EIXO TEMÁTICO:
( ) Ambiente e Sustentabilidade ( ) Crítica, Documentação e Reflexão ( ) Espaço Público e Cidadania
( ) Habitação e Direito à Cidade ( ) Infraestrutura e Mobilidade ( ) Novos processos e novas tecnologias
(X) Patrimônio, Cultura e Identidade

Lisboa, Projetos Urbanos e Patrimônio: uma lição para São Paulo?

Lisbon, Urban Projects and Heritage: a lesson to São Paulo?

Lisboa, Patrimonio y Actuaciones Urbanas: ¿una lección a Sao Paulo?

SOMEKH, Nadia (1);

BARBOSA, Eliana Rosa de Queiroz (2)

(1) Professora Doutora, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, PPGAU, São Paulo, SP, Brasil; email: nadiasom@terra.com.br

(2) Doutoranda, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, PPGAU, São Paulo, SP, Brasil; email: queirozeliana@hotmail.com

Lisboa, Projetos Urbanos e Patrimônio: uma lição para São Paulo?

Lisbon, Urban Projects and Heritage: a lesson to Sao Paulo?

Lisboa, Patrimonio y Actuaciones Urbanas: ¿una lección a Sao Paulo?

RESUMO
Iniciativas recentes colocaram Lisboa em destaque no que se refere à qualidade e à inovação de suas Políticas Urbanas. O objetivo do presente artigo é identificar essas experiências, a fim de trazê-las para a discussão no contexto de revisão das políticas locais em São Paulo, pois se entende que a cidade oferece importantes aportes instrumentais e metodológicos, podendo ser usada como referência para novas políticas no que de Patrimônio e Projetos Urbanos. Utilizando-se de uma abordagem histórico-crítica, o presente artigo tem como objetivo trazer à tona as iniciativas relacionadas ao Patrimônio e aos Projetos Urbanos. O artigo está organizado em três partes: A primeira trata da política urbana e do PDM Lisboa 2020, um novo paradigma na política municipal voltado para a reabilitação urbana e promoção de projetos para os espaços públicos. A segunda trata de um breve histórico da legislação, verificando como esta lida com o Patrimônio tombado e sua interface urbana. Finalmente, a terceira parte trata das conclusões e lições para São Paulo.
PALAVRAS-CHAVE: Lisboa, Políticas Urbanas, Reabilitação Urbana, Patrimônio

ABSTRACT
Recent planning approaches have put Lisbon in a privileged position regarding the quality of its urban policies in the European context. The goal of the paper is to identify these experiences in order to fundament the discussion of Urban Policies in Sao Paulo, understanding that it can bring interesting instruments and methods as reference to new urban policies regarding urban projects and heritage in the city. In a critic-historic perspective, the paper is organized in three parts. First deals with its urban policies and the new Masterplan Lisboa 2020, a new paradigm on Urban Rehabilitation and Small Urban Projects related to public spaces. The second part reveals the national legislation evolution behind it. Finally, the third part draws some lessons from Lisbon to Sao Paulo.
KEY-WORDS: *Lisbon, Urban Policies, Urban rehabilitation, Heritage*

RESUMEN
Las iniciativas recientes han puesto énfasis en Lisboa por lo que respecta a la calidad e innovación de sus políticas urbanas. El objetivo de este trabajo es identificar estas experiencias con el fin de adecuarlas a la discusión en el contexto de la revisión de las políticas locales en São Paul , ya que se entiende que la ciudad ofrece importantes contribuciones instrumentales y metodológicos , y se puede utilizar como referencia para la nueva políticas en el Patrimonio y Urbanismo . Utilizando un enfoque histórico-crítico, este artículo pretende poner de manifiesto las iniciativas relacionadas con el patrimonio y el diseño urbano en Lisboa. El trabajo se organiza en tres partes: la primera trata de la política urbana y el Lisboa PDM 2020, un nuevo paradigma en la política municipal, promoviendo la regeneración urbana y proyectos para espacios públicos. El segunda es una breve historia de la legislación, comprobando cómo esta se ocupa de Patrimonio y su interfaz urbano. Por último, la tercera parte se ocupa de las conclusiones y lecciones para Sao Paulo.
PALABRAS-CLAVE: *Lisboa, Políticas urbanas, Regeneración urbana, Patrimonio*

1 INTRODUÇÃO

São Paulo passa atualmente por um ponto de inflexão nas políticas urbanas municipais, período em que o Plano Diretor de 2002 está sendo revisto e discutido na Câmara Municipal, momento em que estão acesos os debates acerca de possíveis novos instrumentos a serem utilizados, tanto referente à política de Planejamento Urbano, com novas propostas e modelos de projetos como o Arco Tietê, como nas políticas de Patrimônio Cultural, com a revisão do conceito das Zonas Especiais de Proteção Cultural (ZEPECs).

Lisboa, a milenar capital Portuguesa, é conhecida por seu extenso Patrimônio Histórico edificado, abrangendo desde seu parque arqueológico, ruínas do castelo medieval e interessantes exemplares da arquitetura modernista dos anos 1940 e 1950. A cidade possui também uma cultura enraizada de produção de projetos urbanos, dos quais se destacam o projeto de reconstrução da zona baixa da cidade, promovido pelo Marques de Pombal após a cidade ter sido parcialmente destruída no século XVIII; e o exemplo contemporâneo paradigmático do Parque das Nações, antiga zona industrial transformada em nova centralidade no final dos anos 1990.

Hoje o tema da Reabilitação do Patrimônio existente é mais frequente, em detrimento da promoção e expansão de construções novas, dado o contexto de crise e retração econômica no qual o país se encontra. A atual mudança de conjuntura força o poder público local a promover ações reinserindo a cidade no contexto europeu, concentrando os investimentos na promoção dos espaços públicos, como estratégia para viabilizar a reabilitação e fortalecer as malhas históricas, como recentemente ratificou João Santa-Rita, presidente da Ordem dos Arquitetos:

> O país está equipado. É evidente que as frentes que restam são as que têm mais a ver com a requalificação e recuperação do existente do que propriamente com construção nova – que, pontualmente, haverá sempre. O país vai conhecer um tipo de acção e de actividade diferente daquilo que foram as últimas três décadas – a década de 1980 viu o desenvolvimento de universidades e escolas; nos anos 1990 foram as redes dos museus, do metropolitano, infraestruturas e equipamentos culturais; no princípio dos anos 2000 a requalificação de cidades, umas com mais sucesso que outras, através dos programas Polis. (Jornal OPublico, edição de 15/01/2014)

Iniciativas recentes colocaram a cidade em destaque no que se refere à qualidade e à inovação de suas Políticas Urbanas, ratificadas pelos recentes prêmios recebidos: ISOCARP AWARD OF THE YEAR 2013 pelo seu novo Plano Diretor e The Academy of Urbanism Award “The European City of 2012”.

O objetivo do presente artigo é identificar essas experiências, a fim de trazê-las para a discussão no contexto de revisão das políticas locais em São Paulo, pois se entende que a cidade oferece importantes aportes instrumentais e metodológicos, podendo ser usada como referência para novas políticas no que de Patrimônio e Projetos Urbanos.

Utilizando-se de uma abordagem histórico-crítica, o presente artigo tem como objetivo trazer à tona as iniciativas relacionadas ao Patrimônio e aos Projetos Urbanos na cidade nos últimos 10 anos, bem como de extrair, a partir da análise dessas experiências, lições válidas para o contexto paulistano.

Assim, pretende-se responder as seguintes questões:

- Quais novos os instrumentos trouxe o Plano Lisboa 2020, para enfrentar mudança de conjuntura enfrentada na contemporaneidade?
- Como e a partir de que instrumentos a cidade de Lisboa têm lidado com a questão do

Patrimônio?

- Como se dá a interface entre Projetos Urbanos e Patrimônio em Lisboa no contexto atual?
- Quais são as lições que podemos extrair para São Paulo?

A metodologia consiste em aliar revisão bibliográfica, historiográfica e análise de dados primários, coletados através de observação direta e entrevistas realizadas durante pesquisa de campo em abril de 2013.

O artigo está organizado em três partes: A primeira trata da política urbana e do PDM Lisboa 2020, um novo paradigma na política municipal voltado para a reabilitação urbana e promoção de projetos para os espaços públicos. A segunda trata de um breve histórico da legislação, verificando como esta lida com o Patrimônio tombado e sua interface urbana. Finalmente, a terceira parte trata das conclusões e lições para São Paulo.

2 A CIDADE COMO PATRIMÔNIO: O PLANO DIRETOR LISBOA 2020 TRAZENDO UM NOVO PARADIGMA

O importante papel do Patrimônio na cidade de Lisboa pode traduzir-se nas políticas urbanas atuais, nomeadamente o último Plano Diretor Municipal (PDM), aprovado em 2012, no qual as malhas históricas da cidade foram valorizadas.

Uma sequência complexa de acontecimentos e fatores provocou direta ou indiretamente essa mudança de paradigma.

Um desses fatores está ligado às tendências demográficas e dinâmicas territoriais. Na década de 1960, a cidade contava com 800.000 habitantes e hoje possui cerca de 550.0000 habitantes, denotando um decréscimo de cerca de 40%. Apesar do contínuo decréscimo de população do município sede, no mesmo período a região metropolitana obteve um crescimento demográfico, chegando a 6% entre 2001 e 2011, o que nos diz muito sobre suas dinâmicas territoriais na Grande Lisboa. A perda dramática de população durante as últimas décadas fez com que muitos imóveis antigos se tornassem devolutos na cidade sede, visto que jovens e novas famílias passaram a buscar opções ora mais acessíveis, ora mais confortáveis em outros municípios ao seu redor. Desde o início da década de 1990, um grande parque imobiliário foi sendo construído nos arredores da cidade, caracterizando a urbanização extensiva que hoje é vista, possibilitada – e estimulada – pela construção e melhora de infraestrutura viária, metroviária e ferroviária, viabilizada através dos fundos europeus de modernização e pelo financiamento à construção e aquisição de novas moradias. Com pouco ou nenhum investimento no centro histórico, as malhas históricas e seus edifícios, não adaptados às necessidades da vida contemporânea, foram sendo deixados de lado enquanto torres, shopping centers e autoestradas foram construídos na periferia, alargando o território ocupado pela região metropolitana.

Salgado (2013) explica que o fenômeno da dispersão contribuiu também para a diminuição do emprego qualificado na cidade, com a evasão das empresas para outros municípios da Região Metropolitana, conformando um ciclo vicioso.

Durante as décadas de 1990 e 2000, os grandes projetos urbanos na cidade “competiam” entre si, englobando diversas áreas da cidade. Era uma época de abundância de financiamentos europeus para a modernização do País, momento em que foram viabilizados projetos urbanos

como Telheiras – desenvolvido pela EPUL – e o Parque das Nações – grande projeto urbano previsto no PDM 94 e viabilizado com sucesso como sede da Exposição Mundial de 1998. Assim, mesmo contando com novas figuras e instrumentos, ainda não era o momento para os projetos urbanos para áreas históricas. (BENTO, 2013; CRAVEIRO, 2013; ALÇADA, 2013).

A retração da economia, do emprego e do mercado imobiliário, entretanto, surgiu como uma possibilidade de mudança de paradigma.

Ocupações culturais inovadoras passaram a ocorrer na cidade, reutilizando alguns dos edifícios históricos e malhas industriais em decadência, abrindo espaço para profissionais autônomos e pequenas empresas ligadas aos setores criativos, ativando o setor de serviços e entretenimento, amplamente afetados pela crise. Destaca-se a LX Factory, conjunto fabril outrora abandonado em Alcântara e informalmente ocupado a cerca de quatro anos, que hoje abriga em suas instalações livraria, cafés, clubes noturnos, lojas de arte a artesanato e um edifício no qual foi implantando o sistema de co-working, abrigando espaço para incubadoras, empresas e profissionais ligados às áreas do deisgn, arquitetura e fotografia, entre outros. Outros exemplos de menor escala são também observados nas antigas malhas fabris, como o Centro Cultural Fábrica Braço de Prata, em Maravilha. A ocupação provisória de casarões antigos inspirou também a organização de eventos utilizando-se do Patrimônio, como o caso da 3º Trienal de Arquitetura de Lisboa, que optou por pulverizar parte da exposição por edifícios históricos antes fechados ao público.

Figuras 01, 02 e 03: Palácio Sinel de Cordes do século XVIII, localizado em Campo de Santa Clara, sede da 3ª Bienal de Lisboa, reaberto para o evento após sete anos fechado/ Palácio de Pombal no Bairro Alto, cedido para o Carpe Diem Arte e Pesquisa, ONG ligada à promoção de iniciativas de caráter artístico/ Abertura da Conferência Urban Interventions, promovida pela Universidade Nova de Lisboa, ocupando temporariamente a ruína do Palácio Marquês de Tancos, na Mouraria.

Fonte: Acervo das autoras, 2013.

Com a crise, a revisão das políticas urbanas tornou-se imprescindível, daí o surgimento de uma nova forma de olhar a cidade e suas malhas e edifícios históricos.

Salgado (2013) ao introduzir o novo PDM, retoma a história da cidade como ponto de partida para a (re)construção do conceito de Patrimônio Histórico e seu potencial na política municipal.

Afirma que a cidade teve um processo de ocupação intensa e sucessiva por diversos povos, como Fenícios, Gregos, Romanos, Judeus e Muçulmanos, abrigando lógicas diversas de ocupação do espaço. Sua geografia muito particular – composta por sete colinas, a peculiar foz do Tejo e suas enormes dimensões, bem como a proximidade do Oceano – fez com que a cidade fosse Porto de abrigo desde a época dos Fenícios.

Por força da geografia, das propriedades fundiárias e do próprio processo de formação e ocupação do território, a cidade hoje é composta por conjuntos urbanos confinados e homogêneos, os bairros, com características físicas e socioculturais bem distintas, cada qual com suas propriedades locais, compondo Patrimônio Físico e Imaterial próprio. Salgado (2013) afirma que o conjunto dessas estruturas dos bairros é a grande mais valia da cidade, o que a distingue de outras, seu maior patrimônio. Essas estruturas, diz Salgado, foram muito alteradas nos últimos 50 anos, mas são o que há de mais relevante em termos patrimoniais na cidade, pois representam patrimônio que varre toda sua história, desde sua fundação, possuindo relação direta com seu processo de urbanização.

Assim, Salgado introduz os conceitos que nortearam a elaboração do novo plano: Reutilizar, Rehabitar (edifícios e espaços públicos) e Regenerar (áreas degradadas e bairros municipais). Nessa perspectiva, propôs-se o abandono do zoneamento para a adoção do conceito de respeito aos traçados urbanos, cada um com suas regras próprias de atuação e transformação, levando em conta as características inerentes e as pré-existências de cada malha.

Como afirma PAIS (2013), a perspectiva sobre o que era considerado histórico mudou. Antes eram consideradas históricas as malhas urbanas construídas até o século XIX, em contraposição à área chamada consolidada, fato que levou, entre as décadas de 1980 e 2000, à renovação de parte do tecido urbano das malhas no século XIX, descaracterizando-as, como se vê no bairro de Saldanha, por exemplo.

A proposta do novo PDM foi alargar o conceito de área histórica para toda a malha urbana, com o objetivo de proteger os espaços consolidados de forma mais integrada, através da figura da Área de Reabilitação Urbana – ora simples, na escala do lote ou da quadra, ora sistemática, mediante projeto urbano.

Foram definidos quatro tipos de malhas:

- As malhas do século XVII.
- Malhas em quarteirão dos séculos XVIII e XIX.
- Malhas do séc. XX influenciadas pela Carta de Atenas – Quadras abertas.
- Bairros de moradias unifamiliares distribuídas.

Apenas o Parque das Nações e as Zonas Não consolidadas – áreas pós-industriais – não fazem parte da grande Área de Reabilitação Urbana, que ocupa cerca de 95% do território da cidade.

Figura 04: Área de Reabilitação Urbana (rosa), de acordo com o PDM Lisboa 2020.

Fonte: CML, PDM Lisboa 2020. 2012.

Com essa resolução, abriu-se caminho para a oferta de um conjunto de incentivos para proprietários privados reabilitarem seus imóveis, previstos na Lei de Reabilitação Urbana desde 2009 (DL 307⁄2009) e reforçados no PDM de 2012.

Para além das possibilidades abertas no Decreto-Lei Nacional, o Plano também estabelece outros incentivos para a reabilitação: a obtenção de créditos de construção.

O coeficiente de aproveitamento geral básico em Lisboa é igual a 1,2 e máximo é igual a 1,5 (CA básico: 1,2, máximo:1,5). Uma das formas de conseguir os créditos é realizando a reabilitação de edifícios e conjuntos em ARU. O sistema funciona de forma qualitativa, onde ações desejadas – como manter inquilinos e comércio local – melhorar a eficiência energética do edifício, a acessibilidade, etc –transformam-se em pontos, gerando créditos de construção (pontos x área reabilitada m²: créditos de construção), criando um mercado de crédito de construção, ajudando a amortizar a obra. Salgado (2013) explica que os direitos de edificabilidade são usados em áreas específicas e pré-determinadas, evitando o improviso do mercado. O objetivo é melhorar a eficiência energética e a acessibilidade do patrimônio construído, tornando-o mais atrativo aos novos ocupantes.

O Plano também possui um instrumento de penalização para proprietários cujo imóvel esteja em mau estado de conservação ou devoluto, semelhante ao IPTU progressivo.

Ao nível estratégico, para Pais (2013), o plano clarifica o papel dos diferentes atores: aos proprietários, cabe a tutela os imóveis, facilitada pelos incentivos e programas, coordenados pela prefeitura. À prefeitura cabe a tutela dos equipamentos e espaços públicos, valorizando o Patrimônio para atrair a população de volta para a cidade, criando demanda habitacional.

A cidade passa hoje por um processo de transformação gradual dos antigos Planos de Urbanização das áreas Históricas em Planos de Pormenor de Salvaguarda, a fim de programar Operações Integradas, ou Projetos Urbanos nessas áreas, tendo como referência a nova Carta de Patrimônio pertencente ao PDM 2012.

Nela estão contidos não apenas os imóveis classificados (tombados), mas também os de Interesse para o Município, os quais devem também ser preservados.

A aprovação do Plano e sua implementação colocou em curso uma série de programas, todos relacionados ao objetivo de reabilitação integrada das malhas históricas e dos bairros habitacionais.

A estratégia é ativar simultaneamente múltiplas escalas, através da identificação de valores que possam ser trabalhados para diversos propósitos, como a frente ribeirinha, as colinas históricas e suas vistas atrativas como potenciais novos espaços públicos; e os existentes postos nodais subutilizados para o estímulo à concentração do emprego, como a região de Sete Rios e Cais de Sodré. O plano diretor municipal, diz Salgado, é uma estratégia "top down" que trabalha o conceito de cidade e sua materialização. Já os programas, uma abordagem "bottom up" que lida de forma participativa com o modo como essas decisões influem na cidade existente.

Masboungi (2013) avalia a estratégia no contexto econômico atual. A autora entende a necessidade de oferecer oportunidades a curto e médio prazo, tendo nos espaço públicos o gatilho de processos virtuosos de mudança, em ações urbanas que dependem "menos do concreto e mais das árvores e da cultura" (MASBOUNGI, 2013) para promover transformações. Assim, para a autora, a cidade demonstra como projetos urbanos e planejamento urbano podem ser conjugados através de um plano estratégico, com uma visão de longo alcance, de um futuro a ser almejado, aliada a outras ações imediatas, sem discriminações quanto ao território e a população. Acerca do Plano de 2013 e das políticas urbanas recentes, elenca lições da cidade, como ousar agir - mesmo em situação de incertezas –, aceitar e mediar diferenças – incentivando o folclore e as expressões culturais –, além de promover ações com base na participação.

Figuras 05 e 06: Espaço Exemplo de alteração do Tecido Urbano no Chiado, com a abertura de acessos e pequenos espaços público no interior do quarteirão.

Fonte: Acervo do autores, 2013.

Figuras 07 e 08: Espaço Público criado e Trecho de Percurso peatonal e ciclável que devolve ao Lisboesta o contato direto com o Rio Tejo.

Fonte: Acervo das autoras, 2013.

Figuras 09 e 10: Cartazes referentes ao orçamento participativo 2013.

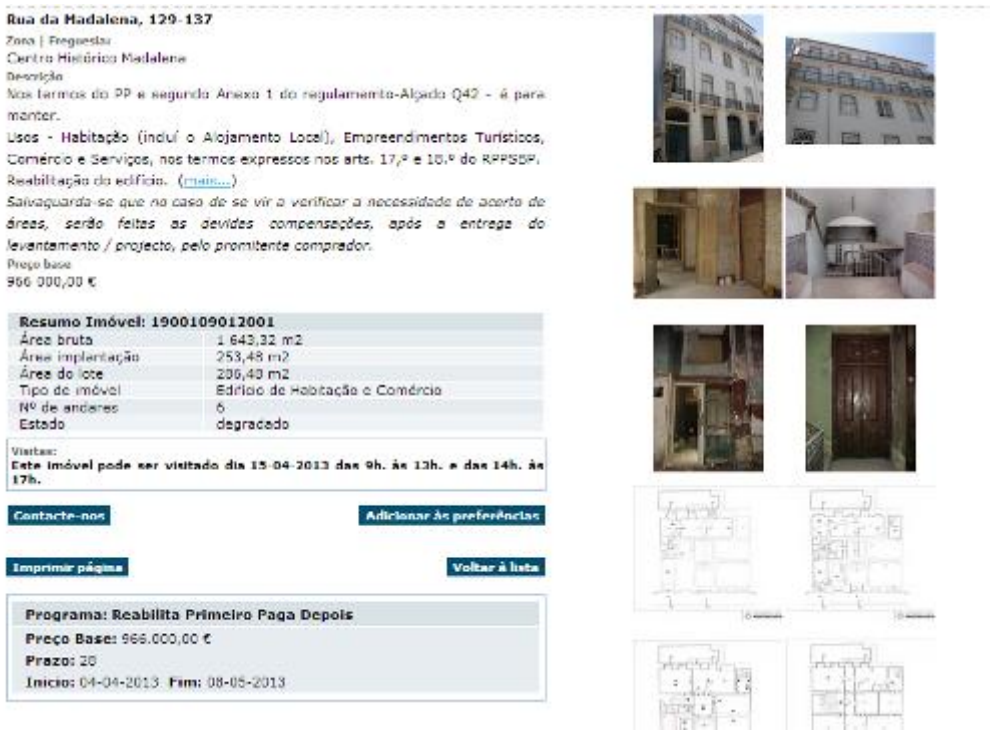
Fonte: Acervo das autoras, 2013.

Como exemplo, alguns dos programas e áreas estratégicas de intervenção prioritária podem ser elencados.

O Programa BIP ZIP trata do financiamento de projetos de iniciativa local, propostos pelos habitantes em editais, focados em áreas debilitadas econômica, social e ambientalmente. As intervenções são feitas com a comunidade, dinamizando coletividades, melhorando o ambiente urbano, gerando renda e emprego na escala local.

O "Programa Reabilita Agora, Paga depois" se foca na reabilitação de imóveis históricos devolutos, em que os imóveis devolutos da prefeitura são leiloados a agentes privados, que tem a obrigatoriedade de reabilitá-los em dois anos, podendo pagar para prefeitura o valor oferecido em leilão em vinte anos, contados após o termino da reabilitação. Assim o novo proprietário poderá pagar o valor do imóvel através dos rendimentos que receberá, arcando apenas com o valor da reabilitação, que conta com isenções fiscais. O primeiro leilão realizado no início de 2013 arrecadou cerca de três milhões de euros, que devem ser empregados na reabilitação de outros edifícios de propriedade da prefeitura.

Figura 11: Programa "Reabilita agora, paga depois", Ficha de imóvel a ser leiloado.

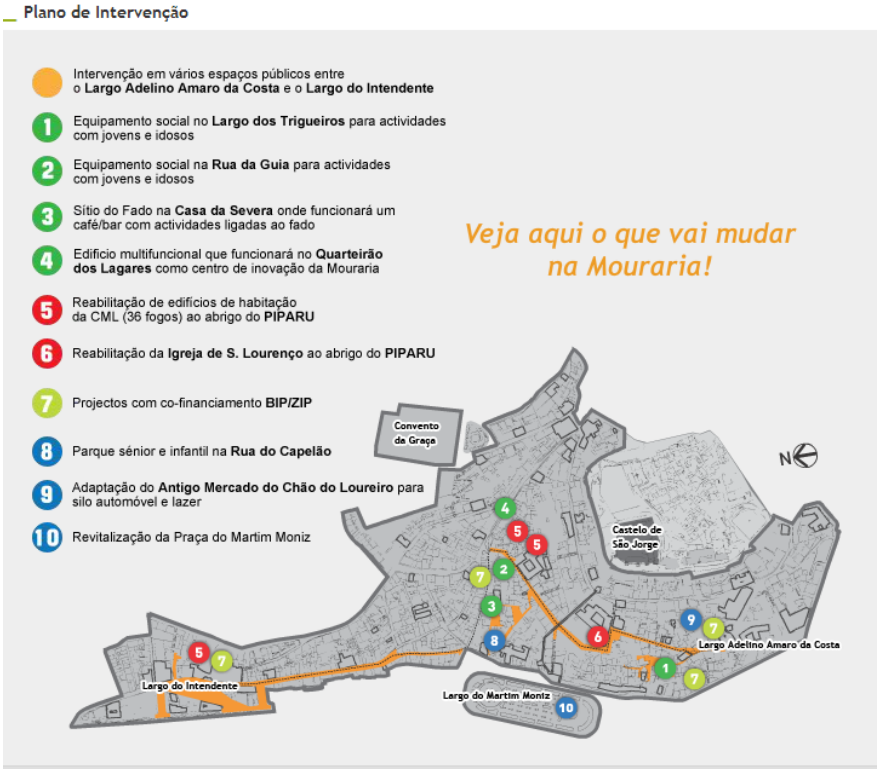


Fonte: CML, 2013.

Os percursos e projetos urbanos de pequeno e médio porte tem a finalidade de criar espaços públicos e infraestrutura leve, dinamizando e requalificando diversas áreas da cidade. Como exemplos, citamos a requalificação da frente ribeirinha, que cria espaços públicos e ciclovia ligando a região da Expo à região de Belém através da margem do Tejo, alternando significativamente a forma como o lisboeta se relaciona com o rio, resgatando-o seu contato diário. Já o projeto Colina do Castelo, aumenta a acessibilidade da área histórica através da construção de elevadores que ligam a área arqueológica do Castelo de São Jorge com a Baixa Pombalina. No Chiado, cita-se a finalização do projeto de Álvaro Siza e Souto Moura, que requalifica os espaços internos dos quarteirões, criando pequenos espaços públicos e novos acessos através da malha urbana.

O Plano foi contemplado com o 3o lugar do ISOCARP AWARD OF THE YEAR em 2013, oferecido pela Sociedade Internacional de Planejadores Urbanos e Regionais, para o qual se candidatam anualmente iniciativas do mundo todo. Sua avaliação elogia a abordagem de reuso, requalificação e regeneração expressa no plano, considerando-a adequada como tática de requalificação em cidades de pouco crescimento, estabelecendo uma nova estratégia territorial. Avalia ser apropriada, no seu contexto, a estratégia de transformação de boa parte da cidade em "Distrito Histórico". Menciona também, como atitudes inovadores de gestão, a descentralização e flexibilização propiciadas pela criação de áreas de intervenção integradas, destacando os novos espaços públicos e o sistema de créditos de construção implantados. O relato termina com a afirmação de que a receita, apesar de não inovadora, pois se apropria de instrumentos já existentes, é uma boa lição para cidades com questões urbanas semelhantes, como o centro de São Paulo.

Figura 12: Plano Integrado Ai Mouraria (2010).



Fonte: CML, consultado em 2013.

3 PORTUGAL: ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E SUA ESCALA URBANA

A evolução do aparato legal ligado ao Patrimônio em nível nacional, bem como os instrumentos de financiamento e gestão que regulamentam, foi decisiva no processo que culmina na elaboração do Plano Lisboa 2020. A segunda parte do artigo trata de uma revisão das leis que impactaram de alguma forma nesse encadeamento de propostas para a cidade, relacionando-se hierarquicamente da seguinte forma:

Figura 13: Interface entre Política de Preservação e Políticas de Ordenamento do Território.

Fonte: elaborado pelas autoras, 2013, baseado em informações de CAEIRO, 2009.

Ao abordar os instrumentos legais, é importante ressaltar que o Patrimônio Imóvel em Portugal pode ser Classificado, ato que exige sua preservação, mas também podem ser declarado de Interesse Nacional, de Interesse Público ou de Interesse Municipal, dependendo da sua relevância. As diferentes formas de classificação do bem se traduzem no rigor exigido para a preservação do mesmo e nas esferas e governo às quais compete sua tutela. A Inventariação é entendida como ferramenta que auxilia no processo de Classificação e Salvaguarda da memória do Patrimônio, sendo particularmente importante ao tratarmos de bens imóveis e conjuntos urbanos, devendo ser a base da política urbana local sobre o tema.

Assim, define-se o processo de Inventariação como "o levantamento sistemático, actualizado e tendencialmente exaustivo dos bens culturais existentes a nível nacional, com vista à respectiva identificação." (Lei 107/2001. Art 19 – 1).

Muito importante é a exigência da Carta de Patrimônio nos Planos Municipais (DL DL 380/2009), que dialoga com o instrumento do Inventário e exige dos municípios uma política sobre o Patrimônio, como afirma Craveiro (2013).

Os sucessivos marcos legais procuraram garantir a coerência dos monumentos, conjuntos e sítios, assim como a qualidade ambiental e paisagística, ou seja, o enquadramento do Patrimônio Cultural Imóvel.

Os instrumentos previstos pela legislação nacional que mais tem potenmcial para contribuir especificamente para a mediação entre o Urbanismo, o Planejamento Urbano e o Patrimônio são as Zonas Especiais de Proteção e o Plano de Pormenor de Salvaguarda, ambos possuindo relação direta ao Patrimônio Histórico classificado (Tombado); e as Áreas de Reabilitação Urbana, possuindo relação direta tanto com edifícios históricos, quanto com as malhas urbanas históricas existentes em Lisboa.

O Plano de Pormenor de Salvaguarda (Criado pela Lei 107/2001; e regulamentado pelo DL 380/2009-art. 64) é um projeto urbano, que deve ser elaborado a partir do Tombamento de um bem imóvel e ser integrado à política de planejamento e gestão territorial. Para isso, como conteúdo do Plano de Pormenor de Salvaguarda, tem-se:

- Uso e Ocupação da área delimitada
- Áreas a reabilitar
- Critérios de intervenção nos elementos construídos e naturais
- Cartografia e recenseamento da área.
- Linhas estratégicas de intervenção, nos planos econômico, social e de requalificação urbana e paisagística.
- Tratando da Classificação de Patrimônio Construído, que é o equivalente à figura do Tombamento, a lei.

Trata-se de um Projeto Urbano para cada imóvel ou conjuntos classificados, que não apenas trata da preservação do imóvel ou conjunto em si, mas do seu enquadramento e da viabilidade da intervenção com a finalidade de estabelecer:

> as orientações estratégicas de atuação e as regras de uso e ocupação do solo e edifícios necessárias à preservação e valorização do património cultural existente na sua área de intervenção, desenvolvendo as restrições e os efeitos estabelecidos pela classificação do bem imóvel e pela zona especial de proteção. (DL 380/2009-art 64).

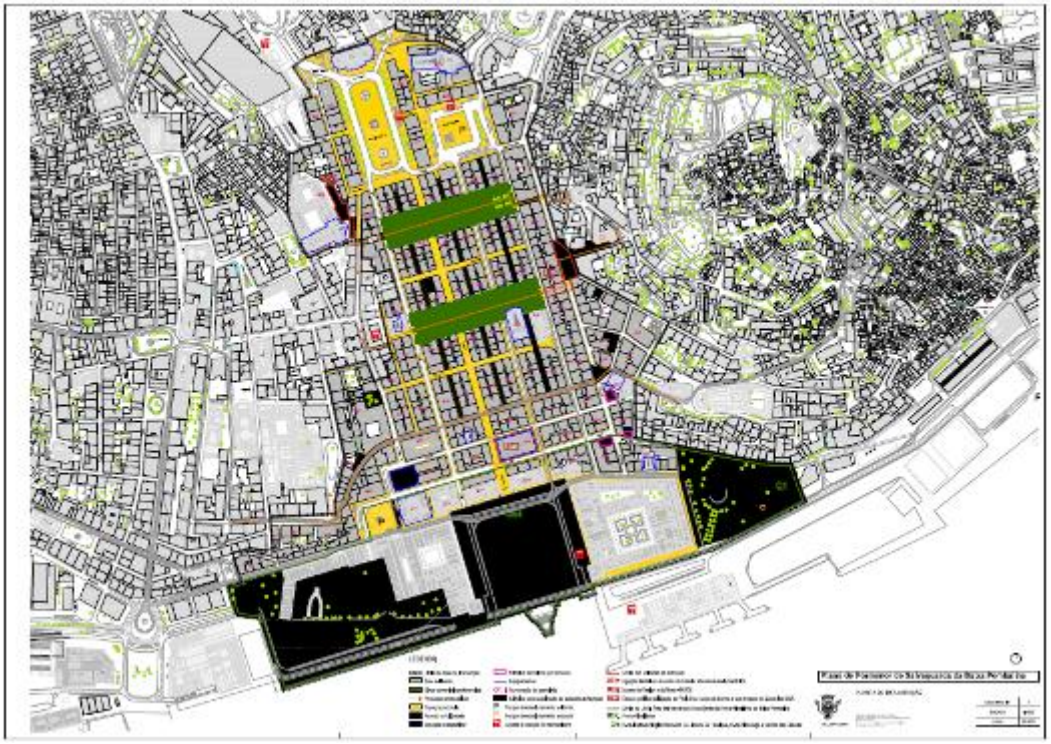
Além do inicialmente previsto, o DL 380|2009 aumenta o escopo do Plano de Pormenor de Salvaguarda, solicitando levantamento da situação fundiária da área, regras para a alteração da forma urbana, regras da edificação, como alinhamentos, recuos, revestimentos, entre outros, regras específicas para obras e avaliação de capacidade resistente dos elementos estruturais, regras para publicidade exterior e identificação de bens imóveis sujeitos a direito de preferência.

Um exemplo é o Plano de Pormenor da Baixa Pombalina de 2011, que mediante redefinição do desenho urbano, de intervenções ao nível do lote, da definição dos atores a serem envolvidos e do volume de recursos em cada obra por cada ator observados no esquema acima, foi um dos primeiros a serem colocados em prática após a regulamentação do instrumento.

A Zona Especial de Proteção (Regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 309/2009/ artigo 43-2) é uma área, definida pelo órgão competente no momento do pedido de tombamento de um imóvel ou conjunto urbano, funcionando como um mecanismo de controle prévio na realização da operação urbanística. As Zonas de Proteção tornam-se então unidades de planejamento autônomas, com características próprias vigentes a partir do momento da classificação.

A importância desse instrumento é garantir a preservação das características do entorno enquanto o pedido de Tombamento é avaliado, com o objetivo de manter a coerência do conjunto enquanto o processo de Tombamento ocorre.

Figura 14: Implantação do Plano de Pormenor de Salvaguarda da Baixa Pombalina, 2011.



Fonte: Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, 2011. Consultado em 2013.

Figura 15: Planilha de ações, financiamento e atores do Plano de Salvaguarda da Baixa Pombalina, 2011.

ACÇÕES PREVISTAS E PLANO FINANCEIRO DE INVESTIMENTO COM IDENTIFICAÇÃO DAS PRINCIPAIS ENTIDADES RESPONSAVEIS PELO RESPECTIVO FINANCIAMENTO

Acções previstas implementar	Investimento estimado (€) 2010 /2020	Entidade Responsavel / Fonte de financiamento
Reabilitação do Espaço Público incluindo infraestruras de subsolo e arruamentos	**41.575.000**	
Reabilitação do Espaço Público incluindo infraestruras de subsolo e arruamentos	35.000.000	CML/Concessionárias/Frente Tejo
Acções especificas:		
Ligação pedonal R. Garret/Páteo B ao Largo do Carmo - UE 3	1.900.000	CML /InstTurismo
Requalificação dos Terraços do Quartel do Carmo - UE 3	2.100.000	CML /InstTurismo
Reabilitação Elevador de Sta. Justa e acessos	500.000	Carris
Acções inscritas no PIPARU	2.075.000	CML / IHRU
Sinalectica e Mobiliário Urbano	**3.000.000**	CML
Plano de Iluminação Pública	**10.000.000**	CML
Percursos Pedonais Assistidos	**9.070.000**	
Requalificação do eixo R. Vitoria / Chão do Loureiro / Castelo S. Jorge	1.970.000	CML /InstTurismo
Parque de estacionamento Chão do Loureiro com acesso mecanico ao Castelo	3.850.000	EMEL
Acesso mecânico R. Fanqueiros / R. Madalena	3.250.000	CML /InstTurismo
Equipamentos	**51.660.000**	
Acções especificas:		
Residencia assistida para idosos R.do Crucifixo 69-79	2.300.000	CML/Inst. Social
Residencia para jovens/estudantes	2.200.000	CML
Creche	2.000.000	CML
Reabilitação e Restauro do Arco da R. Augusta	1.000.000	IGESPAR
Termas da Baixa - Centro de interpretação e acolhimento	100.000	CML /InstTurismo
Megastore de Actividades Criativas	1.000.000	CML/Privados
Museu do Design e da Moda	20.000.000	CML/Privados
Museu Banco de Portugal - antiga igreja de S. Julião	20.000.000	Banco de Portugal
Museu GNR no Quartel do Carmo	3.000.000	GNR

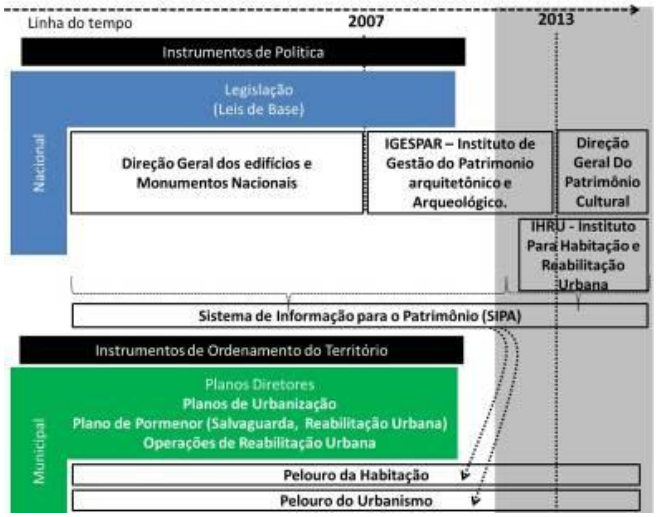
Acções previstas implementar	Investimento estimado (€) 2010 /2020	Entidade Responsavel / Fonte de financiamento
Hotelaria	**96.000.000**	Privados
Espaços Comerciais	**74.000.000**	Privados
Reabilitação Urbana - edifícios	**432.852.000**	
Reabilitação Urbana - edifícios e fracções de serviços	50.000.000	Estado/Frente Tejo
Reabilitação Urbana - edifícios e fracções habitacionais ou serviços	380.000.000	CML/Privados
Acções inscritas no PIPARU	2.852.000	CML / IHRU
TOTAL	**717.097.000**	

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, 2011. Consultado em 2013.

Para tanto, o próprio pedido de classificação quando aceito já deve constar em sua publicação a Zona Especial de Proteção, que pode ser ampliada mediante necessidade, aprovada pelo órgão competente (IGESPAR, ver figura 16). Vale ressaltar que as Áreas de Proteção quando aprovadas, tornarem-se Unidades de Planejamento Autônomas, sobrepondo-se às diretrizes do Plano Diretor Municipal no caso de áreas de Patrimônio Classificado. Ferreira (2013) afirma uma melhora no que se refere ao enquadramento do Patrimônio Classificado através do novo instrumento da Zona Especial de Proteção. Esclarece que técnicos da Direção Geral do Patrimônio a estabelecem, através de levantamento exaustivo, tomada de vistas, aspectos materiais das construções, alturas, etc; entretanto ressalta a importância da coerência no seu estabelecimento, tendo em vista uma escala razoavelmente adequada ao seu contexto. A mesma preocupação é levantada por Marques (2013), para quem a Zona Especial de Proteção precisa mostrar um projeto com objetivos claros e uma escala humana, “caminhável”.

A figura da Área de Reabilitação Urbana (ARU), um instrumento de Planejamento Urbano a ser usado no nível Municipal, trazendo benefícios financeiros e fiscais para sua efetiva implantação é criada pelo DL 307/2009 - revisado pela Lei 32/2012 – promovidos pelo Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Social, onde se observam influências das cartas de Lisboa (1995), Leipzig (2007) e Toledo (2010), provenientes de acordos em planejamento a nível europeu.

Figura 16: Atores Públicos e Esferas de Governo.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2013.

As ARUs tem como objetivo aliar, em determinadas áreas, o dever dos proprietários de conservação e reabilitação dos edifícios à responsabilidade pública de qualificar o espaço, possibilitando operações integradas ao nível programático, de procedimentos e de execução, através da delimitação de áreas de intervenção pelos municípios, com objetivos, meios de ação e entidade gestora previamente estabelecidos. O conceito de ARU vem acompanhado da figura da Operação de Reabilitação Urbana (ORU) que se equivale a um Projeto Urbano, podendo ou não ser elaborado no momento de delimitação da área. Seu estabelecimento pode ser realizado independente do Plano Diretor Municipal, através de solicitação de parecer do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana ou através de aprovação de Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana.

Um dos mecanismos utilizados para a viabilização das operações de reabilitação urbana é a venda forçada dos imóveis, levando a leilão público os imóveis pertencentes a proprietários que não realizem as obras e adaptações definidas pelo projeto.

É importante ressaltar que fica prevista a possibilidade de auxílio do Estado e dos municípios às entidades gestoras (Sociedades de Reabilitação Urbana – SRUs), mediante suporte financeiro direto ou através da criação de Fundos Imobiliários.

O estabelecimento das ARUs se tratou de uma iniciativa de flexibilização das políticas públicas de áreas históricas não classificadas, ressaltada pela Lei 32/2012, que tem como objetivo agilizar e dinamizar a reabilitação urbana, flexibilizando e simplificando os procedimentos de sua criação e controle das ARUs e aumentando o escopo de intervenções para edifícios de interesse com menos de 30 anos de construção. Assim, fica estabelecido que o poder legislativo municipal (chamado de Assembleia Municipal em Portugal) aprova as ARUs e ORUs criadas pela poder executivo Municipal (em Portugal chamado de Câmara).

É consenso entre os entrevistados que os referidos marcos legais foram importantes como construção de uma política de bases para o Patrimônio Cultural, aliando-a às Politicas Urbanas, entretanto, esses instrumentos ainda são recentes. Torna-se necessário avaliar sua eficácia e aplicabilidade no tempo. Todavia, ressalta-se que a criação da figura da Área de Reabilitação Urbana – e as possibilidades que ela traz como incentivos financeiros e fiscais – influenciou muito a concepção do novo Plano Diretor de Lisboa como vimos na segunda parte desse artigo.

4 LISBOA: LIÇÕES PARA SÃO PAULO

O presente artigo teve como objetivo revelar o "estado da arte" das políticas de Patrimônio na escala municipal em Lisboa, sua relação com as políticas urbanas, bem como as iniciativas, programas e instrumentos inovadores que contribuíram para a premiação do novo plano da cidade, a fim de resgatar possíveis lições para São Paulo nesse contexto de mudanças de sua política urbana.

Percebe-se uma evolução no que se refere ao entendimento do Patrimônio Histórico tombado em sua escala urbana, valorizando questões de enquadramento e contexto através de instrumentos diversos e complementares como as Zonas Especiais de Proteção e o Plano de Pormenor de Salvaguarda.

Destaca-se também a criação do Inventário e sua importância como instrumento deflagrador de transformações nas políticas municipais de Patrimônio, cujo primeiro exemplo foi o PDM Lisboa de 1994, revisado pelo PDM Lisboa 2020. Sua sistematização do processo de inventário influencia a Lei Nacional no. 107⁄2001 (Regime De Proteção e Valorização Património Cultural), que torna o inventário obrigatório no nível municipal em todo o país.

Paralela à evolução das políticas de Patrimônio, deu-se também uma evolução nas políticas urbanas, com a promulgação da Lei de Reabilitação Urbana. Essa lei abriu caminho para a adaptação da política urbana ao contexto econômico atual, processo do qual o PDM Lisboa 2020, aprovado em 2012, é o maior exemplo, a partir do qual inúmeros projetos urbanos de pequeno porte começaram a ser feitos, deflagrando um círculo virtuoso ao incentivar a reocupação do centro histórico e o reaproveitamento de infraestruturas existentes.

Sobre os consensos entre os entrevistados temos a afirmação de que tombar (classificar) nem sempre é a melhor forma de preservar o bem imóvel, principalmente num contexto como o Português, que concentra a tutela dos edifícios tombados no órgão nacional. O momento atual é propício para o tema da "recuperação", entretanto, dada a crise econômica e falta de investimentos do estado, a iniciativa privada tem que ser envolvida. Todavia, não há consensos sobre quais modelos de intervenção e gestão e quais as fonte de recursos – estatal ou privada. Os principais questionamentos levantados relacionados à eficácia das políticas em questão foram:

Até onde se deve permitir que a iniciativa privada participasse? Até onde se deve ir, em relação à preservação?

Apenas com o tempo será possível avaliar a efetividade das políticas recentemente implantadas e seus desdobramentos na cidade de Lisboa. Entretanto, dessas experiências observadas podemos destacar lições válidas, que podem servir para o contexto paulistano. Seguem elas:

CONSTRUIR CONCEITOS E CONSENSOS

As cartas de Lisboa (1995), Leipzig (2007) e Toledo (2010) constroem os conceitos acerca do Tema do Patrimônio e da Reabilitação Urbana na política urbana de países europeus, que são depois resgatados e incorporados às legislações nacionais e municipais em Portugal. A aproximação das instâncias governamentais e do meio acadêmico pode ser importante, bem como a promoção de conferências e seminários envolvendo diferentes atores, provenientes das diferentes esferas do poder e da sociedade civil, mobilizando-as para a questão das Políticas de Base do Patrimônio Cultural, aliando-as às Políticas Urbanas.

"SABER" E "FAZER SABER" O PATRIMÔNIO

O primeiro passo para entender a relevância do Patrimônio é o Inventário. Realizado de forma sistemática e sendo de acesso público, o Inventário é o instrumento capaz de demonstrar a relevância de certos bens imóveis justificando seu tombamento. É preciso conhecer e divulgar o Patrimônio existente como um todo, entendendo e fazendo entender sua relevância, incidência, singularidade, contexto. Sem o inventário sistemático, as decisões de tombamento podem cair na aleatoriedade e a figura do Tombamento, em descrédito.

TOMBAMENTO NÃO PRESERVA

O Tombamento por si não preserva o bem tombado, por isso não deve ser considerado como instrumento de preservação e salvaguarda, mas sim, instrumento de poder, a ser usado com parcimônia e em conjunto com instrumentos adequados de políticas urbanas na instância municipal.

A CIDADE TAMBÉM É HISTÓRIA

O bem imóvel histórico perde valor na medida em que seu contexto se altera demasiadamente, por isso é importante a criação de instrumento complexo para intervir no Patrimônio para além da escala do lote e, em determinadas ocasiões como projeto urbano integrado, como os exemplos de instrumentos usados no contexto Português: Zona Especial de Proteção e Plano de Pormenor de Salvaguarda. A proteção de certas malhas significativas é importante para a preservação da memória. Em São Paulo algumas ainda resistem, mas é preciso criar instrumentos para além do tombamento de seus imóveis, que as fortaleça como elemento que carrega memória.

IDENTIFICAÇÃO DE VALORES

Em Lisboa, a identificação da frente ribeirinha e das vistas para o Tejo partindo das colinas como valor inerente às características da ocupação da cidade, deflagrou a criação de espaços públicos para apreciá-las e valorizá-las. O presente artigo levanta a pergunta: Quais são os valores inerentes à ocupação de São Paulo e como podemos ressaltá-los e preservá-los?

PROMOVENDO MUDANÇA PROJETO A PROJETO

A cidade de Lisboa, em sua política urbana recente, coloca ênfase na transformação promovida na escala local, através de pequenos projetos urbanos. Na escala dos bairros, o caso da Mouraria pode servir de exemplo aos novos planos locais para bairros históricos, como o Bixiga, dado o interessante resultado das sucessivas propostas de caráter holístico, que promoveram transformações não apenas físicas – através de investimentos no espaço público – mas também programáticas – incentivando atividades tradicionais e culturais – bem como a intensificação e melhoria da vigilância – diminuindo sensivelmente a existência de atividades ilícitas. O programa BIP/ZIP, que trabalha com as áreas socialmente sensíveis, promovendo e financiando intervenções demandadas pela própria população organizada, pode ser exemplo de ação para os novos territórios culturais. Na escala dos conjuntos urbanos, o exemplo da LX Factory nos mostra como re-significar um local, torná-lo atrativo e novamente dinâmico, através de atividades voltadas à indústria cultural e criativa. Essa seria uma solução possível para nosso Patrimônio Tombado em processo de abandono, como a Vila Itororó.

Apesar de seus contextos muito diferentes, entende-se que a grande lição de Lisboa para São Paulo é a própria mudança de paradigma, na qual as malhas históricas – que passam a ter seu valor e significado reconhecidos na legislação - são o principal alvo das políticas urbanas. A Política Urbana, a partir de então, passa a ser a própria Política de Património.

Assim, ressalta-se o entendimento multidisciplinar de que Patrimônio e Urbanismo podem caminhar juntos para a proposição de preservação e transformação das diferentes áreas da cidade.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a agência financiadora Mackpesquisa que possibilitou a pesquisa de campo, mediante participação do projeto de pesquisa "Projetos urbanos, Patrimônio e Inclusão: um manual didático".

REFERÊNCIAS

ALÇADA, Margarida. Ex Diretora da Direção Geral do Patrimônio. Entrevista Concedida. Lisboa, 11/04/2013.

BENTO, Nuno Centura. Diretor de Gestão de Empreendimentos EPUL. Entrevista Concedida. Lisboa, 09/04/2013.

CAIERO, Sandra. Indicadores e instrumentos de Planeamento ambiental urbano: estado atual na Europa e em Portugal. (in) ALVES, L.R. Nascimento, A.R. (ed). Políticas Públicas, Construção, Fortalecimento e Integração. Edição Universidade Metodista de São Paulo: São Paulo, 2006. 225-226pp.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA. Plano Diretor Lisboa 2020. CML: Lisboa, 2013.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA. Plano Diretor. CML: Lisboa, 1994.

CRAVEIRO, Maria Teresa Craveiro. Diretor do Programa BIP ZIP. Entrevista Concedida. Lisboa, 10/04/2013.

FERREIRA, Herminio. Departamento de Planeamento e Reabilitação Urbana, Responsável pela interface com o IGESPAR. Entrevista Concedida. Lisboa, 11/04/2013.

FIGUEIREDO, Ana Paula Valente. SIPA e o Inventário do Patrimônio. Entrevista concedida. Sacavém, 08/04/2013.

MARQUES, Carlos. Arquiteto. Entrevista Concedida. Lisboa, 11/04/2013.

MASBOUNGI, Ariella (org). Le Projet Urbain En Temps De Crise : l'exemple De Lisbonne. Éditions du Moniteur: Paris, 2013.

MINISTÉRIO DA CULTURA. L 107 – Regime De Protecção E Valorização Do Património Cultural. Lisboa, 8 De Setembro De 2001.

MINISTÉRIO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO. DL 309 - Classificação Dos Bens Imóveis De Interesse Cultural. Lisboa, 23 De Outubro 2009.

PAIS, Paulo Prazeres. Direção Municipal de Planeamento, Reabilitação e Gestão Urbanística. Entrevista concedida. Lisboa, 12/04/2013.

SALGADO, Manuel. Conferência: PDM Lisboa 2020 - Reutilizar, Rehabitar e Regenerar. (in) Seminário Cultura, Patrimônio e Plano Diretor: Instrumentos de Diálogo e Cidadania. Mesa "Patrimônio Cultural, Gestão Inovadora e Plano Diretor". FAUMACKENZIE; DPH: São Paulo, 2013.