

06

Centro histórico de Salvador: vazio legal e oportunismo.



O artigo examina o problema da falta de regulamentação e de normas específicas para a preservação do Centro Histórico da cidade de Salvador, Bahia, reconhecido como Patrimônio da Humanidade. Este relativo “vazio legal”, de uma maneira que ainda não foi suficientemente avaliada, tem possibilitando a proposição e realização de projetos arquitetônicos e urbanos que comprometem ou destroem os valores culturais e paisagísticos que se busca proteger nesta área da cidade. Após algumas tentativas de normatização conduzidas ao longo dos anos 1980, a proteção conferida a este setor da cidade pela legislação federal e a Lei Municipal Nº 3.289/1983, que instituiu a “Área de Proteção Cultural e Paisagística” da área central, permanecem como instrumentos que contêm apenas diretrizes genéricas e de aplicação difícil. O artigo descreve, sucintamente, as principais consequências deste problema e, por fim, reflete sobre as razões e interesses que alimentam a permanência dessa situação por mais de 30 anos.

Historic city center of Salvador: legal void and opportunism.

The article examines the problem of lack of regulation and specific rules for the preservation of the historic city center of Salvador, Bahia, recognized as a World Heritage Site. This relative “legal void”, in a way that has not been yet sufficiently evaluated, has enabling the proposition and realization of architectural and urban projects that compromise or destroy the cultural and landscape values that one seeks to protect in this area. After some attempts of providing specific regulation for this area, conducted over the 1980s, the protection given to this sector of the city by federal law and by the Municipal Law No. 3,289/1983, which established the “Area for Cultural and Landscape Protection” of the central area, remain as instruments that contain only general guidelines, difficult to apply. The article describes briefly the main consequences of this problem and finally reflects on the reasons and interests that feed the permanence of this situation for more than 30 years.



Autora

Dra. Arq. Marcia Genésia de Sant’Anna

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Universidade Federal da Bahia

Brasil

Palavras chaves

Legislação

Patrimônio urbano

Planejamento urbano

Bahia

Brasil

Key words

Legislation

Urban Heritage

Urban Planning

Bahia

Brazil

Artículo recibido | Artigo recebido:

28 / 02 / 2015

Artículo aceptado | Artigo aceito:

25 / 11 / 2015

Email: marciags@ufba.br

INTRODUÇÃO

A demolição da antiga Catedral da Sé de Salvador nos anos de 1930, para permitir a passagem da linha de bondes elétricos no centro da cidade, e o trauma que causou na elite intelectual baiana podem ser apontados como o evento e o sentimento que marcaram as primeiras iniciativas de proteção do patrimônio arquitetônico e urbanístico na cidade.

Já no primeiro ano de vida do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), 50 imóveis, entre igrejas, conventos, solares e palacetes, foram protegidos na cidade, dos quais, 38 localizados no centro antigo (IPHAN, 2013). Na medida em que o Decreto-lei Nº 25/1937, que organiza a proteção do patrimônio no Brasil, determina, em seu artigo 18, que na proximidade de um bem tombado não se pode realizar intervenções que prejudiquem sua ambiência, essa concentração de edifícios protegidos, na prática, submetia parte significativa desse setor da cidade às regras dessa legislação.

Ainda que com áreas já deterioradas e esvaziadas de seu uso residencial original – e, portanto, dos seus ocupantes endinheirados que se deslocaram, no final do século XIX, para os novos bairros da Vitória, Graça e Canela –, o centro antigo era, nos anos de 1930, inquestionavelmente o coração da cidade e, portanto, alvo de pressões de no sentido de seu crescimento e expansão. O Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPUCS), instalado em 1943, por exemplo, reconhecia o protagonismo desse setor na estrutura urbana e, por isso, o centro antigo foi definido como polo irradiador do novo sistema viário composto por vias de penetração e de irradiação ao longo dos vales que marcam a topografia acidentada da cidade (Santos Neto, 1991). Este plano, que implicaria intervenções pesadas e, certamente, desagregadoras do tecido urbano, não foi implementado, mas, na década de 1950, com o aumento das pressões sobre o centro e a inexistência de instrumentos urbanísticos que favorecessem sua preservação como um todo, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional ampliou, em 1959, a proteção dos imóveis isolados para conjuntos arquitetônicos ainda íntegros existentes no centro da cidade, dando início, assim, à construção da ideia de “centro histórico” na cidade de Salvador (Sant’Anna, 2001). No centro da cidade foram tombados, em 1959, conjuntos situados nos antigos subdistritos da Conceição da Praia, da Sé

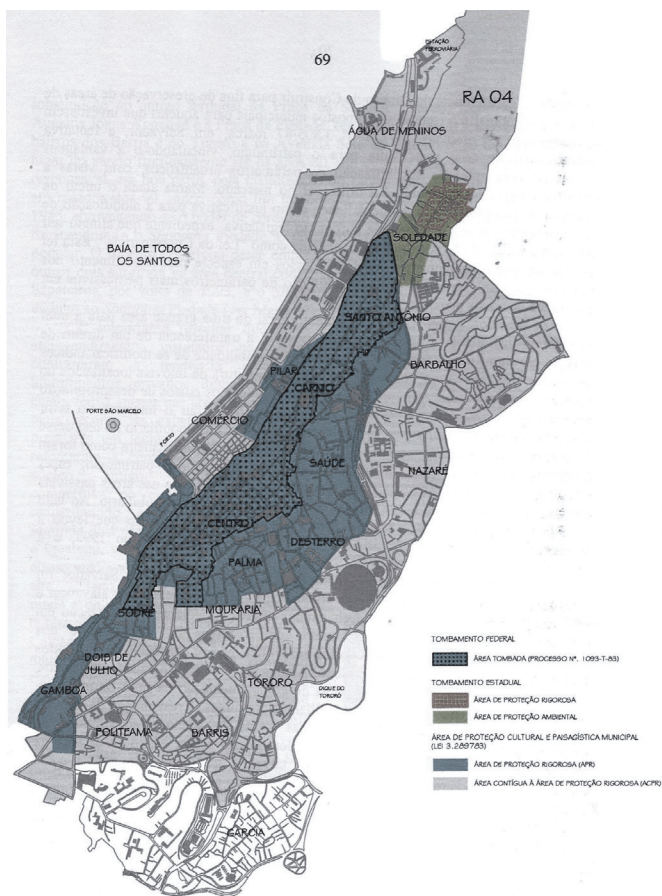
e do Passo, o conjunto das ruas Carneiro de Campos, do Sodré e da Travessa Aquino Gaspar, além do Dique do Tororó e das Praças Ana Nery e Severino Vieira, respectivamente, nos bairros da Palma e da Saúde. Foram também tombados, na época, trechos da orla marítima voltada para o Atlântico, a colina de Santo Antônio da Barra e dois conjuntos na cidade baixa, nos antigos distritos dos Mares e da Penha (IPHAN, 2013).

Oficialmente, contudo, o Centro Histórico de Salvador, somente foi delimitado em 1984, a partir de estudos realizados em conjunto pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, pelo Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC) e pelo órgão de planejamento da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), com vistas à sua declaração, pela UNESCO, como Patrimônio da Humanidade. A nova poligonal de proteção envolveu parte dos conjuntos arquitetônicos tombados em 1959 e, com base em testemunhos históricos relacionados à produção do espaço urbano entre os séculos XVI e XVIII e, ainda, em análises paisagísticas associadas à imagem da cidade, o trecho que corresponde ao antigo perímetro amuralhado da cidade, toda a encosta da colina, voltada para o mar e para o vale do Rio das Tripas, atual Baixa dos Sapateiros, da garganta da Barroquinha ao bairro de Santo Antônio além do Carmo (ver mapa 01). Em suma, uma área com cerca de 75,00 ha que engloba o antigo núcleo político e administrativo da cidade e bairros adjacentes.

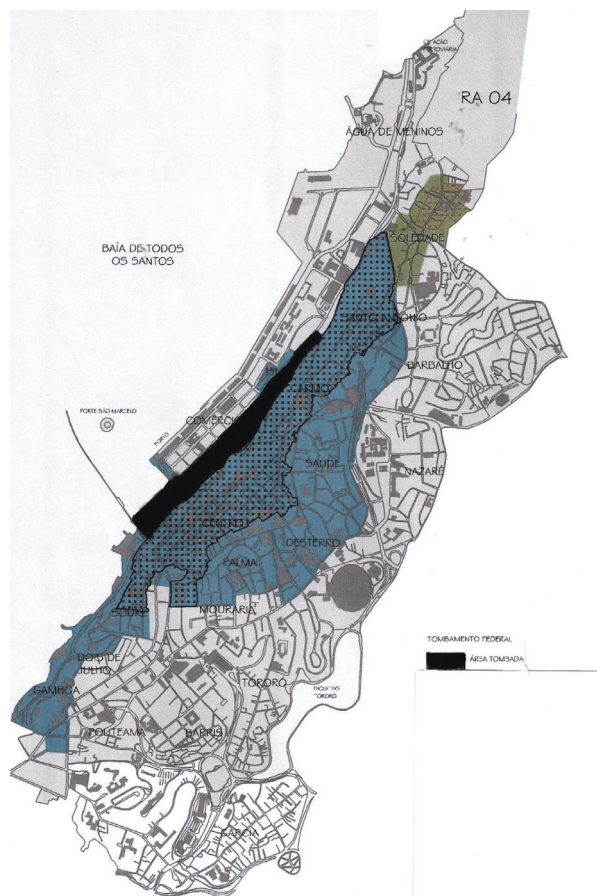
Por fim, novas pressões, desta vez, decorrentes de propostas de requalificação urbana iniciadas na década de 2000 e de iniciativas de reformulação dos parâmetros urbanísticos vigentes para uma área que, até então, fazia parte do entorno do centro histórico, culminaram, em 2009, com o tombamento do bairro do Comércio – o antigo centro comercial e financeiro da cidade –, o que ampliou para a cidade baixa a noção de centro histórico (ver mapa 02).² Neste artigo, que revisa e complementa pesquisa, iniciada em 2000 e concluída em 2004, sobre as políticas de preservação formuladas e implementadas na área central de Salvador, procura-se examinar o organograma legal instituído em torno da ideia de centro histórico ampliado, os impactos em termos de preservação e transformação da paisagem que uma ausência de regulamentação e de normativa patrimonial tem implicado e, por fim, os interesses que alimentam e prolongam essa situação.

1. Os conjuntos arquitetônicos dos subdistritos da Sé e do Passo, da Conceição da Praia e das ruas Carneiro de Campos, do Sodré e Travessa Aquino Gaspar. Os demais conjuntos tombados em 1959, localizados na área central, foram envolvidos no entorno da área do centro histórico.

2. Processo n. 1552-T-2008. Apesar de o tombamento da área do Comércio ter sido decidido em reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural realizada em 2009, até o momento, o bairro não consta da Lista de Bens Tombados divulgada no site do IPHAN (ver IPHAN, 2013).



MAPA 1 | Áreas Protegidas no Centro Antigo de Salvador (1983–2009).
 Fonte: Sant'Anna, 2004.



MAPA 2 | Área Tombada do Bairro do Comércio (2009).
 Fonte: ETELF. Superintendência do IPHAN na Bahia.

O PROBLEMA DA REGULAMENTAÇÃO E DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO DO CENTRO HISTÓRICO

A progressiva ampliação da proteção ao patrimônio arquitetônico, urbanístico e paisagístico do centro da cidade de Salvador, ao longo de mais de 70 anos, não correspondeu a um avanço em termos da elaboração de normas específicas de preservação, seja por parte do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, seja por parte do município de Salvador. Durante a maior parte deste período, ou seja, até 1983, vigorou a seguinte situação: de um lado, as normas urbanísticas e edíficas municipais resultavam inaplicáveis por estarem em desacordo com os princípios da preservação; de outro, inexistiam normas de proteção específicas estabelecidas por parte do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em seu nível central ou local.

Cabe observar, contudo, que esta não é, nem jamais foi, uma situação exclusiva da cidade de Salvador. A grande maioria dos conjuntos urbanos e cidades tombadas pelo governo federal, não possui normatização específica de uso e ocupação do solo ou critérios para preservação explicitados, persistindo uma prática de análise e avaliação de intervenções caso a caso, o que, por vezes, facilita o trabalho do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional quando do exame de situações excepcionais e, sem dúvida, fortalece seu poder de polícia, mas implica também em insegurança para os que planejam, desejam ou necessitam intervir nessas áreas, favorece contradições e posições técnicas pessoais, possibilita situações de abuso de poder e, principalmente, abre um enorme espaço para que projetos francamente inadequados do ponto de vista da preservação do patrimônio cultural, prosperem nessas áreas.

Se, como visto, até a delimitação oficial do centro histórico em 1984, havia um quadro de legislação urbanística conflitante com as iniciativas de preservação do patrimônio edificado, após essa delimitação e a despeito de novas determinações municipais, esse quadro não mudou para melhor como se verá em seguida.

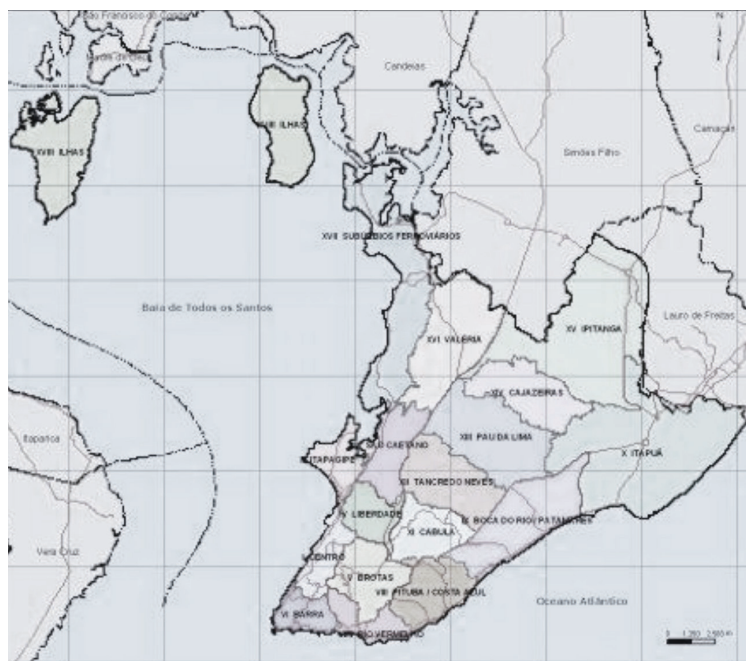
Simultaneamente aos estudos para a ampliação da área protegida no centro da cidade, a Prefeitura Municipal de Salvador iniciou, no começo dos anos de 1980, o trabalho de efetivação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, elaborado em 1975. A promulgação da Lei Municipal Nº 3.289, de 1983, fez parte deste processo e alterou dispositivos da lei de ordenamento do

uso e da ocupação do solo então vigente, estabelecendo novas regras para o acervo protegido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional na cidade e, em consonância com diretrizes daquele PDDU, criando o primeiro dispositivo municipal de preservação do patrimônio urbano – as Área de Proteção Cultural e Paisagística (APCP). Vinculadas à identidade da cidade por constituírem ou abrigarem monumentos históricos e por referenciarem simbolicamente lugares importantes para a cidade, a delimitação dessas zonas especiais implica a instituição de um regime urbanístico específico voltado para a preservação de suas características arquitetônicas, urbanísticas e paisagísticas.³ As APCPs subdividem-se em Áreas de Proteção Rigorosa (APR) e Áreas Contíguas às de Proteção Rigorosa (ACPR), observando-se aqui o princípio estabelecido pelo tombamento de extensão à ambiência ou entorno do foco principal da preservação, dos dispositivos de controle de intervenções no que diz respeito a gabaritos de altura, volumetria ou disposição de edificações. Ainda que sem definições claras, esta lei criou ainda como categorias ou tipos de Áreas de Proteção Rigorosa, as Áreas de Proteção Simples (APS) e as Áreas de Proteção da Paisagem (APP).

Os conjuntos tombados em 1959 foram incorporados pela Lei Nº 3.289/83 à Área de Proteção Rigorosa da APCP do centro, que envolveu também os setores que vieram a ser protegidos pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em 1984 no âmbito do tombamento do centro histórico e toda a faixa da encosta da cidade alta voltada para o mar das imediações do Largo 2 de Julho até Santo Antônio além do Carmo. Outras áreas de interesse estadual e municipal foram também incluídas nesta categoria e Áreas de Proteção Simples foram delimitadas em zonas contíguas à de Proteção Rigorosa. No interior desse grande conjunto, Áreas de Proteção da Paisagem foram também estabelecidas. Por fim, em torno da Área de Proteção Rigorosa, englobando, na cidade alta, os bairros do 2 de Julho, Politeama, Barris, Mouraria, Tororó, Nazaré, Barbalho, trecho da Soledade e, na cidade baixa, as áreas do Comércio e Água de Meninos, foi instituída a Área Contígua à Área de Proteção Rigorosa (ACPR) onde há apenas determinações relativas ao controle da altura das edificações (ver mapa 01).

3. Artigo 1º da Lei 3.289/83.

4. Nos anos de 1980, o atual IPHAN era denominado Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN). O IPAC – Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural é o órgão estadual de preservação.



MAPA 3 | Regiões administrativas do município de Salvador. Fonte: Sistema de Informações Municipais (SIM) – Prefeitura Municipal de Salvador.

O que importa ressaltar, contudo, é que a nova lei municipal estabeleceu, para além do regime urbanístico específico nesta grande área, algo inédito: quaisquer “obras públicas e particulares a serem realizadas nas Áreas de Proteção Rigorosa, em suas respectivas categorias, nas áreas tombadas a nível Federal e Estadual, nos imóveis tombados isoladamente e no entorno destes, só poderão ser licenciadas após parecer prévio da SPHAN, IPAC e Prefeitura”.⁴ Estabeleceu também que as normas gerais e específicas para a realização dessas obras deveriam ser elaboradas conjuntamente por essas instituições, a partir de estudos realizados para cada área, e que a mudança de atividades ou a instalação de novos usos seriam também sujeitas a consulta prévia ao órgão técnico da Prefeitura, e ouvidos os organismos de preservação do patrimônio nos âmbitos

federal e estadual. Da mesma forma, as intervenções físicas em logradouros estariam sujeitas a normas gerais estabelecidas conjuntamente pelas instâncias federal, estadual e municipal e, por fim, nas Áreas de Proteção Rigorosa, para se manter “a visibilidade, a tipologia e as demais características originais das primitivas edificações”, as intervenções estariam sujeitas a determinações conjuntas dessas instâncias no que toca a recuos, afastamentos, gabaritos e volumetrias; tratamento de fachadas e coberturas; abertura ou fechamento de vãos; proporção de cheios e vazios; soluções de ordem estrutural e/ou espacial; tratamento de elementos internos e externos, inclusive os referentes à iluminação, mobiliário, arborização, engenhos publicitários e sinalização; e, finalmente, à fixação de taxas de ocupação. Quanto à demolição e/ou substituição de edificações, foi esta-

belecida também a necessidade de parecer favorável das três instâncias, devendo ficar assegurada a similaridade volumétrica, o ritmo da composição, a “harmonia do conjunto” e a “preservação da paisagem” no caso da substituição de edificações.

Apesar das sucessivas leis que alteraram os parâmetros do uso e da ocupação do solo de Salvador a partir 1983, as disposições da Lei Nº 3.289/83 não foram alteradas de modo substancial. Apenas nas duas últimas versões desse ordenamento —Lei Nº 8.167/2012 e Lei Nº 8.379/2012— foram introduzidas duas alterações importantes: foi estabelecido que as limitações relativas a intervenções no entorno de imóveis e conjuntos arquitetônicos tombados incidem apenas num raio de 200 m à sua volta⁵ (dispositivo inspirado na legislação francesa de 1913, ultrapassado, empobrecedor e divergente da orientação tradicional da legislação brasileira de preservação) e que o Escritório Técnico de Licenças e Fiscalização (ETELF), que reúne técnicos do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia e da Prefeitura Municipal de Salvador, é a instância responsável pela emissão de pareceres com vistas ao licenciamento de intervenções nas áreas protegidas do município.

Assim, por meio da criação de uma Área de Proteção Cultural e Paisagística, a Prefeitura Municipal de Salvador passou também a conferir ao centro antigo da cidade um tratamento de centro histórico, protegendo ainda, por força das disposições relativas ao entorno da Área de Proteção Rigorosa, todo o território da Região Administrativa I e parte da IV (ver mapas 01 e 03). Embora já descartado pelo planejamento urbano municipal como a principal centralidade de Salvador, o centro antigo passou, a partir desse momento, a ter enfatizado o seu valor simbólico e de referência para a cidade, tornando-se a sua “revitalização” um item obrigatório das campanhas eleitorais municipais e estaduais desde então. Além disso, tornou-se também objeto de leis municipais de incentivo fiscal e de dispositivos como a transferência do direito de construir que, até o começo da década de 1990, colocaram a área como fonte de vantagens pecuniárias para o município e, especialmente, para o capital imobiliário, contudo, sem retorno em

termos da preservação do seu patrimônio (Sant’Anna, 2004 e Guerra, 1996). As leis municipais Nº 3.805/87 e 3.813/87 instituíram, respectivamente, a Transferência do Direito de Construir para fins de preservação de áreas de interesse patrimonial e a isenção de impostos municipais para aqueles que investissem na recuperação de imóveis. A Lei Nº 3.993/89, também conhecida como “Lei da Contrapartida”, permitia ao executivo municipal receber recursos em espécie para investimento nos sítios históricos da cidade em troca da definição de parâmetros mais permissivos em áreas objeto de novos planos urbanísticos.

No âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, bem antes da promulgação da Lei Nº 3.289/1983, já se reivindicava uma ação mais integrada entre as instâncias federal e municipal com respeito à preservação do patrimônio da cidade. Esta reivindicação decorria, principalmente, da percepção de que nas cidades com conjuntos urbanos tombados costumava ser grande o ônus daqueles que residem ou utilizam essas áreas no momento de licenciar tanto projetos de maior monta, quanto intervenções simples, como reparos gerais, na medida em que necessitam percorrer os caminhos e procedimentos burocráticos do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e do município para a obtenção de alvarás. Em Salvador, a Lei Nº 3.289/1983 veio ao encontro dessa reivindicação ensejando, já em 1984, a celebração de um convênio entre este instituto, o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia e Prefeitura Municipal de Salvador para a implantação do já mencionado Escritório Técnico de Licenças e Fiscalização (ETELF),⁶ cuja missão seria integrar os procedimentos de licenciamento de intervenções nas áreas protegidas pelas três esferas de governo, fiscalizar o cumprimento da legislação e realizar os estudos necessários à definição de critérios de intervenção e parâmetros específicos de uso e ocupação do solo nessas áreas, conforme estabelecido na Lei Nº 3,289/83. Com a criação deste escritório, e pela primeira vez no Brasil, representantes dessas esferas de governo sentariam em torno de uma mesma mesa para discutir e definir as regras do jogo nas áreas de interesse patrimonial.

5. Parâmetro modificado pela Lei Nº 8.379/2012, pois a Lei n. 8.167/2012, anterior, estabelecia um raio maior de 500 m.

6. O convênio que possibilitava a existência e o funcionamento do escritório não foi renovado pelos organismos públicos envolvidos, acarretando a extinção, em 2014, desse instrumento de gestão apesar das determinações legais que fundamentavam sua existência. 7. Esta aprovação, contudo, foi questionada pelo Ministério Público e a obra ainda não foi iniciada.

TABELA 1 | Projetos de médio e grande porte aprovados no centro antigo (2009-2013).

Uso	Agente	Quantidade	Percentual
Hotel/Apart hotel	Privado	09	30,0%
Empreendimentos imobiliários	Privado	04	13,3%
Habitações de Interesse Social	Público	07	23,3%
Requalificação espaço público	Público	07	23,3%
Empreendimento Comercial	Privado / Público	02	06,7%
Equipamento Cultural	Público	01	03,4%
Total		30	100%

Fonte dos dados: ETELF/IPHAN (2013) – percentuais aproximados.

Quando de sua instalação em 1984, o Escritório Técnico recebeu apoio expressivo dos órgãos públicos conveniados em termos de recursos humanos e materiais, sendo logo formado, em seu âmbito, um subgrupo com o objetivo de realizar os estudos estabelecidos pela Lei nº 3.289/1983. As áreas do Passo, Carmo, Santo Antônio além do Carmo e Perdões, na extremidade norte do centro histórico, foram, à época, julgadas prioritárias devido à grande demanda por reformas, modernizações edilícias e reparos gerais, o que vinha deflagrando um processo descaracterização dos imóveis. Os estudos foram realizados durante a década de 1980, contando com a participação da Universidade Federal da Bahia, por meio do Curso de Especialização em Restauração e Conservação de Sítios e Monumentos (CECRE), atualmente, mestrado profissionalizante. Os resultados desses estudos, entretanto, jamais foram aplicados ou utilizados como subsídio para a edição de normas. Com o passar do tempo e devido à falta de revisão, os parâmetros e critérios então propostos foram se tornando superados em face da dinâmica de utilização, apropriação e transformação das áreas focalizadas. Apesar das boas intenções iniciais, permaneceu no centro histórico uma prática de análise e licenciamento de projetos baseada em exames “caso a caso”, consolidando-se, assim, o vazio normativo que tem favorecido a proposição e aprovação de um número significativo de projetos francamente oportunistas e prejudiciais à preservação das características edilícias e urbanísticas das áreas protegidas do centro antigo da cidade.

O VAZIO LEGAL, SEUS IMPACTOS E OS PROJETOS OPORTUNISTAS

O tratamento isolado e sem visão de conjunto e o abandono dos estudos para a instituição de normas relativas a taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, gabaritos e recuos adaptados ao tecido urbano frágil e heterogêneo do centro antigo, tem produzido impactos paisagísticos bastante negativos. A abordagem adotada na análise de intervenções é pragmática, mas claramente insuficiente: determina-se, caso a caso, esses parâmetros apenas com base nas características edilícias e de ocupação do solo existentes na vizinhança imediata da intervenção proposta. Sem o apoio de informações sobre as características do tecido urbano numa área mais ampla e sem diretrizes globais relacionadas à preservação paisagística do setor no qual o projeto se insere, inclusive no que diz respeito a materiais de construção, cores, texturas e efeitos perspectivos e visuais, não há chance de uma ação consistente. Além disso, a falta de planejamento específico dos usos passíveis de implantação no centro antigo, conforme determina a Lei Nº 3.289/83, tem levado a uma aplicação acrítica dos parâmetros gerais do município para o setor e dificultado a percepção de tendências de concentração de usos e, conseqüentemente, de seus impactos urbanos, visuais e sociais, impedindo o estabelecimento de limites e uma abordagem ágil de processos que afetam a paisagem e a própria “capacidade de carga” do centro histórico. Um exemplo nesse sentido é o que vem ocorrendo no Bairro 2 de Julho e

na Avenida Contorno, onde um *cluster* hoteleiro vem se formando sem planejamento visível e sem avaliação de suas consequências para o patrimônio urbano e para os habitantes dessas áreas, alimentado pelos projetos de requalificação urbana já aprovados, pela perspectiva de aumento do fluxo turístico com a Copa do Mundo de 2014 e como alternativa ao já decadente setor hoteleiro situado entre os bairros da Barra e da Ondina (ver tabela 01).

O centro histórico de Salvador e seu entorno estão repletos de exemplos das consequências dessa falta de planejamento e de normas específicas, sendo o mais notório, e também o que trouxe mais consequências negativas para o patrimônio da cidade, o Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, deflagrado no início dos anos de 1990 e ainda em desenvolvimento, em que pese o atual ritmo lento. A esse respeito, basta ressaltar apenas dois aspectos: a perda de documentação histórica, edificação e urbanística na zona do Pelourinho com a destruição do parcelamento dos quarteirões e dos anexos dos imóveis, com vistas à criação de pequenos largos para shows e lazer gastronômico (o que transformou completamente a relação tradicional entre espaço público e espaço privado no setor); e a transformação radical do antigo uso habitacional da área em favor da implantação de um shopping a céu aberto que jamais produziu efeitos benéficos seja em termos do reposicionamento do centro histórico na dinâmica urbana e econômica da cidade, seja da conservação sustentada do seu patrimônio edílico, seja da melhoria socioeconômica da população do centro e das áreas adjacentes (ver Sant'Anna 2004; Gottschall e Santana 2006; e Bahia, 2010).

A desregulamentação urbanística de grande parte da área central tem ainda deixado um campo aberto para verdadeiros ataques do capital imobiliário com vistas à ampliação dos seus limites edílicos, inclusive nas suas poucas zonas razoavelmente reguladas, como era o caso do bairro do Comércio na cidade baixa. Com o pretexto de estancar o processo de esvaziamento funcional deste que já foi um dos setores mais dinâmicos e importantes da cidade, e possibilitar a construção de um hotel de luxo que portaria a bandeira Hilton, o gabarito máximo de 45m de altura estabelecido, há décadas, para as edificações do setor —como forma de proteger a visibilidade do trecho de encosta que ainda permite,

a partir da Baía de Todos os Santos, distinguir a cidade alta da cidade baixa— foi alterado para 51m, inicialmente, pelo poder municipal e depois pelo próprio Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no âmbito do processo de tombamento de parte desta área (ver mapa 02). Hoje, diante do plano para a construção da ponte Salvador-Itaparica que, dentre outros, tem o objetivo declarado de alimentar um novo vetor de expansão imobiliária ligando a ilha à borda da baía que margeia o centro antigo, o objetivo e o verdadeiro alcance dessa mudança de parâmetros se torna bem mais claro.

Inserido na Área de Proteção Rigorosa municipal, o trecho da baía no entorno da área tombada do centro histórico está há, pelo menos, 20 anos, na mira do capital imobiliário. Já no início dos anos de 1990, surgiram as primeiras propostas de aterro e construção de torres residenciais nas imediações do Solar do Unhão como parte do projeto de implantação da atual Bahia Marina. À época, reprovado pela representação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em Salvador —que permitiu apenas a construção da marina propriamente dita e de algumas edificações de apoio— o objetivo de construir em altura nessas áreas aterradas, aos poucos, vem concretizando a partir das muitas modificações desse projeto que são encaminhadas e aprovadas, as quais ampliaram, consideravelmente, a área construída do empreendimento no que toca ao solo conquistado ao mar. O objetivo inicial de produzir habitações de alto luxo “dentro” da baía tem possibilidades afinal de ser atingido, ainda que com gabarito mais restrito, a partir da aprovação pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em 2013, de um projeto nesta área que combina residência e comércio.⁷ Mas, mesmo antes que este novo cenário se configurasse, já era possível perceber a perda de presença e de destaque do Solar do Unhão e do próprio Forte de São Marcelo numa paisagem cada vez mais retificada e apinhada de volumes e engenhos publicitários. Na mesma zona, os empreendimentos do tipo apart-hotel, previstos ou implantados em antigos trapiches já apontavam claramente para a consolidação dessa tendência que, sem dúvida, se aproveita do vazio normativo e da falta de planejamento específico que caracterizam a gestão do patrimônio do centro antigo. Talvez, entretanto, não seja correto falar em falta de planejamento, como se verá em seguida.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame, ainda que superficial, dos projetos e intervenções aprovados ou realizados na área central da cidade de Salvador, a partir da década de 1990, mostra que a iniciativa privada, com o apoio dos governos estadual e municipal, tem planos muito claros para o desenvolvimento desse setor da cidade. O exame revela, em primeiro lugar que, ao lado do destino turístico, cultural e de lazer definido há mais de 40 anos para centro histórico na cidade alta, verifica-se agora a expansão desses usos para as áreas do porto, do Comércio, da encosta do Sodré e imediações da Praça Castro Alves e Rua Chile, onde o já mencionado cluster hoteleiro vem se implantando. Os projetos submetidos à aprovação nos últimos cinco anos mostram também uma tendência de implantação de usos residenciais e comerciais de alto nível na borda da baía, confirmando o desenvolvimento de um processo de gentrificação e substituição de população que já se anunciava no começo da década de 2000. Cabe ressaltar, nesse contexto, que a implantação de equipamentos culturais e de lazer nas imediações da Praça Castro Alves e Largo do Tesouro apoia essa tendência, o que, a despeito do seu caráter contraditório, se confirmou também no projeto da “Arena Castro Alves”, lançado pelo governo do Estado da Bahia em 2013.

Esta iniciativa, que foi descartada pelos impactos paisagísticos que poderia produzir, propunha a construção na encosta adjacente a esta praça, de uma espécie de teatro de arena descoberto com capacidade para cinco mil pessoas, destinada a shows musicais e outras encenações. À parte a má qualidade do projeto arquitetônico e o óbvio conflito sonoro com o uso habitacional e hoteleiro de luxo pretendido para esse setor, o equipamento, se fosse aprovado e construído, destruiria edificações antigas e ocuparia o espaço vazio da encosta por meio da inserção de uma massa de concreto de proporções consideráveis, apoiada, nas cotas mais baixas, numa estrutura de pilares em flagrante desacordo com as características da paisagem edificada deste local.

Em síntese, o exame das intervenções de maior porte que estão previstas, foram propostas ou executadas no centro antigo nos últimos anos, mostra, claramente, que um processo de retomada do setor por parte de usos residenciais e comerciais de características especulativas e articulados a usuários de alta renda está em curso e está sendo alimentado pela falta de regras específicas de uso e ocupação do solo e pelo vazio normativo existente em termos de critérios de preservação dos aspectos arquitetônicos, urbanísticos e paisagísticos

que são responsáveis pela declaração do setor como Patrimônio da Humanidade. Vários autores brasileiros já assinalaram o abandono do planejamento e de uma abordagem global e socialmente responsável da produção do espaço urbano, de em favor de projetos “estratégicos” de “regeneração” e de “requalificação urbana”, vinculados a uma apropriação das cidades de caráter empresarial e ao favorecimento da renda urbana e da reprodução do capital imobiliário (ver Arantes, Maricato e Veiner, 2000). Esta apropriação tem, como é sabido, na flexibilização e na desregulamentação de parâmetros urbanísticos um de seus principais pilares, o que, sem dúvida, ajuda a explicar, em Salvador, o sistemático descumprimento das disposições da Lei Nº 3.289/83 no que toca à elaboração dos parâmetros urbanísticos específicos exigidos para a Área de Proteção Cultural e Paisagística do centro histórico. Explica também o progressivo desaparecimento do Escritório Técnico de Licenças e Fiscalização, em termos de recursos humanos e financeiros, o que impediu o escritório de enfrentar esta tarefa e obrigou este importante mecanismo de gestão a funcionar precariamente e a operar com base em exames “caso a caso”, até o seu recente desaparecimento. Este desaparecimento não pode ser, obviamente, desvinculado dos eventuais conflitos do escritório com os interesses que presentemente redesenham o uso e a apropriação desse setor da cidade.

Abandonado pelas mesmas forças que induziram, com o apoio e a inépcia do poder público, o colapso urbanístico que hoje se verifica nas áreas de expansão da cidade, os bairros do centro antigo surgem agora como uma nova fronteira de exploração. Deve-se reconhecer, contudo, que a regulamentação urbanística e a normativa patrimonial, por si só, dificilmente solucionariam este problema. Mas poderiam, certamente, colocar alguns limites e, principalmente, poderiam fornecer uma base legal apropriada a partir da qual a sociedade possa agir em prol de um interesse público maior. Infelizmente, não temos essa base sequer visível no horizonte e, assim, parece que restarão à sociedade baiana apenas dois caminhos: torcer para que os operadores imobiliários sejam ou se tornem sensíveis à preservação dessa paisagem histórica, ou reagir, organizar e mobilizar as forças sociais que podem se colocar contra sua destruição. ■



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, Otilia:** Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otilia.; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia: *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p.11-74.
- BAHIA. Governo do Estado. Secretaria da Cultura:** *Escritório de Referência do Centro Antigo*. UNESCO. Centro Antigo de Salvador: Plano de Reabilitação Participativo. Salvador: Secretaria da Cultura: Fundação Pedro Calmon, 2010.
- GOTTSCHELL, Carlota de Souza e SANTANA, Mariely Cabral de (orgs.):** *Centro da cultura de Salvador*. Salvador: EDUFBA: SEI, 2006.
- GUERRA, Ana Clara Pitanga Diniz:** Fragmentos de época, de eventos e a Legislação do Solo Criado em Salvador–Bahia. 1996. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1996.
- IPHAN:** *Lista dos Bens Culturais Inscritos nos Livros do Tombo (1938-2012)*. Rio de Janeiro: DAF–IPHAN, 2013 (disponível em www.iphan.gov.br).
- SANT'ANNA, Marcia:** “El centro histórico de Salvador de Bahía: paisaje, espacio urbano y patrimonio”. In: CARRIÓN, Fernando (ed): *Centros Históricos de America Latina y el Caribe*. Quito–Equador: UNESCO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia/FLACSO-Ecuador, 2001, pp 177-197.
- SANT'ANNA, Marcia:** *A cidade- atração: a norma de preservação dos centros urbanos no Brasil dos anos 90*. Salvador: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da UFBA, 2004 (tese de doutorado).
- SANTOS NETO, Isaías de Carvalho:** *Centralidade urbana: espaço & lugar: esta questão na cidade do Salvador*. São Paulo: USP/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1991 (tese de doutorado).