



RELATÓRIO TEMÁTICO

12 - PATRIMÔNIO CULTURAL – POLÍTICA E INSTRUMENTOS



Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL
Coordenadoria de Planejamento Urbano – Planurb

Apresentação

Com base no escopo referencial definido na Etapa 1 da Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE (Lei nº 16.050/2014), este documento é parte de um conjunto de 22 Relatórios Temáticos elaborados por SMUL para a Etapa 2.

O Relatório contém, em sua temática específica, as problemáticas identificadas da Etapa 1, as propostas formuladas tanto pela população nesta Etapa 2 do processo participativo, quanto a partir de interações técnicas entre a SMUL e outras secretarias e órgãos municipais, as análises técnicas e, por fim, as sugestões para aperfeiçoamento da política urbana, que deverão ser avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as diretrizes e objetivos estratégicos do PDE.

O Relatório Temático 12 – Patrimônio Cultural – Política e Instrumentos é composto pelos seguintes relatórios temáticos:

- 12A – Instrumentos de Proteção ao Patrimônio
- 12B – Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem - TICP

12A – Instrumentos de Proteção ao Patrimônio

Os elementos constituintes do PDE/2014 considerados para a realização deste relatório foram:

Art. 172: Instrumentos legais de identificação, proteção e valorização do patrimônio cultural

Art. 173: Termo de Ajustamento de Conduta Cultural (TACC)

1. IDENTIFICAÇÃO DAS PROBLEMÁTICAS

Por meio da leitura do Diagnóstico de Aplicação do PDE/2014, de contribuições do processo participativo da revisão intermediária e de estudos subsequentes, foram elencadas as problemáticas que são sintetizadas abaixo:

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
01	Página 238 do Diagnóstico Artigo 172, V e § 5º Art. 64, V do PDE	No município de São Paulo o instrumento da Chancela da Paisagem Cultural ainda não foi regulamentado e aplicado. A Chancela da Paisagem Cultural compõe o rol dos instrumentos legais destinados à promoção e proteção do patrimônio cultural, já definidos e conceituados na Constituição Federal, e que foram incorporados no PDE. Foi instituída em âmbito federal pela Portaria IPHAN 127/2009, que regulamenta o conceito de Paisagem Cultural como “porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores”. De acordo com o estabelecido no §5º do art. 172 do PDE, a sua implementação deve obedecer ao disposto em legislação específica, assim como às legislações estadual e federal que regulam esse instrumento.
02	Página 238 do Diagnóstico Artigo 86 do PDE	Verificar se o procedimento de implementação da chancela deva ser feito de forma articulada ao Plano Municipal de Ordenamento e Proteção da Paisagem. O PDE prevê no Título II, Capítulo II, Seção IX, Diretrizes para o Ordenamento da Paisagem e estabelece no Art. 86 que “para garantir as ações públicas e privadas relacionadas ao ordenamento e proteção da paisagem, a Prefeitura deverá

		<p>elaborar Plano de Ordenamento e Proteção da Paisagem do território municipal, preferencialmente articulada com os municípios vizinhos”.</p> <p>Considerando que o Plano Municipal de Ordenamento e Proteção da Paisagem ainda não foi elaborado é oportuno verificar se a regulamentação do Instrumento da Chancela da Paisagem Cultural deva ser feita de forma articulada ao Plano Municipal de Ordenamento e Proteção da Paisagem.</p>
03	<p>Página 238 e 239 do Diagnóstico</p> <p>Artigos 68 e 173 do PDE</p>	<p>Embora o TACC possa ser considerado aplicável nos termos do texto do PDE, sua regulamentação poderia esclarecer quanto à sobreposição das sanções em bens tombados e ZEPEC, proporcionando melhor equilíbrio ao instrumento.</p> <p>O Termo de Ajustamento de Conduta Cultural (TACC), conforme definido nos artigos 68 e 173 do PDE, é um instrumento com força de título extrajudicial, que pode ser celebrado pela municipalidade com pessoas físicas e jurídicas, responsáveis pela reparação dos danos causados a bens imóveis, áreas ou espaços protegidos, que tenham sofrido abandono ou alterações nas características que motivaram sua proteção.</p> <p>A Lei nº 10.032/1985, regulamentada pelo Decreto nº 47.493/2006 e alteração posterior pelo Decreto nº 54.805/2014, traz previsão de sanções e de reparação de danos em bens tombados pelo CONPRESP, que são também classificados como ZEPEC.</p>

2. PROCESSO PARTICIPATIVO

Nesta seção, é realizada a síntese das contribuições recebidas durante as etapas 1 e 2 do processo participativo. Para a etapa 1, já finalizada, foram utilizados os relatórios de sistematização que fomentaram a definição do escopo de revisão do Plano Diretor. Na etapa 2, foram recebidas propostas de revisão, as quais foram lidas e sintetizadas neste capítulo, e ponderadas na parte 4 deste roteiro.

2.1. ETAPA 1

A Etapa 1¹ do processo participativo para a Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico (PDE) constou da apresentação do Diagnóstico de Aplicação do Plano

¹ As contribuições recebidas na Etapa 1 do processo participativo foram sistematizadas nos relatórios: Sistematização da Participação Social nas Oficinas Presenciais, Sistematização da Participação Social na Plataforma Participe Mais e Sistematização da Participação Social das

Diretor Estratégico 2014-2021 em audiências temáticas, reuniões com os segmentos, oficinas participativas nas subprefeituras e reuniões prévias às oficinas com servidores das subprefeituras, além de Consulta Pública por meio da plataforma Participe Mais, com vistas a identificar os limites da Revisão, seus temas prioritários e receber contribuições. O Diagnóstico também foi apresentado e debatido com os conselheiros do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), em reunião extraordinária ocorrida em 20/04/2022.

2.2. Reunião CMPU

Na reunião do CMPU houve contribuições que apontaram as transformações urbanas ocorridas em áreas de EETU, com foco na questão do adensamento construtivo e populacional. Embora as contribuições tenham feito referências à demolição de quadras inteiras, não houve menção específica aos instrumentos de proteção do patrimônio cultural, salvo uma menção sobre a destruição do patrimônio histórico em área de nascente na Grota do Bixiga. As questões pertinentes aos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana estão sendo analisadas em relatório específico.

2.3. Oficinas participativas presenciais

Nas oficinas, com relação ao tema dos instrumentos de proteção do patrimônio, houve várias contribuições indicando a importância do tombamento e a necessidade de preservação e manutenção do patrimônio cultural, bem como apontaram a ociosidade e a falta de manutenção e conservação de imóveis tombados.

Houve contribuições reivindicando o levantamento das áreas industriais, a preservação do patrimônio ambiental urbano, e a proteção de vilas e espaços característicos dos bairros de forma a não os descaracterizar, frente à intensa verticalização em curso e risco de perda de identidade cultural.

Houve menções ainda sobre o fomento de bens imateriais, por meio do Registro, e sobre a implementação do instrumento do Território de Interesse da Cultura e da Paisagem.

Sobre o tema específico do instrumento da paisagem cultural houve contribuições, tais como: "Aplicação do artigo 77 do PDE (territórios ZEU) para proteção de microzonas de interesse da paisagem cultural. E também fora das ZEUS"; "Patrimônio cultural. A chácara das Jaboticabeiras - patrimônio ambiental do bairro é sinônimo da falta de planejamento do bairro para proteger a sua paisagem cultural."

2.4. Participe Mais

As contribuições quanto ao tema dos instrumentos de proteção do patrimônio cultural apontaram a necessidade de mais incentivos à proteção do patrimônio cultural, e de aprimoramentos nos instrumentos da Transferência do Direito de Construir (TDC), dos Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP) e do Termo de Ajustamento de Conduta Cultural (TACC).

2.5. Reuniões com Segmentos

Na reunião com o Segmento Acadêmico, foi reforçada a importância de se avaliar e monitorar a questão do adensamento próximo de grandes corredores de transporte, e como isso se relaciona com um tecido urbano histórico, particularmente as áreas com ocupação mais antiga como a Mooca, Penha e centro histórico de Santo Amaro. Houve questionamento sobre a demarcação de zonas envoltórias e como elas podem aparecer no Plano Diretor.

Na reunião com o Segmento Movimentos Sociais, foi informado sobre a mobilização Saracura Vai-Vai, que começou após descoberta de sítio arqueológico nas obras da linha 6 laranja do metrô, e que procura demonstrar a relevância do Quilombo Saracura, pois afirma que o poder público, lamentavelmente, não tomou iniciativa de proteger tal patrimônio, considerando que a licença foi fornecida independentemente de uma pesquisa arqueológica, e demandam a redesignação da estação como Saracura Vai-Vai e construção de um memorial permanente para resgatar a história e promover essa reparação. A mobilização informa ainda que os mobilizados não são contra o metrô, até porque ele vai auxiliar a mobilidade daqueles que precisam trabalhar no centro e moram nas periferias em áreas carentes. Contudo, o grupo exige o cumprimento da legislação, levando em conta que alegam que as terras quilombolas são de tombamento automático e bens da União.

2.6. Audiências Temáticas

Os Instrumentos de Proteção do Patrimônio Cultural foram tema da Audiência Temática sobre Patrimônio e Políticas Culturais. Quanto aos bens tombados, houve contribuições sugerindo o aprimoramento do monitoramento e da fiscalização dos bens tombados, reivindicando um olhar para os bens tombados que não são públicos, e enfatizando a necessidade de estabelecimento de diretrizes para o retrofit. Foi ressaltada a diversidade das referências culturais em uma cidade tão plural como São Paulo, criticando a concentração das decisões sobre patrimônio dentro de um conselho que não representa qualitativamente a diversidade da cidade. E, ainda, foi argumentado que há territórios de interesse histórico que não estão contemplados pela demarcação de ZEPEC e tampouco por outros instrumentos de preservação cultural.

Houve contribuições que indicaram a urgência na regulamentação do TICP e do Termo de Ajustamento de Conduta Cultural e a necessidade de aprofundamento nos conceitos de TICP, que considere aportes metodológicos e processos de leitura referencial que englobem a constituição da identidade através do território e a relação com o patrimônio cultural, indicando também instrumentos e formas de incentivo ou viabilização concreta de ativação desses territórios.

Foi ressaltado também a importância de uma regulamentação da paisagem, tanto conforme a regulamentação do IPHAN (Chancela da Paisagem Cultural), como por meio da construção do Plano de Ordenamento e Proteção da Paisagem Urbana em São Paulo, cuja elaboração foi considerada urgente.

2.7. Reuniões com as subprefeituras

Das reuniões com as subprefeituras, destacaram-se os desafios relacionados ao instrumento do tombamento, enfocando o abandono dos imóveis, a ocupação em áreas tombadas, a falta de incentivo para os imóveis tombados, e o projeto “Triângulo Histórico”, como exemplo de recuperação urbana e preservação de imóveis tombados. Foi citada a Chácara das Jaboticabeiras, em processo de tombamento, e o conflito entre o processo de transformação dos eixos e esse bem tombado.

2.8. ETAPA 2

As propostas encaminhadas na Etapa 2 referentes ao PDE e aos Instrumentos de Proteção do Patrimônio Cultural foram classificadas como “Patrimônio Cultural - Política e Instrumentos” ou “Paisagem Urbana”, a depender do caso.

Houve contribuições tanto indicando a necessidade de preservação ou o tombamento de determinadas áreas ou bens, como outras contribuições solicitando o cancelamento do tombamento, flexibilização de área envoltória ou a alteração de zoneamento, além de contribuição apontando a necessidade de se avaliar a proposição de novos instrumentos de proteção do patrimônio cultural visando à promoção de um uso efetivos dos bens tombados.

Como exemplo do primeiro grupo, houve contribuições requerendo a preservação da Freguesia do Ó, cuja proposta de regulamentação de sua área envoltória já fora encaminhada ao DPH/CONPRESP e à SMUL; indicando como patrimônio histórico determinada casa no Itaim Paulista; sugerindo a manutenção do tombamento de áreas verdes consideradas patrimônio, o tombamento de locais onde há adensamento vegetal, com manutenção das ZER e restrição de construção de torres com muitos andares, e preservação das habitações horizontais nas ZERs do distrito do Morumbi; indicando a necessidade da inclusão de estudos sobre o patrimônio cultural no processo de licenciamento especialmente em ZEUS. Houve ainda, indicação de inclusão dos Bairros do Alto da Boa Vista, Jardim Petrópolis e da Chácara Flora como ZEPEC, com instituição por meio do instrumento de Chancela da Paisagem Cultural. E manifestação requerendo a preservação do Anexo do Espaço Itaú de Cinema e Cine Café Fellini, como “patrimônio cultural e histórico da cidade, pelo instrumento legal que para tanto seja mais adequado, seja ele ZEPEC, tombamento ou outro”, mas sugerindo o enquadramento como ZEPEC-APC, conforme artigo 63, IV; e apontando a necessidade de contenção da especulação imobiliária na Rua Augusta, e de preservação das galerias, cinemas de rua e comércio. Houve manifestação solicitando o enquadramento da área do Hospital Psiquiátrico Philippe Pinel – Pirituba como ZEPEC, considerando o recente tombamento da área, com vistas a diminuir a pressão imobiliária sobre a região, bem como a manutenção da Avenida do Cursino como tradicional avenida comercial, mantendo-se o baixo gabarito atual.

Como exemplo do segundo grupo, exemplificam-se as propostas requerendo o cancelamento do tombamento ou flexibilização da área envoltória em áreas da Chácara Klabin e da Vila Clementino.

Com relação a incentivos fiscais, houve contribuições requerendo a regulamentação da isenção de IPTU para imóveis tombados, conforme artigo 66 do PDE, e sugerindo o acréscimo de parágrafo neste artigo determinando prazo de 12 meses para a regulamentação.

3. TRABALHO INTERSETORIAL

Foi realizada articulação com os setores responsáveis pela implementação e execução dos dispositivos da lei, com o objetivo de complementar a análise e elencar considerações sobre o tema e suas problemáticas. Neste momento, é apresentada uma síntese desse trabalho.

Foi realizada reunião técnica entre SMUL/Planurb e SMC/DPH com vistas a discutir sobre o instrumento da chancela da paisagem cultural, e sua relação com o Plano de Ordenação e Proteção da Paisagem, e sobre o Termo de Ajustamento de Conduta Cultural.

Da reunião, houve consenso de que os temas da Chancela da Paisagem Cultural e o do Plano de Ordenação e Proteção da Paisagem devam ser tratados separadamente, pois referentes a conceitos e instrumentos distintos, sendo a paisagem cultural um conceito específico do campo do patrimônio. Desta forma, concluiu-se pela não necessidade de ajustes a serem feitos no PDE, pois se trata de política de proteção do patrimônio que deve ser implementada por lei específica.

Sobre o TACC, partindo do entendimento que o TACC, previsto no art. 173 do PDE, e o TAC, previsto na Lei nº 10.032/1985, são instrumentos que têm pontos de contato que dificultam a implementação, houve consenso quanto à necessidade de ajustes ou regulamentação do texto do artigo 173 do PDE.

4. ANÁLISES COMPLEMENTARES

Foram realizadas análises complementares ao diagnóstico que, em conjunto com o processo participativo e com trabalho intersetorial, visam fornecer e compatibilizar informações vislumbrando decisões técnicas sobre a revisão, incluindo a sua aderência ao escopo definido.

Considerando que as problemáticas levantadas pelo diagnóstico e pelo processo participativo em relação aos instrumentos de proteção do patrimônio cultural – artigos 172 e 173 indicaram a necessidade de elaboração de estudos sobre a Chancela da Paisagem Cultural e sobre o Termo de Ajustamento de Conduta Cultural, este relato tratará desses dois instrumentos. Os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP) é tema de relatório específico (tema 12B).

Com relação a outros temas apontados no processo participativo, ressalta-se que a isenção do IPTU deve ser regulamentada por lei específica oportunamente, e nesse sentido, não implica em ajustes ao PDE. Tampouco não implica em ajustes no PDE, a proposição ou o cancelamento de tombamento de áreas específicas ou eventual flexibilização de áreas envoltórias, pois são temas objeto de legislação e procedimentos próprios, notadamente a Lei 10.032/1985 e as resoluções de competência do CONPRESP. As propostas de enquadramento de bens e/ou áreas como ZEPEC e aquelas relacionadas à proteção da paisagem estão sendo tratadas em relatórios específicos (temas 1- Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e 13 – Zonas Especiais de Preservação Cultural e Proteção da Paisagem), bem como a questão do Retrofit (tema 6 – Função Social da Propriedade e Retrofit).

4.1. Artigo 172 – Instrumentos de Proteção do Patrimônio Cultural

O PDE /2014, como estratégia de preservação do patrimônio e valorização das iniciativas culturais, incorpora os instrumentos legais de proteção do patrimônio cultural, e elenca o rol de instrumentos no artigo 172, caput:

Art. 172. Os instrumentos de identificação, proteção e valorização do patrimônio cultural paulistano visam à integração de áreas, imóveis, edificações e lugares de valor cultural e social aos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Estratégico, e correspondem aos seguintes instrumentos legais:

- I – tombamento;
- II – inventário do patrimônio cultural;
- III – registro das áreas de proteção cultural e Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem;
- IV – registro do patrimônio imaterial;
- V – chancela da paisagem cultural;
- VI – Levantamento e Cadastro Arqueológico do Município – LECAM.

Esses instrumentos devem ser instituídos por lei municipal, e se submeter às disposições da Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 216, define o que é patrimônio cultural e elenca em seu artigo 1º, um rol exemplificativo de instrumentos de proteção do patrimônio cultural².

Os instrumentos do tombamento (art. 172, I do PDE) e do registro do patrimônio imaterial (art. 172, IV do PDE) são disciplinados em âmbito municipal pela lei 10.032/1985 e pela lei 14.406/2007, respectivamente. O Inventário da Memória Paulistana (art. 172, II do PDE) foi criado e regulamentação pela Resolução 13/CONPRESP/2019. Os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (art. 172, III do PDE) são detalhados nos artigos 314 a 317 do PDE (e são objeto de relatório específico: 12B – Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem – TICP). O LECAM (art. 172, VI do PDE) enquanto sistema de informações vem sendo aplicado no município desde 1991³.

² Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

³ Conforme dados do Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020, p.455. Disponível em:

<https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/monitoramento/> Acesso em 25/10/2022.

Conforme apontado no Diagnóstico, o instrumento da Chancela da Paisagem Cultural (art. 172, V do PDE) não foi ainda regulamentado, e também deverá obedecer à legislação específica, e às legislações estadual e federal que regulam o instrumento.

Conforme art. 172, § 5º, a Chancela da Paisagem Cultural “tem como objetivo reconhecer uma porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores”.

Como instrumento legal de proteção do patrimônio incorporado ao PDE, a chancela da paisagem cultural pode ser instituidora de ZEPEC, conforme disposto pelo artigo 64.

Art. 64. As ZEPEC deverão ser identificadas e instituídas por meio dos seguintes instrumentos existentes e os a serem criados:

- I – tombamento;
- II – inventário do patrimônio cultural;
- III – registro das Áreas de Proteção Cultural e Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem;
- IV – registro do patrimônio imaterial;
- V – chancela da paisagem cultural;
- VI – Levantamento e Cadastro Arqueológico do Município – LECAM.

As problemáticas levantadas apontam que a regulamentação do instrumento da Chancela da Paisagem Cultural poderia ser feita de modo articulado ao Plano Municipal de Ordenamento e Proteção da Paisagem.

Contudo, o conceito de paisagem não se confunde com o de paisagem cultural. Dessa forma, as duas questões estão sendo estudadas separadamente: a chancela da paisagem cultural neste relatório e a proteção da paisagem (na perspectiva da política urbana) em relatório específico (13 – Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC) e Proteção da Paisagem).

Trata-se aqui, portanto, de apresentar resumidamente o conceito de paisagem cultural como instrumento de proteção do patrimônio cultural, e em que medida sua regulamentação e implementação afeta (ou não) a revisão intermediária do PDE.

A Convenção relativa à proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, elaborada pela Unesco e aprovada em 1972, estabelece a inscrição de bens como patrimônio mundial. Os primeiros bens foram inscritos a partir de 1978, divididos entre patrimônio mundial cultural e patrimônio mundial natural, denotando uma concepção então vigente que classificava essas duas categorias (natural e cultural) de forma quase antagônicas.

Conforme a Convenção,

O patrimônio cultural é composto por monumentos, conjuntos de construções e sítios arqueológicos, de fundamental importância para a memória, a identidade e a criatividade dos povos e a riqueza das culturas [...] o patrimônio natural é formado por monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas, formações geológicas e fisiográficas, além de sítios naturais. Nele a proteção ao ambiente, do patrimônio arqueológico, o respeito à diversidade cultural e às populações tradicionais são objeto de atenção especial.⁴

Posteriormente, a UNESCO criou a categoria “bem misto”, para alcançar aqueles bens que se enquadravam nas duas categorias. E, a partir dos anos de 1990, a UNESCO cria novas categorias, que procuram tratar os conjuntos patrimoniais com base no princípio da promoção da diversidade cultural e é nesse contexto, em 1992, que surge a categoria de paisagem cultural como categoria de bem mundial.⁵

Com o passar dos anos, o desenvolvimento de disciplinas como a ecologia política e a discussão em torno de categorias como a de desenvolvimento sustentável provocou uma valorização no contexto internacional das relações harmoniosas entre os homens e o meio ambiente. Foi em resposta a esse contexto que a categoria de paisagem cultural começou a ser pensada mais fortemente pela UNESCO. (RIBEIRO, 2007, p. 38)

Segundo Simone Sciffoni, o conceito de paisagem cultural foi estabelecido no campo da geografia no final do XIX por geógrafos alemães, que distinguiam as noções de paisagem natural e paisagem cultural, dicotomia essa superada por Carl Sauer em 1925. Assim,

Ao adotar a paisagem cultural como categoria a Unesco retoma assim, contemporaneamente, um conceito cuja origem carrega a ideia da divisão,

⁴ <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/29>, acesso em 22/09/2022.

⁵ <https://youtu.be/YeZrk7Uvgt8> ; <https://whc.unesco.org/fr/next50>. Acesso em 22/09/2022.

da separação e dicotomia natural-cultural, já superada em Sauer. Entretanto, compreende-se que a adjetivação cultural agregada ao termo paisagem tem, para as instituições de preservação, o sentido de identificar aquelas as quais é possível atribuir valor como patrimônio, distinguindo-as do restante. Uma paisagem cultural é aquela que, atendendo aos critérios estabelecidos pelas instituições, deve ser protegida e reconhecida como patrimônio cultural, diferenciando-se, portanto, de outras paisagens.⁶

No Brasil, a proteção de monumentos naturais, sítios e paisagens já estava presente do Decreto – Lei nº 25/37, que instituiu o instrumento do tombamento, em função da feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana. Contudo, conforme Danilo Pereira (2018, p. 69), o reconhecimento da paisagem cultural e a necessidade de sua proteção surge a partir dos anos 2000, em propostas de Carlos Fernando de Moura Delphim.⁷

Em 2007, o IPHAN promulga a Carta de Bagé ou Carta da Paisagem Cultural Brasileira e, em 2009, a Portaria nº 127/2009 que estabelece a chancela da Paisagem Cultural Brasileira. Segundo este instrumento (artigo 1º), a Paisagem Cultural Brasileira é uma porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores.

Para Maria Regina Weissheimer (2012)

além de uma nova e importante ferramenta de reconhecimento do patrimônio cultural, a chancela da Paisagem Cultural Brasileira deve ser compreendida como instrumento de gestão territorial compartilhada. Sua eficácia está baseada no estabelecimento de um pacto entre os principais entes, públicos e privados, que atuam sobre o território selecionado e, conseqüentemente, a efetiva preservação das paisagens culturais se dará pelo cumprimento dos compromissos assumidos por cada uma das partes no momento da pactuação. Até o momento, parece residir aí um dos principais pontos nevrálgicos de aplicação da chancela – a definição das ações e atribuições de cada signatário e a assinatura de um pacto entre parceiros.

⁶ SCIFONI, Simone. Paisagem cultural. Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/82/paisagem-cultural>, acesso em 06/10/2022.

⁷ Ver texto O Patrimônio Natural no Brasil, de autoria de Carlos Fernando de Moura Delphim, disponível em http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/Patrimonio_Natural_no_Brasil.pdf. Acesso em 07/10/2022.

Em 2014, o IPHAN sobrestou todos os processos administrativos referentes à concessão da chancela e, em 2017, instituiu um Grupo de Trabalho Interdisciplinar para avaliar e propor aprimoramentos para o instrumento da chancela da Paisagem Cultural Brasileira. Como resultado, o grupo elaborou o Relatório Técnico do Grupo de Trabalho da Paisagem Cultural Brasileira⁸, em 2019, e abriu para consulta pública uma nova minuta de Portaria⁹, que, contudo, não foi ainda adotada. O relatório (IPHAN, 2019, p.4) aponta que

O fato de ser criada por Portaria pelo Iphan, ou por um ato administrativo de seu Presidente, faz com que seja um instrumento normativo infralegal. Do ponto de vista jurídico, essa é uma regulamentação de caráter interno, e que, por si só, não imputa direitos e deveres aos cidadãos e agentes externos. Porém, como ela é um instrumento de reconhecimento e também um instrumento de gestão, na medida em que reúne os agentes em uma conjunção de esforços pela preservação do bem cultural, isso não foi visto como uma fragilidade.

Conforme Silvia Zanirato (2020, p. 26),

a minuta proposta evidenciou que a paisagem cultural a ser protegida deve resultar de um pacto social, e deve-se também fazer um plano de gestão que envolva um processo político, social, técnico e administrativo de curto, médio ou longo prazo, no qual se definam as ações para a gestão compartilhada do território e preservação da paisagem cultural.

Em conclusão, o instrumento da chancela do patrimônio cultural, em sendo instrumento de proteção do patrimônio cultural, deve ser instituído e regulamentado a partir de legislação específica pertinente ao setorial, e nessa medida não afeta a revisão intermediária do PDE.

⁸ Relatório técnico do Grupo de Trabalho da Paisagem Cultural Brasileira. Brasília, DF: Iphan, 2019. Disponível em:

http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/RELATORIO_TECNICO_Paisagem.docx. Acesso em: 06/10/2022.

⁹ Conforme informações em <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1956>. Acesso em 07/10/2022.

4.2. Artigo 173 – Termo de Ajustamento de Conduta Cultural (TACC)

O Diagnóstico concluiu que a regulamentação do TACC poderia esclarecer sobre eventual sobreposição das sanções em bens tombados e ZEPEC, proporcionando um melhor equilíbrio ao instrumento. O tema do Termo de Ajustamento de Conduta Cultural foi objeto de discussões com SMC/DPH.

O Termo de Ajustamento de Conduta Cultural (TACC) está assim disposto no PDE:

Art. 68. Os proprietários de imóveis classificados como ZEPEC, que sofreram abandono ou alterações nas características que motivaram a proteção, deverão firmar Termo de Ajustamento de Conduta Cultural – TACC visando à recomposição dos danos causados ou outras compensações culturais.

(...)

Art. 173. Para cumprimento do disposto nesta lei, o Executivo poderá celebrar, com força de título executivo extrajudicial, nos termos da lei federal, Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta Cultural com pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela reparação integral de danos ou descaracterizações causadas a bens, imóveis, áreas ou espaços protegidos em função de seu valor histórico e cultural.

§ 1º O Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta Cultural tem por objetivo precípuo a recuperação de bens, imóveis, áreas ou espaços protegidos pelo seu valor histórico e cultural que tenham sofrido abandono ou intervenções, mediante a fixação de obrigações que deverão ser rigorosamente cumpridas pelo infrator, visando à reparação integral dos danos causados.

§ 2º Sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas no Decreto nº 54.805/2014, os imóveis enquadrados como ZEPEC pela Lei nº 13.885, de 2004, e que, ao tempo da edição da presente lei se encontram demolidos, poderão ser objeto de TACC, a ser elaborado conjuntamente pelo proprietário do imóvel e pelo Executivo Municipal, visando à reparação dos danos causados ao patrimônio histórico e cultural.

O TACC, conforme definido nos artigos 68 e 173 do PDE, é um instrumento com força de título extrajudicial, que pode ser celebrado pela municipalidade com pessoas físicas e jurídicas, responsáveis pela reparação dos danos causados a bens imóveis, áreas ou espaços protegidos, que tenham sofrido abandono ou alterações nas características que motivaram sua proteção.

A Lei nº 10.032/1985, regulamentada pelo Decreto nº 47.493/2006 e alterações posteriores pelo Decreto nº 54.805/2014, dispõe sobre a criação de um conselho

municipal de preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental da cidade de São Paulo (CONPRESP), institui o tombamento de bens móveis e imóveis em âmbito municipal, e traz previsão de sanções e de reparação de danos em bens tombados pelo CONPRESP.

Art. 34 - Sem prejuízo das sanções estabelecidas nos artigos anteriores, o proprietário também ficará obrigado a reconstruir ou restaurar o bem tombado às suas custas, de conformidade com as diretrizes traçadas pelo órgão técnico de apoio.

§ 1º - Ser-lhe-á cominada multa independentemente de notificação de pelo menos 1% (um por cento) do valor venal, por dia, até o início da reconstrução ou restauração do bem imóvel. Se móvel, a multa será de no mínimo 10 (dez) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN's) ao dia.

§ 2º - Na falta de ação do proprietário no prazo de 60 (sessenta) dias, o CONPRESP recomendará as providências que entender cabíveis.
(Redação dada pela Lei nº 10.236/1986)

§ 3º - A possível ação prevista no parágrafo anterior, não exclui a multa que continuaria a ser aplicada.

Art. 34-A. Poderá o CONPRESP, alternativamente à imposição da sanção, firmar termo de compromisso de ajustamento de conduta, visando à adequação da conduta irregular às disposições legais. (Incluído pela Lei nº 16.274, de 2 de outubro de 2015)

Parágrafo único. O pedido para formalização do termo a que se refere o "caput" deste artigo não será conhecido se apresentado depois da imposição da sanção. (Incluído pela Lei nº 16.274, de 2 de outubro de 2015)

Art. 34-B. O termo de compromisso previsto no artigo 34-A desta lei será firmado pelo Presidente do CONPRESP, ouvido previamente o Departamento do Patrimônio Histórico da Secretaria Municipal de Cultura. (Incluído pela Lei nº 16.274, de 2 de outubro de 2015)

§ 1º As metas e os compromissos constantes do termo firmado de acordo com o disposto no "caput" deste artigo deverão, no seu conjunto, ser compatíveis com as normas de proteção do patrimônio cultural. (Incluído pela Lei nº 16.274, de 2 de outubro de 2015)

§ 2º Do termo de compromisso deverá constar, necessariamente, a previsão de multa pelo seu descumprimento, cujo valor será correspondente, no mínimo, ao montante da penalidade que seria aplicada, acrescido de 20% (vinte por cento). (Incluído pela Lei nº 16.274, de 2 de outubro de 2015)

Observa-se que o artigo 34-A (incluído pela Lei nº 16.274/2005) faculta ao CONPRESP, "***alternativamente à imposição da sanção, firmar termo de compromisso de ajustamento de conduta, visando à adequação da conduta***

irregular às disposições legais”; e que a obrigação de reconstruir ou restaurar o bem está prevista no artigo 34.

Há, ainda, menção na LPUOS (art. 26 da Lei 16.402/2016) ao Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta Cultural, que remete ao artigo 173 do PDE.

Portanto, há a possibilidade de ser firmado Termo de Ajustamento de Conduta tanto por força do PDE, nos casos de “bens, imóveis, áreas ou espaços protegidos em função de seu valor histórico e cultural” como por força da Lei 10.032/1985, nos casos de bens tombados. E isso pode vir a gerar alguns entendimentos diversos.

Além da nomenclatura grafada de modo distinto, que dificulta a compreensão do uso do instrumento, outras questões foram levantadas. Primeiro, considerando que foram criados por leis distintas, esses instrumentos são coincidentes ou se sobrepõem? Segundo, como observado por SMC/DPH, o TACC pode ser aplicado a um *“objeto de tutela mais amplo do que aquele constante da Lei nº 10.032/1985”, pois o TAC (Lei 10.032/1985) refere-se a bens tombados (móveis e imóveis), enquanto o TACC (PDE/2014) refere-se a “bens, imóveis, áreas ou espaços protegidos em função de seu valor histórico e cultural”*. Terceiro, a Lei 10.032/1985, em seu artigo 34-B, dispõe de forma expressa o Presidente do CONPRES P como a autoridade competente para a assinatura do TAC, e não há essa definição quanto ao TACC, o que poderia ser determinado em eventual regulamentação do instrumento.

A proposta encaminhada por SMC/DPH sugere ajustes nos artigos 68 e 173, - notadamente a inserção do termo “irreversíveis” no artigo 68 e dos termos “urbanístico, arqueológico” no artigo 173 -, conforme segue:

REDAÇÃO ORIGINAL	PROPOSTA DE NOVA REDAÇÃO
Art. 68. Os proprietários de imóveis classificados como ZEPEC, que sofreram abandono ou alterações nas características que motivaram a proteção, deverão firmar Termo de Ajustamento de Conduta Cultural – TACC – visando à recomposição dos danos causados ou outras compensações culturais.	Art. 68. Os proprietários de imóveis classificados como ZEPEC, que sofreram abandono e/ou alterações irreversíveis das características que motivaram a sua proteção, atestados pelo órgão de patrimônio cultural, deverão firmar Termo de Ajustamento de Conduta Cultural – TACC – visando à reparação dos danos sofridos pelo imóvel ou a outras

	compensações culturais.
Art. 173. Para cumprimento do disposto nesta lei, o Executivo poderá celebrar, com força de título executivo extrajudicial, nos termos da lei federal, Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta Cultural com pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela reparação integral de danos ou descaracterizações causadas a bens, imóveis, áreas ou espaços protegidos em função de seu valor histórico e cultural.	Art. 173. Para cumprimento do disposto nesta lei, o Executivo poderá celebrar, com força de título executivo extrajudicial, nos termos da lei federal, Termo de Ajustamento de Conduta Cultural com pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela reparação integral de danos ou descaracterizações causados a bens, imóveis, áreas ou espaços protegidos em função de seu valor histórico, urbanístico, arqueológico e cultural.
§ 1º O Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta Cultural tem por objetivo precípuo a recuperação de bens, imóveis, áreas ou espaços protegidos pelo seu valor histórico e cultural que tenham sofrido abandono ou intervenções, mediante a fixação de obrigações que deverão ser rigorosamente cumpridas pelo infrator, visando à reparação integral dos danos causados.	§ 1º O Termo de Ajustamento de Conduta Cultural tem por objetivo precípuo a recuperação de bens, imóveis, áreas ou espaços protegidos pelo seu valor histórico, urbanístico, arqueológico e cultural que tenham sofrido abandono ou descaracterizações , mediante a fixação de obrigações que deverão ser rigorosamente cumpridas pelo infrator, visando à reparação integral dos danos causados.
§2º Sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas no Decreto nº 54.805/2014, os imóveis enquadrados como ZEPEC pela Lei nº 13.885, de 2004, e que, ao tempo da edição da presente lei se encontram demolidos, poderão ser objeto de TACC, a ser elaborado conjuntamente pelo proprietário do imóvel e pelo Executivo Municipal, visando à reparação dos danos causados ao patrimônio histórico e cultural.	[mantido como no original]

Por fim, caso sejam feitos ajustes, sugere-se que a correção do número do decreto constante no artigo 173, §2º, pois o Decreto nº 54.805/2014 introduz alterações no Decreto nº 47.493, de 2006. Desta forma deveria constar “...no Decreto nº 47.493/ 2006 e alterações posteriores.”

Abaixo, as bibliografias referentes às análises.

CONVENÇÃO PARA A PROTECÇÃO DO PATRIMÓNIO MUNDIAL, CULTURAL E NATURAL (1972), promulgada pelo Decreto nº 80.978/1977

PORTARIA IPHAN nº 127/2009.

Patrimoine(s): états d'urgence. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=YeZrk7Uvgt8>. Acesso em 25/11/2022.

DELPHIM, Carlos Fernando de Moura. O Patrimônio Natural no Brasil. Disponível em http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/Patrimonio_Natural_no_Brasil.pdf. Acesso em 07/10/2022.

Documento encaminhado por SMC/DPH em 26/10/2022 referente ao TACC.

IPHAN. Relatório técnico do Grupo de Trabalho da Paisagem Cultural Brasileira. Brasília, DF: Iphan, 2019. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/RELATORIO_TECNICO_Paisagem.docx. Acesso em: 06/10/2022

PEREIRA, Danilo. Paisagem como patrimônio: entre potencialidades e desafios para a implementação da Chancela da Paisagem Cultural Brasileira. Dissertação (Mestrado) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural, Rio de Janeiro, 2018, 213f.

RIBEIRO, Rafael Winter. Paisagem cultural e patrimônio. Rio de Janeiro: IPHAN/COPEDOC, 2007.

SCIFONI, Simone. Paisagem cultural. Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/82/paisagem-cultural>, acesso em 06/10/2022.

WEISSHEIMER, Maria Regina. Paisagem Cultural Brasileira: do conceito à prática. In: Forum Patrimônio. Belo Horizonte, v. 5, n. 2, jul/dez 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/20043033/Paisagem_Cultural_Brasileira_Do_conceito_%C3%A0_pr%C3%A1tica. Acesso em 22/09/2022

ZANIRATO, S. H. Paisagem cultural e espírito do lugar como patrimônio: em busca

de um pacto social de ordenamento territorial. Revista CPC, 15(29), 8-35, 2020.
<https://doi.org/10.11606/issn.1980-4466.v15i29p8-35>

5. SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO PARA A POLÍTICA URBANA

Após avaliação das contribuições advindas da participação social, assim como trabalho intersetorial e análises complementares feitas por SMUL, registram-se sugestões técnicas de aperfeiçoamentos à política urbana, que deverão ser posteriormente avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as disposições do PDE, podendo, eventualmente, subsidiar tanto a elaboração da minuta de projeto de lei da revisão intermediária, quanto regulamentações específicas e procedimentos administrativos posteriores à revisão.

Conforme exposto, sugere-se a avaliação dos seguintes pontos:

5.1. Chancela da Paisagem Cultural

Embora o instrumento da Chancela da Paisagem Cultural não tenha sido implementado, a sua efetivação **não** depende de revisão do texto do PDE, e sim de regulamentação por lei específica, conforme artigo 172, § 5º do PDE:

Art. 172, § 5º A Chancela da Paisagem Cultural, instituída pela Portaria IPHAN 127/2009, tem como objetivo reconhecer uma porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores, e **deve obedecer ao disposto em legislação específica**, assim como as legislações estadual e federal que regulam esse instrumento. [grifos nossos]

Pelo todo exposto, esse relatório sugere que **não são necessários ajustes** no PDE quanto ao instrumento da Chancela da Paisagem Cultural.

5.2. Termo de Ajustamento de Conduta Cultural (TACC)

Quanto ao TACC, reitera-se a necessidade de regulamentação para explicitar procedimentos e esclarecer as eventuais sobreposições com o TAC previsto na Lei 10.032/1985, cabendo avaliar se se trata de regulamentação infralegal por decreto,

ou se trata de matéria de lei (e neste caso, considerar como sugestão as alterações propostas por SMC/DPH para os artigos 68 e 173, mais correção do número do decreto no § 2º);

REDAÇÃO ORIGINAL	PROPOSTA DE NOVA REDAÇÃO - SMC (art. 68, 173, caput e §1º) e SMUL/Planurb (art. 173, § 2º)
<p>Art. 68. Os proprietários de imóveis classificados como ZEPEC, que sofreram abandono ou alterações nas características que motivaram a proteção, deverão firmar Termo de Ajustamento de Conduta Cultural – TACC – visando à recomposição dos danos causados ou outras compensações culturais.</p>	<p>Art. 68. Os proprietários de imóveis classificados como ZEPEC, que sofreram abandono e/ou alterações irreversíveis das características que motivaram a sua proteção, atestados pelo órgão de patrimônio cultural, deverão firmar Termo de Ajustamento de Conduta Cultural – TACC – visando à reparação dos danos sofridos pelo imóvel ou a outras compensações culturais.</p>
<p>Art. 173. Para cumprimento do disposto nesta lei, o Executivo poderá celebrar, com força de título executivo extrajudicial, nos termos da lei federal, Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta Cultural com pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela reparação integral de danos ou descaracterizações causadas a bens, imóveis, áreas ou espaços protegidos em função de seu valor histórico e cultural.</p>	<p>Art. 173. Para cumprimento do disposto nesta lei, o Executivo poderá celebrar, com força de título executivo extrajudicial, nos termos da lei federal, Termo de Ajustamento de Conduta Cultural com pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela reparação integral de danos ou descaracterizações causados a bens, imóveis, áreas ou espaços protegidos em função de seu valor histórico, urbanístico, arqueológico e cultural.</p>
<p>§ 1º O Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta Cultural tem por objetivo precípuo a recuperação de bens, imóveis, áreas ou espaços protegidos pelo seu valor histórico e cultural que tenham sofrido abandono ou intervenções, mediante a fixação de obrigações que deverão ser rigorosamente cumpridas pelo infrator, visando à reparação integral dos danos causados.</p>	<p>§ 1º O Termo de Ajustamento de Conduta Cultural tem por objetivo precípuo a recuperação de bens, imóveis, áreas ou espaços protegidos pelo seu valor histórico, urbanístico, arqueológico e cultural que tenham sofrido abandono ou descaracterizações, mediante a fixação de obrigações que deverão ser rigorosamente cumpridas pelo infrator, visando à reparação integral dos danos causados.</p>
<p>§2º Sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas no Decreto nº 54.805/2014, os imóveis enquadrados como ZEPEC pela Lei nº 13.885, de 2004, e que, ao tempo da edição da presente lei</p>	<p>§2º Sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas no Decreto nº 47.493/2006 e alterações posteriores, os imóveis enquadrados como ZEPEC pela Lei nº 13.885, de 2004, e que, ao tempo</p>

<p>se encontram demolidos, poderão ser objeto de TACC, a ser elaborado conjuntamente pelo proprietário do imóvel e pelo Executivo Municipal, visando à reparação dos danos causados ao patrimônio histórico e cultural.</p>	<p>da edição da presente lei se encontram demolidos, poderão ser objeto de TACC, a ser elaborado conjuntamente pelo proprietário do imóvel e pelo Executivo Municipal, visando à reparação dos danos causados ao patrimônio histórico e cultural.</p>
---	---

12B - TERRITÓRIOS DE INTERESSE DA CULTURA E DA PAISAGEM - TICP

Os elementos constituintes do PDE/2014 considerados para a realização deste relatório foram:

Artigos 314, 315, 316 e 317, da Seção II do Capítulo IX

1. IDENTIFICAÇÃO DAS PROBLEMÁTICAS

Por meio da leitura do Diagnóstico de Aplicação do PDE/2014, de contribuições do processo participativo da revisão intermediária e de estudos subsequentes, foram elencadas as problemáticas que são sintetizadas abaixo:

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
01	Diagnóstico de Aplicação do PDE/2014, Pg. 232 Contribuições das etapas 1 e 2 do Processo Participativo	O Diagnóstico de Aplicação do PDE/2014 registra a importância do instrumento e a necessidade de sua regulamentação. Aponta que o momento da revisão intermediária é oportuno para definir procedimentos e aprimorar os critérios para a delimitação dos TICPs, considerando a abrangência dos territórios protegidos, os incentivos e os mecanismos de gestão democrática.

2. PROCESSO PARTICIPATIVO

Nesta seção, é realizada a síntese das contribuições recebidas durante as etapas 1 e 2 do processo participativo. Para a etapa 1, já finalizada, foram utilizados os relatórios de sistematização que fomentaram a definição do escopo de revisão do Plano Diretor. Na etapa 2, foram recebidas propostas de revisão, as quais foram lidas e sintetizadas neste capítulo, e ponderadas na parte 4 deste roteiro.

2.1. ETAPA 01 DO PROCESSO PARTICIPATIVO

Por compor a Política municipal de proteção ao patrimônio arquitetônico e urbano, as contribuições que envolvem os TICPs foram pautadas, sobretudo, na audiência

temática sobre patrimônio e políticas culturais, ainda que também se registrem contribuições nas oficinas e na Plataforma Participe+.

Demanda-se, de modo geral, maior inserção da paisagem como parte do ordenamento territorial, com garantias junto aos PIUs e às Operações Urbanas no sentido de se preservar e valorizar tanto a presença de elementos e conjuntos paisagísticos de grande valor social quanto à coexistência de práticas culturais em desaparecimento.

Especificamente sobre os TICPs, aponta-se a necessidade de maior aprofundamento e esclarecimento sobre sua definição, aplicabilidade e limites. Questiona-se, sobretudo, a falta de regulamentação e também a possibilidade de ampla participação e envolvimento da sociedade civil, com fortalecimento, no instrumento, das dimensões ambiental e educacional.

2.2. ETAPA 02 DO PROCESSO PARTICIPATIVO

Tal como na primeira etapa, as contribuições sugerem maior inserção da paisagem como parte do ordenamento urbano. Apontam que a incorporação do TICP no PDE foi uma conquista da sociedade, mas que é fundamental regulamentá-lo e implementá-lo. Destacam que o TICP tende a promover gestão participativa e democrática, e que entende a cidade a partir de suas dimensões histórica, cultural e educacional. Também que o Conselho Gestor dos TICPs deve ter caráter deliberativo.

Por fim, registram-se contribuições com sugestões de novos perímetros a serem demarcados como TICPs, a exemplo das regiões de Freguesia do Ó e Pirituba.

3. TRABALHO INTERSETORIAL

Foi realizada articulação com os setores responsáveis pela implementação e execução dos dispositivos da lei, com o objetivo de complementar a análise e elencar considerações sobre o tema e suas problemáticas. Neste momento, é apresentada uma síntese desse trabalho.

A partir da avaliação das contribuições sistematizadas do processo participativo e de estudos preliminares elaborados pela equipe técnica de SMUL, foi realizada reunião de alinhamento com equipe técnica da Secretaria Municipal de Cultura (SMC).

Contextualizou-se que os relatórios de participação social apontam certa incompreensão do conceito de TICP, além de cobrança para sua implementação. Apontou-se que a revisão intermediária é momento importante para verificar a necessidade de ajustes ou aperfeiçoamentos no instrumento.

Ponderou-se entendimento de que os perímetros criados são excessivamente extensos, o que poderia dificultar a tomada de ações estratégicas direcionadas às peculiaridades de cada território, e que caberia, nesse sentido, a revisão dos perímetros existentes, possivelmente subdividindo-os em trechos menores para uma melhor gestão.

Acordou-se que o PDE poderia orientar quanto à demarcação de novos perímetros, ou mesmo à eventual subdivisão dos atuais. Também foram discutidas propostas de ajustes e complementações pontuais nos artigos 314 e 317, cujo resultado é apresentado nos subcapítulos subsequentes.

4. ANÁLISES COMPLEMENTARES

Foram realizadas análises complementares ao diagnóstico que, em conjunto com o processo participativo e com trabalho intersetorial, visam fornecer e compatibilizar informações vislumbrando decisões técnicas sobre a revisão, incluindo a sua aderência ao escopo definido.

Conforme § 1º do art. 314 do PDE/2014, os TICPs “devem ser constituídos por sua importância para a cidade como um território simbólico que abriga áreas ou um conjunto de áreas naturais ou culturais protegidas, lugares significativos para a memória da cidade e dos cidadãos e instituições de relevância cultural e científica”.

Destacam-se, assim, como um potencial instrumento de valorização das diversidades urbanas no sentido que articulam, como intrínsecos a um determinado

território, seus espaços públicos, equipamentos culturais, atividades econômicas, práticas sociais e aspectos paisagísticos.

Dentre seus objetivos, incluem-se:

I – estimular iniciativas locais no âmbito da cultura, educação e meio ambiente, através de processos solidários e colaborativos;

II – ampliar a abrangência do princípio do direito à cidade, garantindo a cidadania cultural, a tolerância e o respeito à diversidade cultural, social, étnica e sexual por meio do acesso à cultura, à educação e à arte;

III – valorizar a memória e a identidade da cidade, nos âmbitos local e regional;

IV – promover o entendimento dos processos urbanos e ambientais de transformação e conservação das paisagens e a fruição de seu patrimônio material e imaterial;

V – proporcionar, em especial nos TICP localizados em regiões de maior vulnerabilidade social, o desenvolvimento de coletivos culturais autônomos, estimulando sua articulação com instituições de ensino, pesquisa, cultura e outras, que permitam a compreensão dos processos históricos, ambientais e culturais locais e regionais;

VI – definir instrumentos de incentivos e apoio às atividades ligadas à cultura, educação, arte e meio ambiente, visando a geração de renda e o desenvolvimento local e regional sustentável;

VII – criar meios de articulação entre os diferentes TICP, visando proporcionar o intercâmbio de saberes e experiências entre seus agentes culturais e estimular programas educativos e criativos que favoreçam a compreensão mútua da estruturação e história urbana de cada Território e de seus valores simbólicos e afetivos.

(São Paulo, SP. Lei nº 16.050, de 2014. art. 315).

O PDE/2014 criou o TICP Paulista/Luz, que inclui o centro histórico da cidade e os grandes equipamentos culturais metropolitanos, tanto da Av. Paulista, quanto do entorno do Parque da Luz, e incorporou, também como TICP, o perímetro Jaraguá/Perus, região de exuberante paisagem natural e que mescla, entre outros fatores, as peculiaridades da questão indígena com o movimento decorrente da implantação do centro cultural da Fábrica de Cimento Portland Perus.

Sob iniciativas locais, há expectativa para que ambos os perímetros decorram em efetiva implementação do TICP como política pública municipal. Especificamente sobre o recorte Jaraguá/Perus, já se registra iniciativas de caráter educativo, ambiental e cultural para reconhecimento do território e valorização da diversidade

social que o caracteriza e se espacializa na paisagem. O recorte Paulista/Luz, por sua vez, é justaposto por áreas de EETUs e do perímetro do PIU Setor Central, cujos efeitos do dinamismo imobiliário demandam ações para a preservação do território como lugar de produção e efervescência cultural metropolitana.

Embora de reconhecida potencialidade, a condição de complexidade que se imprime aos TICPs impõe certa dificuldade na compreensão e apreensão do instrumento, com consequências sobre sua não implementação. Por isso, entende-se que o texto da lei pode ser aperfeiçoado para definir com clareza seus limites e possibilidades, facilitando posterior regulamentação por Lei Específica ou através dos Planos Regionais.

Complementa-se que embora haja demandas via participação social pela criação de novos perímetros, entende-se que o essencial ao texto do PDE é a definição do conceito, dos objetivos e ações estratégicas, e dos caminhos e mecanismos para criação e viabilização de novos TICPs, para os quais pressupõe-se processos específicos, com estudos técnicos e ampla participação dos grupos sociais que coexistem nos territórios propostos.

Identifica-se, também, que a dimensão dos perímetros já criados, os quais se caracterizam pela incorporação de diversas realidades urbanísticas num mesmo recorte, tende a dificultar a implementação de ações direcionadas às especificidades dos lugares. Se, por um lado, aspectos de cultura e paisagem têm uma dinâmica territorial mais ampla, por outro perímetros excessivamente abrangentes tornam-se desafios, desde a elaboração dos TICPs às suas interações com outras regulamentações.

Sem restringir a possibilidade de perímetros maiores nem desconsiderar as superposições e a dimensão simbólica do espaço urbano, entende-se importante ponderar a identificação de unidades de paisagem para a definição de novos recortes. Essas são, em síntese, áreas relativamente homogêneas, onde se reconhece certa identidade histórica, ambiental, cultural, econômica e até mesmo estética entre seus elementos, o que abrange tanto as características naturais do sítio quanto da paisagem socialmente produzida. O reconhecimento de uma unidade de paisagem como critério para a definição de perímetros tende a torná-los menos extensos, no sentido de que descomplexificar a tomada de ações específicas

para cada perímetro pode torná-las mais factíveis para a gestão do TICP e legíveis para a população.

Também se verifica que o texto do PDE poderia ser complementado para tornar mais claro as possibilidades de compatibilização dos TICPs com outros instrumentos de ordenamento territorial, especialmente quando sobrepostos.

Aponta-se que caberiam alterações pontuais nas ações prioritárias estabelecidas no artigo 316 (sobretudo as ações prioritárias “IV – recuperar bens e áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico” e “VII - qualificar os espaços públicos e revitalizar as áreas abandonadas, garantindo o uso integrado dos equipamentos culturais e sociais”), a fim de esclarecer possibilidades e limites do instrumento. Acrescenta-se que tais ações prioritárias poderiam estar respaldadas com maior evidência nos incisos do caput do art. 317, que são:

I – a garantia de uma gestão democrática e participativa dos TICP, com controle social, livre acesso à informação e transparência na tomada de decisões;

II – a criação de um Conselho Gestor paritário, com representantes do Poder Público e da sociedade civil, para acompanhar, avaliar, recomendar e aprovar políticas, planos e ações relativas aos objetivos do TICP;

III – os incentivos de natureza fiscal e urbanísticos para possibilitar os objetivos previstos para os TICP;

IV – a delimitação de novos TICP, ressalvados os criados por esta lei e pelos Planos Regionais;

V – o detalhamento das ações estratégicas previstas, a serem elaboradas por meio de processos participativos.

(São Paulo, SP. Lei nº 16.050, de 2014. Art. 317).

Citado acima, enfatiza-se que o inciso II do “caput” do art. 317 já contempla as atribuições necessárias para a efetividade dos conselhos gestores dos TICPs, inclusive o de aprovar políticas, planos e ações relativas aos objetivos do instrumento. Também se verifica que o inciso V do “caput” do mesmo artigo é suficiente no sentido de abranger estratégias de intervenções de caráter urbano, mas, ao mesmo tempo, entende-se que poderia ser mais específico. Para aperfeiçoar o texto, sugere-se seu desdobramento, reforçando a possibilidade de se desenvolver intervenções de caráter urbanístico relacionadas ao TICP, desde que

sem intercorrências sobre o uso e ocupação do solo – salvo quando articuladas a um PIU e, preferencialmente, ao Plano de Ordenamento e Proteção da Paisagem.

Por fim, entende-se que os TICPs poderiam ser mais bem aproveitados como instrumento de fomento a práticas sociais de caráter educativo e cultural em interação indissociável com o território, por vezes com estímulo a atividades econômicas ou com a provisão de intervenções urbanas. Aqui se leva em consideração a diversidade de situações e necessidades que podem surgir a partir da definição de novos territórios, com perímetros menores ou mais abrangentes, e para os quais o texto da lei deve esclarecer suas possibilidades.

As sugestões aqui expostas são entendimentos da equipe técnica de SMUL a partir das contribuições da população, de trabalhos intersetoriais e das discussões internas para aperfeiçoamento do instrumento. Com vistas ao aprimoramento da política urbana, estão detalhadas no subcapítulo seguinte.

Abaixo, as bibliografias referentes às análises.

São Paulo, SP. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível neste link.

5. SUGESTÕES PARA APRIMORAMENTO DA POLÍTICA URBANA

Após avaliação das contribuições advindas da participação social, assim como trabalho intersetorial e análises complementares feitas por SMUL, registram-se sugestões técnicas de aperfeiçoamentos à política urbana, que deverão ser posteriormente avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as disposições do PDE, podendo, eventualmente, subsidiar tanto a elaboração da minuta de projeto de lei da revisão intermediária, quanto regulamentações específicas e procedimentos administrativos posteriores à revisão.

Ressalta-se que as recomendações visam esclarecer o conceito de TICP, ponderar sobre a dimensão de novos perímetros e ajustar pontos do texto do PDE.

O caput do art. 314 define o que é TICP, complementado pelo § 1º. Entende-se que na sequência deveria ser incluído parágrafo que oriente a definição de novos perímetros. Também que o atual §5º pode ser revogado, considerando que falta coesão textual e que a orientação para a definição de novos perímetros estaria, agora, contida no §2º. Acrescenta-se prever possibilidade de revisão dos perímetros já criados. Abaixo, apresenta-se a sugestão de texto para o artigo, com alterações destacadas em bold/negrito:

Art. 314. Fica instituído o Território de Interesse da Cultura e da Paisagem, designação atribuída a áreas que concentram grande número de espaços, atividades ou instituições culturais, assim como elementos urbanos materiais, imateriais e de paisagem significativos para a memória e a identidade da cidade, formando polos singulares de atratividade social, cultural e turística de interesse para a cidadania cultural e o desenvolvimento sustentável, cuja longevidade e vitalidade dependem de ações articuladas do Poder Público.

§ 1º Os TICP devem ser constituídos por sua importância para a cidade como um território simbólico que abriga áreas ou um conjunto de áreas naturais ou culturais protegidas, lugares significativos para a memória da cidade e dos cidadãos e instituições de relevância cultural e científica.

§ 2º A definição de perímetro para um TICP deve considerar a identidade histórica, cultural, ambiental, econômica e estética dos elementos que constituem um recorte territorial, cabendo, ainda, valorizar as sobreposições materiais e simbólicas de relevância para a memória e diversidade da cidade.

§ 3º Fica criado o TICP Paulista/Luz, que inclui o centro histórico da cidade e o centro cultural metropolitano, delimitado pelo perímetro constante do Quadro 12.

§ 4º Fica o Complexo Eco/Turístico/Ambiental, criado na Lei nº 13.549, de 2003, e recepcionado no Plano Regional Estratégico de Perus, transformado no Território de Interesse da Cultura e da Paisagem Jaraguá/Perus, **cujo perímetro e objetivos foram consolidados nos planos regionais de Perus e Pirituba.**

§ 5º Os perímetros dos TICPs Paulista/Luz e Jaraguá/Perus poderão ser redimensionados e/ou subdivididos através de leis específicas ou dos Planos Regionais, a partir de processos participativos que considerem os objetivos definidos no “caput”.

§ 6º Os TICPs poderão ser criados, delimitados e modificados através de leis específicas ou dos Planos Regionais, a partir de processos participativos que considerem os objetivos definidos no “caput”.

~~§ 5º Os perímetros dos TICP, em corredores, polos, esquinas e quarteirões culturais, associados a aspectos históricos, artísticos, arquitetônicos, paisagísticos, ambientais e comerciais, desde que devidamente justificada, respeitadas as especificidades de cada localidade, a ser considerada nos Planos Regionais.~~

Para o art. 316, recomenda-se ajustes nos incisos IV e VIII, a fim de deixar mais claro eventuais possibilidades limites de atuação dos TICPs. Segue sugestão de texto do artigo, com as alterações destacadas em negrito/bold:

Art. 316. As ações prioritárias para alcançar os objetivos previstos para o Território de Interesse da Cultura e da Paisagem são:

I – incentivar e fomentar espaços e atividades relevantes localizados nos TICP, inclusive economia criativa, negócios sustentáveis e iniciativas econômicas de caráter solidário e cooperativo, envolvendo as áreas de cultura, educação, meio ambiente, turismo, desenvolvimento e inclusão social;

II – criar e sinalizar rotas, polos e circuitos culturais, identificando os bens, imóveis e paisagens significativas e áreas protegidas;

III – promover o intercâmbio de informações e formação de agentes locais, com vistas à obtenção de linhas de crédito, inserção nos mecanismos de incentivo e desenvolvimento de projetos culturais;

IV – Colaborar na recuperação de bens e áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico;

V – fortalecer programas de formação de agentes comunitários locais, educadores e agentes da saúde, preferencialmente integrados com instituições de ensino público superior;

VI – desenvolver atividades escolares relacionadas com o estudo do meio em âmbito local, incluindo leituras do espaço urbano, do ambiente, da cultura e das artes;

VII – estimular grupos culturais independentes, coletivos, cooperativas e pequenos produtores culturais, visando à geração de renda local e regional e o dinamismo econômico com sustentabilidade socioambiental;

VIII – Colaborar na qualificação de espaços públicos e revitalização de áreas abandonadas, garantindo o uso integrado dos equipamentos culturais e sociais.

Sugere-se, também, ajustar o caput do art. 317 para o plural e a revogação do inciso IV do mesmo caput, considerando que a lei para determinado TICP não deve, necessariamente, estabelecer recortes para outros TICPs sem a devida justificativa. Por fim, como já apontado, propõe-se complementação ao inciso V do caput do art. 317 através de novo parágrafo, a ver:

Art. 317. Os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem deverão ser regulamentados por lei específica, que deverá prever:

I – a garantia de uma gestão democrática e participativa dos TICP, com controle social, livre acesso à informação e transparência na tomada de decisões;

II – a criação de um Conselho Gestor paritário, com representantes do Poder Público e da sociedade civil, para acompanhar, avaliar, recomendar e aprovar políticas, planos e ações relativas aos objetivos do TICP;

III – os incentivos de natureza fiscal e urbanísticos para possibilitar os objetivos previstos para os TICP;

~~IV – a delimitação de novos TICP, ressalvados os criados por esta lei e pelos Planos Regionais;~~

IV – o detalhamento das ações estratégicas previstas, a serem elaboradas por meio de processos participativos.

§ 1º O Conselho Gestor, previsto no inciso II deste artigo, poderá ser constituído a partir de fóruns públicos que reúnam os agentes sociais atuantes no âmbito do TICP e ter dentre suas atribuições, as seguintes:

I – propor ações integradas dos setores público, privado e não governamental para recuperar, proteger, fomentar e induzir atividades, espaços e negócios culturais;

II – fiscalizar o cumprimento de contrapartidas relacionadas à concessão de incentivos vinculados aos TICP e recomendar penalidades aos órgãos competentes, caso haja descumprimento de condicionantes;

III – apresentar aos órgãos da administração pública municipal parcerias com organizações públicas, privadas e não governamentais e instituições de fomento;

IV – estimular o intercâmbio com outros TICP e polos criativos;

V – elaborar, de forma participativa, um plano de gestão, integrando políticas, programas e ações relativos aos objetivos dos TICP;

VI – assegurar que todas as suas pautas, decisões e projetos sejam de irrestrito acesso público, com todas as suas reuniões previamente divulgadas no Território e abertas ao acompanhamento de todos os interessados.

§ 2º No que se refere ao inciso III do “caput”, o Poder Público poderá estabelecer incentivos, formas de apoio e alocar recursos financeiros, materiais e humanos para apoiar as ações previstas nos Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem, entre as quais:

I – concessão de benefícios fiscais;

II – isenção de taxas municipais para instalação e funcionamento de atividades culturais;

III – simplificação dos procedimentos para instalação e funcionamento e obtenção das autorizações e alvarás necessários;

IV – orientação técnica e jurídica para elaboração de projetos para acesso a linhas de financiamento, patrocínio, incentivos à inovação, à pesquisa e qualificação artística e técnica;

V – enquadramento, a critério do Ministério da Cultura, no conceito de Território Certificado, entendido como perímetro prioritário para investimentos com recursos federais de incentivo à cultura;

VI – disponibilização de plataforma de comunicação digital para integração virtual entre os TICP;

VII – convênios e instrumentos de cooperação entre os entes federados, bem como de apoio técnico, material e humano para desenvolvimento das atividades.

§ 3º. No que se refere ao inciso V do “caput”, podem ser previstas intervenções urbanas vinculadas aos TICPs, desde que sem alterações sobre parâmetros de uso e ocupação do solo e com garantia de participação social.