

Cadernos Jurídicos

Ano 23 - Número 62 - Abril/Junho de 2022

Direito Urbanístico



Escola Paulista da Magistratura
São Paulo, 2022

Patrimônio e conflito: discussões recentes sobre as áreas envoltórias na cidade de São Paulo¹

*Lícia M. A. de Oliveira Ferreira*²
Arquiteta e urbanista

Sumário: 1. Esclarecimentos iniciais quanto à proteção dos bens arquitetônicos no Brasil; 2. As áreas envoltórias na Cidade de São Paulo; 3. O estado da arte, os conceitos de restauro e a ocupação dos espaços envoltórios; 4. Algumas considerações; 5. Referências bibliográficas.

Resumo: Os conceitos e entendimentos de patrimônio cultural foram se transformando ao longo dos anos, desde as primeiras ações fundamentadas ainda no século XIX, momento em que se intensificam as formulações críticas sobre o tema da preservação. O amadurecimento das ideias e práticas de conservação levaram, no século XX, à busca de conceitos mais universais acerca das formas e ações para a preservação do patrimônio cultural nos diversos países, sobretudo no cenário pós-Primeira Guerra Mundial. A partir da realização de diversos encontros técnicos e congressos internacionais promovidos pela Organização das Nações Unidas, a preservação dos monumentos e obras de artes, além das recomendações técnicas mais consolidadas, ganhou contorno de políticas de preservação fortemente relacionadas às questões do planejamento urbano.

No ambiente brasileiro, o Decreto-lei nº 25 de 1937, promoveu legalmente a proteção do patrimônio histórico e artístico brasileiro através do instrumento do tombamento e, com ele, da instituição de perímetros envoltórios aos bens. Tal modelo é repetido, décadas mais tarde, pela legislação do Estado e também do município de São Paulo, este último nosso recorte de investigação.

Protegidas por legislação preservacionista, porém nem sempre possuidoras de valor cultural que lhes garanta protagonismo no ambiente urbano tanto quanto os bens tombados, mas com controles de ocupação, as áreas envoltórias acabam por se configurar como territórios de conflitos de várias ordens como, por exemplo, entre os interesses coletivos versus interesses privados; nas sobreposições de legislação ou competências conflitantes; entre os diversos setores da sociedade possuidores de lugar de fala na defesa do patrimônio cultural – sociedade, grupos representativos, moradores, usuários –; novas intervenções arquitetônicas e urbanas; na desvalorização econômica, entre outras disputas.

¹ As ideias expressas nesse artigo são fruto de pesquisa de doutorado em curso, sobre “Preservação de Centros Urbanos: as áreas envoltórias” e não refletem uma visão oficial do DPH sobre o assunto.

² Arquiteta e Urbanista formada pela FAU-USP (2001), com mestrado em História e Fundamentos Sociais da Arquitetura e Urbanismo (2006) e doutoranda, pela mesma instituição. Foi Diretora do DPH/ PMS – Departamento de Patrimônio Histórico da Prefeitura Municipal de São Paulo – onde atualmente é Supervisora de Salvaguarda. Arquiteta efetiva no DPH desde 2008, foi Coordenadora do Núcleo de Projetos, Conservação e Restauro (2019) e Chefe da Seção de Valorização do Patrimônio (2012-2014). Desde 2016 é docente da disciplina de Técnicas Retrospectivas na Universidade Paulista – UNIP. É membro do CICOP Brasil; participou do Conselho de Patrimônio Histórico e Cultural de São Bernardo do Campo (COMPAHC) em 2016 e do CONPRESP em 2021.

O presente artigo pretende contribuir, através de uma aproximação histórica e a partir da legislação preservacionista nacional, estadual e municipal, à luz dos documentos de cooperação internacional (Cartas Patrimoniais), para a compreensão das áreas envoltórias na cidade de São Paulo e de alguns problemas a elas associados.

Palavras-chave: Área envoltória. Ambiência. Tombamento. Paisagem urbana.

1. Esclarecimentos iniciais quanto à proteção dos bens arquitetônicos no Brasil

O marco legal da preservação do patrimônio cultural brasileiro é o Decreto-lei nº 25, de 1937, que define o que é o patrimônio histórico e artístico brasileiro (naqueles anos) e institui o tombamento como forma de proteção³. Seu texto é consonante com as discussões internacionais em torno da preservação dos monumentos históricos que ocorriam na mesma época e dos problemas jurídicos que se colocavam em vários países, notando-se a presença dos valores preconizados na Carta de Atenas de 1931⁴ sobretudo quanto à universalidade do tema:

II – Administração e Legislação dos Monumentos Históricos.

A conferência assistiu à exposição das legislações cujo objetivo é proteger os monumentos de interesse histórico, artístico ou científico, pertencentes às diferentes nações.

A conferência aprovou unanimemente a tendência geral que consagrou nessa matéria um certo direito da coletividade em relação à propriedade privada.

A conferência constatou que as diferenças entre essas legislações provinham das dificuldades de conciliar o direito público com o particular. Em consequência, aprovada a tendência geral dessas legislações, a conferência espera que elas sejam adaptadas às circunstâncias locais e à opinião pública, de modo que se encontre a menor oposição possível, tendo em conta os sacrifícios a que estão sujeitos os proprietários, em benefício do interesse geral. Votou-se que em cada Estado a autoridade pública seja investida do poder do tomar, em caso de urgência, medidas de conservação. (grifo nosso)

O Decreto-lei nº 25 assim define o patrimônio histórico e artístico nacional:

Art. 1º Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

³ No Brasil, o interesse pela preservação dos monumentos históricos e naturais brasileiros já era alvo de discussões, tanto em meios mais especializados ou intelectualizados (inclusive com ações de restauro) como no campo legal, presente nas constituições de 1934 e de 1937, que conferem ao Estado o dever de proteger os monumentos naturais e históricos. No entanto, ganharam corpo e fundamentação legal, de fato, com a criação do SPHAN – Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – e da assinatura do referido decreto-lei.

⁴ Carta de Atenas de 1931. Disponível em: <https://bit.ly/2RyZBYh>. Acesso em: 16 jun. 2022.

§ 1º Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico o artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4º desta lei.

§ 2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana⁵.

Percebe-se na legislação brasileira a forte presença do Estado na definição do conjunto formador do patrimônio cultural brasileiro – e, portanto, da identidade nacional –, que passa a ser legalmente protegido por meio do tombamento e tutelado pelo órgão público de patrimônio, portanto, um direito da coletividade, como descrito na Carta de Atenas.

Mais adiante, e o que nos interessa mais neste caso, o mesmo Decreto-lei estabelece que a proteção dos bens culturais também se fará por meio do controle de áreas de vizinhança dos bens tombados, pensamento igualmente consonante com as discussões internacionais de preservação daqueles anos:

Art. 18. Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto. (grifo nosso)

Fica instituído assim que, além do tombamento, os bens de interesse cultural serão também protegidos pelos imóveis listados como áreas envoltórias, corresponsáveis pela conservação e fruição adequadas dos bens tombados. Se para o objeto tombado já existe uma restrição quanto ao direito privado – interferindo parcialmente no direito de propriedade, já que a restrição se dá quanto ao domínio e não ao direito do proprietário⁶ – esse princípio se acentua nestes outros imóveis que, desprovidos de valor cultural em si, são coadjuvantes na promoção do direito coletivo ao patrimônio. Muitos juristas chegam mesmo a aproximar essa relação com o caso de servidões administrativas, visto que os imóveis na área envoltória “*passam a servir a um prédio dominante, implicando um encargo de um imóvel em proveito da utilidade pública do bem cultural edificado*”⁷.

A exemplo das discussões internacionais desta época⁸, a previsão de entornos protegidos também já estava presente na legislação de vários países, como Itália, França e Portugal, bem como sua importância se faz sentir na Carta de Atenas de 1931:

⁵ BRASIL. Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Disponível em: <https://bit.ly/2QklrMd>. Acesso em: 16 jun. 2022.

⁶ PAIVA, Carlos Magno de Souza. *O regime jurídico do bem cultural edificado no Brasil*. Ouro Preto: Editora UFOP, 2010., p. 81.

⁷ *Ibidem*, p. 87.

⁸ A literatura acerca da Restauração permite notar que os entornos dos monumentos históricos é preocupação comum aos diversos autores desde tempos remotos, e se fazem presentes em diversas intervenções de restauro do século XIX.

III – A Valorização dos Monumentos:

A conferência recomenda respeitar, na construção dos edifícios, o caráter e a fisionomia das cidades, sobretudo na vizinhança dos monumentos antigos, cuja proximidade deve ser objeto de cuidados especiais.

Em certos conjuntos, algumas perspectivas particularmente pitorescas devem ser preservadas.

Deve-se também estudar as plantas e ornamentações vegetais convenientes a determinados conjuntos de monumentos para lhes conservar a caráter antigo.

Recomenda-se, sobretudo, a supressão de toda publicidade, de toda presença abusiva de postes ou fios telegráficos, de toda indústria ruidosa, mesmo de altas chaminés, na vizinhança ou na proximidade dos monumentos, de arte ou de história. (grifo nosso)

O conceito aqui expresso, tanto na Carta de Atenas quanto no Decreto-lei nº 25, de 1937, é principalmente fundamentado nas questões de visibilidade dos bens tombados, de modo a sempre possibilitar a leitura e fruição deles, sem a interferência de quaisquer elementos que possam prejudicá-las, como a publicidade e fiação elétrica, e até mesmo de indústrias. Tal conceito é bastante coerente com a visão de patrimônio que prevalecia na época, definida pela excepcionalidade artística e histórica e pela monumentalidade dos bens, aspectos igualmente enfatizados nos conceitos de conservação ou restauro, e que “conduziam” as discussões do entorno para a manutenção de uma moldura paisagística e ambiental que o valorizasse.

Ao longo dos anos, a importância na preservação de centros urbanos e, por vezes, dos entornos em bens tombados, tem sido alvo comum de discussão em diversos países, tornando-se tema recorrente nos encontros promovidos pelas instituições internacionais de patrimônio cultural, como UNESCO, ICOMOS – International Council on Monuments and Sites – e pelo ICCROM – International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property⁹.

Em comum, os documentos produzidos em tais encontros demonstram a preocupação com o estabelecimento ou criação de áreas de entorno voltadas à preservação dos monumentos, para a manutenção de sua ambiência, da fruição pública e de testemunhos adjuntos/acessórios à autenticidade dos monumentos históricos, cuja conservação deve, conseqüentemente, visar à valorização dos bens de interesse cultural.

A permanente preocupação e recomendação com o entorno dos bens tombados revela ser esta não apenas uma questão pontual ou conceitual, mas antes uma problemática existente em boa parte das cidades no mundo, decorrentes dos conflitos urbanos acentuados ao longo ao século XX, como demonstra a literatura ligada ao urbanismo.

Dois destes documentos merecem atenção especial: a Carta de Veneza de 1964, ainda hoje considerada como o principal documento acerca da preservação do patrimônio

⁹ Apontamos os principais documentos a tratar este tema: Recomendações de Paris (1962 e 1964, UNESCO); a Carta de Veneza (ICOMOS, 1964); As Normas de Quito (OEA, 1967); Recomendações de Paris (UNESCO, 1968); a Recomendação de Nairóbi (UNESCO, 1976); Carta de Washington (ICOMOS, 1986); Documento de Nara (UNESCO, ICCROM e ICOMOS, 1994); Carta de Brasília (países do Cone Sul, 1995); e finalmente a Convenção de Xi'an (UNESCO, 2005), que trata especificamente deste assunto. MOTA, Lia; THOMPSON, Analucia. Entorno de bens tombados. Série Pesquisa e Documentação do IPHAN nº 4. Rio de Janeiro: IPHAN, 2010, p. 14-24.

cultural, e a Convenção de Xi'an, especialmente voltada à discussão das áreas envoltórias e que considera e sintetiza os aspectos abordados nos documentos anteriores.

Principal balizadora das ações de conservação e restauro, a Carta de Veneza apresenta considerações gerais acerca da preservação dos monumentos e, de certo modo, os demais documentos de cooperação trabalham em conformidade com ela. Quanto aos entornos, a Carta reconhece que o tema é comum a vários países, tendo em vista ser legalmente considerado na maior parte deles. Enfatiza a necessidade de preservação das envoltórias dos monumentos, com diretrizes mais claras:

Artigo 6º – A conservação de um monumento implica a preservação de um esquema em sua escala. Enquanto subsistir, o esquema tradicional será conservado, e toda construção nova, toda destruição e toda modificação que poderiam alterar as relações de volumes e de cores serão proibidas¹⁰.

Pelo caráter recomendativo da carta, entende-se que as transformações nos entornos devem ser controladas, de modo a manter as características históricas e urbanísticas dos edifícios com seu ambiente histórico, vinculando a conservação e restauração desses espaços ao saneamento e valorização dos monumentos, sempre sob os preceitos de preservação apontados no documento como um todo:

Artigo 14º – Os sítios monumentais devem ser objeto de cuidados especiais que visem a salvaguardar sua integridade e assegurar seu saneamento, sua manutenção e valorização. Os trabalhos de conservação e restauração que neles se efetuarem devem inspirar-se nos princípios enunciados nos artigos precedentes¹¹.

A complexidade do assunto e a necessidade de ações efetivas faz com que a conservação urbana seja constantemente retomada em vários outros documentos resultantes que, de certo modo, convergiram no Encontro e na Convenção de Xi'an, de 2005.

Em suas considerações iniciais, a Declaração de Xi'an apresenta uma conceituação ampliada acerca dos entornos dos monumentos, considerando não apenas seus aspectos artísticos e históricos materiais, já consolidados pelo ponto de vista da ambiência e da visibilidade, mas também seus valores sociais, paisagísticos e de autenticidade presentes na relação bem cultural e entorno.

[...] o entorno é visto como um atributo da autenticidade que demanda proteção mediante a delimitação de zonas de respeito, assim como a crescente oportunidade que o entorno oferece para a cooperação internacional e interdisciplinar entre ICOMOS, UNESCO e outras entidades, e para o desenvolvimento de temas como a autenticidade ou a conservação de paisagens urbanas históricas, como consta no Memorando de Viena (2005); enfatizando a necessidade de responder de forma adequada à transformação rápida ou gradual das cidades,

¹⁰ Carta de Veneza, maio de 1964. Disponível em: <https://bit.ly/2uzqb69>. Acesso em: 16 jun. 2022.

¹¹ Ibidem.

*das paisagens e dos itinerários do patrimônio cultural, produzida pelas mudanças nos modos de vida, na agricultura, no desenvolvimento, no turismo ou às grandes calamidades naturais ou provocadas pelo homem, assim como a necessidade de reconhecer, proteger e manter adequadamente a presença significativa das edificações, dos sítios e das áreas dos bens culturais em seus respectivos entornos, para diminuir a ameaça que representam estes processos de transformação contra o patrimônio cultural em toda a riqueza de sua autenticidade, seu significado, seus valores, sua integridade e sua diversidade*¹².

A tônica deste documento volta-se para a necessidade da gestão sustentável destes recortes, tanto do ponto de vista legal, relacionando-o ao planejamento urbano, quanto de projetos educativos e sociais que visem à manutenção das características culturais existentes nessas áreas.

2. As áreas envoltórias na cidade de São Paulo

As áreas envoltórias podem ser entendidas como zonas de proteção adjacentes aos bens tombados, que têm por objetivo colaborar para a permanência ou a conservação dos bens ou monumentos históricos. São correlatas e, não raras vezes, qualificadoras destes bens, muitas vezes garantindo-lhes a ambiência, visibilidade, autenticidade, contribuindo para preservação da história que o monumento é portador. Incorporam, assim, outros valores, de ordem material ou não.

Via de regra, é senso comum a noção que, para ser tombado, um bem imóvel deve ser possuidor de qualidades artísticas, históricas, ambientais ou mesmo afetivas. No entanto, as áreas envoltórias, igualmente protegidas, não são diretamente portadoras de tais atributos, pois se fossem, também seriam merecedoras de tombamento. Estas zonas lindeiras são coadjuvantes na qualificação do bem tombado, valorizando-o ou contribuindo para sua melhor fruição, como descrito por Marchesan (2010), estudiosa do tema a partir de uma abordagem jurídica:

*Não configurando um fim em si mesmo, o entorno entranha um meio para concretização da proteção maximizada do bem tombado. Dessa forma, pode-se defini-lo como uma técnica de proteção, um aliado a mais na compreensão do bem cultural tombado*¹³.

Essa mesma autora reconhece, porém, a difícil operacionalidade de tal conceito. Se por um lado existe a complexidade em definir parâmetros de ocupação que contemplem os elementos qualificadores das zonas envoltórias, por outro, há de se acolher os interesses dos variados atores na tutela destas áreas.

O CONPRESP – Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo – foi criado pela Lei nº 10.032, de 1985, mas foi

¹² MOTA, Lia; THOMPSON, Ana Lucia. *Entorno...* Op. cit., p. 160-166.

¹³ MARCHESAN, Ana Maria. A preservação do futuro através do passado: o entorno dos bens tombados na legislação brasileira. In: FERNANDES, Edésio (coord.). *Revisitando o Instituto do Tombamento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 100.

constituído e iniciou suas atividades em 1989, com a abertura de processos de tombamento¹⁴ de vários bens na cidade, baseados nos estudos técnicos elaborados pelo DPH – Departamento de Patrimônio Histórico¹⁵.

Dada a sua interface com as políticas públicas de uso e ocupação do solo urbano, a Lei nº 10.032 de 27 de dezembro de 1985, de criação do CONPRESP, confirma essa atribuição de proteção de áreas envoltórias aos bens tombados: “Artigo 2º Item V – Definir a área de entorno do bem tombado a ser controlado por sistemas de ordenações espaciais adequadas”¹⁶.

Em 1991, foi realizado pelo Conpresp o primeiro tombamento *ex officio* dos bens já tombados pelo CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo – e localizados na cidade de São Paulo, absorvendo também suas áreas envoltórias.

Naqueles anos, as áreas envoltórias estaduais seguiam o disposto na Lei Estadual nº 13.426, de 1979¹⁷, que definia um raio de 300 metros a partir do bem tombado como área de entorno, protegendo toda a mancha urbana criada por essa poligonal. Desta forma, a Resolução 05/CONPRESP/91, ao tomar 79 imóveis¹⁸, criou o mesmo número de áreas envoltórias, assimilando todos os imóveis ali inseridos. Tal resolução versa sobre os imóveis mais notórios da cidade de São Paulo, portanto, já tombados pelo CONDEPHAAT, e criou várias manchas protegidas em vários setores já consolidados da cidade, muitas delas sobrepostas, principalmente no Centro¹⁹.

Ao longo dos anos, os tombamentos realizados pelo CONPRESP, seguindo o disposto nas legislações, em grande medida, já incluíam a delimitação e regulamentação de área envoltória no momento do tombamento, com definição de parâmetros urbanísticos de ocupação, normalmente de recuos, gabarito de altura e áreas livres e/ou ajardinadas ou outros critérios mais específicos e, em alguns casos, a exclusão de tal zona, conforme os valores atribuídos aos bens tombados.

Restava ainda, por fim, regulamentar as áreas envoltórias dos imóveis protegidos por resoluções *ex officio* do Estado, sejam as 79 inicialmente protegidas, sejam tantas outras que foram sendo absorvidas pelo município no decorrer do tempo²⁰.

¹⁴ Como trâmite processual do tombamento, primeiro é aberto o processo de tombamento (APT), diante de votação do conselho e define-se a proteção provisória do bem. Os estudos acerca deste bem são desenvolvidos e, finalmente, a partir de nova votação do Conselho, decide-se pelo tombamento definitivo, ou não, do bem.

¹⁵ O DPH foi criado em 1975, juntamente com a Secretaria Municipal de Cultura, mas voltava-se ao trabalho técnico, sem, contudo, efetivar tombamentos, possíveis apenas após a criação do Conselho.

¹⁶ SÃO PAULO. Lei nº 10.032, de 27 de dezembro de 1985. Dispõe sobre a criação de um conselho de preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental de São Paulo. Disponível em: <https://bit.ly/39vJ8Pu>. Acesso em: 16 jun. 2022.

¹⁷ Artigo 137 – Nenhuma obra poderá ser executada na área compreendida num raio de 300 (trezentos) metros, em torno de qualquer edificação ou sítio tombado, sem que o respectivo projeto seja previamente aprovado pelo Conselho, para evitar prejuízo a visibilidade ou destaque do referido sítio ou edificação.

Artigo 138 – Nenhuma obra – construções e loteamentos ou a instalação de propaganda-painéis, dísticos-cartazes, ou semelhantes – poderá ser autorizada ou aprovada pelos Municípios em zonas declaradas de interesse turístico estadual ou na vizinhança de bens tombados, desde que contrariem padrões de ordem estética fixados pelo Governo do Estado.

¹⁸ A Resolução 05/CONPRESP/91 tomba 89 bens no total, sendo 79 imóveis; 5 acervos e 5 coleções.

¹⁹ Tal situação pode ser facilmente observada na base de dados da PMSP Geosampa, através das chamadas Áreas Envoltórias do Conpresp.

²⁰ Apenas em 2003, esse quadro começou a se modificar, com a publicação do Decreto nº 48.137, de 07 de outubro de 2003, pela qual o próprio CONDEPHAAT modifica o parâmetro de 300 metros de entorno, também estabelecendo o critério de análise caso a caso. Segundo essa lei, o artigo 137 do Decreto nº 13.426, de 16 de março de 1979, passa a vigorar com a

Por outro lado, do ponto de vista prático, para o órgão de preservação municipal, o DPH, o grande número de envoltórias não regulamentadas, ou seja, sem parâmetros bem definidos, resultava num grande número de análises de intervenções em imóveis listados nessas zonas, muitas delas sem interferência direta no bem tombado.

Houve, ao longo dos anos, um esforço por parte do DPH/CONPRESP para a regulamentação de tais áreas a partir de critérios objetivos, de modo que as análises de projetos e obras ficassem a cargo dos demais órgãos de licenciamento da prefeitura, capacitados para tal pleito, sem, contudo, perder de vista a função cultural destes recortes urbanos²¹.

Tal esforço resultou na regulamentação de 11 áreas no ano de 1992 e apenas outras sete até 2010. Em 1995, foi referendada a Resolução 10/CONPRESP/95, objetivando a definição de parâmetros gerais para os estudos de regulamentação de áreas envoltórias e dos principais pontos a serem considerados para as intervenções nas áreas não regulamentadas:

*Estabelecer as diretrizes e os procedimentos que seguem, a serem observados pelo órgão técnico de apoio nos estudos de caracterização da delimitação do espaço envoltório de bens em processo de tombamento e, bem assim, os fatores que deverão ser levados em conta na análise de projetos, planos e propostas de construção, reforma e utilização de prédio e terrenos situados nas áreas envoltórias de bens já tombados, na seguinte conformidade [...]*²².

Em 2012 foi aprovada a Resolução 15/CONPRESP/12 que transferiu várias das análises de intervenções em bairros tombados e áreas envoltórias regulamentadas para outros setores de licenciamento da prefeitura, bem como as reformas internas e adequações para fins de segurança e acessibilidade nos imóveis situados nos lotes protegidos como envoltórias de bens tombados, também dispensadas de anuência do CONPRESP, visto não contribuírem diretamente para a leitura do bem tombado.

Dessa forma, aos poucos, não apenas o montante dos imóveis protegidos como área envoltória no município foi diminuindo, como também os critérios de ocupação dos lotes envoltórios remanescentes foram se tornando inteligíveis, promovendo maior clareza quanto aos objetivos e valores do tombamento, bem como a estabilidade jurídica para os proprietários, empreendedores e mesmo para outros setores da prefeitura envolvidos no planejamento ou licenciamento. Consequentemente, tal situação, em tese, minimizaria os impactos da legislação preservacionista na cidade e os conflitos entre os vários atores sociais envolvidos na ocupação dessas áreas.

seguinte redação: “Artigo 137 – A Resolução de Tombamento preverá, no entorno do bem imóvel tombado, edificação ou sítio, uma área sujeita a restrições de ocupação e de uso, quando estes se revelarem aptos a prejudicar a qualidade ambiental do bem sob preservação, definindo, caso a caso, as dimensões dessa área envoltória.”

“Parágrafo único – Nenhuma obra poderá ser executada dentro da área envoltória definida nos termos deste artigo sem que o respectivo projeto seja previamente aprovado pelo CONDEPHAAT.”

²¹ Tal informação pode ser observada pelas várias resoluções publicadas transferindo as análises técnicas para a responsabilidade dos departamentos de licenciamento e subprefeituras, como por exemplo, a Resolução 15/CONPRESP/12, que transfere a análise das intervenções em área de tombamento ambiental ou em áreas envoltórias de bens tombados.

²² Resolução 10/CONPRESP/95. Disponível em: <https://bit.ly/39Cx2E6>. Acesso em: 16 jun. 2022.

3. O estado da arte, os conceitos de restauro e a ocupação dos espaços envoltórios

Em 1995, como já citado, o CONPRESP aprovou a Resolução 10/CONPRESP/95, com o objetivo de se definir critérios e fundamentos para a análise técnica de propostas de projetos nas áreas envoltórias, bem como para os estudos de regulamentação dessas áreas, a saber:

- 1.1. *Localizar em mapa a edificação a ser tombada e indicar suas características – volumetria, idade, tipos de elevações, cores.*
- 1.2. *Proceder ao estudo da área de interesse potencial para **garantir a visibilidade do imóvel a ser tombado**, em função da distância, do relevo, eventuais eixos de simetria, faixas de deslocamento de pedestres e veículos, áreas públicas e áreas particulares passíveis de construção de edificações.*
- 1.3. *Delimitar a área envoltória de forma a:*
 - 1.3.1. *maximizar o **interesse das perspectivas** a serem abertas ao longo das faixas de deslocamento dos pedestres e veículos;*
 - 1.3.2. *ênfatisar os valores estéticos e históricos do imóvel a ser tombado, ressaltando eventuais contrastes em relação ao meio circundante e dispondo os elementos do ambiente na forma de um **conjunto harmônico e coerente**, mesmo que gerados em épocas distintas;*
 - 1.3.3. *minimizar os gastos públicos decorrentes²³.*

As diretrizes estabelecidas eram principalmente fundamentadas em questões de ambiência, harmonia e, sobretudo, de visibilidade dos bens tombados, colaborando positivamente para a fruição deles, premissas observadas nas Regulamentações de Áreas Envoltórias (RAE) que se sucederam.

Mesmo nos tombamentos ambientais ou de manchas urbanas consolidadas que se seguiram, tal conceituação está presente, como na Resolução 17/CONPRESP/07 – Tombamento do Centro Velho – e Resolução 22/CONPRESP/02 – Tombamento do Bairro da Bela Vista –, em que os lotes listados como envoltórios no perímetro urbano protegido têm como diretriz de ocupação a coerência com o imóvel vizinho tombado, quanto à implantação, volumetrias, cores e texturas, sempre cabendo a análise caso a caso.

Para definição de parâmetros de ocupação, a norma de 1995 ainda estabelecia que os estudos de áreas envoltórias realizados deveriam considerar as transformações futuras, cabendo, portanto, estabelecer medidas de proteção, refletindo, como de costume, sobre a análise casuística:

- 1.4. *Realizar estudos visando a previsão de prováveis transformações futuras no uso e ocupação da área, estabelecendo diretrizes para o seu controle.*
2. *De acordo com as características e peculiaridades de cada caso, poderão ser estabelecidas diretrizes específicas, diversas das fixadas nesta Resolução, para a delimitação da área envoltória de determinado bem, a critério do Conselho ou por sugestão do órgão técnico de apoio, aprovada pelo Conselho²⁴.*

²³ Resolução 10/CONPRESP/95. Disponível em: <https://bit.ly/3u2D0dF>. Acesso em: 16 jun. 2022.

²⁴ Resolução 10/CONPRESP/95. Disponível em: <https://bit.ly/3tHo0lb>. Acesso em: 16 jun. 2022.

Assim, os critérios de ocupação dos entornos de bens tombados, ainda que mantenham certa homogeneidade metodológica, permitem que situações diversas sejam consideradas, ou seja, admite as transformações urbanas a que a cidade está sujeita – ainda mais se tratando de São Paulo. Ademais, há de se considerar o próprio amadurecimento dos conceitos de patrimônio cultural, de sua preservação e restauração deles decorrente.

Os princípios de restauro ou de conservação dos monumentos e obras de arte, principalmente preconizados na década de 1960 com a Carta de Veneza, passaram por um tempo de maturação, sendo que sua recepção atual é mais palatável para o público geral. Distinguidade, reversibilidade e mínima intervenção – os três pontos basilares da restauração – já não constituem divergências tão acentuadas e sua aplicabilidade é mais frequente (KUHL, 2016)²⁵.

Os bens tombados com preservação integral, ou seja, em que todas as características arquitetônicas possuem valor e devem ser mantidas, não mais representam a impossibilidade de integração com os elementos contemporâneos, necessários para seu melhor uso. Tampouco, restaurar significa restituir uma imagem dita original, muitas vezes nem conhecida, como preconizavam os arquitetos restauradores do século XIX.

No entanto, a despeito de tais intervenções arquitetônicas, normalmente o entendimento em relação às intervenções urbanas em áreas protegidas, incluindo aí as áreas envoltórias, nem sempre considera os critérios basilares de intervenção e o maior montante de projetos de intervenção, sobretudo de obra nova em lotes listados como área envoltória, e desconsidera totalmente a presença do imóvel tombado.

Entre os anos de 2017 e 2020 foram vários os pedidos de aprovação de projetos de construção nova em lotes listados como área envoltória de bem tombado que pediam relaxamento dos parâmetros já definidos por força de resolução. Tais pedidos não partiam do olhar sobre o bem tombado, ou seja, não eram motivados pelo interesse coletivo, mas normalmente pelo interesse privado.

Essa situação de conflito foi majorada após a aprovação da revisão da Lei nº 16.402, de 2014 – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS ou Lei de Zoneamento), que incorporou a questão dos imóveis tombados, elencados como ZEPEC, mas que deixou de lado os parâmetros vigentes de ocupação das áreas envoltórias já regulamentadas, figura não contemplada no zoneamento, apesar de seu notório reconhecimento jurídico. Desta forma, muitos dos parâmetros urbanísticos fixados em várias áreas protegidas se tornaram conflituosos, gerando uma série de discussões. Há de se considerar que os tombamentos e definição de seu entorno são bastante dinâmicos, tornando difícil a sua simples incorporação na Lei de Zoneamento²⁶.

Exemplos recentes fomentados por essa sobreposição legal são as envoltórias na Bela Vista, na Praça Vilaboim, no Parque da Aclimação e das Instituições do Ipiranga, áreas mais sujeitas à verticalização e à valorização comercial. Em outros bairros, movimentos sociais e coletivos culturais incorporam as questões de patrimônio como forma de defender a paisagem e ambiente urbano dos bairros das transformações excessivas. São notáveis os casos da Praça Vilaboim, do Teatro Oficina, no Bairro da Bela Vista, bem como os recentes casos da área da Grota do Bexiga.

²⁵ KUHL, Beatriz Mugayar. Desconstruindo os preconceitos contra a restauração. Revista Restauro, São Paulo, edição n. 0, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/30BhLmb>. Acesso em: dez. 2017.

²⁶ Foram alvo de tais solicitações recentes, propostas nas envoltórias do Parque da Aclimação, do Eixo do Ipiranga e da Praça Vilaboim.

Por outro lado, as intervenções internas aos lotes tombados – que até poderiam ser considerados envoltórios dos edifícios tombados, em termos de ambiência – têm sido mais frequentes e até mesmo cuidadosas em relação ao diálogo entre os novos elementos propostos e os edifícios de interesse cultural. Caso clássico, a Casa das Rosas e o Edifício Pátio Cultural Paulista, projetado pelo arquiteto Julio Neves, em 1985, na Avenida Paulista, em fase de grande valorização econômica. A torre de vidro de características arquitetônicas modernas foi implantada com distanciamento adequado para não interferir na tradicional implantação do palacete projetado pelo arquiteto Ramos de Azevedo, garantindo sua leitura histórica e urbana, além da forma arquitetônica da antiga residência. A transformação urbana pela qual passava a área, ou entorno, foi compatível com a ambiência e preservação do bem tombado.

O modelo proposto tem sido repetido em vários outros imóveis tombados ao longo das últimas décadas na cidade: casarões lindeiros ao Shopping Higienópolis; edifício residencial anexo à antiga Fábrica Melhoramentos (atual Casa Melhoramentos); o edifício anexo ao MASP; o Condomínio Pátio Pamplona e o Casarão do Instituto de Física Aplicada; até mesmo os recentíssimos Boulevard Matarazzo, no antigo Complexo Hospitalar Umberto I; e o novo projeto para o Estádio do Pacaembu.

Com maior ou menor sucesso, as obras apontadas indicam um cenário positivo para a ocupação das envoltórias dos bens tombados, assegurando a manutenção da ambiência e do respeito a eles, sem, contudo, impedir a renovação dos próprios bens e seus entornos. Direcionam a discussão para a ocupação generosa do ambiente urbano a partir de propostas arquitetônicas que considerem a historicidade das áreas e as valorizem, bem mais do que na exaustiva extração do valor imobiliário do solo urbano. Em outros termos, a equação está muito mais em *como intervir* do que em *quanto intervir*, ponto não considerado por nenhuma legislação.

4. Algumas considerações

A aproximação ao tema das envoltórias, sob a luz da fundamentação teórica do patrimônio cultural e das práticas de preservação na cidade de São Paulo, permite considerar alguns pontos importantes:

1. A legislação brasileira contempla a preservação do patrimônio cultural material por meio do tombamento, associado ao reconhecimento de valor cultural atribuído ao bem em si, e pela criação de áreas envoltórias, espaços de entorno dos bens tombados com a atribuição de protegê-los indiretamente, através da manutenção de sua ambiência, autenticidade, salubridade e até mesmo de práticas sociais correlatas. Baseado nesse princípio, entende-se que a proteção e gestão das áreas envoltórias são fundamentais para boa preservação e boa conservação do bem cultural tombado, cabendo também a sua incorporação qualificada no planejamento urbano.

2. De acordo com a lei de criação do Conpresp (Lei nº 10.032, de 27 de dezembro de 1985), os bens tombados deverão contar com a definição e regulamentação das suas áreas de entorno. Dessa forma, via de regra, os tombamentos propostos na esfera municipal já trazem consigo a regulamentação das áreas envoltórias, representando certo dinamismo de parâmetros urbanos de ocupação, face à demanda por proteção de novos bens. Assim, nota-se uma primeira dificuldade de incorporação deste conceito no

planejamento ou desenvolvimento da cidade, cuja Lei de Zoneamento não pode ser alterada constantemente, restando para o órgão de patrimônio a dissolução destes conflitos.

3. Nota-se, pelas diretrizes apontadas nas Resoluções de tombamento para a ocupação dos lotes envoltórios – e conforme exposto em resolução genérica acerca do tema – que as políticas de intervenção não caminham pela manutenção literal dessas zonas limdeiras, mas contemplam a manutenção de padrões de ocupação vinculados aos contextos históricos, sem excluir que possa haver transformações.

4. Do ponto de vista conceitual, é sabido que os problemas atribuídos às áreas envoltórias na cidade de São Paulo extrapolam simples questões de visibilidade, mas também passam pela possibilidade de manutenção de uma estrutura social maior, que imprime ao bem tombado maior sentido e autenticidade, como apontam as discussões mais atuais. Justo por isso, as comunidades envolvidas nessas áreas normalmente se manifestam contrariamente às transformações desses ambientes, acarretando novos conflitos nessas áreas.

4. A intensa e rápida transformação da paisagem urbana de São Paulo, bem como a extração exaustiva financeira do solo urbano na cidade, tem suscitado intensas manifestações de grupos sociais organizados em defesa da paisagem, cuja maior solicitação atual não é mais o tombamento de bens isolados, mas de recortes urbanos de significado urbano e paisagísticos.

5. Referências

ANDRADE, Paula Rodrigues. *O patrimônio da cidade: arquitetura e ambiente urbano nos inventários de São Paulo da década de 1970*. 2012. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CABRAL, Renata Capello. A gênese da proteção legal para além do monumento no Brasil: o projeto de José Wanderley de Araújo Pinho e seus diálogos com a legislação estrangeira. *Anais do Museu Paulista: história e cultura material*, São Paulo, Nova Série, v. 27, p. 1-41, e.26, 2019.

HOMEM, Maria Cecília Naclério. *Higienópolis: grandeza de um bairro paulistano*. São Paulo: Edusp, 2011.

IPHAN. *Cartas patrimoniais*. 3. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: IPHAN, 2004.

JOKILEHTO, Jukka. *A history of architectural conservation*. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1999. 229 p.

KUHL, Beatriz Mugayar. Notas sobre a carta de Veneza. *Anais do Museu Paulista: história e cultura material*, São Paulo, Nova Série, v. 18, n. 2, p. 287-320, jul./dez. 2010.

KUHL, Beatriz Mugayar. Desconstruindo os preconceitos contra a restauração. *Revista Restauro*, edição n. 0, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/30BhLmb>. Acesso em: dez. 2017.

LOPES, Flávio. *Zonas de proteção ao patrimônio arquitetônico*. Para que servem? Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2013. 198 p.

MARCHESAN, Ana Maria. A preservação do futuro através do passado: o entorno dos bens tombados na legislação brasileira. In: FERNANDES, Edésio (coord.). *Revisitando o Instituto do Tombamento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 99-127.

MOTA, Lia; THOMPSON, Analucia. *Entorno de bens tombados*. Série Pesquisa e Documentação do IPHAN nº 4. Rio de Janeiro: IPHAN, 2010.

PAIVA, Carlos Magno de Souza. *O regime jurídico do bem cultural edificado no Brasil*. Ouro Preto: Editora UFOP, 2010. 134 p.

POULOT, Dominique. *Uma história do patrimônio no Ocidente*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

RODRIGUES, Marly. *Imagens do passado: a instituição do patrimônio em São Paulo: 1969-1987*. São Paulo: Unesp: Imprensa Oficial: Condephaat: FAPESP, 2000.

SILVA, Fernando Fernandes. *As cidades brasileiras e o patrimônio cultural da humanidade*. São Paulo: Peirópolis; Edusp, 2003. 219 p.

Legislação

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*, artigos 216 e 217.

BRASIL. *Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937*. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: <https://bit.ly/2QklrMd>. Acesso em: 16 jun. 2022.

SÃO PAULO. *Lei Estadual nº 10.247/1968, de 22 de outubro de 1968*. Criação do CONDEPHAAT.

SÃO PAULO. *Decreto Estadual nº 13.426/1979, de 16 de março de 1979*.

SÃO PAULO. *Lei nº 10.032, de 27 de dezembro de 1985*. Criação do CONPRESP.

SÃO PAULO. *Lei nº 10.236, de 16 de dezembro de 1986*. Criação do CONPRESP.

SÃO PAULO. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade.

SÃO PAULO. *Decreto Estadual nº 48.137/2003, de 7 de outubro de 2003*. Altera o Artigo 137 do Decreto Estadual nº 13.426/1979.

SÃO PAULO. *Lei Municipal nº 13.430, de 31 de julho de 2014*. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

SÃO PAULO. *Lei nº 16.402, de 22 de maio de 2016*. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Documentos

Ata da 688ª reunião ordinária do CONPRESP – Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo, no dia 4 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3xCQY1G>. Acesso em: jul. 2020.

Ata da 707ª reunião ordinária do CONPRESP – Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo, no dia 9 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3Qo7Lyl>. Acesso em: jul. 2020.

Pedido de Revisão de Resolução de Tombamento da Praça Vilaboim. PA: 2017-0.172.482-7.