

Salvador

patrimônio como insumo do turismo e do lazer urbano

Marcia Sant'Anna

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SANT'ANNA, M. Salvador: patrimônio como insumo do turismo e do lazer urbano. In: *A cidade-atração: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil dos anos 1990* [online]. Salvador: EDUFBA-PPG-AU FAUFBA, 2017, pp. 71-114. ISBN: 978-85-232-1871-3.
<https://doi.org/10.7476/9788523218713.0004>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Salvador: patrimônio como insumo do turismo e do lazer urbano

O centro da cidade de Salvador: preservação e desenvolvimento urbano na primeira metade do século XX

As primeiras transformações significativas no centro de Salvador ocorreram no final do século XIX, quando, por ocasião de um breve soerguimento da agroindústria baiana,¹ a cidade passou por um novo surto de crescimento. A implantação de serviços de transporte urbano permitiu a expansão da urbe para além das colinas que rodeiam o núcleo mais antigo e o surgimento de novos bairros. Em resposta ao crescimento das atividades comerciais no centro, à obsolescência e à manutenção cara dos antigos casarões coloniais, e em decorrência de uma nova mentalidade que alterou profundamente os hábitos de morar, as famílias abastadas que, até então, habitavam bairros centrais migraram em massa para os novos loteamentos abertos ao sul da cidade. A partir de então, a especialização terciária do centro foi crescente, com a cidade assumindo a forma de um aglomerado de bairros residenciais organizados em torno de uma forte

¹ Gerado por política de incentivos do governo e pela melhoria nos preços internacionais do açúcar e do cacau.

² Hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

centralidade, localizada na área correspondente ao núcleo fundado em 1549 e ao seu porto. Essa estrutura foi alterada nos anos 1960, quando os novos rumos tomados pela economia estadual começaram a transformá-la radicalmente.

Antes disso, durante toda a primeira metade do século XX, Salvador crescera pouco, já que refém de uma economia agroexportadora e sem indústrias modernas, constantemente em crise devido às flutuações dos preços internacionais. As reformas urbanas promovidas por J. J. Seabra, entre 1912 e 1916, e outras que pontuaram o centro da cidade até os anos 1930, resultaram da crescente importância adquirida pela área central na estrutura urbana e do fato de ser o principal polo terciário de toda uma região. (GOMES; FERNANDES, 1995, p. 47-58; SAMPAIO, 1999, p. 74-101) A modernização da cidade nesse período não decorreu de nenhuma grande transformação política ou econômica, mas constituiu uma primeira tentativa de mudança de imagem, destinada a superar um passado colonial ao mesmo tempo glorioso e fracassado.

Os melhoramentos urbanos de Seabra retificaram e alargaram algumas ruas do centro, mas não alteraram substancialmente a configuração da cidade colonial. A mutilação e a demolição de algumas antigas e valiosas construções, entretanto, suscitaram protestos da elite intelectual baiana e ensejaram as primeiras propostas de proteção do patrimônio urbano de que se tem notícia no país. Em 1917, Wanderley Pinho já propunha a instituição de uma comissão para proceder ao inventário do patrimônio histórico estadual, como forma de pôr um freio nessa sanha modernizadora. A demolição da Igreja da Sé, em 1933, para a passagem do bonde elétrico, aumentou as pressões sobre o poder público e deflagrou, a partir da criação, em 1937, do antigo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional,² as primeiras medidas efetivas de preservação da herança, simultaneamente admirada e desprezada, do período colonial.

Entre 1938 e 1945, cerca de 50 edifícios antigos foram tombados na área central de Salvador, marcando o início de uma progressiva incorporação do centro da cidade ao patrimônio histórico nacional. O grande número de prédios tombados e a proximidade entre eles fizeram com que, já no final dos anos 1930, as disposições legais relativas à proteção de sua ambiência funcionassem como um obstáculo à expansão e à modernização total do centro, o que, sem dúvida, contribuiu para aprofundar a marginalização de alguns setores em relação à dinâmica terciária

em curso. Correspondentes às áreas em torno da Sé e do Terreiro de Jesus, esses setores, entretanto, já estavam em decadência desde a saída das famílias ricas da área central, e o tombamento, portanto, apenas se sobrepôs a uma situação de deterioração existente.

A decadência das lavouras de açúcar e fumo e os altos e baixos do preço do cacau não permitiam a geração de capital excedente para investimentos em indústrias, ficando o capital em circulação absorvido por atividades financeiras especulativas e pelo comércio. (SAMPAIO, 1999, p. 78-88) O almejado desenvolvimento industrial baiano esteve, desde então, à mercê da atração de capitais externos e de políticas de incentivo do governo central que não se materializavam, pois todos os esforços nesse sentido estavam dirigidos para o Sudeste. Mesmo assim, o primeiro plano urbanístico delineado para a capital, em 1943, preparava a cidade para a inevitável industrialização.

O Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador – EPUCS propôs um desenho radioconcêntrico que tomava a área central como polo irradiador de um sistema de grandes avenidas, ao longo dos vales, com vistas à articulação das várias zonas da cidade ao centro. (SANTOS NETO, 1991, p. 47-49) Em consonância com o ideário do movimento moderno, seriam preservados nesta área apenas os monumentos e edifícios mais importantes, propondo-se a transformação de grande parte da malha viária e do tecido urbano antigo para a construção de uma Estação Central de Tráfego. Embora não tenha sido implantado, o plano do EPUCS (que foi, mais tarde, parcialmente aproveitado) informa claramente sobre a importância e o protagonismo exercido pelo centro na estrutura da cidade. Como bem observou Milton Santos, até os anos 1950, Salvador tinha um “centro monopólico”, que concentrava todas as funções urbanas mais importantes da cidade e também da região. (SANTOS, M., 1959)

Sob o impacto do surto de industrialização deflagrado na década de 1950, as pressões para a expansão do centro ao norte, onde se encontrava a maior parte dos monumentos protegidos, levaram o IPHAN a rever sua antiga atuação pontual, em favor de uma preservação urbana mais larga. Em 1959, a proteção do tombamento foi estendida aos conjuntos arquitetônicos mais preservados existentes nos subdistritos da Sé, do Passo e da Conceição da Praia, bem como nos bairros da Saúde e Palma, tombando-se ainda o sítio do Dique do Tororó.

A ideia de centro histórico em Salvador começou, assim, a ser construída quando o centro da cidade estava em seu apogeu, pressionado para expandir-se e verticalizar-se. Em razão dessas pressões e das limitações construtivas impostas pelo tombamento, o processo de abandono das velhas edificações aguçou-se nos setores protegidos, iniciando-se também um movimento crescente de transferência de recursos para outras áreas da cidade – movimento que, ainda que por razões diversas, foi também, como se verá em seguida, incentivado pelo planejamento urbano e regional.

Industrialização e formação de novas centralidades

A industrialização sonhada pelas elites baianas dos anos 1940 e pelos técnicos do EPUCS só começou a ser viabilizada no final dos anos 1950, com a instalação da Petrobrás no município de Simões Filho. Em seguida, nos anos 1960 e 70, consolidou-se com as implantações do Centro Industrial de Aratu e do Polo Petroquímico de Camaçari. A atividade industrial atraiu e concentrou uma grande massa de investimentos e renda na região metropolitana de Salvador, mudando o perfil tradicional da economia do estado e forçando a reordenação do território da cidade e de sua região. Alavancada por incentivos públicos, essa industrialização baiana tardia inseriu-se numa política nacional de desenvolvimento do Nordeste, no âmbito da qual o estado, em função das articulações de sua oligarquia política com o governo central, foi o mais beneficiado.

É importante ressaltar que a ocupação industrial da região em torno de Salvador foi planejada de modo a se criar núcleos autônomos e autossuficientes, com o objetivo de beneficiar a capital e preservar seu território dos inconvenientes da industrialização, como ocorrido nas metrópoles do Sudeste. (SAMPAIO, 1999, p. 111-199) Estabeleceu-se para a cidade o papel de centro de turismo e lazer, ancorado num terciário forte, como forma de se aproveitar ao máximo seus recursos naturais e patrimoniais e de promover sua integração nos circuitos nacional e internacional. A partir de então, o planejamento municipal e as ações do Governo do Estado buscaram incorporar essas diretrizes. Os núcleos industriais projetados e implantados na região metropolitana não lograram, entretanto, a autonomia ou a autossuficiência planejada em relação

à capital, nem tampouco conseguiram fixar grande parte da população empregada, que permaneceu residindo maciçamente em Salvador. A cidade sofreu, assim, os impactos da industrialização que se queria evitar, ou seja, atração de grande contingente populacional, crescimento acelerado e inchamento da periferia.

Como consequência desse processo e da generalização do uso do automóvel, Salvador teve seu território completamente reordenado e expandido. O surgimento de subcentros e de novas zonas residenciais, comerciais e administrativas mudou a configuração da cidade, fazendo-a adquirir a estrutura policêntrica com que chegou aos anos 1990 (Mapa 1). O sistema de avenidas de vale proposto pelo EPUCS foi parcialmente executado, a partir da década de 1960, o que, juntamente com a privatização de terras públicas (GOMES; FERNANDES, 1995, p. 50), impulsionou a expansão urbana em direção aos novos vetores próximos à orla do Atlântico. O crescimento da cidade na direção desses novos vetores de expansão foi também favorecido pela transferência do Centro Administrativo do Estado da Bahia para essa zona, bem como pela mudança da estação rodoviária para o vale do Camarajipe. (AZEVEDO, 1984, p. 223) Nesta zona, com a implantação do novo complexo viário de acesso à cidade e do *Shopping Iguatemi* (hoje *Shopping da Bahia*), surgiu uma nova centralidade, que, contemplada na legislação urbanística com um padrão de parcelamento e uso do solo adequado a grandes empreendimentos, logo se firmou como alternativa ao congestionado centro antigo. Outras nucleações terciárias, como as da Calçada, Barra, Liberdade e Água de Meninos, foram também favorecidas com maiores índices de aproveitamento do solo como forma de desafogar a área central. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, elaborado em 1975, mas efetivado apenas em 1985, já estabelecia para a cidade uma estrutura polinuclear, na qual destinava-se à centralidade surgida no vale do Camarajipe um importante papel. (CARVALHO, 1997, p. 30-52)

Nos anos 1970, o centro antigo – cada vez mais um “centro histórico” – ainda era o principal polo de atividades da cidade, mas já se encontrava em pleno processo de esvaziamento, em decorrência das novas centralidades e dos novos vetores de expansão da cidade. Reestruturou-se, entretanto, conforme a intensidade do impacto desse deslocamento de funções em suas diversas áreas. De um modo geral, no começo, as mudanças ocorreram mais intensamente na

Cidade Alta, (GOMES; FERNANDES, 1995, p. 49) nas imediações da Ajuda e da Rua Chile, onde se concentravam funções administrativas e um comércio varejista fino, que logo migrou para os subcentros da Barra e do Iguatemi, por estarem mais próximos das zonas residenciais de classe média alta. Em seu lugar foi, aos poucos, se instalando um varejo voltado para o atendimento das camadas mais pobres da população, o que fez com que esses setores assumissem um perfil semelhante ao existente nas áreas de comércio popular da Baixa dos Sapateiros e do Taboão (Mapa 2). A zona do Comércio, na Cidade Baixa, tradicional área de concentração de atividades exportadoras, atacadistas e financeiras, não sofreu grande impacto nesse momento, pois, de início, foram deslocadas apenas atividades administrativas e as comerciais ligadas ao apoio das zonas residenciais em expansão. Contribuiu também para a imunidade inicial do Comércio ao processo de fragmentação do centro o fato de estar fora do alcance das limitações construtivas das áreas protegidas da Cidade Alta, o que lhe permitiu uma expansão vertical que preservou sua hegemonia como polo financeiro e de negócios até os anos 1990. Nessa altura, contudo, atraídas pela crescente dinâmica imobiliária do novo centro da região do antigo Iguatemi, as instituições financeiras também para lá migraram.

Nos conjuntos tombados ao norte do centro, que vinham em contínuo processo de deterioração desde a saída dos segmentos de alta renda no final do século XIX, a situação agravou-se, pois a fuga de funções administrativas e comerciais esvaziou as áreas mais dinâmicas e economicamente fortes em suas imediações. Entretanto, no destino turístico e terciário traçado para Salvador havia lugar para essas áreas, e, assim, no momento em que os vetores mais importantes de expansão, investimentos e crescimento da cidade deslocavam-se para outra direção, foram concebidos os primeiros planos e programas com vistas à recuperação econômica e social do núcleo histórico.

Turismo e patrimônio

O primeiro plano de refuncionalização da área mais degradada do centro antigo surgiu no final dos anos 1960, no mesmo momento em que, em decorrência da política nacional de incentivos para o setor, se implantava toda uma estrutura pública para o desenvolvimento do turismo na Bahia. Calcado em sol, praia, patrimônio e cultura popular, o produto turístico “Salvador-Bahia”, cuja concepção geral ainda perdura, se concretiza, desde então, pela promoção de lugares de representação e de encontro com uma Bahia idealizada, alegre, colorida e festeira, cuja invenção pela indústria cultural e pelos meios de comunicação de massa data também dessa época. No centro antigo, o Pelourinho foi sempre visto e projetado como um desses lugares. A aliança entre turismo e patrimônio na Bahia, portanto, não é recente. Ela está no cerne da vocação econômica traçada para Salvador pela política de desenvolvimento industrial do estado, fez parte dos investimentos do Programa de Cidades Históricas no Pelourinho, durante os anos 1970, e também do discurso inaugural da EMBRATUR.³

Em decorrência, ainda, do sucesso nacional de artistas baianos como Caetano Veloso, Gilberto Gil, Gal Costa e Maria Bethânia, e das telenovelas ambientadas na região, o turismo na Bahia experimentou significativo crescimento entre 1971 e 1975. No final dos anos 1970, contudo, em função de uma conjuntura econômica nacional desfavorável e da saturação deste destino no mercado interno, já se verificava acentuada redução no fluxo de visitantes em Salvador. A Bahia saía de moda, o que levou o Governo do Estado a definir nova estratégia baseada no aumento da oferta turística, no incremento do fluxo internacional e no maior aproveitamento dos recursos turísticos do interior. Essa política teve relativo êxito até 1986, quando se começou a registrar progressiva queda nos indicadores, devido ao aprofundamento da crise econômica, à aceleração inflacionária, à deterioração da ação estatal e à carência de recursos para investimento no produto “Salvador – Bahia”, fosse para sua renovação ou preservação, fosse para a criação de novos atrativos. (SILVA, 1991, p. 194-213) No período de 1986 a 1990, a política estadual de turismo sofreu, pela primeira vez, descontinuidade, dispersão institucional e baixo investimento, mas, a partir de 1991, o esforço foi retomado, com investimentos em publicidade e melhoria dos

3 Empresa Brasileira de Turismo, criada nos anos 1960, é o organismo federal responsável pela política nacional de turismo. O Programa de Cidades Históricas – PCH foi criado pelo Governo Federal, em 1973, para a realização de investimentos públicos em áreas urbanas tombadas, com vistas ao seu aproveitamento econômico através do turismo.

- 4 Considera-se aqui o fluxo hoteleiro e extra-hoteleiro, com base em pesquisa de turismo receptivo, apesar dos questionamentos a esse tipo de avaliação, que aceleraria artificialmente o fluxo global, na medida em que incluiria os que vieram por rodovia e os que ficaram hospedados em lugares de difícil avaliação.
- 5 O tempo de permanência do turista também aumentou muito pouco, saindo de 3,5 dias, em 1991, para 3,7 dias, em 2000. Ver também Mendonça (2002) e Empresa de Turismo da Bahia (2001a).
- 6 A Argentina é um importante país emissor de turistas para a Bahia.

serviços turísticos, e com a captação de recursos nacionais e estrangeiros para aplicação em equipamentos de hotelaria e lazer. Foi realizado grande volume de investimentos públicos em infraestrutura, inicialmente com recursos do estado, e, a partir de 1995, com recursos do BNDES e do BID, por intermédio do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste – PRODETUR.

A estratégia do governo para incremento do turismo, durante os anos 1990, pautou-se na criação de novos produtos e novos destinos, mediante investimentos nos litorais Norte e Sul de Salvador; na renovação do Pelourinho; na criação de equipamentos do tipo *resort* para concorrência com destinos internacionais, como Cancún; e no relançamento do “produto Bahia” por meio da criação de um “cluster de entretenimento”, que buscava aliar cultura, turismo e lazer com vistas ao atendimento segmentado do mercado e à atração de turistas nacionais e internacionais de poder aquisitivo mais elevado.

Apesar de todos esses investimentos, nos quais se incluem os realizados no centro histórico de Salvador, os indicadores não registraram um grande desempenho ou modificação no comportamento geral da atividade turística no estado da Bahia, ou em Salvador, durante os anos 1990. Embora o fluxo global de turistas estrangeiros e nacionais tenha crescido,⁴ em comparação com os números registrados na década anterior, o crescimento não foi tão expressivo. A média dos anos 1990 ficou apenas ligeiramente superior aos números de 1986 e a participação relativa de turistas estrangeiros no fluxo de visitantes permaneceu estagnada (Tabelas 1 e 2).⁵

Nos primeiros anos do século XXI, essa estagnação nos números do turismo permaneceu e foi agravada por uma tendência mundial de queda. Mesmo com a desvalorização do real frente ao dólar, em razão da escalada do terrorismo, a partir de 2001; da ameaça de “apagão” no Brasil; e do agravamento da crise econômica na Argentina,⁶ o fluxo de turistas estrangeiros, no primeiro semestre de 2002, caiu 33,8% em relação ao mesmo período em 2001. Embora o fluxo nacional tenha crescido 2,7% nesse período, o desempenho, diante da retração do fluxo internacional, não modificou o quadro geral de estagnação. (BORGES, 2002, p. 135-140)

Os números relativos à receita gerada pelo turismo na Bahia, durante os anos 1990, tampouco foram animadores. O gasto diário médio se manteve mais

ou menos o mesmo ao longo da década, o que mostra também uma situação de estagnação nesse indicador.⁷ Segundo dados da Bahiatursa (EMPRESA DE TURISMO DA BAHIA, 2001a), a receita total do turismo na Bahia cresceu de modo constante até 1996, mas caiu progressivamente desde aquele ano até 2000, o que demonstra que o gasto do turista não cresceu de modo correspondente ao crescimento do fluxo (Tabela 3). O estado, contudo, melhorou sua posição no cenário turístico nacional, com Salvador saindo do 7º para o 4º lugar no *ranking* das cidades mais visitadas por turistas estrangeiros, atrás apenas do Rio de Janeiro, Florianópolis e São Paulo. (EMBRATUR, [2002?])

Nos anos 1990, os números do turismo baiano, considerando-se Salvador como o principal polo de atração, mostram, em suma, que os investimentos realizados no período reverteram a tendência de declínio registrada na segunda metade dos anos 1980, mas não foram capazes de mudar significativamente nem a progressão do fluxo turístico, nem o perfil do visitante do estado. Este continuou sendo um turista proveniente do Sudeste do país (a maioria de São Paulo), de classe média, e que, em grande parte, veio motivado pelas belezas naturais da terra. (EMPRESA DE TURISMO DA BAHIA, 2001b)⁸ O fluxo de turistas estrangeiros, como visto, permaneceu estacionado em números próximos aos dos anos 1980, refletindo um problema que não é somente da Bahia, mas de todo o Brasil. Entre 1992 e 2002, o país recebeu, em média, apenas 3,3 milhões de turistas estrangeiros por ano, o que representou 0,54 % do fluxo mundial, (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2002)⁹ ficando atrás da Argentina e do México, (MENDONÇA, 2002) e muito aquém do desempenho de países como França e Espanha, que receberam no período, respectivamente, uma média de 70 e 40 milhões de turistas por ano.

A verdade é que, tanto no Brasil como na Bahia, o turismo encontrou, no período em foco, dificuldades para transformar-se numa atividade de peso na economia, em decorrência de conjuntura econômica permanentemente frágil; do nível muito baixo de distribuição de renda; de problemas ligados à pobreza e à violência urbana; da carência de um empresariado dinâmico, atuante e disposto a investir sem subsídios públicos, além da política nacional para o setor, que, entre outras falhas, não investia adequadamente na imagem do país. Além disso, os destinos turísticos internacionais baseados em atributos como sol, praia

7 O crescimento anual da receita gerada pelo turismo no estado foi ligeiramente menor que o crescimento anual do fluxo turístico, com um aumento de 8,5% para o fluxo e de 8,2% para a receita. (MENDONÇA, 2002, p. 15)

8 Pesquisa de demanda turística da Bahiatursa, de 2001, registrou que, apesar da recuperação do Pelourinho, 99% dos turistas vieram motivados por atrativos naturais.

9 Nos anos 1980, o país também teve uma participação que pode ser definida como insignificante no turismo mundial, abocanhando apenas 1,7% do faturamento global do setor. Em 1988, essa participação caiu para 0,8% e o país recebeu apenas 0,3% do fluxo de turistas estrangeiros no final daquela década. (SILVA, 1991, p. 189)

e patrimônio eram (e continuam sendo) numerosos e muitos deles, localizados mais próximos dos grandes países emissores. Somando-se a isso os altos preços das passagens que eram cobrados pelas companhias aéreas brasileiras e a falta de voos internacionais regulares e diretos para os destinos do Nordeste, se compreende por que complexos turísticos como Sauípe, no litoral Norte de Salvador, e empreendimentos turístico-comerciais como o novo Pelourinho passaram dificuldades nos anos 1990 e 2000.

De todo modo, e apesar desse desempenho não muito encorajador, o turismo foi, desde os anos 70, a grande esperança de desenvolvimento, dinamização e valorização econômica das áreas históricas do estado da Bahia. As políticas e programas de revitalização do centro tradicional da cidade, iniciadas no final dos anos 1960, ilustram bem esse percurso.

Os projetos de revitalização do Centro Histórico nos anos 1970 e 1980

A nova política de preservação traçada pelo Governo Federal com o apoio dos governos dos estados do Nordeste, no final da década de 1960, tinha como objetivo central o desenvolvimento econômico da região mediante o aproveitamento turístico do seu patrimônio histórico e natural. A expansão da classe média, promovida pela aceleração da industrialização, e o incremento da rede rodoviária do país animaram essas projeções que, ademais, encontravam suporte no discurso de agências internacionais ligadas ao patrimônio e ao desenvolvimento. As Normas de Quito, resultantes de encontro promovido pela Organização dos Estados Americanos em 1967, sacramentaram a ideia de que o turismo cultural era a saída para a reversão do quadro de deterioração física e depressão econômica vigente nas cidades históricas da América Latina. (AZEVEDO, 2001, p. 303-305)

A política internacional então preconizada, e logo assumida pelo governo brasileiro, foi perfeitamente ao encontro da vocação determinada para Salvador pelo planejamento regional. Para as áreas tombadas no centro da cidade foi recomendada, pela UNESCO, a criação de uma fundação pública para gerir e coordenar as operações de um plano de revitalização e valorização, o que resultou,

em 1967, na criação da Fundação do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia.¹⁰ A fim de colocar em prática as novas diretrizes e captar recursos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, a fundação elaborou, em 1969, o “Plano Geral de Recuperação da Área do Pelourinho”, o primeiro de uma série de projetos de refuncionalização da área preservada do centro para uso turístico e reanimação do setor terciário. (FUNDAÇÃO DO PATRIMÔNIO ARTÍSTICO E CULTURAL DA BAHIA, 1970)

O plano de 1969 propunha remover a população pobre e destinar os imóveis para usos turísticos, comerciais e de serviços, capazes de dinamizar economicamente os bairros do Maciel e do Pelourinho, os quais constituíam, há muito tempo, os focos de maior deterioração física do centro antigo. A população da área era vista então como um entrave ao sucesso de um plano de revitalização. A concentração de prostitutas no Maciel, por exemplo, era uma fonte de pressões e problemas para os governantes, pois a cidade reclamava e os jornais da época estavam em franca campanha para a retirada do meretrício dessa área muito próxima do então movimentado terminal de ônibus da Praça da Sé. (BAHIA, 1997, p. 25-27) Assim, os primeiros planos de recuperação das áreas protegidas do centro tinham como objetivo integrá-las à dinâmica do turismo e também “limpá-las” de uma população julgada incompatível com o centro da cidade e com qualquer projeto de valorização. Previa-se financiamento da prefeitura para aquisição de casa própria apenas para aqueles que concordassem em sair do bairro, e já se cogitava o uso de indenizações para os que não preenchessem os requisitos financeiros.

Em termos de intervenção física, o plano de 1969 apoiava-se na concepção ambiental de patrimônio instituída pela Carta de Veneza (1964), que considera o monumento histórico inseparável do seu meio. Propunha-se então a restauração dos edifícios mais importantes, o agenciamento de praças e ruas, e a recuperação dos imóveis do conjunto. Propunham-se ainda intervenções no interior dos quarteirões para a criação de áreas livres para ajardinamento e implantação de serviços higiênicos, dotando-os de espaços de uso comum semelhantes às quadras residenciais modernistas. (FUNDAÇÃO DO PATRIMÔNIO ARTÍSTICO E CULTURAL DA BAHIA, 1970, p. 22) A ideia era também motivada pela mesma vontade de “limpeza” social, pois os miolos dos quarteirões do centro histórico

¹⁰ A criação da antiga fundação, hoje Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia – IPAC, foi recomendada por Michel Parent, Inspetor Principal dos Monumentos Franceses, quando de sua missão ao Brasil, em 1966 e 67, para assessorar o IPHAN na montagem de uma nova política de preservação e gestão do patrimônio urbano brasileiro. (SANT’ANNA, 2014, p. 207-210)

¹¹ Ver Projeto de Restauração, Conservação e Adaptação do Quarteirão 10 do Maciel.

eram ocupados por serviços e cômodos de aluguel típicos dos cortiços. Embora não implantada naquele momento, a transformação do miolo dos quarteirões em espaços de uso comum permaneceu como uma solução adequada, tendo sido adotada em projetos subsequentes, a exemplo do proposto para um quarteirão do Maciel em 1979. (FUNDAÇÃO DO PATRIMÔNIO ARTÍSTICO E CULTURAL DA BAHIA, 1979)¹¹

As primeiras iniciativas de “revitalização” do centro histórico ocorreram, portanto, quando a cidade assumia uma nova configuração e deixava de estar polarizada em torno do centro antigo. Surgiram também, como visto, quando se estabelecia para Salvador o papel de polo turístico e terciário do estado, e quando o turismo era definido pelas agências de desenvolvimento nacionais e internacionais como a panaceia para a solução dos problemas do patrimônio histórico, e sua principal esperança de desenvolvimento econômico e social. Relacionam-se a esse contexto, configurado entre o final dos anos 1960 e o princípio dos 70, as duas vertentes de atuação, às vezes complementares, às vezes contraditórias, que caracterizarão a atuação do poder público na área protegida do centro da cidade: a que vislumbrava, numa perspectiva de reforço da área central, o desenvolvimento do turismo e de outras atividades terciárias como saída para o seu quadro de esvaziamento e desvalorização; e a que investia no desenvolvimento social da população residente como base para a formação de um bairro residencial, no qual o turismo atuaria como fonte de atividade e emprego. Embora os projetos vinculados a uma ou outra vertente jamais tenham obtido os resultados esperados, sempre houve mais recursos e atenção para os vinculados à especialização turística e terciária do setor.

O plano delineado em 1969 nunca foi completamente executado, mas ao longo dos anos 1970, com recursos do Tesouro Estadual, da EMBRATUR e do Programa de Cidades Históricas, foram realizadas obras de restauração em alguns monumentos destacados; na adaptação de imóveis para a implantação de equipamentos turísticos e instituições públicas; e na recuperação de fachadas ao longo da Rua Alfredo Brito, no Largo do Pelourinho e na Ladeira do Carmo, formando-se uma espécie de “corredor turístico” onde se podia transitar sem muito contato com a pobreza do entorno. Os investimentos em habitação e desenvolvimento social da população local, por seu turno, seguiam sendo feitos, mas com muita

dificuldade, já que o PCH relutava em investir nesse tipo de projeto, e a renda da população não permitia ao governo pleitear financiamentos ao antigo Banco Nacional de Habitação. Apesar de, em Olinda, se ter desenvolvido uma bem-sucedida experiência-piloto que contornou este problema, em Salvador, nada foi tentado nesse sentido.¹² O fato é que os projetos habitacionais no centro antigo se fundamentavam numa política assistencialista e de caráter demagógico, que não criava mecanismos reais de promoção social mediante, por exemplo, a aquisição de moradia. Ao lado disso, protegiam os interesses dos proprietários de imóveis da área, os quais, sem pressão contrária, continuavam deixando com o Estado a responsabilidade da conservação dos casarões. Essa atitude paternalista do governo estadual ajudou a sedimentar junto aos proprietários, como se verá adiante, uma cultura de não investimento, ancorada na espera de uma próxima intervenção estatal.

O fim do Programa de Cidades Históricas nos anos 1980 e a crise econômica que se instalou no país naquela década diminuíram, consideravelmente, as perspectivas de melhoria das áreas deterioradas do centro, mesmo no que diz respeito aos projetos turísticos. Nesse período, entretanto, foram realizados estudos para a ampliação da área protegida, com vistas à sua declaração como Patrimônio da Humanidade pela UNESCO, sendo finalmente delimitado, em 1984, o Centro Histórico de Salvador (Mapa 3). A área ampliada incluiu os conjuntos tombados pelo IPHAN em 1959, o núcleo correspondente à cidade murada de Tomé de Souza, ao Sul, e, ao Norte, os bairros residenciais de Santo Antônio Além do Carmo e Perdões.

A preservação do centro histórico de Salvador, no plano local, sempre foi conduzida pelo governo estadual, por meio do órgão especialmente criado para esse fim em 1967. A não ser por uma pequena participação no primeiro plano de recuperação do Pelourinho em 1969, a Prefeitura Municipal de Salvador não se envolveu no processo até meados dos anos 1980. A legislação urbanística municipal, por exemplo, só começou a conter disposições para a preservação do patrimônio histórico do centro a partir de 1972, e somente em 1983 passou a conferir à área um tratamento de centro histórico por meio da Lei Municipal nº 3.289/83. Esta lei, que criou a Área de Proteção Cultural e Paisagística do Centro, englobou os conjuntos tombados em 1959, a área que resultou da

¹² A Prefeitura de Olinda, em 1983, deu garantias ao BNH e assumiu o empréstimo, repassando os recursos através de promissórias aos moradores que não preenchiam os requisitos do banco para endividamento. O índice de inadimplência foi considerado baixo, mas a experiência não se desenvolveu por causa da extinção do BNH. (SANT'ANNA, 2014, p. 279-284)

13 Decreto Municipal nº 7.838/87.

14 Lei nº 7.505, de 2 de Julho de 1986, que introduziu no país a possibilidade de se abater do imposto de renda devido investimentos em projetos culturais ou artísticos.

ampliação desses tombamentos em 1984 e uma grande zona de proteção em torno dela, tornando protegido, sob regime urbanístico específico, quase todo o território da Região Administrativa I, que corresponde à área central da cidade (Mapa 03). Nos anos 1980, como visto, o centro antigo já não era mais a única centralidade importante de Salvador, mas seu valor simbólico e como referência urbana continuava grande, o que ensejou essa proteção municipal e, nas eleições municipais de 1985, sua exploração como um dos eixos da campanha eleitoral. (VIEIRA, 2000, p. 169-171)

O Programa Especial de Recuperação dos Sítios Históricos da Cidade do Salvador, o primeiro elaborado exclusivamente pelo município em 1986, como resposta a promessas de campanha, propunha para o centro histórico a função de ponto de encontro, trabalho, moradia e lazer para a população da cidade. (FUNDAÇÃO GREGÓRIO DE MATTOS, 1987) Os imóveis seriam recuperados mediante o uso de elementos pré-fabricados, após a identificação dos proprietários e a efetivação de compra ou desapropriação. Os recursos viriam de um fundo municipal criado especialmente para este fim,¹³ que operaria com doações de fundações, empresas e governos estrangeiros contemplados com incentivos fiscais previstos na antiga Lei Sarney.¹⁴ Com o objetivo de estimular proprietários e a iniciativa privada a investir no centro histórico, foram também promulgadas as Leis Municipais nº 3.805/87 e 3.813/87, que, respectivamente, instituíram a Transferência do Direito de Construir para fins de preservação de áreas de interesse patrimonial, e a isenção de impostos municipais para os que investissem na recuperação de imóveis protegidos.

A Lei nº 3.805/87 marca, em Salvador, a primeira tentativa governamental de criar mais-valia para o patrimônio edificado, vinculando-o a vantagens imobiliárias resultantes da flexibilização de parâmetros urbanísticos, com vistas a conferir-lhe um valor mensurável e utilizável no mercado. Marca ainda o início da utilização do patrimônio pela municipalidade como justificativa para a modificação desses índices sem a necessária aprovação legislativa, expediente que atingiu seu ápice com a Lei nº 3.993/89, também conhecida como “Lei da Contrapartida”. Esta lei permitia ao Executivo municipal receber recursos em espécie para investimento nos sítios históricos da cidade, em troca da definição de parâmetros mais permisivos em áreas que fossem objeto de novos planos urbanísticos.

Em Salvador, por força do tombamento de uma grande área para a qual não foram instituídos parâmetros urbanísticos voltados para sua renovação, a transferência de um direito de construir, em rigor, inexistente, transformou-se na possibilidade de se autorizar a modificação de índices urbanísticos em outras áreas, mediante a doação à prefeitura de imóveis localizados no centro histórico. Com isso, o município esperava diminuir os custos de desapropriação e atrair o interesse do setor privado para a área. Contudo, não houve, à época, interesse do mercado imobiliário no uso desse dispositivo e nem do artifício criado pela Lei da Contrapartida. (GUERRA, 1996) Da maneira como foram concebidos em Salvador, ao invés de gerar mais-valia para o patrimônio, esses dispositivos funcionaram como fator de elevação do preço do solo nas áreas passíveis de alteração de parâmetros, o que esfriou o interesse do mercado. Ao lado disso, as reações populares contrárias levaram à revogação da Lei da Contrapartida em 1993.

O programa municipal elaborado em 1986 foi o primeiro a utilizar os meios de comunicação de massa para alavancar a recuperação do centro histórico e auferir ganhos políticos por meio de campanhas publicitárias. Entretanto, apesar dos recursos de marketing e dos instrumentos de captação de recursos postos em prática, não se conseguiu reunir fundos suficientes para a execução de todo o plano. Apenas alguns projetos considerados estratégicos foram executados, como as obras de complementação da infraestrutura em rede na área do Maciel/Pelourinho; a estabilização de ruínas; a restauração de imóveis na Ladeira da Misericórdia; a instalação das Casas do Benin e do Olodum, no Pelourinho; e a reativação do Cine Guarani. Além dessas ações, o retorno da sede da prefeitura para o centro da cidade constituiu, talvez, o gesto mais importante então realizado no sentido do reforço da centralidade abalada do núcleo antigo.

A revitalização comercial do centro e os últimos impactos do deslocamento de funções

Nos anos 1980, enquanto se aprofundava a deterioração do setor mais importante do centro histórico, algumas áreas comerciais do centro que, nos anos 1970, haviam entrado em processo de reestruturação, começaram a se recuperar.

Contribuiu para essa recuperação a implantação da Estação de Transbordo da Lapa, em 1982, em substituição ao antigo terminal da Praça da Sé. (HEINONEN, 2000, p. 53) A estação, localizada próxima à Avenida Joana Angélica e à Praça da Piedade, fez com que, em trechos dos bairros dos Barris e do Tororó, e na Avenida Sete de Setembro, se desenvolvesse um agitado comércio popular (Foto 01), que se tornou responsável, em grande parte, pela manutenção da dinâmica comercial do centro antigo, ao longo dos anos 1980 e 90, como importante polo de atração de atividades. (CARVALHO, 1997; FRANCO, 1995, p. 31-46) Em 1985, aproveitando-se o poder de consumo da grande massa usuária da Estação da Lapa, foi inaugurado o *Shopping Piedade*, o primeiro da cidade voltado para uma clientela popular. O sucesso comercial desse empreendimento foi tamanho que, em sua esteira, outros dois surgiram na área central com esse mesmo perfil: o *Shopping da Baixa dos Sapateiros*, por volta de 1993, e o *Shopping Lapa* (Foto 2), em 1996 (Mapa 2).

Os *shoppings* populares reforçaram a centralidade comercial do núcleo antigo, tornando-a mais competitiva no conjunto da cidade e redistribuindo espacialmente o varejo segundo dois polos principais: o da Pituba e Iguatemi, voltado para uma clientela de classe média alta, e o do centro, voltado para a população de renda média baixa e baixa. As demais nucleações comerciais da cidade – Mares e Calçada, Liberdade, Barra e Itapuã – mantiveram características de comércio especializado ou de bairro, em contraste com a diversidade e a heterogeneidade encontradas nos núcleos comerciais do centro novo e do centro antigo.

Apesar das ações governamentais que, a partir dos anos 1960, provocaram e aceleraram o esvaziamento funcional do centro antigo, este chegou aos anos 1990 com um significativo dinamismo econômico. (FRANCO, 1995, p. 31-46) Comparando-se a concentração e especialização funcional, os fluxos de transporte e o valor imobiliário no centro tradicional e na zona do antigo Iguatemi, verificou-se que, na primeira metade dos anos 1990, o centro constituía ainda o principal núcleo comercial da cidade, com três vezes o volume registrado de estabelecimentos, empregos e viagens. (CARVALHO, 1997, p. 61-111) Contudo, a evolução dos dados relativos à arrecadação de ICMS mostra que as empresas sediadas na zona da Pituba e do Iguatemi, embora em menor número, tinham faturamento superior às da área central. De fato, conforme dados da Secretaria

da Fazenda do Estado da Bahia, a arrecadação no centro antigo apresentou queda entre 1985 e 1993, com recuperação no período até 1998, sem, contudo, retornar aos índices de 1985 (Tabela 4). Em contrapartida, a zona do Iguatemi apresentou, no mesmo período, um crescimento grande e constante, ultrapassando largamente, em 1998, a arrecadação da zona de São Pedro, a mais dinâmica do centro. Segundo Heinenon (2000, p. 74), os dados mostram, claramente, “o deslocamento do ponto de gravidade comercial da cidade em direção à zona do Iguatemi e a consolidação do novo centro”.

Embora a Avenida Sete ainda fosse um ponto de compras importante para a população de menores ingressos, o esvaziamento do comércio varejista nessa área e, especialmente, na Baixa dos Sapateiros, no início dos anos 2000, era patente. Em 2002, diversas lojas estavam fechadas na Baixa dos Sapateiros e a crise também era visível na Av. Sete, na Liberdade e na Calçada. Essa retração espelhou, sem dúvida, a perda de dinâmica do varejo em todo o estado – onde o fechamento de empresas, entre 1998 e 2000, aumentou 40% – e, certamente, decorreu das altas taxas de desemprego da cidade e da perda geral de poder aquisitivo da população. (NASCIMENTO, 2002, p. 71-84) Relacionou-se também à concentração do varejo nos *shoppings* próximos à Estação da Lapa e à perda geral de dinâmica do centro antigo, acentuada a partir da segunda metade dos anos 1990 com a progressiva fuga de atividades da área do Comércio. A saída em massa das instituições financeiras ali sediadas para a área do antigo Iguatemi deixou o setor esvaziado e sem função clara na estrutura urbana.

De acordo com levantamento feito pela Associação de Empresários do Comércio – AECOM, em 2002, 89 prédios e lojas encontravam-se fechados ou abandonados no Comércio. (FONSÊCA, 2003, p. 3)¹⁵ Levantamento da Prefeitura Municipal de Salvador apontou, por sua vez, 113 imóveis em estado precário de conservação. A importância do patrimônio imobiliário concentrado no Comércio, entretanto, engajou o município, proprietários e empresários com interesses no setor na busca de soluções. Como se detalhará adiante, a partir de 2000, intervenções de requalificação de espaços públicos foram aí realizadas e projetos para a melhoria da acessibilidade e introdução da função habitacional foram propostos (Foto 3 e Apêndices A e B). Além disso, a Lei Municipal nº 6.064, de 28/12/2001, a fim de favorecer o investimento privado na área central e estancar o esvaziamento

¹⁵ “Nobre ou pobre, o Comércio resiste”, reportagem de Adilson Fonsêca, 23 jul. 2003, Caderno Local.

¹⁶ Ver artigos 6º, 7º e 8º da Lei nº 6.064/01.

do Comércio, isentou de taxas de licenciamento e impostos municipais os imóveis localizados nos setores deteriorados da Região Administrativa I que fossem objeto de intervenção para uso habitacional ou instalação de empreendimentos hoteleiros, educacionais ou culturais.¹⁶ Segundo a AECOM, essa medida animou, à época, a volta de empresários ao setor.

Diante do crescente poder de atração do centro novo nas imediações do antigo Iguatemi, da tradicional atitude oportunista de espera pela ação estatal, que caracteriza o setor privado no Brasil, e da dinâmica urbana e de expansão imobiliária existente à época, as perspectivas de revalorização e dinamização do antigo setor financeiro eram poucas. A implantação de unidades da administração pública e o desenvolvimento de outros usos institucionais, e mesmo habitacionais, bem como a fixação das atividades tipicamente centrais que ainda permaneciam no Comércio não chegaram a ser trabalhados como forma de alavancar esses processos e de se construir uma situação de mais equilíbrio entre o centro novo e o centro antigo.

A degradação econômica da área central, devido, principalmente, à dinâmica comercial existente no entorno da Estação da Lapa, não chegou a se concretizar, tendo, na verdade, ocorrido, especialmente nos anos 1970 e 80, a degradação da sua qualidade urbana, em decorrência da mudança do perfil de seus consumidores e, como visto, do direcionamento dos investimentos públicos para outras áreas da cidade. (FRANCO, 1995, p. 31-46) Esse panorama, contudo, mudou bastante nos anos 1990, quando a área central passou a receber recursos públicos e a ser foco de vários projetos. Esses investimentos, entretanto, tiveram pouco a ver com a dinâmica comercial e residencial instalada e foram voltados, em termos gerais, à promoção da imagem de Salvador no circuito turístico nacional e internacional e à promoção política da administração estadual. Essas iniciativas ajudaram a atrair alguns investimentos privados que, aos poucos, contribuíram para imprimir algumas mudanças no quadro econômico e social do centro (Apêndice A).

Diferentemente da reestruturação de áreas centrais em outras partes do Brasil e do mundo, em Salvador o investimento público na recuperação do centro histórico, assim como as muitas intervenções pontuais de requalificação de logradouros centrais realizadas nos anos 1990, não deflagraram um processo de volta de funções típicas da zona central. Efeitos dessas intervenções, somados à crescente situação

de congestionamento e de falta de qualidade urbana existente na zona do centro novo, começaram a abrir, ainda que discretamente, a partir dos anos 2000, novas perspectivas para o centro antigo, como se verá em seguida.

O Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador: implantação, números e fases

No início dos anos 1990, a despeito do dinamismo do seu comércio popular, a área central de Salvador registrava acentuado processo de esvaziamento populacional, com crescimento negativo de 1,5%, entre 1980 e 1991, atingindo, em seguida, a marca de -1,9% no período de 1991 a 1996. Em contraste com outras regiões administrativas periféricas que cresciam de modo significativo, a área central apresentava, de longe, a maior taxa de esvaziamento (Tabela 5). Áreas como Maciel, Passo, Saldanha e trechos da Barroquinha apresentavam um parque edilício profundamente deteriorado e, no “corredor turístico” recuperado nos anos 1970, os sinais de decadência também eram visíveis. A falta de integração viária do centro histórico com o resto da cidade e com seu entorno, a insuficiência de transporte urbano no interior do setor e as dificuldades de estacionamento o tornavam muito pouco atraente para novas atividades. Além disso, a ideia nunca abandonada de destinar o Pelourinho – e, de certa forma, sua população – ao uso turístico contribuía para dificultar sua integração na dinâmica terciária popular do centro, assim como na dinâmica residencial de classe média baixa existente em bairros adjacentes como Saúde, Palma, Barbalho e Nazaré. A partir de iniciativas de agremiações carnavalescas sediadas na área e como consequência dos programas de promoção social da população residente, nasceu e firmou-se no Pelourinho, durante os anos 1980, um forte movimento cultural negro, que passou a animar e a conferir uma nova identidade ao bairro. Apesar da deterioração dos imóveis, o Largo do Pelourinho era frequentado por segmentos da população da cidade admiradora e consumidora da cultura que aí se estava produzindo.

Se o deslocamento de funções não foi capaz, como visto, de tirar todo o dinamismo econômico do centro, acentuou, por outro lado, a deterioração de suas áreas já degradadas, fazendo com que continuassem a atrair segmentos da população

carente e mais desfavorecida da cidade, que encontravam, no local, vantagens de moradia nos imóveis abandonados, além de oportunidades de trabalho no comércio informal. Levantamento socioeconômico feito pelo IPAC em 1992 mostra que o perfil da população da área não era muito diferente daquele encontrado em 1967, quando dos primeiros levantamentos realizados. (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO ARTÍSTICO E CULTURAL DA BAHIA, 1992) Tratava-se de população de inquilinos com tempo de moradia no bairro em torno de 20 anos e renda média entre 1 e 2 salários mínimos, formada, majoritariamente, de vendedores ambulantes, biscateiros e domésticas. A prostituição havia diminuído muito, mas o comércio de drogas tinha tomado o seu lugar.

A situação política no município e no estado da Bahia favoreceu enormemente, no início dos anos 1990, a decisão pelo investimento numa ação agressiva e de grande magnitude na recuperação do coração do centro histórico. O grupo que reassumiu o governo estadual em 1991 – e que esteve no poder durante praticamente todo o governo militar – fora responsável pelo planejamento e pela execução da política de desenvolvimento econômico e turístico do estado a partir dos anos 1960. Seus membros vinham de um duro revés nas eleições estaduais de 1986 e retornavam dispostos a pavimentar a permanência no poder, pelo tempo mais longo possível, e a retomar o município de Salvador, então ainda sob controle da oposição.

As razões da implementação do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador estão fortemente ligadas a esse contexto político e fazem parte, inicialmente, de estratégia de marketing do governo para diferenciar-se da administração anterior, mediante a construção de uma imagem ancorada na valorização da identidade cultural e das tradições da Bahia, associada ainda às ideias de desenvolvimento e eficiência administrativa. O programa inseriu-se também, especialmente a partir de 1995, numa nova estratégia governamental de desenvolvimento do turismo e de retomada do crescimento do setor que, como já comentado, vinha em declínio desde meados dos anos 1980. Principal polo turístico do estado, Salvador necessitava de renovação e criação de novos “produtos”, e, nessa estratégia, tornou-se oportuno continuar a investir na renovação do Pelourinho. Seguindo a tendência mundial, aqui também se apontava a cultura como o diferencial capaz de agregar mais valor ao “produto Bahia” e elevar sua competitividade no contexto nacional e internacional.

A intervenção teve como guia, além de trabalhos e informações produzidas pelo IPAC ao longo de sua existência, apenas três documentos de caráter sumário e, de certa forma, contraditórios: um rápido levantamento do uso do solo e do perfil da população residente nos quatro quarteirões selecionados para intervenção, no bairro do Maciel; um termo de referência para a elaboração de um plano de ação integrada (que não chegou a ser desenvolvido); e um texto elaborado pela CONDER,¹⁷ intitulado simplesmente “Centro Histórico de Salvador”, que – hoje se verifica – estabeleceu, de fato, as linhas gerais da intervenção. (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, 1992)

No documento elaborado pela CONDER, a recuperação do centro histórico foi definida como um poderoso instrumento econômico, que deveria ser realizada a partir de uma perspectiva empresarial. Propôs-se, então, mas sem divulgação ampla dessa ideia, que a área recuperada tomasse as características de um *shopping center* ao ar livre. Acreditava-se que a aliança entre consumo, lazer e cultura, num ambiente histórico único, igualaria a área do Pelourinho aos outros *shoppings* da cidade, gerando uma dinâmica que contaminaria “saudavelmente as quadras vizinhas [...], viabilizando o Centro Histórico”. (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, 1992) Na montagem desse projeto não houve participação ou atração de parceiros privados. As negociações se restringiram aos proprietários de imóveis da área que foram localizados. Como forma de ressarcimento pelo investimento em suas propriedades, foi proposto, então, um sistema de doações ou cessões de unidades por 5 a 15 anos, o que permitiu ao governo estadual manter o controle da intervenção e, até certo ponto, da utilização da área nos moldes pensados.

O Programa de Recuperação do Centro Histórico não envolveu toda a área tombada, intervindo, de início, apenas nos quarteirões mais deteriorados do Maciel, do Passo e do Carmo, nas imediações do Largo do Pelourinho. Estendeu-se depois para os quarteirões em torno do Terreiro de Jesus, do Terreiro de São Francisco e da Praça da Sé, fechando sua 6ª etapa na área entre o antigo Maciel e a Baixa dos Sapateiros (Mapa 4). Nessas seis etapas, executadas entre 1992 e 1999, cerca de 600 imóveis foram reformados, a infraestrutura em rede foi complementada, três estacionamentos foram construídos, nove monumentos tombados foram restaurados e seis praças agenciadas, num investimento de cerca de R\$ 92

17 Antiga Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador, atualmente vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e denominada Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.

18 Deve-se ressaltar que, entre 1994 e 1999, o real foi mantido com cotação muito próxima ao valor do dólar.

19 Pesquisa do governo estadual estimou que, até 1994, a iniciativa privada investira cerca de R\$ 7.300.000,00 no Pelourinho. (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, 1995)

20 61,9% dos habitantes removidos ocupavam imóveis cedidos ou invadidos (respectivamente 37,1% e 24,8%). Ver Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador; Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia, 1997.

21 Essas pesquisas constam dos seguintes documentos: Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia, 1992; Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador; Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia, 1997; Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador; Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia, 2000.

milhões,¹⁸ oriundos quase exclusivamente do Tesouro Estadual, que incluiu obras, indenizações e fiscalização (Tabelas 6 e 7). Na 7ª etapa da intervenção, iniciada nos anos 2000, projetou-se a reforma de mais 130 imóveis na área do Saldanha e quatro monumentos, desta vez agregando-se aos recursos do estado da Bahia, recursos do BID e do Ministério da Cultura, através do Programa Monumenta (1999-2010), bem como da Caixa Econômica Federal, numa previsão de investimento total da ordem de R\$ 33,5 milhões (Tabela 8).

Não existem dados consolidados sobre quanto o setor privado investiu no conjunto edificado em termos da adaptação de edifícios para a implantação de empreendimentos, da compra de imóveis ou em estoques, aluguéis, pagamento de concessões etc.¹⁹ O certo é que investiu muito pouco na manutenção dos casarões, já que, entre 1997 e 2001, a conservação de fachadas e coberturas nas áreas recuperadas foi feita pelo Governo do Estado da Bahia, num investimento que custou aos cofres públicos, em média, R\$ 1,2 milhão por ano (Tabela 9). Além desses recursos, a Secretaria de Cultura e Turismo da Bahia investiu ainda uma média de R\$ 3,3 milhões por ano na animação do centro histórico por meio do projeto “Pelourinho Dia & Noite”, entre 1996 e 2001 (Tabela 9).

Nas cinco primeiras etapas, a intervenção removeu e indenizou, a um custo médio de R\$ 1.222,00, cerca de 1.900 famílias, que se transferiram para outros bairros ou se acomodaram em imóveis abandonados no entorno do Pelourinho. Mesmo pagando muito pouco, ou mesmo nada, em prédios invadidos ou cedidos e em péssimo estado de conservação, os moradores não resistiram a sair dos imóveis que ocupavam originalmente. (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR; INSTITUTO DO PATRIMÔNIO ARTÍSTICO E CULTURAL DA BAHIA, 1997)²⁰ Como atestam pesquisas feitas pelo governo estadual entre 1992 e 2000,²¹ essa atitude decorreu da ausência de organização comunitária, do atrativo das indenizações em face da extrema pobreza do grupo, e do fato de não lhes ter sido oferecida possibilidade de aquisição de moradia mediante financiamento acessível (Quadro 1).

A única alternativa de permanência oferecida à população residente foi a formalização de contratos de aluguel ou de concessão nos imóveis recuperados, com valores bem mais altos. A opção da grande maioria pela indenização, na realidade, foi vantajosa para o governo estadual, pois assumir a responsabilidade

do reassentamento dos moradores na própria área ou em outras da cidade, seguindo os princípios recomendados para esse tipo de ação, sairia muito mais caro. Estudos realizados para a 7ª etapa do programa e para a área da Barroquinha mostram que, em média, o governo teria que gastar R\$ 6.200,00 para reassentar cada família, ou seja, quase seis vezes mais do que foi gasto em indenizações nas cinco fases anteriores (Tabela 7). (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA; INSTITUTO DO PATRIMÔNIO ARTÍSTICO E CULTURAL DA BAHIA, 1998) No ano 2000, a indenização de aproximadamente 1.600 famílias residentes na área da 7ª etapa teve, em contrapartida, um custo projetado entre R\$ 1.200,00 e R\$ 2.800,00 por grupo familiar. (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA, 2000)

Após dez anos de implantação, o Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador apresentava três fases de desenvolvimento. A primeira, de 1992 a 1995, correspondeu, grosso modo, à implantação do *shopping* a céu aberto entre o Terreiro de Jesus e o Largo do Pelourinho (Foto 4). Este foi se configurando, contudo, sem obediência às regras estritas desse tipo de estabelecimento comercial, tornando-se, por fim, um empreendimento *sui generis*, onde o critério de seleção dos empresários era mais político do que comercial; onde não havia condomínio ou taxa a ser paga pela propaganda ou pelas promoções feitas pelo Governo do Estado da Bahia; e onde a manutenção do exterior dos imóveis e áreas comuns era realizada pelo poder público, que, além disso, assumia os serviços de limpeza, coleta de lixo, manutenção de vias públicas, segurança e iluminação – todos realizados em moldes especiais e não praticados em qualquer outra parte da cidade.

Diferentemente de outras ações levadas a efeito no Brasil,²² no *shopping* do Pelourinho não foram utilizados mecanismos claros de escolha dos candidatos, de modo a se potencializar o investimento público por meio de empresas com bons desempenhos comerciais (Foto 5). As pressões de correligionários políticos, a falta de critérios e a atitude paternalista do governo estadual favoreceram o oportunismo dos que ali se instalaram, muitos dos quais sem a experiência e o nível de capitalização necessários para enfrentar as dificuldades e os ajustes de uma área em processo de renovação funcional. (FERNANDES, 1998) Além disso, por receio de que os imóveis recém-reformados fossem invadidos pela população

22 Na Rua 24 Horas de Curitiba, por exemplo, a utilização do espaço público para fins de comércio era, à mesma época, licitada e sujeita a regras de localização estabelecidas no planejamento do setor.

23 No final de 1994, 62% das empresas que alugavam imóveis comerciais no Pelourinho pagavam aluguéis inferiores a US\$ 100,00, o que estava bastante abaixo do preço de mercado. (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, 1995)

pobre da vizinhança, logo que as obras da primeira etapa do programa foram concluídas, o Governo da Bahia correu a buscar, e a incentivar inclusive financeiramente, comerciantes para ocupar as unidades disponíveis, o que o deixou sem possibilidade de negociação. Imóveis recuperados, com boas condições de ocupação e infraestrutura, aluguel barato²³ e acesso a linha de crédito em banco de fomento estadual foram as condições especiais oferecidas aos candidatos. Mas o modelo de intervenção adotado, centralizado no estado da Bahia, e com investimentos privados reduzidos, não favoreceu uma atitude comprometida dos ocupantes com o sucesso da intervenção. Ao contrário, funcionou como incentivo a uma atitude oportunista e baseada na exploração do momento favorável e no baixo custo de instalação.

Ao fim da 4ª etapa e passado o primeiro impacto da intervenção, os problemas do modelo adotado já se colocavam claramente. Os empreendimentos voltados para uma clientela mais abastada não logravam manter o seu público, e logo fecharam as portas. O afluxo de turistas também não foi o esperado, fazendo com que as lojas muito voltadas para essa atividade também fossem prejudicadas.

Em 1994, a constatação desses problemas levou setores técnicos do Governo do Estado a buscarem alternativas para a crise instalada, no sentido do estabelecimento de uma maior vinculação do “empreendimento Pelourinho” com a dinâmica turística da região. (FUNDAÇÃO CENTRO DE PROJETOS E ESTUDOS, 1994) Uma série de pesquisas e estudos foi então encomendada para monitorar o uso da área, avaliar a rentabilidade dos empreendimentos e buscar modelos alternativos de gestão. (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, 1995, 1996a, 1996c) Verificou-se então que não eram os turistas os principais usuários do novo Pelourinho (Tabelas 10 e 11). O lugar, mesmo em períodos de alta estação, como a semana anterior ao Carnaval, era frequentado principalmente pela população da cidade para fins de lazer e trabalho.

Com vistas a manter uma média de frequência adequada no Pelourinho durante todo o ano e com o objetivo de fixar os empreendimentos instalados, o Governo do Estado da Bahia passou, já em 1994, a investir na animação do local, promovendo eventos e shows nas pequenas praças inseridas no “miolo” de alguns quarteirões (Fotos 6 e 7). Isso veio ao encontro dos anseios dos principais usuários do setor, que passou então a se firmar cada vez mais como um polo de

lazer da cidade. Em contrapartida, aprofundou-se a relação de dependência dos empresários instalados na área com o governo, que passaram a defender uma gestão estatal do “empreendimento” Pelourinho²⁴ e a recusar qualquer tentativa de gestão compartilhada. Essa relação paternalista/oportunista foi reforçada pela decisão governamental de assumir os serviços de conservação e manutenção do exterior dos imóveis, e de não executar a cláusula de manutenção existente em todos os contratos de concessão. Na medida ainda em que não logrou formar condomínios nos quarteirões recuperados, o IPAC – responsável pela administração das unidades em poder do estado da Bahia – teve dificuldades de executar essa cláusula, mesmo no que toca às áreas internas comuns no interior dos quarteirões e às edificações que foram ocupadas por empreendimentos ou usuários distintos.

Na segunda fase da intervenção, de 1996 a 1999, o programa se caracterizou, assim, pela realização de estudos e de avaliações, bem como pela busca de alternativas de gestão e funcionamento. Caracterizou-se, ainda, por todo um esforço do Governo do Estado da Bahia para manter o empreendimento Pelourinho animado e frequentado, inicialmente, adequando-o aos usuários identificados e, depois, a partir de 1997, buscando adaptá-lo, pelo menos em parte, a um público consumidor de eventos culturais e de renda mais elevada. O ritmo da intervenção tornou-se mais lento, desenvolvendo-se durante toda essa fase apenas a 5ª etapa do programa, correspondente à área da Praça da Sé, e uma parte da 6ª etapa, correspondente ao chamado “Quarteirão Cultural”, na Rua Gregório de Matos (Mapa 4). Realizada com recursos do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Governo Federal (PRODETUR), a 6ª etapa cumpriu exigências do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – agência financiadora deste programa –, o que obrigou o Governo da Bahia a realizar estudos de viabilidade e de impacto econômico e financeiro, e a desenvolver projetos executivos. Isso não resultou, contudo, em alterações de monta, seja no modelo geral da intervenção, seja no seu modelo de gestão.

As mudanças mais significativas só tiveram início em 1999, com a formulação do “Projeto Habitacional do Centro Histórico” e com a implantação da 7ª etapa do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador. A constatação de que o programa, ao contrário do que pensaram os ideólogos do *shopping* a céu aberto, até então não havia sido capaz de deflagrar um processo de reabilitação

25 A pesquisa realizada à época indicou que os empresários instalados no Pelourinho eram os mais refratários e reticentes a um processo de participação e parceria na gestão e na manutenção da área. (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, 1996c)

- 25 Bairros de Santo Antônio, Carmo e Sodré/Preguiça.
- 26 Convênio nº 017/99, de 25 de maio de 1999. Embora participando da equipe de implantação do projeto desde 2000, o IPHAN e a Prefeitura de Salvador só foram incluídos oficialmente na renovação do convênio celebrada em 28 nov. 2002.
- 27 A linha de financiamento mais utilizada foi o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), destinado a pessoas físicas com renda bruta familiar de até 06 salários mínimos, limite máximo de financiamento até R\$ 35 mil, taxa mensal de arrendamento de 0,7% e opção de compra do imóvel arrendado ao fim de 15 anos.
- 28 O Decreto nº 7.881/2000 declarou de utilidade pública para fins de desapropriação os imóveis selecionados para o projeto piloto do Programa Rememorar, e a Lei Estadual nº 8.218/2002 autorizou sua alienação.

nas áreas adjacentes, abriu espaço para o investimento, ainda que cauteloso e discreto, em outra linha de ação. Admitiu-se, enfim, que o enclave comercial e turístico produzido no Pelourinho não havia sido capaz de vencer a deterioração edilícia do seu entorno, e, muito menos, os problemas estruturais do centro histórico. Havia simplesmente, em suma, os colocado em compasso de espera: os proprietários de imóveis continuavam esperando novo investimento do governo estadual e a população carente do entorno, uma chance de permanecer.

O uso habitacional no Centro Histórico

A partir de estudos realizados entre 1997 e 1998 sobre o mercado imobiliário em Salvador – linhas de crédito disponíveis, perfil da demanda e situação fundiária e urbanística –, o desenvolvimento do uso habitacional em certas áreas do centro histórico²⁵ (Foto 8) começou a ganhar força como um modo mais sustentável de intervir e de inserir o setor numa dinâmica de mercado. (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA; INSTITUTO DO PATRIMÔNIO ARTÍSTICO E CULTURAL DA BAHIA, 1999a) Com a assinatura de um convênio entre o Governo do Estado da Bahia e a Caixa Econômica Federal, iniciou-se, em 1999, uma experiência-piloto denominada “Projeto Rememorar”,²⁶ com o objetivo de desenvolver metodologia para a reabilitação de imóveis com participação menor de investimentos públicos diretos e com a participação de aportes privados, mediante o uso de linhas de financiamento da Caixa Econômica Federal (Foto 9).²⁷

Diferentemente de experiências desenvolvidas pela Caixa no começo dos anos 2000, no âmbito da sua iniciativa denominada Programa de Revitalização de Sítios Históricos (PRSH), em cidades como Belém, São Luís e Recife, a montagem da operação em Salvador teve contornos específicos. Os imóveis selecionados, que possuíam de pé apenas as fachadas principais e paredes externas, foram desapropriados pelo Governo da Bahia e, por intermédio de legislação especialmente aprovada para esse fim,²⁸ alienados à Caixa (Foto 10). Esta financiou algumas operações de reabilitação com base em projetos executivos financiados pelo governo estadual. Apesar dessas condições especiais, os custos das obras,

segundo a Caixa,²⁹ colocaram o valor da unidade habitacional 30% acima do valor de mercado e dos limites da sua linha de financiamento. Para cobrir esta diferença, foram obtidos incentivos fiscais do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), do Ministério da Cultura, para a recuperação de fachadas e coberturas, justificando-se que esses elementos constituiriam um bem público a ser devolvido à cidade.

O Projeto Rememorar, em sua primeira etapa, incluiu apenas seis imóveis no bairro de Santo Antônio, (Quadro 2). Embora a ideia inicial tenha sido testar as condições de produção habitacional no centro histórico em condições normais de mercado, a organização da operação demonstrou, devido à situação de propriedade e de documentação dos imóveis, e aos custos de desapropriação, projetos e obras, a dificuldade dessa produção para a faixa de renda almejada (renda bruta familiar de até 06 salários mínimos). Mantidos ainda o sistema usual de financiamento e a taxa de arrendamento então praticada pela Caixa, essa meta provou-se impossível sem outros subsídios. Subsídios que teriam sido, sem dúvida, socialmente mais justos do que os que foram praticados em prol da atividade comercial no centro histórico.³⁰

Os projetos arquitetônicos voltados para a produção habitacional no centro histórico, no começo dos anos 2000, contudo, não foram ancorados em um conhecimento mais fino do patrimônio edilício em questão, caindo, como foi a regra no Programa de Recuperação do Centro Histórico, numa concepção fachadista e cenográfica. Ignoraram as relações de parcelamento, intervolumétricas e de ocupação que, entre outros elementos, compõem a substância histórica e documental do espaço urbano (Fotos 11 e 12).

Apesar das dificuldades de natureza documental, fundiária e financeira enfrentadas na montagem da operação-piloto do Projeto Rememorar, seus resultados animaram os parceiros a prosseguir. Uma segunda fase do projeto entrou em andamento, em 2003, envolvendo 48 ruínas espalhadas na área central nos bairros do Santo Antônio, Perdões, Saúde, Soledade, Desterro, Mouraria e, ainda, nas áreas da Avenida Contorno, Conceição da Praia, ladeiras da Montanha e da Misericórdia, Largo 2 de Julho e Gravatá (Quadro 2 e Mapa 5).³¹ O processo de desapropriação desses imóveis pelo governo estadual foi então iniciado e os parâmetros para a elaboração dos projetos arquitetônicos foram fornecidos pelo

29 Informação prestada à autora pela Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal, Salvador, em 05 abr. 2002.

30 O valor máximo mensal do aluguel cobrado pelo IPAC gira atualmente em torno de R\$ 4,08 por m² (dados fornecidos por José Augusto Leal, Diretor Adjunto do IPAC, em contato realizado em 08 abr. 2002). Em outros shoppings da cidade, por exemplo, o preço do aluguel varia entre R\$ 400,00 e R\$ 50,00 por m².

31 Escritório Técnico de Licenciamento e Fiscalização (ETELF), Superintendência do IPHAN na Bahia, posição em novembro de 2003.

32 Escritório Técnico de Licenciamento e Fiscalização (ETELF), Superintendência do IPHAN na Bahia, posição em julho de 2003.

33 A pesquisa foi realizada pela empresa Painel Brasil para a Fundação Mário Leal Ferreira.

IPHAN local. A montagem financeira foi a mesma da etapa-piloto e, tal como ocorreu naquela fase, alguns proprietários decidiram investir na recuperação de seus imóveis para evitar as desapropriações, que, no geral, foram feitas em termos vantajosos para o Governo do Estado. A possibilidade de desapropriação serviu, à época, para desestimular uma atitude meramente oportunista e especulativa de alguns proprietários e investidores em áreas atingidas pelo projeto habitacional, como as imediações do convento de Santa Tereza, Sodré, e Avenida Contorno.³² Alguns imóveis localizados nessas áreas vinham sendo adquiridos não para uso, mas com vistas a uma expectativa de valorização advinda do desenvolvimento de uma ocupação de alta renda que já se desenvolvia, logo abaixo, na borda da baía. Ao acenar com a possibilidade de desapropriar os imóveis que se encontrassem sem uso, o Projeto Rememorar desestimulou temporariamente essa prática de “engorda” de terrenos e ruínas, obrigando os especuladores a informar a destinação que seria dada às suas propriedades.

Além do Projeto Rememorar, no âmbito do “Programa de Revitalização de Sítios Históricos”, lançado em 2000 pela Caixa Econômica Federal, foram desenvolvidos estudos de viabilidade para a reabilitação de imóveis para uso habitacional no bairro do Comércio, numa parceria entre a Prefeitura de Salvador, a CONDER e o governo francês. A iniciativa se relacionou ao esforço de estancar o esvaziamento e a deterioração do estoque imobiliário dessa área, bem como à tentativa de lhe dar uma nova destinação, já que, diante do poder de atração do novo centro em torno do Iguatemi, não surgia no horizonte uma retomada desse setor como Área Central de Negócios. De fato, uma pesquisa de opinião, então encomendada pela prefeitura e financiada pela Caixa Econômica Federal, mostrou que os operadores do mercado imobiliário – incorporadores e corretores – consideravam difícil a situação do Comércio, pois o mercado, além de não ter experiência com a reciclagem de imóveis, só se mostrava aquecido e com tendência de crescimento nas regiões da Pituba, Iguatemi e Litoral Norte, tanto no segmento residencial quanto no comercial. (FUNDAÇÃO MÁRIO LEAL FERREIRA, 2002)³³ A pesquisa também deixou claro que os segmentos de renda mais alta não tinham interesse em residir no setor, mesmo que ele viesse a ser revitalizado e dotado dos requisitos de segurança, equipamentos e infraestrutura associados aos “bairros bons”. Caso isso ocorresse, esses segmentos, no máximo, comprariam imóveis na área para

negócio ou investimento. Em face disso, os operadores do mercado entendiam que, se o caminho para a revitalização do Comércio fosse a introdução do uso habitacional, o foco deveria ser posto nas faixas de menor poder aquisitivo, o que foi corroborado na sondagem realizada com segmentos de renda C e D.

De fato, essa amostra, composta por trabalhadores do Comércio, usuários e funcionários públicos municipais com renda de até cinco salários mínimos, revelou que 30% dos entrevistados demonstraram interesse em adquirir residência no setor, mesmo diante do seu estado de abandono e do fato de nunca ter abrigado o uso residencial. (FUNDAÇÃO MÁRIO LEAL FERREIRA, 2002)³⁴ Os números indicavam, portanto, que, se fosse iniciado um processo de reabilitação no Comércio, a quantidade de interessados subiria nas faixas de renda C e D, especialmente se a área fosse dotada da infraestrutura de apoio e dos equipamentos necessários ao desenvolvimento e consolidação do uso residencial. A sondagem demonstrou, por fim, que, fora da dinâmica comercial e residencial vinculada aos segmentos de renda média e baixa que caracterizavam (e ainda caracterizam) a ocupação da área central, seria difícil encontrar saídas economicamente sustentáveis para seu repovoamento e dinamização.

A despeito de alguns seminários realizados para sensibilizar empresários da construção civil e desses estudos de viabilidade, o projeto de introdução do uso habitacional na antiga região portuária de Salvador não foi efetivamente deslançado. Os entraves à conclusão da montagem financeira foram, principalmente, a situação documental dos imóveis e as enormes dívidas de IPTU relativas a alguns deles. Entretanto, apesar dessa movimentação incipiente, algumas empresas construtoras declararam à prefeitura seu interesse na reciclagem de imóveis no Comércio.³⁵

A 7ª etapa do Programa de Recuperação do Centro Histórico também se ancorou no uso habitacional e teve um esquema de preparação e execução diferente das etapas anteriores desse programa. O modelo de intervenção se alterou, não como decorrência de um questionamento do que vinha sendo feito, mas em função das exigências que acompanham os financiamentos do BID – no caso, vinculados ao Programa Monumenta, lançado pelo Ministério da Cultura no final de 1999. Concentrada em oito quarteirões do Saldanha, que foram destinados ao uso misto e habitacional, a etapa incluía ainda a restauração de alguns monumentos

34 29% dos trabalhadores do Comércio, 24% dos usuários e 43% dos funcionários públicos.

35 Informações fornecidas pela arquiteta Elisabeth Lepikson, da Fundação Mário Leal Ferreira, em 13/08/2003.

36 Decreto nº 8.170, de 25 de fevereiro de 2002.

37 Convênio nº 394/2002, publicado no D.O.U de 04 jul. 2002.

38 O FUNDOCENTRO foi criado pela Lei Municipal nº 5.853/2000, devendo seus recursos ser aplicados na conservação dos imóveis existentes na área da 7ª etapa. Estes seriam provenientes de receitas geradas pelos imóveis recuperados, dotações orçamentárias específicas, retorno de recursos do Monumenta aplicados na recuperação de imóveis privados, doações, entre outras.

39 A pesquisa foi realizada pela empresa Duplamente – Pesquisas de Mercado.

individualmente tombados, localizados neste setor, e a construção de um estacionamento (Mapa 4). Do mesmo modo como ocorreu no piloto do Projeto Rememorar, foram desapropriados pelo Governo do Estado os imóveis cujos proprietários não foram localizados,³⁶ e, após as obras, as unidades habitacionais, que teriam, em média, 37 m², gerariam uma prestação média de R\$ 154,00. O convênio para o repasse dos recursos foi assinado,³⁷ e foram realizados pelo governo estadual e pelo Ministério da Cultura investimentos em projetos e estudos preparatórios, bem como em obras emergenciais de escoramento e limpeza (Fotos 13 e 14).

A intervenção da 7ª etapa deveria, assim, romper com o esquema concentrado de propriedade existente na área recuperada do Pelourinho e com o regime de ocupação predominante via inquilinato. O Governo do Estado da Bahia não seria mais responsável pela administração dos imóveis ou por sua manutenção, que ficariam a cargo dos proprietários e do fundo especialmente criado para garantir a sustentabilidade financeira da intervenção – o FUNDOCENTRO –, componente obrigatório das ações financiadas pelo Monumenta.³⁸ Romperia também com os subsídios diretos dados aos proprietários, na medida em que as intervenções em seus imóveis, de acordo com o regulamento deste programa, só poderiam ser feitas via empréstimo, cujo pagamento seria revertido para o citado fundo, o qual, por sua vez, direcionaria suas receitas para a continuidade do próprio projeto. A intervenção promoveria, ainda, um uso mais permanente dos imóveis, beneficiando um público de renda média baixa que já habitava bairros adjacentes ao centro e constituía uma demanda real, e se inseriria na dinâmica social e econômica existente na área central.

Pesquisa então realizada em outros bairros da área central para testar a viabilidade do projeto da 7ª etapa revelou que, de fato, havia uma significativa demanda por habitações reabilitadas nessa área, correspondendo a um potencial de 50,6% da amostra. Desse público potencial, cerca de 20% se encaixavam nas normas do PAR (entre 3,5 a 6,0 salários mínimos de renda familiar bruta). Projetando-se esses dados para a área central, verificou-se a existência de cerca 700 famílias sem casa própria, mas aptas a participar do financiamento. (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA, 2001)³⁹

A 7ª etapa se apoiou em estudos prévios que lhe conferiam mais segurança e garantia de controle na execução, tendo constituído, portanto, um avanço em

relação às demais etapas do Programa de Recuperação do Centro Histórico. Contudo, alguns equívocos das etapas anteriores se prolongaram nesta última. Apesar de os estudos elaborados para equacionar a questão do reassentamento da população da área do Saldanha terem indicado que as indenizações deveriam ser um último recurso, as 1.674 famílias cadastradas seriam majoritariamente indenizadas ou realocadas em Coutos – um bairro muito distante do centro histórico. (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA, 2000)⁴⁰ Ao lado disso, cerca de 80% dessas pessoas, quando perguntadas se teriam interesse em comprar um imóvel no centro histórico caso houvesse um financiamento acessível, responderam afirmativamente, mas tal informação simplesmente não foi levada em conta. (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA, 2000) Como o aluguel médio pago nesta área, em imóveis em condições extremamente precárias, era de R\$ 132,00, vê-se que parte dessa população teria condições de permanecer, mesmo com o financiamento restritivo da Caixa.

O partido físico da intervenção também pouco diferiu do anterior, no sentido de que uma importante documentação arquitetônica e urbanística, mais uma vez, seria perdida, com a eliminação indiscriminada de anexos (alguns dos quais constituíam “avenidas” de casas construídas para abrigar os negros libertos depois da escravidão) e o rompimento de relações de parcelamento, entre cheios e vazios e de ocupação do conjunto. Consoante com a concepção fachadista de patrimônio, que caracterizou as intervenções no centro histórico, os interiores dos imóveis seriam barbaramente retalhados para dar lugar aos pequenos apartamentos que se encaixavam na montagem financeira, apesar dos subsídios públicos que foram mobilizados. Além disso, dificilmente uma família baiana de classe média baixa seria estável a ponto de se adaptar sem promover ampliações ou novas subdivisões, a um espaço habitacional tão exíguo.⁴¹ Assim, tudo indicava que as perdas para o patrimônio seriam grandes e não se limitariam ao que estava previsto nos projetos.

Em suma, nessa terceira fase do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador verificou-se uma guinada significativa no modelo de intervenção, na medida em que as áreas por onde ele deveria se prolongar deixaram de ser tratadas como enclaves e voltaram a ser tratadas como espaço urbano.

⁴⁰ 54,8% dos residentes declararam querer ir para um bairro próximo.

⁴¹ Diferentemente do projeto que foi desenvolvido no Rio de Janeiro nesta mesma época, na 7ª etapa do Programa de Recuperação do Centro Histórico e no Projeto Rememorar não se focalizou um público idoso ou composto apenas de casais sem filhos. Considerando-se as experiências habitacionais realizadas em Salvador com a mesma faixa de renda focalizada nessa etapa, alterações de monta nos imóveis recuperados deveriam ser esperadas. (MAGALHÃES, 2002)

Essa guinada, contudo, não promoveu a integração da população residente no processo ou um maior cuidado para com o patrimônio existente. Decorreu, basicamente, da entrada em cena de agências de financiamento, no caso o BID e a Caixa Econômica Federal, e, em última análise, visou a conferir viabilidade financeira às novas operações e a garantir sua sustentabilidade econômica.

Enquanto isso, o *shopping* a céu aberto nas imediações do Pelourinho continuou intocado em seu modelo centralizado de funcionamento, embora ali também já se notassem algumas mudanças. O excesso de bares instalados na segunda fase do programa foi, aos poucos, dando lugar a serviços, instituições e equipamentos culturais. Também aos poucos, em consonância com as diretrizes para o desenvolvimento do turismo na Bahia e com vistas a se manter a rentabilidade das empresas, passou-se a investir mais no turista nacional do que no turista estrangeiro abastado. (GAUDENZI, 2001) O resultado dessas gestões, entretanto, continuou incerto, como demonstram os números do turismo da época.

Resultados e sentidos das intervenções realizadas nos anos 1990

As razões da manutenção do Pelourinho como um empreendimento em permanente estado de coma e plugado no oxigênio dos cofres públicos são políticas, de concepção e de desenho, além de vinculadas a fatores externos ligados à dinâmica urbana e econômica da região metropolitana de Salvador. Mas foi sua utilização como instrumento de promoção do governo estadual e como vitrine de sua capacidade e eficiência, durante os anos 1990, o que explica, em última análise, a permanência de um esquema de gestão insustentável. O excelente acolhimento inicial junto à população reforçou a ideia do governo de manter a intervenção totalmente sob seu controle, evitando parcerias para maximizar os ganhos políticos e de imagem dela decorrentes. Mesmo quando o modelo de gestão começou a ser criticado dentro da própria administração estadual como paternalista e oneroso, não houve interesse real em modificá-lo. Em parte porque o paternalismo tem sido um traço recorrente do Estado baiano e, além disso, por não haver confiança na capacidade do empresariado

instalado de assumir as ações de manutenção no ritmo desejado pelo governo. Em parte, também, porque se temia que a perda dos incentivos causasse uma debandada geral dos comerciantes, agravando a situação da área. Contudo, o que pesou, aparentemente, de modo decisivo, na manutenção dessa forma de gestão, foi a possibilidade de controlar e de manter a área recuperada como uma espécie de *outdoor* permanente da administração estadual. Para tanto, o Pelourinho tinha de ser pintado constantemente e parecer-se, o tempo todo, com uma fotografia. Tinha de ser um *hiper* Pelourinho, sempre novo em folha e isento das marcas de seus usuários e de suas próprias contradições, a fim de cumprir a função midiática de signo da baianidade, ícone do turismo e do lazer, símbolo do bom governo e anteparo visual que esconde a pobreza localizada atrás (Foto 15). Se levarmos em conta que a conservação e a pintura periódica das fachadas dos imóveis recuperados custava, no começo dos anos 2000, em média, R\$ 1,1 milhão por ano, e que qualquer campanha publicitária de curta duração custaria muitíssimo mais, fica fácil entender que, não para o Estado, mas para o grupo político que o ocupava, era vantajoso manter o modelo, evitando-se, inclusive, que o mercado e a realidade operassem os seus ajustes.

A concepção da área como um *shopping*, mas sem as regras comerciais desse tipo de empreendimento e sem a adesão de todos os envolvidos, também não permitiu que a intervenção caminhasse com os próprios pés. O desenho urbano adotado, por sua vez, tampouco funcionou como se esperava, ou seja, como um instrumento a promover essa integração. O programa retomou e executou o projeto de aproveitamento do interior dos quarteirões como área de uso comum – projeto que, como visto, estava proposto para o Pelourinho desde os anos 1970. De acordo com essa ideia, os quarteirões deveriam funcionar como unidades de vizinhança dotadas de áreas comuns de lazer, descanso e convivência, formando minicomunidades solidárias. Para tanto, as divisões de parcelamento ainda existentes deveriam ser eliminadas, assim como os anexos construídos ao longo do tempo, abrindo-se áreas nos centros dos quarteirões (Foto 16). Em 1992, conjugada à intenção de evitar ocupações irregulares nos fundos dos lotes, a ideia foi posta em prática mediante a doação desses terrenos ao Governo do Estado, como uma das modalidades de contrapartida dos proprietários à recuperação de seus imóveis. Para a manutenção desses miolos de quadra, foi proposta a formação de condomínios, projetando-se,

inclusive, um reservatório d'água comum a cada um. Os ocupantes, entretanto, recusaram-se a formar tais condomínios, uma vez que nem todos mantinham contratos de concessão com o IPAC, o que fez com que, na prática, essas praças internas resultassem em mais área a ser mantida pelo poder público. Assim, o desenho de inspiração higienista/modernista, além da destruição que operou no patrimônio local, acabou funcionando como mais um entrave à passagem da gestão do setor aos seus atuais ocupantes.

A sustentabilidade econômica dessa intervenção comercial no centro histórico vinculou-se, ainda, à dinâmica da cidade após esta ter completado o processo de fragmentação de suas funções centrais, que foi iniciado nos anos 1960. Enquanto um novo centro de comércio, animação e lazer, o Pelourinho tinha também, nos anos 1990, concorrentes de peso – como o antigo *Shopping Iguatemi*, o bairro do Rio Vermelho, a Barra e o *Shopping Aeroclub* –, que, por estarem mais próximos dos bairros de classe média alta, tendiam a absorver esse tipo de consumidor. Conforme as pesquisas da época mostram, o Pelourinho era frequentado para fins de lazer, principalmente, por moradores da própria área central e de outros bairros próximos, como Liberdade e Brotas, que eram e ainda são muito carentes desse tipo de espaço. (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, 1996a) Esse público animava bastante e dava vida ao lugar, mas não consumia muito. Ou melhor, consumia, em geral, o que vendiam os vendedores ambulantes que acorriam ao local nos fins de semana e nas noites de festa.

Além disso, o enclave comercial criado, muito centrado em lojas de artesanato, joias, bijuterias e galerias de arte, não se relacionava com esse público, nem com a dinâmica terciária do entorno, voltada também para o consumo popular. Apesar dos esforços feitos no final dos anos 1990, relacionava-se ainda menos com os consumidores de alta renda da cidade. Estes, além de não se interessarem pelo tipo de produto muito turístico comercializado no Pelourinho, já haviam enraizado, desde os anos 1970, seus hábitos de compras em outras áreas da cidade. Por sua vez, os turistas – para os quais, em rigor, este enclave foi desenhado – correspondiam, na alta estação, a menos de 20% dos usuários (Tabelas 10 e 11). Mesmo que quisessem, entretanto, eles também não teriam como consumir muito, pois o que se

oferecia nas cerca de 70 lojas de artesanato instaladas no centro histórico era, em geral, muito igual, sem qualidade ou originalidade. (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO ARTÍSTICO E CULTURAL DA BAHIA, 2002)

Não é nova, como se viu, a ideia do turismo como atividade essencial para o desenvolvimento da economia das cidades do Nordeste. Remonta aos anos 1960 e, desde então, nunca parou de ser perseguida, apesar de seus parcos resultados em termos de desenvolvimento real e de preservação de áreas históricas. (AZEVEDO, 2001; SANT'ANNA, 2014) Na Bahia, sua permanência no horizonte dos planos de refuncionalização do centro histórico nos anos 1990 se vinculou ao fato de Salvador ter sido sempre, mesmo quando do desenvolvimento da indústria no estado, uma cidade eminentemente terciária, com forte ancoragem no setor de serviços – tendência geral que se reforçou ao longo da década em exame.⁴² Apesar desse traço, a atividade turística sempre encontrou dificuldades para se desenvolver plenamente na cidade, devido a problemas semelhantes aos que ainda ocorrem no plano nacional, como grande distância dos mercados emissores mais importantes, conjunturas socioeconômicas desfavoráveis e problemas urbanos estruturais, assim como outros relacionados à má distribuição de renda, à pobreza e à violência urbana. Embora na década de 1990, com os investimentos feitos pelo Estado da Bahia, o fluxo turístico tenha aumentado, esse incremento, como já observado, não foi significativo, inclusive em termos de receita, o que explica as dificuldades de consolidação deste e dos outros enclaves turísticos criados nesse período.

No começo dos anos 2000, a conjuntura ainda não apontava para um nível de crescimento da atividade turística que permitisse torná-la o eixo principal de sustentação do centro histórico e nem mesmo de um setor como o Pelourinho. Apesar dos grandes esforços então feitos pelo Governo da Bahia para aumentar a participação do turismo na economia do estado, a conjuntura econômica e social do país, bem como o cenário de insegurança no plano mundial após os eventos de 2001, não autorizavam grandes expectativas. (EMPRESA DE TURISMO DA BAHIA, 2001a)

O Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, em sua face comercial e turística, enfrentou, assim, fatores internos e externos importantes para se consolidar. Como lugar turístico apartado do cotidiano da cidade, o projeto

42 Entre 1990 e 1996, as taxas de emprego/ocupação em Salvador, no setor de serviços, oscilaram entre 52% e 56%. (FERNANDES, 1998, p. 29)

não foi capaz de se sustentar nem de vencer as dinâmicas de esvaziamento e degradação que o ameaçavam. Apresentado, em 1992, como a “solução” para o centro histórico, o “empreendimento” Pelourinho já mostrava no começo da década de 2000 toda a sua fragilidade e incapacidade de promover uma preservação sustentada da área. A face habitacional do programa, contudo, parecia ter horizontes mais claros. Pesquisas mostravam que havia uma demanda significativa por unidades habitacionais reabilitadas no centro histórico e no Comércio, na faixa de renda que se encaixava nas operações que estavam sendo montadas. (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA, 2001) Além disso, a dinâmica habitacional dos bairros vizinhos e a dinâmica comercial da área central apontavam, melhor do que qualquer estudo então encomendado, a viabilidade desse tipo de intervenção.

A “recuperação” no centro histórico, entretanto, não foi utilizada como um instrumento de política urbana e emancipação social. À época, a atitude do Governo da Bahia com relação aos graves problemas sociais existentes na área foi de simplesmente empurrá-los para fora, sem aproveitar a oportunidade para desenvolver uma social consistente, ainda que isso implicasse o reassentamento da população moradora. A indenização pura e simples das pessoas foi uma forma de eximir-se de responsabilidades e baratear custos.

No Programa de Recuperação do Centro Histórico nem todos os atores interessados foram envolvidos ou mesmo levados em consideração, e o grande ausente foi, com certeza, a população moradora. Sua única forma de participação nos anos 1990 foi não criar problemas e se retirar o mais rapidamente possível da área, para que as obras começassem e a roda da renovação fosse posta em marcha. Até 1999, a intervenção foi o resultado do desempenho de um só ator: o Governo do Estado da Bahia. A partir de 1999, contudo, outras instâncias do poder público e algumas agências de financiamento entraram em cena, alguns enfoques mudaram, buscaram-se soluções mais sustentáveis e mais coerentes com a dinâmica da área central, mas a população residente continuou fora da cena. Sob o peso do fracasso das políticas assistencialistas de outrora, a população foi vista como um entrave, e não como uma parceira da recuperação.

O programa, em suas seis primeiras etapas, constituiu, sob certos ângulos, quase um anacronismo. Foi uma intervenção típica dos anos 1970, correspondendo

a um modelo de Estado, de governo e de política de desenvolvimento econômico bem diferentes dos apregoados nos anos 1990. Diferentemente do que então ocorria em outras cidades brasileiras, nesta intervenção não houve corporações empresariais atuando diretamente – nem mesmo com a máscara de sociedade civil –, nem houve a associação entre setor público e setor privado típica do então chamado “empresariamento urbano”. O Pelourinho dos anos 1990, em seus aspectos arquitetônicos, urbanísticos e de gestão, era mais modernista e autocrático do que “pós-moderno” e “neoliberal”. O projeto de aproveitamento turístico era também antigo e tributário de uma concepção ultrapassada. Embora, como outras intervenções da época, usasse as cores como parte de uma estratégia promocional, seu projeto visual vinculava-se ao momento em que os meios de comunicação de massa se desenvolveram no país e passaram a construir, a partir de um centro hegemônico no Sudeste, a identidade da região onde se situa. Nos anos 1970, através das telenovelas, coube à Bahia e ao Nordeste essa imagem supercolorida e festiva que se reproduziu em todas as intervenções realizadas na região durante os anos 1990.⁴³ O que foi novo na intervenção do Pelourinho foi o seu uso direto como mídia, como instrumento de marketing e vitrine governamental, mantida, artificialmente, para fins promocionais. Nos anos 1970 montava-se uma intervenção desse tipo, em que pesem todos os equívocos, para “desenvolver”. Nos anos 1990, montou-se para convencer e vender uma imagem.

É curioso notar que a intervenção de mais peso sobre o patrimônio urbano brasileiro que marcou, no início dos anos 1990, sua utilização como tema de renovação, requalificação e reestruturação urbana foi, na realidade, uma intervenção desenhada em outra época, mas que somente então encontrou condições para se realizar. Essa intervenção mostrou que uma nova valorização econômica do patrimônio também podia ser feita com velhas ideias – ideias cujo potencial imagético e de comunicação, entretanto, não havia sido percebido antes.

O Programa de Recuperação do Centro Histórico teve o mérito, contudo, de paralisar o processo de arruinamento e deterioração em que se afundava uma das partes mais valiosas da área tombada do centro antigo de Salvador – produzindo alguns efeitos de reversão do seu quadro de desvalorização imobiliária. Tais efeitos apontavam, no começo da década de 2000, para o recrudescimento de um processo de gentrificação que já havia se instalado em alguns pontos, mas também

43 No bairro do Recife, no bairro da Ribeira, em Natal, e na Praia de Iracema, em Fortaleza, utilizaram-se, sem exceção, cores vivas e chamativas nos imóveis, como em Salvador. Cores que são as mesmas dos cenários das novelas transmitidas em cores nos anos 1970, como *O Bem Amado* e *Gabriela*, e que seguiam sendo reproduzidas em produções mais recentes, como a novela *Tropicaliente*.

44 Para dar cumprimento a essa determinação, foi celebrado, em 1985, o convênio entre Prefeitura Municipal, Governo do Estado e IPHAN, que criou o Escritório Técnico de Licenças e Fiscalização – ETELF. Por falta de apoio dos órgãos envolvidos, entretanto, esse escritório limitava-se, nos anos 1990, a realizar trabalhos urgentes de fiscalização e aprovação de intervenções caso a caso. As normas produzidas nos anos 1980 para as subáreas dos Perdões, Santo Antônio e Carmo nunca foram oficializadas.

45 Convênio nº 003.99, publicado no Diário Oficial do Estado da Bahia, em 7 fev. 1999.

para uma diversificação de usos e de população, a depender dos resultados dos projetos habitacionais que estavam em curso na sua 7ª etapa e das experiências então financiadas pela Caixa Econômica. Já era perceptível que a permanência de uma população de menor renda no centro histórico dependeria inclusive dos mecanismos de fixação que esses projetos pudessem ensejar.

A participação da Prefeitura Municipal de Salvador nos projetos de revitalização e recuperação do centro histórico teve sempre um caráter marginal, exceto por um curto período na segunda metade dos anos 1980. Esse divórcio do município em relação às políticas de preservação do patrimônio tem raízes no regime militar, quando as municipalidades foram completamente submetidas aos governos estaduais. Estes atuavam nos territórios das capitais por meio de agências de desenvolvimento, como a CONDER, no caso da Bahia. Enquanto no Rio de Janeiro, a partir do processo de redemocratização do país, o município foi o grande promotor das ações de preservação do patrimônio urbano, em Salvador, devido a um enraizamento maior dessa herança autoritária, a tarefa permaneceu ligada ao Governo do Estado e totalmente alienada da gestão municipal.

A legislação de uso do solo, por exemplo, mantém um vazio no centro histórico de Salvador, pois a Lei nº 3.289, de 1983, que criou a Área de Proteção Cultural e Paisagística do Centro, jamais foi regulamentada no sentido da produção de parâmetros urbanísticos e critérios de intervenção específicos para esta área.⁴⁴ Ao lado disso, embora exista considerável massa de informações sobre seus monumentos e edifícios mais destacados, o conhecimento produzido sobre as características morfológicas do tecido urbano do centro histórico tem sido parco e tem feito com que a maioria das intervenções ignore, sistematicamente, relações tipológicas e de ocupação que caracterizam essa área, e introduza elementos que, pouco a pouco, vão lhe tirando o caráter.

Quando o grupo político que se mantinha no governo estadual desde 1991 venceu as eleições municipais de 1996, a prefeitura passou a ser oficialmente parceira do Programa de Recuperação do Centro Histórico.⁴⁵ Seu papel, entretanto, permaneceu secundário, ligado a serviços de manutenção, iluminação e limpeza do espaço público e ao agenciamento de algumas praças. As ações de reabilitação de imóveis que o município tentou iniciar no âmbito do Programa de Revitalização de Sítios Históricos da Caixa Econômica Federal localizaram-se

no Comércio e na periferia da área tombada, em decorrência de uma espécie de divisão de trabalho estabelecida pelo comando do grupo político comum. Apesar das requalificações de espaços públicos e das restaurações de monumentos comemorativos que desenvolveu à época, a Prefeitura de Salvador se manteve numa atitude passiva em relação ao governo estadual, que continuou exercendo grande influência sobre os rumos do desenvolvimento da cidade.

Sucesso de público, o Programa de Recuperação do Centro Histórico extrapolou as fronteiras do setor e se inspirou em ações voltadas para a promoção da cidade como um todo. Através da CONDER e, em seguida, da prefeitura, o poder público projetou e realizou, especialmente a partir da segunda metade dos anos de 1990, várias outras intervenções de requalificação de espaços públicos e de criação de atrações na cidade, boa parte delas na área central (Mapa 5). Essas intervenções, muitas das quais derivadas de propostas dos anos 1980, voltaram-se basicamente para a retirada e o ordenamento de ambulantes das áreas comerciais do centro, para a recuperação de praças e logradouros públicos, para a instalação, recuperação e iluminação cênica de monumentos, para serviços de pavimentação, iluminação pública e paisagismo (Apêndice A e Foto 17). Além dessas intervenções pontuais, teve início a construção do metrô da cidade, cuja primeira linha previa ligar bairros da periferia ao centro. Nesta área começaram a ser construídas duas estações: uma no Campo da Pólvora e a outra na Lapa, fortalecendo o polo comercial existente nessas imediações. Essa linha do metrô, que teve o seu trajeto original deslocado do coração para a periferia do centro, não funcionará, portanto, como um elemento de melhoria da acessibilidade e, conseqüentemente, de dinamização dos setores mais esvaziados do centro histórico, como as imediações da Rua Chile, da Ajuda e do Comércio (Mapa 5).⁴⁶

Como mostra a listagem constante do Apêndice A, os investimentos privados de maior monta não foram muitos, embora alguns deles tenham sido fundamentais para a revitalização do comércio do centro, a exemplo dos *shoppings*. De início, especialmente por parte da prefeitura, foram buscadas parcerias com o setor privado para a execução de ações de requalificação através do Programa Municipal de Adoção de Praças, Áreas Verdes, Monumentos e Espaços Livres, criado em 1997. Contudo, como praticamente não houve resposta deste setor, os investimentos acabaram sendo feitos pelo setor público.⁴⁷

46 No projeto original do metrô, a linha cruzava o centro antigo sob o seu conjunto de praças e logradouros historicamente mais importantes, com estações previstas no Taboão, na Praça Municipal, na Praça da Piedade e no Campo Grande.

47 Segundo Relatórios Anuais da Secretaria Municipal do Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – SEPLAM, apenas na requalificação da Praça da Inglaterra, no Comércio, estabeleceu-se parceria com o antigo Banco Excel – Econômico. (SALVADOR, 1997, 1998, 1999, 2000)

Em nenhuma outra década, como na de 1990, se investiu tanto e em tão pouco tempo na área central, notadamente em ações de embelezamento, com vistas a torná-la um ambiente visualmente agradável e a preparar a cidade para ocupar um lugar mais importante na preferência dos visitantes que têm o Nordeste como destino, além de uma posição mais competitiva na atração de investimentos. Considerando-se a estrutura e dinâmica da cidade à época, contudo, a intervenção no centro histórico e as outras realizadas na área central – por sua própria natureza epidérmica e por não estarem conjugadas a outras medidas de planejamento urbano – não tiveram força para deflagrar um processo de retorno de antigas funções ou para redirecionar para a área central vetores importantes de crescimento, investimento e circulação de mercadorias. Estes continuaram tomando o rumo do Vale do Camarajipe e da orla norte do Atlântico. O estado de abandono e esvaziamento em que se encontrava a área do Comércio mostrava que era preciso muito mais do que intervenções de embelezamento e de reformulação do sistema viário para ressuscitá-lo.

Entretanto, o Programa de Recuperação do Centro Histórico contribuiu para reforçar a antiga centralidade, especialmente em seus aspectos simbólicos, abrindo o setor, e conseqüentemente o centro, para um espectro mais amplo e variado da população. Ainda que discretamente, funcionou também como estopim de alguns processos espontâneos de renovação e de especulação imobiliária no seu entorno, que apontavam para novas tendências de ocupação da área central.

Foram ações e projetos privados que tentaram se beneficiar da renovação feita pelo governo (Apêndice B), tanto em termos da infraestrutura instalada como da nova ocupação promovida. Entre essas se destacam o Projeto Portal da Misericórdia (Foto 18); a renovação da Pousada do Carmo (Foto 19); a compra do antigo Cine Pax, na Baixa dos Sapateiros, para instalação de uma casa de shows; a compra do antigo prédio do jornal *A Tarde* e do Cine Guarani, para a instalação de hotel e centro de convenções; a realização de construções de alto padrão na encosta de Santa Tereza; a construção de marinas e restaurantes finos na orla da baía, na Cidade Baixa (Foto 20); e a maciça aquisição de casarões na Rua Direita de Santo Antônio por estrangeiros, fazendo com que a área começasse a ser popularmente conhecida como “gringolândia” (Fotos 21 e 22).

Nesse bairro, onde o valor dos imóveis esteve por muito tempo depreciado, verificou-se um considerável aumento, com casarões sendo adquiridos por preços três a quatro vezes mais altos do que no início dos anos 1990.⁴⁸ Ou seja, as intervenções do poder público contribuíram para a elevação do preço do solo e dos imóveis em certos setores, beneficiando proprietários que nada investiam ou que haviam abandonado seus imóveis há muito tempo. Beneficiou também comerciantes e empresários instalados nas áreas recuperadas, os quais, apesar da elevação dos aluguéis em relação ao que era praticado anteriormente, operaram com custos de implantação e manutenção muito baixos, graças aos subsídios diretos e indiretos do governo. Esse quadro e a ausência de mecanismos de controle eficazes apontavam para uma crescente mudança no perfil dos habitantes das áreas mais cobiçadas, como as que têm vista para o mar.

Portanto, os fatos demonstravam que as intervenções de recuperação ou requalificação realizadas pelo poder público na área central de Salvador, apesar de terem melhorado a qualidade do espaço urbano e aberto a área para um espectro mais amplo da população, favoreceram basicamente os proprietários do solo. Em outras palavras, seus resultados econômicos foram apropriados principalmente por estes e pelos empresários que operavam no centro histórico renovado. O alcance econômico desses investimentos foi ainda curto e localizado, como ilustram os poucos benefícios que geraram para os polos comerciais da Baixa dos Sapateiros e das imediações da Lapa/Piedade, apesar de sua proximidade do Pelourinho. Além de nunca terem sido utilizadas como instrumentos de emancipação ou desenvolvimento social, como já apontado, as intervenções realizadas no centro histórico de Salvador pelo poder público nos anos 1990 se destinaram, em sua grande maioria, a “limpá-lo” de uma população pobre (e de suas formas de sobrevivência), cuja presença é considerada indesejável e inadequada às funções comerciais, turísticas e midiáticas que lhe estão destinadas.

Cabe, por fim, observar que o conjunto dessas intervenções – provavelmente devido à sua função eminentemente promocional, bem como à sua desvinculação de questões urbanas ou sociais – não se fundamentou em planos urbanísticos ou projetos globais, nem gerou a produção de dados sistematizados que permitissem monitorar seu impacto nos processos de esvaziamento e disfunção que caracterizavam boa parte da região. É surpreendente constatar que, após dez anos de

⁴⁸ Segundo informações de moradores do Santo Antônio, casarões, muitas vezes em ruínas, localizados na Rua Direita e com vista para a baía eram vendidos em média por US\$ 40.000. No final dos anos 1980, o valor não ultrapassava US\$ 10.000,00.

investimentos contínuos em “recuperação” e “requalificação” do centro histórico, nenhum setor do Governo do Estado da Bahia ou do Município de Salvador produziu ou reuniu dados atualizados que permitissem avaliar como, realmente, se comportaram os processos em curso na área central após as intervenções realizadas, e que possibilitassem propor correções de rumos. A política foi montada com base, principalmente, no plano estadual de turismo. Mesmo no âmbito dos novos projetos habitacionais, em que pesem as pesquisas de demanda realizadas, se trabalhou sem plano de conjunto e sem dados essenciais como, por exemplo, número de domicílios residenciais e comerciais vagos por setor. As informações, quando existiam, se encontravam dispersas e dificilmente mapeáveis. A Prefeitura de Salvador não dispunha, por exemplo, de dados sobre a arrecadação de ISS e IPTU por bairro ou região administrativa, o que, naturalmente, a impedia de avaliar até que ponto, no final dos anos 1990 e depois do esvaziamento do Comércio, o centro antigo como um todo havia perdido ou mantido centralidade. Em Salvador, as políticas urbanas eram ainda marcadamente voluntaristas e cientificamente pouco fundamentadas. A análise dos processos de esvaziamento, de perda de função, de transformação de padrões de ocupação, entre outros que afetam a área central, assim como o estudo aprofundado de sua dinâmica residencial, comercial e de suas carências urbanas, raramente fundamentaram as políticas de refuncionalização ou revitalização empreendidas.

Embora a revalorização do centro antigo tenha se tornado, no começo dos anos 2000, uma prioridade dos governos estadual e municipal, nenhum deles cogitou voltar para lá – fato que constituiria uma ação com poder de impacto sobre alguns processos negativos instalados. Mesmo a prefeitura, que tinha unidades espalhadas pela cidade e, há anos, dispunha de um projeto para implantar seu centro administrativo na cidade velha, não fez qualquer movimento concreto nesse sentido. Apesar de a situação de esvaziamento e desvalorização do Comércio oferecer atualmente uma oportunidade quase perfeita para esse projeto, até meados de 2003 nada havia sido proposto nesse sentido dentre as muitas intervenções previstas para a área central (Apêndice B).

A noção de patrimônio e as características da prática de preservação

O patrimônio é um dispositivo ou uma espécie de forma vazia que as forças em embate no corpo social vão moldando, dando sentido e direção a cada momento. Nos anos 1980, o processo de redemocratização do país, a crise financeira e a falência do modelo de desenvolvimento eclipsaram temporariamente as políticas de aproveitamento turístico e econômico do patrimônio, elaboradas nos anos 1970, e o inseriram em lutas por melhor qualidade de vida, resgate da memória popular e conquista da cidadania. Buscava-se, então, com o patrimônio, resgatar testemunhos históricos de processos sociais e culturais, bem como as marcas que esses processos deixavam impressas em bens materiais e no espaço urbano. Ainda que constante apenas no discurso e já em descompasso com uma tendência mundial de banalização dessa prática, buscava-se, enfim, uma perspectiva histórica e social através do patrimônio. Uma fábrica, por exemplo, era restaurada para ter uma nova utilização, mas também para resgatar a memória da industrialização no país. Por isso, mesmo adaptada, não apenas sua fachada, mas a preservação dos seus elementos constituintes era considerada importante. Por isso também – embora nem sempre com sucesso – se procurava dar ao imóvel de interesse patrimonial um uso que favorecesse a passagem dessas informações.

Nos anos 1990, as intervenções que tomaram o patrimônio como tema e destinação decorreram de outras relações de força. Ao invés de repositório da memória social, o patrimônio voltou a ser, como nos anos 1970, atributo para valorização imobiliária, insumo para desenvolvimento de mercados, enfim, algo para ser consumido ou para promover outros produtos, seja como abrigo ou como chancela. Para tanto, de modo análogo às produções artísticas e culturais pós-modernas, o patrimônio foi despojado de qualquer profundidade estética ou histórica, ficando reduzido a uma aparência. Nesse contexto, importava apenas comunicar eficientemente e facilmente uma condição de “patrimônio”, ainda que desprovida de sentido histórico ou cultural, o que redundou na supervalorização do “estilo”, o que, no caso do patrimônio urbano, expressou-se no apreço especial pelas fachadas. Uma vez que não se pretendia informar sobre um outro tempo ou sobre as relações que o animavam, divisões internas dos imóveis podiam ser

eliminadas, assim como as formas de parcelamento, ocupação e apropriação do solo urbano, as marcas dos usos e suas transformações. Esses elementos não foram considerados necessários à função que o patrimônio foi então chamado a desempenhar, e, por essa razão, somada às limitações dos financiamentos disponíveis, é que a maioria dos projetos tomou o patrimônio apenas como uma “casca” que serviria para abrigar qualquer coisa, ou como um cenário vazio que serviria, fundamentalmente, como pano de fundo para o consumo.

Em Salvador, as intervenções no patrimônio urbano se inseriram nesse modelo, mas mostraram também, em especial no caso do Programa de Recuperação do Centro Histórico, que o patrimônio serviu de justificativa para a instauração de um novo higienismo que, como o antigo, visava também a remover, das áreas que se desejava valorizar, uma população que atrapalhava e dificultava esses propósitos. A despeito dos protestos de atualidade e da imitação de modelos realizados em países desenvolvidos, as intervenções na área central de Salvador mostraram que, no Brasil, em muitos aspectos, os anos 1970 ainda não haviam acabado, e que os processos urbanos de reconquista de setores antigos nos anos 1990 ganharam contornos não exatamente iguais aos do primeiro mundo. Aqui o Estado que promoveu isoladamente esses processos e o valor econômico do patrimônio, por falta de mercado, continuou ainda artificialmente forjado.