

# Bixiga no centro: política urbana e preservação cultural nas áreas centrais de São Paulo

Flávia Brito do Nascimento  
Mariana Cavalcanti Pessoa

O centro da cidade de São Paulo é testemunho de sucessivas transformações, abrigando objetos de diferentes momentos históricos numa persistente luta entre permanência e renovação. Muitos dos espaços que ainda resistem no território sobreviveram graças às políticas de preservação iniciadas no município em um passado muito recente. As primeiras ações de proteção em São Paulo são anteriores ao tombamento municipal, partindo do setor de planejamento urbano na década de 1970.

Apesar dessa promissora articulação inicial, na prática, os conflitos foram preponderantes na salvaguarda do patrimônio urbano, e a integração entre os setores do planejamento e do patrimônio resultou em muitas fragilidades. A preservação cultural foi incluída nas incumbências do setor de planejamento urbano em São Paulo a partir da criação da Zona Especial Z8-200, integrada em 1975 à Lei Geral de Zoneamento (Lei nº 7.805/1972) destinada à "preservação dos imóveis de caráter histórico ou de excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico" (São Paulo, 1975, art. 1º, "d"). A preservação pelo zoneamento funcionou como principal instrumento de proteção legal do município, por meio do que se chamou "enquadramento", até a instalação do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da cidade de São Paulo (Conpresp) em 1988. O Conpresp instituiu o tombamento como instrumento de salvaguarda legal, tirando espaço, ainda que legalmente mantido, do planejamento na seleção e preservação do patrimônio edificado.

A partir dos anos 1990, os imóveis em São Paulo podiam ter até quatro proteções: tombamento pelo Iphan, Condephaat e Conpresp, além do "enquadramento" na Z8-200, ou seja, no zoneamento. A Z8-200 representou uma experiência importante de preservação pela legislação urbanística. Pelo planejamento, foi organizado um programa de preservação com diretrizes urbanísticas, bem estruturado do ponto de vista teórico e metodológico, muito embora também tenha manifestado algumas limitações importantes. A despeito dos documentos mencionarem o interesse na preservação do "patrimônio ambiental urbano", os critérios de seleção adotados prestigiaram, ao fim e ao cabo, sobretudo os valores estético-estilísticos dos bens, enquanto o conceito de "manchas urbanas" se revelou bastante contido e restrito aos lotes (Tonasso, 2019).

Além de fragmentadas, as manchas estabelecidas não conseguiam dar conta de outros elementos que compunham o tecido urbano, como traçado de ruas, calçadas, equipamentos urbanos e vegetação. Considerando que a

ambiência urbana também pode compreender o tecido social ali constituído, a limitação do instrumento para a sua preservação fica ainda mais evidente. Tais limitações são ocasionadas pela natureza do zoneamento, instrumento que determina os parâmetros de uso e de ocupação principalmente dos terrenos (Nery Jr., 2002). Além das características próprias do instrumento que restringiam sua abrangência patrimonial, ele também se mostrou suscetível às circunstâncias políticas, o que debilitou seu poder de proteção com o decorrer dos anos (Tonasso, 2019).

Um caso emblemático que evidenciou a fragilidade da preservação pelo planejamento envolve o bairro do Bixiga, no distrito da Bela Vista, objeto deste artigo. O Bixiga vive hoje uma situação crítica de ameaça à preservação de seu patrimônio cultural e ambiental. Por diversas frentes de pressão imobiliária, possibilitadas pela chegada da nova linha Laranja do metrô, em construção, e pelas leis de zoneamento da cidade aprovadas pelo Plano Diretor da cidade, que permite e estimula a verticalização da área. Uma região que estava há décadas preservada dos interesses imobiliários por estar protegida legalmente, se vê fortemente ameaçada.

## 1. A preservação do Bixiga: zoneamento e tombamento

A região do Bixiga é um território oportuno para analisar a cisão que se estabeleceu entre o zoneamento e a preservação na cidade. O entendimento do bairro do Bixiga como área de preservação urbana em São Paulo, ou como um "bairro histórico" coincide com os primeiros passos de identificação pelo planejamento de áreas urbanas e edifícios de interesse como patrimônio nos anos 1970 e 1980. Por meio da Coordenadoria Geral de Planejamento (Cogep) e do Departamento do Patrimônio Histórico (DPH), diversos processos de estudo e inventariação foram dando ao lugar uma densidade de conhecimentos que contribuíram para a preservação do bairro como patrimônio. O Inventário Geral do Patrimônio Ambiental e Cultural (Igepac) da Bela Vista, de 1987, procurava articular os bens arquitetônicos aos elementos estruturadores da trama urbana e as relações sociais à memória do lugar. Este instrumento não oferecia proteção jurídica aos bens selecionados, o que seria complementado a

No tombamento estabelecido para esta área [...] não importava apenas a conservação dos imóveis isoladamente, mas sim, e de maneira mais determinante, a preservação do ambiente urbano. É preciso aqui ponderar que a resolução destaca esta preocupação com a ambiência em suas diretrizes e considerandos, mas falta objetividade na definição das restrições construtivas

princípio pelo instrumento do “enquadramento”, previsto na zona especial Z8-200.

No enquadramento da Z8-200, diversos bens identificados no bairro, sobretudo na Rua 13 de Maio, compunham um conjunto arquitetônico, próximo ao que se chamou de “mancha urbana”. Essa preservação, porém, mostrou-se de grande fragilidade, já que pouco efetiva na preservação física dos objetos materiais. As reversões de preservação são exemplos das dificuldades encontradas. Durante a segunda gestão de Jânio Quadros (1986-1989) foi revertido o enquadramento na Z8-200 de uma série de casas entre as ruas Jandaia e da Assembleia (Lei nº 9.725/1984) – localizadas na mancha urbana do Bixiga – para viabilizar um projeto viário e urbanístico.

O projeto doanel viário previa a desapropriação dos imóveis que se encontravam encortçados para a construção de uma alça de acesso à Avenida 23 de Maio. Para viabilizá-lo, a prefeitura alterou a lei de zoneamento utilizando o expediente autoritário do “decurso de prazo”. Criado durante a ditadura civil-militar, o decurso de prazo determinava que o governante poderia encaminhar um projeto de lei para o legislativo e solicitar que a apreciação se fizesse em um prazo determinado, sob pena de se considerar aprovado após a expiração (Gabardo; Neves, 2016).

Sem discussões na câmara ou com a sociedade, o casario dos Arcos da Jandaia foi “desenquadrado”, ou seja, perdeu o dispositivo legal que o preservava. Assim, foi desapropriado e demolido em 1987 (Muniz, 2020).<sup>1</sup> O

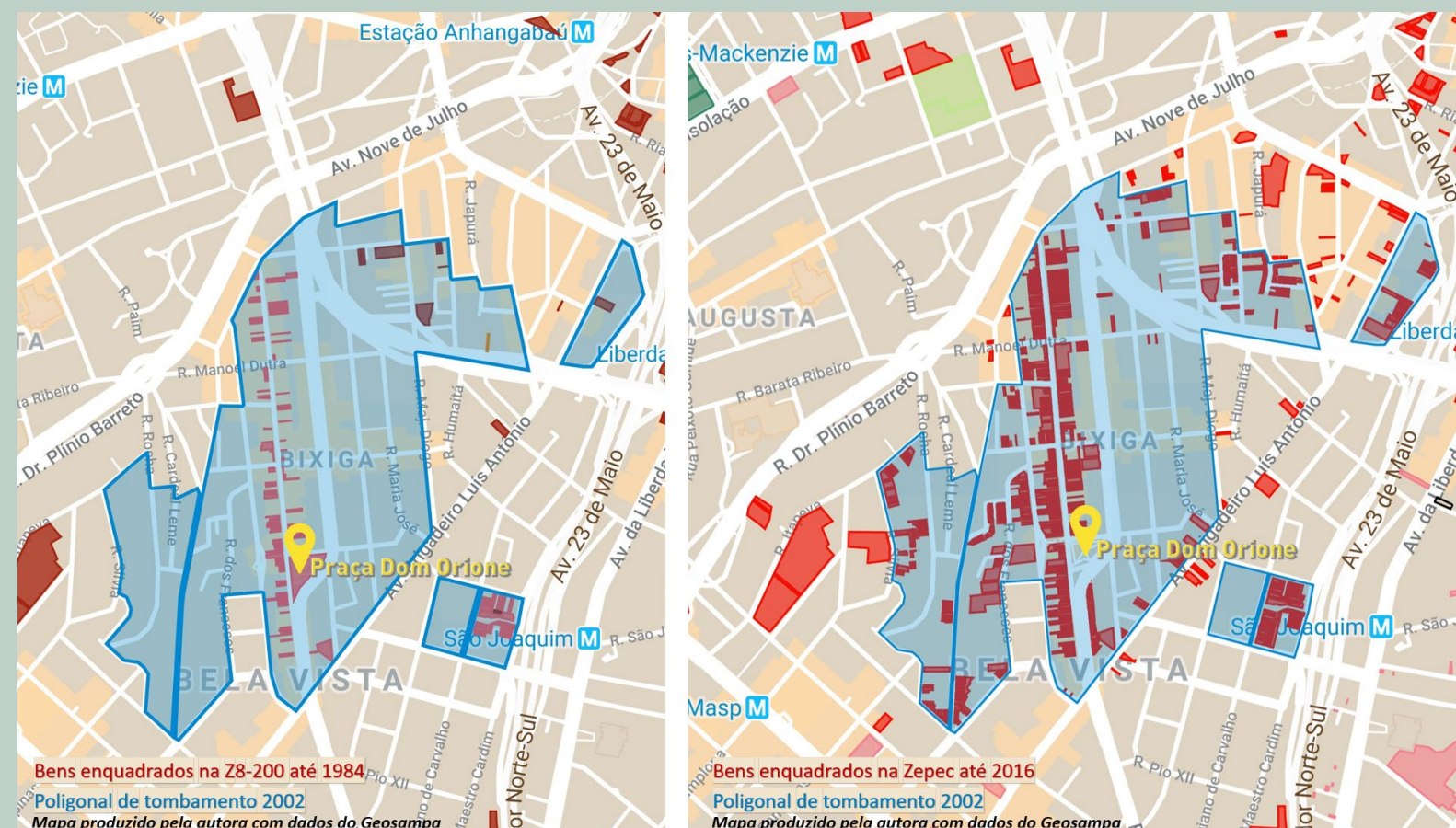
episódio dos Arcos da Jandaia e outras estratégias políticas do município no campo da memória ou do direito à memória, como mostra Thales Marreti (2018), levaram à decisão pelo seu tombamento no início dos anos 1990. Soma-se a esses movimentos a crescente pressão exercida pelo mercado imobiliário na região desde os anos 1980 (Fenelon, 1995). Assim, em 1993 foi aberto o pedido de tombamento do bairro da Bela Vista (Resolução 01/93), determinado pela mobilização social e concluído em 2002 (Resolução 22/02).

A Resolução 01/93 indicava um conjunto de 526 imóveis para a preservação, contidos no perímetro disperso de bens edificados, pretendendo dar conta da trajetória deste bairro histórico da cidade, preservado legalmente pela legislação urbanística desde o final dos anos 1970, apropriado pela população local e atravessado por manifestações culturais de diferentes grupos sociais. Os estudos realizados pelo Igepac Bela Vista foram fundamentais para embasar a Resolução nº 22/Conpresp/2002, que determinou o tombamento nos anos 2000.<sup>2</sup> Esta resolução considerou que não apenas as construções deveriam ser preservadas, mas também a conformação geomorfológica, traçados de ruas e vegetação. Com o propósito de proteger este conjunto, também foram delimitadas áreas envoltórias onde todo e qualquer tipo de alteração construtiva, seja reforma ou uma nova construção, deveria passar pelo órgão de preservação para análise e aprovação (Scripilliti, 2017).

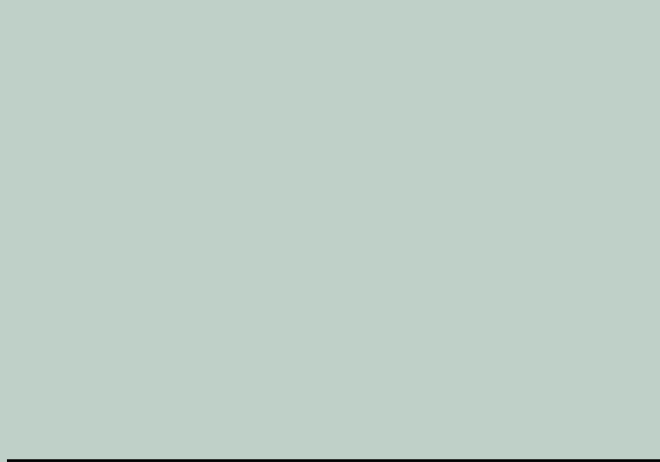
No tombamento estabelecido para esta área, portanto, não importava apenas a conservação dos imóveis isoladamente, mas sim, e de maneira mais determinante, a preservação do ambiente urbano. É preciso aqui ponderar que a resolução destaca esta preocupação com a ambiência em suas diretrizes e “considerandos”, mas falta objetividade na definição das restrições construtivas. Quando os órgãos de preservação discutem o tombamento de um bem cultural, eles podem delimitar um perímetro em seu entorno, chamado de “área de entorno” ou “área envoltória” (terminologia utilizada em São Paulo), como foi feito no caso do Bixiga. Segundo Nito (2023), este entorno afirma a relação do bem protegido com a cidade, participando da composição do ambiente urbano do ponto de vista morfológico, social e econômico.

Nestes perímetros envoltórios, são estabelecidos índices urbanísticos de controle das edificações, com o intuito de preservar a ambiência dos bens tombados. A questão é que nem mesmo os parâmetros mais básicos são especificados na Resolução nº 22/2002, como altura máxima das edificações ou recuos, deixando todas as decisões à mercê de análises casuísticas. A despeito da necessidade de regulamentação dos limites do tombamento, a resolução deixa clara a intenção de preservar as características do bairro e não apenas algumas edificações excepcionais.

O tombamento do bairro contemplou obras isoladas, no que pode ser entendido como um conjunto arquitetô-



Levantamento dos bens enquadrados na Z8-200 até 1984 e na Zepec até 2016 (em vermelho), sobreposto com a poligonal de tombamento de 2002 (em azul).  
Fonte: Elaborado pelas autoras com dados do Geosampa.



nico. Os bens tombados isolados são “unidos” pela área envoltória ou de entorno. Como não há diretrizes claras para os bens do entorno, somado à permissividade do zoneamento para com a verticalização, a pressão imobiliária vem se fazendo cada vez mais presente no bairro.

Na aprovação do Zoneamento de 2004, os bens tombados neste território foram enquadrados isoladamente como Zonas Especiais de Preservação Cultural (Zepec), que sucederam as Z8-200, mas é importante salientar que não há qualquer menção às suas áreas envoltórias. Estas áreas, no entanto, são consideradas parte fundamental do tombamento, previstas desde o Decreto-Lei nº 25/37 e estão intimamente relacionadas à importância e qualidade do patrimônio cultural edificado, consideradas como um diafragma, cumprindo uma função amortecedora e de complemento (Marchesan, 2010). A não inclusão destes perímetros, que relacionam os bens protegidos com a cidade, contribui muito para o aspecto pulverizado destas zonas no território municipal.

2. Conflitos entre planejamento e preservação cultural em São Paulo e os efeitos no Bixiga

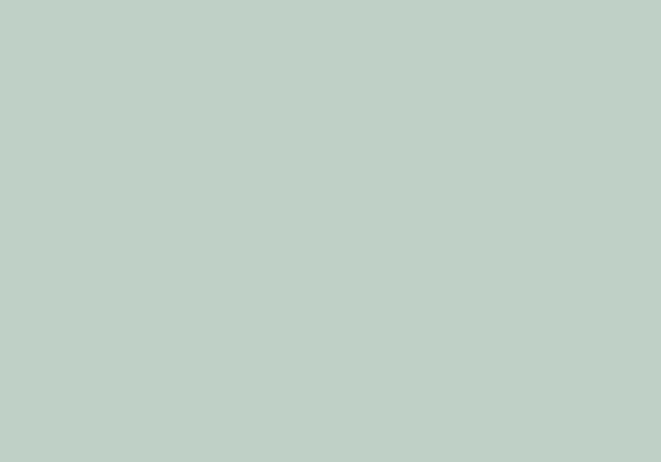
A antiga Zona de Preservação Z8-200 foi revogada apenas a partir da aprovação da atual Zona Especial de Preservação Cultural (Zepec), criada em 2002 como parte do Plano Diretor Estratégico (PDE, Lei nº 13.430/2002) e regulamentada dois anos depois, na lei que unificava o Zoneamento e Planos Regionais das Subprefeituras (Lei nº 13.885/2004). Além de incorporar os bens protegidos pela Z8-200, a Zepec apresentou permanências e rupturas significativas em relação ao instrumento anterior. Sua instituição se deu após a consolidação do tombamento municipal e sem muito diálogo com o órgão de preservação, ocasionando algumas divergências.

A proposta da Zepec partiu do planejamento, de modo desarticulado com o setor de preservação e mesmo com as demais zonas de uso. A principal responsável pelos trabalhos que ensinaram a lista de bens “enquadrados” na Zepec foi a arquiteta Sylvia Fré (2018), que trabalhava com a preservação cultural na Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla) desde a Z8-200. Segundo ela, o instrumento foi criado numa perspectiva de permanência das práticas anteriores e a intenção seria “preservar por lei de zoneamento”.

As decisões tomadas não apenas na construção da Zepec, mas decorrentes de heranças da Z8-200, desencadearam uma série de conflitos, dentre eles uma notável desconexão entre as diretrizes de desenvolvimento urbano e de preservação do patrimônio cultural na cidade de São Paulo. A raiz desta desconexão pode se encontrar no isolamento das Zepec das demais zonas de uso e na exclusão das áreas envoltórias dos bens tombados, que buscam garantir a preservação da ambiência destes bens

As decisões tomadas não apenas na construção da Zepec, mas decorrentes de heranças da Z8-200, desencadearam uma série de conflitos, dentre eles uma notável desconexão entre as diretrizes de desenvolvimento urbano e de preservação do patrimônio cultural na cidade de São Paulo. A raiz desta desconexão pode se encontrar no isolamento das Zepec das demais zonas de uso e na exclusão das áreas envoltórias dos bens tombados, que buscam garantir a preservação da ambiência destes bens. A ambiência, portanto, contempla não apenas a materialidade das edificações, mas todo o conjunto de características do meio urbano que tornam a atividade humana possível.

As “áreas envoltórias” ajudam a promover a preservação deste entorno e de suas práticas sociais, embora ainda exista um grande debate sobre elas.<sup>3</sup> São tensionadas questões como sua condição acessória e tratamento secundarizado, diante de um objeto principal valorizado (Meneses, 2015), além do choque de competência que se gera com o poder municipal – que possui a prerrogativa de dispor sobre o uso e a ocupação do solo – uma vez que o instrumento pode estabelecer índices urbanísticos excepcionais de controle das

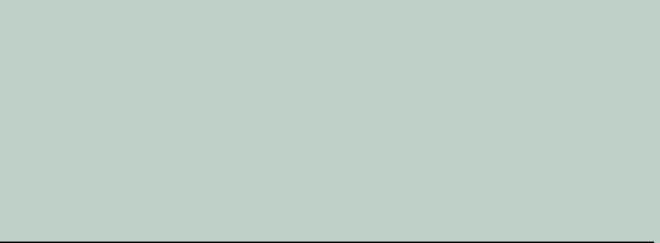


edificações nas áreas preservadas (Rabello, 2010). Sua interferência no ordenamento urbano, portanto, é significativa, tornando esta desconsideração no horizonte da política urbana no mínimo intrigante.

No município de São Paulo, estas áreas são estabelecidas caso a caso, por meio de estudos realizados por técnicos do DPH e deveriam ser propostas simultaneamente aos processos (São Paulo, 1985). Porém, muitos tombamentos são aprovados sem esta delimitação, o que confirma o tratamento secundário que recebem, como apontado por Meneses (2015). No caso do Bixiga, houve a delimitação das áreas envoltórias na resolução de tombamento, embora sem regulamentação objetiva, porém estes perímetros não foram considerados no zoneamento. Uma das razões para esta exclusão pode ser a relação com a Transferência do Direito de Construir (TDC), incentivo fiscal oferecido aos imóveis tombados e enquadrados na categoria Bens Imóveis Representativos (BIR), para compensar os proprietários pelas restrições no aproveitamento de seus lotes.

A TDC “concorre” com a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), cujos recursos são destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) e constituem uma importante fonte de receita extraordinária para investimentos em infraestrutura urbana da Prefeitura (Peretto et al., 2018). Ambos possibilitam o usufruto de índices construtivos acima do coeficiente de aproveitamento básico. Para os cofres públicos, portanto, não seria interessante estender o benefício para estas grandes áreas, pois poderia desequilibrar esta relação, uma vez que a política de desenvolvimento urbano em São Paulo está cada vez mais dependente da financeirização (e seus agentes).<sup>4</sup>

Seria interessante a criação de uma categoria de Zepec para as áreas envoltórias dos imóveis tombados, acolhendo aquelas já regulamentadas. As Zepec AUE (Área de Urbanização Especial) e Zepec APPA (Área de Proteção Paisagística) também não podem acessar a TDC e foram acomodadas em categorias distintas por



questões operativas. Se os perímetros de entorno fossem parte das Zepec, talvez poderiam ser formadas zonas de fato, com diretrizes coerentes de uso e ocupação do solo, conectando diversas áreas e formando “setores protegidos” ou “áreas de conservação”, como as “Áreas de proteção do Ambiente Construído” (Apac), no Rio de Janeiro. Ou seja, a ênfase recairia na conservação urbana, no valor do conjunto, coerente com os objetivos de um instrumento urbanístico.

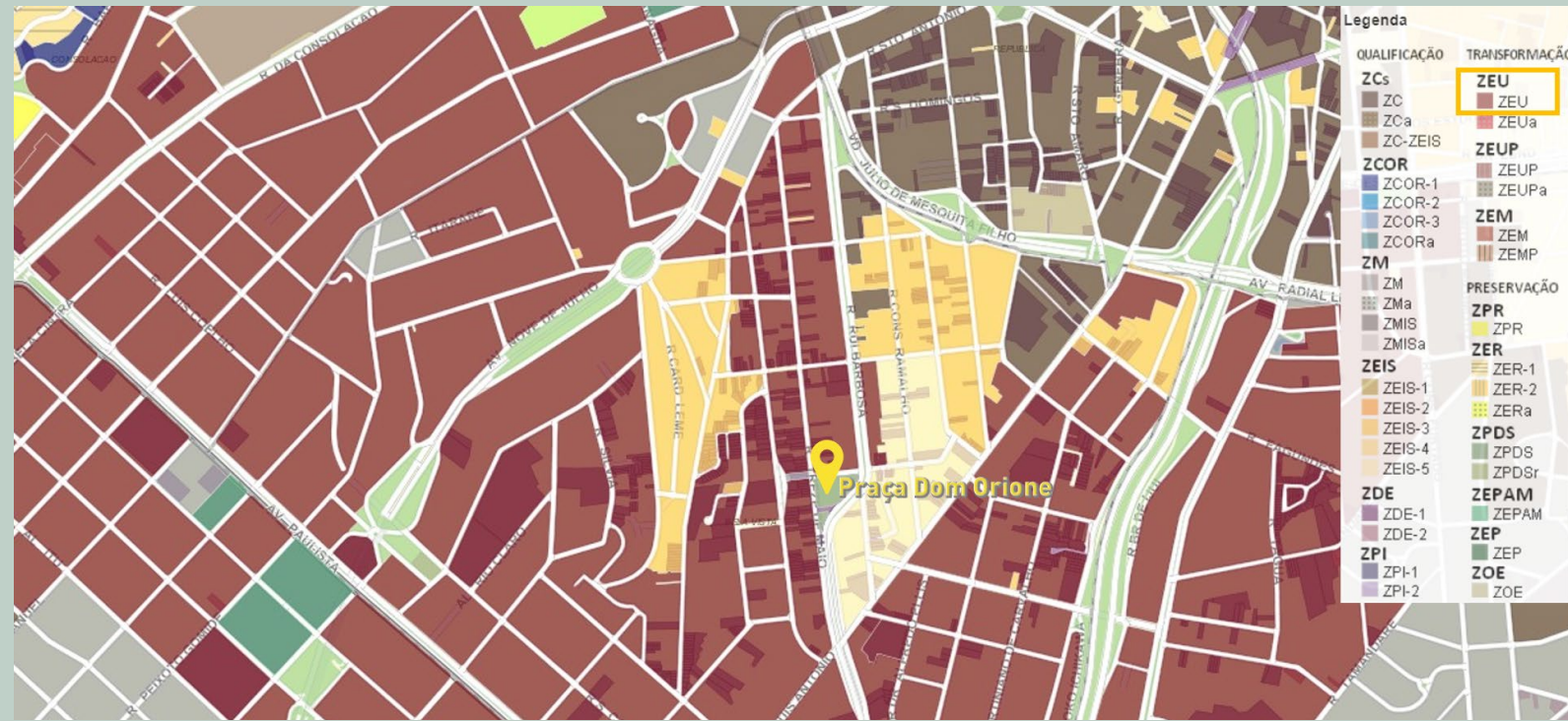
Na cidade de São Paulo, porém, as características ambientais urbanas das áreas protegidas vêm sendo desconsideradas pelo zoneamento. De acordo com o PDE de 2002, a área do Bixiga seria parte da Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana. Dentre as “transformações urbanísticas” que esta macroárea procuraria alcançar, se encontra a “preservação e reabilitação do patrimônio arquitetônico” (São Paulo, 2002, art. 155, § 2º). No entanto, uma consulta ao mapa do zoneamento de 2004 revela que, neste trecho, foi delimitada uma zona mista “ZM – 3a, prevendo “densidades demográfica e construtiva altas” (São Paulo, 2004, art. 108).

Considerando que ali já havia um tombamento de conjunto de grande extensão desde 2002, a posterior delimitação de uma zona de “densidade construtiva alta” neste território só demonstra quão alheio à preservação cultural o planejamento urbano se encontrava.

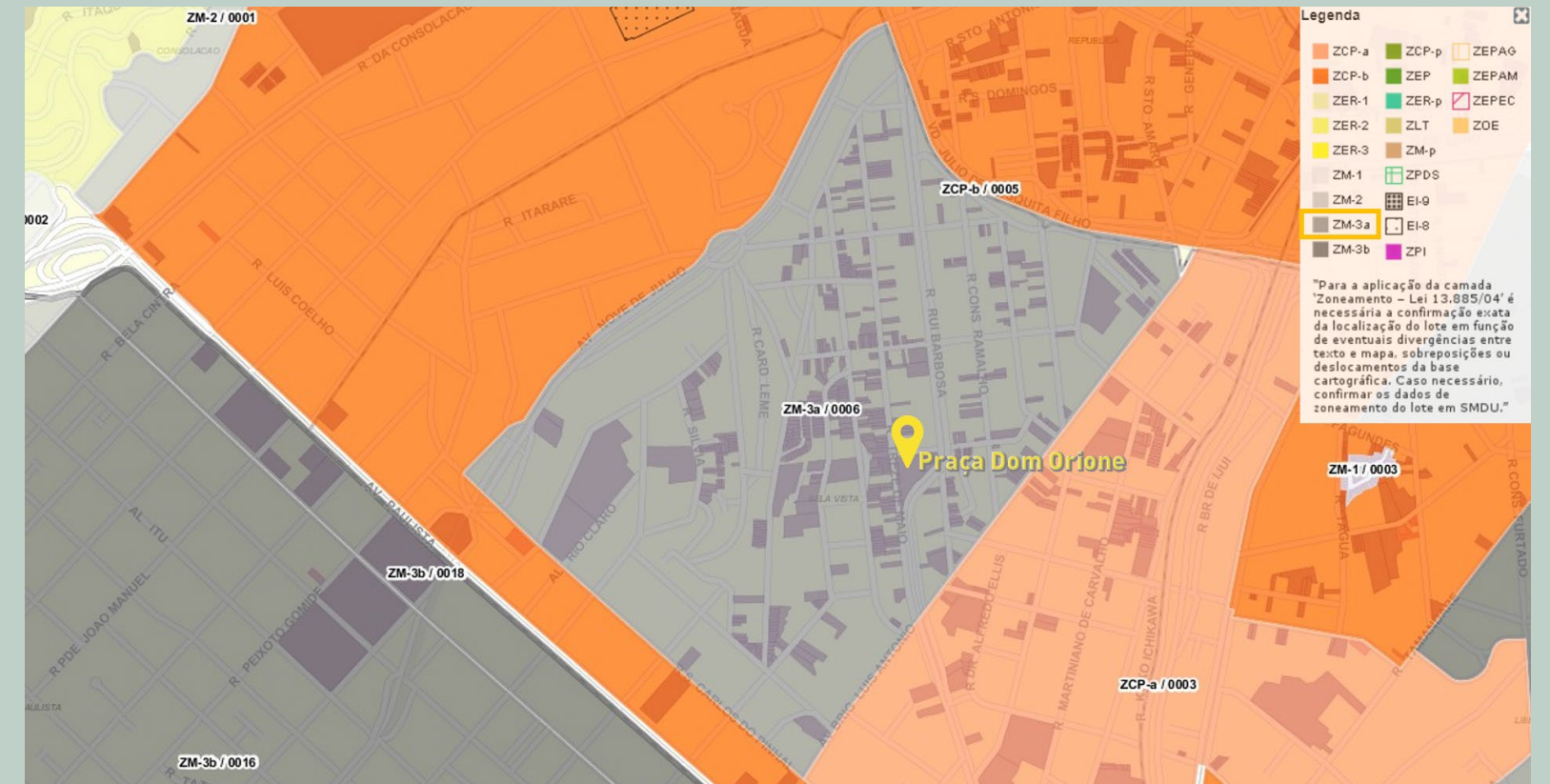
Essa situação de desconsideração da área protegida persistiu na revisão do zoneamento de 2016, quando uma vez mais foi delimitada para uma parcela desta região uma Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), destinada a “promover usos residenciais e não residenciais com densidades demográfica e construtiva altas e a qualificação paisagística e dos espaços públicos de modo articulado com o sistema de transporte público coletivo” (São Paulo, 2016, art. 7º). Ou seja, mesmo após uma revisão da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, nada havia mudado em relação a uma área tombada há mais de uma década.

A situação só foi contemplada na última revisão do marco regulatório municipal realizada em 2022, ou seja, vinte anos depois do tombamento do Bixiga, como veremos adiante.

Importante destacar que densidades construtivas altas podem interferir diretamente na ambiência de um conjunto tombado, seja rompendo com uma paisagem urbana predominantemente horizontal, seja criando impactos no cotidiano dos moradores. A possibilidade de verticalização nas áreas como o Bixiga, protegidas pelo tombamento, revelam as desconexões entre o planejamento e a preservação do patrimônio cultural. Essa sobreposição no Bixiga é reveladora de como as demandas do patrimônio cultural não são tratadas com a sensibilidade que merecem pelo planejamento municipal.



Mapa do Zoneamento de 2004 na região do Bixiga. Em cinza, a ZM-3a, zona mista de densidades demográfica e construtiva altas, em vermelho, a delimitação das Zepec. Fonte: Geosampa, 2019.



Mapa do Zoneamento 2016 na região do Bixiga. Em vinho, a delimitação das ZEU. Fonte: Geosampa, 2019.

---

Compreender estes conflitos implica o reconhecimento de fragilidades da estrutura de preservação municipal, uma vez que a incorporação dos perímetros tombados na política urbana dependeria da normatização destas áreas dentro dos órgãos de preservação. Conforme explica Sônia Rabello (2010), o município, ao licenciar qualquer atividade em seu território, precisa assegurar que ela seja compatível com todos os interesses públicos incidentes sobre aquele objeto, inclusive a preservação cultural. Isto não obriga o município a integrar as normas aos seus textos legislativos, embora consideremos desejável para o cidadão, mas a administração precisa observá-las. Logo, é preciso reconhecer que a questão envolve ambos os setores, planejamento e preservação, onde o primeiro poderia integrar o patrimônio às dinâmicas urbanas e o segundo precisa ser mais claro quanto às regras relativas aos bens protegidos.

Na prática, o que acontece frequentemente nos órgãos de preservação é o estabelecimento de diretrizes de preservação “caso a caso”.<sup>5</sup> Ou seja, as normas e diretrizes para as intervenções não são estabelecidas de antemão e os licenciamentos acontecem a partir do estudo qualificado. Se por um lado esta condição torna o tombamento mais flexível, evitando o congelamento da proteção no tempo, por outro, pode torná-lo torna obscuro e subjetivo, sem que o cidadão saiba com clareza o que pode ou não fazer em seu imóvel. Qualquer ato da administração pública deve ser obrigatoriamente claro na demarcação do objeto e na especificação das regras que deverão ser observadas, que é o “limite de incidência das obrigações”. Isto porque “não se pode cumprir o que não se conhece” (Rabello, 2010, p.44).

No caso do Bixiga, a Resolução de Tombamento, embora indique valores ligados aos usos sociais, à história e à paisagem do bairro, é pouco clara nas normativas para os bens culturais, seja os indicados para tombamento, seja para os do entorno. Assim, aliada a uma legislação de uso do solo que endossava a verticalização, provocou o acirramento das disputas com o capital imobiliário. Diante das divergências, os agentes interessados na construção de novos empreendimentos – em uma região plena de infraestrutura e próxima à enobrecida Avenida Paulista – possuem argumentos para judicializar as disputas, encontrando na própria legislação urbana suporte para suas reivindicações.

A disputa mais famosa no que se refere à preservação na apropriação do território do Bixiga envolve o entorno do Teatro Oficina, tombado nas instâncias municipal, estadual e federal. Nesta área, atores sociais organizados

como o Grupo Oficina, instituições e coletivos do bairro do Bixiga, buscam há mais de quarenta anos resistir às tentativas de construir um empreendimento de grande porte no terreno adjacente, de propriedade do Grupo Silvio Santos (Alves Jr., 2017).

A situação do Oficina, pela singularidade do teatro e mesmo pela notoriedade dos envolvidos, gera de tempos em tempos repercussão na mídia e discussões nos órgãos de preservação. Recentemente, o caso ganhou um novo capítulo com a remoção, sem autorização do Iphan, da “escada azul” do Teatro Oficina e o fechamento dos Arcos do Beco, na parte traseira da arena cênica, por ordem do Grupo Silvio Santos. Como contraponto, o terreno tem sido o centro de uma luta pela criação do Parque do Rio Bixiga, devido às possibilidades paisagísticas e ambientais oferecidas pela presença deste curso d’água, hoje invisibilizado, para a região como um todo (Rolnik, 2024).

As novas estratégias de transformação e de entendimento do patrimônio edificado como bens isolados e não como um conjunto urbano, tem colocado em tensão a proteção legal do bairro do Bixiga. Nos últimos dois anos, especialmente, a pressão do mercado imobiliário no bairro foi vivenciada no cotidiano do Conpresp. O avanço de interesses imobiliários está claro com as tentativas de aprovação por construtoras de novos edifícios na área envoltória de preservação e em áreas de nascentes. Os quatro processos apreciados pelo Conpresp recentemente são de grande porte, verticalizados, possuem vários pavimentos de subsolo, sem relação formal com o conjunto urbano tombado, impactando significativamente a paisagem e o ambiente do bairro (Nascimento; Almeida, 2023).

A pressão por transformação provocada pelas obras do metrô atingiu outra escala das identidades do bairro. Os achados arqueológicos das obras e a permissão de remoção, sem clareza de entendimento e interpretação, geraram reações diversas e um grande impacto nos moradores, levando a mobilizações sociais em favor da preservação dos vestígios arqueológicos, mas, sobretudo, da identidade negra do bairro. Os movimentos Mobiliza Saracura Vai Vai e Salve Saracura organizaram-se em favor deste território nas suas identidades múltiplas e complexas. Ambos têm articulado uma série de ações que denunciam as transformações e seus efeitos irreversíveis no território, que abrangem desde a perda de referenciais de memória até a ameaça de expulsão de moradores mais vulneráveis com o aumento do valor do solo urbano (Pesoa *et al.*, 2024).

---

## Nota-se, portanto, que os órgãos de preservação são fortemente cobrados nestas circunstâncias de conflitos na apropriação do solo urbano em áreas tombadas e envoltórias, sofrendo inúmeras pressões

Nota-se, portanto, que os órgãos de preservação são fortemente cobrados nestas circunstâncias de conflitos na apropriação do solo urbano em áreas tombadas e envoltórias, sofrendo inúmeras pressões, mas é preciso considerar que toda a situação passa, em uma escala maior e mais estrutural, pelo planejamento da cidade e pelo controle de uso do solo exercido pela administração municipal.

### 3. Novas perspectivas no planejamento urbano do Bixiga

A revisão parcial da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – Lei de Zoneamento (Lei nº 16.402/2016) foi estabelecida no município por meio da Lei nº 18.081/2024, datada de 19 de janeiro de 2024. O propósito principal, segundo o site de gestão urbana da prefeitura municipal de São Paulo, foi o de ajustar aspectos essenciais para a aprimoração da aplicação da legislação, além de realizar atualizações necessárias em consonância com a Revisão Intermediária do Plano Diretor.<sup>6</sup> A nova legislação foi promulgada com a inclusão de 58 vetos ao projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal.

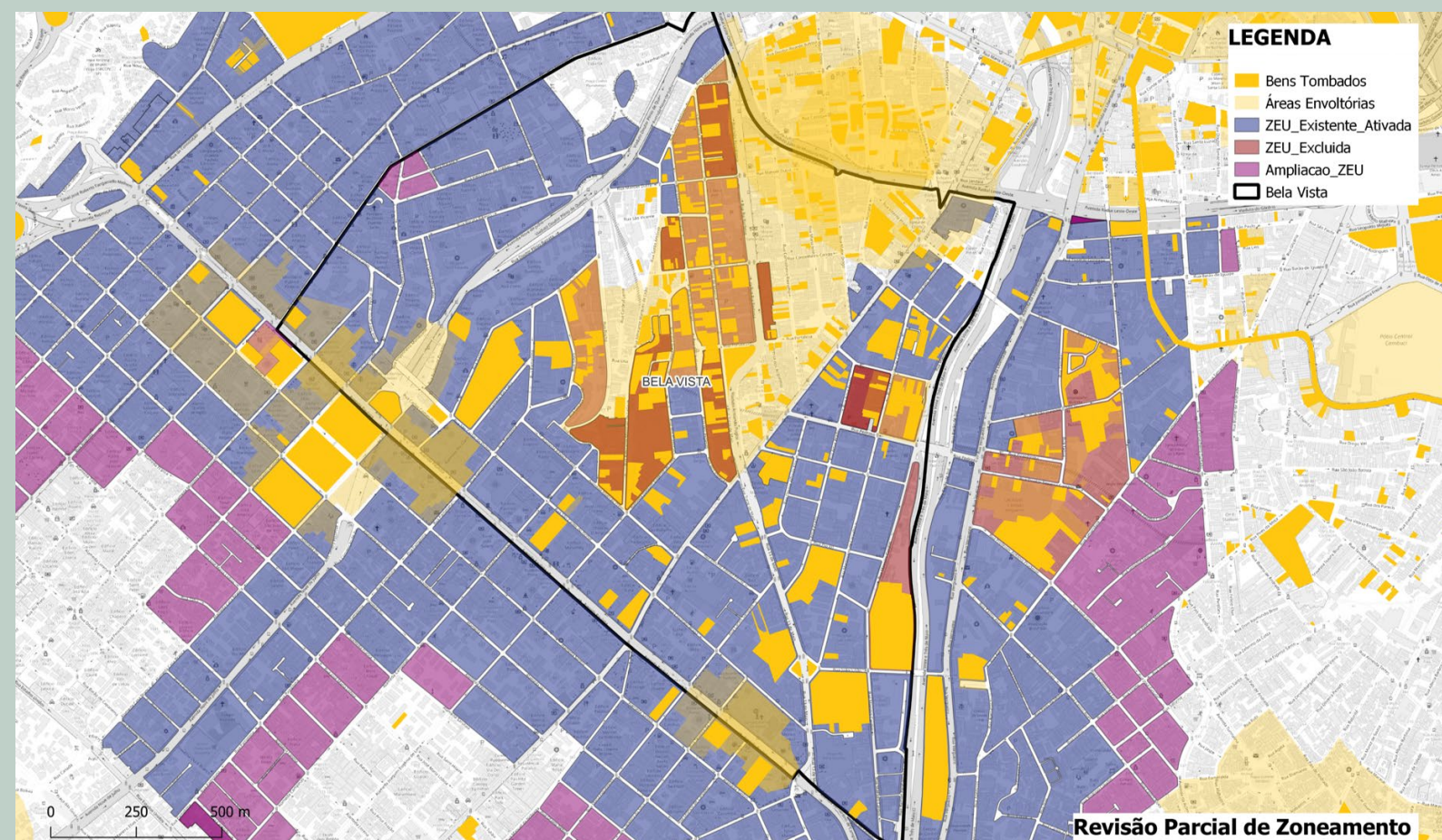
O PDE foi aprovado sem realizar as correções necessárias em relação à sua versão anterior, ignorando características importantes como rios, encostas, vales e aspectos históricos, e aplicando uma uniformidade de construções verticais por toda a cidade, desconsiderando sua diversidade territorial (Rolnik, 2023). Dentre os vetos, destacam-se os artigos 32, 89 e 93, os quais, respectivamente, permitiam a elevação do gabarito das edificações nos centros de bairro, alteravam procedimentos relacionados ao tombamento de imóveis e autorizavam a implantação de empreendimentos de habitação de interesse social em Zonas de Preservação e Desenvolvimento Sustentável e Zonas Especiais de Proteção Ambiental (São Paulo, 2024).

---

Apesar dos seus múltiplos problemas de revisão, no caso do Bixiga, novos dados a favor da preservação do bairro foram considerados. A observação do mapa acima mostra certo avanço na integração da preservação na política urbana, uma vez que foram revogadas as Zonas Eixos de Estruturação Urbana (ZEU) e consequente estímulo ao adensamento construtivo em toda a poligonal de tombamento do Bixiga, principalmente no eixo da Rua Treze de Maio, que abrigava alguns bens protegidos pela Z8-200 desde 1978. A pressão popular garantiu, durante as discussões do Plano Diretor, que o bairro não fosse classificado como um Eixo de Estruturação Urbana que favoreceria a verticalização sem limites. A área manteve-se como de uso misto.

Outras duas propostas urbanísticas recentes também envolvem a região. Em 2022 foi aprovada a Área de Intervenção Urbana (AIU) do Setor Central, que revogou e ampliou a antiga Operação Urbana Centro (Lei nº 12.349/1997). Segundo o site da prefeitura, o plano teria como premissa uma vez mais o adensamento populacional e construtivo na região e o distrito da Bela Vista foi contemplado em seu perímetro expandido. De acordo com os responsáveis, no entanto, o plano também teria se preocupado com as preexistências culturais da região ao destinar 5% dos recursos arrecadados com outorga onerosa no âmbito da AIU à preservação do patrimônio histórico, ambiental e cultural.

A segunda proposta, desta vez diretamente relacionada ao território do Bixiga, se deu em 2023, com a proposta do Território de Interesse da Cultura e da Paisagem – TICP Bixiga, ainda sem perímetro definido, criado pela Lei nº 17.975/2023, uma revisão do Art. 314 da Lei nº 16.050, de 2014. Os TICP são áreas que agregam locais, práticas ou entidades culturais, bem como elementos urbanos materiais, imateriais e paisagísticos importantes para a memória e identidade urbanas, criando polos de interesse social, cultural e turístico no município (São Paulo, 2014). Nesses territórios seriam estimuladas iniciativas culturais, educativas e ambientais através de incentivos urbanísticos e fiscais, como a transferência de potencial construtivo para bens tombados, isenção de impostos e taxas municipais. Assim, a ideia seria evitar a descaracterização e preservar sobretudo as práticas e usos culturais destas áreas (Santoro, 2014).



Mapa da Revisão Parcial da Lei de Zoneamento 2024 na região do Bixiga. Em amarelo, estão os bens protegidos pelo tombamento (polígono amarelo com transparência), em vinho, a delimitação das ZEU revogadas, em azul as que permaneceram e em roxo as novas propostas. Fonte: Elaborado pelas autoras com dados do Geosampa, 2024.

Os TICP apontam novas possibilidades para a preservação cultural em São Paulo, mas ainda precisam ser regulamentados por leis específicas, embora dois deles já tenham sido propostos desde 2014. O primeiro seria o Paulista/Luz, incluindo o “centro histórico da cidade” e o “centro cultural metropolitano”, envolvendo boa parte das Zepec da cidade. O território do Bixiga inclusive havia sido contemplado neste projeto, o que aparentemente gera uma redundância, mas a situação poderia ser resolvida na ocasião de sua regulamentação. O segundo resultaria da transformação do Complexo Eco/Turístico/Ambiental que havia sido autorizado em 2003, ligado à Fábrica de Cimento Portland Perus, no TICP Jaraguá/Perus.

Regulamentar os TICP seria um passo importante no enfrentamento dos conflitos entre planejamento e preservação na cidade de São Paulo. Mas tal regulamentação só pode ter sucesso se for realizada com apropriação social e diálogo com os movimentos sociais e população local. Especialmente no Bixiga, bairro com longa e fortíssima tradição de participação e resistência cultural, será incontornável a regulação com a participação social, de modo a garantir a inclusão de referências culturais de significado social para seus moradores, e, sobretudo, a permanência social da população trabalhadora residente.

Como mostram estudos recentes, a Bela Vista é um dos distritos centrais com altos contingentes de população negra e popular, decorrentes, também, da condição histórica de formação da região no século XIX, sendo esta presença alvo de permanente estigmatização e criminalização (Mendonça et al., 2021). Assim, parece fundamental que as políticas de patrimônio possam considerar aspectos históricos e sociais fundamentais do bairro, entendendo o patrimônio na dimensão dos direitos sociais e urbanos, e não na perspectiva do enobrecimento e exclusão social.

A diversidade urbana e cultural do município merece o desenvolvimento de leis de proteção e incentivo condizentes com a escala, complexidade e força da transformação imobiliária existente, a exemplo do que já está há tempos desenvolvido para o Rio de Janeiro pelas políticas de planejamento urbano aliadas às da preservação (Nascimento, 2023).

Regulamentar os Territórios de Interesse da Cultura seria um passo importante no enfrentamento dos conflitos entre planejamento e preservação na cidade de São Paulo. Mas tal regulamentação só pode ter sucesso se for realizada com apropriação social e diálogo com os movimentos sociais e população local

#### 4. Considerações finais

O Bixiga é caso exemplar em São Paulo, em que o distanciamento entre planejamento urbano e patrimônio se mostrou danoso à preservação dos bens e práticas culturais. A incidência de zonas conflitantes, como a ZEU e a ZEIS 3, com as áreas de proteção do tombamento permitiu e estimulou investimentos do setor imobiliário na região, sobretudo na Grota do Bixiga. Os novos empreendimentos são de grandes dimensões, não têm relação formal com o conjunto urbano tombado e impactam a paisagem e o ambiente do bairro de forma irreversível (Pessoa et al., 2023).<sup>7</sup>

Diante dos problemas envolvendo a preservação do patrimônio cultural em nossas cidades, cabe refletir como as atenções em relação ao patrimônio frequentemente se voltam a casos emblemáticos de demolição ou iminente perda, enquanto muitos deles se encontram hoje desocupados, subutilizados ou ocupados irregularmente. Portanto, em essência, é uma questão relacionada ao uso e ocupação do solo. Acontece que o tombamento não incide sobre estes usos. Um dos instrumentos que o município possui para realizar este controle é o zoneamento.

Uma zona de preservação como a Zepec, portanto, seria o instrumento ideal para se discutir esta questão importantíssima na preservação dos bens culturais. Mas o que se estabeleceu em relação aos usos foi o silêncio, desde a Z8-200. No programa Toledo/Lemos para a preservação de bens culturais arquitetônicos da área central de São Paulo, de 1977, os autores consideravam que a prefeitura não deveria cogitar disciplinar o uso dos bens culturais cadastrados, pois sendo eles propriedades particulares, caberia a seus donos discernir sobre o destino de suas propriedades.

Ora, mas a prefeitura de fato já disciplina os usos de todas as áreas da cidade através do zoneamento. Estes mecanismos já não restringem de alguma forma o direito de propriedade? Este entendimento de que não se deveria disciplinar os usos dos bens culturais fez com que fossem permitidos para estas áreas os mesmos usos da zona que as circundam, contanto que fossem "compatíveis com as normas estabelecidas na resolução de tombamento". Ou seja, além de estabelecer parâmetros de ocupação que não raro se chocam com a ambiência dos bens culturais, a lei de zoneamento também é omissa em relação aos seus usos, delegando a responsabilidade ao órgão de preservação. E se o tombamento não interfere nos usos, que parâmetros existem? Retornamos ao caso a caso.

Nas discussões do planejamento, o patrimônio frequentemente é percebido ora como empecilho ao desenvolvimento urbano, ora como exceção – o clássico "excepcional", e não como parte viva da cidade, concernente ao cotidiano. Por isso ele não é integrado ao planejamento ou projetos urbanos e sim delegado ao setor da cultura, que garantiria usos mais "nobres" para estas edificações. Ao tratar dos usos da cidade como bem cultural, Meneses aponta a "exclusão da cultura no horizonte do cotidiano", agravando-se em relação ao trabalho. E seria justamente este afastamento do cotidiano que mantém o patrimônio isolado, "fora do alcance dos espaços vitais, que poderiam irrigá-lo" (Meneses, 2015, p.41).

Portanto, é importante não apenas delimitar zonas de interesse cultural na cidade, com parâmetros compatíveis e não conflitantes com as demais diretrizes, mas também incorporar estes bens à dinâmica urbana, reabilitando-os para usos cotidianos como habitação, trabalho, educação, saúde, lazer etc. O desafio de integrar a preservação cultural ao planejamento urbano permanece.

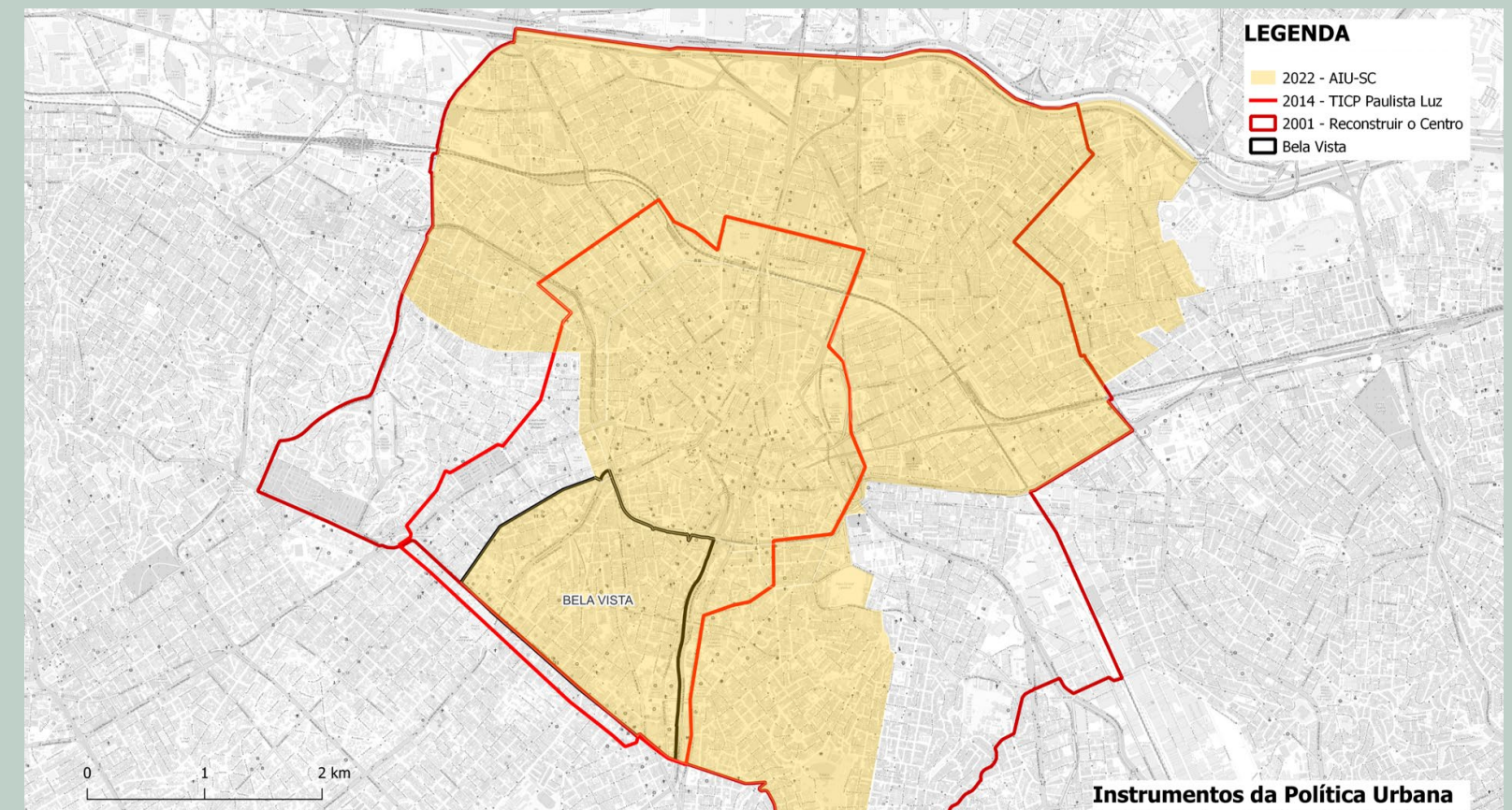


Figura 5: Mapa destacando os perímetros de alguns instrumentos urbanos que incidem ou já incidiram sobre o Distrito da Bela Vista. Fonte: Elaborado pelas autoras com dados do Geosampa, 2024.

