

Gestão sustentável da paisagem cultural: legados e lições da experiência de Paranapiacaba

Vanessa Gayego Bello Figueiredo¹

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1980-4466.v0i18p29-55>

Resumo

Uma relação harmônica entre preservação do patrimônio e desenvolvimento socioeconômico é um desafio há muito presente na gestão de sítios históricos. Abordagens recentes, como a de paisagem cultural, enfocam a interdisciplinaridade e o território como chaves na formulação de políticas integradas que superem dicotomias clássicas, incluindo o distanciamento ainda diametral na gestão dos patrimônios natural, cultural, material e imaterial. Tomando como referência o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Paranapiacaba (Santo André-SP), o artigo apresentará como as políticas setoriais foram concebidas e implementadas articuladamente, destacando os principais legados e lições desta experiência. Por meio da descentralização administrativa viabilizou-se, entre 2001 e 2008, a integração entre políticas de preservação cultural, conservação ambiental, turismo comunitário, desenvolvimento social, planejamento urbano e participação cidadã. Esta experiência, em função de suas inovações e conquistas, vem sendo reconhecida por órgãos nacionais, como o IPHAN e o Ministério das Cidades, e internacionais, como o Programa World Heritage Studies, da Brandenburg University of Technology.

Palavras-chave: Preservação da paisagem cultural. Políticas públicas integradas. Planejamento territorial participativo.

Sustainable management of cultural landscape: legacies and lessons from the experience of Paranapiacaba

Abstract

The harmonic relationship between heritage preservation and socioeconomic development is a challenge constantly present while managing historic sites. Recent approaches, such as cultural landscape, focus on interdisciplinarity and territory as keys to develop integrated policies that go beyond traditional dichotomies, including the still diametrical detachment of managing natural, cultural, material and immaterial heritages. On the basis of the Paranapiacaba's (Santo André-SP) Sustainable Development Programme, this article will present how this segment's policies were

designed and implemented in an articulate manner, highlighting the main legacies and lessons gathered from this experience. Through the decentralized public management, between 2001 and 2008, it was possible to integrate policies of cultural heritage preservation, environmental conservation, community tourism, social development, urban planning and citizen participation necessary for the recovery of this precious heritage and the promotion of sustainable development. Because of its innovations and achievements, this experience has been recognized by Brazilian agencies, such as IPHAN and the Ministry of Cities, and by international organizations, such as the World Heritage Studies Program at the Brandenburg University of Technology.

Key words: Cultural landscape preservation. Integrated public policies. Participative territorial planning.

1 A Vila Ferroviária de Paranapiacaba

Estabelecida no topo da Serra do Mar, numa altitude de 796 m, a pequena Vila Ferroviária de Paranapiacaba, distante cerca de 64 km da capital paulista, é um exemplar notável do patrimônio cultural e natural brasileiro. Situada em Santo André, a Vila faz parte do Distrito de Paranapiacaba que possui 83,22 km², representando 48% do território municipal (PMSA, 2008a), totalmente inserido em área de proteção aos mananciais, portanto, preserva significativas reservas naturais de Mata Atlântica, reconhecidas em 1994 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, as Ciências e a Cultura (Unesco) como Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo.



FIGURA 1. Foto aérea de Paranapiacaba em 1940. Fonte: Empresa Nacional de Fotos Aéreas. Governo do Estado de São Paulo. Instituto Geográfico e Cartográfico.

Paranapiacaba, “local de onde se vê o mar” na linguagem indígena, conserva um significativo acervo tecnológico ligado à ferrovia, além de testemunhos de um padrão arquitetônico e urbanístico bastante avançado para a época de sua implantação. Essa vila ferroviária nasceu e se desenvolveu a partir de 1860 com a implantação da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, construída pela companhia inglesa São Paulo Railway.

Em 1946, a ferrovia e todo seu patrimônio foram incorporados ao Governo Federal e, em 1957, a Rede Ferroviária Federal S. A. passou a administrá-los. A partir dos anos 1980, Paranapiacaba passou por um intenso período de abandono e degradação, acompanhando o descaso dos governos com o transporte e o patrimônio ferroviário. Em 1987, teve seu patrimônio reconhecido pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Arquivístico e Turístico (Condephaat), em 2002 pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e em 2003 pelo órgão municipal. Entre 2003 e 2007, foi considerada pelo World Monuments Fund (WMF) um dos cem patrimônios em risco mais importantes do mundo. Em 2008, em virtude das políticas de reabilitação, saiu da lista da WMF e tornou-se o primeiro patrimônio cultural paulista e também o primeiro patrimônio industrial brasileiro a compor a lista indicativa do Brasil ao título de Patrimônio da Humanidade da Unesco. Essa candidatura foi retomada pelo Iphan em 2014, após o anúncio dos vultosos R\$ 42 milhões em investimentos provenientes do Programa de Aceleração do Crescimento – Cidades Históricas (PAC-CH).

A Vila Ferroviária de Paranapiacaba é composta por três áreas com morfologias urbanas bastante distintas: a Parte Baixa, onde está a vila operária construída pela São Paulo Railway (SPR); a Parte Alta, com um padrão de ocupação característico do colonial português; e Rabique, região com alta declividade, grande risco de deslizamentos e ocupações irregulares.



FIGURA 2. Parte Alta de Paranapiacaba e a Igreja Bom Jesus de Paranapiacaba (1889). Foto: Vanessa Figueiredo, 2005.

A Parte Baixa subdivide-se ainda em três áreas: a Vila Velha, o Pátio Ferroviário e a Vila Nova. A Vila Velha foi o acampamento inicial dos ferroviários, com habitações provisórias ainda de pau a pique e sapé, depósitos e oficinas assentadas desordenadamente ao longo da Rua Direita, principal via de acesso. No Pátio Ferroviário encontram-se remanescentes dos sistemas funiculares, conhecidos como “Serra Velha” e “Serra Nova”, que utilizavam, respectivamente, quatro e cinco máquinas fixas a vapor tracionadas por cabos de aço em contrapeso. Em 1974, foi instalado o sistema cremalheira-aderência sobre os trilhos da Serra Velha, ainda em operação para o transporte de cargas. Em 1982, o sistema da Serra Nova foi desativado.

A Vila Nova, ou Vila Martin Smith, adotava padrões urbanísticos correntes na Europa pós-Revolução Industrial, a partir de um traçado ortogonal, com ruas largas e hierarquizadas, vielas sanitárias e redes de infraestrutura urbana em abastecimento de água, coleta de esgoto, drenagem, energia elétrica e até proteção contra incêndio.



FIGURA 3. A Vila Nova (em primeiro plano); o pátio ferroviário (ao lado); a Vila Velha (ao fundo), 2006. Fonte: LUME–FAU USP/PMSA.

A presença inglesa é marcada pelo casario padronizado em madeira, com recuos frontais possibilitando a existência dos jardins, ainda incomuns no início do século. Essa homogeneidade urbana da Vila Nova contrastava com a extrema hierarquia social na SPR revelada, sobretudo, na forma de habitar as diversas tipologias residenciais. Cada tipo de edificação, o tamanho do lote e da casa definiam distintas categorias de funcionários. Havia a “Rua dos Ingleses”, com casas amplas e isoladas no lote destinadas aos engenheiros da ferrovia, casas mais simples geminadas (duas ou quatro) para as famílias de foguistas e maquinistas, e galpões para alojamento coletivo de funcionários solteiros.

Para administrar as especificidades dessa região, a Prefeitura de Santo André criou em 2001 a Subprefeitura de Parapijacaba e Parque Andreense, viabilizando uma gestão descentralizada e articulando as políticas setoriais de desenvolvimento urbano, econômico e social com preservação do patrimônio cultural, conservação ambiental, turismo e participação cidadã. A partir de 2002, com a compra da Vila pela prefeitura, foi possível dar início ao paradigmático Programa de Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável, intensificando o processo de recuperação desse precioso patrimônio brasileiro, compreendido, planejado e gerenciado como “paisagem cultural”.

A abordagem da paisagem cultural, utilizada pelo Comitê do Patrimônio Mundial

da Unesco como categoria de patrimônio desde 1992 e sistematizada enquanto conceito na Recomendação R(95) (COUNCIL OF EUROPE, 1995) foi recentemente incorporada pelo Iphan através da Carta de Bagé (2007) e da Chancela da Paisagem Cultural (2009). Essa abordagem amplia significativamente o conceito de patrimônio na medida em que reúne e articula conceitos e objetos de diversos campos disciplinares, considerando a interdisciplinaridade e o território como chaves para a superação da fragmentação ainda praticada tanto na concepção quanto na implementação de políticas públicas. Partindo-se de uma concepção mais alargada e integradora entre a ação do homem e a natureza e entre os patrimônios material e imaterial, adotar a paisagem como patrimônio pressupõe, ao mesmo tempo em que admite, o constante movimento e as relações intrínsecas e inseparáveis entre abordagens da história, da sociologia, da antropologia, da memória, da arte, da ecologia, entre outras, e suas correspondências no meio físico, na edificação e no território urbano, rural ou natural. Essa nova concepção torna bastante complexa a gestão do patrimônio, requerendo a revisão, adaptação e a reformulação das políticas de preservação vigentes, sobretudo em sua articulação intersetorial (ver FIGUEIREDO, 2014), conforme se verificará na experiência de Paranapiacaba.

O artigo, no entanto, apresentará essas políticas integradas, porém sem as detalhar exaustivamente, com a intenção de dar ao leitor um panorama geral do que foi esta experiência, destacando ao final os principais legados e lições, bem como reflexões sobre continuidades e rupturas nas políticas públicas implementadas após a troca da gestão municipal em 2008.

2 A descentralização administrativa

A região de Paranapiacaba está totalmente inserida em área de proteção aos mananciais, distintamente do restante do território andreense, que é muito urbanizado, adensado e industrializado. A distância, o isolamento e os problemas de mobilidade provocados, sobretudo, pelo braço da Represa Billings que corta o município dificultam o acesso à região central da cidade, fazendo da dinâmica regional uma prática cotidiana dos moradores para atendimento de suas necessidades urbanas e serviços públicos. Logo, o primeiro desafio foi o de promover o sentimento de pertencimento e identidade dos seus 6.399 habitantes moradores (IBGE, 2000), cerca de 10% da população citadina.

O processo de descentralização foi longo. Entre 1989 e 1992, o programa Viva Cidade incluiu Paranapiacaba no conjunto de bairros do município e a gestão local acontecia por meio das Centrais de Atendimento, especialmente criadas nas áreas

mais periféricas – como no Parque Andreense (com 20 loteamentos irregulares) e na Vila de Paranapiacaba, com 1418 habitantes, sendo 1.171 na Parte Baixa e 247 na Parte Alta (IBGE, 2000). As centrais, que entre 1993 e 1997 foram rebatizadas para Regionais, funcionavam para facilitar ações de zeladoria urbana, campanhas e fiscalização, enquanto as políticas públicas setoriais continuavam sendo definidas no distante Paço Municipal (PMSA, 2006).

No final de 1998, a Prefeitura de Santo André realizou um convênio com a Universidade da British Columbia do Canadá e a Agência de Desenvolvimento Internacional Canadense, que teve por finalidade a transferência de tecnologia e aprimoramento dos mecanismos de proteção e reabilitação das áreas de mananciais afetadas por assentamentos informais. Do convênio consagrou-se o projeto de Gerenciamento Participativo em Áreas de Mananciais (Gepam), abordando três eixos temáticos: desenvolvimento socioeconômico, identificação e proposição de alternativas para áreas ambientalmente sensíveis e regularização fundiária. Também foram escolhidas três áreas pilotos: Parque Represa Billings III, Favela Pintassilva e Vila de Paranapiacaba. Naquele momento, a inclusão social e o desenvolvimento econômico foram os aspectos que nortearam o projeto Gepam em Paranapiacaba (PMSA, 2004).

A administração municipal, vislumbrando a possibilidade de reversão do quadro negativo instaurado na região, potencializado com a oportunidade de aquisição da Vila, até então sob a administração da Rede Ferroviária Federal, definiu outra estratégia, priorizando o desenvolvimento econômico sustentável e considerando: a integração da região à dinâmica da cidade; a compatibilidade com a produção de água; a preservação ambiental e cultural; a participação da comunidade e o turismo endógeno como principal atividade econômica.

Para viabilizar essa nova estratégia foi criada a Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense, com estrutura de uma secretaria municipal, autonomia de gestão e orçamento, iniciando uma nova etapa na gestão da região de mananciais. Assim, foi possível desenvolver definitivamente políticas, programas e ações integradas territorialmente, agora em novas condições e com estrutura administrativa compatível.

Essa nova estrutura de gestão proporcionou a criação de uma rede local de serviços públicos e políticas integradas que contribuíram para alterar a realidade de isolamento e abandono, outrora existentes, e reforçar a identidade local, além de promover políticas descentralizadas mais adequadas às necessidades e especificidades da região, sobretudo quanto à preservação cultural e à conservação ambiental.

3 Integrando políticas setoriais: interdisciplinaridade, participação e território

A Subprefeitura implementou o Programa de Desenvolvimento Local Sustentável, integrando territorialmente políticas públicas em sete áreas: turismo, preservação do patrimônio cultural, planejamento urbano, conservação ambiental, desenvolvimento social, participação cidadã e gestão administrativo-financeira dos imóveis públicos.

3.1 O planejamento urbano e a preservação do patrimônio

Aprática da preservação de sítios históricos urbanos vem mostrando que o tombamento, embora cumprindo seu papel na outorga de valor, é um instrumento insuficiente diante das necessidades de preservação sustentável do patrimônio compreendido como paisagem cultural. Tal abordagem considera essencial a interdisciplinaridade, pressupondo a articulação de vários aspectos do patrimônio antes enfocados isoladamente, bem como a ação integrada do planejamento e gestão territoriais com as políticas ambientais e sociais, sobretudo em suas dimensões culturais e econômicas. Desta maneira, a preocupação maior está em conjugar a política de preservação ao processo dinâmico de desenvolvimento das cidades, o que implica necessariamente em não impedir a mudança, mas em direcioná-la e, portanto, trabalhar na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, a estratégia que se revelou mais adequada ao controle e direcionamento das mudanças e atualizações necessárias à preservação sustentável do patrimônio baseou-se na utilização de instrumentos do planejamento urbano. Todavia, não se trata apenas da prática do planejamento territorial, mas, sobretudo, de sua articulação ao planejamento das atividades econômicas, sociais e culturais a serem desenvolvidas em um sítio histórico urbano singular situado em área de conservação da mata atlântica e dos mananciais.

Diante destas preocupações, foi instituída a Lei da Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba (ZEIPP), um instrumento que vem sendo considerado inovador pelo Ministério das Cidades e Iphan², exatamente por articular o planejamento urbano às diretrizes de preservação e gestão da paisagem cultural de Paranapiacaba e demais políticas públicas setoriais.

A ZEIPP foi criada em 2004 pelo Plano Diretor Participativo de Santo André (Lei 8.696/04) e regulamentada em 2007 pela Lei Específica 9.018/07. Trata-se de uma simbiose entre o que seria um plano diretor local, com regramentos de uso e ocupação do território. Constitui-se no principal instrumento de orientação da política

de desenvolvimento urbano e gestão territorial da paisagem cultural de Paranapiacaba. Concilia diretrizes de preservação cultural e ambiental ao desenvolvimento urbano e econômico da atividade turística, visando à sustentabilidade do patrimônio edificado, natural e imaterial da Vila, garantindo também a permanência e qualidade de vida do morador.

Conforme exigência do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), o processo de elaboração do projeto de lei ocorreu de forma participativa, por meio da Comissão da ZEIPP. Reunindo 34 membros, com 50% da representação para a comunidade local e as outras vagas para representantes dos três órgãos de preservação do patrimônio (nacional, estadual e municipal), do Conselho Municipal de Política Urbana, de universidades e entidades de classe, a comissão garantiu a participação ativa e qualificada dos moradores, que receberam capacitação especial para o processo. Os técnicos da prefeitura não tiveram assento nesta comissão, atuavam como formuladores de estudos técnicos e mediadores dos debates. Os técnicos dos órgãos de preservação participaram ativamente desempenhando o papel de orientadores e debatedores das diretrizes e parâmetros formulados. A abordagem da paisagem cultural foi sugerida pela historiadora Marly Rodrigues (Condephaat). A construção desta nova abordagem aplicada à Paranapiacaba aconteceu por meio dos seminários de capacitação e reuniões realizadas no âmbito do processo participativo via Comissão da ZEIPP.

No que tange especificamente à articulação entre as políticas de preservação do patrimônio e planejamento territorial, esta lei representa também um avanço, tanto de gestão quanto no âmbito teórico-conceitual. A Vila Ferroviária de Paranapiacaba recebeu, por meio de uma única lei, um conjunto de diretrizes, instrumentos e parâmetros urbanísticos e ambientais específicos à sua realidade e articulados entre si, contribuindo para a institucionalização de uma política adequada às especificidades deste território.

Inicialmente a lei pactua conceitos referentes à preservação, conservação, restauração, reparação, manutenção, atualização tecnológica (*retrofit*) e adaptação (art. 5º), diferenciando essas terminologias e propondo uma hierarquização dos diversos tipos de intervenção no patrimônio edificado, visando à desburocratização dos processos de aprovação nos órgãos de preservação e o compartilhamento de papéis entre as instituições gestoras, institucionalizando uma prática já corrente entre a Subprefeitura e os três órgãos de preservação do patrimônio.

A ZEIPP ratifica a divisão da Vila em quatro setores de planejamento urbano (Parte

Alta, Parte Baixa, Ferrovia e Rabique), reconhecendo as especificidades históricas, urbanas, paisagísticas e legais de cada uma de suas partes. Cria um zoneamento priorizando o uso residencial e definindo áreas para o desenvolvimento das atividades comerciais e turísticas, diminuindo assim os conflitos de vizinhança. Esse zoneamento trabalha com o controle de estoques para a regulação das predominâncias de usos, a exemplo da Área Predominantemente Residencial (APR), onde a instalação de comércio e serviços (apenas os de baixa incomodidade como pousadas e restaurantes com funcionamento até às 22h) é permitida até atingir 20% dos lotes. Na Área Predominantemente Comercial (APC) são permitidos estabelecimentos não residenciais em até 60% dos lotes. Fixa também o estoque habitacional em 50% dos imóveis públicos da Parte Baixa, ou seja, garante em lei a permanência da moradia, evitando possíveis futuros desvios que possam transformar a destinação dos imóveis da Vila predominantemente para usos turísticos e casas de veraneio. Foram redefinidos também os parâmetros de ocupação dos lotes (recuos) e seus limites, as taxas de permeabilidade, os níveis de incomodidade por emissão sonora e as diretrizes para a preservação das edificações, dos espaços livres públicos e hierarquização do sistema viário, com o objetivo de salvaguardar o conjunto edificado e as relações urbanas que caracterizam a paisagem da Vila.

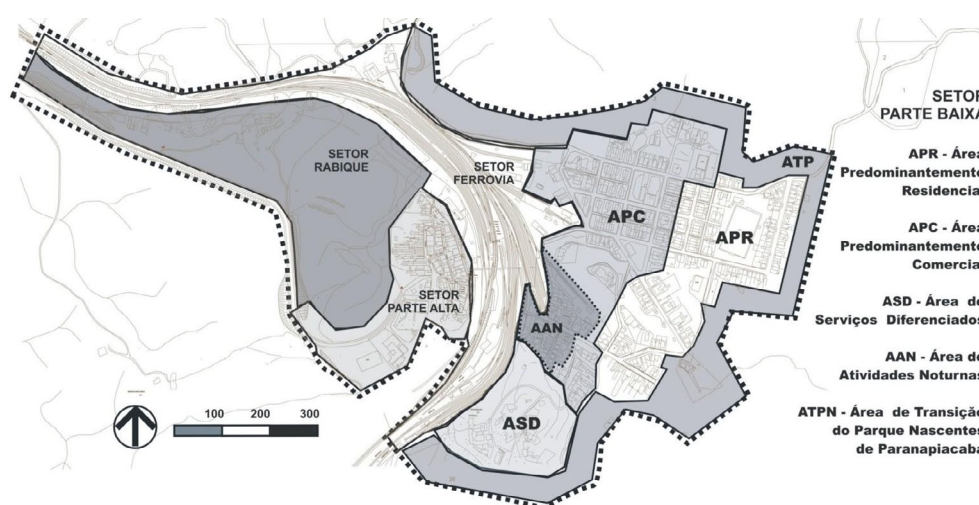


FIGURA 4. Paranapiacaba: Zoneamento. Mapa: Vanessa Figueiredo. Fonte: Lei 9.018/07 – ZEIPP

Já que Paranapiacaba conta com um conjunto de 334 casas somente na Parte Baixa, foram selecionados em lei imóveis representativos de cada tipologia arquitetônica, designados como “Exemplares de Tipologias Residenciais”. O objetivo foi destacar o valor documental e cognitivo do projeto ou construção original, sem que os imóveis fossem modificados, permitindo assim que nos demais imóveis de uso residencial e comercial fossem realizadas intervenções de adaptação. Vale destacar que o projeto original das casas dispõe de sanitários externos à edificação. Na fase em que a Vila

foi administrada pela Rede Ferroviária Federal houve uma adaptação generalizada e centralizada dos sanitários no interior dos imóveis em madeira. Estes são atualmente utilizados pelos moradores e assim foram mantidos na lei, apenas com correções técnicas estabelecidas nos manuais de arquitetura. Desta forma, superou-se a adoção dos tradicionais níveis de tombamento, compreendidos como uma gradação hierárquica incoerente à concepção de paisagem cultural.

Esses exemplares foram destinados à visitação pública e, por isso, passaram a abrigar os espaços expositivos que compõem o roteiro do Circuito Museológico, apresentando o diversificado patrimônio de Paranapiacaba. Baseado na concepção de “museu a céu aberto” ou ecomuseu, a casa de tipologia C, conhecida como “Castelinho” ou “Casa do Engenheiro-Chefe”, abriga uma exposição sobre a história da Vila. O patrimônio natural é exposto no Centro de Visitantes do Parque, um exemplar de Casa de Engenheiro. O patrimônio humano está na Casa da Memória, um exemplar da casa Tipo A (para famílias pequenas de operários). Um conjunto de casas Tipo E (para operários menos graduados) trata do patrimônio arquitetônico e urbanístico, cujo espaço denomina-se Centro de Documentação de Arquitetura e Urbanismo (CDARQ). As casas Tipo D integram o conjunto do Antigo Lyra da Serra, local onde funcionou o segundo cinema do Brasil. Atualmente encontram-se em processo de restauro para abrigar novamente o cineteatro e também um espaço para educação patrimonial com brinquedoteca para receber demandas do segmento do turismo pedagógico. Esse projeto museológico, que articula espaços expositivos diversos ao percurso que envolve a paisagem cultural local, foi premiado em maio de 2007 pelo Iphan no “Concurso de modernização de museus”.

Para os demais imóveis as ampliações funcionais são permitidas, entretanto devem respeitar as relações entre espaços livres e edificados, configurados pelo padrão urbanístico da Vila, preservando a relação entre os recuos, o corpo principal da edificação, o quintal, o sanitário ao fundo do lote e a viela sanitária ao meio da quadra. Isto é, para os imóveis que têm originalmente os banheiros fora da casa será permitida a ampliação para suprir necessidades funcionais, como coberturas para lavanderia, desde que esta não una o corpo principal do imóvel ao anexo do sanitário ao fundo e não ocupe os recuos frontais e laterais.



FIGURA 5. Esquema de preservação das relações urbanas entre espaços livres e edificados da paisagem cultural de Paranapiacaba. Desenho: Vanessa Figueiredo.

Ademais, foram criados e consolidados instrumentos de incentivo à preservação e um novo e mais rigoroso sistema de fiscalização e penalidades, mais adequados à realidade local. Visando incentivar a conservação dos imóveis e ter controle sobre a ação dos usuários, eram concedidos descontos na contraprestação aos permissionários que investissem na manutenção ou reforma dos imóveis, desde que estas fossem realizadas com autorização e supervisão da Prefeitura, conjuntamente com os órgãos de preservação. Esse procedimento de aprovação conjunta, que já funcionava desde 2005, foi institucionalizado pela lei.

A ZEIPP garantiu aos empreendedores um instrumento de posse menos precário que a permissão de uso, criando, para os imóveis comerciais, a concessão de uso por 20 anos, renováveis por igual período. Estabeleceu-se ainda um novo instrumento de acompanhamento da lei e democratização da gestão: o Fórum de Paranapiacaba, reunindo, nos mesmos moldes da Comissão da ZEIPP, representantes da prefeitura, dos órgãos de preservação e da comunidade local, no debate permanente das questões relativas ao desenvolvimento sustentável, à preservação e ao planejamento territorial da Vila.

A lei é, em sua maior parte, autoaplicável. Apenas alguns artigos e instrumentos necessitaram de regulamentação posterior, como o Fórum (regulamentado por decreto municipal em 2008), ou instruções normativas e planos, detalhando informações técnicas que não cabem ao disciplinamento de uma lei urbanística, como foi o caso dos manuais de arquitetura e planos de saneamento, energia e iluminação pública, todos finalizados em 2008.

Por outro lado, a Subprefeitura promoveu diversos projetos e ações visando a conservação do patrimônio de Paranapiacaba, articulando pesquisa científica, sistemas de informação e documentação, educação e formação profissional, fiscalização e intervenções de manutenção, recuperação e restauro.

No período de 2004 a 2008, pesquisadores do Centro Universitário Fundação Santo André, com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e apoio da Prefeitura, desenvolveram uma pesquisa intitulada “Diretrizes e Procedimentos para a Recuperação do Patrimônio Habitacional em Madeira na Vila de Paranapiacaba” (LIMA, 2008). Essa pesquisa articulou-se às necessidades das políticas públicas municipais e rendeu vários frutos, como a criação de metodologia própria para a inventariação do patrimônio industrial em madeira, a reativação da cooperativa de restauradores, a criação do banco de materiais e a elaboração do “Manual de Conservação e Restauração das Edificações em Madeira de Paranapiacaba”. Todos esses resultados foram incorporados à lei da ZEIPP como diretrizes permanentes e explicados em manuais. O objetivo principal foi constituir documentos-padrão que orientassem permanentemente os técnicos municipais e dos órgãos de preservação a respeito dos procedimentos adequados para intervenções no patrimônio em madeira. Vale ressaltar que este é um dos mais graves problemas enfrentados pelos órgãos de preservação. A ausência de diretrizes e parâmetros pré-estabelecidos capazes de orientar intervenções em bens tombados levam a decisões particularizadas, demasiadamente discricionárias e, muitas vezes, antitéticas entre os diferentes órgãos do patrimônio.

O inventário arquitetônico dos imóveis da Parte Baixa foi sistematizado em base digital no “Banco de Dados de Gestão do Patrimônio de Paranapiacaba”, articulando as informações arquitetônicas aos dados socioeconômicos e administrativos dos moradores. Esse inventário contém informações fotográficas, dados sobre a conservação dos imóveis e levantamento planimétrico, com identificação das tipologias, de anexos existentes e paredes ou materiais originais já retirados ou alterados dos imóveis.

A cooperativa de restauradores formou-se com moradores da Vila capacitados para trabalhar especificamente com restauro e conservação em madeira. Até 2008 a cooperativa já havia restaurado um conjunto de quatro casas Tipo E, que abrigam o CDARQ; uma casa de engenheiro incendiada que foi recomposta com o programa de biblioteca pública; os cercamentos de um conjunto de quadras e a Antiga Padaria, finalizada em 2010. Em 2011 foram recontratados pela empresa que ganhou a licitação para a restauração do Antigo Lyra da Serra, executada com financiamento do Ministério do Turismo em 2008. Além disso, a cooperativa produzia elementos construtivos das casas, como portas, janelas, mãos francesas, beirais e cercas, visando a constituição de um banco de materiais centralizado para a reposição adequada de elementos arquitetônicos degradados, já cumprindo uma das diretrizes específicas de preservação constante na lei da ZEIPP.



FIGURAS 6 e 7. Cooperativa de Marcenaria, Oficina do Banco de Materiais e Restauro das Casas Tipo E-CDARQ. Fonte: LIMA, 2008. Fotos: Gilson Lameira de Lima, 2007.

A partir de 2006, a Subprefeitura promoveu um curso específico para formação em educação patrimonial³, cujo módulo básico era oferecido a todos os moradores e os demais módulos (intermediário e avançado) tinham por objetivo formar monitores culturais.

Buscando reverter o processo de degradação sofrido no período administrado pela Rede Ferroviária Federal, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990, a Subprefeitura retirou os anexos precários e irregulares dos imóveis. Em um primeiro momento procedeu-se a retirada quando os imóveis eram devolvidos ou por meio de acordo com os moradores. Até 2008 foram retirados anexos irregulares de 49 casas, 50% da demanda.



FIGURAS 8 e 9. Remoção de anexos irregulares e precários.

A lei da ZEIPP estabeleceu que uma ação mais ostensiva fosse iniciada em 2010, após o término do prazo concedido para a remoção espontânea dos demais anexos irregulares, entre eles as coberturas para automóveis. Entretanto, a nova administração municipal conseguiu o adiamento desse prazo no legislativo para o final de 2012. Essa ação será retomada efetivamente com as obras do PAC-CH em 2015, visto que

estão previstas intervenções em 242 casas da Parta Baixa.

Diariamente era realizada a fiscalização do patrimônio material, com o intuito de evitar intervenções não autorizadas, invasões em imóveis vazios, depredação, furtos e comercialização de materiais de interesse cultural, práticas muito correntes anteriormente.

Por fim, no período de 2001 a 2008 foram investidos cerca de US\$ 4,5 milhões em 27 obras de restauração do patrimônio edificado e espaços livres⁴, além do investimento anual de US\$ 82 mil na conservação e manutenção contínua de Paranapiacaba. Aos moradores ainda eram concedidos descontos na contraprestação (aluguéis) pelas ações de manutenção dos imóveis, desde que estas fossem devidamente aprovadas pela Subprefeitura e pelos órgãos de preservação, promovendo, ao mesmo tempo, preservação e maior controle sobre as intervenções.

3.2 O turismo sustentável e a conservação ambiental

O programa de turismo proposto teve como objetivo a promoção do turismo de base endógena, onde a comunidade local estivesse inserida na rotina da visitação pública, na convivência com o turista e nas atividades e produtos turísticos. O projeto foi implantado com planejamento e paulatinamente, com o objetivo de incluir os moradores e evitar possíveis impactos negativos ou indesejáveis sobre o patrimônio, o meio ambiente e sobre a rotina e qualidade de vida da população local.

Desde 2001, a Subprefeitura utilizou o método do planejamento estratégico situacional e foi estruturando o programa em três etapas: a primeira de implantação, a segunda de qualificação e a terceira de formalização dos empreendimentos e empreendedores. O objetivo principal da primeira etapa do programa, entre 2001 e 2004, foi a implantação da atividade turística, com criação de infraestrutura de recepção, alimentação, hotelaria, serviços e produtos turísticos, praticamente inexistentes na Vila naquele momento. Diversos programas incentivaram a inserção da população local na economia do turismo, como o programa Portas Abertas, o Fog & Fogão, o Bed and Breakfast e o Atelier-Residência. Todos incentivavam uso misto no imóvel, ou seja, o morador poderia abrir um empreendimento voltado ao turismo em sua própria residência. Como incentivo financeiro àqueles que ingressavam no programa foi concedido um desconto de 70% nas contraprestações. O principal resultado foi um salto de nove empreendimentos em 2002 para 97 em 2008.

Em 2003 foi sistematizado o “Plano Patrimônio”, elaborado pelos técnicos da

Subprefeitura com consultoria da empresa CHIAS Marketing. Realizou-se primeiro um diagnóstico dos atrativos turísticos e produtos potenciais e foram criados o logotipo turístico e as estratégias de divulgação de Paranapiacaba (PMSA, 2003). Instituiu-se também um sistema de medição da visitação que registrou, em 2002, cerca de 41 mil turistas anuais e 220 mil em 2008.

Na primeira fase foram criados dois dos principais produtos turísticos de Paranapiacaba: o Calendário Cultural Anual e o Parque Nascentes. O Calendário Cultural compôs-se de uma mistura que buscava a promoção de três tipos de eventos: aqueles tradicionais já praticados pela comunidade e região; eventos do calendário nacional e eventos criados para atrair público para a Vila. Desta forma, o ano inicia com a mais tradicional festa brasileira: o carnaval. Em abril, há o Festival Gastronômico do Cambuci (fruto típico da Mata Atlântica identificado em uso na culinária em estudos de história oral), seguido da Festa Junina e das comemorações do mês do meio ambiente. Em julho acontece o principal evento do calendário, o Festival de Inverno, responsável por cerca de 50% da visitação anual. Em agosto há a Festa do Padroeiro, seguida da Semana do Ferroviário, o mês da criança e a Feira de Oratórios e Presépios. Em 2004 aconteceu a primeira Festa das Bruxas e Magos, importante comunidade organizada nacionalmente que tem em Paranapiacaba o *locus* de suas práticas e tradições em função de suas propriedades místicas. Esta prática alinha-se ao que o Comitê do Patrimônio Mundial vem chamando de paisagem cultural associativa. E em 2008, aconteceu o primeiro Festival de Cinema de Paranapiacaba. Ambos foram incorporados ao calendário anual de eventos.

O Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba, criado em 2003 pelo Decreto 14.937/03, é uma Unidade de Conservação (UC) com 4,2 km² cujo principal produto ecoturístico é o oferecimento de atividades como trilhas, arborismo e interpretação ambiental na mata. O Parque faz divisa com mais duas UC: a Reserva Biológica do Alto da Serra de Paranapiacaba e o Parque Estadual da Serra do Mar. Tornou-se, em 2008, área núcleo da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo, compondo um extenso corredor ecológico envolvendo 73 municípios, que têm como objetivo comum a conservação e gestão integrada da biodiversidade e dos ecossistemas da Mata Atlântica.

O Parque tem importante contribuição na formação dos corpos hídricos que alimentam o reservatório Billings. De 2003 a 2008, percorreram suas trilhas cerca de 90 mil visitantes, acompanhados de monitores ambientais formados pelo programa de turismo promovido pela Subprefeitura em parceria com o Instituto Florestal de São Paulo. Como o Parque é fechado e a visitação cobrada, para garantir o acesso dos

moradores, a Subprefeitura criou o projeto Amigos do Parque, com emissão de 300 carteirinhas. Aos grupos de baixa renda e escolas públicas municipais eram oferecidos cerca de 600 atendimentos gratuitos mensais. No Parque ocorrem também provas de turismo de esportes de aventura, como a corrida de montanha e o *trekking*. Em 2004, foi publicada a primeira edição do “Atlas do Parque”, que consiste no primeiro estudo sobre os aspectos naturais da área e constitui a versão preliminar do Plano de Manejo. Em 2008, foi publicada a segunda edição, contendo mais estudos e atualização de informações sobre esta importante reserva natural.

A segunda etapa do programa de turismo sustentável (2005-2008) preocupou-se com a qualificação dos empreendimentos comunitários já abertos, com a organização das atividades urbanas no território por meio de instrumentos de planejamento urbano e com a integração definitiva entre desenvolvimento turístico e social, conservação ambiental e preservação do patrimônio cultural.

Neste contexto, foram criados o Programa de Qualificação dos Serviços Turísticos (PQST) e a Certificação 5º Patamar, oferecendo aos empreendedores e moradores um conjunto de cursos abordando os temas de educação ambiental, patrimonial, profissionalizante e formação para o turismo e empreendedorismo. Organizado em três módulos (básico, intermediário e avançado), esses cursos formaram, até 2008, 50 monitores ambientais e 30 monitores culturais. A participação no PQST era facultativa, mas previa um sistema de avaliação dos serviços turísticos prestados através da Certificação 5º Patamar. A primeira certificação, realizada em 2005, graduou os empreendimentos entre um e cinco vagões ferroviários substituindo a tradicional graduação em estrelas. Em 2008 foi concluída a segunda certificação, possibilitando a avaliação periódica da qualidade dos serviços turísticos e da participação da comunidade nos cursos e projetos oferecidos, incentivando assim a responsabilidade de cada um na construção do projeto coletivo.

O Plano Patrimônio de 2003 foi revisado em 2007, com base nas diretrizes da Lei da ZEIPP, gerando o Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável (PDTUR). O PDTUR reavalia os atrativos e produtos turísticos, bem como os segmentos a serem priorizados. Paranapiacaba passa então a focar suas ações e projetos em quatro segmentos: o turismo cultural, o ecoturismo, o turismo pedagógico e o turismo de qualidade de vida (ou bem-estar). Trabalha-se ainda, como segmentos secundários, o turismo de esporte, de aventura e de eventos. O PDTUR conta também com um plano de infraestrutura turística articulado às diretrizes urbanas e de preservação do patrimônio estabelecidas na ZEIPP, bem como com um plano de comunicação e um plano operacional. A partir de 2007, com a sanção da ZEIPP, iniciou-se a preparação

para a terceira fase do projeto, que compreenderia a formalização e regularização dos empreendimentos turísticos. O processo teve como objetivo a adequação dos empreendimentos às normas legais existentes, como a adequação às exigências da vigilância sanitária, ao código de obras municipal e à legislação para o funcionamento de empreendimentos comerciais e de serviços, além da formalização do trabalhador. No entanto, esta etapa não foi concluída devido à troca da administração municipal, em 2009.

Durante todo este período buscou-se parcerias para viabilizar a volta do trem à Paranapiacaba, desativado em 2002. Em 2006 viabilizou-se a implantação da Maria-fumaça, realizando um trecho de 2 km no pátio ferroviário, e em 2008 foi assinado um termo de cooperação entre as Prefeituras de Santo André e Jundiaí, a Secretaria de Transportes do Governo do Estado de São Paulo, a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), o Iphan e a Associação Brasileira de Preservação Ferroviária (ABPF) para o desenvolvimento do Projeto Regional do Trem Expresso Turístico. No mesmo ano, foi realizada a viagem inaugural do trecho entre a Estação da Luz (São Paulo) e Jundiaí, aos sábados, e Luz-Mogi das Cruzes, aos domingos. Em 2010 teve início a operação do trecho Luz-Paranapiacaba, aos domingos. Todos os trechos têm como guias de turismo os monitores formados em Paranapiacaba.

3.3 O desenvolvimento social e a participação cidadã

A Subprefeitura implantou, entre 2001 e 2008, um modelo de gestão democrática e participativa que trouxe os moradores para a linha de frente das decisões locais, atuando como protagonistas de seus destinos. Uma gestão que não se constrói de forma centralizada, mas ancorada em redes que envolvem a participação organizada de diversos atores locais e cujo centro de decisões está na própria Vila, com o envolvimento do poder público e de instituições afins, como órgãos de preservação do patrimônio, de política urbana e ambiental, dos moradores e interessados.

No entanto, a implantação desse novo modelo encontrou barreiras que exigiram dos condutores constantes revisões no processo e habilidades para transpô-las. As dificuldades passavam primeiro pela descrença dos moradores em relação às ações do poder público, durante muito tempo ausente, e pelo rompimento de privilégios estabelecidos ao longo dos anos com lideranças negativas que usufruíam benefícios com o estado de desordem física, social e institucional encontrado (MORETTO, 2004).

Sendo assim, a implementação dessas políticas foi realizada conjuntamente com a comunidade, não raro com demasiado debate e conflito inerente ao processo

democrático e ao estabelecimento de uma nova ordem socioinstitucional, agora com a presença de um poder público engajado e comprometido com um projeto de desenvolvimento local sustentável.

Diversas instâncias participativas foram criadas, desde mecanismos já consagrados, como o Orçamento Participativo e os conselhos temáticos (Meio Ambiente, Saúde, Educação, Desenvolvimento Urbano e Patrimônio), até instâncias específicas para a região, como o Conselho de Representantes. Apesar das reuniões mensais deste conselho, instituiu-se ainda duas Câmaras Técnicas para abordar com mais especificidade as questões pertinentes ao cotidiano da Vila e dos demais loteamentos existentes na região de mananciais (Parque Andreense).

Logo após a compra da Vila e de seu entorno natural, em 2002, foi criado um fundo público para administrá-la e receber as contraprestações pagas pelos permissionários dos imóveis públicos da Parte Baixa. Esses permissionários eram também os locatários de espaço nas antenas de transmissão de rádio e telefonia instaladas na cumeeira do Parque. O Fundo de Gestão do Patrimônio Histórico de Paranaíacaba (FUNGEPHAPA) recebe recursos provenientes da utilização de espaços institucionais, do uso comercial da imagem da Vila e de instituições financiadoras. A cada dois anos era realizada a renovação contratual dos permissionários e os casos irregulares encaminhados às sanções administrativas cabíveis, com três etapas de negociação e acordo de dívidas e, em último caso, para ação de reintegração judicial de posse. Até 2008 foram executadas 24 reintegrações. Todos os que tiveram de deixar suas casas receberam aluguel social de seis meses. É interessante ressaltar que neste grupo estavam aqueles que se recusaram a reconhecer a atuação ou a propriedade do poder público, bem como os que estavam envolvidos com ilegalidades, como tráfico de drogas, prostituição infantil e furtos.

Em 2008, o FUNGEPHAPA, devido à eficiência e austeridade de gestão, teve sua receita incrementada em 76% em relação a 2002, chegando à arrecadação anual de cerca de US\$ 340 mil (PMSA, 2008b). Esse recurso era utilizado para a conservação dos imóveis, para o banco de materiais, para os cursos de capacitação e realização do calendário cultural. O fundo era gerido conjuntamente com a comunidade por meio de seu conselho para discutir e aprovar os investimentos.

Para atender e responder melhor aos anseios da comunidade, a administração sentiu, durante o processo, a necessidade de criar instâncias mais específicas de participação, enfocando temas de maior interesse e demanda, como o Fórum de Monitores, o Fórum de Empreendedores, a Comissão de Festejos e a Comissão da ZEIPP. Esses

organismos de gestão participativa visavam integrar os diferentes saberes e buscar soluções e alternativas conjuntas aos problemas do cotidiano, programas e planos desenvolvidos, envolvendo a corresponsabilidade da comunidade nas decisões e políticas implementadas.

Por outro lado, tais sistemas de participação fomentavam permanentemente a organização e o protagonismo comunitário, potencializando uma estrutura de governança local cujo objetivo fora também garantir a continuidade da preservação de Paranapiacaba para além da ação direta da administração pública, isto é, a partir do próprio engajamento social. Um instrumento bastante utilizado para garantir a gestão ambiental participativa foi o Biomapa, que consiste na realização de inventários biofísicos, ambientais, socioculturais e econômicos, constituídos a partir da leitura que as comunidades fazem do seu lugar.

Além dos mecanismos de participação, a comunidade foi incentivada pelo poder público a investir em sua qualificação e geração de renda. Dentro do Programa de Qualificação dos Serviços Turísticos, também foram promovidos cursos profissionalizantes, fomentando a formação de grupos por meio do cooperativismo ou associativismo. Foram ministrados cursos de economia solidária, carpintaria, marcenaria, restauro em madeira, artesanato em cerâmica, xilogravura, gastronomia e formação para trabalho em construção civil, como eletricitista, pedreiro e encanador. Até o final de 2008, estavam formadas a Cooperativa de Restauro em Madeira e três associações de serviços turísticos: a Associação de Monitores Ambientais de Paranapiacaba (AMA); a Ecoverde e a Ecopasseios. Estavam ainda em formação a cooperativa de gastronomia e a associação dos artesãos. Outros cursos buscavam a formação continuada e aperfeiçoamentos para monitoria e ações culturais, tais como os de Aprendizado Sequencial e Vivência na Natureza e o de História e Memória Oral, para a formação dos Agentes da Memória, cujo primeiro trabalho constituiu a exposição apresentada na Casa Fox.

Investiu-se especificamente na formação e inclusão de jovens por meio do Programa de Jovens da Reserva da Biosfera (PJ) e do Agente Jovem. Desenvolvido em parceria com o Instituto Florestal e a Unesco, o PJ buscava, além da formação integral de adolescentes entre 14 e 21 anos, a capacitação para o ecomercado, nas áreas de monitoria ambiental, ecoturismo, manejo florestal, agroindústria artesanal, arte e reciclagem.



FIGURA 10. Programa de Jovens – Reserva da Biosfera do Cinturão verde de São Paulo/UNESCO. Fonte: PMSA/Subprefeitura, 2005.

Até 2007, o programa atendeu cerca de 180 jovens, trabalhando a autoestima e a formação de caráter, além de contribuir para inseri-los no mercado. Até 2008, 14 jovens haviam sido contratados para atuarem como monitores do Parque Estadual Caminhos do Mar, outros 20 atuavam como monitores ambientais em Paranapiacaba e 100% dos jovens tiveram oportunidades de trabalho durante os eventos turísticos anuais (cinco continuaram os estudos nas faculdades de biologia, gestão ambiental, administração e educação física). Em 2006 foi implantado o viveiro e horta experimental, financiados pelo Banco Mundial. Em 2008, outros 50 alunos concluíram o curso de formação (PMSA, 2008b).

Paralelamente, o programa Agente Jovem, em parceria com o Governo Federal, proporcionava a formação socioambiental de jovens entre 14 e 17 anos para toda região de mananciais. Da Vila formaram-se 40 alunos, dos quais 13 receberam bolsas no valor de R\$ 60,00 ao mês.

Para promover a inclusão de moradores que não tinham condição socioeconômica de abrir empreendimentos foi criado, em 2002, o Entrepasto de Arte e Artesanato e o Espaço Gastronômico. Primeiro o espaço cedido como sede dos projetos foi o Antigo Mercado, e aos empreendedores moradores da Vila foi concedido o desconto de 70% da contraprestação, pois esse projeto envolvia também moradores da Parte

Alta e da região. Em 2006, receberam, através de um convênio, dois imóveis para o desenvolvimento de suas atividades, e em 2008 estava em curso a formalização destes grupos como associação ou cooperativa.

Em caso de constatação de situação de risco social (grandes famílias em casas pequenas, várias famílias subdividindo o mesmo imóvel ou aluguel incompatível com a renda familiar), ou risco ambiental (risco geotécnico, instabilidade estrutural dos imóveis ou insalubridade por falta de sistema hidráulico adequado), a Subprefeitura procedia ao remanejamento dessas famílias para outros imóveis que proporcionassem uma situação socioambiental mais adequada.

Além disso, a porção da população de baixa renda estava inserida nos programas de transferência de renda. A Subprefeitura realizava 250 atendimentos sociais mensais na região. O Bolsa Família, o Família Andreense e o Renda Cidadã atendiam 32 famílias em Paranapiacaba e 320 na região de mananciais, atingindo 90% da demanda.

Visando a avaliação e monitoramento das políticas sociais, a Subprefeitura realizava diversas pesquisas, e em 2005 aplicou um cadastro socioeconômico e cultural completo dos 1418 moradores, com informações sobre escolaridade, renda, desemprego e vínculo histórico-cultural. Alguns indicadores confirmaram a promoção do desenvolvimento local (MORETTO, 2004; PMSA, 2008b).

A renda média individual aumentou em 77,58%, de US\$ 85 em 2001 para US\$ 150 em 2005; os monitores ambientais e culturais ganhavam um valor médio de US\$ 340 mensais na alta temporada; o desemprego diminuiu de 61% em 1999 para 30% em 2005 e uma pesquisa pontual da Subprefeitura realizada em 2008 constatou a queda para 16%; o número de empreendimentos cresceu de apenas nove, em 2001, para 97 em 2008 e 90% deles eram de moradores da Vila; a movimentação financeira anual média declarada pelos empreendedores subiu mais de 3.000%, de US\$ 18 mil/ano em 2002 para US\$ 565 mil/ano em 2007. Houve também aumento nos níveis de escolaridade, o 2º grau completo subiu de 20,21% em 1999 para 56,65% em 2005 e superior de 2% para 5% no mesmo período. Um destaque está na opção de muitos jovens em cursar carreiras do ensino superior relacionadas a atividades turísticas ou ambientais.

4 Legados e lições, continuidades e rupturas

No âmbito deste amplo programa de desenvolvimento local sustentável, baseado na integração entre diversas políticas públicas e no debate permanente entre comunidade,

instituições e gestores, a experiência de Paranapiacaba enfrentou premissas e desafios consagrados em reflexões acadêmicas e, por seus resultados e conquistas, enfatiza-se como um modelo de gestão não somente necessário às cidades, mas possível às administrações públicas locais. Por isso, este programa vem sendo considerado inovador por diversas instituições nacionais, como o Iphan, o Ministério das Cidades e a Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo, e internacionais, como o Programa World Heritage Studies da Brandenburg University of Technology, na Alemanha, e o Laboratório Internacional de Paisagens Culturais, ligado a Universidade Politécnica da Catalunha e ao Massachusetts Institute of Technology. Assim, dentre os principais legados e lições deixados por esta experiência há de se destacar 10.

O primeiro, de fundamental importância para a concepção e funcionamento do programa, é a existência de uma estrutura de gestão descentralizada, com autonomia administrativa e orçamentária. Isto significa o reconhecimento das especificidades de um determinado território, a proximidade de interlocução com sua população, a integração de políticas setoriais gerenciadas dentro de uma mesma estrutura organizacional e corpo técnico interdisciplinar e independência dos setores centralizados das políticas públicas que não têm a região como prioridade.

O segundo consiste na implantação de um sistema permanente de planejamento e avaliação. No caso de Paranapiacaba utilizou-se intensamente o método do planejamento estratégico situacional, instrumento que possibilitou a constante revisão das políticas, reconhecendo e superando problemas, adequando metas, incorporando oportunidades, integrando programas e ações das diversas áreas e aprimorando resultados.

O terceiro destaque está na importância da integração horizontal das políticas setoriais ancorada no propósito de construir a inter e a transdisciplinaridade. Essa disposição do corpo técnico da subprefeitura foi fundamental para o êxito dos programas, dos projetos e das ações.

O quarto está no sistema de participação qualificada, que por um lado capacita a comunidade para a discussão e por outro potencializa a formação de uma rede de atores sociais e lideranças comprometidas com as políticas públicas implementadas, sobretudo as de preservação ambiental e cultural e desenvolvimento baseado no turismo comunitário.

O quinto ponto refere-se à utilização dos recursos naturais e culturais de forma sustentável, a favor do desenvolvimento socioeconômico local, verificado nos

indicadores qualitativos e quantitativos das políticas implementadas.

O sexto refere-se à política de inclusão social estrategicamente desenvolvida em etapas, alinhada a cada momento de compreensão e condições socioeconômicas da comunidade, porém exigindo sua corresponsabilidade. Isto é, reconhecendo um primeiro momento de tutela, incentivo e adesão ao programa, ou, literalmente, “fornecendo o peixe”, um segundo momento exigindo a qualificação dos participantes e suas responsabilidades no processo de construção coletiva do projeto, isto é, “ensinando a pescar”, e depois emancipando-os através da formalização (todavia incompleta).

O sétimo ponto ressalta a importância do tripé planejamento, educação e fiscalização. Apesar de todo investimento em educação (ambiental, cultural, profissionalizante, elevação escolar) e planejamento (territorial, participativo e das políticas setoriais), estes não se sustentam sem a fiscalização, que cumpre um papel também pedagógico na medida em que disciplina a ação humana em prol dos interesses comum e difuso, pactuados conjuntamente no processo e previstos em lei.

O oitavo mostra que a preservação cultural requer muito mais que ações voltadas à conservação de edificações, ainda mais ao se tratar do enfoque territorial e integrado proposto pela abordagem da paisagem cultural. Conforme já preconizam algumas das ações mais recentes do Iphan, as dimensões social, urbana, ambiental, econômica e política não podem ser desconsideradas pelos órgãos responsáveis. Contudo, como ainda não há no Brasil um órgão único que tenha competência para tratar de todas estas dimensões, há de se buscar o compartilhamento interinstitucional.

O nono ponto destaca a importância da articulação vertical das instituições. No caso da gestão ambiental, diversos projetos eram desenvolvidos conjuntamente com o Governo do Estado, o Instituto Florestal, o Comitê de Bacias e a Reserva da Biosfera (Unesco), observando as diretrizes nacionais (resoluções Conama). No caso da preservação cultural, embora esta seja uma experiência pontual, o compartilhamento interinstitucional conduzido a partir do esquema de aprovação conjunta de projetos, bem como dos processos de elaboração e implementação da ZEIPP, possibilitaram a articulação de diretrizes de preservação entre os três órgãos responsáveis pelos tombamentos. Todavia, é imprescindível reconhecer que a consolidação deste novo arranjo institucional não ocorrerá por meio da disposição e das ações dos municípios, por mais profícuas que sejam. Esses desafios devem ser encampados e conduzidos de cima para baixo, por meio da construção de um arcabouço legal que institua o sistema nacional de patrimônio, possibilitando a ação integrada, compartilhada e

corresponsável entre as instituições nos níveis federal, estadual e municipal, tal como o Iphan vem ensaiando desde 2009.

Por fim, é importante considerar que a partir de 2009, devido à ruptura ocorrida com a troca do governo municipal, houve uma desarticulação da gestão local em função, sobretudo, da ausência de plano de governo, da inexperiência do novo grupo gestor, da extinção da Subprefeitura e da estrutura de participação. No entanto, embora seja perceptível ao visitante o dismantelamento do programa, é possível constatar a sobrevivência de alguns projetos e instrumentos que foram capazes de consolidar parte das políticas implementadas, em um processo que, paulatinamente, corrobora para sua institucionalização em políticas de Estado.

Primeiro há de se destacar a permanência de instrumentos legais, como a ZEIPP, a Unidade de Conservação e os contratos vigentes para obras de restauro e conservação. A existência do Parque Nascentes e do seu Plano de Manejo, cuja segunda etapa foi continuada e concluída em 2011, orienta a conservação ambiental e o ecoturismo sustentável. Já a ZEIPP, embora com maior morosidade em sua aplicação e alguns equívocos de interpretação, foi capaz de garantir a ordenação urbana da atividade turística e a conservação do uso residencial, bem como os critérios gerais de preservação da paisagem cultural.

Há de se pontuar também o investimento na capacitação dos recursos humanos locais dentro da proposta de desenvolvimento endógeno, pois o cotidiano do turismo foi efetivamente tocado pelos monitores culturais e ambientais, pelos empreendedores qualificados e instituições organizadas na administração anterior, visto que o quadro de funcionários públicos habilitados a conduzir o projeto foi desmobilizado. A Cooperativa de Restauro que sobreviveu, num primeiro momento, devido aos contratos em execução, foi desagregada pela nova administração, firmada no propósito da desmobilização das redes e organizações sociais fomentadas anteriormente. Todavia, devido à escassez de mão-de-obra qualificada para o restauro em madeira, os trabalhadores da cooperativa foram subcontratados pela empresa vencedora da licitação do restauro do Antigo Lyra da Serra em 2011. A obra que foi paralisada em 2012 em razão de problemas de gestão será retomada em 2015 através do PAC-CH.

Outros sobreviventes foram os projetos que se consolidaram, firmando raízes na rotina, no desejo e na memória da comunidade e dos visitantes frequentes, tornando-se tradicionais, como o Festival de Inverno, as trilhas de ecoturismo e o Festival do Cambuci que, por ação da Incubadora de Projetos Sociais da Prefeitura de São Paulo, tornou-se regional em 2009, envolvendo oito cidades. O Circuito Museológico

continuou existindo, contudo a visitação completa do roteiro realizava-se mediante agendamento prévio, pois os monitores, sem apoio da prefeitura, não conseguiam manter todos os espaços expositivos abertos constantemente.

Por outro lado, embora tenha sido fundamental o investimento e o retorno dos processos de participação durante a gestão, constatou-se que ele não foi capaz de gerar empoderamento permanente da população e manter a rede de atores comprometidos por ele potencializada. No caso de Paranapiacaba, tanto as instituições organizadas quanto os cidadãos individualmente acuaram-se diante do absolutismo do novo governo e das ameaças constantes de despejo, processo que induziu o renascimento de lideranças negativas que, democraticamente, ainda participavam do processo.

Essa experiência recoloca em pauta aquele que consiste no último ponto a destacar: a capacidade empreendedora e articuladora do poder local no âmbito de suas competências. Diante do processo e resultados angariados pelo Programa de Desenvolvimento Local Sustentável e dos efeitos imediatamente nefastos do desmonte desta política a partir de 2009, cabe uma reflexão profunda sobre o papel do poder local. Tais efeitos podem ser verificados pela diminuição da visitação turística, que fez baixar em até 70% o movimento⁵, gerando o fechamento oficial de 18 estabelecimentos e deixando muitos imóveis desocupados entre 2009 e 2012.

Por outro lado, tal fato evidencia a incapacidade de ação dos órgãos de preservação cultural sobre esta realidade. Enquanto o órgão municipal teve sua ação tolhida pelo próprio governo local, os governos federal e estadual voltaram a se distanciar da gestão e do cotidiano cidadão, embora não faltassem denúncias e mesmo a interferência do Ministério Público em alguns descasos mais graves com relação aos cuidados com os bens tombados.

Todavia, o último pleito eleitoral em 2011, revelou a insatisfação dos andreenses ao recolocar parte do grupo político anterior no governo. Porém, este ainda estuda a recriação da Subprefeitura e, com morosidade, tenta rearticular os gestores, empreendedores e a comunidade que, juntos, implantaram o programa em tela.

Do sistema político condutor das continuidades e rupturas há pouco a dizer, vale considerar apenas que este é um processo à parte, descolado da gestão administrativa e que sofre efeitos subitâneos de fatores conjunturais. Ademais, faz parte do processo democrático a interrupção e a continuidade, assim como a agenda de prioridades eleita a cada governo. Parafraseando Churchill, se “a democracia é o pior sistema de governo, à exclusão de todos os demais”, deixemos, pois, os demais na gaveta e continuemos a trilhar o intrépido caminho das escolhas e consequências.

Notas

(1) Arquiteta e urbanista. Doutora na em planejamento urbano e regional pela FAU–USP. Docente na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUC-Campinas. Ex-Subprefeita de Paranapiacaba e Parque Andreense/Santo André. E-mail: vanbello@usp.br

(2) Breve matéria sobre a ZEIPP está publicada no site do Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Programas Urbanos/Legislação. A convite do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), a lei foi apresentada no I Fórum Nacional de Patrimônio (2009), na mesa “Regulação e Marcos Legais”.

(3) Curso ministrado em parceria com os órgãos de defesa do patrimônio (Iphan, Condephaat e COMDEPHAPASA), o Museu de Santo André, o Museu de Arqueologia e Etnologia da Universidade de São Paulo (MAE), a Associação Brasileira de Preservação Ferroviária (ABPF) e a Fundação Santo André/FAPESP.

(4) Com recursos da prefeitura, da American Express (através da World Monuments Fund), da Petrobrás, da Fapesp/Centro Universitário Fundação Santo André e do Ministério do Turismo.

(5) Conforme revela a reportagem, a Vila de Paranapiacaba é retrato do descaso (Jornal Diário do Grande ABC, Santo André. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/News/5847239/vila-de-paranapiacaba-e-retrato-do-descaso.aspx>>. Acesso em: 5 fev. 2012), constatação da autora em visita à Vila.

Referências

COUNCIL OF EUROPE. *Recommendation No. R (95) 9 of the Committee of Ministers to Member States on the Integrated Conservation of Cultural Landscape Areas as Part of Landscape Policies*, 1995. Disponível em: <<https://wcd.coe.int/wcd/>>, Acesso em: 11 out.. 2011.

FIGUEIREDO, V.G.B. *Da tutela dos monumentos à gestão das paisagens culturais complexas: inspirações à política de preservação cultural no Brasil*. Tese de Douramento. São Paulo: FAU–USP, 2014.

LIMA, G.; AZEVEDO, M; PASSARELLI, S. *Diretrizes e procedimentos para a recuperação do patrimônio habitacional em madeira na vila histórica de Paranapiacaba*. Relatórios de Pesquisa FAPESP/ PMSA/Fundação Santo André. Santo Andre: s.n., 2008.

MORETTO, M. *Protagonismo comunitário em Paranapiacaba: o impacto das ações governamentais no desenvolvimento sócio-econômico-comunitário da Vila de Paranapiacaba no período de 2001 a 2004*. Dissertação (mestrado). Universidade de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, 2005.

SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal. Subprefeitura de Paranapiacaba. Parque andreense (PMSA/SUB). *Memorial da ZEIPP - Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba*. Santo André: s.n., 2006.

_____. *Sumário de dados de Paranapiacaba e Parque Andreense*. Santo André, 2008a.

_____. *Relatórios de gestão do Departamento de Paranapiacaba 2001-2008*. Santo André, 2008b.

SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal. *Plano patrimônio de Paranapiacaba*. Santo André: s.n., 2003.

SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal; Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional. *Desenvolvimento econômico comunitário e turismo para inclusão social – Projeto GEPAM*. São Paulo: Annablume, 2004. v.5

Recebido em: 19/02/2014

Aceito para publicação em: 01/12/2014