procura-se estimular o aproveitamento do parque edificado e de grandes glebas para o fornecimento de habitação. Representa, portanto, uma retomada do interesse do poder público pelo centro, tomando o discurso da cidade compacta como base para seu objetivo central de adensamento. Nigriello (1987, p.15) aponta que, quando se esgotam as áreas ou possibilidades econômicas de expansão metropolitana, as tensões sobre o espaço urbano retornam ao ambiente consolidado, incluindo a área central, onde o patrimônio edificado será disputado para a substituição de usos existentes, como produção e habitação, pelos usos terciário e residencial de alta renda.

Chama a atenção a extensão do perímetro definido para o Projeto, que abrange 2.098 hectares, envolvendo os distritos República e Sé, nomeado no projeto como Setor Centro Histórico, e parcelas dos distritos Brás, Belém, Pari, Bom Retiro e Santa Cecília, nomeado como Setor Centro Metropolitano (Figura 12). Os diagnósticos foram publicados em abril de 2018, juntamente com a abertura do Programa de Interesse Público, respeitando os ritos de implementação do PIU. Seu decreto de regulamentação apresenta diversas questões que serão identificadas ao longo do processo de elaboração do Projeto, especialmente no que diz respeito à sua abrangência e suposta complexidade, que informam pouco sobre o que será efetivamente produzido e materializado na cidade e muito sobre os interesses que buscam atender.

No final de 2020, o PL foi enviado à Câmara Municipal e foi aprovado em uma primeira discussão. Posteriormente, em 01 de setembro de 2021, foi realizada uma Audiência Pública virtual, mas a lei só viria a ser sancionada pelo prefeito Ricardo Nunes em setembro de 2022. No perímetro do PIU-SCE são demarcadas áreas de Projetos Especiais de requalificação urbanística de espaços públicos – Projeto Especial Parque Minhocão e Projeto Especial Parque Dom Pedro II -, a serem posteriormente coordenados pelo poder público, e Projetos Estratégicos em grandes glebas públicas por

Figura 12 - mapa 1 do PL do PIU-SCE (2020).

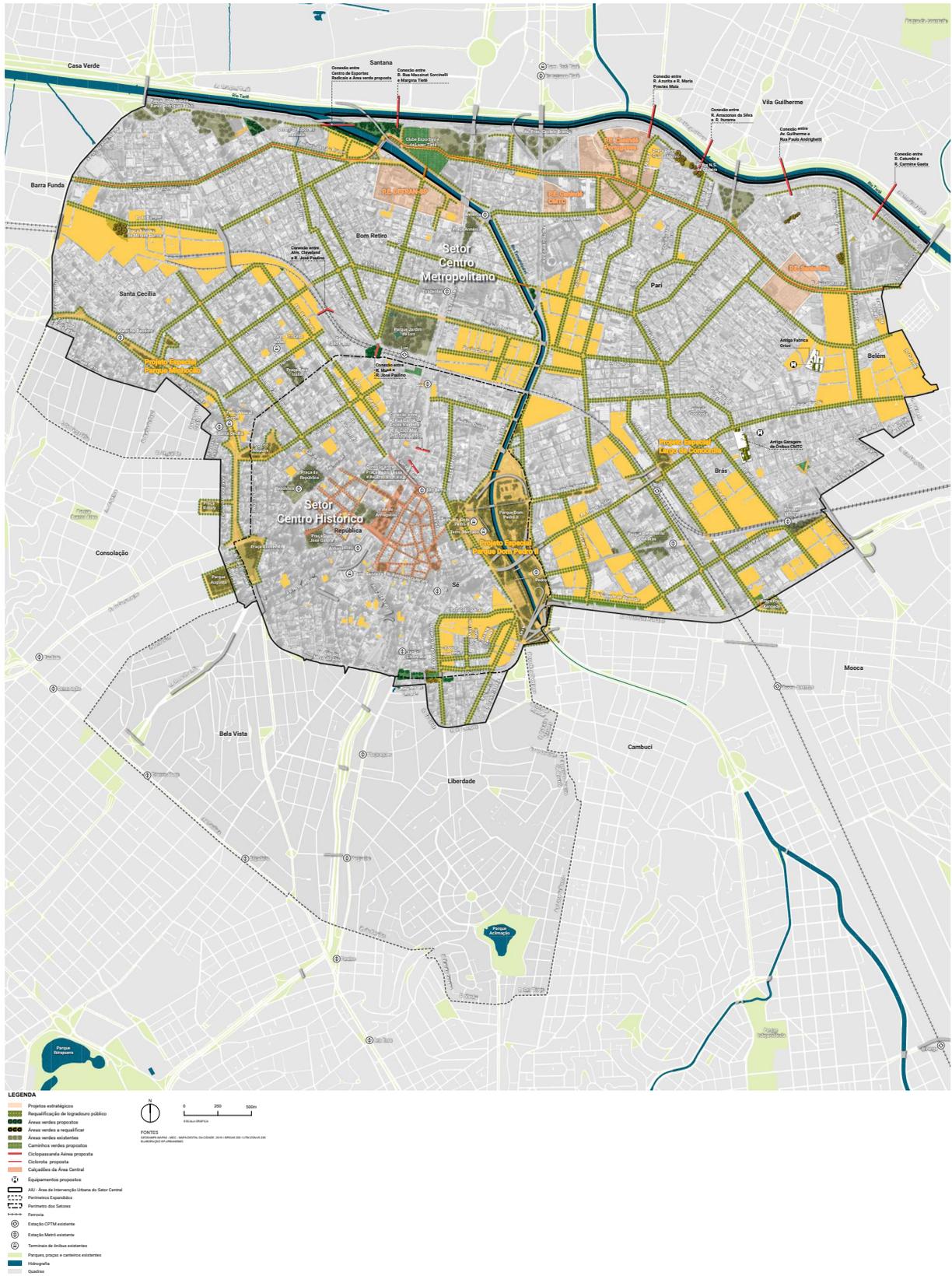


Figura 13 - imagem do site Gestão Urbana sobre o PIU-SCE.



Fonte: São Paulo Urbanismo. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu-setor-central/>. Acesso em: 28 out. 2022.

meio de parceria com a iniciativa privada, objetivando o aumento da oferta habitacional tanto por meio destes empreendimentos quanto pela aplicação de instrumentos como Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo e Desapropriação Indenizada com Títulos da Dívida Pública (DESAP) ou Desapropriação por Hasta Pública em lotes vazios ou subutilizados⁴, com enfoque nos edifícios do Setor Histórico. São incluídos, no PL, perímetros expandidos que abrangem a totalidade dos bairros de Bela Vista, Liberdade e Santa Cecília.

O PL do PIU-SCE propõe a revogação da OU Centro e sua substituição pelo instrumento Área de Intervenção Urbana Setor Central (AIU-SCE), cujo perímetro se restringe aos Setor Centro Histórico e Setor Centro Metropolitano (não incluindo os perímetros expandidos), para onde os recursos da OU Centro serão remanejados, além de considerar a viabilização das intervenções desejadas por meio de incentivos baseados no CA e em bônus relacionados à OODC e à TDC. Como determinado no PDE de 2014, a OU Centro será revista, sendo substituída pelo novo instrumento, o que já aponta relação de complementaridade entre ambos. Indica-se que, do valor a ser arrecadado por meio da concessão onerosa e demais recursos depositados na conta segregada da AIU-SCE, 40% será destinado ao atendimento habitacional de interesse social para famílias com renda de até dois salários mínimos, 20% para melhorias na

4 A aplicação destes instrumentos visa pressionar os donos de terrenos subutilizados ou abandonados a cumprirem a função social da propriedade. Entretanto, existem questionamentos quanto à efetividade da aplicação ao longo do tempo e, ainda, quanto à falta de articulação entre o cumprimento da função social com objetivos públicos específicos, como a promoção de habitação de interesse social.

rede de equipamentos públicos, e 5% para a preservação do patrimônio histórico, ambiental e cultural.

Em 11 de novembro de 2020, o PL foi enviado à CMSP, como resultado de um processo de elaboração de cerca de três anos, e com uma Audiência Pública pendente, que havia sido marcada e posteriormente cancelada em decorrência da pandemia do Covid-19. O modelo de processo participativo adotado para a sua elaboração pautou-se majoritariamente na consulta pública pela internet – o que é insuficiente para abarcar os diferentes grupos sociais envolvidos com o centro da cidade –, além de seminários em Faculdades de Arquitetura e Urbanismo e audiências públicas, organizadas a partir da divisão das fases de Diagnóstico, Projeto e Forma Final do PIU, registradas por meio de apresentações, atas de reuniões e vídeos na plataforma virtual Gestão Urbana.

2.3 Projeto de Lei

O texto do PL do PIU-SCE é extremamente extenso, se comparado a outros PLs de instrumentos similares, como o da própria OU Centro, e se divide da seguinte forma:

Capítulo I: Disposições Gerais, no qual se apresenta o conteúdo do PL, os objetivos, definições e o perímetro de abrangência da lei;

Capítulo II: Do Uso e Ocupação do Solo, apresentando parâmetros que se sobrepõem ao zoneamento vigente na LPUOS de 2016, incluindo parâmetros urbanísticos para zonas de Eixo de Transformação, Eixos Estratégicos, Projetos Estratégicos, Projetos Especiais e Zonas de Ocupação Especial (ZOE⁵). Chama atenção a definição de CA máximo igual a 4 (quatro) para os Eixos de Transformação, que incluem quadras adjacentes ao Elevado Presidente João Goulart (na LPUOS o CA máximo destas quadras é igual a 2 - dois) e definição de CA máximo igual a 6 (seis) para Áreas de Qualificação 8A e 8B, que abrangem o Setor Histórico e que pela LPUOS possuem CA máximo igual a 2 (dois), enquanto pela OU Centro podem chegar a CA máximo igual a 12 (doze);

Capítulo III: Do Programa de Intervenções, com a listagem de intervenções específicas, envolvendo principalmente abertura de vias e melhoramentos viários,

5 As ZOE⁵ são definidas no portal Gestão Urbana como áreas “destinadas a abrigar predominantemente atividades que, por suas características únicas, como aeroportos, centros de convenção, grandes áreas de lazer, recreação e esportes, necessitem disciplina especial de uso e ocupação do solo”, que será definida por meio do decreto de outros PIUs específicos. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/zona-de-ocupacao-especial-zoe/>. Acesso em: 13 jul. 2022.

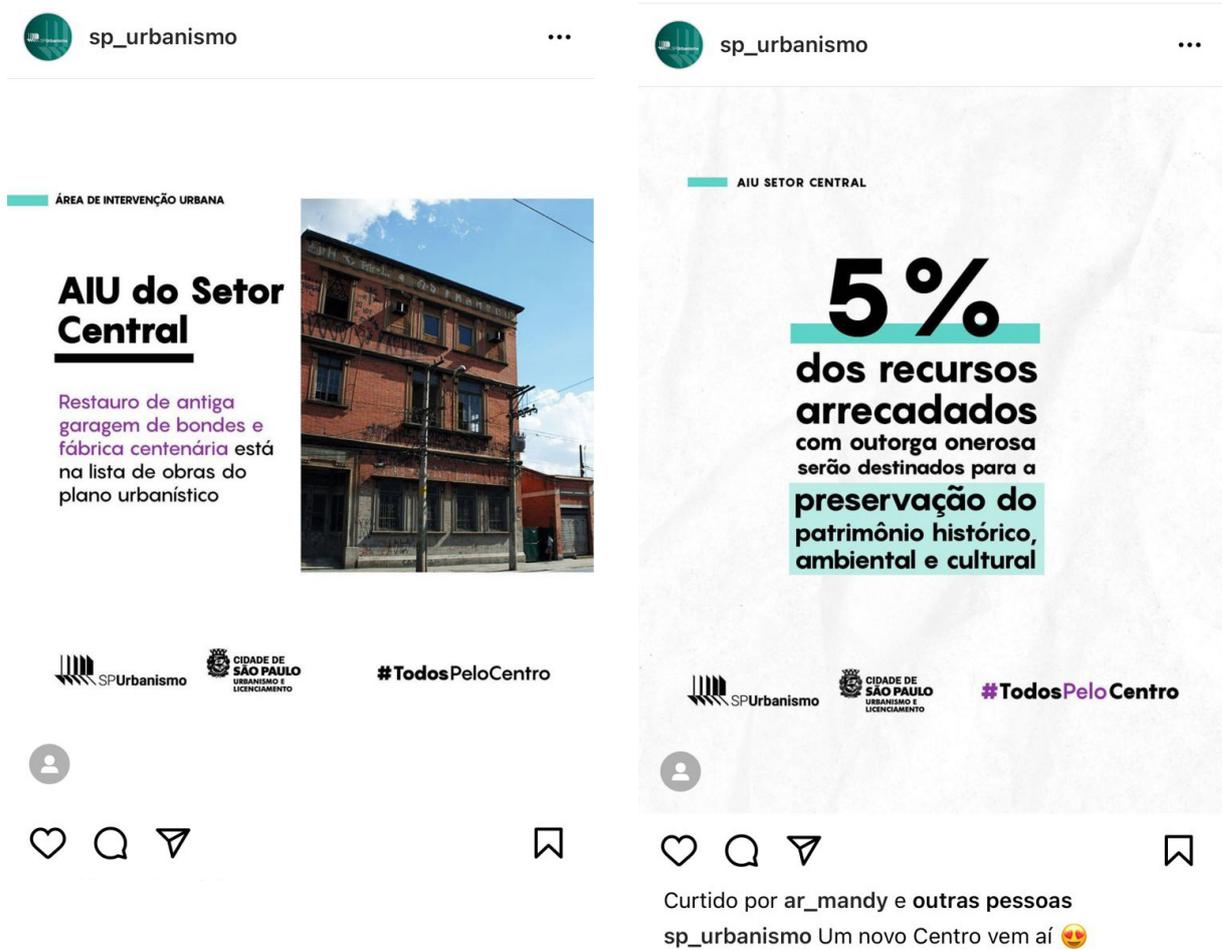
além de estudos de implantação de linha circular⁶ para atendimento e interligação de áreas comerciais, construção e concessão de edifícios-garagem, implementação do programa habitacional, entre outros. Destacamos, com relação ao patrimônio cultural, a aquisição, restauração e reconversão das antigas instalações da Fábrica Orion e da Antiga Garagem de Bondes da Light para abrigarem equipamentos públicos a definir (Figura 14). Salientamos, ainda, a inclusão de “[...] ações de preservação do patrimônio histórico, ambiental e cultural, **podendo** abranger [...]” (art. 34, inciso VIII, do PL, grifo nosso) subsídio à restauração e readequação de edificações públicas ou privadas, requalificação de bens e espaços públicos e “realização de Inventário Participativo das Referências Culturais (IPRC) do PIU-SCE, para fins de levantamento e identificação do patrimônio cultural de natureza material e imaterial do respectivo perímetro” (art. 34, inciso VIII, alínea “c”, do PL);

Capítulo IV: Dos Instrumentos de Qualificação e Transformação do Território, onde se descrevem os instrumentos de incentivos urbanísticos e edílios, indutores de cumprimento da função social da propriedade, de regularização fundiária e referentes à utilização do potencial construtivo adicional, nos quais se inserem os bônus para preservação, *retrofit* e habitação social, que serão analisados no item 2.3.1. Destacamos a definição, na subseção de “requalificação” dos instrumentos de incentivos urbanísticos e edílios, de que “não estarão sujeitos à incidência de outorga onerosa as áreas reconstruídas, em substituição a áreas originalmente existentes” (art.38, inciso II do PL), possibilitando um estímulo à reconstrução de edificações que não são tombadas;

Capítulo V: Das Estratégias Setoriais para a Implantação do PIU-SCE, envolvendo preservação e valorização do patrimônio cultural, atendimento habitacional e desenvolvimento econômico. Com relação à preservação e valorização, são determinadas Áreas de Interesse de Preservação e Valorização do Patrimônio Cultural (AIPC) da AIU-SCE e perímetros expandidos, que envolvem resoluções e delimitações de tombamento e áreas envoltórias, além dos Perímetros do Inventário Ambiental Urbano (PIAU), a serem determinados, regulamentados e passíveis de propostas de requalificação dos bens e espaços públicos adjacentes pelos órgãos de preservação, nominalmente o DPH. Estas diretrizes serão abordadas no item 3.2 do Capítulo 3 desta dissertação. Há também uma seção de Estratégias de Atendimento Habitacional, elencadas em: promoção de moradia para populações de baixa renda em novos empreendimentos; requalificação de edificações existentes; locação social; auxílio aluguel; intervenção em cortiços, assentamentos precários e favelas, prevendo Planos de Reassentamento. Entretanto, não há detalhamento das ações;

6 O escritório de Jaime Lerner foi contratado para as primeiras propostas de intervenção, previamente à elaboração do PL do PIU-SCE, e as imagens do projeto indicavam a presença de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), que incentivou a inclusão do estudo de linha circular acima apontado.

Figuras 14 e 15 - imagens das redes sociais da SP Urbanismo sobre o PIU-SCE.



Figuras 14 e 15: imagens das redes sociais da SP Urbanismo destacam iniciativas para a preservação do patrimônio cultural no PIU-SCE. Nota-se a frase “um novo Centro vem aí”!

Fonte: Instagram @sp_urbanismo. Disponível em: https://www.instagram.com/sp_urbanismo/. Acesso em: 06 nov. 2022.

Capítulo VI: Da Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional, da Conta Segregada no Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e da Destinação dos Recursos Arrecadados, onde se descrevem os estoques de metros quadrados disponíveis para aplicação de concessões, disponibilizando-se 3.600.000 metros quadrados de potencial construtivo adicional na AIU-SCE, sendo 1.800.000 metros quadrados disponibilizados não onerosamente em empreendimentos beneficiados com os incentivos desta lei, e 1.800.000 metros quadrados disponibilizados onerosamente para empreendimentos licenciados a partir desta regulamentação. Disponibiliza-se, também, estoque de 540.000 metros quadrados para a aplicação dos bônus de preservação, *retrofit* e habitação de interesse social. É neste capítulo que se indica a destinação obrigatória de 5% dos recursos da conta segregada da AIU-SCE para a preservação do patrimônio histórico, ambiental e cultural (Figura 15);

Capítulo VII: Da Gestão e Planejamento da Implantação do PIU-SCE, no qual se descreve a composição do Conselho Gestor paritário da AIU-SCE, composto

por onze representantes do poder público, ligados a secretarias municipais e às subprefeituras da Sé e da Mooca, e onze representantes da sociedade civil, ligados a Conselhos Municipais, ONGs e entidades profissionais e acadêmicas. Destacamos as diversas atribuições da SP Urbanismo, com ênfase na organização de Chamamentos Públicos⁷ e gestão das ações, mas pouca produção de projetos urbanos específicos;

Capítulo VIII: Das Disposições Finais e Transitórias, apresentando os projetos de aberturas de vias e melhoramentos viários estipulados, absorvendo parte das intervenções do Apoio Urbano Sul⁸, e regramentos para a transição dos recursos da OU Centro para a conta segregada da AIU-SCE.

O conteúdo do PL apresenta uma série de diretrizes, estratégias e intenções para o desenvolvimento da região central, com enfoque no adensamento populacional, na concessão de grandes glebas públicas e na preservação do patrimônio cultural, podendo ser entendida como uma carta de interesses do poder público sobre esta área, e, nesse sentido, se alinhando à formulação inicial do instrumento do PIU, cujo objetivo seria antecipar o plano de interesses aos meios financeiros de executá-lo. Contudo, a generalização com que certos temas e aspectos são tratados em detrimento da especificidade de outros, principalmente os mecanismos de regulação da atividade do mercado imobiliário, que supostamente viabilizariam financeiramente o Projeto, levam ao questionamento de quais são os interesses contemplados e, em especial no que tange à preservação e valorização patrimonial, se as diretrizes e instrumentos apresentam alguma novidade e avanço seja no seu diálogo com o planejamento urbano, seja na concepção de patrimônio mobilizada.

Na estrutura do PL do PIU-SCE constam diversas vezes intenções e estratégias para a preservação do patrimônio cultural. No entanto, muitas delas são pouco aprofundadas e parecem que, na prática, apenas reiterarão o domínio do tombamento como instrumento de preservação, mantendo os mesmos critérios de seleção para salvaguarda já adotados pelos órgãos de patrimônio. É reforçada também a prática dos inventários, já incorporada aos trabalhos do DPH. Porém, estes inventários aparecem, mais uma vez, desassociados dos projetos urbanos⁹ ou das premissas para

7 Chamamento Público é um procedimento feito pela administração pública para criar atividades e projetos de interesse público em parcerias com o setor privado, por meio de termos de colaboração, fomento ou acordos de cooperação, estipulados e regulamentados pela Lei federal nº 13.019/2014 e pelo Decreto nº 8.726/2016.

8 Lei Municipal nº 16.541/2016 que prevê eixo de interligação de bairros ao sul da Marginal Tietê.

9 Os inventários não estão diretamente direcionados às intervenções no território, como seria desejável e ocorreu, por exemplo, na experiência da ZML-1, comentada no Capítulo 1.

intervenções na paisagem, pois serão realizados posteriormente ao estabelecimento dos novos parâmetros de uso e ocupação do solo. Nesse sentido, a elevação de boa parte dos CAs máximos em relação ao estabelecido na LPUOS (mapas 1 e 2) indicam um desencontro iminente entre preservação e planejamento. Destacamos que, nos mapas 1 e 2, percebemos aumento dos CAs nos arredores do Minhocão, onde se discute a conversão do elevado em parque.

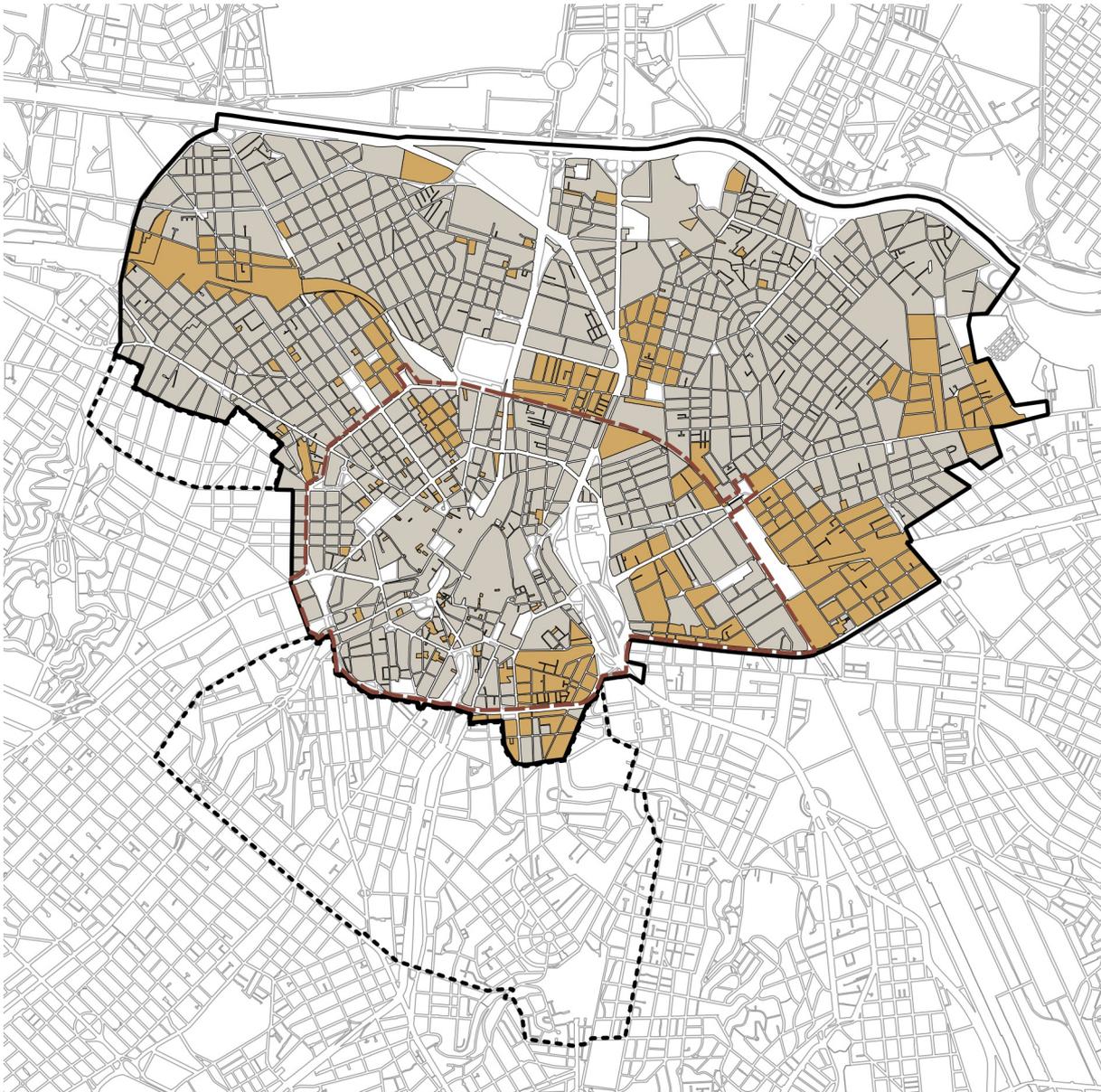
Quanto ao art. 38 do *Capítulo IV*, pode-se apontar, inclusive, um estímulo a demolições e reconstruções de edificações sem chancela patrimonial, reforçando que apenas as edificações já protegidas estão sendo consideradas patrimônio e passíveis de permanecerem. Ainda que no texto haja referência a “áreas reconstruídas, em substituição a áreas originalmente existentes” (art. 38, inciso II), não há qualquer menção a critérios que balizarão as reconstruções, sejam eles volumétricos, de materialidade, de programa de usos, ou outros. Dessa forma, “[...] o Estado envolve-se com a demolição de edificações na medida em que não elabora normas e instrumentos legais que regulamentem tais ações e protejam o patrimônio edificado” (NIGRIELLO, 1987, p.14).

Além disso, é interessante observar a especificidade da aquisição de dois bens tombados (antiga Fábrica Orion e antiga Garagem de Bondes da Light) para serem restaurados e convertidos em equipamentos públicos, prevista no art. 34^o. Por que esses dois bens são selecionados? Para serem convertidos em quais equipamentos? Por qual necessidade? É por demanda de algum ator ou setor da sociedade civil ou do poder público? A aquisição desses imóveis tombados não foi solicitada pelo DPH, embora o órgão tenha sido envolvido na elaboração do PIU-SCE, contribuindo com alguns elementos do PL (informação verbal)¹⁰.

É curioso que, em um mesmo PL, apareçam iniciativas como o IPRC, a AIPC e o PIAU, tão abrangentes e com pouca caracterização, em paralelo à aquisição específica e pontual de dois bens tombados, ou, ainda, de um mecanismo de cálculo novo para TDC e para bônus baseados neste instrumento, como será apresentado no próximo item. Ainda que não se possa negar a importância de se incluir no PL as iniciativas do IPRC, da AIPC e do PIAU, com nomes que interessam e chamam atenção para uma construção participativa do levantamento de referências culturais materiais e imateriais, é difícil vislumbrar como – e quando – serão praticados, se sequer há menção específica de projetos ou áreas de interesse, e se a verba destinada ao patrimônio não está especificada para incluir os inventários. As iniciativas para o patrimônio no PIU-SCE buscariam abranger, futuramente, projetos de requalificação

10 Informação cedida por Raquel Schenkman, diretora do DPH de 2017 a 2019, no dia 4 de dezembro de 2020.

Mapa 1 - CAs máximos nas leis vigentes.



Legenda

OU Centro - CA máximo poderia chegar, em alguns casos, a 12

AIU-SCE - PIU-SCE

Perímetros expandidos - PIU-SCE

CA máximos - LPUOS

2

3

4

6

12



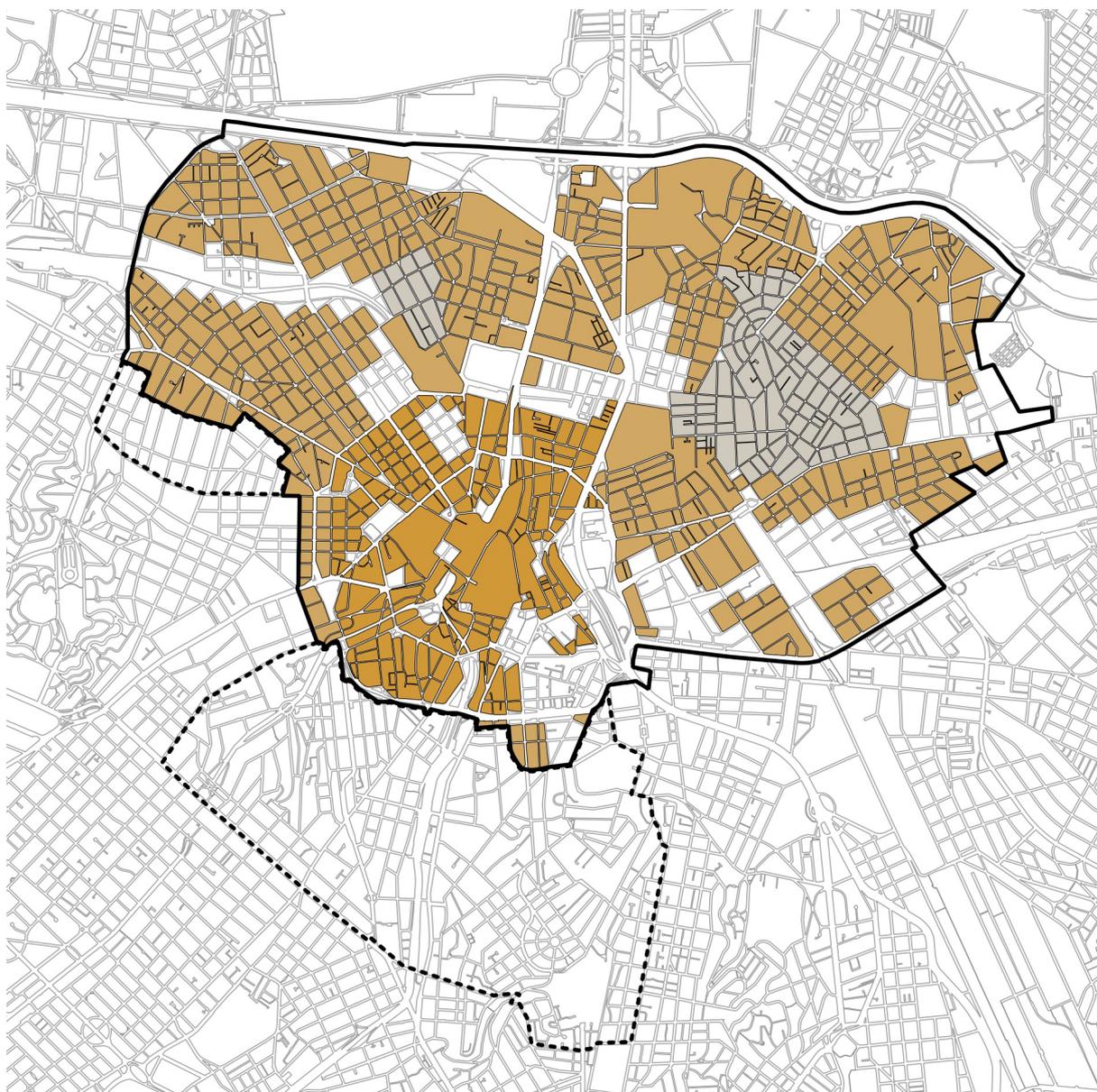
0 500 1000 1500 m

1:50.000

Elaboração: BARBOZA, G.M. (2022)

Fontes: Geosampa, Gestão Urbana, Lei Municipal nº 16.402/2016, Lei Municipal nº 16.050/2014, PL nº 712/2020.

Mapa 2 - CAs máximos no PL do PIU-SCE.

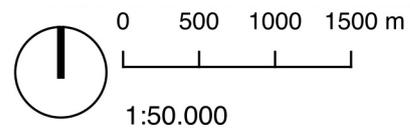


Legenda

-  AIU-SCE - PIU-SCE
-  Perímetros expandidos - PIU-SCE

CAs máximos - PIU-SCE

-  2
-  3
-  4
-  6
-  12



Elaboração: BARBOZA, G.M. (2022)

Fontes: Geosampa, Gestão Urbana, Lei Municipal nº 16.402/2016, Lei Municipal nº 16.050/2014, PL nº 712/2020.

urbana de áreas preservadas, dentre elas o Memorial dos Aflitos¹¹, no qual recursos da AIU-SCE poderão ser investidos (informação verbal)¹². A demarcação de área verde proposta no entorno da área no mapa 1 do PL do PIU-SCE (Figura 12) reforça essa intenção. A criação do Memorial dos Aflitos se insere em um contexto de redescoberta de memórias negras apagadas em bairros centrais como o da Liberdade, que se tornou conhecido por ser um “bairro oriental”, com elementos urbanos e arquitetônicos que remetem estritamente a este discurso.

Um importante aspecto de análise é o fato de o PIU-SCE ter sido elaborado inicialmente pela SP Urbanismo, sem prévia consulta e participação dos órgãos de preservação, sendo representativo da separação entre os órgãos, apontada no Capítulo 1. Como será tratado no Capítulo 3, técnicos do Condephaat produziram o documento de Regulamentação de Área Envolvória (RAE) de Bens Tombados no Território Luz-Campos Elíseos por conta da elaboração do Projeto e de outras intervenções do poder público na área. O DPH, ao ser informado sobre a elaboração do PIU-SCE, se prontificou a demarcar manchas de proteção urbana e inventários de bairros procurando evitar grandes transformações no perímetro da AIU-SCE (informação verbal)¹³. As manchas de proteção desencadeariam a introdução do PIAU no PL, como será aprofundado no Capítulo 3.

Portanto, é possível depreender não somente a permanência da separação e conflito entre os órgãos de preservação e planejamento como também a tentativa de a SP Urbanismo incorporar as práticas reativas do DPH ao PL, por meio da AIPC e do PIAU. Nenhuma das manchas que já haviam sido demarcadas pelo DPH durante a elaboração do PIU-SCE se consolidou no PL, restando no texto apenas que o órgão ficaria encarregado de demarcá-las posteriormente, junto aos inventários. Em todo caso, ainda que tardiamente consultado, as contribuições do DPH ao PL do PIU-SCE envolvem também o cálculo da TDC e dos bônus de preservação e de requalificação, que serão apresentados a seguir.

11 Com a lei municipal nº 17.310 de 28 de janeiro de 2020 cria-se o Memorial dos Aflitos, no bairro da Liberdade, onde foram encontradas ossadas de negros escravizados. O local será “destinado à preservação de acervo arqueológico e memória dos negros e negras que viveram nessa região durante o período da escravidão” (art. 1º).

12 Informação cedida por Raquel Schenkman no dia 4 de dezembro de 2020, e também indicada na fala de Rita Gonçalves, coordenadora do PIU-SCE pela SP Urbanismo, durante reunião da OU Centro do dia 30 de novembro de 2020.

13 Informação cedida por Raquel Schenkman, diretora do DPH de 2017 a 2019, no dia 4 de dezembro de 2020.

2.3.1 TDC e bônus - preservação do patrimônio na lógica do potencial construtivo

Pode-se dizer que a grande novidade que o PIU-SCE traz, do ponto de vista dos instrumentos urbanísticos e da preservação, são os Bônus Equivalentes de Potencial Construtivo Adicional, que consistem em incentivos às modalidades de preservação, requalificação e Habitação de Interesse Social (HIS). O bônus corresponde a uma Declaração de Potencial Construtivo Adicional, que informa a quantidade de metros quadrados viabilizada pelos cálculos específicos de cada categoria de bônus. Desta forma, ao invés de o interessado pagar a OODC para adquirir potencial construtivo adicional para um empreendimento a ser construído, ele realiza uma contrapartida relacionada a uma das modalidades, substituindo parte da arrecadação financeira destinada ao fundo da AIU-SCE por produção de HIS ou benfeitorias no parque edificado deste perímetro. Os metros quadrados adicionais podem ser livremente negociados entre detentores e receptores, sem intermédio do poder público. Estipula-se, no PL, a realização de Chamamento Público previamente à aplicação do incentivo para definir, entre outros aspectos, a possibilidade de uso combinado dos bônus.

O Bônus Equivalente de HIS é oferecido ao interessado que construir HIS-1, para famílias com renda de até três salários mínimos, em empreendimentos residenciais ou de uso misto dentro do perímetro da AIU-SCE. A fórmula para cálculo do bônus dessa modalidade é:

BHIS = AC x FBn, sendo:

BHIS - Quantidade de metros quadrados correspondente ao Bônus Equivalente de HIS-1

AC - Área construída computável destinada à HIS-1;

FBn - Fator de Bonificação Definido em Chamamento Público.

É curioso que o Fator de Bonificação seja definido em Chamamento Público, delegando a decisão da viabilidade do bônus ao próprio interessado. Em outras palavras, é o setor privado que determinará por quantos metros quadrados de potencial construtivo adicional há interesse em construir HIS-1. Mais do que isso, se efetivamente há interesse do setor privado em adquirir esse tipo de bônus. Dada a inclusão na AIU-SCE dos bairros do Brás, Pari e Belém e a orla ferroviária entre as avenidas Alcântara Machado e Doutor Abrahão Ribeiro, compondo o Setor Centro Metropolitano, pressupõe-se que este estímulo foi pensado para as áreas menos adensadas e com mais vazios e lotes subutilizados, cabendo “à SEHAB a indicação da demanda a ser atendida nas unidades de HIS-1 viabilizadas por meio de Bônus Equivalente de HIS” (§ 2º do art. 64). No Plano Diretor de 1985, o Brás já era apontado como uma área de interesse para

o adensamento populacional e, para tanto, indicado a uma OU (NIGRIELLO 1987, p. 40), que não foi implementada.

O Bônus Equivalente de *retrofit* se destina à “requalificação de edificações existentes licenciadas de acordo com a legislação edilícia vigente anteriormente à 23 de setembro de 1992, data da entrada em vigor da Lei nº 11.228, de 25 de junho de 1992” (art. 65). Desta forma, pode atender a bens não tombados ou não incluídos em áreas de ZEPECs que foram construídos antes do Código de Obras e Edificações de 1992, estipulando, como condições a serem atendidas para a concessão do bônus dessa categoria (§ 2º do art. 65):

- I - adaptação da edificação às normas de segurança, salubridade e acessibilidade;
- II - eliminação de patologias que concorram para a degradação da edificação;
- III - adequação de instalações e compartimentos da edificação para uso previamente definido.

A fórmula de cálculo do Bônus Equivalente de Requalificação é dada por:

B_{Retrofit} = AC_c x FB_n, sendo:

B_{Retrofit} - Quantidade de metros quadrados correspondente ao Bônus Equivalente de *Retrofit*;

AC_c - Área construída total do imóvel (computável e não computável) requalificada;

FB_n - Fator de Bonificação = 1

A possibilidade de sobreposição do atendimento aos requisitos entre os bônus de HIS-1 e de *retrofit*, sobretudo em imóveis do Setor Centro Histórico, onde há grande incidência de ocupações por moradia em edifícios antigos, leva a alguns questionamentos. O primeiro, se não haverá competição entre essas duas categorias de bônus, com probabilidade de se favorecer o de requalificação, cujas obras podem ser mais rápidas do que uma construção nova, além de não vincular ao empreendimento novo a inclusão de HIS-1, como determinado para o bônus de habitação. E o segundo, se não é possível que os próprios moradores das ocupações possam contratar profissionais para a requalificação dos edifícios para adquirirem os bônus e negociá-los privadamente, dispensando o poder público de atender às demandas desses grupos, sinalizando a delegação à iniciativa privada em conduzir os processos de produção da cidade.

No Bônus de Preservação determina-se que os imóveis tombados e classificados como ZEPEC de Bem Imóvel Representativo (ZEPEC-BIR) dentro do perímetro da AIU-SCE poderão receber incentivo do bônus de preservação de forma cumulativa à TDC, cujo regramento é atualizado neste mesmo PL. Os imóveis que já possuem Declaração

de Potencial Construtivo emitida nos termos da lei da OU Centro não poderão pleitear o incentivo, e a concessão do bônus deve estar condicionada à necessidade de restauração da edificação.

O bônus de preservação é calculado da seguinte forma:

BPRES = (ACc - PCpt) x FBn, sendo:

BPRES - Quantidade de metros quadrados correspondente ao Bônus Equivalente de Preservação;

ACc - Área construída total do imóvel tombado (computável e não computável);

PCpt - Potencial construtivo passível de transferência, calculado pela TDC instaurada no art.55 do PL;

FBn - Fator de Bonificação = 0,6

A fórmula de cálculo do incentivo associa-o diretamente ao cálculo da TDC, que é revisto no PL e passa a substituir os termos da TPC da OU Centro. No PL, indica-se que, para imóveis tombados e enquadrados em ZEPEC-BIR, com área de terreno de até mil metros quadrados¹⁴, a seguinte fórmula:

Pcpt = Atc x CABas x Fi x FSCE, sendo:

Pcpt - potencial construtivo passível de transferência;

Atc - área do terreno cedente;

CABas - coeficiente de aproveitamento básico do terreno cedente, vigente na data de referência;

Fi - Fator de Incentivo, vigente na data de referência;

FSCE - Fator Setor Central = 1,2.

Importante salientar que são incluídos, nesta aplicação da TDC, imóveis não só do perímetro da AIU-SCE como também dos perímetros expandidos, que abrangem os bairros da Bela Vista, Liberdade e Santa Cecília em suas totalidades. A inclusão foi um pedido do DPH (informação verbal)¹⁵, considerando a grande quantidade de construções tombadas com área de terreno de até 1.000m², em geral casas, cortiços, edificações de uso residencial, cujo incentivo à manutenção e preservação poderia interessar aos proprietários. Ademais, procurando estimular a preservação de conjuntos

14 Não fica claro, no texto deste PL, o que ocorre para terrenos com área acima de 1.000m². Supõe-se que seguem os termos estabelecidos pela LPUOS de 2016 e pelo PDE de 2014.

15 Informação cedida por Raquel Schenkman, diretora do DPH de 2017 a 2019, no dia 4 de dezembro de 2020.

de imóveis, na tentativa de expandir a valorização do patrimônio para além de um lote ou uma edificação, foi estipulada a aquisição de potencial construtivo adicional sem contrapartida para empreendimentos que adquirirem o potencial construtivo via TDC de pelo menos três imóveis com área de terreno de até 600m² cada, de acordo com a seguinte projeção (art.59):

- I - 10% (dez por cento) da área do terreno receptor, para o empreendimento que adquirir, simultaneamente, potencial construtivo de até 05 (cinco) imóveis tombados;
- II - 15% (quinze por cento) da área do terreno receptor para o empreendimento que adquirir, simultaneamente, potencial construtivo de 06 (seis) a 07 (sete) imóveis tombados;
- III - 20% (vinte por cento) da área do terreno receptor para o empreendimento que adquirir, simultaneamente, potencial construtivo de 08 (oito) a 09 (nove) imóveis tombados;
- IV - 30% (trinta por cento) da área do terreno receptor para o empreendimento que adquirir, simultaneamente, potencial construtivo de conjunto composto por 10 (dez) ou mais imóveis tombados.

A iniciativa pode indicar um avanço na discussão da preservação, constantemente limitada ao lote, embora não seja possível avaliar ou garantir que conjuntos de edificações serão protegidos, já que os imóveis podem estar em qualquer lugar dentro dos perímetros da AIU-SCE e expandidos. A ideia do estímulo partiu do DPH, que solicitava também a vinculação de que os imóveis cedentes fossem vizinhos e compusessem um conjunto na paisagem, mas essa condicionante foi descartada pela SP Urbanismo, sob a alegação de que a proposição limitaria o uso e o interesse dos privados na utilização do incentivo (informação verbal)¹⁶.

O PL estabelece, ainda, que as Declarações já emitidas no âmbito da lei da OU Centro que não foram utilizadas total ou parcialmente somente poderão transferir o potencial construtivo para imóveis receptores dentro do perímetro da OU Centro; em caso de Declarações não utilizadas totalmente há também a opção de cancelamento da Declaração e nova emissão nos termos da lei do PIU-SCE. Como a recepção da TPC no âmbito da OU Centro pode ser em toda a cidade, a resolução gerou reação de advogados e representantes dos proprietários de imóveis tombados no centro, indicando que estariam sendo desfavorecidos ao reduzirem as chances de interesse de compra deste potencial construtivo, o qual, como apontam estudos recentes, tem sido recepcionado principalmente no quadrante sudoeste da cidade (PERETTO, 2020).

16 Informação cedida por Raquel Schenkman, diretora do DPH de 2017 a 2019, no dia 4 de dezembro de 2020.

2.3.1.1 Simulação dos Bônus Equivalentes

Algumas simulações de cálculo das diferentes modalidades do bônus foram realizadas para facilitar a aproximação com o incentivo e a análise da viabilidade de sua aplicação e adesão por parte da iniciativa privada, para quem se direciona. No que tange ao bônus para HIS-1, foram estimados fatores de bonificação variados e baseados em experiências anteriores, demonstrando que há a possibilidade de obtenção de valores significativos de potencial construtivo adicional, conforme apresentado nas tabelas 1 e 2. Foram selecionados dois terrenos: um de área de 3.237m², no bairro do Bom Retiro, enquadrado na área de qualificação Q2 do mapa 3 do PL (Anexo A) – possibilitando CA máximo igual a 4 (quatro) – correspondente à figura 16 e tabela 1; e outro de 872m², no distrito da República, enquadrado na área de qualificação Q8a do mapa 3 do PL (Anexo A) – possibilitando CA máximo igual a 6 (seis) – correspondente à figura 17 e tabela 2.

Para a simulação do bônus de requalificação ou *retrofit* foram estimadas as áreas requalificadas, baseando-se nas áreas construídas informadas na plataforma Geosampa. Foram selecionados dois imóveis: um em área envoltória de tombamento pelo Conpresp, correspondendo às figuras 18 e 19 e à tabela 3; e outro enquadrado em ZEIS-3 pela LPUOS de 2016, caracterizada por “imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestrutura” (SÃO PAULO cidade, 2016, p.43) - correspondendo às figuras 20 e 21 e à tabela 4.

Para o bônus de preservação, foram selecionados distintos imóveis enquadrados em ZEPEC-BIR, com e sem Declaração já emitida e com áreas construídas variadas. Na figura 22 se observa uma síntese da simulação do bônus de preservação em três casos, mostrando que o bônus evita distorções e apropriações abusivas ao não permitir seu uso por imóveis cedentes que já emitiram a Declaração de TDC, além de valores de metros quadrados equilibrados, proporcionais às áreas construídas e aos potenciais construtivos respectivos ao regramento de TDC a que correspondem (Tabela 5). Nota-se que, quanto maior o imóvel, mais bônus pode obter. Portanto, há menos vantagem em adquirir o incentivo para imóveis com menor área construída.

Figura 16 - vista aérea terreno Bom Retiro

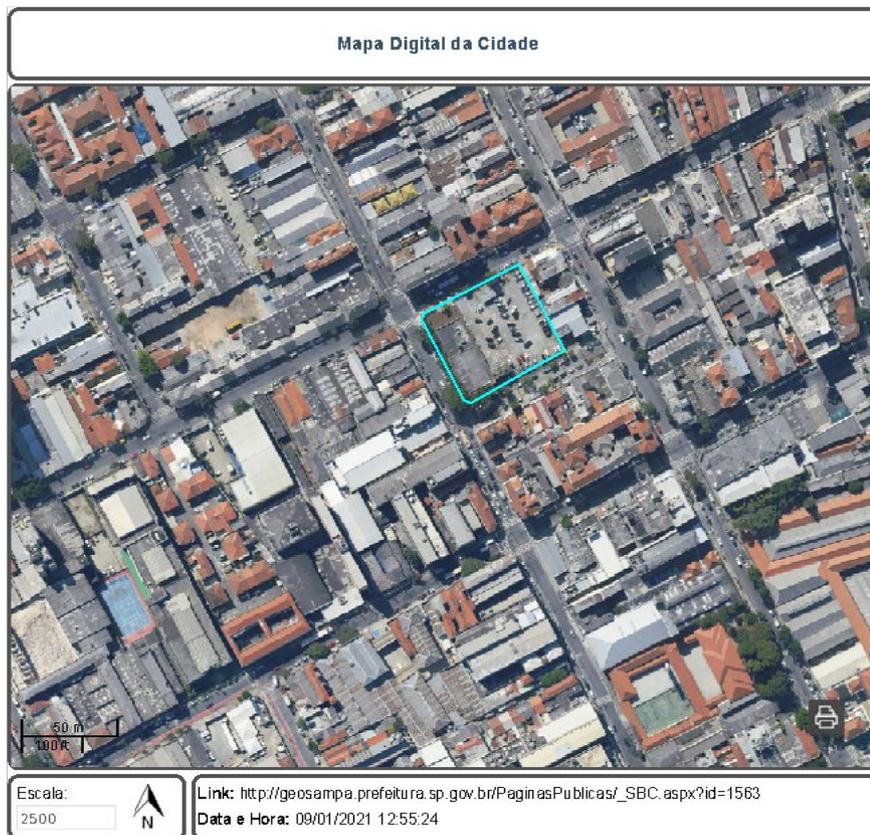


Tabela 1 - cálculo bônus HIS terreno Bom Retiro

FBn	AC	BHIS (m ²)
0,6	12.465,90	7.479,54
1,0	12.465,90	12.465,90
2,0	12.465,90	24.931,80
5,0	12.465,90	62.329,50
10,0	12.465,90	124.659,00

Figura 16 e Tabela 1: terreno para simulação de cálculo de Bônus Equivalente para produção de HIS-1.
Elaboração: BARBOZA, LabCidade, PIRES, XIMENES (2020)
Fontes: Geosampa, Gestão Urbana, Lei Municipal nº 16.402/2016, Lei Municipal nº 16.050/2014, PL nº 712/2020.

Figura 17 - vista aérea terreno República



Tabela 2 - cálculo bônus HIS terreno República

FBn	AC	BHIS (m ²)
0,6	5.200,40	3.120,24
1,0	5.200,40	5.200,40
2,0	5.200,40	10.400,80
5,0	5.200,40	26.002,00
10,0	5.200,40	52.004,00

Figura 17 e Tabela 2: terreno para simulação de cálculo de Bônus Equivalente para produção de HIS-1.
 Elaboração: BARBOZA, LabCidade, PIRES, XIMENES (2020)
 Fontes: Geosampa, Gestão Urbana, Lei Municipal nº 16.402/2016, Lei Municipal nº 16.050/2014, PL nº 712/2020.

Figuras 18 e 19 - vistas da rua e aérea de imóvel em área envoltória

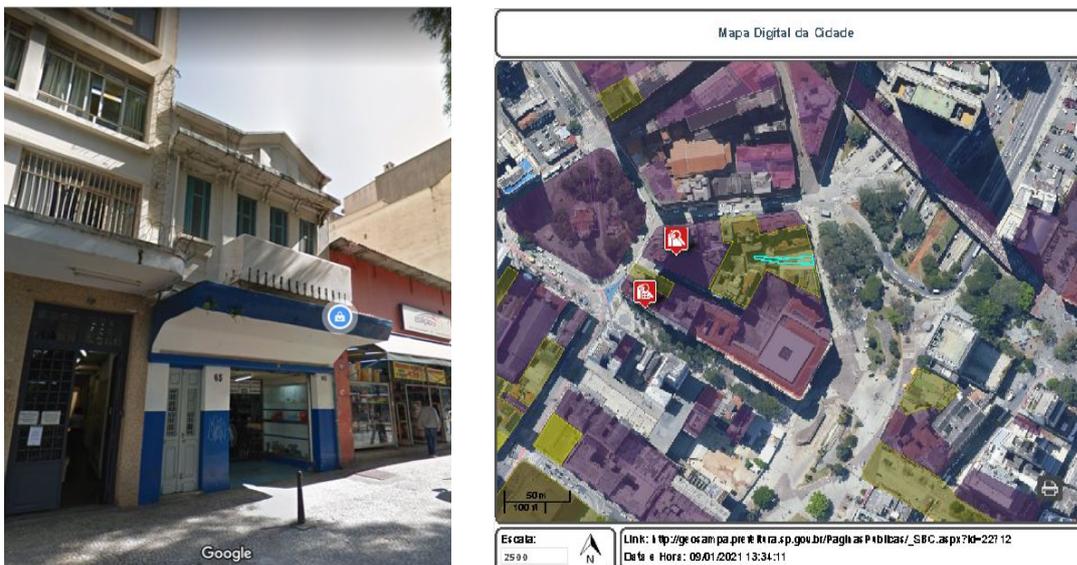


Tabela 3 - cálculo bônus *Retrofit* de imóvel em área envoltória

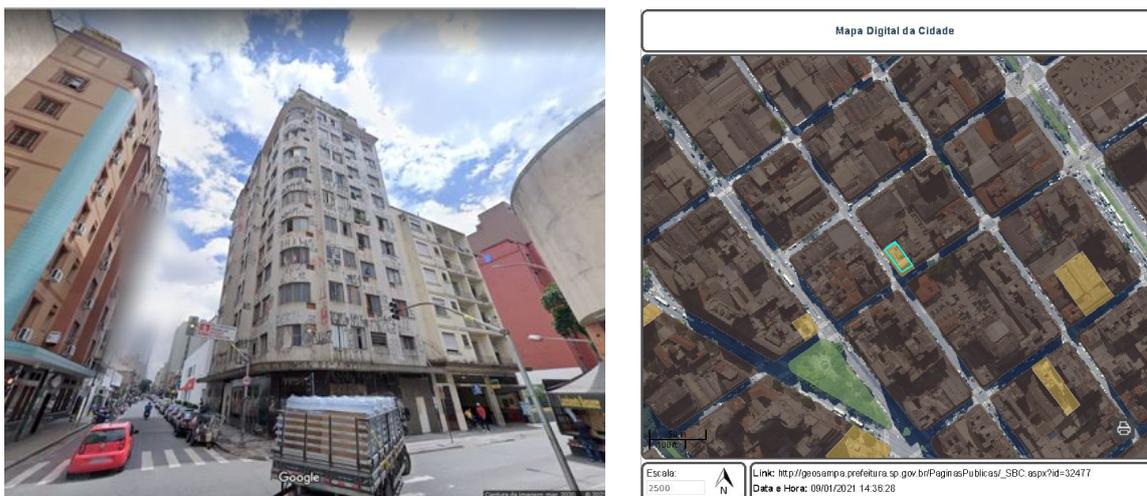
FBn	ACc	BRetrofit (m ²)
1,0	300,00	300,00
1,0	250,00	250,00
1,0	200,00	200,00

Figuras 18 e 19 e Tabela 3: imóvel para simulação de cálculo de Bônus Equivalente de *Retrofit*. Imóvel está contido em área envoltória determinada pelo Conpresp.

Elaboração: BARBOZA, LabCidade, PIRES, XIMENES (2020)

Fontes: Geosampa, Gestão Urbana, Lei Municipal nº 16.402/2016, Lei Municipal nº 16.050/2014, PL nº 712/2020.

Figuras 20 e 21 - vistas da rua e aérea de imóvel ocupado

Tabela 4 - cálculo bônus *Retrofit* de imóvel ocupado

FBn	ACc	BRetrofit (m ²)
1,0	2.500,00	2.500,00
1,0	2.000,00	2.000,00
1,0	1.500,00	1.500,00

Figuras 20 e 21 e Tabela 4: imóvel ocupado utilizado para simulação de cálculo de Bônus Equivalente de *Retrofit*. Imóvel se enquadra em ZEIS-3 pela LPUOS de 2016.

Elaboração: BARBOZA, LabCidade, PIRES, XIMENES (2020)

Fontes: Geosampa, Gestão Urbana, Lei Municipal nº 16.402/2016, Lei Municipal nº 16.050/2014, PL nº 712/2020.

Figura 22 - ilustração TDC e bônus



Figura 22: exemplos de simulação do Bônus Equivalente de Preservação do PL do PIU-SCE

Elaboração: BARBOZA, G.M. (2020)

Fontes: Geosampa, Gestão Urbana, Google Street View, PL nº 712/2020, Dados de SMDU

Tabela 5 - cálculo bônus Preservação

Imóvel	FBn	ACc	PCpt	BRetrofit (m ²)
Museu de Arte Sacra	0,6	8.842,00	6.745,00	1.258,20
Mosteiro São Bento	0,6	11.056,00	99.509,31	-53.071,99
imóvel rua XV de novembro	0,6	520,00	430,56	96,72

Tabela 5: exemplos de simulação do Bônus Equivalente de Preservação do PL do PIU-SCE

Elaboração: BARBOZA, G.M. (2020)

Fontes: Geosampa, Gestão Urbana, Google Street View, PL nº 712/2020, Dados de SMDU

2.3.1.2 Considerações sobre os Bônus e a TDC

Tendo em vista as experiências fracassadas de projetos e planos para o centro da cidade, direcionados ao setor privado para valorização imobiliária, como abordado no Capítulo 1, não é possível garantir que, mesmo com altos fatores de bonificação que possibilitem a obtenção de grandes potenciais construtivos adicionais, o mercado imobiliário terá interesse em absorver a demanda habitacional por HIS-1 em empreendimentos residenciais e de uso misto dentro do perímetro da AIU-SCE. Não é possível garantir, sequer, que o mercado terá capacidade de atender à quantidade de produção imobiliária que o PIU-SCE pretende estimular na região central. Isso porque, de acordo com análise realizada pelo LabCidade, os metros quadrados disponíveis para concessão no PIU-SCE são cerca de 3,6 vezes a metragem produzida pelo mercado imobiliário nesta área nos últimos dez anos¹⁷. Contudo, o aumento da população residente nas bordas dos distritos centrais e o aquecimento do mercado imobiliário observado recentemente¹⁸ favorecem o interesse de incorporadoras nas diferentes formas de incentivo do PL.

No mesmo sentido, em julho de 2021 foi sancionada a lei de *retrofit* “Programa Requalifica Centro”, que prevê incentivos fiscais - em geral atrelados à isenção ou desconto de IPTU - para edificações construídas previamente ao Código de Obras de 1992 que sejam reformadas e reabilitadas, com possibilidade de conversão de uso¹⁹. Ocorre que, se o mercado imobiliário já está aquecido, haveria necessidade de criar mais estímulos para a sua atuação na área? Não seria importante, nesse caso, direcioná-lo às demandas prioritárias, ao invés de oferecer tantos e variados incentivos que transformam a cidade em um leque de opções para extrair lucro?

17 Apresentação do LabCidade sobre o PIU-SCE realizada no seminário PIU Setor Central em 06 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/16PRLjS7mBp8BMFisfArHJsPf3v9ln5BI/view>. Acesso em: 29 out. 2020.

18 Conforme noticiado em: “Mercado imobiliário da cidade de São Paulo tem melhor meio dos últimos 17 anos, aponta Secovi”. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/06/24/mercado-imobiliario-da-cidade-de-sao-paulo-tem-melhor-maio-dos-ultimos-17-anos-aponta-secovi-sp.ghtml> e <https://noticias.uol.com.br/colunas/a-cidade-e-nossa/2021/07/09/crise-habitacional-e-mercado-imobiliario-bombando-opa.htm>. Acesso em: 13 set. 2021.

19 Conforme noticiado em: “Prefeitura de São Paulo sanciona lei que propõe incentivos fiscais para *retrofit* de prédios antigos da região central”. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-sanciona-lei-que-propoe-incentivos-fiscais-para-retrofit-de-predios-antigos-da-regiao-central>. Acesso em: 21 set. 2022.

Com relação ao bônus de preservação, foi possível perceber que o cálculo e os termos do PL lograram evitar distorções, incorporando os aprendizados de casos em que a aplicação da TDC e TPC foram falhas e geraram quantidades excessivas de potencial construtivo, os quais permitiram a construção de grandes empreendimentos sem contrapartida²⁰ financeira ao poder público, tais como os casos do Mosteiro São Bento (CIPRIANO, 2018; PERETTO, 2020) e do Parque Augusta (PERETTO, 2020). Nesse sentido, a vinculação do bônus de preservação à TDC garante uma maior segurança na sua aplicação, pautada em fluxos de trabalho e experiências já estruturadas no poder público a partir da TDC, incorporando avanços como a necessidade de plano de restauro e manutenção para a emissão da Declaração. Por outro lado, o cálculo do bônus é complexo, pois se associa a fórmulas que podem derivar tanto do próprio PIUSCE – para imóveis com área de terreno de até 1.000m² - quanto de outros regramentos como o PDE e a LPUOS - para terrenos com área acima de 1.000m² – com fatores de bonificação específicos. Essa complexidade pode implicar baixa abrangência da adesão ao bônus, mobilizando os mesmos atores que já se interessariam pela TDC e que apenas ganham mais metros quadrados para negociar, sendo um instrumento em certo aspecto redundante à TDC, ao aumentar o potencial construtivo de um bem a partir das mesmas condicionantes e contrapartidas.

Não obstante, o estímulo da TDC para pequenos imóveis e incluindo os perímetros expandidos pode garantir uma maior efetividade na proteção de conjuntos, embora a negociação com diversos proprietários de imóveis receptores - e sem a condição da proximidade territorial entre estes - possa dificultar a sua adesão e a efetividade de uma preservação de ambiências ou paisagens urbanas. Dessa forma, e como já analisado em estudos anteriores (CIPRIANO, 2018; PERETTO, 2020), a preservação pela negociação de potencial construtivo é insuficiente para garantir a proteção e valorização do patrimônio cultural de um território, pois depende estritamente do interesse de compra e venda das metragens entre privados na região determinada para a recepção do potencial construtivo. Ainda assim, o aprimoramento dos cálculos e da gestão do instrumento é válido para ampliar e estimular a conservação de bens.

É certo que os bônus e o novo regramento da TDC atuam no sentido de responder a demandas por incentivos à manutenção e conservação das edificações e por articulação entre preservação e habitação nesta área da cidade, o que tem relação direta com as críticas às contradições entre os mecanismos e objetivos da OU Centro, abordadas no Capítulo 1. No entanto, esses estímulos procuram isentar a responsabilidade do Estado em sanar tais demandas, que se tornam cada vez mais dependentes do setor privado, o

20 A preservação dos bens protegidos é de interesse público e uma das funções sociais da propriedade, sendo, portanto, uma contrapartida ao poder público, ainda que não seja financeira ou arrecadatória.

qual atua em seu próprio interesse, muitas vezes conflitando com o interesse público. Nesse sentido, Nigriello (1987, p.14) aponta que:

O Estado também contribui com a demolição de edificações na medida em que financia produtores e usuários de construções projetadas em terrenos previamente edificados, ou quando deixa de criar linhas de financiamento voltadas à conservação e/ou reforma das edificações existentes.

O estímulo por meio dos Bônus Equivalentes torna imprevisível a efetividade tanto da conservação das edificações quanto da articulação desta com o uso habitacional. Nigriello (1987, pp.44-45) afirma que, na década de 1980, existiam programas federais de financiamento voltados à preservação de edificações não tombadas ou protegidas, mas observa que a aplicação era muito comprometida pelos baixos salários da população e seus altos níveis de endividamento com outras necessidades, que de certa maneira ofuscaram a demanda por reformas ou reciclagens de edificações. O que se observa atualmente, com o caso do PIU-SCE, é que o discurso de falta de recursos do poder público ocasionado pela crise econômica assumiu um caráter de desresponsabilização, mais do que de mudança da sua posição de financiador e executor para mero regulador da atuação do setor privado.

2.4 O que fica de fora do patrimônio no PIU-SCE

O PIU-SCE esteve em discussão durante sua elaboração por meio da plataforma virtual Gestão Urbana e de audiências públicas e seminários, nos quais questões sobre o patrimônio urbano construído e as preexistências de uma maneira mais ampla foram mobilizadas e debatidas. Entretanto, o PL enviado à Câmara responde concretamente a poucas das questões elaboradas previamente, e não apresenta uma amarração clara e efetiva entre instrumentos de preservação e a questão habitacional, enfoque primordial do plano, informado tanto nos diagnósticos quanto no PL. Ainda que os bônus apareçam como novidade no que diz respeito à regulação da atuação do mercado imobiliário, exacerba-se a delegação ao setor privado, e ao seu interesse, a produção da cidade, mesmo que a partir das intenções do poder público informadas no PL. Isso porque o setor interessado nos incentivos poderá adequá-los para atingir a máxima lucratividade, como observamos nas disputas que ocasionaram os descolamentos entre formulação e regulamentação dos instrumentos urbanísticos e em que prevaleceram os detalhamentos financeiros sobre os projetos e o controle social destes.

Os instrumentos mobilizados e a destinação de porcentagem específica de recursos à preservação do patrimônio histórico, ambiental e cultural indicam que este é considerado em princípio no plano. Portanto, atende às recomendações estabelecidas

no Estatuto da Cidade, que estabelece como dever do município a proteção e preservação do patrimônio, entendido como uma função social da propriedade. No entanto, no Seminário ocorrido no dia 6 de novembro de 2018 na Faculdade de Arquitetura da Universidade Mackenzie, organizado em conjunto com outras instituições e a SP Urbanismo, algumas falas demonstraram que havia um conflito iminente entre a concepção de patrimônio mobilizada no Projeto, já em sua primeira fase de consulta pública, e aquela que alguns professores e alunos de arquitetura e urbanismo defendiam.

A SP Urbanismo apresentou, na mesa de debate sobre o patrimônio no plano, as linhas normativa e projetual abordadas no âmbito da preservação no PIU-SCE, com imagens de referência de projetos arquitetônicos em países centrais de “edifícios parasitas”, que preservam a fachada do bem e respeitam o princípio da distinguibilidade, além de modelos que exploram os gabaritos máximos em ruas com edificações protegidas ou em áreas envoltórias, gerando uma unidade volumétrica entre os edifícios, o que destoa, em muito, com o centro de São Paulo existente. A partir desta apresentação, os debatedores Nádia Somekh, professora da FAU Mackenzie que já foi da diretoria da Emurb e do DPH, e Silvio Oksman, professor da Escola da Cidade e arquiteto com especialização em patrimônio moderno, questionaram a falta de entendimento do centro existente, de uma leitura da paisagem construída, a qual não parece ser compreendida pela proposta apresentada.

Outros professores nas demais mesas de debates questionaram a ausência de propostas no Projeto para atender a uma leitura dos usos e dinâmicas cotidianas do centro, como o comércio ambulante, a mobilidade ativa entre terminais de ônibus e estações de metrô, as ocupações por moradia, entre outros aspectos. Houve preocupação patente dos debatedores e do público das mesas com relação à garantia de direitos da população em situação de rua e de grupos marginalizados de um modo geral, sobretudo os que habitam a região da chamada “cracolândia”, onde, como visto no Capítulo 1, uma série de projetos de revitalização e ações policiais ao longo dos anos tem ameaçado suas permanências, evidenciando o interesse de certos atores, incluindo proprietários de imóveis na região, na valorização imobiliária da área (KARA JOSÉ, 2010; SOUZA, 2012).

Os questionamentos em torno desse conflito foram respondidos por meio da ênfase do Projeto na questão habitacional e no diálogo da SP Urbanismo com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). Alguns destes questionamentos levaram à inclusão, no PL, do seguinte trecho: “combater a gentrificação decorrente das transformações urbanísticas, adotando instrumentos e ações voltados à manutenção das populações de baixa renda, inclusive aquelas com condição de vulnerabilidade específica” (art. 67, inciso III, do PL), que consta nas Estratégias para Atendimento Habitacional no *Capítulo V* do PL. Os instrumentos e

ações não são especificados, e o trecho é antes uma intenção do que propriamente uma estratégia, sendo difícil vislumbrar o impacto que efetivamente terá.

A manifestação da desconfiança quanto às intenções do Projeto no seminário do PIU-SCE em novembro de 2018 se relacionava também com a PPP Habitacional, promovida pelo Governo do Estado e pela Prefeitura Municipal desde 2017, na região da Luz, envolvendo remoções e despejos. Considerando o histórico embate existente nesta área, questionou-se, no seminário, como o PIU-SCE enfrentaria a questão das populações residentes e mais vulneráveis em toda a região central, com suas formas próprias de habitar e ocupar os espaços. O PL indica que essa parte dependerá da viabilização de outros instrumentos apenas enunciados e pouco definidos, como os inventários participativos e os Planos Urbanísticos de Vizinhança para ZEIS, indicados na subseção III das *Estratégias de Atendimento Habitacional*.

Na Audiência Pública Devolutiva do dia 15 de dezembro de 2020, realizada virtualmente após o PL ser enviado à Câmara, novos conflitos relativos ao patrimônio puderam ser observados, tais como os cálculos e regramentos determinados para a TDC, sinalizando uma predominância do tema do patrimônio mobilizado pelos proprietários de imóveis tombados na área, organizados em torno da pauta dos instrumentos de bônus e, principalmente, da TDC. Assim, foi discutido na audiência o que havia de mais concreto e detalhado no PL, no âmbito do patrimônio cultural: os instrumentos de preservação que atendem a imóveis particulares em caráter compensatório ou de estímulo à preservação, ficando de fora o que dependerá de maiores detalhamentos e regulações e que dizem respeito à valorização das paisagens urbanas e preexistências de sentido mais amplo do que exclusivamente o bem protegido e isolado no lote.

Para além dos Bônus Equivalentes e da revisão da TDC - instrumentos que articulam preservação à regulação urbanística pela lógica do potencial construtivo e que são os itens mais aprofundados e detalhados no PL -, são introduzidas estratégias que visam à preservação do patrimônio cultural, dentre elas as representadas pelas siglas citadas anteriormente: IPRC, AIPC e PIAU. O IPRC é enunciado como estratégia “para fins de levantamento e identificação do patrimônio cultural de natureza material e imaterial do respectivo perímetro” (art. 34, inciso VIII, alínea “c”, do PL), por meio do qual se determinariam os PIAUs. Ora, se é necessário o levantamento e identificação do patrimônio cultural do perímetro de intervenção, e de forma participativa, ele não deveria ser a primeira ação do Projeto, antecedendo os regramentos para intervir no território? O fato de a realização de inventários estar prevista posteriormente ao estabelecimento dos parâmetros de uso e ocupação do solo contraria as cartas patrimoniais e os procedimentos metodológicos apresentados no Preâmbulo. As AIPCs basicamente se sobrepõem a resoluções e delimitações de tombamento e áreas envoltórias, sem recuperá-las e qualificá-las, demonstrando a dificuldade em dar uma

resposta técnica às demandas por preservação vindas da sociedade civil e dos órgãos do poder público envolvidos na elaboração do Projeto.

O PL não contemplou, ainda, contribuições da sociedade civil que poderiam articular instrumentos já existentes com iniciativas e estratégias do plano. Nito (2019), afirma que, durante o processo de elaboração do plano, o patrimônio cultural foi ramificado em dois instrumentos: o da TDC, abordado anteriormente, e o Perímetro de Requalificação de Imóveis Tombados (PRIT). Este último trataria de enfrentar a transformação urbana fomentada pelo Projeto de modo a considerar as preexistências, estabelecendo parâmetros para as novas intervenções e construções pautadas na leitura de visuais e de ambiências, se aproximando da normativa das áreas de entorno, com o objetivo de consolidá-las.

De acordo com a pesquisadora, o PRIT se transformou conceitualmente nos Perímetros de Requalificação Integrada do Ambiente Urbano (PRIAUs), que incorporariam as áreas envoltórias de bens tombados formalmente no plano e na destinação de porcentagem específica na conta segregada da AIU-SCE, o que poderia fomentar projetos de requalificação urbana nessas área, mas os PRIAUs acabaram não sendo incluídos no PL com a redação proposta. Igualmente, a destinação de 5% da conta segregada para o patrimônio ficou estabelecida de forma genérica, indicando a possibilidade de se destinar a bens privados e que já poderão ser beneficiados com a TDC e com os Bônus. Assim, tais estratégias, da forma como estão no PL, parecem uma colcha de retalhos de intenções e demandas da sociedade e dos órgãos de preservação sem qualquer aprofundamento, sendo iniciativas delegadas à coordenação e implementação pelo DPH posteriormente. Em outras palavras, o texto final incorporou demandas vindas por meio da chamada “participação social”, porém desprovidas de uma articulação técnica com as normativas que já existem e que compõem o conhecimento estruturado do campo da preservação.

O fato de o Condephaat produzir paralelamente o estudo da RAE de Bens Tombados do Território Luz-Campos Elíseos, que será abordado no capítulo seguinte desta dissertação, reforça tanto a incongruência entre as estratégias e ações de preservação do PIU-SCE quanto a desconfiança dos técnicos dos órgãos de preservação sobre a arbitrariedade dos parâmetros de uso e ocupação do solo e incentivos para (des)regulação do mercado imobiliário na região central. Não por coincidência, o Ministério Público (MP) entrou com uma ação civil pública em 27 de agosto de 2021 solicitando a suspensão do PIU-SCE por não haver os estudos de impacto (EIV e EIA), obrigatórios para projetos com área superior a 100 hectares. Em resposta à primeira contestação do MP, a SP Urbanismo afirmou que o **Projeto de Intervenção** do Setor Central (grifo nosso) não se tratava de um projeto, e sim de um plano geral, para o qual ainda não haveria necessidade de estudo de impacto. A evidente contradição da resposta indica,

mais uma vez, a validade das preocupações dos órgãos de preservação e de entidades civis com a descaracterização dos territórios implicados.

Por fim, se na Audiência Pública Devolutiva de 15 de dezembro de 2020 os conflitos relativos ao patrimônio ficaram circunscritos aos cálculos e regramentos determinados para a TDC, sinalizando uma predominância do tema mobilizado pelos proprietários de imóveis tombados na área, na Audiência Pública da CMSP de 01 de setembro de 2021 houve uma outra mobilização: apareceram falas sobre a ausência de reconhecimento, no Projeto, do centro como um território negro, da diversidade, com presença de populações marginalizadas e em estado de vulnerabilidade, para as quais não há propostas efetivas ou, sequer, representação nos mapas do Projeto.

2.5 Considerações parciais

O PL do PIU Setor Central tem um texto longo e complexo - até para técnicos habituados com documentos desse tipo, como foi constantemente comentado em reuniões e audiências públicas -, equivalente à diversidade do território que abrange com um perímetro de intervenção extenso, unindo paisagens e situações muito distintas. Se a ideia era unir uma área mais consolidada, como o chamado Setor Centro Histórico, a uma área que pode receber o adensamento populacional e construtivo objetivado, no chamado Setor Centro Metropolitano, do ponto de vista patrimonial, recortar bairros históricos e que compõem o parque habitacional edificado existente não parece uma estratégia adequada. Portanto, ao menos a inclusão dos perímetros expandidos com a totalidade dos bairros da Bela Vista, Liberdade e Santa Cecília pode ser considerada uma vitória dos órgãos de preservação.

Ademais, se será difícil acompanhar os diversos PIUs pela cidade, será igualmente difícil acompanhar o PIU-SCE individualmente, dado seu perímetro de abrangência e a multiplicidade de diretrizes, estratégias e instrumentos mobilizados. Essa variedade, somada ao fato de que ora são propostas e regramentos muito definidos e endereçados, ora intenções muito vagas, reitera a desconfiança de que o Projeto busca uma legitimação junto à sociedade civil, compondo uma espécie de cartilha do que deve conter e atender, incluindo habitação, mobilidade, patrimônio histórico, meio ambiente e processo participativo, mas podendo servir de “cortina de fumaça” para a venda de terras públicas com os chamados Projetos Estratégicos ou para a descaracterização das paisagens urbanas e das formas de ocupá-las.

Outro aspecto relevante é que o Projeto não apresenta uma amarração clara e efetiva entre instrumentos de preservação e a questão habitacional, como seria desejável após a ausência dessa articulação na OU Centro. Se o mecanismo dos

Bônus Equivalentes parece inovar na regulação da atuação do mercado imobiliário, delega majoritariamente a este, e ao seu interesse, a produção da cidade. Embora o Projeto tenha avançado em relação à OUC ao propor mecanismos de estímulo ao reaproveitamento do parque edificado, não há articulação garantida com a promoção de habitação social, e os bônus de habitação e *retrofit* poderão concorrer entre si. Além disso, os mecanismos indicam a delegação do atendimento de demandas públicas à iniciativa privada, que criará seus próprios métodos e critérios visando ao lucro.

Com relação ao patrimônio cultural, o Projeto parece estar limitado no seu objetivo de preservação e valorização patrimonial, na medida em que detalha somente instrumentos de preservação com base no potencial construtivo e que atendem a imóveis particulares em caráter compensatório ou de estímulo à preservação de bens isolados. Não obstante, a estratégia de incentivo à preservação de mais de um imóvel de pequeno porte por meio de acréscimos de potencial construtivo na TDC poderá representar avanço na quantidade de bens valorizados e em bom estado de conservação na região, ainda que não seja possível garantir a proteção de conjuntos. A preservação pensada quase que exclusivamente por TDC e bônus podem indicar uma transição do lugar do patrimônio de reativo e limitador para o do estímulo, o que é positivo, mas não garante sua conservação, uma vez que estudos apontam que a TDC ainda é pouco efetiva no que diz respeito à preservação dos bens (PERETTO *et al.*, 2018). Observam-se também avanços nos cálculos e regramentos, evitando distorções e usos abusivos. Por outro lado, a cumulatividade de bônus e TDC e a relação de ambos estabelecendo maior potencial construtivo adicional para edificações com maior área construída favorece a venda de potencial para grandes edificações em detrimento de imóveis menores.

Nota-se, portanto, que o Projeto trata, sobretudo, de bens tombados e enquadrados em ZEPEC, restringindo a capacidade de preservação a edifícios que já possuem chancela patrimonial dos órgãos de preservação. Mais do que isso, no artigo 38 do PL é possível reconhecer um verdadeiro estímulo à demolição e à reconstrução sem critérios preestabelecidos do que não estiver tutelado, o que pode gerar fortes impactos nas paisagens urbanas da área. A preservação de outras preexistências, tais como conjuntos ou paisagens, usos e dinâmicas sociais, poderão ser contempladas pelas iniciativas do IPRC, da AIPC e do PIAU, porém, no PL, são apenas siglas que indicam boas intenções, não sendo possível entender como ou quando serão viabilizadas e concretizadas. Ademais, o fato de essas iniciativas serem delegadas ao DPH reitera a separação das práticas entre planejamento e preservação no poder público, e ainda suscitam dúvidas sobre as reais condições de este departamento, com uma equipe cada vez mais enxuta e com diversas demandas de todo o município, assumir inteiramente as tarefas de implementação das estratégias, principalmente porque não há destinação de verba específica para cada uma delas.

É possível observar incoerências entre as próprias diretrizes e estratégias no âmbito patrimonial: se em um mesmo PL são selecionados dois imóveis específicos para aquisição, restauro e conversão de uso a equipamento público, por que não há indicação formal de projetos de requalificação urbana que valorizem o Patrimônio Ambiental Urbano, como poderia ser o caso do Memorial dos Aflitos? O IPRC não deveria preceder à seleção dos bens a serem adquiridos pelo poder público, garantindo uma maior legitimidade das demandas? Por que não se articulam diretamente projetos e propostas habitacionais com o patrimônio? A inconstância entre a generalidade e especificidade das propostas é a tônica do PL, e não somente no que tange à preservação.

Essa inconstância, somada ao fato de as diretrizes para o patrimônio parecerem um composto pouco articulado de demandas advindas da chamada participação social, suscitam reflexão acerca do conflito entre esta e o conhecimento estruturado: estabelece-se rivalidade e hierarquização entre estas duas frentes, de modo que a participação social ganha destaque e garante maior legitimação no discurso do Projeto. Ocorre que, em verdade, parece haver um equívoco metodológico na elaboração deste e outros projetos e planos urbanos, no qual o levantamento e inventário são incluídos posteriormente, isolando os técnicos de preservação e reduzindo a capacidade de diálogo destes com o que é proposto, situação que não parece ser meramente casual.

Cabe, ainda, um entendimento mais aprofundado quanto ao que poderia efetivamente ser realizado com os 5% da conta segregada prevista para a preservação do patrimônio, uma vez que a gratuidade de outorga e os estoques para os bônus já representam mais do que o dobro da produção do mercado imobiliário para esta região em dez anos. Cria-se, assim, um impasse: ao mesmo tempo em que não é possível saber se haverá grande interesse do setor privado na utilização da TDC e dos Bônus Equivalentes, caso haja, haverá pouco dinheiro em caixa para a execução de benfeitorias e projetos urbanos de requalificação do ambiente que envolve os bens preservados, de modo que não serão contempladas, conjuntamente, as diferentes frentes de proteção e valorização do patrimônio cultural.

Finalmente, perde-se a oportunidade de avançar em um conceito mais alargado e democrático de patrimônio: aquele que considera os trabalhadores e moradores do centro, seus usos, suas dinâmicas e suas demandas, como se anunciou em lógicas de desenvolvimento urbano discutidas no TICP, ou no procedimento metodológico visto nos PRIHs, e que não seguiram adiante. O patrimônio no PIU-SCE segue sendo dialogado apenas entre grupos intelectuais sensibilizados com a causa patrimonial, proprietários de bens tombados e o poder público. Enquanto isso, as manifestações de grupos sociais envolvidos nas mobilizações pela permanência de usos como o cinema de rua, a discussão da paisagem construída no entorno de equipamentos culturais, os contraprojetos que consideram a manutenção de populações residentes e suas formas

de habitar a cidade, a (re)descoberta de lugares de memória apagados pelas identidades generalistas de bairros centrais, entre outras situações, indicam a necessidade de se rediscutir e repactuar a concepção de patrimônio mobilizada nos projetos e planos urbanos. Nesse sentido, o lugar do patrimônio cultural no Projeto parece ser mais restrito e menos inovador do que seu discurso pode informar.

CAPÍTULO 3: RESPOSTAS AO PIU-SCE E OUTRAS ABORDAGENS E PROPOSTAS PARA O CENTRO

Este capítulo discute proposições distintas do PIU-SCE para tratar de determinadas partes da área central paulistana, apresentando outras possibilidades de intervenção, suas potencialidades e limitações. Algumas das propostas estabelecem diálogo direto com o Projeto, na medida em que foram feitas de maneira reativa à sua formulação, mesmo que tenham sido, em alguma medida, incorporadas ao PL. São elas a Área Envoltória do Território Luz-Campos Elíseos, cujo documento analisaremos com mais profundidade, e as manchas de interesse cultural, que fomentaram a inserção da AIPC e do PIAU no PIU-SCE. Ambas ações foram coordenadas pelos setores técnicos dos órgãos de preservação em nível estadual e municipal, respectivamente. Outras propostas que apresentaremos se diferenciam por atuarem pontualmente no território, o que possibilita uma visão mais assertiva sobre seus impactos sociais, físicos e paisagísticos.

Lembramos que o PIU-SCE ainda não está implementado e que suas diretrizes e definições tratam de uma vasta área, de modo que seus efeitos no território ainda são desconhecidos e levarão certo tempo para serem observados. Assim, cabe analisarmos propostas mais territorializadas, menos abstratas, e que permitam uma aproximação com o tratamento de mosaicos enunciado por De Fusco, abordado no Preâmbulo como fundamentação teórica da dissertação. Como os estudos das manchas de interesse cultural da AIPC e do PIAU seguem em andamento e não tivemos autorização para acessá-los e divulgá-los, nos detivemos com mais profundidade aos documentos do processo de Regulamentação da Área Envoltória do Território Luz-Campos Elíseos, que trazem importantes reflexões sobre a abordagem do espaço urbano e permitem fazer um recorte territorial sobre a discussão dos parâmetros de uso e ocupação do solo e os impactos da transformação que o PIU-SCE fomenta. Portanto, é por meio deste estudo e desta área, inserida na APU-SCE, que iremos ‘espacializar’ a discussão mais abrangente e abstrata advinda da análise feita no Capítulo 2.

3.1 Regulamentação da Área Envoltória Luz-Campos Elíseos

Como comentado no Capítulo 2, os órgãos de preservação foram informados sobre o PIU-SCE quando este já estava em elaboração pela SP Urbanismo. Conforme aferido por atas e termos de reuniões disponíveis publicamente no portal Gestão Urbana, o Projeto partiu da revisão da OU Centro unilateralmente pelo órgão de planejamento urbano, que apresentou a iniciativa em caráter **consultivo** aos órgãos de preservação, na fase de diagnóstico. O DPH assumiu protagonismo nas tratativas com a SP Urbanismo,

contribuindo para a elaboração do PL posteriormente. No entanto, destacamos a atuação apartada de início entre planejamento e patrimônio, evidenciada por dois fatos essenciais: primeiro, por conta de os parâmetros de uso e ocupação do solo já terem sido estipulados no PL, antecedendo os inventários e procedimentos metodológicos de leitura e análise do território que deveriam servir, entre outras contribuições, para estipular tais parâmetros; segundo, pela prontidão dos técnicos dos órgãos de preservação em sinalizar perímetros de proteção já existentes na área de intervenção do PIU-SCE, além de propor novas demarcações e regulamentações, procurando proteger bens e entornos das possíveis transformações induzidas pelo Projeto.

A Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico (UPPH) do Condephaat emitiu parecer técnico em junho de 2019, no âmbito do processo de Regulamentação de Área Envolvória (RAE) de Bens Tombados no Território Luz-Campos Elíseos, indicando algumas irregularidades com relação ao PIU-SCE. Apontavam que as apresentações prévias da SP Urbanismo sobre o Projeto não contemplavam todos os bens tombados pelo órgão e tampouco as áreas envoltórias existentes no perímetro de intervenção, além de conter proposta de transposição da linha férrea próxima ao Moinho Matarazzo, já protegido, e ao Pátio do Pari, em estudo para tombamento, a qual poderia afetar a visibilidade dos bens. Alertavam também para a gratuidade de outorga para reconstruções, que poderia facilitar e estimular a descaracterização de áreas envoltórias não regulamentadas e a ambiência de bens protegidos. No texto e mapa finais do PL foram mantidas a transposição, indicada como uma ciclopasseira aérea, e a gratuidade de outorga para reconstruções, como abordado no capítulo anterior ao tratarmos do art.38 do *Capítulo IV*. O parecer apontava também irregularidades em encaminhamentos da formulação do PIU-SCE, como a ausência de representação da UPPH em reuniões e a definição do DPH como interlocutor do patrimônio para a elaboração do PIU-SCE, excluindo o Condephaat e o Iphan.

Em seguida, no mesmo mês, a UPPH deu início ao estudo para a RAE do Território Luz-Campos Elíseos, procurando revisar e unificar as áreas envoltórias de bens tombados pelo órgão estadual nesta região contida no perímetro de intervenção do PIU-SCE, atuando de forma evidentemente reativa ao Projeto. Vale ressaltar que este processo se insere em um contexto de conflitos entre os órgãos de preservação, o governo do Estado, prefeitura e entidades públicas e privadas envolvidas com as intervenções da PPP Habitacional e do Programa Casa Paulista nesta região. A demolição de quadras inteiras para a construção de empreendimentos habitacionais com padrão construtivo muito distinto dos existentes, com torres altas e recuadas nas quadras, que interferem na fruição de bens tombados e rompem com o tecido urbano existente, levou a intensos debates nas tramitações de processos de aprovação das obras. Estas seguem em andamento e envolveram demolições irregulares, despejos e remoções violentas.

Dada a complexidade dos embates que ocorrem simultaneamente nesta região, nos deteremos ao documento do parecer técnico de regulamentação da área envoltória, pois está diretamente associado ao PIU-SCE, permitindo comparação entre os instrumentos propriamente, entre as formas de análise do território e entre os parâmetros estabelecidos. Assim, temos o intuito de discutir outra abordagem recente sobre a área central paulistana e comparar como os órgãos de planejamento e de preservação enfrentam a regulação da produção imobiliária e seus desafios nesta região, onde há grande incidência de bens reconhecidos e protegidos, sendo recorrente o conflito entre os campos.

3.1.1 O instrumento da área envoltória

Antes de nos aprofundarmos na análise da RAE Luz-Campos Elíseos propriamente, cabe um breve comentário sobre o instrumento da área envoltória no contexto da preservação em São Paulo. A área de entorno é um perímetro determinado ao redor do bem tombado, em que se deve garantir a fruição deste por meio da regulação das construções nela inseridas. O instrumento já passou por algumas regulamentações que trouxeram modificações significativas e que serão abordadas adiante, no que tange à esfera do Condephaat.

Meneses (2006) propôs uma sistematização dos elementos que caracterizam a área de entorno: está intrinsecamente relacionada com o tombamento, que é pré-requisito para estabelecer a área envoltória de um bem; procura garantir a visualidade do bem tombado pelo pedestre ou transeunte; supõe a relação de destaque, hierarquia e subordinação, na medida em que o entorno está subordinado ao bem tombado, que é o centro e objetivo da preservação; opera por meio da delimitação de um perímetro ao redor do bem tombado, com formatos que mudaram ao longo do tempo - já foi estabelecido como um raio de 300m dos limites do bem, mais genericamente como “vizinhança”, e como poligonais de distintos tamanhos e desenhos; mobiliza, por fim, a questão da ambientação, ou ambiência do bem, alargando o sentido de fruição para além da sua visibilidade ou das suas visuais.

Por conta da complexidade de elementos que caracterizam e que podem estar contidos em uma área de entorno, que envolve diversas edificações, espaços livres, públicos e privados, sem uma definição muito clara das ações que pode acarretar, Meneses (2006, p.42) considera que:

Mais que no tombamento de cidades, núcleos e manchas urbanas, bairros e, mesmo estruturas arquitetônicas isoladas, é talvez na concepção e aplicação das normas relativas à proteção do entorno de um bem tombado que mais se aguçam os conflitos entre preservação e ordenação urbana.

Uma das questões principais para se compreender a intensificação desses conflitos é o fato de que a área envoltória deve garantir a fruição do bem tombado, mas não determina a preservação deste entorno, como discutiremos no item 3.1.3. Ainda assim, as distintas regulamentações em esferas estaduais e municipais buscam dar conta das incongruências colocadas pelo instrumento, que por vezes é utilizado para fins que esbarram em suas limitações, como analisaremos no caso da RAE Luz-Campos Elíseos.

3.1.2 Análise do parecer técnico

O parecer técnico é dividido em uma sessão inicial com introdução e subitens sobre a figura jurídica da área envoltória, a seleção do lugar para a regulamentação e a fundamentação teórica. Segue-se para uma sessão acerca do objeto de estudo, incluindo subitens sobre a formação da região, a atuação do Condephaat, análise de projetos urbanos para a região e seus impactos nas áreas envoltórias. Por fim, encaminha-se proposição de perímetro e parâmetros de uso e ocupação na área envoltória, incluindo uma proposta de minuta para a regulamentação da mesma, contendo tabela dos parâmetros estabelecidos por quadra fiscal.

Quanto à primeira sessão, o parecer traz uma explanação sobre a figura jurídica da área envoltória na legislação urbana paulista, indicando que essa figura não equivale à do tombamento, uma vez que o objetivo da primeira é “valorizar a ambiência do bem tombado”, (CONDEPHAAT, 2020, p.2) a partir das relações entre o entorno e o bem. Na legislação estadual, a área envoltória foi criada em 1969, de início para qualificar as alterações do entorno, determinando que todas as obras que fossem executadas em um raio genérico de 300 metros de um bem ou sítio tombado deveriam passar por aprovação do Conselho. No entanto, não havia determinação sobre parâmetros de uso e ocupação do solo, que seriam “de atribuição municipal” (CONDEPHAAT, 2020, p.2).

Posteriormente, o Decreto Estadual 48.137/2003 determinou que as Resoluções de Tombamento deveriam estabelecer, caso a caso, perímetros de entorno para os bens protegidos, estipulando restrições de uso e ocupação do solo para garantir a ambiência destes, e mantendo a sujeição das obras que constarem nos perímetros à aprovação do Conselho. Portanto, passou a ser necessário estudo para a determinação de área envoltória específica, justificando seu perímetro, suas restrições, sendo possível até mesmo a sua ausência, desde que fundamentada.

A mudança buscou facilitar a relação entre preservação e transformações urbanas, estruturada a partir de critérios objetivos pautados na ambiência do bem protegido. A ambiência é definida como “um amplo conjunto de relações que o objeto

preservado guarda com o espaço no qual está inserido e que garante a qualidade espacial necessária à fruição do bem protegido, extrapolando as questões puramente visuais” (CONDEPHAAT, 2020, p.4). Essa definição se associa à Declaração de Xi’an (2005), na qual “a área de entorno se justifica em função do bem tombado e deve refletir de maneira clara a motivação do tombamento, incluindo todos os elementos a que foram atribuídos valores que justificam a proteção” (CONDEPHAAT, 2020, p.4).

O parecer indica que grande parte dos bens tombados pelo Condephaat antes de 2003 segue com os raios genéricos de 300m de área envoltória, sendo recorrente a sobreposição das manchas e justificando, assim, a necessidade de revisão e regulamentação das áreas de entorno a partir da nova definição da legislação atrelada ao conceito de ambiência. A escolha do Grupo de Estudos de Inventário (GEI) em produzir a RAE do território Luz-Campos Elíseos, na região central da cidade de São Paulo, é então justificada por três fatores: primeiramente, por ser o local onde há maior concentração de bens reconhecidos pelo Condephaat após 2003, cujas áreas envoltórias ainda não estão regulamentadas; em segundo lugar, pelas experiências de regulamentação tanto da área envoltória do Conjunto Monumental da Luz, em estudo desde 2016 pelo Escritório Técnico de Gestão Compartilhada (ETGC) que articula Iphan, Condephaat e DPH, quanto do tombamento do Conjunto Urbano de Santa Ifigênia, desenvolvido junto ao DPH desde 1986, possibilitando a união de esforços e o aproveitamento dos estudos já produzidos; por fim, a formulação do PIU-SCE, cujo perímetro abarca diversos bens e sítios protegidos pelo órgão, demandando atenção aos parâmetros e objetivos estipulados para a área.

O GEI alega, ainda, que o processo de elaboração do PIU-SCE inicialmente apartou os órgãos de preservação, em especial das esferas federal e estadual. Por meio de parecer técnico e debates em audiências públicas foi possível negociar mais reuniões entre as instituições de patrimônio e a SP Urbanismo, a partir das quais foram solicitadas a inclusão dos IPRC, os perímetros de AIPC, além da destinação de 5% da verba da conta segregada da AIU-SCE para o patrimônio cultural. Todas as solicitações seguiram para o PL do PIU-SCE, muito embora não tenham sido aprofundadas e impossibilitaram uma melhor compreensão de como e quando serão viabilizadas, afetando a garantia de que serão efetivas na proteção de ambiências urbanas do perímetro do Projeto, conforme análise do PL feita no Capítulo 2.

A relação intrínseca do PIU-SCE com a RAE Luz-Campos Elíseos fica ainda mais evidente quando se afirma, no parecer, que o estudo da área envoltória partiu da subdivisão do perímetro então estipulado para o Projeto a partir de características

morfotipológicas¹, associando os subsetores à quantidade de bens tombados pelo Conselho. A partir desse recorte, indicou-se a predominância de bens protegidos no subsetor Luz-Campos Elíseos (figura 23). O estudo estabeleceu uma única área envoltória para diversos bens protegidos, a qual recebeu uma abordagem única e integrada, considerando a legislação urbanística existente.

Figura 23 - tabela CONDEPHAAT bens tombados no perímetro da AIU-SCE

Subsetor	Quantidade de bens tombados
Luz-Campos Elíseos	17 + 33 (Conjunto de Campos Elíseos)
Centro	20 (Triângulo) + 11 (Centro Novo)
Bela Vista	11
Brás	7
Barra Funda	4
Bom Retiro	2

Fonte: Parecer Técnico UPPH nº GEI-1472-2020

3.1.2.1 Fundamentação teórica: as cartas patrimoniais

O parecer possui um subitem de fundamentação teórica para a determinação da área envoltória do território Luz-Campos Elíseos e de seus parâmetros, considerando outras experiências em análises de conjuntos urbanos do órgão, como os estudos de Cananéia, Espírito Santo do Pinhal e Amparo, além das cartas patrimoniais. Estas são apresentadas a partir da ênfase nos conjuntos históricos como justificativa e embasamento teórico para a definição e regulamentação da área envoltória, reforçando e legitimando a ligação institucional entre Condephaat, Icomos e Unesco, as duas últimas organizações patrimoniais internacionais. Destacamos, a seguir, as principais argumentações do parecer sobre as cartas patrimoniais que fundamentam o documento aqui analisado.

A Carta de Veneza (1964) é citada como a primeira a estabelecer a noção de conjunto como parte do patrimônio, para além do monumento isolado. A ideia é reforçada e aprofundada na Declaração de Amsterdã (1975), que inclui na composição dos conjuntos as “manifestações intangíveis (tradições) e o meio ambiente (natural

1 O termo “morfotipológico” pode ser definido brevemente como a combinação de elementos da morfologia urbana - solo, lote, quadra, fachada, traçado, espaços livres, vegetação, mobiliário urbano -, com as tipologias de edificações propriamente, a partir da qual é possível analisar as formas de ocupação e apropriação do homem e da sociedade sobre o espaço urbano.

ou construído)” (CONDEPHAAT, 2020, p.13). Essa declaração é feita em um contexto de preocupação dos órgãos com o crescimento urbano de grandes cidades europeias simultaneamente ao esvaziamento de pequenas cidades, por conta da industrialização. Com a Recomendação de Nairobi (1976), as motivações patrimoniais transcendem os casos europeus e a definição de conjuntos históricos passa a envolver sua inserção na paisagem, “classificada como ‘enquadramento’, ou como adotado no Brasil, ‘ambiência’” (CONDEPHAAT, 2020, p.13), seja ela natural ou construída, em espaços urbanos ou rurais. O parecer chama atenção para a necessidade de realização de planos de salvaguarda articulados ao planejamento urbano, selecionando o que poderá ser demolido e alterado a partir de análise do contexto urbano. Nesse sentido, ressalta-se a importância da estrutura fundiária para a caracterização do tecido urbano, constituído pelos lotes individuais com suas dimensões específicas.

Na Carta de Washington (1986), os centros e bairros históricos das cidades e seus tecidos são compreendidos como documentos e suas proteções devem estar atreladas ao planejamento urbano, além de estabelecer controle sobre o tráfego e as poluições visual, sonora e atmosférica, considerados fatores de degradação do patrimônio. O parecer elenca, então, pontos de enfoque na proteção e valorização de conjuntos urbanos (CONDEPHAAT, 2020, p.15, sublinhado e grifo do autor):

- a) Princípios de preservação: deve-se considerar a **forma urbana definida pela malha fundiária e pela rede viária**; as **relações entre edifícios, espaços verdes e espaços livres**; a forma e o aspecto dos edifícios (interior e exterior) definidos pela sua estrutura, volume, estilo, escala, materiais, cor e decoração; as relações da cidade com o seu ambiente natural ou criado pelo homem; as vocações diversas da cidade adquiridas ao longo da sua história.
- b) Princípios de intervenção: devem pautar-se pela manutenção das edificações de valor cultural, **respeito à organização espacial existente**, nomeadamente a sua rede viária e escala, adaptando as novas funções e as redes de infraestruturas exigidas pela vida contemporânea às especificidades das cidades históricas.
- c) Controle de tráfego: As grandes redes viárias previstas no ordenamento do território não devem penetrar nas cidades históricas, mas apenas facilitar o acesso a elas. A circulação de veículos deve ser rigorosamente regulamentada no interior das cidades ou dos bairros históricos; as zonas de estacionamento deverão ser dispostas de modo a não degradar o seu aspecto nem o seu ambiente envolvente.

Sobre os Princípios de La Valletta para a Salvaguarda e Gestão de Cidades e Conjuntos Urbanos Históricos (2011), é sinalizada a ideia da relação indissociável entre os valores materiais e imateriais dos conjuntos, além da relevância, do ponto de vista patrimonial, do espaço público, da paisagem natural e da “**dimensão dos lotes tradicionais como fator de definição da morfologia urbana histórica**” (CONDEPHAAT, 2020, p.16, grifo do autor). Este documento reflete preocupações

dos órgãos internacionais com as rápidas transformações urbanas e a exploração turística dos sítios, que se relacionam com o processo de globalização. Há também a defesa de estudos multidisciplinares para a definição de perímetros de proteção de edificações e seus entornos, além de recomendações para a execução de planos de gestão. Estes últimos devem determinar: valores culturais; as partes interessadas e seus valores próprios; potenciais conflitos; metas de conservação; métodos financeiros, administrativos, técnicos e legais; pontos fracos e potencialidades; estratégias; prazos; e ações específicas.

O parecer indica que os Princípios de La Valletta reiteram conceitos e recomendações presentes nas cartas patrimoniais anteriores, além de condensarem discussões que aparecem em outros documentos como a Declaração de Xi'an (2005), a Declaração de Québec sobre a preservação do "*Spiritu loci*" (2008) e a Recomendação sobre a Paisagem Histórica Urbana (2011). A Declaração de Xi'an traz a defesa das áreas envoltórias de bens protegidos, consideradas indispensáveis para a apreensão da autenticidade dos bens, sendo necessários estudos multidisciplinares para determiná-las a partir de "valores, [d]a vocação do território e [d]as relações que tais áreas estabelecem com o bem cultural preservado" (CONDEPHAAT, 2020, p.19). Na Declaração de Québec, a importância do entorno para os bens culturais é aprofundada no conceito de "espírito do lugar", que articula os valores tangíveis e intangíveis, além de indicar a necessidade de que as novas intervenções reconheçam e estejam em sintonia com os valores do contexto em que se inserem, "tendo como principal objeto de preocupação as pessoas" (CONDEPHAAT, 2020, p.19), o que se traduz no seguinte trecho do documento (ICOMOS, 2008):

Como as ameaças ao espírito do lugar são especialmente poderosas entre grupos minoritários, sejam nativos ou recém-chegados, recomendamos que estes grupos sejam os primeiros e mais importantes a se beneficiar de políticas e práticas específicas.

Por sua vez, a Recomendação sobre a Paisagem Histórica Urbana² contribui com a inclusão da topografia, geomorfologia, hidrologia e demais aspectos naturais como elementos que determinam infraestruturas, espaços livres e verdes, padrões de ocupação do solo e organização espacial, além de outras caracterizações da estrutura urbana de um lugar, reforçando a relação entre natureza, sociedade e a produção do espaço.

O arcabouço teórico abordado pelo parecer técnico busca legitimar a discussão da regulamentação da área envoltória Luz-Campos Elíseos a partir do entendimento de que "a noção de progresso precisa ser ressignificada, abolindo a ideia de que a preservação 'congela' a cidade e que tudo que foi produzido no passado é obsoleto e precisa desaparecer em nome do futuro" (CONDEPHAAT, 2020, p.20). No entanto,

2 Termo traduzido para *Historic Urban Landscape* (HUL).

como se verá adiante, a formulação teórica tanto deste item quanto do seguinte, que tratará da formação histórica e urbana do objeto de estudo, apresentará dificuldades em se converter em parâmetros apreensíveis de preservação do conjunto urbano.

3.1.2.2 Formação histórica e urbana do território Luz-Campos Elíseos

O parecer técnico do GEI abre uma sessão intitulada “O território Luz-Campos Elíseos como objeto de estudo para Regulamentação de Área Envolvória (RAE) no âmbito do PIU Central”, no qual trata da formação da região da Luz e Campos Elíseos com profundidade, chamando atenção para os elementos naturais, paisagísticos e morfológicos que caracterizam a área e que permitem a sua legibilidade e a compreensão de sua ocupação e relevância na história da cidade de São Paulo. Destacamos a caracterização da região como predominantemente plana, posicionada entre as planícies dos rios Tietê, a norte, Tamanduateí, a leste, e Anhangabaú, a sul. A localização próxima a estes rios se tornou interessante para o escoamento de mercadorias, justificando também a construção de estradas que comunicavam São Paulo a cidades interioranas e a outros estados, como Minas Gerais. No século XIX, esse potencial seria reforçado por meio da construção de ferrovias para escoamento da produção cafeeira. Ademais, sua localização próxima porém externa à Colina Histórica, onde se formou inicialmente a cidade, estimulou as primeiras construções na Luz serem o presídio Tiradentes, o Convento da Luz e o Jardim Botânico.

A importância da área para o escoamento da produção e para a comunicação do entreposto comercial paulistano com as demais regiões lhe conferiria uma ocupação diversificada, envolvendo chácaras, loteamentos residenciais que variavam de casarões a cortiços e loteamentos menores, e posteriormente hotéis, indústrias e equipamentos institucionais, educacionais e religiosos, que se beneficiaram da disponibilidade de infraestrutura ferroviária para transporte de cargas e pessoas. É notável, portanto, a ocupação diversificada que a região possui até os dias de hoje, de modo que (CONDEPHAAT, 2020, p.25):

Construções monumentais passaram a ser circundadas de pequenos e médios imóveis de uso cotidiano, determinando sua estrutura fundiária intensamente parcelada e as características físicas das edificações, com inspirações vindas do exterior. Seus remanescentes hoje convivem com intervenções contemporâneas, realizadas ao longo dos séculos XX e XXI.

Essa diversidade é perceptível, atualmente, tanto no parcelamento, quanto no traçado urbano e nos padrões construtivos da região, sendo descritos e agrupados, no

parecer, em subáreas³ com características específicas, assim definidas:

- trecho a leste da Avenida Tiradentes, composto por grandes glebas públicas e religiosas junto a um parcelamento mais intenso do solo, com ocupação de casas de menor porte, até mesmo compartilhadas, destacando a Vila Economizadora, a Vila Inglesa e conjunto de casas contígua ao Seminário da Luz;

- setor a sul da linha férrea, marcada por parcelamento heterogêneo com ocupação de armazéns e galpões fabris (próximo ao Mercado Municipal), vilas operárias e pequenos edifícios residenciais, comércio (sobretudo na rua Paula Souza), diálogo entre antigas construções e verticalização descontínua (próxima à Avenida Tiradentes e Rua Florêncio de Abreu);

- trecho a oeste da Avenida Tiradentes, em especial a Rua Brigadeiro Tobias, “que abrigou as primeiras chácaras de donos de fazendas na capital” (CONDEPHAAT, 2020, p.26), onde se concentram edifícios mais altos, construídos a partir dos anos 1930;

- setor sudoeste da Estação da Luz, onde se formou o bairro da Santa Ifigênia, com grande diversidade de usos e paisagens. É indicado que esse setor não será objeto do parecer, uma vez que o Condephaat já realiza estudo de tombamento específico desta área;

- trecho a norte e nordeste do Jardim da Luz, onde se localiza o bairro do Bom Retiro, marcado pela diversidade cultural por conta de sua ocupação por grupos de imigrantes de diferentes nacionalidades e pelo predomínio de confecções, além de restaurantes e centros de cultura, possuindo um parcelamento intenso e paisagem “consolidada e mesmo coesa” (CONDEPHAAT, 2020, pp.26-27). É indicado que o bairro não será contemplado nesta área envoltória, sendo necessário um estudo específico;

- setor a oeste, onde se situa o bairro dos Campos Elíseos, formado a partir de 1876 com o loteamento da antiga Chácara Mauá.

Os técnicos comentam, então, o traçado dos Campos Elíseos, constituído inicialmente por oito ruas planas que conformam quadras retangulares. À época de sua formação, o Código de Obras para a área “exigia recuos frontais de 5 metros e fechamento com gradis para a apreciação de jardins” (CONDEPHAAT, 2020, p.27) e havia poucos espaços livres - apenas o Largo dos Guaianases (atual Praça Princesa Isabel) e o Largo Coração de Jesus, implantado posteriormente. Tais características são enfatizadas pela singularidade deste lugar e pela oposição às características da área da Colina Histórica ou Triângulo Histórico, de traçado mais orgânico e irregular, espaços livres variados e distribuídos, e densa ocupação. Não obstante, o tipo de urbanização

3 A descrição da localização dessas subáreas no documento envolvem, em alguns casos, referências ao perímetro da área envoltória que será posteriormente apresentada no parecer.

dos Campos Elíseos e Santa Ifigênia, com calçamento de ruas e serviços de água e esgoto, será reproduzido em outras partes da cidade.

Os grandes lotes, a arborização e a presença de linha de bonde que conectava o bairro ao Triângulo atraíram as elites para os Campos Elíseos, embora, no parecer, se enfatize a presença de loteamentos menores, em especial na Rua Helvétia, mais próxima à Colina, garantindo diversidade de ocupação da área, com famílias de renda alta, profissionais liberais, e classes trabalhadoras, as quais por vezes eram empregadas pelas camadas mais ricas do bairro. Entretanto, a partir dos anos 1960, processos de higienização social e urbana dão cabo da diversidade de ocupação da área sob a justificativa de abertura de espaços verdes e monumentos, buscando eliminar a população pobre, criando o discurso conhecido até hoje dos Campos Elíseos como um antigo bairro nobre ou aristocrático.

A UPPH afirma que estudos anteriores do Condephaat apontam para a variedade de dimensões de lotes na região ao longo das décadas, bem como contrastes de ocupação ora com grandes recuos, ora sem recuo algum nos lotes menores, simultaneamente à predominância do uso de tijolos de barro cozido nas construções, produzidos nas então periferias da cidade, como Barra Funda, Pari, Tatuapé, Freguesia do Ó, entre outros. Informa, ainda, a diversidade de usos e ocupações da região da Luz, marcados pelo uso residencial de camadas ricas e trabalhadoras, uso comercial e misto, além de galpões, oficinas e armazéns, embora reconheça que essa diversidade está pouco representada na seleção dos imóveis tombados pelo Condephaat na região, que são majoritariamente monumentos e residências das elites.

A diversidade da região tem relação com intensas transformações a partir dos anos 1930. Com a crise econômica de 1929, o preço do café decaiu bruscamente, ocasionando vendas dos grandes casarões e estimulando novas ocupações que converteram a predominância de uso residencial para misto. As elites econômicas iniciam deslocamento para bairros como Higienópolis, em direção ao vetor oeste da cidade. Nos anos 1940, o Plano de Avenidas altera significativamente o traçado de algumas ruas, como a Alameda dos Bambus e Duque de Caxias, que são alargadas para se tornarem avenidas, reconfigurando os lotes lindeiros e eliminando construções alinhadas à rua e jardins dos grandes lotes. Ainda que a legislação urbanística da época tenha tentado restringir tais lotes ao uso residencial e manter padrões de recuos e gabaritos, o zoneamento de 1972 estimulou a verticalização da área. A presença dos grandes lotes de antigos casarões nos Campos Elíseos, bem como a popularização do bairro, criaram uma problemática própria quanto às possibilidades de ocupação e descaracterização, assim elencadas no parecer (CONDEPHAAT, 2020, pp.38-40):

Ao longo das últimas décadas, o contraponto à arquitetura de qualidade em amplos lotes de antigas chácaras se expressou por

diversos meios deletérios:

- Pela ocupação por lojas de automóveis, sem qualquer relação harmônica com o contexto urbano;
- Pela demolição de construções antigas para uso de estacionamento de veículos, retendo a terra para fins especulativos;
- Pelo abandono de imóveis por disputas testamentárias ou dívidas tributárias;
- Pela construção de empreendimentos comerciais de grande porte sem quaisquer relações harmônicas e valorizadoras da paisagem histórica de Campos Elíseos - cujos partidos arquitetônicos são tão genéricos que é fácil imaginá-los implantados em bairros e vias paulistanos saturados por tais construções, como a Vila Olímpia, Av. Eng. Carlos Berrini ou Av. Faria Lima [...];
- Pela promoção de demolições de quadras inteiras pelo Governo do Estado e Prefeitura de São Paulo [...];
- Pela progressiva negligência do poder público com a manutenção e zeladoria da área; e
- Pela falta de políticas sociais efetivas voltadas à população em situação de vulnerabilidade (como pessoas em situação de rua, dependentes químicos), pois até o momento tem se reproduzido o padrão de expulsão popular sob transformações urbanísticas drásticas, configurando-se como um plano higienista.

A UPPH analisa que, a despeito da problemática que envolve conflitos entre preservação, zoneamento e políticas públicas urbanas, evidenciando interesses do poder público e da iniciativa privada, a região da Luz e Campos Elíseos preserva características históricas que narram a formação da cidade “como parte do processo de industrialização e do cenário urbano de São Paulo” (CONDEPHAAT, 2020, p.40), além de “subsetores morfotipológicos com elevada qualidade ambiental” (CONDEPHAAT, 2020, pp.40-41). Sinaliza os elementos que na atualidade permanecem caracterizando a região e que devem ser valorizados e considerados nos parâmetros para a área envoltória, dentre eles: a linha férrea demarcando o território e separando-o da Barra Funda e do Bom Retiro, a Avenida Duque de Caxias, que separa esta área de maneira mais sutil da Santa Ifigênia, e a Alameda Barão de Limeira, que demarca transição para os bairros de República, Santa Cecília e Barra Funda; a ocupação planejada do loteamento de Campos Elíseos em contraste com conformação mais espontânea e maior parcelamento do solo e grandes glebas de equipamentos.

O parecer destaca, então, os elementos remanescentes do território de estudo a serem reconhecidos e valorizados: o conjunto Liceu e Igreja Sagrado Coração e seu Largo, que constituem “marco ambiental, religioso e paisagístico” (CONDEPHAAT, 2020, p.41) do setor a nordeste da Avenida Rio Branco, citando também residências, equipamentos e edifícios comerciais, além de indústrias próximas à ferrovia; os casarões e palacetes a sudoeste da Avenida Rio Branco, indicados pela “excepcional ambiência para o centro da Capital paulista” (CONDEPHAAT, 2020, p.41, sublinhado).

do autor), incluindo o aspecto mais pacato da Rua Guaianazes e a transição feita pela Rua Conselheiro Nébias entre esta rua mais calma e a avenida movimentada, abrigando “casarões do início do século XX; casas protomodernistas e modernas; e prédios residenciais de porte médio” (CONDEPHAAT, 2020, p.41); a passagem feita pela Alameda Barão de Limeira para Santa Cecília, caracterizada por “uma verticalização de excelente qualidade arquitetônica e urbanística desde a Av. São João até a Chácara do Carvalho - com edifícios comuns a Higienópolis.” (CONDEPHAAT, 2020, p.42, sublinhado do autor). Com relação aos espaços públicos, a UPPH aponta a relevância da Praça Princesa Isabel, do Largo Coração de Jesus e do Jardim da Luz. Indica também a presença de espaços de práticas esportivas, como equipamentos e clubes que serviam inicialmente às elites econômicas, bem como campos abertos de futebol de várzea nas imediações do território analisado, em especial a Barra Funda, os quais eram usados, geralmente, por trabalhadores das indústrias e da ferrovia.

O subitem de formação da região é encerrado com uma crítica à definição de perímetro abstrato e de parâmetros genéricos no PIU-SCE, que não refletem uma leitura da complexidade dos espaços sobre os quais se aplicam. Reforça-se a importância e autenticidade do território Luz-Campos Elíseos pela sua “*elevada diversidade arquitetônica, urbanística e paisagística*” e de suas “*características socioeconômicas: é habitado tanto por pessoas solteiras como famílias, com variados níveis de renda, de identidade cultural e de perfil étnico-raciais.*” (CONDEPHAAT, 2020, p.43, itálico do autor).

3.1.2.3 Atuação do Condephaat

Segue-se, então, para um subitem que trata da atuação do Condephaat na região abordada, apresentando os tombamentos e estudos realizados pelo órgão. O primeiro tombamento na área foi o Quartel da Luz, em 1972, após um primeiro parecer desfavorável ao pedido, associado, pelo GEI, ao contexto de construção da linha 1-azul do metrô, cujas obras na Avenida Tiradentes interferiram nas proximidades do bem. Os técnicos apontam que os tombamentos que se seguiram, entre 1981 e 1982, passaram a reconhecer valores de conjunto na região, ressaltando a importância dos sítios e edifícios monumentais e/ou de grande porte para o Patrimônio Ambiental Urbano de São Paulo, e defendendo a integração destes e a ordenação do uso e ocupação do solo para contribuir com a valorização do conjunto de bens. Porém, ainda que os pareceres técnicos ressaltem as relações destes bens com seu entorno ou sua inserção no conjunto monumental da Luz, os tombamentos seguiram sendo individuais e restritos a sítios e edificações de caráter excepcional, como o Jardim da Luz, o Liceu de Artes e Ofícios, a Estação da Luz, entre outros.

Não obstante, no caso de Campos Elíseos, a discussão sobre a preservação do conjunto do bairro partiu do estudo de tombamento do Palácio Campos Elíseos e da regulamentação de sua área envoltória de raio de 300 metros. Nos anos 1980, o zoneamento estimulava a verticalização do bairro, desejada pelo mercado imobiliário, se tornando caso exemplar da atuação do “quadrinômio que, desde meados do século XIX, é recorrente em São Paulo: *expansão-construção-migração-degradação*” (CONDEPHAAT, 2020, p.49, itálico do autor). O quadrinômio pode ser considerado o aprofundamento da análise da expansão urbana paulistana a partir do binômio demolição-construção, abordado anteriormente. Segundo o CONDEPHAAT (2020, pp.49-50, itálico do autor):

Trata-se de um fenômeno em que os detentores do capital econômico, por meio de sua influência e pressão sobre os poderes constituídos, moldam recorrentemente a legislação sob seu desígnio, de forma a atender seus desejos de investimento: na fase de *expansão*, loteamentos são planejados e autorizados para atender a interesses dos proprietários de terras; na etapa de *construção*, erguem-se edifícios para o público consumidor; atingido um ponto considerado indesejável ou de saturação do território pelas elites residentes - ou ainda a abertura de novas frentes de expansão imobiliária na cidade -, há uma *migração* das camadas de alta renda; para completar o esquema, a gestão pública segue a reboque, diminuindo os serviços de zeladoria e conservação da infraestrutura, que causam a *degradação* do ambiente urbano. No fundo, esse processo é a [sic] apenas materialização, no espaço urbano, do tratamento desigual conferido historicamente pelo Estado brasileiro à sociedade como um todo em quaisquer campos de política pública.

Buscando enfrentar essa questão, o Condephaat abriu o “Estudo de Tombamento de um conjunto de Edificações e Traçado Urbano do Bairro de Campos Elíseos”, em 1986. Os técnicos afirmam que o tombamento do Palácio Campos Elíseos ocasionou a formulação do “Projeto Áreas Envoltórias”, em 1982, que estabelecia o tombamento de outros três imóveis (residências de Dino Bueno, da família de Santos Dumont e da alameda Cleveland, para as quais foram encaminhados processos de tombamento específicos com áreas envoltórias de raio de 300m cada), além da aplicação de graus de proteção (integral, externa e ambiental/volumétrica) para imóveis enquadrados em Z8-200, e sugestões de destinação de uso para os imóveis protegidos. Previa-se o inventário de objetos, mobiliário, entre outros itens das residências protegidas, além de entrevistas com moradores do bairro, e estipulava-se alturas máximas e recuos mínimos e máximos para as áreas envoltórias. Entretanto, os tombamentos individuais

das residências da elite, somados, nas décadas seguintes, a outros bens⁴, prevaleceram sobre a regulamentação do entorno e a ideia de conjunto urbano do bairro.

Não obstante, os técnicos relacionam tais iniciativas de estudo de preservação de conjuntos nos Campos Elíseos às discussões fomentadas no “Seminário Permanente de Debates - Conclusões da Cogep”, de 1979, a partir das quais foram estabelecidos objetivos de médio e longo prazo para a atuação do Condephaat (2020, p.52):

- 1) Levantamento de documentação sistemática do patrimônio ambiental;
- 2) Desenvolvimento de critérios objetivos quanto aos elementos a preservar;
- 3) Vinculação do processo de conservação e preservação do meio ambiente ao sistema de planejamento da cidade aos programas de reurbanização;
- 4) Utilização da leitura do espaço como critério de análise espacial, tanto para levantamento como para propostas de planejamento;
- 5) Fortalecimento dos órgãos ligados à preservação do patrimônio, especialmente os de âmbito estadual e local;
- 6) Promoção e divulgação dos aspectos da história da cidade, seus pontos e roteiros de destaque;
- 7) Compromisso do setor privado na preservação do ambiente, por meio de medidas como a obrigatoriedade de limpeza periódica de fachadas, com remanejamento da publicidade excessiva, divulgando-se, junto à população a importância e as vantagens desse procedimento;

Destacamos que os objetivos 3 e 4 seguem com dificuldades de serem cumpridos, o que fica evidente no próprio caso do PIU-SCE e da RAE Luz Campos-Elíseos, uma vez que, pelos objetivos acima, a última deveria ser feita previamente ao primeiro, e de maneira articulada. O objetivo 2 parece ser atendido por meio da definição de parâmetros de alturas máximas e recuos mínimos e máximos nas áreas de entorno, mas questionamos a efetividade da preservação a partir desses critérios, como discutiremos adiante. Ademais, o fato de terem prevalecido tombamentos individuais de equipamentos culturais e institucionais com porte monumental e de residências das elites econômicas indica que os valores de conjunto e de contraste entre parcelamentos do solo e padrões construtivos, que denotam a variedade de ocupações e de grupos sociais presentes na região, foram desconsiderados. Isso contribuiu ativamente para as propostas de renovação urbana que seguem até hoje pressionando as quadras com parcelamento mais intenso e ocupadas por camadas de menor renda e mais vulneráveis.

4 São citados: os tombamentos do antigo Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) e da Estação Júlio Prestes, em 1999, estimulados pela captação de recursos do Programa Monumenta, sinalizando os esforços conjuntos entre governos estadual e federal nesse contexto; os tombamentos de duas residências adjacentes na Alameda Cleveland, em 2001, associados ao interesse da Fundação Energia e Saneamento em instalar um museu, de modo que o Governo do Estado cedeu os imóveis.

Nesse sentido, o estudo também inclui uma análise crítica a projetos recentes para a área, em específico o Programa Casa Paulista do Governo do Estado, que por meio de PPP promove a construção de habitação social⁵. Os técnicos demonstram que a demolição integral das quadras 37 e 38 para a construção de edifícios habitacionais pelo Programa alteraria significativamente o parcelamento do solo das quadras, que é dividido em pequenos lotes com residências antigas e em grande parte encortiçadas, sendo algumas tombadas (Figuras 35 e 36). Tais construções poderiam ser reaproveitadas como habitação para a própria população ali residente, com adequações e restaurações. Além disso, os novos edifícios projetados afetam o entorno do Liceu Sagrado Coração de Jesus, tombado, e concorrem visualmente com a torre da Estação Júlio Prestes, também tombada. Os técnicos argumentam, portanto, que o projeto proposto, que supõe a demolição das edificações existentes, o remembramento de lotes e a construção de edifícios-lâmina, afeta prejudicialmente a ambiência de bens protegidos e a caracterização do território Luz-Campos Elíseos.

3.1.2.4 Valores e parâmetros atribuídos

A conclusão do estudo da RAE do território Luz-Campos Elíseos lista os motivos pelos quais se deve preservar a região, defendendo que os tombamentos individuais “valorizam aspectos constituidores do território” (CONDEPHAAT, 2020, p.71), a “vocalização original” de “uso público para lazer e fruição” da Praça Princesa Isabel (CONDEPHAAT, 2020, p.71), a ideia de conjunto dada pelo traçado urbano e pela convivência de lotes maiores de residências unifamiliares das elites com lotes menores de residências multifamiliares populares, categorizando a área como sítio urbano histórico marcado pela diversidade cultural e social. Quanto ao uso e ocupação, o trabalho aponta que não há “exclusividade de usos, devendo abrigar os universos do trabalho e do cotidiano, notadamente a moradia, dando especial atenção à permanência de populações residentes e das atividades tradicionais, incrementando a qualidade de vida” (CONDEPHAAT, 2020, p.73).

A lista dos valores acima descrita é incorporada, em sua totalidade, na proposta de minuta de Resolução da RAE, que cita algumas das cartas patrimoniais comentadas no item 3.1.2.1, além da Carta de Petrópolis (1987), referenciando-a ao atribuir o valor de conjunto urbano coerente, a necessidade de articulação com o planejamento urbano e a questão do uso apontada anteriormente. A minuta se inicia com a lista de valores, e segue para os artigos: o Artigo 1º determina o perímetro da área envoltória;

5 Estudos apontam que as PPPs habitacionais promovem a expulsão da população residente nesta área porque os conjuntos são destinados a faixas de renda um pouco superiores à de grande parte da população existente (Almeida *et al.*, 2020).

o Artigo 2º lista os bens tombados inseridos no perímetro estipulado; o Artigo 3º determina diretrizes gerais para a área envoltória; o Artigo 4º traz as obrigações para os imóveis não tombados no perímetro; o Artigo 5º tem diretrizes para os espaços públicos; o Artigo 6º revoga o Artigo 2º da Resolução SC-20 de 23/04/2013, que determinava a área envoltória das quadras 24 e 25 e seus parâmetros, no contexto de tombamento do conjunto de imóveis do bairro dos Campos Elíseos; no Artigo 7º constam as peças gráficas da minuta, incluindo o mapa do perímetro da área envoltória com os gabaritos máximos e a tabela de parâmetros de ocupação por setor-quadra.

A minuta estabelece uma série de orientações e determinações mais categóricas, como a de que qualquer requalificação urbana dentro do perímetro da área envoltória deve realizar inventário participativo com “estudos pormenorizados das estruturas sociais, econômicas, culturais e técnicas, bem como do contexto urbano e regional mais amplo” (CONDEPHAAT, 2020, p.86), embora não especifique se deve ser realizado previamente ao projeto de intervenção. Há outros itens em caráter de orientação, como a avaliação funcional e formal de novos edifícios que se destinem a novas atividades, possivelmente na intenção de dirimir atuações do poder público no sentido de transformar os usos da região⁶. Determina-se, ainda, que construções e reformas devem preceder análise do contexto urbano, respeitando perspectivas, pontos focais e visuais dos bens tombados, a “harmonia das alturas, cores, materiais e formas” (CONDEPHAAT, 2020, p.86), volumetrias, espaços livres, “dimensão dos lotes individuais, visando à homogeneidade do conjunto” (CONDEPHAAT, 2020, p.86), traçado urbano, escala, estratos e valores históricos. As soluções devem ser distinguíveis, porém sem contrastes drásticos, sobretudo com a continuidade do tecido urbano.

Define-se, ainda, que é proibido demolir todo o entorno imediato de um bem tombado. Ademais, as novas intervenções devem respeitar as ambiências e se adequar às morfo-tipologias. Ainda com relação às construções não tombadas, reformas internas dos imóveis estão isentas de aprovação pelo órgão. Solicita-se que novas construções em esquinas evitem a criação de ângulos retos. Estipula-se a obrigatoriedade de acompanhamento de prospecção arqueológica para escavações de subsolo superiores a cinquenta centímetros de profundidade. São colocadas diretrizes para os espaços públicos, envolvendo submissão ao Condephaat para a instalação de mobiliário urbano, bancas comerciais, postos policiais e abrigos para táxi, e sugerindo que a vegetação seja posicionada nas laterais das vias e evite cobrir os bens tombados.

6 Como se pretendeu com as Leis de Incentivos Seletivos nos anos 2000, nas quais se propunham incentivos fiscais para a instalação de empresas de comércio e serviços nesta área, conforme comentado no Capítulo 1 desta dissertação.

Um ponto importante são os parágrafos que dizem respeito ao desmembramento e remembramento de lotes (CONDEPHAAT, 2020, pp.88-89):

§3º - Em caso desmembramento ou remembramento de lotes que resulte em acessos para mais de uma via ou em lotes já unificados com tais características, o enquadramento das intervenções manter-se-á seguindo os parâmetros acima estabelecidos, de forma a manter a morfologia predominante dos respectivos segmentos urbanos onde se localizam;

§4º - Quando da incidência de dois parâmetros distintos, devido à situação descrita no §3º, tomar-se-ão como referenciais de extensão máxima de sua aplicação:

I. Para quadras de testadas simétricas (quadrangulares, retangulares e aproximadas), o eixo mediano da quadra em que se situa;

II. Para quadras de testadas assimétricas (triangulares, trapezoidais etc.) com uma ou mais delas voltada(s) para as vias limítrofes do perímetro do Território de Luz-Campos Elíseos, profundidade de 30 (trinta) metros em relação às referidas vias.

Estipula-se, portanto, que as novas construções que aglutinarem lotes deverão atender às orientações e parâmetros de alturas e recuos com base nas delimitações apresentadas acima, mas não há restrição quanto ao desmembramento ou remembramento de lotes em si.

O perímetro da área envoltória estabelecida é de 1.803 quilômetros quadrados, o que representa uma redução de um terço em relação à sobreposição de manchas das áreas envoltórias genéricas e sem regulamentação de cada bem tombado, que totalizam 2.719 quilômetros quadrados. A maior parte da subtração foi feita nos bairros do Pari e do Bom Retiro. Para o novo perímetro, são determinados os seguintes parâmetros de ocupação: alturas máximas; implantação no lote por meio de recuos frontais e laterais mínimos e máximos; relação com empenas; e área máxima para instalações de apoio (banheiros, por exemplo) em espaços livres, como Largo General Osório e Praça Princesa Isabel, que podem ter até 10 metros quadrados.

As alturas máximas são indicadas no mapa e na tabela, enquanto que os demais parâmetros são indicados somente na tabela, atribuídos por setor e quadra fiscal. A maioria das definições proíbe a construção de novas empenas e determina que os novos edifícios devem suprimir as preexistentes. Os parâmetros de gabarito, recuos e empenas são separados entre lotes contíguos a bens tombados (c-BT) e lotes não contíguos a bens tombados (Nc-BT). Como há determinação para ambas as categorias em todas as quadras, mesmo nas quais ainda não há bem tombado, os parâmetros garantem o atendimento de situações de imóveis que sejam, futuramente, adjacentes a novos bens protegidos.

3.1.2.5 Análise dos parâmetros quadra a quadra

A partir de visitas a campo e utilização dos recursos do *Google Street View* e do portal Geosampa, além do apoio do mapa da RAE Luz-Campos Elíseos, foi possível checar os parâmetros da tabela, procurando entender as restrições estipuladas e suas implicações no território. Desse modo, apontamos resultados e reflexões dessa análise dos parâmetros territorializados quadra a quadra.

Os parâmetros de ocupação, que são o resultado de toda a análise do parecer técnico da RAE Luz-Campos Elíseos, tratam de regras para novas construções na área envoltória, de modo que buscam controlar as ambiências dos bens tombados a partir das volumetrias das edificações a serem construídas, por meio de alturas máximas e recuos mínimos e máximos e da relação com as empenas, presentes principalmente nas áreas mais verticalizadas da Luz. Embora sejam parâmetros importantes e com os quais há clara articulação com o planejamento urbano, podem ser insuficientes para garantir a qualificação do entorno. Isso porque, mesmo atuando somente na parte externa das edificações, não tratam de materialidade, aberturas, relação de cheios e vazios, elementos de fachada, e tampouco outorgam sobre outras características fundamentais das ambiências citadas no próprio parecer, como o parcelamento do solo e os valores intangíveis.

Ademais, algumas das especificações dos parâmetros da tabela podem abrir margem a questionamentos, como, por exemplo, a categoria em que se estabelece um “recoo mínimo necessário para abertura de vãos (janelas etc.)”. Qual seria essa medida mínima? Não há referência ou padrão determinados na tabela, embora possa-se considerar o atendimento à norma de insolação do Código de Obras. Verificamos, ainda, que há continuidade nas determinações dos parâmetros entre as quadras, com poucas exceções. A seguir, listamos figuras e comentários sobre quadras específicas que exemplificam as reflexões anteriores com situações observadas no território, além de especificidades que chamaram atenção durante a análise. Realizamos, ainda, estudos volumétricos em lotes individuais e lembrados em áreas de ZEIS para checarmos a compatibilização dos parâmetros de zoneamento, do PIU-SCE e da RAE.

A volumetria resultante da compatibilização dos parâmetros na rua Dutra Rodrigues permitiu observar que as restrições de gabarito e a ausência de recuos frontais e laterais da RAE Luz-Campos Elíseos não impede o atendimento do CA máximo para habitação social em ZEIS-3, além de estabelecer o desenho da quadra de modo que as construções determinem seus perímetros (Figura 24). De fato, a ausência de recuos frontais e laterais é uma característica preponderante neste território, muito embora os bens tombados, em especial nos Campos Elíseos, sejam, em sua maioria, casarões com

recuos em todos os lados dos lotes. Esta rua exemplifica também a determinação para algumas quadras de ausência de recuo frontal até altura de 15 metros, e, a partir dessa altura, recuo frontal de 5m, de modo que a construção ficaria escalonada, estabelecendo uma uniformização dos gabaritos nas testadas da rua. Dada a variedade de alturas das construções em função do alto parcelamento do solo, a definição, juntamente com a possibilidade de remembramento dos lotes, pode fomentar uma homogeneização da paisagem que destoa do que ocorre atualmente (Figuras 25 a 29), mas que, de fato, parece menos agressiva à paisagem urbana do que torres muito verticalizadas e recuadas nos lotes, as quais se diferenciam drasticamente dos padrões construtivos atuais (Figuras 30 a 32).

Figura 24 - estudo volumétrico Rua Dutra Rodrigues



Figura 24: Rua Dutra Rodrigues (setor fiscal 001; quadras 003 e 004), enquadrada em ZEIS-3, com CA máximo igual a 4 (quatro). Parâmetros da RAE: altura máxima 28m, sem recuos frontais e laterais, ou sem recuo frontal até 15m altura e acima, recuo mínimo 5m. Parâmetros PIU-SCE: quadra 003: CA máximo igual a 4 (quatro) e gabarito máximo N.A. (Não se Aplica); quadra 004: sem parâmetros. Elaboração: ANDRADE, BARBOZA (2022).

Fontes: Parecer Técnico UPPH nº GEI-1472-2020, Geosampa, Gestão Urbana, Lei Municipal nº 16.402/2016, Lei Municipal nº 16.050/2014, PL nº 712/2020.

Figuras 25 e 26 - fotos fachadas moradias Rua Dutra Rodrigues



Figuras 25 e 26: conjunto de casas que não estão protegidas mas que poderiam adquirir valor de ambiência e conjunto.
Fotos da autora (2022)

Figura 27 - foto Rua Dutra Rodrigues



Figura 27: parcelamento intenso, variedade no padrão construtivo, com identificação de alguns elementos comuns como: ausência de recuos frontais e laterais e gabaritos respeitosos com a relação com o bem tombado, ao fundo da imagem.
Foto da autora (2022)

Figuras 28 e 29 - fotos fachadas uso misto Rua Dutra Rodrigues



Figuras 28 e 29: conjunto de construções que não estão protegidas mas que poderiam adquirir valor de ambiência e conjunto.

Fotos da autora (2022)

Figura 30 - foto Rua Dutra Rodrigues com terreno lembrado para empreendimento imobiliário



Figura 30: terrenos lembrados na quadra 003 setor 001, onde será construído novo empreendimento imobiliário com acesso pela rua Dutra Rodrigues e pela Rua João Teodoro (figuras 31 e 32) .

Foto: Rafael Andrade (2022)

Figura 31 - foto Rua João Teodoro



Figura 31: conjunto de edificações ao lado de terrenos remembrados onde será construído novo empreendimento imobiliário (o mesmo das figuras 30 e 32).

Foto: Rafael Andrade (2022)

Figura 32 - foto novo empreendimento Rua João Teodoro



Figura 32: novo empreendimento imobiliário com maquete que demonstra a torre que será construída e, ao fundo, lotes remembrados que promovem acesso pela rua Dutra Rodrigues (figura 30).

Foto: Rafael Andrade (2022)

Figura 33 - estudo volumétrico Alameda Barão de Piracicaba



Figura 33: Alameda Barão de Piracicaba (setor fiscal 008 quadra 037), enquadrada em ZEIS-3, com CA máximo igual a 4. Parâmetros da RAE: altura máxima 12m; sem recuos frontais e laterais, para lote contíguo a bem tombado: “sem recuo até a altura correspondente à platibanda/cornija do BT [Bem Tombado] contíguo; acima deste ponto, recuo mínimo necessário para abertura de vãos (janelas etc.)” (CONDEPHAAT, 2020, p.125). Ao fundo, conjunto de PPP Habitacional.

Parâmetros PIU-SCE: sem parâmetros estabelecidos para essa quadra.

Elaboração: ANDRADE, BARBOZA (2022).

Fontes: Parecer Técnico UPPH nº GEI-1472-2020, Geosampa, Gestão Urbana, Lei Municipal nº 16.402/2016, Lei Municipal nº 16.050/2014, PL nº 712/2020.

Os estudos volumétricos nas quadras 37 e 38, a partir das Alamedas Barão de Piracicaba (Figura 33) e Dino Bueno (Figura 34), respectivamente, demonstram que há um maior respeito com a escala dos bens protegidos, evidenciada sobretudo na comparação da volumetria do estudo com os conjuntos habitacionais da PPP, ao fundo da figura 33. Além das restrições de altura e recuos, a determinação que proíbe a demolição de todas as construções contíguas ao bem tombado contribui para que se evite a descaracterização completa do entorno dos bens. A medida responde diretamente às demolições nessas e em outras quadras próximas, no contexto de conflitos causados pelas intervenções do governo do Estado para viabilizar as PPPs Habitacionais com ações policiais na “cracolândia”. Percebe-se, assim, que o documento dialoga de maneira reativa não somente com o PIU-SCE mas com esses outros processos de transformação da região.

Figura 34 - estudo volumétrico Alameda Dino Bueno



Figura 34: Alameda Dino Bueno (setor fiscal 008 quadra 038), enquadrada em ZEIS-3, com CA máximo igual a 4. Parâmetros da RAE: altura máxima 15m; sem recuos frontais e laterais, para lote contíguo a bem tombado: “sem recuo até a altura correspondente à platibanda/cornija do BT [Bem Tombado] contíguo; acima deste ponto, recuo mínimo necessário para abertura de vãos (janelas etc.)” (CONDEPHAAT, 2020, p.126).

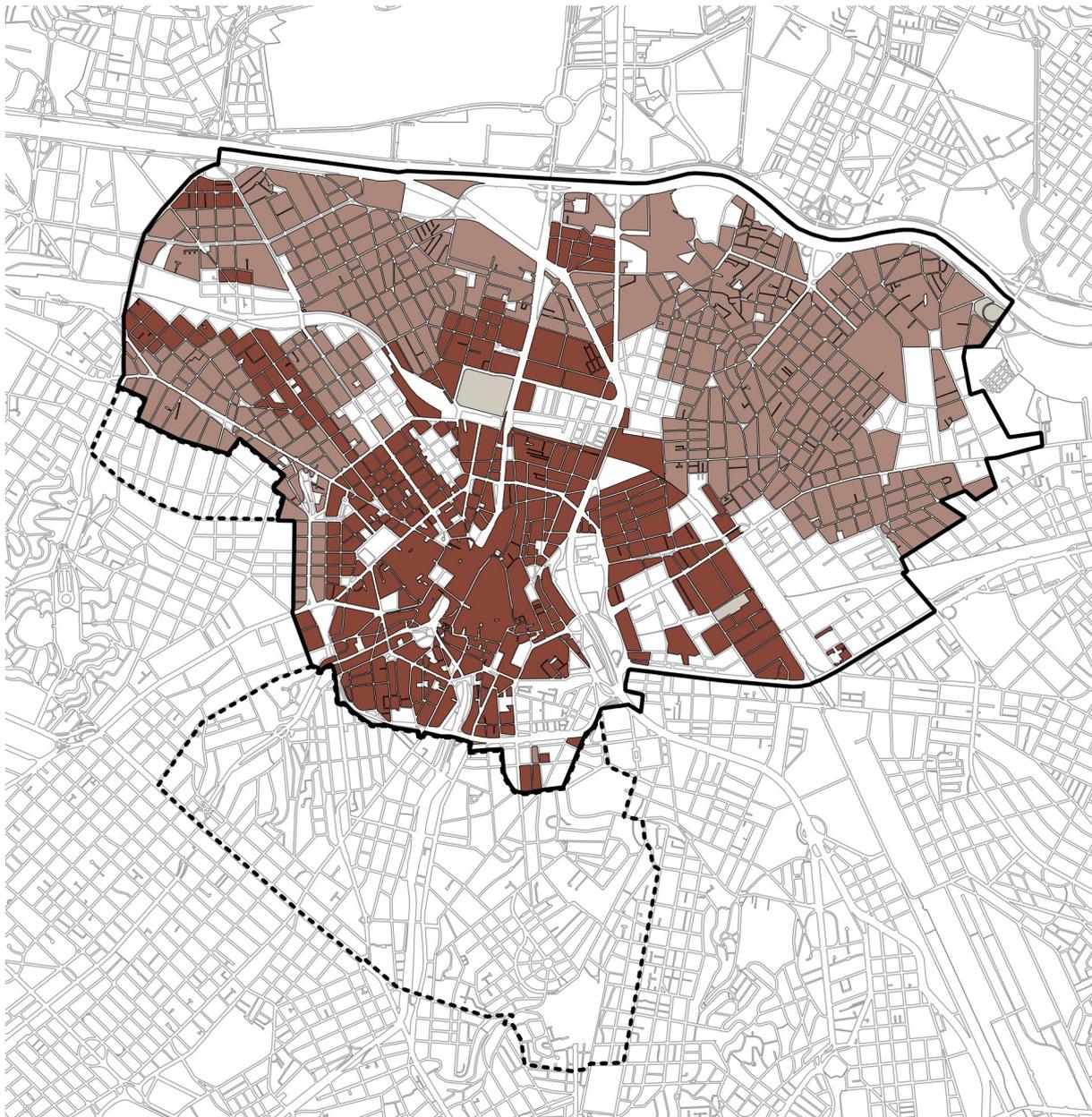
Parâmetros PIU-SCE: sem parâmetros estabelecidos para essa quadra.

Elaboração: ANDRADE, BARBOZA (2022).

Fontes: Parecer Técnico UPPH nº GEI-1472-2020, Geosampa, Gestão Urbana, Lei Municipal nº 16.402/2016, Lei Municipal nº 16.050/2014, PL nº 712/2020.

Outro dado interessante é que, ao se sobrepor o mapa de parâmetros de ocupação do PIU-SCE ao mapa de gabaritos da RAE Luz-Campos Elíseos para compará-los e investigar possíveis contradições ou diferenças, não havia intersecção de dados possível, uma vez que o quadro 2 de parâmetros do PIU-SCE só tem uma camada com altura específica (Q3 - 28m), que não incide sobre o território do RAE Luz-Campos Elíseos. As demais alturas no quadro do Projeto são “NA” (Não se Aplica). Com relação aos recuos, no PIU-SCE incide recuo dispensável ou facultativo em todo o perímetro da RAE Luz-Campos Elíseos. Assim, os parâmetros da RAE e do PIU-SCE não conflitam diretamente, indicando a possibilidade de diálogo entre as normativas. Por outro lado, a ausência de definições em determinados setores do Projeto pode significar maiores flexibilizações, e, como visto nos mapas 1 e 2, os CAs máximos no PIU-SCE duplicam ou até triplicam em relação ao zoneamento vigente em grande parte da AIU-SCE.

Mapa 3 - gabaritos máximos na LPUOS vigente

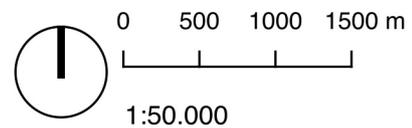


Legenda

-  Perímetro AIU-SCE - PIU-SCE
-  Perímetros expandidos - PIU-SCE

Gabaritos máximos - LPUOS

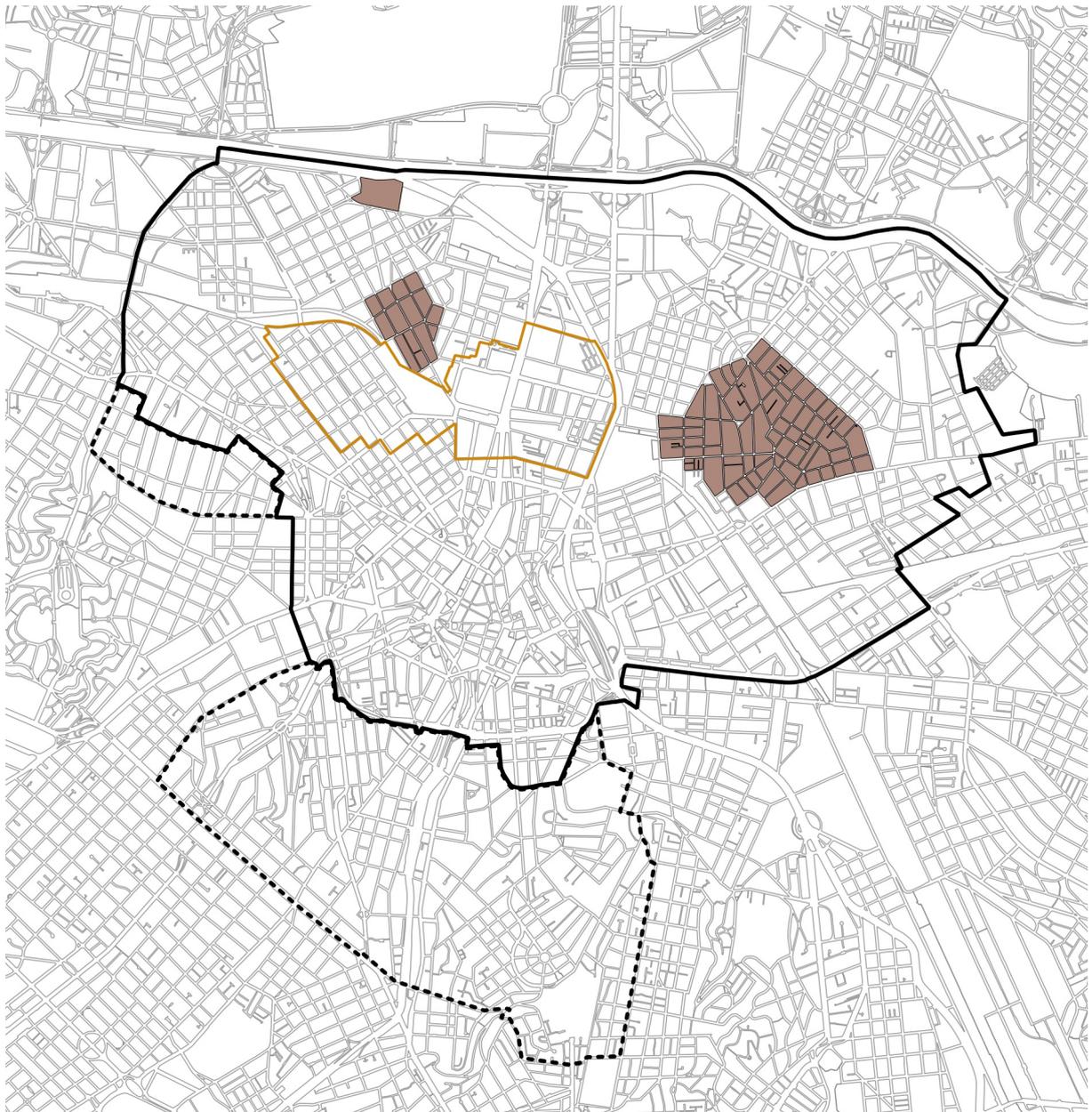
-  10m
-  28m
-  48m



Elaboração: BARBOZA, G.M. (2022)

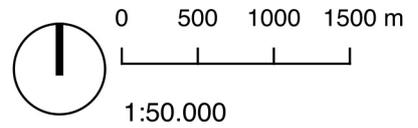
Fontes: Geosampa, Gestão Urbana, Lei Municipal nº 16.402/2016, PL nº 712/2020, Parecer Técnico UPPH nº GEI-1472-2020.

Mapa 4 - gabaritos máximos no PL do PIU-SCE e perímetro RAE Luz-Campos Elíseos



Legenda

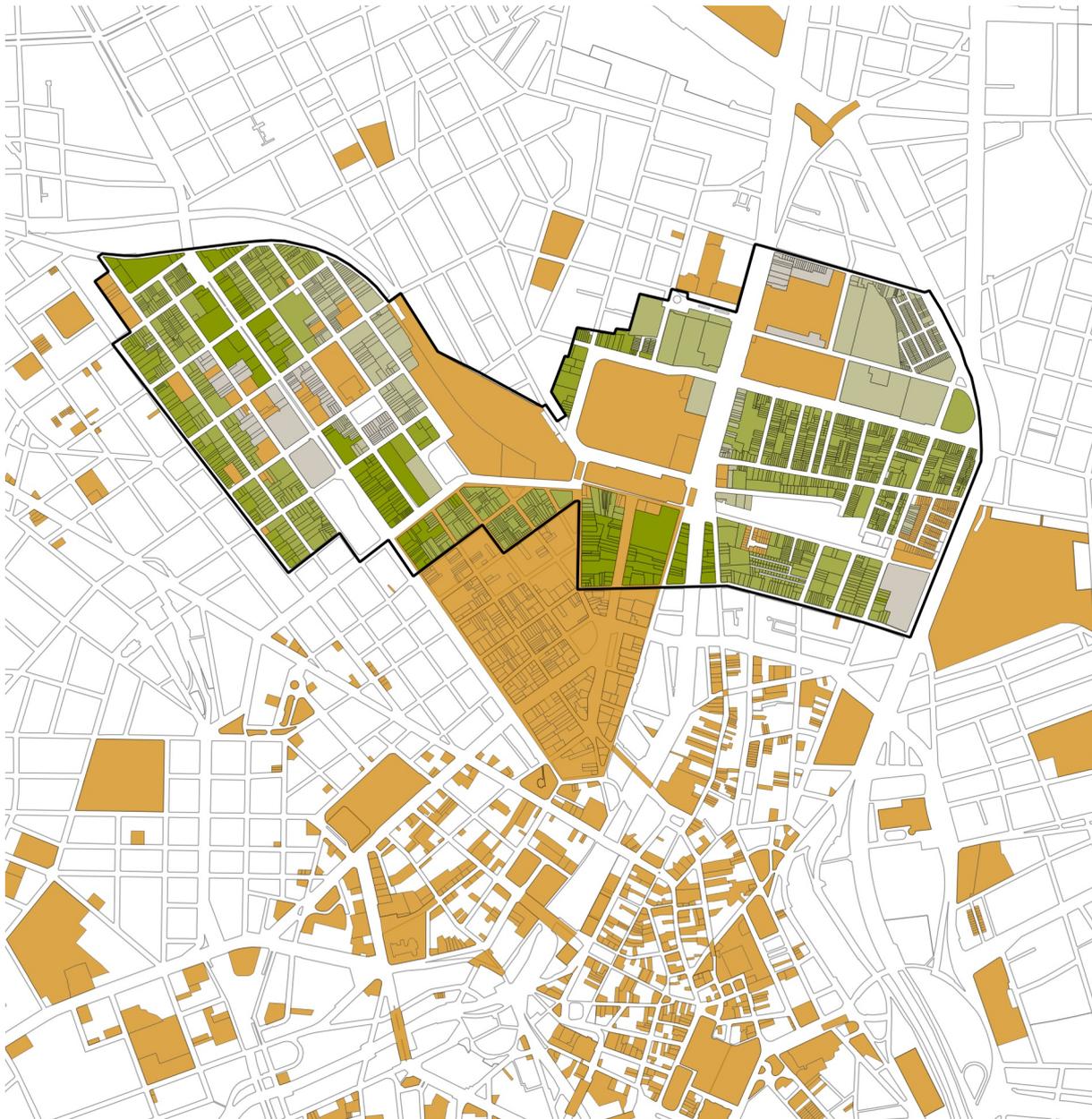
-  Perímetro AIU-SCE - PIU-SCE
-  Perímetros expandidos - PIU-SCE
-  Perímetro RAE Luz-Campos Elíseos
- Gabarito máximo - PL PIU-SCE
-  28m



Elaboração: BARBOZA, G.M. (2022)

Fontes: Geosampa, Gestão Urbana, PL nº 712/2020, Parecer Técnico UPPH nº GEI-1472-2020.

Mapa 5 - bens tombados e alturas máximas na RAE Luz-Campos Elíseos



Legenda

 Bens tombados ou em estudo de tombamento

 Perímetro - RAE Luz-Campos Elíseos

Alturas máximas - RAE Luz-Campos Elíseos

 12m

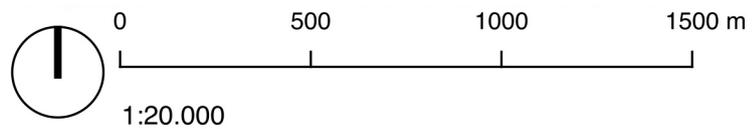
 15m

 20m

 28m

 40m

 60m



Elaboração: BARBOZA, G.M. (2022)

Fontes: Geosampa, Gestão Urbana, Parecer Técnico UPPH nº GEI-1472-2020.

Figura 35 - foto fachadas quadra 038 setor 008



Figura 35: quadra onde houve remoção da população residente com violência policial e demolições ilegais.

Foto da autora (2022)

Figura 36 - foto esquina quadra 038 setor 008



Figura 36: quadra onde houve remoção da população residente com violência policial e demolições ilegais.

Foto da autora (2022)

Figura 37 - foto casas na Vila Sá Barbosa



Figura 38 - foto casas na Vila Sá Barbosa



Figuras 37 e 38: conjunto de casas de vila (setor 001 Quadras 009 e 010) que não estão protegidas e que, mesmo tendo diversidade de intervenções e alterações físicas, podem adquirir valor de ambiência e conjunto; os parâmetros estabelecidos poderiam descaracterizar o conjunto. Fotos da autora (2022)

Figura 39 - foto edifícios rua Cásper Líbero



Figura 39: Rua Cásper Líbero (setor 001 quadra 019) com um edifício recente (à esquerda), com padrão construtivo similar aos novos empreendimentos do quadrante sudoeste da área central. A presença de recuos frontais e laterais conflita com o parâmetro estabelecido pela RAE Luz Campos-Elíseos nesta quadra, sendo um exemplo do tipo de nova construção a que o parecer técnico parece se contrapor.

Foto da autora (2022)

Nesse sentido, a RAE estabelece parâmetros mais restritivos do que o PIU-SCE, podendo incidir mais fortemente no controle e ordenação das paisagens urbanas e sendo, por isso, menos atrativa para o mercado imobiliário (Mapas 3 a 5). Por outro lado, seus parâmetros não impedem a transformação de conjuntos que não estão tombados e que poderiam ter valor de ambiência reconhecido, como a Vila Sá Barbosa (Figuras 37 e 38), a qual, embora tenha alterações significativas nas construções individuais, poderia ser identificada por valores similares aos que foram atribuídos no contexto do PRIH como “Traçado Urbano Significativo”, apresentado no Capítulo 1.

3.1.3 Considerações: entre limitações e subversões

O estudo da RAE do território Luz-Campos Elíseos apresenta uma extensa elaboração teórica acerca da história e formação urbana do lugar, da fundamentação com base nas cartas patrimoniais e da atuação do órgão de preservação sobre essa região. A escolha do território Luz-Campos Elíseos por conta da maior incidência de bens tombados ou em estudo de tombamento e de áreas envoltórias ainda não regulamentadas, somada ao fato de dispor de grande oferta de infraestrutura e variedade de usos e atribuições urbanas, se alinha à orientação de De Fusco (1999) para a seleção de uma área de amostra para o tratamento por mosaicos. De fato, o território Luz-Campos Elíseos é exemplar das sobreposições de camadas de significados e atividades urbanas em uma escala mais controlada, na qual se outorgam parâmetros de ocupação por quadra, permitindo uma melhor apreensão de sua aplicação e de seu alcance enquanto instrumento de preservação, ou de ordenamento considerando a preexistência. Em outras palavras, é possível visualizar os parâmetros em sua territorialidade e entender seus possíveis impactos por conta da escala do estudo.

O fato de o parecer técnico ser uma evidente reação às propostas do PIU-SCE indica que, mais do que um documento de regulamentação de área envoltória, trata-se de uma resposta crítica à referida abordagem do planejamento urbano sobre a área central. Isso significa que a fundamentação teórica e a recuperação da formação urbana são utilizadas - para além de uma sessão usual nesse tipo de documento, em que se busca sustentar teoricamente uma regulamentação -, como método de questionamento. Aponta-se, assim, a ausência de maior reflexão e análise previamente ao estabelecimento de parâmetros de uso e ocupação do solo no Projeto, de certa forma denunciando o vácuo entre o patrimônio cultural e o planejamento urbano. No entanto, a despeito da intenção tanto de questionamento da abordagem do PIU-SCE quanto de proteção desse território, os próprios parâmetros estipulados pela RAE parecem insuficientes para manter as ambiências e conjuntos como o documento pretende.

Ademais, seria oportuno adicionar uma coluna à tabela dos parâmetros que indicasse com quais valores atribuídos os parâmetros dialogam em cada quadra, facilitando a sua interpretação e incorporação, além de garantir maior legitimidade às definições.

Porém, mais do que a ausência de explanação sobre os valores ‘territorializados’ tal qual os parâmetros, a grande questão que colocamos acerca da RAE é que os parâmetros por ela estipulados são somente para as **novas construções**, portanto **supõe-se a transformação**. Ao invés de qualificar as preexistências e estabelecer critérios sobre o que e como manter e o que e como alterar, à luz de experiências como a de Bolonha ou da incipiente no PRIH, o documento detém-se ao ‘como alterar’. E, uma vez que há um claro interesse do Projeto pela transformação do território, indicado, por exemplo, pelo estímulo a demolições e reconstruções de edificações não protegidas por meio da isenção de outorga⁷, não seria a demolição um tema a ser enfrentado prioritariamente? A demolição é tratada exclusivamente quando se proíbe a eliminação de todas as construções contíguas a um bem tombado. Nesse sentido, questiona-se: para que serve a área envoltória? Para proteger conjuntos ou para garantir a proteção do bem tombado ou monumento a partir de critérios, para o entorno, que garantam a sua visibilidade e fruição, mas não necessariamente a preservação das edificações adjacentes? De acordo com a definição de Meneses (2006), a resposta seria a segunda, porém o instrumento tem sido aplicado de maneiras mais abrangentes e que indicam a ausência de uma normativa de proteção mais consolidada para conjuntos e paisagens urbanas que não seja o tombamento.

O processo aponta que a figura jurídica da área envoltória, em sua primeira versão na legislação estadual, deveria qualificar as alterações do entorno, não incidindo sobre a manutenção da materialidade deste, tampouco dos elementos intangíveis, cuja discussão no âmbito do patrimônio ganharia força alguns anos depois. Desse modo, quanto aos parâmetros da RAE Luz-Campos Elíseos, o parcelamento do solo⁸ e as intervenções na materialidade em si não são enfrentadas. Os parâmetros, inclusive, pressupõem a reconstrução ou novas edificações, ao passo que experiências como a de Bolonha apresentam tipologias de intervenções para as construções existentes, mapeando o que pode ser feito delas, desde a restauração científica de bens históricos a serem integralmente protegidos até intervenções urbanas preventivas ou manutenção, adequação e reestruturação de edificações com menor grau de restrição à proteção material (NIGRIELLO, 1987, pps.22-23).

7 Conforme previsto no art. 38 do PL nº 0712/2020, tratado no Capítulo 2.

8 As recentes demolições e estudos anteriores como o de Kara José (2007, p.245), comentado no Capítulo 1, indicam que o desmembramento e remembramento de lotes nessa região é uma ameaça real e constante à manutenção das ambiências.

Seguindo esse raciocínio, se o próprio Condephaat apontou o estímulo à reconstrução com a gratuidade de outorga no PIU-SCE, por que a escolha do instrumento da RAE que também supõe a transformação? Por que não pensamos em regulamentações e normas mais restritivas às próprias demolições? Atualmente, estas são submetidas a alvarás de licenciamento, mas no Código de Obras não se indicam as condicionantes para a sua execução. No entanto, isso não seria mais efetivo na preservação da pré-existência cotidiana, não protegida, do que escapa ao tombamento e às regulamentações de áreas envoltórias? De acordo com Nigriello (1987, p.43), o Código de Obras de 1985 não previa nenhuma restrição à demolição, apenas documentações. Atualmente continua da mesma maneira, havendo somente a restrição de autorização dos órgãos de preservação quando as edificações são tombadas ou parte de conjunto tombado. A urbanista pondera, sobre a legislação de 1985 (NIGRIELLO, 1987, p.43):

Como se observa, ao ser elaborada a legislação que controla a demolição de edificações, não foi levada em consideração a necessidade de justificar este tipo de ação sobre o patrimônio edificado, no sentido de permitir uma avaliação dos benefícios e custos decorrentes, bem como não se solicitam informações sobre o uso desses imóveis no futuro. Assim sendo, explica-se não existir preocupação quanto à idade e estado de conservação das edificações a serem demolidas, aos ocupantes e/ou atividades nele instalados, à organização espacial em que estão inseridas as edificações, às alterações sobre a demanda e oferta de serviços públicos que podem ser provocadas pelas construções que deverão substituir as anteriores.

Outro ponto fundamental da discussão da preservação de conjuntos e paisagens urbanas diz respeito ao parcelamento do solo, um dos elementos que caracteriza o tecido urbano: no parecer da RAE Luz-Campos Elíseos, a diversidade do parcelamento é extensamente comentada e reconhecida como valor a ser preservado. Porém, como apontado anteriormente, não há restrição quanto ao desmembramento e remembramento de lotes em si, apenas determinações para o atendimento dos parâmetros para construções em lotes aglutinados.

Entretanto, há a questão das competências entre as esferas de poder institucional, que por si só promovem conflitos entre as atuações dos órgãos. Pela Constituição Federal de 1988, a ordenação por meio do parcelamento, uso e ocupação do solo é competência do município⁹, e não do estado. Isso poderia restringir ou até mesmo

9 Conforme Art. 30 da Constituição Federal (1988), compete aos municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

impossibilita a aplicação dos parâmetros da RAE determinados pelo Condephaat, órgão estadual. E é possível que seja esse o motivo pelo qual a minuta resultante deste estudo não confrontou o remembramento de lotes, e ainda o tenha considerado.

Em todo caso, no que tange à esfera municipal, o remembramento também não recebe demasiada atenção, ou restrição. No atual Código de Obras não há especificações sobre o tema. Na LPUOS se estabelece que desmembramento, parcelamento e remembramento precisam de autorização da prefeitura caso a caso. Porém, não parece haver grandes empecilhos para se autorizar, haja vista a série de remembramentos em bairros de maior interesse do mercado imobiliário, como na zona oeste paulistana, a qual tem descaracterizado rapidamente seus tecidos urbanos.

Contudo, o instrumento do tombamento pode outorgar sobre o parcelamento do solo, como se observa no caso dos Bairros dos Jardins, protegido pelo próprio Condephaat. Na resolução complementar mais recente¹⁰, são colocadas diretrizes sobre desmembramento e remembramento de lotes específicos, proibindo desdobro e estipulando restrições específicas de áreas para remembramentos, além de submetê-los à autorização do Conselho. O traçado urbano, vias e demais elementos que compõem o tecido também são protegidos. Dessa forma, sendo os bairros inteiramente tombados, garantem a preservação do uso residencial unifamiliar, de padrões construtivos e dos elementos de conjunto urbano como parcelamento, desenho viário e vegetação. São, portanto, excepcionalidade no espaço urbano paulistano, sobretudo pela conformação dos lotes, pelo uso exclusivamente residencial e pela vasta arborização. Por todos esses fatores, nesse caso, o tombamento não desvalorizou o valor da terra: ao contrário, contribuiu para a sua valorização, contrariando a prerrogativa que historicamente levou proprietários a buscarem contrapartidas financeiras ou indenizações ao tombamento de imóveis ou até mesmo não desejarem tal proteção, como visto no Capítulo 1. Ainda assim, o interesse pela verticalização destes bairros em busca de maior lucratividade tem ameaçado seus tombamentos. Como aponta Meneses (2006, p.45):

Os atributos protegidos pelo tombamento (caráter estritamente residencial – salvo corredores – e unifamiliar, tamanhos amplos de lotes, taxas reduzidas de ocupação e aproveitamento, abundância de arborização, permeabilização do solo, etc.) constituem de fato qualidades positivas e merecedoras de tutela. O tombamento, porém, não deixa de ser um reforço de privilégios, por comportar agregação de valor por ação unilateral do poder público – para a qual deveria haver contrapartida dos proprietários.

10 A Resolução Complementar Secretaria de Cultura e Economia Criativa (SCEC) nº 37, de 15/09/2021, trata de diretrizes complementares do tombamento dos Jardins América, Europa, Paulista e Paulistano, consolidado pela Resolução SC 2 de 23/01/1986 e pela Resolução SC 2 de 18/01/1988.

Ocorre que, se o espaço urbano paulistano fosse mais homogêneo - do ponto de vista de qualidade urbana e ambiental e da disponibilidade de infraestrutura, empregos e serviços -, as características conservadas nos bairros Jardins não seriam, talvez, um grande fator de valorização fundiária. Porém, tais características, somadas à localização próxima de infraestrutura de transportes, serviços e empregos, são fatores de diferenciação e valorização desses conjuntos. E, na perspectiva patrimonial, se o objetivo é preservar paisagens urbanas, o tombamento de bairro, tendo como referência o caso dos Bairros dos Jardins, parece funcionar mais alinhado com a Conservação Integrada do que a área envoltória.

Se a proteção de conjuntos urbanos e de ambiências que possuem certa coesão reforça privilégios ao valorizar o preço da terra por conta da exceção de qualidades em um espaço urbano segregado e que espelha a extrema desigualdade social do país, há uma outra questão a ser colocada: a construção civil é setor de grande importância e influência na economia, que reclama para si a alta capacidade de geração de empregos, associada ao progresso. Desse modo, argumenta-se que a restrição a demolições e reconstruções, com a proteção de ambiências, afetaria negativamente a cadeia produtiva e traria impactos econômicos negativos. Ora, caberia, então, investimentos em cursos profissionalizantes de restauro, requalificação, ampliando o leque de atuação no setor, ao invés de encerrá-lo em uma única estratégia. Ademais, a quantidade de isenções e gratuidades de IPTU e de outros impostos atrelados à construção civil, vista, por exemplo, no PIU-SCE, permite questionar se os efeitos econômicos dos estímulos à construção civil de fato compensam a baixa arrecadação do poder público com as isenções, tema que pode ser investigado em futuras pesquisas.

Não queremos afirmar, contudo, que nada possa ou deva ser demolido ou reconstruído. O que defendemos é a necessidade de maior embasamento teórico, do ponto de vista patrimonial e mesmo econômico, para se promover a transformação, que pode ser de fato necessária e desejada por distintas parcelas da sociedade. Assim, é preciso estabelecer em um maior equilíbrio entre transformações e permanências, e esse “equilíbrio desejado sustenta-se, [...] em duas premissas inter-relacionadas: (1) não se trata de ‘não mudar’, mas sim de ‘como mudar’; (2) é necessário evitar que as mudanças impliquem processos violentos de ruptura” (TOURINHO, 2017, p.51). Nesse sentido, a RAE Luz-Campos Elíseos se alinha melhor a essas premissas do que a proposta de flexibilização de parâmetros do PIU-SCE. Meneses (2006, p.44) coloca que:

[...] como de praxe ocorre entre nós, a condição da área envoltória pode ser de degradação, caso em que exigir-se o congelamento do ambiente, interditando qualquer modificação, seria um absurdo sem par. Portanto deve-se substituir o conceito de ‘não modificação’ pelo de ‘adequação’ ou “compatibilidade”, para assegurar a preservação daquilo que o poder público considerou digno de ser protegido.

Então, é possível argumentar que as restrições de gabarito e de recuos da RAE Luz-Campos Elíseos, por serem mais limitantes do que as previstas no zoneamento e no PIU-SCE, podem inibir a atuação do mercado imobiliário na transformação deste território. Desse modo, ainda que não haja um enfrentamento direto às demolições, pode-se considerar que as restrições volumétricas desestimulam o interesse de incorporadores que, se mesmo assim atuarem na área, precisarão se adaptar às restrições, o que pode provocar investimentos em restauros e requalificações ou melhor adequação aos padrões construtivos existentes.

O estudo volumétrico para aplicação dos parâmetros da RAE Luz-Campos Elíseos em quadras de ZEIS apontou que seria possível alcançar os CAs máximos sem a necessidade de construir altos espigões, a partir do aglutinamento de lotes e da determinação de ausência de recuos, de modo que a edificação resultaria em uma ocupação dos limites das quadras. Essa volumetria se contrapõe à tipologia usual para habitações populares como das PPP Habitacionais que têm despontado na região, as quais contrastam violentamente com o entorno ao implantarem torres e edifícios-lâmina isolados nas quadras, com recuos (figuras 40 a 42). Nesse sentido, a determinação preponderante de ausência de recuos frontais e laterais na RAE é positiva por reforçar uma característica dominante no território e por provar que é possível adensar populacionalmente a partir de uma tipologia menos contrastante, ainda que a alteração do parcelamento do solo e a uniformização do gabarito, mesmo que menos destoante, implique uma uniformização das quadras que difere das condições atuais, marcada pelo alto parcelamento e pelas distintas alturas das construções.

A despeito das limitações da figura jurídica da área envoltória, destacamos novamente a ausência de parâmetros para aberturas, ritmo de aberturas, materiais, cheios e vazios, opacidade, uso, espaços internos das casas e miolos de quadra, os quais poderiam melhor qualificar os entornos. Outro aspecto relevante é que, no documento, a redução do perímetro da sobreposição das áreas envoltórias ‘libera’ principalmente os “dinâmicos bairros do Bom Retiro e Pari” (CONDEPHAAT, 2020, p.74), o que leva a alguns questionamentos: será que essas áreas não serão descaracterizadas de seus conjuntos urbanos em seus respectivos bairros? O que acontece com essa análise do território Luz-Campos Elíseos sem a noção ampliada do conjunto dos bairros? Sem a noção do mosaico de De Fusco (1999) que estabeleceria a mesma atuação em outros perímetros, procurando compreender a articulação funcional entre eles?

O que gostaríamos de reforçar, em suma, é que a área envoltória da RAE Luz-Campos Elíseos trata de parâmetros para novas construções. Apesar da extensa análise das recomendações das cartas patrimoniais que tratam de ambiências e conjuntos, a RAE não promove uma ampliação efetiva dos valores patrimoniais envolvidos. O que nela prevalece são os bens protegidos, com a ambiência reduzida à função de

contexto destes - e os parâmetros estabelecidos apenas para garantir que o novo não comprometa estes bens. Em outras palavras, para valorizar a paisagem urbana com seus valores de conjunto, tangíveis e intangíveis, os critérios deveriam ser de conservação e manutenção do conjunto existente, e não parâmetros para novas construções. Assim sendo, podemos entender que a opção pela regulamentação de área envoltória, nesse caso, se deu pelo sentido de urgência fomentado pela abordagem do PIU-SCE e também pelas intervenções da PPP Habitacional, uma vez que bairros adjacentes como Santa Ifigênia estão há anos em estudo de tombamento. Há, ainda, a tentativa de um diálogo conciliador com o próprio PIU-SCE, estipulando parâmetros para a transformação, e não se contrapondo a ela.

Figura 40 - foto quadra 037 setor 008



Figura 40: contraste entre a produção imobiliária da PPP Habitacional e os edifícios arruinados da quadra 037 setor 008.

Foto da autora (2022)

Figura 41 - foto alameda Nothmann



Figura 41: contraste entre edificações em esquina da alameda Nothmann com rua Adolfo Gordo.
Foto da autora (2022)

Figura 42 - foto rua São Caetano

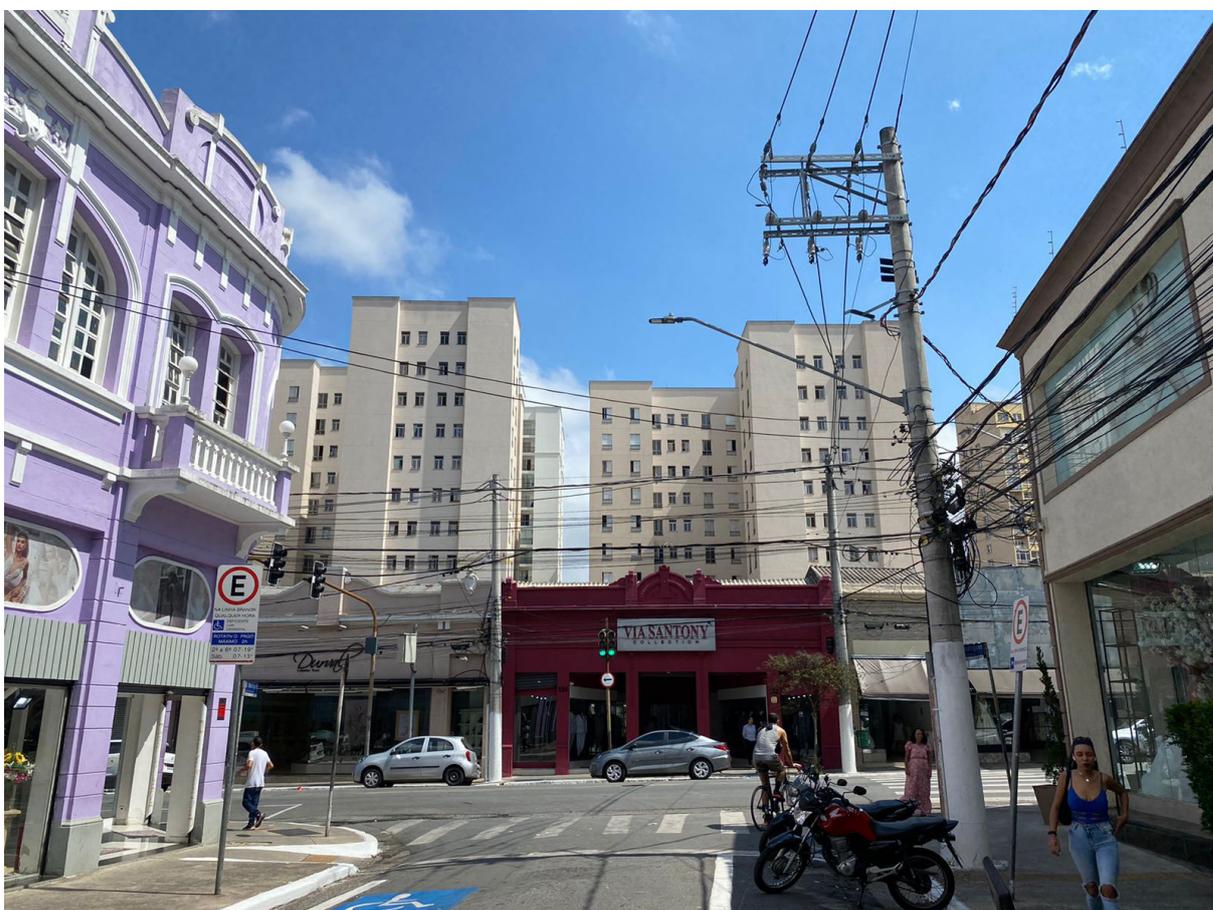


Figura 42: contraste entre padrões construtivos na rua São Caetano.
Foto da autora (2022)

Portanto, da mesma forma que indagamos se, do ponto de vista urbanístico, o PIU é o instrumento adequado para se intervir na área central, questionamos se a área envoltória é de fato o instrumento efetivo para a preservação de ambiências e paisagens urbanas dessa região. Em um quadro mais amplo, a discussão aponta para as dificuldades de se colocar a questão da preservação em uma lógica do lucro, na qual tudo permanece ou muda em função do interesse imediato, e não de embasamento teórico e de pactuação de outros interesses e direitos. Assim, as restrições da RAE Luz-Campos Elíseos podem inibir a transformação intensa do território que poderá ser fomentada pelo Projeto, e representam uma tentativa de segurança jurídica para argumentação diante das pressões do setor imobiliário. No entanto, tais restrições seguem subordinadas à lógica de regulação da produção deste setor, ou seja, sem garantias do que pode ocorrer, haja vista a escalada de (des)regulamentação e flexibilização de qualquer elemento jurídico e urbanístico que atravesse seus interesses.

3.2 AIPC e PIAU: iniciativas de preservação ainda não consolidadas

Como mencionado anteriormente, os órgãos de preservação foram consultados durante a fase de diagnóstico do PIU-SCE, o que suscitou a realização de estudos de áreas de interesse cultural para preservação dentro do perímetro do Projeto pelo Condephaat e pelo DPH. Disso se denota a preocupação destes órgãos com as transformações que o PIU-SCE pode trazer à área central. O DPH, que acompanhou o estudo da RAE Luz-Campos Elíseos, realizou também levantamento próprio de manchas urbanas a serem inventariadas e possivelmente protegidas. Alinhando estes estudos a demandas vindas de grupos da sociedade civil, o DPH articulou estratégias como as áreas de entorno e os inventários participativos na conceituação da AIPC. Esta seria um sistema composto por cinco categorias (informação verbal)¹¹: os bens tombados e enquadrados em ZEPEC-BIR com suas áreas de entorno; as Regulamentações de Áreas Envoltórias; os Perímetros de Requalificação de Imóveis Tombados (PRITs); e os Perímetros de Requalificação de Ambientes Urbanos (PRAUs).

Os PRITs e os PRAUs tratariam de qualificar intervenções e projetos urbanos de requalificação, sendo o primeiro destinado a áreas de entorno de bens tombados, como comentado no item 2.4, e, o segundo, a conjuntos urbanos, que estão em estudo pelo DPH. Ocorre que essas formulações, juntamente a demandas da sociedade civil¹², foram reduzidas, no PL do Projeto, à sigla do PIAU. Este ficou determinado como

11 Informação cedida pela arquiteta e técnica do DPH Lia Mayumi, em 10 de outubro de 2022.

12 Apresentadas também no item 2.4 do Capítulo 2 desta dissertação.

perímetro a ser inventariado para posterior proteção, o qual poderia contemplar áreas envoltórias ou conjuntos urbanos a serem determinados, regulamentados e passíveis de propostas de requalificação pelo DPH.

Essas áreas, ou manchas, teriam regramento estabelecido a partir da realização de inventários (os IPRC, que constam no *Capítulo III* do PL), que seriam o método para identificar, catalogar e categorizar usos, práticas sociais, arquitetura, morfologia urbana, paisagem, relevo, vegetação, áreas permeáveis, entre outras características de interesse para a memória paulistana e a história de sua urbanização. A iniciativa representa uma busca pela ampliação de escalas e objetos a serem preservados, para além do monumento isolado, que condiciona a proteção de seu entorno. No entanto, os perímetros seguem em estudo e não foram consolidados em um mapa no próprio PL do PIU-SCE, sob a justificativa de que, por serem de atribuição do DPH, não deveriam estar no Projeto da SP Urbanismo, e porque, entre a formulação e a regulamentação, as manchas poderiam ficar “obsoletas” em relação às determinações do Conpresp e demais órgãos de preservação (informação verbal)¹³.

Nesse sentido, o trabalho do DPH a partir da implementação do PIU-SCE deverá incluir, do ponto de vista operacional, a revisão das manchas estudadas e contratação de equipes para realizar os inventários e, do ponto de vista técnico e conceitual, a formulação dos regramentos, seguida da publicação destes, atrelados aos perímetros. É notável que não pudemos ter acesso às manchas em estudo por haver uma preocupação do órgão de que a divulgação dos perímetros pudesse ocasionar a destruição de bens de interesse em estudo, tendo em vista o histórico de demolições irregulares ou antecipadas ao tombamento de bens, como exemplificado no Capítulo 1. Não obstante, a introdução desta conceituação no PL do PIU-SCE é considerada, pelo DPH, uma oportunidade de incorporar novas formas de proteção ao planejamento urbano, fortalecendo institucionalmente a prática dos inventários nos órgãos de planejamento, não somente nos de preservação (informação verbal)¹⁴.

Ainda assim, como já defendemos anteriormente, a ordem de implementação da iniciativa posteriormente à regulamentação do PIU-SCE não resolve e mantém o conflito entre os parâmetros estabelecidos no Projeto e os regramentos de proteção que poderão vir a ser aplicados. Isso se de fato os PIAUs forem implementados, uma vez que, a depender dos interesses do mercado imobiliário, a transformação poderá ocorrer antes das regulamentações dos perímetros, e tendo em vista que outras iniciativas que buscaram uma abordagem de conjuntos e manchas de proteção não chegaram a ser

13 Informação cedida pela arquiteta e técnica do DPH Lia Mayumi, em 10 de outubro de 2022.

14 Idem.

regulamentadas, como o TICP. O fato de as várias iniciativas em discussão terem sido enxugadas no PIAU e sem mapeamento próprio reforça essa desconfiança.

3.3 Outras propostas e leituras para o centro

Para além dos trabalhos dos órgãos de planeamento e de preservação para o centro da cidade, setores da sociedade civil têm produzido leituras sobre partes deste território, em alguns casos resultando em propostas que apontam para alternativas aos planos e projetos do poder público. Um exemplo é o Projeto Urbanístico e Social Campos Elíseos Vivo, formulado em decorrência das intervenções da PPP Habitacional na região da “cracolândia”, comentada previamente. Desde 2017, O Fórum Mundaréu da Luz mobilizou diversos grupos atuantes na área, como companhias de teatro, ONGs, coletivos de arquitetura, entidades religiosas e de saúde para produzir este projeto, cuja centralidade da análise era o perfil da população residente. Foram levantados dados como número de pessoas de cada família, renda, ocupação profissional, formas de viver e usar o bairro, além de ser apurado o que os moradores identificavam como as referências culturais, os problemas e as demandas da região, em procedimento metodológico semelhante ao do HUL, apresentado no Preâmbulo.

A partir dessa análise, realizada por uma equipe multidisciplinar, formulou-se um plano que mobilizou os instrumentos previstos na legislação urbana vigente. O objetivo era viabilizar a manutenção da população por meio de projetos de habitação e uso misto em novas edificações em terrenos vazios e da reabilitação de edifícios existentes, priorizando a preservação das ambiências da região tanto no que diz respeito às espacialidades e edificações quanto aos usos e práticas de quem ocupava e vivenciava a área.

O trabalho, consolidado em uma publicação em 2018, é dividido em três partes, sendo a primeira a de “Imersão no território”, em que os dados qualitativos são apresentados, envolvendo o perfil dos moradores, trabalhadores e comerciantes, abordagens de saúde e assistência social sobre o “fluxo”, e análise das edificações existentes. Nesta última, são apontados problemas e potencialidades das construções, como: precariedade de ventilação e iluminação; necessidade de manutenções e reformas infraestruturais, incluindo mais banheiros, instalações e circulações; miolos de quadra com potencial para áreas de convivência e aberturas para melhorias na ventilação e iluminação; reconhecimento das construções sem recuos frontais e laterais como elemento que caracteriza a paisagem da área (Figuras 43 e 44).

A segunda parte da publicação apresenta as propostas para o território, envolvendo diversas ações para provisão de moradia, trabalho, atendimento de saúde,

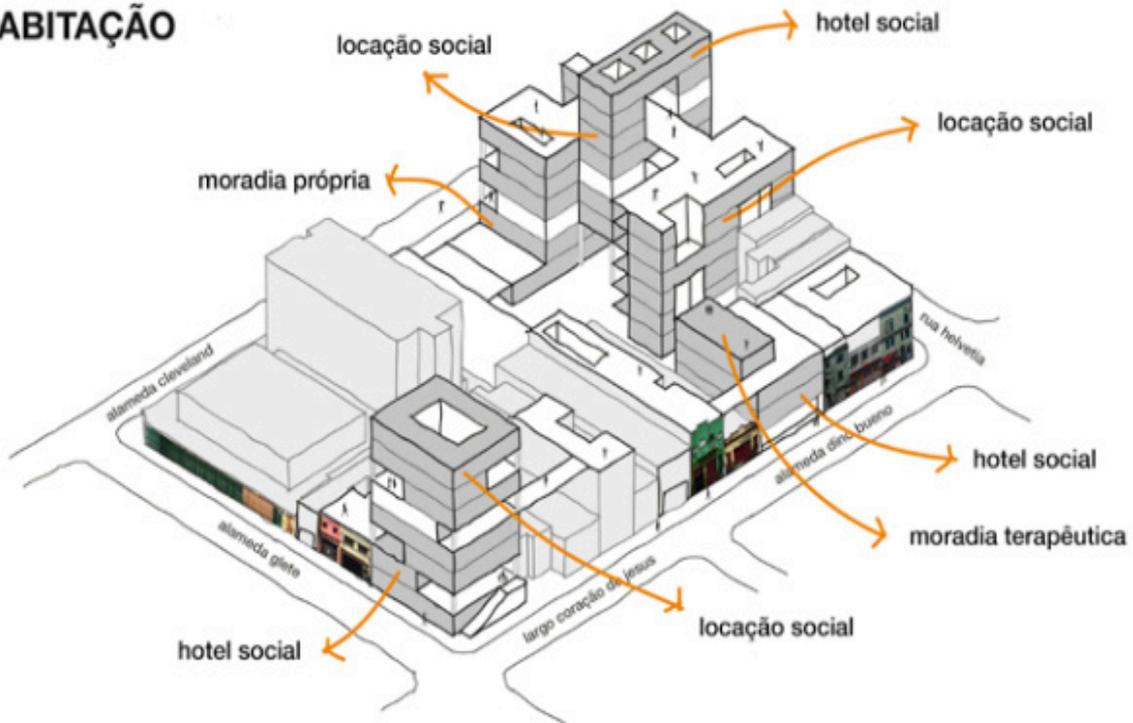
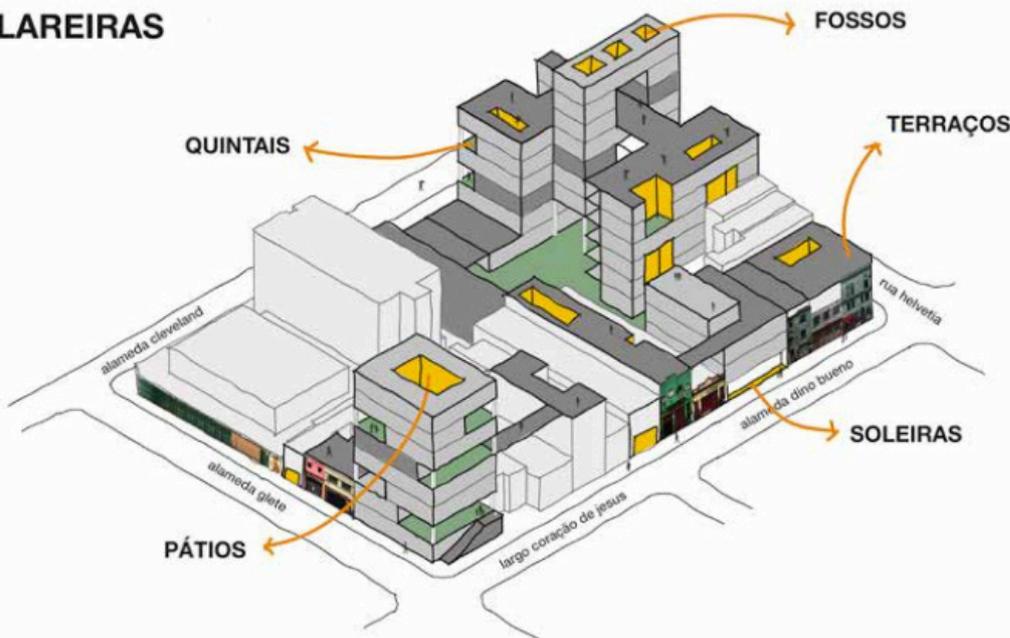
serviços e usos culturais, a partir da compreensão de que não é suficiente produzir habitação em novos edifícios. Ao contrário, é necessário produzir cidade, com seus diversos usos que se articulam, e aproveitando o parque edificado existente. Chamamos atenção para a diversidade de propostas para o atendimento da demanda habitacional, que se constitui como um sistema, de modo que são mobilizados: instrumentos urbanísticos para levantamento de edificações e terrenos subutilizados que podem ser convertidos em uso residencial e usos não residenciais; opções de locação social, hotel social, moradia terapêutica e casa própria, buscando atender às variadas formas e condições de habitar da população; e projetos de intervenção em edificações para adequação à moradia, além da construção de novas unidades. Assim, a demanda habitacional, junto a outros usos, é abordada de maneira sistêmica, não somente a partir da ideia da construção de novos empreendimentos residenciais e pela aquisição da propriedade da unidade habitacional, de maneira similar à abordagem do Programa Morar no Centro, abordado no Capítulo 1.

A terceira parte da publicação apresenta as “estratégias preliminares de viabilidade econômica e financeira”, envolvendo o faseamento das intervenções e o arrecadamento de impostos de instrumentos urbanísticos mobilizados (Figura 45).

Trabalhos de leitura e reconhecimento de partes da área central trazem também outras informações e perspectivas que podem contribuir para a formulação de propostas. O grupo Cartografia Negra realiza pesquisas, mapeamentos e cursos que visam a recuperar e divulgar a memória negra que foi apagada do centro da cidade tanto por meio da eliminação de edificações, lugares de memória e monumentos, quanto pela expulsão da população negra, principal afetada pelos processos de periferização e abertura de novas frentes de exploração imobiliária para as elites econômicas. O grupo tem atuado nas discussões sobre o Memorial dos Aflitos, no bairro da Liberdade, e também participou da equipe curatorial da 13ª Bienal de Arquitetura de São Paulo de 2022.

Em 2019, foi publicado o dossiê do inventário participativo “Minhocão contra *gentrificação*”, realizado pela Rede Paulista de Educação Patrimonial (Repep) e pelo Movimento Baixo Centro. O trabalho focalizou moradores e trabalhadores de baixa renda na região do elevado, que são os mais vulneráveis diante dos interesses pela sua demolição ou pela conversão do elevado em parque, que, em todo caso, tendem à valorização imobiliária do entorno, a qual já vem acontecendo e poderá ser aprofundada com o aumento dos coeficientes de aproveitamento no PIU-SCE. A partir disso, são identificadas duas visões distintas sobre o elevado: uma que o considera uma cicatriz urbanística a ser resolvida, e outra que reconhece as apropriações culturais que adquiriu ao longo de seus quarenta anos de existência (NITO e SCIFONI, 2017, pp.48-49).

Figuras 43 e 44 - croquis do Projeto Urbanístico e Social Campos Elíseos Vivo

HABITAÇÃO**CLAREIRAS**

Figuras 43 e 44: croquis do Projeto Urbanístico e Social Campos Elíseos Vivo.

Fonte: FÓRUM ABERTO MUNDARÉU DA LUZ. **Campos Elíseos Vivo**: Projeto Urbanístico e Social. Disponível em: https://mundareudaluz.files.wordpress.com/2018/04/completo_caderno-plano-alternativo-luz-r09-2018-04-10_web1.pdf. Acesso em: 23 out. 2020.

O perímetro do inventário incluiu o Largo do Arouche e a Praça Roosevelt, por conta das práticas sociais que relacionam esses espaços livres e o elevador, de modo que a definição da área se deu por meio dos levantamentos do próprio trabalho, envolvendo uma equipe multidisciplinar. O inventário é concebido como uma ação educativa que não pretende definir o destino do elevador, mas sim sensibilizar os próprios moradores e trabalhadores, além de outros grupos da sociedade civil, para as referências culturais que estão neste espaço e no seu entorno. O dossiê inclui, na parte de “identificação dos bens culturais”, as celebrações, formas de expressão, saberes, lugares, edificações e objetos inventariados, indicando a multiplicidade de valores atribuídos, incluindo a luta por moradia pelas ocupações como referência cultural.

Assim, o inventário participativo é uma metodologia que pode mobilizar grupos de minorias no reconhecimento de suas referências culturais para a reivindicação de seus lugares de memória. Pode, portanto, fortalecer e qualificar a participação social no debate de planos e projetos urbanos a serem elaborados. Nesse sentido, mesmo que ocorra posteriormente a intervenções ou definições de parâmetros urbanísticos para certa região, pode contribuir para sensibilizar e articular grupos sociais mais vulneráveis, além de ser um importante registro documental sobre um espaço em determinado tempo.

Figura 45 - faseamento do Projeto Urbanístico e Social Campos Elíseos Vivo

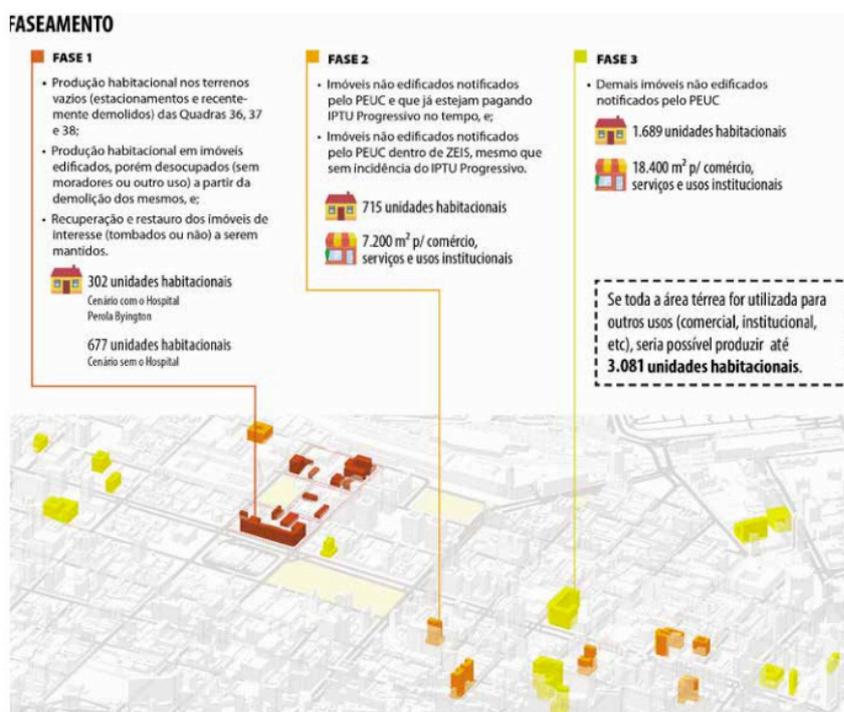


Figura 45: faseamento do Projeto Urbanístico e Social Campos Elíseos Vivo.

Fonte: FÓRUM ABERTO MUNDARÉU DA LUZ. **Campos Elíseos Vivo**: Projeto Urbanístico e Social.

Disponível em: https://mundareudaluz.files.wordpress.com/2018/04/completo_caderno-plano-alternativo-luz-r09-2018-04-10_web1.pdf. Acesso em: 23 out. 2020.

3.4 Considerações parciais

As respostas dos órgãos de preservação ao PIU-SCE indicam a preocupação com a transformação da área central, almejada pelo Projeto, e denotam a separação entre estes e os órgãos de planejamento, historicamente concebida. O conflito entre os parâmetros de uso e ocupação do solo dos instrumentos de planejamento e os regramentos de preservação são consequência dessa separação, mas também apontam para o problema metodológico na sequência das etapas de trabalho: os inventários, ao serem feitos posteriormente ao estabelecimento dos parâmetros, deixam de contribuir para a elaboração destes, e, quando resultam em tombamento, se sobrepõem a eles. Cria-se, portanto, uma série de exceções que levam a questionar, ao final, o sentido do zoneamento: se o PIU, e antes a OU, criam manchas de exceções ao zoneamento nas áreas em que incidem, os tombamentos e instrumentos de proteção criam também exceções, ainda que mais pontuais. Mas, no limite, com o crescente número de PIUs pela cidade e o tombamento como o único instrumento capaz de garantir a proteção também pela exceção, questionamos: para que serve o planejamento, figurado no zoneamento?

Meneses (2006, p.41) pondera que:

As contradições e as fronteiras tênues entre preservação e, por exemplo, o zoneamento, deixam claro um descompasso essencial: a problemática do patrimônio ambiental urbano – por natureza, urbanística - nunca poderia ser resolvida a contento por uma legislação de patrimônio cultural autônoma e independente de uma legislação de uso e ocupação do solo. Enquanto se espera realizar-se a utopia de uma legislação e práticas unificadas, os respectivos instrumentos, sistemática e instâncias hoje disponíveis, é óbvio, teriam que ter uma atuação diferenciada mas tão solidária quanto possível.

O Projeto Urbanístico e Social Campos Elíseos Vivo pode apontar, simultaneamente, o problema dessas desarticulações e um caminho possível para a sua atenuação. Isso porque identificam o problema de se criar cada vez mais instrumentos e iniciativas que não se amarram, sobretudo na sua aplicação no território, gerando mais e mais exceções que disputam entre si, resultando em impasses no espaço urbano e configurando seu aspecto permanentemente incompleto ou inacabado. Então, propõem atuar a partir do território, com escala apropriada para o levantamento do existente, das potencialidades e demandas e, assim, articulam o sistema de regulação, políticas e intervenções que respondam diretamente a este levantamento. Não obstante, os casos do inventário participativo do Minhocão e da atuação de coletivos como o Cartografia Negra na reivindicação de lugares de memória apontam que essas práticas têm sentidos maiores do que a determinação de regramentos e intervenções: o da educação

patrimonial e o do reconhecimento de identidades que fortalecem mobilizações sociais e políticas. Não por acaso, essas ações enfrentam restrições e dificuldades em se viabilizar institucionalmente. Mas, em suma, seria preferível que os apagamentos sistemáticos no espaço urbano dessem lugar a intervenções mais criteriosas e que colaborassem com a produção de memórias, fundamentais para construirmos um futuro de país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teceu um panorama da relação de encontros e desencontros entre a preservação do patrimônio cultural e o planejamento urbano, envolvendo quadro regulatório, planos e projetos urbanos na área central do município de São Paulo, onde a grande concentração de bens protegidos e a retomada do crescimento populacional nas décadas recentes evidenciam conflitos entre os interesses em transformá-la e em consolidar a sua popularização. O estudo do caso do PIU Setor Central apontou para a reafirmação do descolamento entre órgãos de planejamento e de preservação que se observou no panorama, embora o discurso do Projeto procure demonstrar uma conciliação por meio da consulta aos órgãos de preservação e da suposta participação social. No entanto, os trabalhos decorrentes do PIU-SCE no Condephaat e no DPH indicam um caráter reativo ao seu objetivo de transformação, e outras propostas e leituras sobre o centro demonstram que muito ficou de fora do conceito de cultura e de patrimônio mobilizado pelo Projeto.

No Capítulo 1, vimos que, desde os anos 1970, ocorreram esforços de articulação entre preservação e planejamento urbano, inicialmente pelo zoneamento. Porém, as contradições entre conservar e ordenar paisagens urbanas prevaleceram e se cristalizaram na separação entre os órgãos, que estabeleceram fluxos de trabalho independentes e que se cruzam de maneira consultiva ou por meio do conflito de parâmetros e regramentos aplicados ao território. Aos órgãos de preservação couberam os inventários, os tombamentos e restrições específicas aos bens protegidos e áreas de entorno, com pouco espaço para propostas de proteção e requalificação de conjuntos e ambiências; aos órgãos de planejamento, couberam os planos e projetos urbanos que, com a ascensão do modelo neoliberal nas gestões municipais, têm dado lugar à mera (des)regulação da produção imobiliária por agentes privados.

Com o PIU-SCE, analisado no Capítulo 2, pudemos identificar e exemplificar as constatações acima apontadas. Se no discurso do Projeto destacam-se a participação social, o objetivo de adensamento e a preservação e valorização do patrimônio cultural, no PL, as estratégias e iniciativas para os grandes temas são pouco detalhadas, com exceção dos mecanismos que operam pelas lógicas do potencial construtivo e dos incentivos fiscais. Esse fator evidencia que, se a formulação do instrumento do PIU pretendia superar a predominância do modelo de arrecadação sobre os projetos, observada na OU, na implementação ocorreu a exacerbação da atuação do poder público como (des)regulador da atividade do mercado imobiliário. Com isso, entendemos que o Projeto pretende abrir nova frente de expansão imobiliária para um mercado já aquecido nas bordas da área central. Nesse sentido, o PIU-SCE é resposta para incorporadores e investidores que tornam a se interessar pelo centro e visam a

sua valorização imobiliária, que invariavelmente implica a substituição de paisagens, populações, usos e práticas sociais. Não é por acaso que o discurso de representantes do poder público inclui sempre a “transformação” e o “novo” como mote do Projeto.

Portanto, observamos que há continuidade dos interesses da OU Centro no PIU Setor Central, embora o aumento da população residente na área e o aquecimento do mercado imobiliário almejados na primeira já estejam ocorrendo no cenário em que incidirá o segundo. Isso nos leva a defender que, do ponto de vista urbanístico, o PIU não é o instrumento adequado para se intervir no centro, sobretudo considerando a existência de outros instrumentos e outorgas já existentes. A revisão da OU Centro era de fato necessária, mas, se o cenário é distinto, caberia também uma revisão dos objetivos. Embora o Projeto procure uma maior articulação com os temas patrimonial e habitacional do que na OU Centro, as estratégias foram pouco aprofundadas, e mesmo os bônus indicam fragilidades e incertezas sobre a garantia dessa vinculação. Em todo caso, a aplicação dos incentivos poderá ser objeto de futuras investigações. Nossa pesquisa apontou que o objetivo primordial do Projeto é a transformação, enquanto que, do ponto de vista urbanístico e patrimonial, o objetivo principal deveria ser consolidar o cenário de adensamento populacional, e não construtivo, aproveitando o parque edificado a partir da sua requalificação, considerando os direitos à memória e à moradia digna, e o preceito da sustentabilidade - que supõe a economia de recursos naturais.

A relação de continuidade entre PIU-SCE e OU Centro aparece não somente nos seus objetivos principais, mas também na própria conceituação dos instrumentos: embora no Projeto aqui analisado a OU Centro seja formalmente substituída pela AIU-SCE, para onde os recursos da primeira serão remanejados, a regulamentação do PIU difere da OU basicamente por ser mais flexível do que esta. Os mecanismos de controle social vêm sendo aprimorados ao longo dos anos de implementações das Operações Urbanas, como abordado no Capítulo 1, enquanto que, na contramão das definições já pactuadas para intervenções em grandes áreas, o PIU trava batalha jurídica para se dispensar de estudos de impacto. Ademais, a dificuldade de controle social do PIU-SCE pode ocorrer por meio das confusões suscitadas pela sua própria nomenclatura - que, a depender da conveniência, é Projeto ou Plano, mais ou menos detalhado -, pela escala de intervenção, e pela sobreposição de mecanismos, que cria uma grande situação de exceção no perímetro no que tange ao zoneamento.

Então, é possível afirmar que o instrumento do PIU guarda semelhanças com o da OU, e acentua o poder de influência do mercado imobiliário na produção da cidade, por conta não somente dos estímulos fiscais como também das definições das intervenções a serem realizadas, que se pautam pela atração do mercado imobiliário. E, como o Projeto assume o discurso de regular a atuação do mercado, mas deverá,

em verdade, abrir frente de expansão imobiliária e brechas para favorecer a atuação do mesmo, desponta um entendimento já observado em outros casos de OUs e PIUs pela cidade: não é o Estado que dá contornos à atuação do mercado, e sim o mercado que dá contornos ao Estado e suas ações e prioridades. O problema dessa inversão não é, necessariamente, o de prevalecerem os interesses privados, mas o fato de não prevalecer a inteligência prática como parte constitutiva do conhecimento estruturado e teórico, de modo que “a oposição se fere é entre a lógica cultural e a lógica de mercado.” (MENESES, 2006, p.39).

Assim, os conflitos entre parâmetros e regramentos permanecem, o patrimônio cultural segue ameaçado e acompanhando a reboque as intervenções nas paisagens construídas. Como observado no caso do PIU Setor Central, as atuações apartadas dos órgãos não estabelecem uma metodologia de trabalho de fato articulada: os inventários, mesmo que previstos no âmbito do Projeto, ocorrerão depois do estabelecimento dos parâmetros; a demanda habitacional é enfrentada a partir de estímulos e da produção de novas unidades, com entrelaçamento insuficientemente garantido para o aproveitamento das edificações existentes, uma vez que a aplicação dos mecanismos de cumprimento da função social não está implicada diretamente em dispositivos de suprimento do déficit habitacional, e os estímulos ao *retrofit* dependem dos interesses privados. Portanto, se considerarmos o objetivo de consolidar as dinâmicas sociais e paisagens existentes na área central, o PIU não é o instrumento adequado para intervir no centro existente.

Não obstante, como analisamos no Capítulo 3, os órgãos de preservação também não lograram apresentar alternativas que de fato atendessem ao objetivo acima exposto. A RAE do território Luz-Campos Elíseos reflete as limitações da área envoltória como instrumento de proteção, já que supõe a transformação, ao se ater a balizar somente parâmetros para novas construções e ser enfocada na proteção dos bens tombados a partir da dialética destes com o entorno, não tratando propriamente dos conjuntos urbanos. Embora tenhamos verificado que as restrições podem inibir uma ação predatória do mercado imobiliário com padrões construtivos distintos dos predominantes na área da RAE Luz-Campos Elíseos, não há restrições diretas às demolições do que não está tombado e nem para o desmembramento e remembramento de lotes, fatores decisivos na alteração de ambiências da cidade. Contudo, é um estudo relevante para demonstrar a necessidade de maior embasamento teórico e técnico sobre patrimônio cultural para se ordenar o desenvolvimento das paisagens urbanas e, assim, produzir, no presente, uma cidade com valores patrimoniais para o futuro.

As iniciativas da AIPC e PIAU no Projeto, que ficaram a cargo do DPH, são intenções pouco detalhadas no PL, que poderão ser analisadas em futuras pesquisas para avaliar os impactos que tiveram no território e na normativa patrimonial. Ainda

que a inserção de novas categorias de preservação e o fortalecimento dos inventários no âmbito do planejamento sejam relevantes, a sua aplicação posterior à implementação do PIU-SCE gera dúvidas sobre a garantia tanto de sua realização quanto, principalmente, da proteção do que se identificar como de interesse cultural. Isto é, os inventários deveriam ser compreendidos como uma etapa prévia da elaboração de intervenções, contribuindo para a elaboração das definições subsequentes.

Portanto, o PIU Setor Central exemplifica a histórica interação conflituosa entre planejamento urbano e preservação, bem como a dificuldade em se consolidar métodos de leitura e análise do território com participação social precedendo a elaboração dos projetos e planos. Ao estimular a reconstrução do que não estiver protegido e também o adensamento construtivo de áreas menos consolidadas como Brás e Pari, reforça a discursividade da vacância de terrenos e edificações subutilizadas como elemento que justifica o adensamento construtivo, em geral com baixa qualidade arquitetônica e urbanística, que descaracteriza paisagens urbanas sem necessariamente implicar o adensamento populacional. Exemplifica, ainda, as evidências de predomínio do entrelaçamento de interesses públicos e privados a despeito da garantia de direitos da população mais vulnerável.

Em contrapartida, casos como o PRIH e o Campos Elíseos Vivo apontam para abordagens mais bem sucedidas na articulação entre os campos, e permitem associações com conceituações apresentadas no Preâmbulo. A escala de intervenção em algumas quadras e o enfoque na moradia como componente principal dos conjuntos e paisagens urbanas dialoga com o tratamento de mosaicos de De Fusco (1999), embora uma importante característica deste conceito seja a relação funcional entre as partes da cidade - daí a ideia de mosaicos -, de modo que seria necessária a atuação pontual e conjunta em diferentes porções do território. Isso poderia contribuir, ainda, para evitar que uma intervenção local promovesse uma grande distinção no espaço urbano, que faz da requalificação um fator de potencial valorização imobiliária. Um caso similar ocorre com a implantação do metrô em São Paulo: como as estações são pulverizadas, construídas e inauguradas com larga diferença de tempo e espaço, operam a valorização do solo de seus entornos, ao passo que, se fossem implementadas de fato como uma rede, deixariam de ser fator de diferenciação e valorização da terra. Igualmente, os tombamentos de bairros nobres como os Jardins reforçam privilégios por conta de suas exclusividade e excepcionalidade no ambiente urbano de São Paulo.

As experiências incipientes dos casos acima citados contaram, ainda, com o envolvimento da população residente, resultando em propostas diversificadas em termos de intervenções arquitetônicas considerando a preexistência, e de soluções para o atendimento às demandas habitacionais, possibilitando paralelos com o Plano de Bolonha e do HUL. O Campos Elíseos Vivo mobiliza, inclusive, os instrumentos

urbanísticos previstos no zoneamento para articulá-los às intervenções físicas, indicando que não há necessidade de se criar mais parâmetros urbanísticos ou manchas de exceção, mas sim de aplicar os dispositivos existentes. O trabalho se contrapõe, assim, a formatos exclusivos de estímulos fiscais e de construções de grandes conjuntos habitacionais como nas PPPs, cujas edificações agridem as paisagens e ambiências urbanas, além de exemplificarem o desencontro entre produção e demandas habitacionais. O PIU-SCE busca abordar a questão da moradia a partir de um sistema, incluindo controle do valor do aluguel, regulação do mercado imobiliário, intervenções envolvendo novas construções e requalificação de habitações. Contudo, as diversas estratégias de atendimento habitacional são apenas introduzidas e, quando pormenorizadas, dependem do interesse privado nas diversas flexibilizações e estímulos.

Finalmente, o discurso do patrimônio cultural no PIU Setor Central ainda terá que se provar, na prática, mais abrangente e sensível com conjuntos urbanos, paisagens e ambiências, uma vez que o objetivo de transformação deste território, evidenciado nas estratégias mais detalhadas, nas falas de agentes do poder público e na sua divulgação, contradiz diretamente a importância que a preservação supostamente assumiu no Projeto. Por ora, o patrimônio cultural, neste Projeto, permanece atrelado exclusivamente à figura do tombamento, única capaz de fazer frente jurídica à alteração sistemática e que tem seu reconhecimento pactuado, apesar de que existam tentativas de flexibilizá-la ou mesmo eliminá-la. Ainda assim, o tombamento segue incidindo predominantemente em bens isolados. E, por mais que existam muitos bens protegidos na área central, o tombamento já se mostrou insuficiente para garantir a preservação de ambiências, mesmo que a partir da relação dialética entre monumento e entorno por meio das áreas envoltórias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Monografias

ALMEIDA, I. M. De. **Entre crenças e compromissos**. Projeto urbano e interesse público sob lógicas contratuais no PIU Vila Leopoldina - Villa Lobos. 2020. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2020.

ALMEIDA, I. M. De; CASTRO, U. A. De; SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D. PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos. *In*: MOREIRA, A. M.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (orgs.). **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares** (livro eletrônico): observatório de remoções: relatório bianual 2019-2020. São Paulo: Raquel Rolnik, 2020.

CASTILHO, A. L. H. **Consensos e dissensos no centro de São Paulo**: significado, delimitação, apropriação e intervenção. 2008. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2008.

CHOAY, F. **Alegoria do patrimônio**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2014. 306 p.

CIAM. **Carta de Atenas**. 1933.

CIPRIANO, D. S. **A Transferência de Potencial Construtivo**: Incentivo à Conservação dos Edifícios Protegidos na Área Central de São Paulo (?). 2018. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2018.

CONSELHO DA EUROPA. **Declaração de Amsterdã**. 1975.

CULLEN, G. **Paisagem urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

D'ALMEIDA, C. H. A formação do regime de verdade da concessão do espaço urbano. Dos Projetos de Intervenção Urbana, previstos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo, ao desenho de sua aplicação na Concessão dos Terminais Municipais de Ônibus. *In*: **Symposium International Seminar Properties in Transformation Contemporary Brazil**, 2017.

DE FUSCO, R. **Dov'era ma non com'era**. Firenze: Alinea, 1999.

ESCRITÓRIO INTERNACIONAL DOS MUSEUS SOCIEDADE DAS NAÇÕES. **Carta de Atenas**. 1931.

FELDMAN, S. Patrimônio Cultural e a dimensão metropolitana. *In*: CYMBALISTA, R.; FELDMAN, S.; KÜHL, B. M. (orgs.) **Patrimônio cultural**: Memória e intervenções urbanas. São Paulo: Annablume, 2017.

GATTI, S. Das operações urbanas aos PIUs: Estratégias de intervenção para o Centro de São Paulo. *In*: **Anais do XVIII ENANPUR**. Natal: ANPUR, 2019.

GONÇALVES, C. S. **Restauração arquitetônica**: a experiência do SPHAN em São Paulo 1936-1975. São Paulo: Annablume, 2008.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes**. Do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

ICOMOS. **Carta de Veneza**. Veneza, 1964.

ICOMOS. **Carta de Washington**. Washington, 1986.

ICOMOS. **Declaração de Québec**. Québec, 2008.

ICOMOS. **Declaração de Xi'an sobre la estructura del entorno de las estructuras, sítios y areas patrimoniais**. Xi'an, 2005.

ICOMOS. **Princípios de La Valletta**. Paris, 2011.

KARA JOSÉ, B. **A popularização do centro de São Paulo**: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos. 2010. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2010.

KARA JOSÉ, B. **Políticas culturais e negócios urbanos**: a instrumentalização da cultura na revalorização do centro de São Paulo (1975-2000). São Paulo: FAPESP, 2007.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Harlow: Pearson, 2011.

KÜHL, B. M. **Preservação do patrimônio arquitetônico da industrialização**: problemas teóricos de restauro. 2006. Tese (Livre-Docência) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2006.

MENESES, U. T. B. A cidade como bem cultural: áreas envoltórias e outros dilemas, equívocos e alcance da preservação do patrimônio ambiental urbano. [Debate]. *In*: MORI, V. H.; SOUZA, M. C.; BASTOS, R. L.; GALLO, H. (orgs). **Patrimônio**: atualizando o debate, São Paulo: IPHAN, 2006.

MENESES, U. T. B. Os Usos Culturais da Cultura. *In*: YAZIGI, E. (*et al.*). **Turismo, espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: Hucitec, 1996, p: 88-99.

MORI, K. K. **Brasil**: urbanização e fronteiras. 1996. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1996.

MOTTA, L. O patrimônio urbanístico e seus usos sociais. *In*: PAES, T.; SOTRATTI, M. (orgs.). **Geografia, turismo e patrimônio cultural**. Identidades, usos e ideologias. São Paulo: Annablume, 2017.

NIGRIELLO, A. **Conservar para desenvolver** - estudo sobre o patrimônio urbano construído. 1987. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1987.

NOBRE, E. A. C. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano.** São Paulo: Annablume, 2019.

OEA. **Normas de Quito.** Quito, 1967.

PEIXOTO, P. Tudo o que é sólido se sublima no ar: políticas públicas e gestão do patrimônio. *In:* CYMBALISTA, R.; FELDMAN, S.; KÜHL, B. M. (orgs.) **Patrimônio cultural: Memória e intervenções urbanas.** São Paulo: Annablume, 2017.

PERETTO, F. T.; SANTORO, P. F.; OKSMAN, S.; MENDONCA, P. H. R. Quando a transferência de potencial construtivo virou mercado: o caso de São Paulo - SCHU *In:* **XV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo.** Rio de Janeiro: UFRJ / Even3, 2018.

PERETTO, F. T. **Transferência do Direito de Construir em São Paulo: Concepção e gestão no contexto do mercado de direitos de construir.** 2020. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2020.

RIVIÈRE D'ARC, H. Requalificar o século XX: projeto para o centro de São Paulo. *In:* BIDOUC-ZACHARIASEN, C. (coord.). **De volta à cidade: dos processos dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos.** São Paulo: Annablume, 2006, p. 265-293.

ROSSI, A. **A arquitetura da cidade.** 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001

RUBINO, S. Enobrecimento Urbano. *In:* FORTUNA, C.; LEITE, P. R. (orgs.) **Plural de cidade: novos léxicos urbanos.** Portugal: Almedina, 2015.

RUFINO, B. Do Zoneamento às Operações Urbanas Consorciadas: Planejamento Urbano e produção imobiliária na mercantilização do espaço em São Paulo (1970 - 2017). *In:* PEREIRA, P. C. X. (org.). **Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI.** São Paulo: FAUUSP, 2018.

SANTANA, D. **Do IGEPAC ao Território de Interesse da Cultura e da Paisagem.** Rio de Janeiro: Centro Lucio Costa-CLC. 10 Curso de Capacitação para Gestores de Bens Culturais, 2017. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Danielle%20de%20Santana.pdf>. Acesso em: 28 dez 2020.

SANT'ANNA, M. **A cidade-atração: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil dos anos 1990.** Salvador: EDUFBA-PPG-AU FAUFBA, 2017.

SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU. **Parcelamento, uso e ocupação do solo do município de São Paulo: Lei n. 16.402, de 22 de março de 2016; zoneamento ilustrado.** São Paulo: SMDU, 2016.

SÃO PAULO URBANISMO. **Diagnóstico Sócio-Territorial.** São Paulo: PMSP, 2017.

SILVA, H. M. B. Apresentação. *In*: BIDOUC-ZACHARIASEN, C. (coord.). **De volta à cidade**: dos processos dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006, p. 7-20.

SIZA, A. A cidade que temos. *In*: MORAIS, C. **01 textos**: Álvaro Siza Vieira. 2009c. Porto, Civilização, p. 19-21.

SMITH, L. **Uses of Heritage**. Nova York: Routledge, 2006.

SMITH, N. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia global. *In*: BIDOUC-ZACHARIASEN, C. (coord.). **De volta à cidade**: dos processos dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006, p. 59-87.

SOUZA, F. F. **A Batalha pelo Centro de São Paulo**: Santa Ifigênia, Concessão Urbanística e Projeto Nova Luz. São Paulo: Paulo’s Editora, 2011.

TOLEDO, B. L. de. **São Paulo**: três cidades em um século. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1981.

TONASSO, M. C. P. **Zonas de conflito?** Zoneamento e preservação do Patrimônio Cultural. 2019. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2019.

TOURINHO, A. de O. Paisagem Cultural em grandes centros: uma perspectiva para a intervenção urbana. *In*: **Anais do IV ENANPARQ**. Porto Alegre : PROPAR / UFRGS, 2016.

UNESCO. **The UNESCO Recommendation on the Historic Urban Landscape Report of the Second Consultation on its Implementation by Member States**. UNESCO World Heritage Center, 2019.

VILLAÇA, F. J. M. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1998.

VILLAÇA, F. J. M. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. T. R. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2010.

ZANETTI, V. Z. **Planos e projetos ausentes**: desafios e perspectivas da requalificação das áreas centrais de São Paulo. 2005. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2005.

Publicações periódicas

AMPARO, A.; MACHADO, A.; MARINO, A.; MAGRI, G.; MELLO, D.; MEOLA, L.; ROLNIK, R. A Cracolândia não diminuiu, só se espalhou. *In*: **Labcidade**. São Paulo, 11 jul. 2022. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/acoes-violentas-do-poder-publico-multiplicam-cracolandias-pelo-centro-de-sao-paulo/>. Acesso em: 12 jul. 2022.

CANAN, H.; SANTORO, P.; SOUZA, P. V.; STROHER, L.; ROLNIK, R. Plano para a região central aprovado pela Câmara Municipal de São Paulo é uma farsa. *In: Labcidade*. São Paulo, 25 ago. 2022. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/plano-para-a-regiao-central-aprovado-pela-camara-municipal-de-sao-paulo-e-uma-farsa/> Acesso em: 15 set 2022.

DEÁK, C. A cidade: do burgo à metrópole. *In: Espaço & Debates*. São Paulo, v.11, n.34, p. 113-119, 1991.

FREITAS, H. MP pede a suspensão de projetos de intervenção urbana na capital. *In: Veja São Paulo*. São Paulo, 9 set. 2022. Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/mp-pede-a-suspensao-de-projetos-de-intervencao-urbana-na-capital/>. Acesso em: 22 set. 2022.

Mercado imobiliário da cidade de São Paulo tem melhor maio dos últimos 17 anos, aponta Secovi-SP. *In: G1 Globo*. São Paulo, 24 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/06/24/mercado-imobiliario-da-cidade-de-sao-paulo-tem-melhor-maio-dos-ultimos-17-anos-aponta-secovi-sp.ghtml>. Acesso em: 13 set. 2021.

NAKANO, A. K.. A produção da “cidade oca” nos padrões recentes de verticalização e adensamento construtivo do município de São Paulo/The production of a “hollow city” in the recent patterns of verticalization and constructive densification of São Paulo municipality. *In: Oculum Ensaios*, v. 15, n. 1, p. 33-50, 2018.

NITO, M. K. da S. Entorno de bens tombados e desafios entre legislação, técnica e valores urbanos. *In: Revista arq.urb*, 26, 2019.

NITO, M. K. da S.; SCIFONI, S. O patrimônio contra a gentrificação: a experiência do Inventário Participativo de Referências Culturais do Minhocão. *In: Revista do Centro de Pesquisa e Formação* / N° 5, setembro 2017. Disponível em: <https://portal.sescsp.org.br/files/artigo/e41e4678/e25f/4759/adf4/75827c81fcb.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.

Prefeitura de SP assina contrato de concessão do Vale do Anhangabaú; reabertura está prevista para domingo. *In: G1 Globo*. São Paulo, 22 set. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/07/22/prefeitura-de-sp-assina-contrato-de-concessao-do-vale-do-anhangabau-reabertura-esta-prevista-para-domingo.ghtml>. Acesso em: 15 jun. 2022.

ROLNIK, R. Crise habitacional e mercado imobiliário bombando... Opa! *In: Uol*. São Paulo, 9 jul. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/columnas/a-cidade-e-nossa/2021/07/09/crise-habitacional-e-mercado-imobiliario-bombando-opa.htm>. Acesso em: 13 set. 2021.

SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO. Censo antecipado pela Prefeitura de São Paulo revela que população em situação de rua cresceu 31% nos últimos dois anos. *In: Capital SP.gov*. São Paulo, 23 jan. 2022. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/censo-antecipado-pela-prefeitura-de-sao-paulo-revela-que-populacao-em-situacao-de-rua-cresceu-31-nos-ultimos-dois-anos>. Acesso em: 01 nov. 2022.

SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO. Prefeitura de São Paulo sanciona lei que propõe incentivos fiscais para *retrofit* de prédios antigos da região central. In: **Capital SP.gov**. São Paulo, 21 jul. 2021. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-sanciona-lei-que-propoe-incentivos-fiscais-para-retrofit-de-predios-antigos-da-regiao-central>. Acesso em: 21 set. 2022.

SOMEKH, N. A construção da cidade, a urbanidade e o Patrimônio Ambiental Urbano: o caso do Bexiga, São Paulo. In: **Revista CPC**, São Paulo, n.22, p.220-241, jul./dez. 2016.

TOURINHO, A. de O. Transformações e permanências: desafios da política pública na operação urbana bairros do Tamanduateí em São Paulo. **Oculum Ensaios**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 45–62, 2017. DOI: 10.24220/2318-0919v14n1a3686. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/3686>. Acesso em: 1 ago. 2022.

ZANCHETI, S. M. Conservação Integrada e Planejamento Urbano: uma revisão. In: **Caderno de Estudos Sociais**. Recife: Volume 19 n.1, p.107-124, jan/jun. 2003.

Documentos jurídicos

BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. **Diário Oficial da União**: Legislativo, 5 de out. 1988.

BRASIL. Decreto-Lei n. 25/1937 (federal), de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **DOFC**, p. 24056. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=25&ano=1937&ato=b510zZE9odjpXT3c7>. Acesso em: 20 mar. 20.

BRASIL. Decreto n. 8.726, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.

BRASIL. Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). **Diário Oficial da União**: Executivo, 10 jul. 2001.

BRASIL. Lei Federal n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da presidência da república e dos ministérios, e dá outras providências (Ministério das Cidades). **Diário Oficial da União**: Executivo, 29 mai. 2003.

BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n.ºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

CONDEPHAAT. Parecer Técnico UPPH n. GEI-1472-2020, de 24 de junho de 2019. Processo 83800/2019. São Paulo: SEC, 2020. (Arquivo digital).

CONDEPHAAT. Parecer Técnico UPPH n. GEI-1232-2019, de 24 de junho de 2019. Processo 83800/2019. São Paulo: SEC, 2020. (Arquivo digital).

CONPRESP. Resolução n. 35 Conpresp, de 8 dez. 2015. Institui o “Selo de Valor Cultural da cidade de São Paulo”. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/re3515selovalorizacaoculturaldacidadespaulopdf_1558110194.pdf. Acesso em: 28 mar.2020.

Resolução Complementar Secretaria de Cultura e Economia Criativa (SCEC) n. 37, de 15 de setembro de 2021. Trata de diretrizes complementares do tombamento dos Jardins América, Europa, Paulista e Paulistano, consolidado pela Resolução SC 2 de 23 de janeiro de 1986 e pela Resolução SC 2 de 18 de janeiro de 1988.

Resolução CONAMA n. 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. **Diário Oficial da União**: 17 fev. 1986.

SÃO PAULO (Município). Decreto n. 56.901/2016, de 29 de março de 2016. Dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana. **Diário Oficial Cidade de São Paulo**: Executivo, p.1, 30 mar. 2016. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/Certificacao/Certificador.aspx?caderno=Diário%20Oficial%20Cidade%20de%20São%20Paulo&link=/2016/diario%20oficial%20cidade%20de%20osao%20paulo/marco/30/pag_0001_2USTE81B2H4P3e25LHH255SUoCM.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 48.137, de 07 de outubro de 2003. Altera a redação do artigo 137 do Decreto nº 13.426, de 16 de março de 1979, no que se refere à área envoltória dos bens imóveis tombados pelo CONDEPHAAT. **Diário Oficial**: Executivo, p.3

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 10.247, de 22 de outubro de 1968. Dispõe sobre a competência, organização e o funcionamento do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado, criado pelo Artigo 128 da Constituição Estadual e dá outras providências. **Diário Oficial**: Executivo, p.2.

SÃO PAULO (Município). Lei n. 10.032, de 28 de dezembro de 1985. Dispõe sobre a criação de um conselho municipal de preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental da cidade de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade**: Legislativo, p. 1.

SÃO PAULO (Município). Lei n. 17.844, de 14 de setembro de 2022. Aprova o Projeto de Intervenção Urbana Setor Central – PIU-SCE, institui e regulamenta a Área de Intervenção Urbana do Setor Central – AIU-SCE, estabelece parâmetros de uso e ocupação do solo específicos para o território, define o programa de intervenções do PIU-SCE e revoga a Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997. **Diário Oficial Cidade de São Paulo**: Executivo, p. 1, 15 set. 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17844-de-14-de-setembro-de-2022>. Acesso em: 23 set. 2022.

SÃO PAULO (Município). Lei n. 17.310/2020, de 28 de janeiro de 2020. Dispõe sobre a criação do Memorial dos Aflitos. **Diário Oficial Cidade de São Paulo**: Executivo, p. 1, 22 jan. 2020. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.paulo%20janeiro%2029%20pag_0001_5ffe7b43fd02foecoa211f5cbb986bb5.pdf&pagina=1&data=29/01/2020&caderno=Diário%20Oficial%20Cidade%20de%20São%20Paulo&paginaordenacao=100001. Acesso em: 5 jan. 2021.

SÃO PAULO (Município). Lei n. 12.349, de 06 de junho de 1997. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências (Operação Urbana Centro). **Diário Oficial da Cidade**: Executivo, p. 1.

SÃO PAULO (Município). Lei n. 8.328, de 2 de dezembro de 1975. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no município, nas zonas de usos especiais z8, cria novas zonas de uso, amplia zonas existentes e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade**: 03 dez. 1975, p. 1. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-8328-de-02-de-dezembro-de-1975/consolidado>. Acesso em: 5 mai 2021.

SÃO PAULO (Município). Lei n. 11.090, de 16 de setembro de 1991. Estabelece programa de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabaú, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade**: Executivo, p. 1.

SÃO PAULO (Município). Projeto de Lei n. 01-00712/2020, de 11 de novembro de 2020. Dispõe sobre aprovação do Projeto de Intervenção Urbana Setor Central – PIU SCE e instituição e regulamentação da Área de Intervenção Urbana do Setor Central – AIUSCE. **Diário Oficial Cidade de São Paulo**: Executivo, p. 74-82, 11 nov. 2020. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.cial%2520cidade%2520de%2520sao%2520paulo%20novembro%2011%20pag_0074_e_d_3_1_c_a_2_d_0_1_9_d_a_a_4_3_b_9_e_4_9_9_f_d_6_b_9_8_e_5_9_4_.pdf&pagina=74&data=11/11/2020&caderno=Diário%20Oficial%20Cidade%20de%20São%20Paulo&paginaordenacao=100074. Acesso em: 12 nov. 2020.

Materiais especiais

FERREIRA, J. S. W. **Relatório de Pesquisa LabHab**: Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat. Levantamento de Usos e Oportunidades Imobiliárias Brás e Glicério. LabHab-FAUUSP e SEHAB-PMSP, 2004.

Documentos disponíveis somente em suporte eletrônico

A mobilização de terras públicas e direitos de construir...para ter mais recursos para HIS 1?. Apresentação no Seminário PIU Setor Central, 6 de fevereiro de 2020. In: **Labcidade**. São Paulo, 11 fev. 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/16PRIjS7mBp8BMFisfArHJsPf3v9ln5Bl/view>. Acesso em: 29 out 2020.

CARTOGRAFIA NEGRA. **Projeto Cartografia Negra**. Disponível em: <https://cartografianegra.com.br/mapa/>. Acesso em: 2 out. 2021.

FÓRUM ABERTO MUNDARÉU DA LUZ. **Campos Elíseos Vivo**: Projeto Urbanístico e Social. Disponível em: https://mundareudaluz.files.wordpress.com/2018/04/completo_caderno-plano-alternativo-luz-r09-2018-04-10_web1.pdf. Acesso em: 23 out. 2020.

Google Maps / Google Street View. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/>. Acesso em: 10 mar. 2020.

Portal Geosampa. Disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx. Acesso em: 10 mar. 2020.

Portal Gestão Urbana. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2020.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Minuta de Projeto de Lei PIU Setor Central**. Disponível em: <https://participe.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/minuta-piu-setor-central>. Acesso em: 02 nov. 2020.

Projeto Centro Novo: uma visão para o Centro de São Paulo. Disponível em: <http://jaimelerner.com.br/wp-content/uploads/2017/12/Centro-Novo-Uma-Visão-para-o-Centro-de-São-Paulo.pdf>. Acesso em: 27 out. 2020.

REPEP. **Dossiê do Inventário Participativo Minhocão contra gentrificação**. 2019. Grupo de Trabalho Baixo Centro da Rede Paulista de Educação Patrimonial, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1TwSzyC6x4gnd9fGKuWQJg-AF7ciAvq7T/view?fbclid=IwAR2qZ8rPK2dBQs-fKpGTXLFXhkdMVRrRfDSSmIWtJ-grCFo2bZukQnDu8qU>. Acesso em: 2 out. 2021.

SÃO PAULO (Município). Planilha de emissão de Declaração de Transferência de Potencial Construtivo até novembro de 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamentos/RelatorioDeclarações-Novembro2020.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

SÃO PAULO URBANISMO. Apresentação Audiências Públicas. **Projeto de Intervenção Urbana Setor Central**. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/op_urbana_CENTRO/2020/PIUSC/PIU_SCE_Minuta-PL_20200211_compressed.pdf. Acesso em: 20 nov. 2020.

SÃO PAULO URBANISMO. **CEPAC**. Certificado de Potencial Adicional de Construção. São Paulo: PMSP, 16 mai. 2022. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19456. Acesso em: 28 out. 2022.

SÃO PAULO URBANISMO. **Consulta pública Minuta PIU Setor Central**. Disponível em: <https://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-setor-central/#/gestao>. Acesso em: 29 out. 2020.

SÃO PAULO URBANISMO. **Projeto de Intervenção Urbana Setor Central**. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-setor-central/>. Acesso em: 29 out. 2020.

TV FÓRUM. Vladimir Safatle explica como “a indiferença e falta de empatia absoluta” são projetos de Bolsonaro. São Paulo: Revista Fórum TV Fórum, 19 jun. 2022. 1 vídeo (26 min 44 seg). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=cbBK_N7MF78. Acesso em: 11 jul. 2022.

UNESCO. **The Historic Urban Landscape**. Disponível em: <http://www.historicurbanlandscape.com>. Acesso em: 2 out. 2021.

Zona de Ocupação Especial – ZOE. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/zona-de-ocupacao-especial-zoe/>. Acesso em: 13 jul. 2022.

APÊNDICE A - A LEI DO PIU-SCE SANCIONADA: GRATUIDADE DE OUTORGA E O DISCURSO DA TRANSFORMAÇÃO

Em 15 de setembro de 2022, o prefeito Ricardo Nunes sancionou a lei nº 17.844, implementando o PIU-SCE com algumas alterações em relação ao PL nº 712/2020, documento analisado no Capítulo 2 desta dissertação. A lei sancionada estabelece articulação com a lei de *retrofit* “Programa Requalifica Centro”, de modo que a requalificação de edificações anteriores ao Código de Obras de 1992 está sendo estimulada por meio tanto de isenções fiscais atreladas ao IPTU quanto do bônus equivalente de *retrofit*. Não obstante, a principal alteração que atraiu a atenção da opinião pública foi a gratuidade da OODC por cinco anos a partir da vigência da lei para o Setor Centro Histórico, compreendendo os distritos Sé e República, e para um perímetro no distrito de Santa Cecília, mais especificamente nos Campos Elíseos, região da chamada “cracolândia” (SÃO PAULO Município. Lei nº 17.844, de 14 de setembro de 2022):

§ 2º No perímetro formado, ao norte, pelas alamedas Eduardo Prado, Dino Bueno, Ribeiro da Silva e Cleveland, e pela Rua Mauá, ao leste, pela Rua Casper Líbero e pela Avenida Ipiranga, ao Sul, pelas avenidas São João e Duque de Caxias, e, por fim, a oeste, pelas ruas Guaianases, Helvetia e pela Avenida Rio Branco, será aplicável o Fator de Planejamento (Fp) igual a 0, em até 5 (cinco) anos da vigência desta Lei, aplicando-se, após, o Fator de Planejamento previsto para a Área de Transformação à qual o perímetro está inserido.

A medida torna evidente o interesse pela transformação da área, o que se demonstra, ainda, nos discursos que sucederam o sancionamento da lei. Com relação ao Setor Centro Histórico, o aumento dos CAs máximos em boa parte do perímetro, somada à gratuidade de outorga que já ocorria no contexto da OU Centro¹, preocupam no sentido de que o mercado imobiliário, agora aquecido, possa alterar significativamente as paisagens desta área. No que tange à região dos Campos Elíseos, reforça a reflexão, feita no Capítulo 3, de que a ausência de parâmetros no Projeto abre margem para maior desregulação, e acentua a preocupação com a questão social e de saúde pública, agravada pelas recentes ações policiais violentas. Assim, a principal mudança na lei sancionada corrobora o entendimento mais abrangente da dissertação de que o Projeto nada mais é do que um estímulo à transformação, com o patrimônio cultural a reboque, bem como a questão do acesso à moradia digna. Esses importantes temas, que ao longo das últimas décadas se tornaram essenciais na agenda das políticas urbanas para a área central, ficaram como acessórios no PIU-SCE, utilizados como fatores de legitimação

1 Na OU Centro havia gratuidade de outorga para empreendimentos residenciais, visando a atrair o mercado imobiliário e o adensamento.

do Projeto, sem diretrizes e medidas concretas. O poder público tem se empenhado em divulgar a intenção de atrair cerca de 220 mil novos habitantes para o centro, mas quem serão eles? Conforme análise do LabCidade (CANAN, H., *et al.*, 2022):

A principal “solução” apresentada era estimular a produção habitacional de mercado através de incentivos, uma reedição da fórmula fracassada da Operação Centro, que gerou uma onda de studios e apartamentos compactos com os preços de metro quadrado mais caros da cidade. São imóveis que servem para abrigar um perfil restrito de moradores de classe média (solteiros, casais, estudantes) e novos negócios de aluguéis temporários (*airbnb* e similares), ignorando a diversidade social e de demandas habitacionais da cidade.

O objetivo central de adensamento populacional e construtivo no PIU-SCE reforça o que já vem acontecendo na área: como visto ao longo da dissertação, o centro já está recebendo mais moradores e existe uma dinâmica imobiliária crescente. Nesse sentido, o Projeto fortalece a abertura de frentes de exploração de um mercado imobiliário que não precisaria de mais estímulos para intervir na área. Este cenário é distinto do contexto de aplicação da agora antiga OU Centro, mas os objetivos de adensamento e valorização imobiliária permanecem, reforçando a continuidade de interesses entre as duas propostas e o aprofundamento da atuação neoliberal nos planos e projetos urbanos. Não por acaso, falas de agentes do poder público de que este é um Projeto de transformação e não de arrecadação² sintetizam bem os interesses em jogo: o mercado imobiliário operará a “desejada” transformação e o Estado se exime de promover intervenções pois sequer arrecadará recursos para isso.

Em 25 de março de 2022, foi aprovada a lei nº 17.332, nomeada “Triângulo SP”. Nela, constam diretrizes e estímulos ao uso comercial, corporativo e de serviços no perímetro do Triângulo Histórico, objetivando expandir a ocupação da área e os períodos de atividades para além do horário comercial, incluindo as noites e finais de semana. Estão previstos planos para iluminação pública, requalificação dos espaços livres, incentivo à ocupação de edifícios subutilizados e de implementação de espaços de *coworking* público. Para tanto, há previsão de isenção de IPTU e descontos em impostos, além de isenção de taxas e facilitadores para instalação de novos estabelecimentos e serviços. Mais uma vez, nota-se uma retomada de interesses do poder público sobre o centro da cidade, com sentido de transformá-lo.

Esse recente conjunto de leis aprovadas aponta não só para uma busca por atrair o mercado imobiliário propriamente, mas também por atrair investimentos nesta área a partir da lógica da financeirização, de modo que alguns pesquisadores têm utilizado o termo “complexo imobiliário financeiro” para nomear esse conjunto de forças dominantes que operam no território. A intenção do poder público em atrair

para a área central esse complexo fortalece a inserção do centro paulistano na rota dos fluxos de capitais especulativos financeiros, tema que poderá ser aprofundado em futuras pesquisas. Novas investigações poderão, ainda, verificar os impactos destas leis que, apesar de aprovadas, demandam tempo para revelar seus reais efeitos.

No que tange ao instrumento do PIU, entre idas e vindas com o MP, o órgão havia ajuizado solicitação de suspensão deste e de todos os PIUs em elaboração e já regulamentados na cidade até a revisão do Plano Diretor³. É, portanto, indicativo das grandes inseguranças e irregularidades que este instrumento tem trazido na sua aplicação e que demandarão novos estudos e análises, caso se consolide no território e no quadro regulatório da cidade. Um outro ponto é que, em reunião do CONDEPHAAT no dia 31 de outubro de 2022, a RAE Luz-Campos Elíseos foi arquivada, reforçando a prevalência do planejamento, ou da (des)regulação, sobre os estudos técnicos dos órgãos de preservação. O desfecho aponta que mesmo propostas de articulação entre os campos, com mais restrições, mas longe de inviabilizarem transformações, não interessam. Assim, o cruzamento entre a gratuidade de outorga para o setor da chamada “cracolândia” e o arquivamento do estudo da RAE Luz-Campos-Elíseos não parece mero acaso.

3 Conforme noticiado em “MP pede a suspensão de projetos de intervenção urbana na capital”: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/mp-pede-a-suspensao-de-projetos-de-intervencao-urbana-na-capital/>. Acesso 22 set. 2022.

APÊNDICE B - LINHAS DO TEMPO

patrimônio cultural

1933 - Carta de Atenas

- concepção de cidade funcional para resolver conflitos urbanos
- equilibrar habitação, trabalho, lazer e circulação
- relevância do patrimônio histórico das cidades: valores arquitetônicos de edifícios isolados ou de conjuntos urbanos; validade de alterações em ambiências de monumentos históricos em prol de maior qualidade dos espaços e do equilíbrio das funções urbanas; diante de repetições de edificações, salvaguardar um exemplar de "maior valor"; não empregar estilos do passado.

1937 - instituição do tombamento em esfera nacional - Decreto-

Lei nº 25/1937 pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico

Nacional (SPHAN), posteriormente Instituto do Patrimônio

Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)

1936 - criação do Departamento Municipal de Cultura

- desmembrado em 1947 pelo então prefeito Prestes Maia

planejamento urbano

1930 - Plano de Avenidas

- nova estrutura viária
- diretrizes de zoneamento e desenvolvimento urbano - não implementadas

final da década de 1930 - construção do Viaduto do Chá

1947 - criação do Departamento de Urbanismo

- anteprojeto de lei geral de zoneamento

ciclos de conferências e debates (ZANETTI, 2005, p.93)

1949 - ciclo de conferência organizado pelo Departamento de

Urbanismo: "O loteamento clandestino é o principal problema"

território | sociedade

1930 - início da implementação do Plano de Avenidas

- anel viário ao redor do Centro Antigo que conformou a área central, composta pelos bairros contíguos, hoje nomeados bairros centrais
- *boom* imobiliário no centro - adensamento populacional e verticalização
- transferência das elites da região do triângulo histórico para bairros centrais como Campos Eliseos
- transferência das "funções urbanas de um lado do Vale do Anhangabaú para o outro. A região da Praça da Sé passa então a ser designada como Centro Velho, enquanto o lado República passa a ser o Centro Novo" (KARA JOSÉ, 2007, p.30)

1930-1940

1940-1950

1950-1960

1956 - Plano SAGMACS (Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais)

1957 - estudo da "Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista"

- congestionamento da área central como problema a ser solucionado por meio da criação de novas centralidades: defesa da descentralização administrativa e deslocamento das funções centrais como solução para os problemas de congestionamento do centro

deslocamento das atividades terciárias em direção ao quadrante Sudoeste - Avenida Paulista

patrimônio cultural

1964 - Carta de Veneza

- valores monumental e de autenticidade
- revisão da Carta de Atenas
- cita "grandes criações" e também "obras modestas" que tenham adquirido valor cultural ao longo do tempo
- manutenção permanente como principal medida para a conservação dos monumentos
- parâmetros para restauração: distinguibilidade, estudo arqueológico e histórico, respeito à escala do bem e ao seu entorno, documentação do processo de restauro
- inclusão do tecido urbano como passível de ser preservado, para além de monumentos e edifícios isolados

1967 - Normas de Quito

- voltada para cidades latinoamericanas
- importância do entorno para o bem cultural, seja ele um contexto urbano ou natural
- monumento nacional deve cumprir função social
- planejamento urbano deve integrar conjuntos urbanos ou ambientais - solução conciliadora
- bens culturais devem ser recuperados para favorecer desenvolvimento econômico local e nacional
- "A restauração termina onde começa a hipótese, tornando-se, por isso, absolutamente necessário em todo trabalho dessa natureza um estudo prévio de investigação histórica".
- defesa de isenções fiscais como compensação para as limitações ao direito de propriedade do bem preservado por motivo de utilidade pública

- parâmetros para valorização de uma zona histórica ambiental

1968 - instituição do tombamento em esfera estadual - Lei nº 10.247/1968 CONDEPHAAT

planejamento urbano

1968 - Plano Urbanístico Básico (PUB)

- diagnósticos abrangentes da vida urbana
- considerado, junto ao Plano Diretor de 1971, os primeiros planos a considerarem a preservação e a valorização de bens e paisagens de interesse histórico e cultural para estímulo de atividades turísticas
- não implementado

território | sociedade

- sistema de bonde desativado - sistema de ônibus assume protagonismo e aumenta demanda por terminais rodoviários na área central
- a partir de 1960: perda de população dos bairros centrais históricos (Brás, Campos Eliseos, Santa Ifigênia); aumento de cortiços mesclados com habitações para camadas de renda média baixa, próximo à oferta de empregos, atividades comerciais e de serviço em expansão.
- a partir de 1965: intensificação de intervenções em infraestrutura de transportes - vias expressas, semiexpressas e metrô, visando à reestruturação que conferiria à cidade seu caráter metropolitano.

1968 - 1971 - construção do Complexo viário de ligação Leste-Oeste

- Elevado Costa e Silva (Minhocão), intervenções rodoviaristas Parque Dom Pedro II, viaduto sobre a Praça 14 Bis, elevados sobre a Bela Vista, Liberdade e Glicério, remodelação Praça Roosevelt

1967 - Reforma Tributária

- favorecimento das finanças do Município propiciam grandes obras

Ditadura Civil-Militar

- forte presença do Governo Federal nos investimentos em infraestrutura de transportes e na produção imobiliária
- ausência de esferas de representação e de participação da sociedade

patrimônio cultural

1971 - criação do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico e Cultural do Município (CONDEPAM)

- subordinado à antiga Secretaria de Educação e Cultura
- curta duração; não se consolidou

1975 - criação da Secretaria Municipal da Cultura (SMC) e do Departamento de Patrimônio Histórico (DPH), atrelado a esta

- "Projeto Centro: Edifícios de Valor Histórico e Paisagístico" (PR.025/02)
- encomendado pela COGEP
- levantamento de bens de valor histórico e paisagístico
- resulta em "Lista dos bens culturais dignos de preservação no Centro de São Paulo"

1975 - Declaração de Amsterdã

- reabilitação de bairros antigos: restauração, planejamento e conservação dos bens; prever incentivos fiscais para proprietários particulares dos bens protegidos
- incentivo a programas de educação para reconhecimento e valorização do patrimônio arquitetônico
- proteção global de conjuntos - cidades históricas, bairros urbanos antigos e aldeias tradicionais (incluindo parques e jardins históricos) complementando proteção pontual de monumentos e sítios isolados

- importância de coordenar regras especiais dos bens protegidos com regras gerais do planejamento: "a conservação do patrimônio arquitetônico é um dos objetivos maiores do planejamento das áreas urbanas e do planejamento físico territorial"
- importância dos inventários de "construções, conjuntos arquitetônicos e sítios, com delimitação das zonas periféricas de proteção": Difundi inventários como prática em escala regional e local para ordenação do espaço e planos urbanos, articulando conservação e planejamento por meio da determinação de atividades econômicas que inibem o povoamento de áreas degradadas
- descentralização e reconhecimento das culturas locais, com o apoio da opinião pública e a participação da sociedade "desde os inventários até as tomadas de decisões"
- necessidade de intervenção do Poder Público para moderar a valorização do solo e da edificação conservada e restaurada, fixação de tetos para os aluguéis e alocação de indenizações de moradia aos locatários para diminuir diferença entre velhos e novos aluguéis e perfil de ocupação
- "As diretrizes do planejamento deveriam desencorajar a densificação e promover antes a reabilitação do que uma renovação, após demolição."

1976 - tombamento da edificação da antiga Escola Normal Caetano de Campos na Praça da República

1977 - "Programa Toledo/Lemos para a preservação de bens culturais arquitetônicos da área central de São Paulo"

- introduziu a ideia do instrumento de Transferência de Potencial Construtivo (TPC), a partir do conceito de Solo Criado, baseado no *Space Adrift*

- **formação do quadro técnico do DPH**
 - **levantamento para a identificação de bens culturais representativos na Zona Metró Leste (ZML-1)**

- encomendado pela COGEP e pela Companhia de Metrô
- parte dos bens foram incorporados à Z8-200, maior parte não foi incorporada por pressão dos proprietários de grandes glebas da região

planejamento urbano

1970 - Plano Metropolitanano de Desenvolvimento Integrado

1971 - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)

- plano viário + zoneamento
- classificação de usos especiais sujeitos a preservação ou controle específico

1971 - criação da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), -

Lei Municipal nº 7.670

- "tinha como objetivo principal o replanejamento e a intervenção no espaço urbano e se cindiu em 2010 nas empresas São Paulo Urbanismo – SP-Urbanismo e São Paulo Obras – SPObras" (https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/empresa/index.php?p=19437 acesso 03/jul/2021).

1972 - aprovação da Lei Geral de Zoneamento da cidade de São

Paulo

- inclusão de zonas especiais Z8

1972 - criação da Coordenadoria Geral do Planejamento

(COGEP)

1973 - criação da Região Metropolitana de São Paulo

1974 - Plano de Renovação Urbana da Bela Vista e estudo

urbanístico do escritório Rino Levi para o bairro da Luz - Z8-007 (ambos bairros enquadrados em Z8)

1975 - regulamentação da Z8-200: Lei Municipal n.8.328

- regulamentação o uso especial de preservação de bens imóveis

· incorpora quase toda a "Lista dos bens culturais dignos de preservação no Centro de São Paulo" ao Quadro 8B de Imóveis Enquadrados na Zona de Uso Z8-200

1976 - Política de Desenvolvimento da Área Central - Cogep

1976 - Plano Integrado da Área Central - Cogep

território | sociedade

- perda das atividades industriais/produtivas, aumento das atividades terciárias

· a partir de 1975: desaceleração da reestruturação urbana a partir do Sistema Viário e de Transportes urbanos; ênfase na operação do sistema já implantado e no zoneamento; intervenções de requalificação da área central visando a reverter a degradação ambiental

- crescimento do mercado informal no Centro Velho e nas vias principais de conexões entre terminais rodoviários
- progressiva desvalorização dos imóveis

1972 - 1978 - construção da estação Sé do metrô

- descaracterização da antiga Praça da Sé e do tecido urbano de seu entorno com demolições de quadras inteiras e edifícios como o Palacete Santa Helena (1972) e o Edifício Mendes Caldeira (1975)

1975 - manifestação da opinião pública pela preservação do edifício da antiga Escola Normal Caetano de Campos na Praça da República

1975 - Plano de Revitalização do Centro - obras pontuais que não conformaram um conjunto propriamente, das quais se destaca:

1976 - implantação de calçamento no centro

- ocupação do comércio ambulante (contexto de perda das atividades industriais/produtivas em São Paulo, aumento das atividades terciárias)

1976-1977 - reabilitação do Edifício Martinelli

- desapropriação pela Prefeitura e restauração para abrigar secretarias municipais. Edifício se encontrava encortiçado.

1974-1976 - reconstrução do Pátio do Colégio

Restauração do Viaduto do Chá

1979 - 1982 - construção da estação República do metrô;

remodelação ou reconstrução de praças do metrô

patrimônio cultural

1982-1983 - formulação da metodologia do Inventário Geral do Patrimônio Ambiental e Cultural Urbano de São Paulo (IGEPAC) pelo DPH

- ideia de registro e documentação de maneira sistemática e continuada por todo o território do município para subsidiar intervenções urbanas, indicando o que deveria ser preservado e o que poderia ser alterado
- opera até 2003

1985 - criação do Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental de São Paulo (CONPRESP), Lei Municipal n. 10.032

1985 - tombamento estadual da Casa Modernista da Rua Santa Cruz

1986 - Carta de Washington

- reconhecimento de todas as cidades do mundo como históricas, por serem a materialização da diversidade das sociedades
- direcionada aos centros e bairros históricos de cidades pequenas e grandes, que sofreram alterações significativas e degradação com o tipo de urbanização promovida pela industrialização

- complementar à Carta de Veneza (1964)

- valores do caráter histórico das cidades a serem

preservados e que garantem sua autenticidade: traçado urbano; parcelamento; relações entre espaços urbanos construídos, abertos e verdes; "forma e aspecto das edificações (**interior e exterior**)" -

grifo nosso; relações da cidade com entorno natural ou criado pelo homem; diversas vocações da cidade ao longo do tempo

- restauro e conservação das edificações devem respeitar

princípios e métodos da Carta de Veneza

- estudos preliminares devem anteceder o planejamento para a conservação das cidades e áreas urbanas históricas

- "A conservação das cidades e bairros históricos implica a manutenção permanente das áreas edificadas"

1988 - consolidação do CONPRESP, Lei Municipal n. 10.032

- tombamento em esfera municipal

planejamento urbano

1979-1982 - Plano Pró-Centro

- elaborado pela Emurb
- propostas de intervenção: reurbanização do Vale do Anhangabaú, do Parque Dom Pedro II, mais calçadas, restauração do Viaduto Boa Vista e empreendimento comercial no Largo São Francisco

- não executado

1983 - PDDI II

1984 - primeira regulamentação da Transferência do Direito de Construir (TDC) - Lei n. 9.725

- imóveis cedentes: enquadrados na Z8-200
- imóveis receptores: lineiros ao(s) imóvel(eis) cedente(s)
- isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e taxas municipais para imóveis preservados de uso residencial
- baixa adesão

1985 - primeira formulação do mecanismo da Operação Urbana - Plano Diretor Lei n.

- não implementado

1985 - primeira formulação do mecanismo da Operação Urbana - Plano Diretor gestão Mário Covas

- não implementado

1988 - Lei n. 10.598

- concede desconto de 50% no IPTU por até dois anos para imóveis restaurados, sendo protegidos ou não
- baixa adesão

território | sociedade

1979 - 1982 - construção da estação República do metrô

1981 - implementação parcial da proposta vencedora do concurso público nacional para a reurbanização do Vale do Anhangabaú, coordenado por Jorge Wilhelm

1982 - demolição de três dos últimos casarões da Avenida

Paulista

- informação de que poderiam ser tombados estimulou que seus proprietários as demolissem para não desvalorizar seus preços de venda em função das restrições do possível tombamento
- repercussão na imprensa
- apontado como indutor da regulamentação da TDC

1985 - tombamento estadual da Casa Modernista da Rua Santa

Cruz

- contestação por parte do proprietário da casa promoveu decisão judicial inédita até então: indenizar o proprietário pelo tombamento
- apontado como marcadador da transformação nas práticas de salvaguarda na medida em que a preservação atrelou-se à necessidade de indenização ou compensação na lógica da criação de mais-valia para imóveis preservados, ao invés do patrimônio se atrelar à "função social da propriedade, que não gera direito à indenização ou compensação, e sim obrigações para o Estado e proprietários" (SANT'ANNA, 2017, p.184)

1985 - Projeto Luz Cultural - Secretaria de Cultura do Governo do Estado

- recuperação da Praça Fernando Prestes e do Jardim da Luz, e intervenções nos edifícios da Pinacoteca do Estado, Museu de Arte Sacra, Mosteiro e Quartel da Luz - desenvolvidas e finalizadas na década seguinte

- demolição da antiga Usina da Luz para ampliação de via

- obras menores, de recuperação, reaproveitamento e

- organização dos equipamentos culturais, por meio de roteiros -

"redescoberta" dos equipamentos culturais para viabilização para o turismo e como irradiadores de desenvolvimento urbano na região

- parcialmente implementado

- não logrou atrair o interesse do mercado imobiliário; custos foram todos assumidos pelo Governo do Estado

1987 - projeto viário para alça de acesso à Avenida 23 de maio

- demolição de imóveis enquadrados previamente em Z8-200 e encortçados. Os imóveis foram desenquadrados da zona de preservação de maneira arbitrária e demolindo, revelando antigos arcos da Rua Jandaia

- preservação dos "Arcos do Jânio" em detrimento do uso e edificação habitacional

1988 - obras do túnel 23 de maio - Morumbi

obras a partir de 1987 indicam um "retorno da visão rodoviária para o Centro e flexibilização das leis urbanísticas" (KARA JOSÉ, 2007, p.68)

patrimônio cultural

1997-2001 - coordenação do Programa Monumenta pelo DPH

- programa do Governo Federal que destinava verba para a recuperação de bens em Áreas de Projeto determinadas. Em São Paulo, a região da Luz é selecionada como Área de Projeto por concentrar bens tombados na esfera federal, o que era exigência do programa

- enfoque no uso habitacional sobretudo do bairro da Santa Efigênia e na recuperação do Jardim da Luz

- década de 1990 deflagra mudanças na perspectiva em relação aos programas de recuperação do patrimônio histórico urbano.

"Tradicionalmente vinculada a financiamentos para desenvolvimento do turismo, a preservação de conjuntos históricos passou a ser vista, especialmente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como deflagradora de revalorização imobiliária em áreas centrais" (KARA JOSÉ, 2007, p.25).

1989 - 1991 - Concurso Nacional de ideias para Renovação Urbana e Preservação do Bairro do Bixiga

- organizado conjuntamente por Emurb, Sehab, SMC, AP-Sé, IAB-SP, SASP e o júri envolvia arquitetos, historiadores, geógrafos, técnicos da Cohab

· fomento à participação social por meio de atividades que determinariam, por decisão coletiva, o programa a ser implantado

· "preservar renovando" e "renovar preservando"

- Projeto de Lei foi enviado à Câmara em 1992, mas não foi aprovado

· gerou grande mobilização local e embasou o tombamento da Bela Vista, "cujo pedido partiu de iniciativa popular em 1990" (SOMEKH, 2016, p.235) - resoluções Compresp - Resolução 11/90, substituída pela Resolução 01/93, que definiu manchas especiais de preservação.

1995 - Política Cultural para a Requalificação Urbana da Região

da Luz, que envolveu uma série de restaurantes e reformas como a da Pinacoteca do Estado, a instalação do Complexo Cultural Estação Júlio Prestes e Sala São Paulo, a restauração do Mosteiro da Luz, entre outros

- Pólo Luz

- busca incorporar as críticas à ideia da cultura como irradiadora de transformações na região da Luz e incluir intervenções de infraestrutura urbana na proposta, com a articulação entre a linha de trem da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) com a nova linha 4-amarela do metrô, que se encontravam na estação da Luz, relacionando intervenções de recuperação de bens com infraestrutura urbana. Entretanto, Kara-José (2007) avalia que a proposta não se diferenciava tanto das anteriores, pois inclusive agentes envolvidos na elaboração do projeto nomeavam as intervenções de "âncoras" que ainda visavam à valorização fundiária por meio de intervenções pontuais. O Pólo Luz foi viabilizado por meio da Secretaria do Estado da Cultura e concomitantemente ao Programa Monumenta, do governo federal.

planejamento urbano

1991 - Operação Urbana Anhangabau - Lei Municipal n. 11.090

- objetivos: obtenção de recursos com privados para a execução de túnel sob o Anhangabau por meio de flexibilização da legislação urbanística com enfoque no coeficiente de aproveitamento aumentado, na transferência de potencial construtivo de imóveis preservados e cessão onerosa; reurbanização do Vale; implantação de mobiliário; obras de manutenção e microdrenagem; incentivar preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano; promover melhor aproveitamento dos imóveis subutilizados
- estoque de 150.000m² de potencial construtivo adicional disponibilizado
- pouco interesse do capital privado; obras do túnel financiadas pelo Poder Público

1991 - Operação Urbana Parque Dom Pedro II

- não implementada

1993 - criação do Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo (ProCentro) e Comissão ProCentro

- caracterizado como um "braço" da Associação Viva o Centro, acabou se resumindo ao incentivo à recuperação de fachadas, apoio à restauração de alguns monumentos e reformulação de alguns terminais de ônibus (SANT'ANNA, 2017, p.195)

1997 - Operação Urbana Consorciada Centro - Lei Municipal n. 12.349

- antigo perímetro da ProCentro incorporada quase totalmente como Área de Especial Interesse
- objetivos: promover requalificação funcional do Centro, também influenciada pela ação da Associação Viva o Centro; valorização imobiliária; adensamento - atrair moradores para centro esvaziado

· aumento dos incentivos e do perímetro em relação à Operação Urbana Anhangabau; Coeficiente de Aproveitamento aumenta de 4 para 6 para usos residencial e misto, para 12 para garagem e instalações hoteleiras, sem necessidade de pagamento de outorga onerosa, estabelecimento de área não computável e dispensada de estacionamento para usos como salão de festas, cinemas, teatros, auditórios, museus, creches, fruição pública, · nova implementação da Transferência de Potencial Construtivo, mais vantajosa aos proprietários de bens tombados do que a da OU Anhangabau, possibilitando a venda do potencial construtivo para fora do perímetro da Operação

- ainda assim, pouco interesse do capital privado

1997 - "Lei das Fachadas" - Lei Municipal n. 12.350

- isenção de IPTU por dez anos para proprietários ou patrocinadores de restaurantes de fachadas de imóveis preservados dentro do perímetro da Área de Especial Interesse prevista na OUC Centro; "certificado de isenção" poderia ser utilizado em outros imóveis que não o preservado - o que é revisto a partir de 2001, junto a outros parâmetros

1998 - Programa de Atuação em Cortiços (PAC)

- elaborado pela CDHU, por meio de empréstimo do BID
- prevê oferta de moradia para habitantes de cortiços por meio de construções novas ou de reabilitação de imóveis encortiçados

território | sociedade

· início da década marcado pelo esvaziamento populacional do Centro, pela degradação do espaço público e desvalorização fundiária, paralelamente à disponibilidade de infraestrutura consolidada, como transporte público, e altos índices de empregos

1989 - 1992 - Prefeitura realiza, por meio da Secretaria Municipal da Cultura, restauros dos edifícios Teatro Municipal, Biblioteca Mário de Andrade, Casa das Marquês de Santos, Palácio das Indústrias (para o qual migra sua sede). Projeto urbano Bulevar São João e finalização Vale do Anhangabau

1990 - 1992 - Projeto "Eixo Sé-Arouche" - Decreto n. 29.851

- referência no projeto "Corredor Cultural" do Rio de Janeiro
- implementado parcialmente
- anúncios remanejados na área de intervenção por meio da aplicação de multa
- comerciantes das ruas de interferência arcaíram com custos de remanejamento de anúncios, recomposições de fachadas e vegetação nos espaços públicos; Prefeitura arcou com custos de recomposição de calçadas, iluminação e paisagismo; não se utilizou incentivos fiscais, apenas isenção de IPTU para imóveis preservados no perímetro de intervenção
- considerada a primeira intervenção na área do Centro Velho a ter o patrimônio como foco

1991 - fundação da Associação Viva o Centro

- agentes envolvidos: empresários do setor financeiro, advogados, acadêmicos, representantes do setor público e proprietários de imóveis da área central
- objetivos: elaboração de diagnósticos e sugestão de políticas públicas para revalorização do centro (à época tendência nos países centrais) inicialmente por meio da sua afirmação como centro metropolitano e, ao longo dos anos 2000, pela sua viabilização para o turismo e recuperação de funções que marcariam também a alteração do perfil de uso, notadamente popular
- colaboram para projetos e iniciativas como o Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo (ProCentro - 1993), Lei das Fachadas, Operação Urbana Centro, planos para a região da Luz, Seminário Internacional Centro XXI (1995) - preparatório para encontro global "Habitat II", organizado pela ONU

a partir de 1990 - diversas intervenções de requalificação e renovação de edifícios para uso cultural

- com recursos de leis de incentivo à cultura

obras de reabilitação arquitetônica pontuais: Concurso Centro Cultural dos Correios (1995); Centro Cultural Banco do Brasil (2000); reforma da Pinacoteca do Estado (1993-1998); reforma do Teatro São Pedro (1998); reforma Sala São Paulo-Estação Júlio Prestes (1997-1998); integração Centro - Metrô e CPTM - Estação da Luz, Brás e Barra Funda

1996 - Concurso Nacional de ideias para um Novo Centro de São Paulo - Sehab-ProCentro

intensificação de ações que articulam restauração do patrimônio histórico, criação de centros culturais e requalificação urbana - inserção do discurso da "cidade mundial", com referências no processo de renovação urbana de Barcelona

ocupações por moradia em edifícios abandonados ou subutilizados no centro ganham força - disputa pelo território frente às ações generificadoras do poder público

- enfoque do poder público em investimentos que reforçavam o uso cultural em detrimento de políticas habitacionais estímulo organização de movimentos por moradia e ações de ocupação de edifícios vazios ou subutilizados na região central

patrimônio cultural

2008 - Declaração de Québec

- importância do entorno para os bens culturais é aprofundada no conceito de "espírito do lugar", que articula os valores tangíveis e intangíveis, além de indicar a necessidade de que as novas intervenções reconheçam e estejam em sintonia com os valores do contexto em que se inserem
- "Como as ameaças ao espírito do lugar são especialmente poderosas entre grupos minoritários, sejam nativos ou recém-chegados, recomendamos que estes grupos sejam os primeiros e mais importantes a se beneficiar de políticas e práticas específicas".

planejamento urbano

2001 - Plano Reconstruir o Centro

- inclui o Programa Morar no Centro e os Perímetros de Reabilitação do Habitat (PRIH) - nova abordagem no tratamento do déficit habitacional: se antes o Poder Público só enfrentava a questão por meio da produção de novas unidades habitacionais em regiões periféricas, a partir de então passava a pensar a viabilização de instrumentos para locação social, recuperação e retrofit de edifícios para adaptação ao uso residencial
- reduzido para conseguir recursos do BID - torna-se o Programa de Reabilitação do Centro

2002 - Plano Diretor Estratégico

- criação das Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPECs)
- 2002 - Programa de Reabilitação do Centro
 - para lograr adquirir os recursos do BID, reduziu diretrizes e focou em "programas motores" de intervenções de zeladoria e urbanísticas, que atrairiam investimentos privados
 - Programa Morar no Centro incorporou segmentos de renda média e se concentraram os Perímetros de Reabilitação do Habitat (PRIH) no entorno imediato do centro

2003-2004 - Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH)

- estudo contratado pela SEHAB e feito pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LABHAB) em conjunto com o Laboratório Paisagem, Arte e Cultura (LABPARC) da FAU USP de levantamento da situação habitacional de perímetros concentrados como Brás e Glicério, com abordagem multidisciplinar que trazia análise e caracterização das edificações pré-existentes e sistematização de diretrizes para a preservação em especial dos aspectos exteriores e de composição na paisagem urbana desde a rua

2003-2004 - Programa Ação Centro

- não executado
- transformado no Projeto Nova Luz, também não executado

2005 -2008 - Programa de Parcelamento Incentivado

- renegociação de dívidas de IPTU e descontos

2009 - Projeto Urbanístico Específico (PUE) Nova Luz

- financiamento Programa BID
- enfoque em intervenções de requalificação do espaço urbano, voltado a usos e ocupantes distintos de grande parte da população residente e dos usos consolidados na área
- concessão urbanística
- desapropriações de terrenos feitos com verba da conta segregada da OUC Centro. Terrenos seguem sem uso - projeto não implementado

território | sociedade

2000 - Fórum Centro Vivo

- atores: movimentos populares urbanos, pastorais, sindicatos, ONGs, entidades de defesa de direitos humanos, de educação e cultura
- ações: reuniões periódicas, realização de seminários de capacitação de assuntos relacionados às demandas sobre o Centro como moradia popular, realização de debates de políticas públicas e elaboração de documentos de análises e propostas para o Centro no sentido de contribuir para ou se contrapor a decisões da gestão municipal para este território

2001 - movimentos sociais passam a fazer parte da Comissão

Procentro

- consolidação da luta por moradia popular - pressão para resolução do déficit habitacional pelo Poder Público

consolidação da luta por moradia popular - pressão para resolução do déficit habitacional pelo Poder Público

2002 - implementação do Programa Monumenta, aprovado pela EMURB

- enfoque na restauração de monumentos e espaços públicos
- baixa execução e aproveitamento dos recursos advindos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

- baixa adesão dos proprietários de imóveis, que teriam acesso, pelo programa, a empréstimos para a recuperação e restauro de edificações

2003 - nova transferência da sede da Prefeitura para o Edifício

Matarazzo

resultados no território da OUC Centro:

- do total de 87,7 milhões arrecadados, 23,1 milhões foram gastos (GATTI, 2019, p.3), destinados para:
- desapropriação de terrenos para Praça das Artes, Projeto de Reurbanização do Parque Dom Pedro (não implementado)

- Praça do Patriarca

- corredor cultural Xavier de Toledo (inaugurado em 2004)

- reforma da Praça Roosevelt

- obras na Rua do Gasômetro

2005 -2008 - Programa de Parcelamento Incentivado

- recuperação de imóveis abandonados por proprietários e consequentemente redução do estoque de imóveis passíveis de utilização para habitação social

- Desde meados dos anos 2000: pequenos incorporadores passam a atuar majoritariamente no quadrante sudoeste da área central, construindo edifícios com novos padrões para as paisagens locais
- com recuos, metragem enxuta, entre outros - destinados a jovens solteiros de renda média

patrimônio cultural

2011 - Princípios de La Valleta

- preocupação com a descaracterização das cidades em rápido crescimento com alteração dos lótes tradicionais que colaboram para a definição da morfologia urbana histórica
- valores patrimoniais tangíveis (estrutura urbana, elementos arquitetônicos, paisagens, vestígios arqueológicos, panoramas, linhas de horizonte, corredores visuais e locais de referência) e intangíveis (atividades, funções simbólicas e históricas, práticas culturais, tradições, memórias e referências culturais), sendo ambos valores de igual importância para a preservação
- proteção e conservação de áreas urbanas históricas como base para o planejamento urbano
- definição de conceitos: cidades e áreas urbanas históricas, configuração, salvaguarda, área urbana protegida, zona de proteção, plano de gestão, espírito do lugar
- zona de proteção: zona fora da área protegida para defender valores culturais da área protegida e absorver impactos das atividades produzidas no seu entorno
- espírito do lugar: "conjunto dos aspectos tangíveis e intangíveis, físicos e espirituais que conferem a zona identidade, significado"
- plano de gestão: determinar valores culturais; identificar partes interessadas e seus valores; identificar potenciais conflitos; determinar metas de conservação; determinar métodos financeiros, administrativos, técnicos e legais; identificar oportunidades e ameaças; definir prazos, estratégias e ações específicas
- "A introdução de elementos arquitetônicos contemporâneos deve respeitar os valores do local e a sua configuração."
- "evitar os efeitos negativos de contrastes drásticos ou excessivos e de fragmentação ou interrupções na continuidade do tecido e dos espaços urbanos"
- preocupação com alteração da população residente e conversão das áreas protegidas em "zonas monofuncionais dedicadas ao turismo e lazer, não apropriadas à vida cotidiana"
- cidades e áreas históricas devem ser consideradas na sua totalidade e com suas partes integradas e articuladas, assim como partes integrantes da estrutura urbana
- "A escala e o tempo de intervenção devem ser incorporados e compatíveis com a viabilidade e com o planejamento de documentos e de estudos prévios, baseando-se em procedimentos de intervenção transparentes e regulamentados"
- necessidade de estudos multidisciplinares, incluindo inventários, para atribuição de valores e determinação do que será preservado, antecedendo as intervenções, com consulta direta e diálogo contínuo com moradores e interessados
- elementos a preservar: autenticidade e integridade das cidades históricas com seus elementos tangíveis e intangíveis; relações entre o sítio e totalidade, contexto do lugar; tecido social e diversidade cultural; recursos não renováveis, estimulando a reutilização e a reciclagem - articulação entre patrimônio e Desenvolvimento Sustentável
- programa de informação; plano de salvaguarda; projeto de conservação com plano de gestão feito por meio de processo participativo

2015 - Jornada do Patrimônio

- evento organizado pelo DPH para valorização do patrimônio cultural paulistano por meio de visitas guiadas a bens protegidos

2015 - criação do selo Valor Cultural Paulista

- instituído pela Resolução Compresp 35/15, para reconhecimento de estabelecimentos e imóveis tradicionais ou de valor específico para determinados grupos sociais. Georreferenciado no portal Geosampa.

2015 - projeto piloto Fábrica de Restauro, do DPH

- território da Vila Maria Zélia e do Bixiga
- objetivo de estimular a gestão compartilhada e o cooperativismo de pequenos proprietários de bens tombados privados e outras esferas da sociedade civil" (SOMEKH, 2016, p.239)

planejamento urbano

2014 - Plano Diretor Estratégico

- formulação do Território de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP) - não regulamentado
- criação do instrumento do PIU
- determina a revisão da OUC Centro - que se consolida com o PIU-SCE
- macroáreas de reestruturação urbana; corredores de ônibus
- alterações significativas nas paisagens urbanas das áreas de inclusão da ZEPEC APC: tentativa de ampliar escala de proteção;
- ZEPEC incorporada aos fluxos de trabalho do DPH; enquadramento das ZEPEC reiteram tombamento

2016 - Regulamentação do instrumento do PIU

território | sociedade

processo de reversão do esvaziamento do centro - adensamento construtivo da área central, motivado pela "escassez de estoque construtivo em outras áreas da cidade; mudanças provocadas no arcabouço normativo do setor imobiliário (que trouxeram mais estabilidade jurídica para empreendedores e compradores e ampliaram as bases para o crédito imobiliário); abertura de capital de grandes incorporadoras; e ainda com a ampliação do crédito imobiliário a partir de 2010" (GATTI, 2019, p.5)

aumento da população de rua

aumento da população encortçada

Programas habitacionais implementados - pontuais; não adquirem escala no território; ZEIS 3 demarcadas não se convertem em projetos para moradia digna:

“Programa Minha Casa Minha Vida Entidades

- Edifício Ipiranga, Edifício Dandara

Programa de Cortiços

Programa de Locação Social

- Palacete dos Artistas (Hotel Cineasta)
- pontuais; não adquirem escala no território; ZEIS 3 demarcadas não se convertem em projetos para moradia digna

a partir de 2016 - crise urbana - cortes nos financiamentos

habitacionais pelo Governo Federal - ascensão das Parcerias

Público-Privadas (PPP) - Programa Casa Paulista do Governo do

Estado

- pequena escala
- não atende famílias com menor renda
- expulsão da população residente - caso das quadras 36, 37 e 38 na Santa Ifigênia

2018 - contraprojeto: Campos Eliseos Vivo, Fórum Mundialéu da

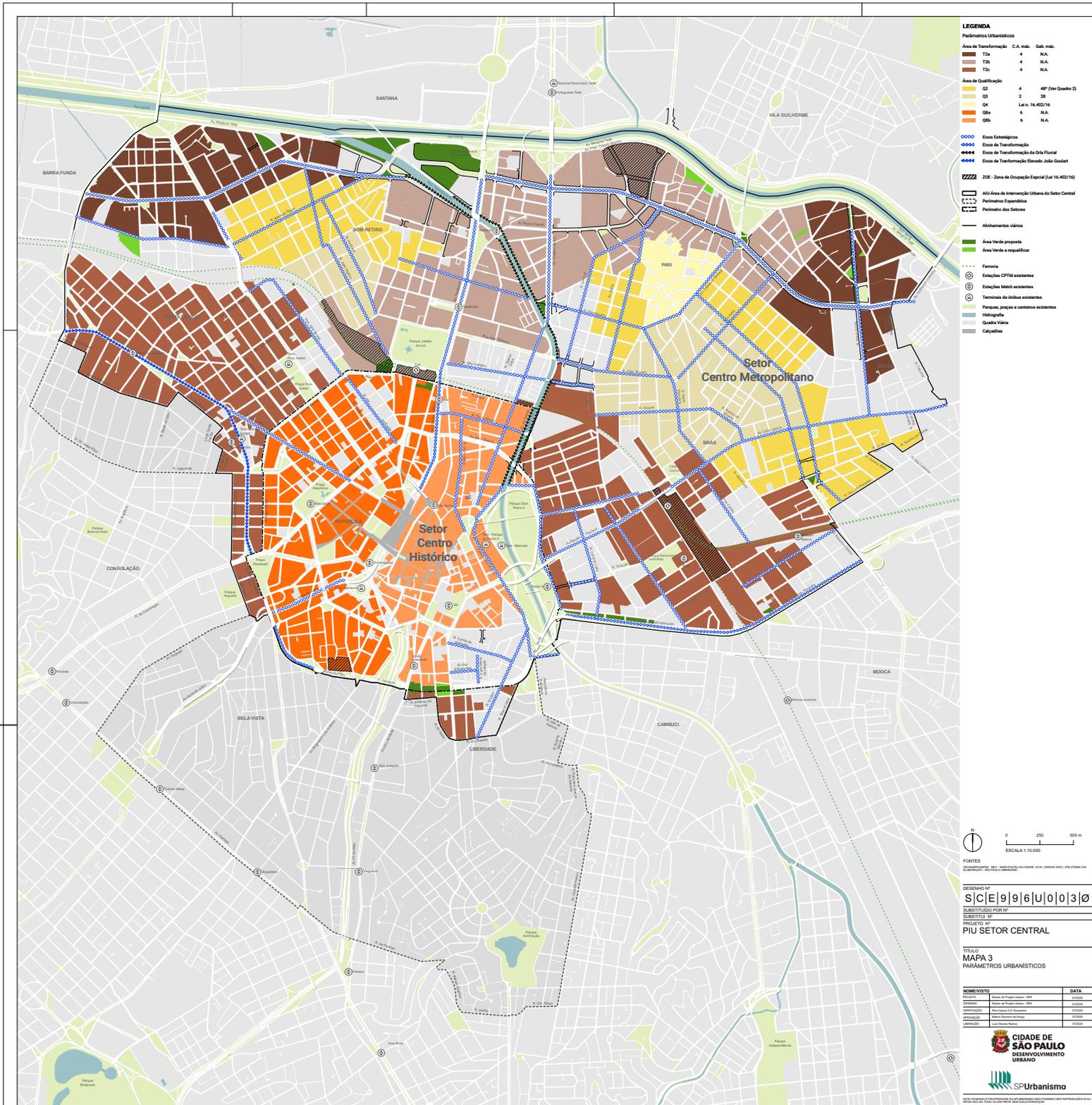
Luz

reforma do Vale do Anhangabau - concessão urbanística

A partir do Programa Morar no Centro, do PAR e das linhas de crédito do governo federal, reformas e retrofit de edifícios ou de unidades começam a ganhar força, culminando, a partir dos anos 2010, na aquisição e reforma de unidades e edifícios por plataformas de aluguel temporário, sinalizando a penetração da financeirização da habitação na região central.

Algumas experiências recentes apontam caminhos viáveis para o reaproveitamento do parque edificado e a manutenção da população de baixa renda na área central: o Fundo Imobiliário Comunitário para Aluguel (FICA) adquire e reforma apartamentos por meio de doações e aluga os imóveis a um preço acessível. Mas, como depende de doações, a atuação é aquém do necessário para sanar o déficit habitacional.

ANEXO A - MAPA 3 E QUADRO 3 DO PL 712/2020 PIU-SCE



QUADRO 2 - FATORES DE PLANEJAMENTO, PARÂMETROS DE OCUPAÇÃO EXCETO QUOTA AMBIENTAL												
Tipo de Área	Área	C.A. máximo	T.O. máxima	Área máxima do lote (m²)	Gabarito de altura máximo (metros)	Recuo Frontal (metros)	Cota Parte máxima de terreno por unidade (m²)	Cota Parte mínima de terreno por unidade (m²)	Fachada Ativa (a)	Fruição Pública (a)	Largura mínima da calçada (metros)	Fator de Planejamento (Fp)
QUALIFICAÇÃO	Q2	2	0,85	10.000	N.A.	Dispensado	20	N.A.	Incentivada (e)	-	5 (i)	0,70
		4 (b)							Obrigatória (e)	Obrigatória	5	
	Q3	2	0,85	2.500	23	Dispensado	N.A.	N.A.	Incentivada (e)	-	5	0,25
		Q4										
TRANSFORMAÇÃO	Q8a	6	0,85	20.000	N.A.	Dispensado	N.A.	5,5	Incentivada (e)	-	5 (i)	0,50
	T2a	4	Lei n. 16.402/16	20.000	N.A.	5 (f)	N.A.	N.A.	Incentivada (e)	-	5	0,90
		T2b	4	Lei n. 16.402/16	20.000	N.A.	5 (f)	N.A.	Incentivada (e)	-	5	0,50
	T2c	4	0,85	20.000	N.A.	Dispensado	20	N.A.	Incentivada (e)	-	5 (i)	0,75
	Eixos Estratégicos	Parâmetro da Área		0,85	Parâmetro da Área	N.A. (c)	Dispensado	20 (d)	N.A.	Obrigatória (e)	-	5 (i)
Eixos de Transformação Elevado João Goulart	Parâmetro da Área		0,85	Parâmetro da Área	N.A.	Dispensado	20 (d)	N.A.	Obrigatória (e)	Obrigatória (g)	10	Parâmetro da Área
Eixos de Transformação da Orla Fluvial Tamanduaté	Parâmetro da Área		0,85	Parâmetro da Área	N.A.	Dispensado	20 (d)	N.A.	Obrigatória (e)	Obrigatória (g) (h)	N.A.	Parâmetro da Área
			Lei n. 16.402/16	Parâmetro da Área	N.A.	Dispensado (j)	20 (d)	N.A.	Obrigatória (e)	Obrigatória (g)	10	Parâmetro da Área

Lei n. 16.402/16

NOTAS

- Fachada ativa e fruição pública obrigatória para lotes com área superior a 5.000 m².
- O C.A. máximo 4 é aplicado somente se atendidas as condicionantes fixadas no Art. 19 desta lei.
- Parâmetro incidente sobre faixa de 50m medida a partir do alinhamento frontal voltado ao Eixo Estratégico. Para o restante do lote, aplica-se o parâmetro da Área em que este encontra-se inserido. No caso de doação de área para passeio público, a faixa de 50m é contada a partir do novo alinhamento.
- Não aplicável em ZEIS e no Eixo Estratégico correspondente ao Apoio Urbano Sul.
- São consideradas não computáveis as áreas destinadas a usos não residenciais no nível da rua até os limites previstos no inciso VI do Art. 14 desta lei, atendidas as demais disposições referentes à fachada ativa previstas na Lei nº 16.402/2016.
- O recuo frontal será facultativo quando utilizado o incentivo previsto no inciso VI do Art. 14 desta lei.
- Fruição Pública obrigatória em empreendimentos com frente para mais de um logradouro, devendo atender o disposto no art. 70 da Lei nº 16.402/2016.
- No caso de transformação do Elevado Pres. João Goulart em parque, aplicam-se as disposições do inciso I do Art. 22 desta lei.
- Largura mínima exigida para lotes com área maior ou igual a 2.500m².
- A dispensa de recuo frontal, observada a largura mínima de 10 (dez) metros da calçada, está condicionada ao atendimento das restrições referentes às Áreas de Proteção Permanente do Rio Tamanduaté.
- Desconto de 50% no valor da contrapartida financeira à outorga onerosa de potencial construtivo adicional, calculada pela aplicação da fórmula prevista no Artigo 117 da Lei n. 16.050 de 2014, aplicável apenas no Eixo Estratégico do Apoio Urbano Sul, atendidas as disposições do Art. 21.

