

CODE 2011 – II Conferência do Desenvolvimento – IPEA**Área Temática****7. Desenvolvimento e Espaço: ações, escalas e recursos****Título do Trabalho**

**Desenvolvimento Local Sustentável:
os desafios da preservação, do planejamento participativo e da gestão pública em
Paranapiacaba**

Autora

Vanessa Gayego Bello Figueiredo.

Arquiteta e urbanista. Doutoranda e Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela FAU USP. Docente na FAU CEUNSP - Salto. Ex-Subprefeita de Paranapiacaba e Parque Andreense (Prefeitura de Santo André – SP).
e-mail: vanbello@usp.br

Desenvolvimento Local Sustentável: os desafios da preservação, do planejamento participativo e da gestão pública em Paranapiacaba

Resumo

O artigo apresenta a experiência de desenvolvimento sustentável da Vila Ferroviária de Paranapiacaba por meio da gestão municipal descentralizada implementada pela Prefeitura de Santo André entre 2001 e 2008.

A partir da criação da Subprefeitura de Paranapiacaba e Pq. Andreense viabilizou-se a integração entre as políticas de preservação do patrimônio cultural, conservação ambiental, turismo sustentável, desenvolvimento social, planejamento urbano e participação cidadã necessárias à promoção do desenvolvimento local com preservação da paisagem cultural. Esta experiência, devido aos seus desafios e conquistas, vem sendo considerada referência por órgãos nacionais, como o IPHAN e Ministério das Cidades.

Paranapiacaba, que na linguagem indígena significa “local de onde se vê o mar”, conserva um significativo acervo tecnológico ligado a São Paulo Railway e testemunhos de um padrão arquitetônico e urbanístico bastante avançados para sua época. Em 1946, a ferrovia e todo seu patrimônio foram incorporados ao Governo Federal. Em 1987, teve seu patrimônio tombado pelo CONDEPHAAT, em 2002 pelo IPHAN e em 2003 pelo órgão municipal. A Vila está inserida na região da Mata Atlântica, declarada Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo em 1994 pela UNESCO. Em 2008 Paranapiacaba tornou-se o primeiro patrimônio industrial ferroviário brasileiro e também primeiro patrimônio cultural paulista a compor a lista indicativa do IPHAN ao título de Patrimônio da Humanidade da UNESCO.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável, planejamento territorial participativo, patrimônio cultural.

Abstract

This work presents the management of Local Sustainable Development of Paranapiacaba implemented by the Municipality of Santo André between 2001 and 2008. In 2001 was created a Local Government, the Paranapiacaba and Andreense Park borough, and in 2002 the Municipality purchased the Village. Since then, there have been investments in managing local sustainable development that seeks, by integration between policies of cultural heritage, environmental conservation, sustainable tourism, social development, urban planning and citizen participation necessary for the promotion of local development with preservation of the cultural landscape. This experience has been considered paradigmatic for national bodies such as the IPHAN and Ministry of Cities.

In the highlands of Serra do Mar, the municipality of Santo André preserves a most expressive cultural and natural heritage of the Brazilian territory: *Paranapiacaba*, an indigenous term meaning a “place to watch the sea”. Located 48km away from the capital, the Village was founded and developed in 1860, as the first railroad was built in the state by the British Company, São Paulo Railway. In 1946, as the 90-year concession to SPR ended, the railroad and all of its heritage were incorporated to the Federal Government by means of the Santos-to-Jundiaí Railroad Company, which was short-lived and, in 1957, was encompassed by the Federal Railroad Mesh. Paranapiacaba had its natural, historic, technological, urbanistic, and architectural heritage recognized in 1987 as per listing of the Heritage Defense Council of the State of São Paulo, in 2002 by the IPHAN (National Historic and Artistic Heritage Institute). In 1994, the UNESCO, recognizes the importance of local Atlantic Forest biodiversity and ecosystems by creating a Biosphere Reservation of the São Paulo Green Belt. In 2008, Paranapiacaba was on the verge of becoming a World Heritage to Mankind. Brazil currently has 18 assets thus recognized by UNESCO and Paranapiacaba will be the first industrial railway

heritage to join the Brazilian list.

Key words: Sustainable Development, participative territorial planning, cultural heritage.

ÍNDICE

1. **Apresentação**
2. **Introdução: a Vila Ferroviária de Paranapiacaba**
3. **O desenvolvimento local sustentável em Paranapiacaba**
 - 3.1. A descentralização administrativa
 - 3.2. O turismo sustentável
 - 3.3. O desenvolvimento social e a participação cidadã
 - 3.4. A conservação ambiental
 - 3.5. O planejamento urbano e a preservação do patrimônio
 - 3.6. A gestão administrativo-financeira
4. **Considerações Finais**
5. **Bibliografia**

1. Apresentação

Implantada no topo da Serra do Mar, parte mais alta da cordilheira marítima, numa altitude de 796 metros, a pequena Vila Ferroviária de Paranapiacaba, a cerca de 64 quilômetros da capital paulista, é um exemplar notável do patrimônio cultural brasileiro.

Situada na cidade de Santo André, a Vila faz parte do Distrito de Paranapiacaba que possui 83,22 Km², representando 48% da área do município. Essa porção do território andreense está totalmente inserida em área de proteção aos mananciais e, portanto, preserva significativas reservas naturais. Em 1994 a UNESCO reconheceu a importância da biodiversidade e dos ecossistemas de Mata Atlântica da região por meio da criação da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo.



Imagem 1. Foto Aérea de Paranapiacaba em 1940. Fonte. ENFA – Empresa Nacional de Fotos Aéreas. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Planejamento e Avaliação. Instituto Geográfico e Cartográfico.

Paranapiacaba, que na linguagem indígena significa “local de onde se vê o mar”, conserva um significativo acervo tecnológico ligado a ferrovia e testemunhos de um modelo arquitetônico e urbanístico bastante avançados 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, a primeira ferrovia paulista, construída pela companhia inglesa SPR - São Paulo Railway, para escoar a produção cafeeira do Estado de São Paulo ao mercado internacional. 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 80 a Vila de Paranapiacaba passou por um intenso período de abandono e degradação.

Em 1987, após inúmeras solicitações populares, teve seu patrimônio cultural e natural reconhecido e tombado pelo CONDEPHAAT, em 2002 pelo IPHAN e em 2003 pelo órgão municipal, o COMDEPHAAPASA. Entre 2003 e 2007 foi considerada pela World Monuments Fund um dos cem patrimônios mais importantes do mundo em risco. Em 2008 Paranapiacaba tornou-se o primeiro patrimônio cultural paulista e também primeiro patrimônio industrial ferroviário brasileiro a compor a lista indicativa do IPHAN ao título de Patrimônio da Humanidade da UNESCO.

Para administrar as especificidades da região de Paranapiacaba, a Prefeitura de Santo André criou em 2001 a Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense, viabilizando a implantação de um modelo de gestão municipal descentralizada, articulando as políticas de desenvolvimento urbano, econômico e social, com preservação do patrimônio cultural, conservação ambiental, turismo sustentável 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 de Paranapiacaba, intensificando

o processo de recuperação desse precioso patrimônio brasileiro, compreendido e gerido como paisagem cultural.

O conceito de paisagem cultural utilizado pelo Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO desde 1992 e sistematizado pela Recomendação R(95) do Conselho da Europa em 1995, amplia significativamente o conceito de patrimônio na medida em que reúne, articula e integra conceitos e objetos de diversos campos disciplinares e por isso torna bastante complexa a gestão do patrimônio, requerendo a revisão, adaptação e a reformulação das políticas de preservação vigentes, conforme revelará a experiência desenvolvida em Paranapiacaba relatada neste artigo.

O amplo e complexo programa de gestão desenvolvido vem sendo considerado avançado e inovador por diversas instituições, dentre elas o IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o Ministério das Cidades e a Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo, sobretudo pela concepção e implementação integrada e interdisciplinar de políticas públicas, mas também pela qualidade, quantidade e agilidade dos resultados alcançados.

O artigo apresentará essas políticas integradas, porém sem detalhar exaustivamente cada uma delas, com a intenção de dar ao leitor um panorama geral do que foi a experiência deste amplo programa de desenvolvimento local sustentável implantado em Paranapiacaba.

2. Introdução: a Vila Ferroviária de Paranapiacaba

Inicialmente cabe apresentar brevemente a Vila Ferroviária de Paranapiacaba, objeto desse artigo, para a melhor compreensão do conteúdo das políticas públicas desenvolvidas.

A Vila Ferroviária de Paranapiacaba conserva um significativo acervo tecnológico ligado a ferrovia e testemunhos de um padrão arquitetônico e urbanístico bastante inovadores para a época de sua implantação.

Parte Baixa - A Vila Velha

A Vila Velha foi o acampamento inicial dos funcionários que trabalharam na construção da estrada de ferro São Paulo Railway. Neste primeiro núcleo de povoamento foram construídos depósitos, oficinas ferroviárias e habitações provisórias ainda de pau-a-pique e sapé, assentadas desordenadamente ao longo da via de acesso principal à Parte Baixa da Vila: a rua Direita. A fixação destes operários demandou, em 1874, a construção da primeira estação – a Estação Alto da Serra – localizada no início da Rua Direita, ao lado do Largo dos Padeiros.

O Pátio Ferroviário

Para realizar o movimento de subida e descida dos quase 800 metros de altura da Serra do Mar implantou-se o sistema funicular, que ficou conhecido como “Serra velha”, utilizando quatro máquinas fixas movidas a vapor que tracionavam cabos de aço em regime de contrapeso.

O intenso e rápido crescimento da economia paulista impulsionou a duplicação da ferrovia e a construção da Segunda Estação, toda em madeira e ferro, locada dentro do pátio de manobras, acompanhada da passarela metálica ou “ponte”, como era chamada, e da torre do relógio.

Entre 1896 e 1901, foram construídos os novos planos inclinados da Serra ou, simplesmente, a “Serra Nova”, compreendendo cinco patamares em uma extensão de 10,5 km. O novo sistema funicular atravessava 11 túneis, utilizando a “locobreque” operada em cinco etapas por meio de cabos de aço que tracionavam as composições movidas por cinco máquinas fixas à vapor.

Mais uma modernização tecnológica foi realizada em 1974 com a instalação do sistema cremalheira-aderência nos trilhos da Serra Velha. Durante algum tempo, os dois sistemas funcionaram conjuntamente, mas em 1982 o Sistema Funicular da Serra Nova foi desativado.

Em 1977 o relógio foi transferido para uma torre junto à terceira e atual estação, construída em concreto e tijolo aparente. A segunda estação, já abandonada, pegou fogo em janeiro de 1981.



Imagem 2. A Vila Nova (em primeiro plano); o pátio ferroviário (ao lado); a Vila Velha (ao fundo), 2006. Fonte: LUME FAU USP. Laboratório de Urbanismo da Metrópole da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo/PMSA.

A Vila Nova ou Vila Martim Smith

Paralelamente à construção do novo sistema funicular e reflexo do sucesso do transporte ferroviário, a vila operária foi ampliada pela São Paulo Railway Co. A Vila Nova ou Vila Martim Smith foi planejada adotando padrões urbanísticos e sanitários correntes na Europa após a Revolução Industrial.

Considerado bastante inovador para a época, a Vila Nova conta com um traçado ortogonal e regular de ruas largas e hierarquizadas com vias principais, secundárias, vielas sanitárias e redes de infra-estrutura urbana em abastecimento de água, coleta de esgoto, drenagem, energia elétrica e até proteção contra incêndio.

Bastante diferente do que nos legou a colonização ibérica, o padrão de ocupação da vila planejada marca a presença inglesa através da implantação do casario padronizado em madeira, com conjuntos geminados de duas ou quatro unidades e recuos frontais, possibilitando a existência dos jardins, ainda incomuns no início do século, mesmo na capital. Esta homogeneidade urbana da Vila Nova contrastava com a extrema hierarquia social na SPR revelada, sobretudo, na forma de habitar através de 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 para as famílias de foguistas e maquinistas e galpões para alojamento coletivo de funcionários solteiros.

Destaca-se na paisagem de Paranapiacaba a edificação destinada ao mais alto funcionário inglês - o engenheiro chefe. A única residência assobradada da Vila, conhecida como

Castelinho, foi implantada em 1897 ao topo da pequena colina entre a Vila Nova da Vila Velha, de onde o administrador observava e, de certa forma, controlava toda a movimentação do aglomerado urbano e do pátio ferroviário.

Embora predominantemente residencial, o projeto inglês não esqueceu de garantir espaço aos equipamentos urbanos necessários à vida na Serra, inclusive o lazer. Entre 1899 e 1907 foi construído o Clube Sociedade Recreativa Lyra da Serra, e a sede do Serrano Atlético Clube, que fundiram-se criando o Clube União Lyra Serrano, cuja nova sede erguida em 1938 permitiu intensificar a vida social dos ferroviários com a realização de bailes, jogos de salão, teatro, exibição de filmes e da famosa Banda Lyra. O antigo mercado, local de comércio de secos e molhados, data de 1899. O primeiro grupo escolar iniciou seu funcionamento em 1911 em um espaço adaptado em duas unidades residenciais em madeira e em 1939 teve sua nova sede inaugurada em edificação de alvenaria.

A Parte Alta e Rabique

Do outro lado da linha férrea formou-se um núcleo de comerciantes e prestadores de serviços que vieram atraídos pelo grande número de operários que construía a ferrovia, constituindo a ocupação do “morro”, ou Parte Alta, como é chamada atualmente. A Parte Alta escalona a encosta configurando um tipo de ocupação urbana compacta, densa, diversificada e visualmente rica. Marcada pela influência do período colonial com ocupação tipicamente portuguesa, em suas ruas estreitas e sinuosas foram erguidas edificações coloridas e irregulares, de pequena frente e implantadas geminadas e sem recuos laterais. Entretanto, a influência da tradição inglesa é notada nos materiais de construção, como a madeira, utilizada em algumas edificações.

Por volta de 1889, foi construída a Igreja Bom Jesus de Paranapiacaba, o principal marco referencial na paisagem da Parte Alta.

O Rabique é uma ocupação espontânea e irregular implantada na faixa entre a Rodovia SP-122 e a ferrovia. A alta declividade desta área conforma um espaço com dificuldade de acessibilidade e grande risco para deslizamentos de terra, tornando a região imprópria à urbanização.

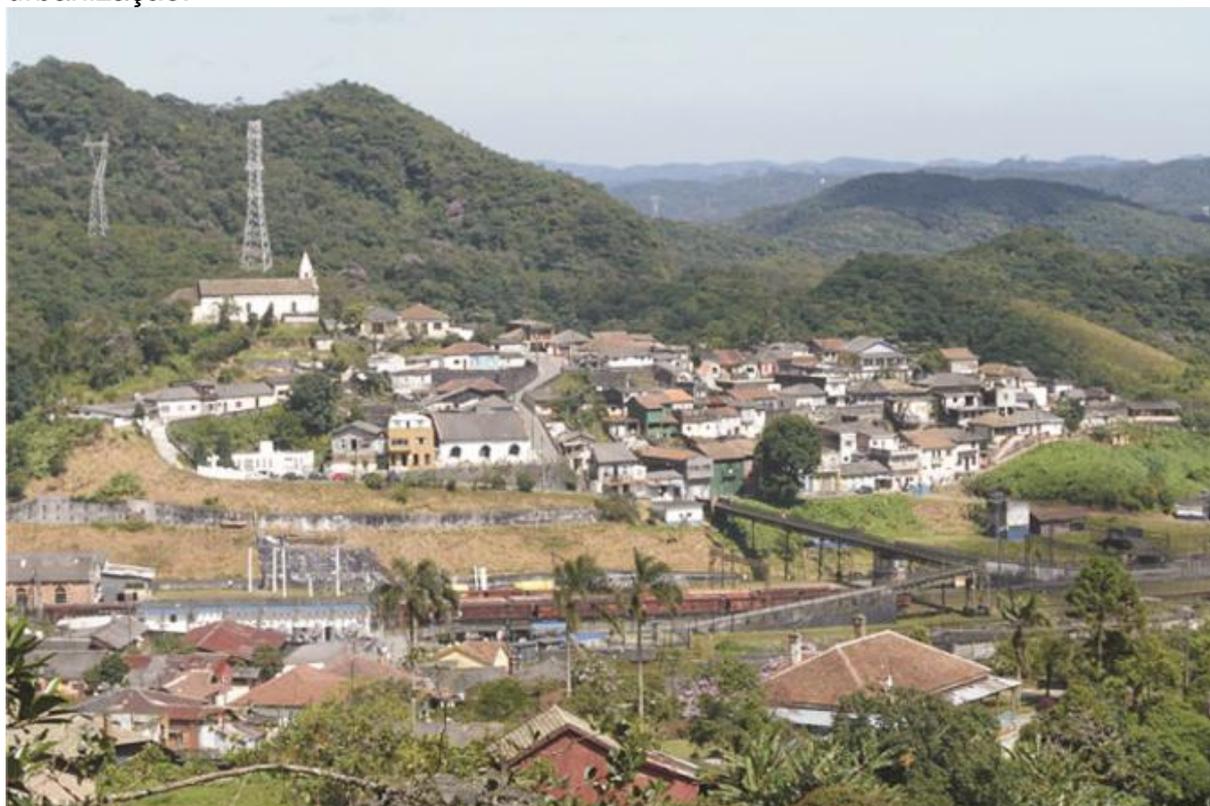


Imagem 3. Paranapiacaba, Parte Alta, 2005. Foto: Vanessa Figueiredo.

3. O desenvolvimento local sustentável em Paranapiacaba

3.1. A descentralização administrativa

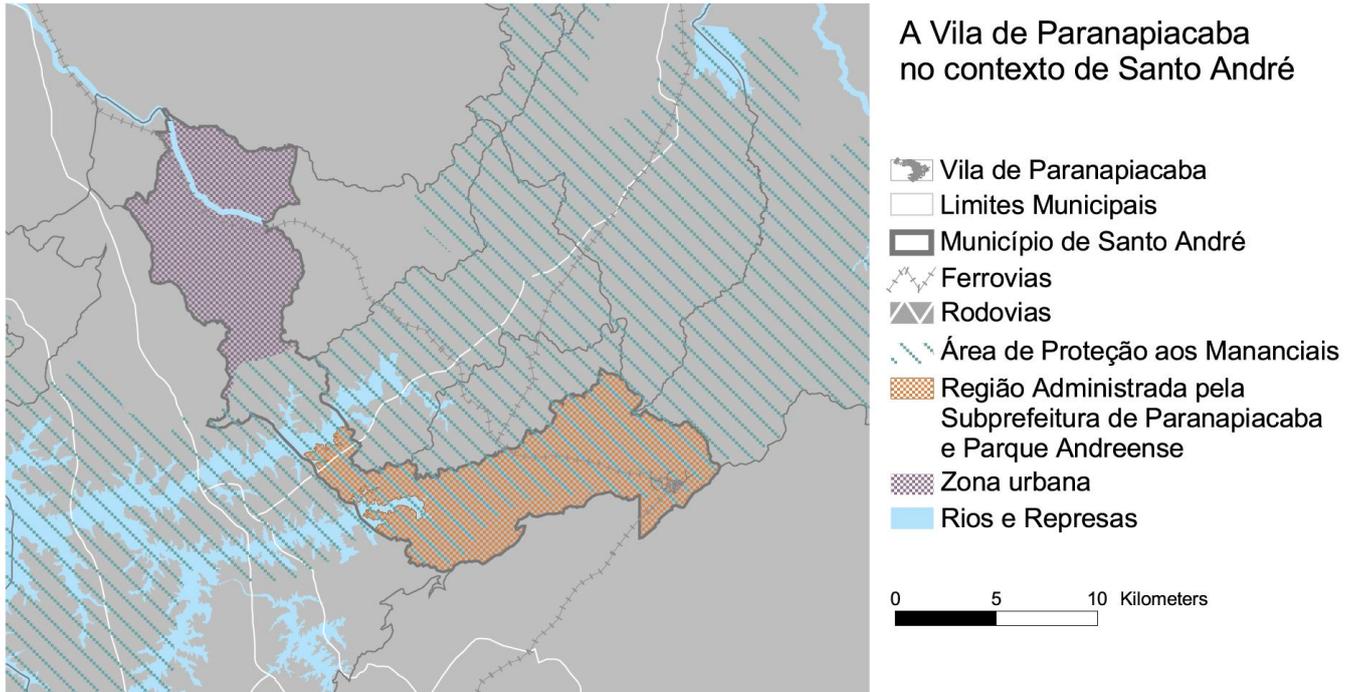
A Vila Ferroviária de Paranapiacaba está totalmente inserida em área de proteção aos mananciais, característica que imprime um diferencial em relação ao restante do território andreense, muito urbanizado, adensado e industrializado. A distância, o isolamento e as dificuldades de locomoção dificultam o acesso à região central da cidade de Santo André.

Um grande desafio, mas também um dos objetivos da administração municipal, foi criar o sentimento de “pertencimento” e identidade dos cerca de sete mil moradores da região dos mananciais andreenses em relação à cidade de Santo André. Pois, era comum, por questão de proximidade, recorrerem a municípios mais próximos como Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires e Mauá, para atendimento de suas necessidades e uso de serviços públicos, estabelecendo uma dinâmica regional.

Desta maneira, entre 1989 e 1992, foi criado pela Prefeitura o programa “Viva Cidade”, que apontou a necessidade de incluir e, portanto, reconhecer Paranapiacaba no conjunto de bairros do Município. Naquele momento, a ação definida para atingir este objetivo foi a descentralização administrativa por meio da criação de “Centrais de Atendimento”, especialmente nas áreas mais distantes do município – como na área da Represa Billings (hoje bairro Parque Andreense), onde existem 20 loteamentos irregulares, e na Vila Ferroviária de Paranapiacaba.

As Centrais de Atendimento funcionavam preferencialmente para facilitar as ações do poder público, tais como manutenção de vias; limpeza urbana; serviços de drenagem; orientações técnicas relativas à regularização fundiária, à fiscalização, ao controle de zoonoses; além de atendimento geral ao público. Entretanto, as prioridades administrativas continuavam sendo definidas no Paço Municipal, no distante Centro de Santo André.

Em um segundo momento, entre 1991 e 1997, a “Central de Atendimento” foi transformada na “Regional de Paranapiacaba”, mantendo as mesmas funções, conduzidas por uma equipe reduzida de trabalho. Esta medida administrativa auxiliou na construção da identidade andreense para os moradores da Vila.



FONTE: Laboratório de Urbanismo da Metrópole - LUME.

FONTES BÁSICAS:

Ferrovias: SÃO PAULO (ESTADO), STM, 1996; CPTM, 2001; Vila de Paranapiacaba: PMSA, s.d.; Área de Proteção aos Mananciais: SÃO PAULO (ESTADO), EMPLASA, SNM, s.d.; Limites Administrativos: LOGIT, s.d.; SÃO PAULO (ESTADO), EMPLASA, 1994; Rodovias: CPRM, 2000; Rios: SÃO PAULO (ESTADO), EMPLASA, 1994; LOGIT, s.d.; LUME, 2002; Região Administrada pela SPPA: SITE PMSA, 2006; Zona Urbana: SITE PMSA, 2006; Rios: SÃO PAULO (ESTADO), EMPLASA, 1994; LOGIT, s.d.; LUME, 2002; Represas: SÃO PAULO (ESTADO), EMPLASA, 1994; LOGIT, s.d.; LUME, 2002.

Imagem 4. Território de Santo André: área de mananciais, área urbana e vila de Paranapiacaba. Fonte: LUME FAU USP/Prefeitura de Santo André/Subprefeitura. Memorial da ZEIPP, 2006.

No final de 1998, a Prefeitura de Santo André realiza um convênio com a Universidade da British Columbia do Canadá (UBC) e a Agência de Desenvolvimento Internacional Canadense (CIDA). Este convênio teve por finalidade a transferência de tecnologia e aprimoramento dos mecanismos de proteção e reabilitação das áreas de mananciais em Santo André, afetadas por assentamentos informais. Do convênio consagrou-se o projeto de Gerenciamento Participativo em Áreas de Mananciais (GEPAM), envolvendo estudo e análise da Bacia da Represa Billings em sua totalidade para a formulação de intervenções em áreas piloto. No projeto são abordados três eixos principais: desenvolvimento socioeconômico, identificação e proposição de alternativas para áreas ambientalmente sensíveis e regularização fundiária. São 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 as atividades do projeto GEPAM em Paranapiacaba.

A administração municipal, vislumbrando a possibilidade de reversão do quadro existente na região, potencializado com a oportunidade de aquisição da Vila de Paranapiacaba, definiu uma nova estratégia, voltada ao desenvolvimento de novas atividades econômicas viáveis, considerando: a integração da região à dinâmica da cidade; a compatibilidade com a produção de água potável e a preservação ambiental e cultural.

Para viabilizar esta nova estratégia foi implantado um governo local, respondendo diretamente ao prefeito, com a estrutura de uma secretaria municipal, e com autonomia de gestão. Desta ação descentralizadora criou-se, em 2001, a Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense, iniciando uma nova e decisiva etapa do processo de gestão da região. A partir desta etapa foi possível desenvolver definitivamente políticas, programas e ações integradas e inovadoras, agora em novas condições e estrutura administrativa.

A Subprefeitura nesta ocasião foi estruturada em cinco departamentos: Meio Ambiente,

Desenvolvimento Social, Infra-estrutura, Paranapiacaba e Departamento Administrativo. Cada departamento foi subdividido em gerências para a coordenação do trabalho em áreas temáticas. Todos os departamentos desenvolviam ações na Vila de Paranapiacaba, mas era o Departamento de Paranapiacaba (DP) que tinha a responsabilidade direta sobre a gestão da paisagem cultural de Paranapiacaba e a implantação do programa de desenvolvimento local.

O DP possuía três gerências: gerência de Turismo, de Recursos Naturais e de Patrimônio e Projetos. A Gerência de Turismo tinha a responsabilidade de desenvolver e operar o turismo sustentável, promovendo os produtos turísticos e buscando envolver a comunidade nos projetos, gerando renda através dos serviços criados para atender os visitantes. O objetivo da Gerência de Recursos Naturais era promover a gestão sustentável da área natural protegida do Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba, uma Unidade de Conservação municipal, buscando a participação e o desenvolvimento da comunidade local em assuntos relacionados à conservação ambiental e ecoturismo.

Já à Gerência de Patrimônio e Projetos coube implementar e aprimorar ações para a preservação do patrimônio cultural e promover a gestão administrativo-financeira dos contratos de permissão de uso dos imóveis de propriedade da Prefeitura de Santo André na Vila de Paranapiacaba. Era esta gerência que realizava a relação com os órgãos de preservação na aprovação de projetos, acompanhava obras de restauro, manutenção e fiscalização.

Em 2005, na passagem ao subsequente período de gestão do governo municipal, houve uma reestruturação administrativa, onde o Departamento de Infra-Estrutura tornou-se uma gerência e o Departamento de Desenvolvimento Social foi extinto, tendo suas funções e projetos assumidos pelas Secretarias da Saúde; Educação; Cultura, Esporte e Lazer; pelo Núcleo de Ação Social e, em parte, pelo Departamento de Paranapiacaba e pelo Departamento de Meio Ambiente da Subprefeitura.

Assim, a criação da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense, com o desafio de unir esta porção do território à cidade de Santo André e implantar uma gestão democrática e participativa, proporcionou, como será apresentado a seguir, a criação de uma rede local de serviços públicos e políticas integradas que contribuíram para alterar a realidade de distanciamento, isolamento e abandono outrora existentes e reforçar a identidade local, além de promover políticas descentralizadas mais adequadas às necessidades e especificidades da região.

A Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense, através do Departamento de Paranapiacaba, promoveu e implementou o Programa de Desenvolvimento Local Sustentável de Paranapiacaba, integrando políticas públicas em seis áreas de trabalho: turismo sustentável, conservação ambiental, desenvolvimento social e participação cidadã, preservação do patrimônio, planejamento urbano e gestão administrativo-financeira dos imóveis públicos.

3.2. O turismo sustentável

Após a criação da Subprefeitura e, sobretudo, após a compra da Vila em 2002 pela Prefeitura de Santo André, a administração teve condições de iniciar de fato o programa de desenvolvimento econômico e social baseado no turismo.

O projeto de turismo proposto teve como objetivo a promoção do turismo de base comunitária, onde a comunidade local estivesse inserida na rotina da visita pública, na convivência com o turista, nas atividades e produtos turísticos. No entanto, este projeto foi implantado paulatinamente, com planejamento e em etapas, com o objetivo de incluir a comunidade moradora 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, o projeto foi estruturado em 3 etapas: a primeira de implantação, a segunda de qualificação e a terceira de formalização dos empreendimentos e empreendedores.

O objetivo principal da primeira etapa, que se desenvolveu de 2001 a 2004, foi a implantação

da atividade turística, com criação de infra-estrutura de recepção, alimentação, hotelaria, serviços e produtos turísticos, praticamente inexistentes na Vila naquele momento.

Para organizar os programas de turismo foi utilizada a metodologia do planejamento estratégico situacional e foram elaborados planos específicos para o desenvolvimento turístico de Paranapiacaba. Em 2002 foi concluída a primeira medição da visitação turística anual, totalizando 41 mil visitantes. Em 2008 esse número saltaria para 250 mil.

Em 2003 foi sistematizado o “Plano Patrimônio”, elaborado pelos técnicos da Subprefeitura com consultoria da empresa CHIAS Marketing. Neste plano foi realizado um diagnóstico dos atrativos turísticos e dos produtos potenciais, foi criada a logomarca turística de Paranapiacaba e diversos programas de incentivo à fixação dos moradores e à inserção da população local ao programa de turismo, tais como, o programa Portas Abertas, Fog & Fogão, Bed and Breakfast e o Atelier-Residência. Todos eles incentivavam o morador a abrir um empreendimento voltado à prestação de serviços turísticos em sua própria residência. Àqueles que ingressavam no programa foi concedido um desconto de 70% nas contraprestações. O principal resultado desta etapa foi a abertura de muitos empreendimentos. Em 2002 Paranapiacaba contava com apenas 9 empreendimentos e, em 2008, totalizou-se o número de 90 empreendimentos, nas áreas de hotelaria, alimentação e prestação de serviços turísticos, gerando uma queda significativa dos indicadores de desemprego e o aumento da renda média da população.

Nesta primeira fase foram criados também dois dos principais produtos turísticos de Paranapiacaba: o Calendário Cultural e o Parque Nascentes. O Calendário Cultural é anual e inicia com o tradicional carnaval. Em abril há o Festival Gastronômico do Cambuci (fruto típico da Mata Atlântica), em junho a Festa Junina e as comemorações do mês do meio ambiente e em julho o Festival de Inverno, o principal evento do ano, responsável por cerca de 50% da visitação anual. Em agosto há a Festa do Padroeiro, em setembro a Semana do Ferroviário, em outubro o mês da criança e em dezembro a Feira de Oratórios e Presépios. Em 2008, aconteceu o primeiro Festival de Cinema de Paranapiacaba em outubro, pois a Vila abriga a edificação que é considerada o segundo cinema do Brasil. Estes eventos culturais, exceto o Festival de Inverno, foram criados a partir dos atrativos, costumes e tradições locais relacionando-os com o calendário cultural brasileiro.

O Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba, criado em 2003, é principal produto ecoturístico, oferecendo trilhas, arborismo e interpretação ambiental na Mata Atlântica.

A segunda etapa, desenvolvida entre 2005 e 2008, preocupou-se com a qualificação dos empreendimentos comunitários abertos na primeira etapa, com a organização das atividades urbanas no território (planejamento urbano) e com a integração definitiva entre desenvolvimento turístico e social, conservação ambiental e preservação do patrimônio cultural.

Neste contexto, foram criados o PQST – “Programa de Qualificação dos Serviços Turísticos” e a “Certificação 5º. Patamar”, para oferecer aos empreendedores e moradores um conjunto de cursos abordando os temas de educação ambiental, educação patrimonial e educação para o turismo e empreendedorismo. Organizado em três módulos (básico, intermediário e avançado), estes cursos formaram, até 2008, 50 monitores ambientais e 30 monitores culturais. No entanto, era facultativa a participação no PQST, que também previa um sistema de avaliação dos serviços prestados através da Certificação 5º. Patamar. A primeira certificação, realizada em 2005, graduou os empreendimentos entre 1 e 5 vagões (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, palestras e projetos oferecidos.

O Plano Patrimônio de 2003 foi revisado e reelaborado em 2007, com base nas diretrizes da lei da ZEIPP – Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba – o plano diretor da Vila, gerando o PDTUR - Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável. O PDTUR reavalia

os atrativos e produtos turísticos, bem como os segmentos turísticos a serem priorizados. Paranapiacaba passa então a focar suas ações e projetos em quatro segmentos turísticos: o turismo cultural, o ecoturismo, o turismo pedagógico e o turismo de qualidade de vida. Trabalha-se também, como segmentos secundários, o turismo de esporte, aventura e eventos. O PDTUR conta também com um plano de infra-estrutura turística, articulado às diretrizes urbanas e de preservação do patrimônio estabelecidas na ZEIPP, bem como com um plano de comunicação e um plano operacional.

Em 2007, o turismo cultural foi incrementado com o Circuito Museológico. Baseado na concepção de “Museu a Céu Aberto”, o circuito articula espaços expositivos diversos e a própria paisagem cultural local na abordagem dos temas patrimônio histórico, natural, sócio-cultural, arquitetônico-urbanístico, ferroviário e o humano. Este projeto museológico foi premiado em maio de 2007, no “Concurso de Modernização de Museus”, promovido pelo IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

A partir de 2008, com a aprovação da lei da ZEIPP, a Vila iniciou sua preparação para entrar na terceira fase do projeto que compreenderia a formalização e regularização dos empreendimentos turísticos. Este processo de formalização tinha como objetivo a adequação dos empreendimentos às normas legais existentes, como, por exemplo, a adequação às exigências da vigilância sanitária, ao código de obras municipal e à legislação exigida para o funcionamento de empreendimentos comerciais e prestação de serviços, além da formalização do trabalhador. No entanto, esta etapa não foi concluída devido à troca da administração municipal em 2009 pelo novo governo assumido após as eleições de 2008.

3.3. O desenvolvimento social e a participação cidadã

A Subprefeitura implantou, de 2001 a 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 de Paranapiacaba, com envolvimento do poder público, de instituições afins, como os órgãos de preservação do patrimônio e os ambientais, dos moradores e interessados.

No entanto, a implantação deste novo modelo de gestão encontrou barreiras que exigiram dos condutores constantes revisões no processo e habilidades para transpô-las. Estas dificuldades passavam 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 e institucional encontrado.

Sendo assim, a implementação das políticas e ações da Subprefeitura na região foi realizada conjuntamente com a comunidade, não raro com demasiado debate e conflito inerente ao processo democrático e ao estabelecimento de uma nova ordem com a presença do poder público. Diversas instâncias participativas foram criadas, desde mecanismos já consagrados pelas administrações petistas, 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 de Paranapiacaba e Pq. Andreense, criado em 2001. Apesar das reuniões mensais do conselho da comunidade, instituiu-se ainda duas “Câmaras Técnicas” do Conselho para abordar com mais especificidade as questões pertinentes ao cotidiano da Vila de Paranapiacaba e dos demais loteamentos existentes na região de mananciais (Parque Andreense).

Todavia, para atender e responder melhor aos anseios da comunidade da Vila, com cerca de 1400 moradores, a administração sentiu 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.

Estes organismos de gestão participativa visavam integrar os diferentes saberes e buscar soluções e alternativas conjuntas aos problemas, projetos e programas desenvolvidos, envolvendo a co-responsabilidade da comunidade nas decisões tomadas.

Por outro lado, estes sistemas de participação fomentavam permanentemente a organização e o protagonismo comunitário, alicerçando uma estrutura de governança local, cujo objetivo fora também garantir a continuidade da preservação da paisagem cultural de Paranapiacaba, para além da ação direta da administração pública local.

Além dos mecanismos de participação, a comunidade local foi incentivada pelo poder público a investir na geração de trabalho e renda.

Dentro do PQST – 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 eletricista, pedreiro e encanador. Até o final de 2008 estavam formados e trabalhando a Cooperativa de Restauro em Madeira e três associações de serviços turísticos: a AMA (Associação de Monitores Ambientais de Paranapiacaba); a ECOVERDE e a ECOPASSEIOS. Estavam ainda em formação a cooperativa de gastronomia e a associação dos artesãos de Paranapiacaba.

Outros cursos buscavam a formação continuada e aperfeiçoamento para monitores de turismo, tais como o de “Aprendizado Sequencial e Vivência na Natureza” e o de “Historia e Memória Oral”, para a formação dos “Agentes da Memória”.

A administração investiu especificamente na formação e inclusão de jovens por meio de dois programas: o Programa de Jovens da Reserva da Biosfera (PJ) e o Agente Jovem. Desenvolvido em parceria com o Instituto Florestal e a Unesco, o Programa de Jovens da Reserva da Biosfera 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 e arte e reciclagem.

Além de trabalhar a auto-estima e a formação de caráter dos jovens, os programas de fato contribuíram para inserí-los no mercado. Até 2008, 14 jovens haviam sido contratados para atuarem como monitores do Parque Estadual Caminhos do Mar e outros 20 atuavam como monitores ambientais em Paranapiacaba. Em 2006 foi implantado em Paranapiacaba o viveiro e horta experimental pelos jovens, com financiamento do Banco Mundial. Em 2008 outros 50 alunos estavam terminando o curso de formação.

O programa Agente Jovem, em parceria com o Governo Federal, proporcionava a formação sócio-ambiental de jovens entre 14 e 17 anos. Em Paranapiacaba 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 sócio-econômica de abrir empreendimentos sozinhos foi criado em 2002 o “Entrepósito de Arte e Artesanato” e o “Espaço Gastronômico”. Primeiramente o espaço cedido como sede dos projetos foi o Antigo Mercado. Em 2006 receberam, através de um convênio, dois imóveis para o desenvolvimento de suas atividades. Em 2008 estava sendo realizado um trabalho para que estes grupos se formalizassem 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 destas famílias para outros imóveis que proporcionassem uma situação sócio-ambiental mais adequada.

Além disso, a porção da população de baixa renda estava inserida nos programas de transferência de renda. Através da Subprefeitura eram realizados 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 loteamentos irregulares em mananciais, atingindo 90% da demanda.

Visando a avaliação e monitoramento das políticas sociais, a Subprefeitura realizou em 2005 um cadastro social, econômico e cultural completo dos 1400 moradores da Vila de Paranapiacaba, com informações sobre escolaridade, renda, desemprego e vínculo histórico-cultural. Alguns indicadores confirmaram a promoção do desenvolvimento local:

O desemprego diminuiu de 61% em 1999 para 30% em 2005 e a renda média individual aumentou em 77,58%, de R\$150,00 em 2001 para R\$ 266,58 em 2005. Os monitores ambientais e culturais ganhavam um valor médio de R\$ 600,00 mensais na alta temporada.

O número de empreendimentos cresceu de apenas 9 em 2001 para 90 em 2008 (nas áreas de hotelaria, alimentação e serviços turísticos) e 90% deles são de moradores de Paranapiacaba. A movimentação financeira anual média declarada pelos empreendedores subiu de R\$ 32 mil/ano em 2002 para R\$ 1 milhão/ano em 2007. Houve também aumento nos níveis de escolaridade, como por exemplo, 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 o 3º grau relacionado às atividades turísticas ou ambientais, como biologia, turismo, gastronomia, etc.

3.4. A conservação ambiental

A área do entorno da Vila Ferroviária de Paranapiacaba conserva um importante remanescente de Mata Atlântica que tornou-se, em 2008, área núcleo da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo (RBCV), criada pela UNESCO em 1994. Formando um extenso corredor ecológico envolvendo 73 municípios, o principal objetivo da RBCV é a conservação da biodiversidade e dos ecossistemas da Mata Atlântica da região e a gestão integrada, com sustentabilidade ambiental.

No território pertencente a Santo André foi criado em 2003, pelo Decreto Municipal 14.937/03, o Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba. É uma Unidade de Conservação com 4.261.179,10 m² que faz divisa com mais duas UCs: a Reserva Biológica do Alto da Serra de Paranapiacaba e o Parque Estadual da Serra do Mar.

O Parque tem importante contribuição na formação dos corpos hídricos que alimentam o reservatório Billings, maior reservatório de águas da Região Metropolitana de São Paulo.

A conservação dos recursos naturais é garantida através de um sistema de vigilância. Existem duas guaritas com controle de acesso nas principais estradas do Parque que conta com sistema de radiocomunicação para atendimento de ocorrências e uma equipe da guarda municipal e agentes ambientais. Em caso de infração ambiental, os agentes credenciados da Subprefeitura lavram advertência ou auto de infração ambiental. Em caso de crime ambiental, a ocorrência é encaminhada a Polícia Ambiental.

Até dezembro de 2008 percorreram as trilhas do Parque cerca de 90.000 visitantes, acompanhados de monitores ambientais formados pelo programa de turismo, promovido pela Subprefeitura em parceria com o Instituto Florestal de São Paulo. As trilhas são sinalizadas e o Parque possui um circuito de interpretação ambiental. 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 cerca 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 e aventura, como a corrida de montanha e o *trekking*.

O Centro de Visitantes do Parque é um espaço que integra o Circuito Museológico de

Paranapiacaba. São cinco salas destinadas à recepção (com maquete do parque), exposições sobre flora e fauna e bibliotecas especializadas, como a xiloteca (madeira), a germoteca (sementes) e a brinquedoteca temática sobre meio ambiente, além da sala de vídeo-treinamento.

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.

Um instrumento bastante utilizado para garantir a gestão ambiental participativa foi o Biomapa, que consiste na realização de inventários biofísicos, ambientais, culturais, sociais e econômicos, constituídos a partir da leitura que as comunidades têm do local onde vivem.



Imagem 5. Biomapa de Paranapiacaba.



Imagem 10. Programa de Jovens - RBCV – UNESCO

Fonte: Subprefeitura de Paranapiacaba e Pq. Andreense, 2005.

3.5. O planejamento urbano e a preservação do patrimônio

A prática da preservação de sítios históricos urbanos vem mostrando que o tombamento é um instrumento frágil e inadequado diante das necessidades de preservação, desenvolvimento e continuidade histórica do patrimônio compreendido como paisagem cultural. Tal abordagem considera essencial a multidisciplinariedade do patrimônio e pressupõe a integração de vários aspectos antes enfocados isoladamente em conceitos como patrimônio cultural, natural, material ou imaterial. Costura conceitos de memória e história aos conceitos da geografia, antropologia e urbanismo e pressupõe a ação integrada do planejamento urbano e gestão territorial com as políticas culturais, ambientais, econômicas e sociais, requerendo a participação efetiva da comunidade envolvida.

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 e preservação sustentáveis. O conceito vinha, portanto, de encontro ao trabalho que estava sendo desenvolvido em Paranapiacaba pela equipe multidisciplinar da Subprefeitura.

Nesse sentido, a estratégia que revelou-se mais adequada ao controle e direcionamento das mudanças e atualizações necessárias à preservação sustentável da paisagem cultural, ao menos para o caso de Paranapiacaba, baseou-se na utilização de instrumentos do planejamento urbano. Todavia, não se trata apenas da prática do planejamento territorial urbano, mas, sobretudo, de sua articulação ao planejamento das atividades econômicas, sociais e culturais a serem desenvolvidas em uma porção de território considerada sítio histórico urbano em área ambientalmente sensível ou, simplesmente, paisagem cultural.

Assim, no bojo destas preocupações, foi criada a Lei da ZEIPP – Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba, um instrumento que vem sendo considerado contemporâneo e inovador pelo Ministério das Cidades¹, exatamente por articular o planejamento urbano às diretrizes de preservação e gestão da paisagem cultural de Paranapiacaba e demais políticas públicas setoriais².

A ZEIPP foi criada em 2004 pelo Plano Diretor de Santo André (PD, Lei nº. 8.696/04) e regulamentada em 2007 pela Lei Específica 9.018/07. A ZEIPP é o plano diretor de Paranapiacaba, ou seja, é o principal instrumento de orientação da política de preservação, desenvolvimento e gestão territorial da paisagem cultural de Paranapiacaba, conciliando o desenvolvimento urbano e econômico da atividade turística, com a conservação e sustentabilidade do patrimônio edificado, natural e imaterial da vila ferroviária, garantindo também a permanência e qualidade de vida do morador.

Conforme exigência do Estatuto da Cidade, o processo de elaboração do Projeto de Lei ocorreu de forma participativa, envolvendo os três órgãos de preservação do patrimônio (IPHAN, CONDEPHAAT e COMDEPHAAPASA), o Conselho Municipal de Política Urbana e representantes de universidades, entidades de classe e da comunidade local.

No que tange especificamente à articulação entre as políticas de preservação do patrimônio e planejamento territorial, a lei da ZEIPP representa também uma conquista, tanto no trabalho conceitual quanto de gestão. A Vila Ferroviária de Paranapiacaba recebeu, através desta uma única lei, um conjunto de diretrizes, instrumentos e parâmetros urbanísticos e ambientais específicos à sua realidade, mas articulados entre si, contribuindo para a institucionalização de uma política adequada a um conjunto urbano de edificações em madeira, do período da primeira industrialização, inserido em de mananciais, com forte presença de mata atlântica preservada.

Embora seja uma experiência pontual, a lei municipal possibilitou a articulação vertical de diretrizes para a preservação sustentável de Paranapiacaba entre os órgãos responsáveis pelo tombamento nas três esferas de governo, que comprometeram-se a incorporar e validar juridicamente a normatização criada na lei 9.018/07 por meio de portarias ou inclusão nos processos de tombamento de cada instância. Todavia, ainda não o fizeram, exceto o órgão municipal (CONDEPHAAPASA), pois os desafios desse arranjo institucional vertical devem ser encampados em nível federal por meio da construção de um sistema nacional de patrimônio que possibilite a ação integrada, complementar e co-responsável entre as instituições nos níveis federal, estadual e municipal.

Inicialmente a lei estabelece e pactua conceitos referentes à preservação, conservação, restauração, reparação, manutenção, adaptação e atualização tecnológica (retrofit), propondo uma nova forma de aprovação dos diversos tipos de intervenção no patrimônio edificado, visando à desburocratização dos processos nos órgãos de preservação.

A ZEIPP propõe a divisão da Vila em quatro setores de planejamento urbano (Parte Alta, Parte Baixa, Ferrovia e Rabique), reconhecendo as especificidades urbanas e históricas de cada parte da Vila. Cria um zoneamento priorizando o uso residencial e definindo áreas para o desenvolvimento das atividades comerciais e turísticas, diminuindo assim os conflitos de vizinhança. O zoneamento fixa o estoque habitacional em 50% dos imóveis públicos da Parte Baixa (cerca de 170 imóveis), ou seja, garante em lei a manutenção do uso residencial.

¹ Breve matéria sobre a ZEIPP está publicada no site do ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Programas Urbanos/Legislação desde 2008.

² Informações mais detalhadas sobre a lei da ZEIPP ver artigo da autora publicado nos anais do I Fórum Nacional de Patrimônio – IPHAN 2010 e a íntegra da lei 9.018/07 disponível no site da Câmara Municipal de Santo André.

Foram redefinidos também os parâmetros de ocupação dos lotes e seus limites, as taxas de permeabilidade, os níveis de incomodidade por emissão sonora e as diretrizes para a preservação das edificações e sistema viário, com o objetivo de salvaguardar o conjunto edificado e as relações urbanas que caracterizam a paisagem da Vila.



Imagem 6. Paranapiacaba: Zoneamento. Mapa: Vanessa Figueiredo. Fonte: Lei da ZEIPP, 2007.

Já que Paranapiacaba conta com um conjunto de cerca de 340 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 fossem modificados, permitindo assim que nos demais imóveis de uso residencial e comercial fossem realizadas intervenções. Vale destacar que o projeto original das casas dispõe de sanitários externos à edificação. Na fase em que a Vila foi administrada pela RFFSA houve uma adaptação generalizada e centralizada dos sanitários no interior dos imóveis em madeira da Parte Baixa. Estes são atualmente utilizados pelos moradores e assim foram mantidos na lei da ZEIPP, exceto os *Exemplares de Tipologias Residenciais*. Desta forma, superou-se a adoção dos tradicionais níveis de tombamento ou níveis de intervenção, compreendidos como uma gradação hierárquica incoerente à concepção de paisagem cultural.

Estes exemplares foram destinando à visitação pública e, por isso, passaram a abrigar os espaços expositivos que compõe o roteiro do “Circuito Museológico”, apresentando o diversificado patrimônio de Paranapiacaba. Baseado na concepção de “Museu a Céu Aberto”, a história da Vila é exposta na casa de tipologia C, conhecida como “Castelinho”. 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). O patrimônio arquitetônico-urbanístico está no CDARQ – Centro de Documentação de Arquitetura e Urbanismo, em um conjunto de casas Tipo E (para operários menos graduados).

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. Este procedimento foi institucionalizado pela lei da ZEIPP.

Estabeleceu-se ainda um novo instrumento de acompanhamento da lei e democratização da gestão: o Fórum de Paranapiacaba, reunindo representantes da prefeitura, dos órgãos de preservação e da comunidade local, no debate permanente das questões relativas ao desenvolvimento sustentável e à preservação da Vila.

A lei é, em sua maior parte, auto-aplicável. Apenas alguns artigos e instrumentos necessitam de regulamentação por meio de decretos que institucionalizem os procedimentos de aplicação, como a Compensação Patrimonial e o Fórum (regulamentado por decreto municipal em 2008), ou instruções normativas e planos, detalhando informações técnicas, como é o caso dos manuais e planos de saneamento, energia e iluminação pública.

Por outro lado, a Subprefeitura promoveu e implementou diversos projetos e ações visando à preservação e 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 FAPESP e apoio da Prefeitura, desenvolveram uma pesquisa intitulada “Diretrizes e Procedimentos para a Recuperação do Patrimônio Habitacional em Madeira na Vila de Paranapiacaba”. Esta pesquisa articulou-se às necessidades das políticas públicas municipais e rendeu vários frutos, como a criação de metodologia própria para a inventariação do patrimônio em madeira, a reativação da cooperativa de restauradores, a criação do bando de materiais e a elaboração do “Manual de Conservação e Restauração das Edificações em Madeira de Paranapiacaba”. Todos estes produtos foram incorporados à ZEIPP através de regulamentação específica posterior. 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 edificado em madeira da Vila.

O inventário arquitetônico completo 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 sócio-econômicos e administrativos dos moradores. Este inventário contém informações fotográficas, dados sobre a conservação dos imóveis e levantamento planimétrico, com identificação das tipologias arquitetônicas, de anexos existentes e paredes ou materiais originais já retirados dos imóveis. Assim, é possível conseguir desde informações sobre o perfil da população residente até o estado geral de conservação do patrimônio.

A cooperativa de restauradores formou-se com moradores da Vila capacitados para trabalhar especificamente com restauro e conservação em madeira (carpintaria e marcenaria). 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 conseguido junto ao Ministério do Turismo em 2008.

Além disso, a cooperativa produzia elementos construtivos das casas, como portas, janelas, mãos francesas, beirais e cercas, visando à constituição de um banco de materiais para reposição adequada de elementos arquitetônicos degradados, cumprindo uma das diretrizes específicas de preservação constante na lei da ZEIPP.



Imagens 7,8,9,10. Cooperativa de Marcenaria, Oficina do Banco de Materiais e Restauro das Casas Tipo E-CDARQ. Fonte: Pesquisa FAPESP/Fundação Santo André "Diretrizes e Procedimentos para a Recuperação do Patrimônio Habitacional em Madeira da Vila Histórica Paranapiacaba". Fotos: Gilson Lameira de Lima.

Buscando reverter o processo de degradação sofrido no período administrado pela Rede Ferroviária Federal S.A., a Subprefeitura retirava os anexos precários e irregulares dos imóveis. Num primeiro momento procedia-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. A lei da ZEIPP estabeleceu que uma ação mais ostensiva fosse iniciada em 2010, após o término do prazo concedido para a remoção espontânea de anexos irregulares, dentre eles as coberturas para automóveis. Entretanto, a nova administração municipal conseguiu o adiamento deste prazo no legislativo para 2012.

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.

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.

Por fim, no período de 2001 a 2008 foram investidos cerca de 8 milhões de reais em obras de restauração do patrimônio edificado e espaços livres⁴, além do investimento anual de 140 mil reais na conservação e manutenção contínua de Paranapiacaba.

³ Curso ministrado em parceria com os órgãos de defesa do patrimônio (IPHAN, CONDEPHAAT e COMDEPHAPASA), o Museu de Santo André, o MAE – Museu de Arqueologia e Etnologia da USP, a ABPF – Associação Brasileira de Preservação Ferroviária 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.

3.6. A gestão administrativo-financeira

A Vila Ferroviária de Paranapiacaba não é apenas um patrimônio de interesse público, mas também de propriedade pública, criando uma singular especificidade à condução de sua gestão. A Vila passou 90 anos sob concessão do governo inglês, cuja administração coube à SPR – São Paulo Railway. Findados os 90 anos, o governo federal incorporou Paranapiacaba ao seu patrimônio através da Rede Ferroviária Federal.

Em 2002, a Vila e seu entorno natural (Parque Nascentes) foram comprados pela Prefeitura de Santo André. Logo após a compra da Vila, foi criado um fundo público para administrá-la e receber as contraprestações (aluguéis) pagas pelos permissionários (locatários) dos imóveis públicos de Paranapiacaba. Estes permissionários são moradores e empreendedores da Vila e também os locatários de espaço nas antenas de transmissão de rádio e telefonia existentes na cumeeira do Parque Nascentes. O Fundo recebe ainda recursos provenientes da utilização de espaços institucionais, do uso comercial da imagem da Vila e de instituições financiadoras, públicas ou privadas.

Em 2008, o FUNGEPHAPA – Fundo de Gestão do Patrimônio Histórico de Paranapiacaba, teve uma arrecadação anual de 600 mil reais. Estes recursos foram utilizados para a conservação e restauração dos imóveis, para o banco de materiais, para a promoção dos cursos de capacitação e para a realização do calendário cultural. Este fundo é gerido conjuntamente com a comunidade através do Conselho do FUNGEPHAPA, cujos conselheiros eram indicados pelo Conselho de Representantes de Paranapiacaba para discutir e aprovar os investimentos.

A cada dois anos era realizada a renovação contratual dos permissionários e os casos irregulares eram encaminhados às sanções administrativas cabíveis e, em último caso, para ação de reintegração judicial de posse. Até 2008 foram executadas 20 reintegrações de posse das quase 70 enviadas, pois no âmbito do judiciário a maioria dos permissionários cumpria os acordos para pagamentos de suas dívidas.

Para conseguir um imóvel para moradia ou instalação de empreendimentos comerciais, eram realizados processos de licitação pública, com editais que requeriam investimentos na conservação do imóvel, além da concorrência pela maior oferta de aluguel.

A Lei da ZEIPP garantiu também aos empreendedores um instrumento de posse menos precário que a permissão de uso, criou para os imóveis comerciais a concessão por 20 anos, renováveis por igual período.

4. Considerações Finais

No âmbito deste amplo programa de desenvolvimento local sustentável, baseado na integração entre diversas políticas públicas e no debate permanente entre comunidade e gestores, a experiência de Paranapiacaba enfrentou premissas e desafios consagrados em reflexões acadêmicas e, por seus resultados e conquistas, revela-se um projeto de gestão não somente necessário às cidades, mas possível às administrações públicas locais.

Esta experiência de gestão teve o reconhecimento do IPHAN, que a classificou como paradigmática aos modelos brasileiros, o que reforçou a inclusão de Paranapiacaba na lista indicativa do Brasil ao título de Patrimônio da Humanidade da UNESCO em 2008. Pois, além da justificativa da relevância do bem cultural, o Comitê do Patrimônio Mundial tem mostrado cada vez mais interesse nas práticas de preservação e gestão sustentáveis dos bens listados.

Por fim, é importante considerar que a partir de 2009, devido à descontinuidade ocorrida na troca de governo da administração municipal, houve uma desarticulação da gestão local em função, sobretudo, da extinção da Subprefeitura e da desconstrução dos sistemas de participação. No entanto, embora seja perceptível ao visitante o desmantelamento do programa

é possível destacar a sobrevivência de três mecanismos: a lei da ZEIPP, a cooperativa de restauro e o turismo endógeno de base comunitária.

A lei da ZEIPP, embora com maior morosidade em sua aplicação, parece ter sobrevivido como o único instrumento capaz de garantir minimamente a continuidade do plano de desenvolvimento urbano e ambiental, bem como a preservação da paisagem cultural. A cooperativa de restauro sobreviveu num primeiro momento devido aos contratos em execução mas, logo após, com a conclusão da licitação para restauração do Antigo Lyra da Serra e a escassez de mão-de-obra qualificada para o restauro em madeira, foram contratados pela empresa vencedora da licitação. Já o turismo, o apoio da administração atual tem se restringido apenas aos grandes eventos, como o Festival de Inverno. O dia-a-dia da atividade turística é efetivamente tocado pela comunidade local, pelos monitores culturais e ambientais, pelos empreendedores e pelas instituições organizadas na administração anterior, visto que o quadro de funcionários públicos habilitados a conduzir o projeto também foi desarticulado.

Isso pode ser um indicador de que o investimento em recursos humanos locais, sobretudo em sua qualificação, é essencial à continuidade das políticas, institucionalizando-as e paulatinamente transformando-as em políticas de Estado.

E, mesmo diante dos atropelos, vale lembrar que 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.

5. Bibliografia

- CHIAS, Marketing; PMSA. *Plano Patrimônio de Paranapiacaba*. Santo André: Prefeitura de Santo André, 2003.
- FERREIRA, João, PASSARELLI, Sílvia, SANTOS, Marco Antonio Perrone. *Paranapiacaba – estudos e memória*. Santo André: Prefeitura de Santo André, 1990.
- MEDINA, Cremilda. (org) *Caminho do café: Paranapiacaba, museu esquecido*. São Paulo: ECA-USP, 2003.
- 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/Fundação Santo André/PMSA, 2008.
- PMSA, *Memorial da ZEIPP - Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba*. Santo André. Prefeitura de Santo André, 2006.
- PMSA, *Sumário de Dados de Paranapiacaba e Pq. Andreense*. Santo André. Prefeitura de Santo André, 2008.
- PMSA, *Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável de Paranapiacaba*. Santo André. Prefeitura de Santo André, 2008.
- TEIXEIRA, Palmira Petratti. *A instituição São Paulo Railway*. 1. ed. São Paulo: KIDs, 2000.