

Gestão de sítios históricos: o processo de implementação da política de recuperação¹ do Pelourinho (Salvador-BA)

Daline Maria de Souza – UFRN

Natália Miranda Vieira – UFRN

RESUMO

O processo de modernização urbana de Salvador/BA aliado ao deslocamento de atividades políticas, econômicas e culturais para áreas de expansão da cidade produziu novas centralidades e contribuiu para o esvaziamento e degradação das áreas centrais. A partir da segunda metade do séc. XX identifica-se uma série de ações voltadas à recuperação do Centro Histórico de Salvador. O objetivo do presente trabalho é refletir sobre a experiência vivenciada no processo de recuperação da área, abordando as estratégias de gestão adotadas no âmbito da implementação de políticas públicas e como estas se inserem no arcabouço teórico da conservação urbana. Pode-se concluir que o ideário do desenvolvimento sustentável e da conservação urbana ainda está longe de ser alcançado, mas por outro lado, a fase mais recente de implementação de planos e projetos na área, indica a intencionalidade em transformar em experiência prática as formulações e proposições em relação a estes ideais.

Palavras chave: Gestão de sítios históricos. Conservação urbana. Políticas públicas.

ABSTRACT

¹ O termo “recuperação” está sendo empregado aqui por se tratar da forma como os órgãos gestores do processo iniciado em 1992 o denominaram. Não entraremos aqui na discussão conceitual dos diferentes “res” – revitalização, requalificação, recuperação – por considerarmos improdutivo tal esforço. Consideramos que todos estes processos estão inseridos em um mesmo contexto geral e, portanto, serão aqui tratados como sinônimos. Sobre a discussão destas terminologias observe os textos de Vasconcellos e Mello: um primeiro realizado em 2003 para a Revista Rua (PPGAU-UFBA) e uma revisão deste publicada em 2006 (VARGAS; CASTILHO, 2009, p. 53-65).

The urban modernization process of Salvador/BA allied to the displacement of the political, economic and cultural activities to expansion areas of the city produced new centralities and have contributed to the emptiness and degradation of central areas. Since the second half of the 20th century, we have noticed several actions aiming to revitalize the historic center of Salvador. This article aims to analyze the experience of the recuperation process of that area, stressing management strategies within the implementation of public policies and how those are inserted in the theoretical development of urban conservation. The ideal of sustainable development and urban conservation is still far from being achieved. Otherwise, more recent phases of implementation of plans and projects at the area show the intention of bringing that ideal into reality.

Keywords: Historic sites management. Urban conservation. Public policies.

INTRODUÇÃO

Passados mais de trinta anos de intervenções urbanas no centro histórico² de Salvador, qualquer leitura, mesmo que superficial, da experiência demonstra que a situação de degradação da área não mudou de maneira significativa em razão das políticas e projetos implementados. Além disso, chama a atenção a ampla relocação de moradores, em especial, da população de baixa renda, o que indica que o processo foi ineficaz em conservar a complexidade social deste espaço urbano. Sem dúvida, os resultados da recuperação do centro histórico de Salvador estão relacionados com a forma como se estabeleceu o padrão de relacionamento entre atores sociais, agentes privados e do poder público ao longo de todo o processo.

A promoção de políticas habitacionais pautadas na manutenção desta população foi adotada como foco central do projeto de recuperação recentemente, onde se nota a intencionalidade do

² O termo “centro histórico” é aqui empregado por ser o mais usualmente utilizado para destacar áreas centrais das cidades que correspondem ao início da sua formação urbana. Entretanto, gostaríamos de destacar a inadequação conceitual do mesmo visto que todas as áreas da cidade fazem parte da sua história. Não existe área a-histórica.

poder público de promover transformações urbanas sem necessariamente pautar-se por práticas de caráter excludente e privatizador. Porém, as ações desenvolvidas até agora não permitem uma análise conclusiva que indique se a proposta de valorização do centro histórico incorpora na noção de patrimônio elementos não físicos que se constituem através de redes de sociabilidade e relações sociais, e, se podemos dizer que está em curso um processo de desenvolvimento urbano sustentável.

No presente artigo, analisa-se o processo de implementação da política de recuperação do centro histórico de Salvador, especificamente, descreve-se as principais fases de elaboração e execução da experiência de requalificação para discutir as estratégias de gestão adotadas. Busca-se entender se a referida experiência se dá de maneira coerente com o ideário da conservação urbana integrada, a qual será discutida a seguir.

A EMERGÊNCIA DO CONCEITO DE CONSERVAÇÃO URBANA INTEGRADA

Nos últimos trinta anos, constituiu-se um consenso entre pesquisadores, agências e atores sociais o esgotamento da concepção tradicional de desenvolvimento urbano. O desenvolvimento, enquanto processo de mudança social, na concepção tradicional foi, desde suas origens no século XIX, pensado como sinônimo de crescimento econômico, industrialização e modernização.

Contrapondo-se a esta visão tradicional e economicista de desenvolvimento, nas últimas décadas do séc. XX, em busca de espaços urbanos com qualidade de vida, tem-se a construção de novos conceitos como o de desenvolvimento sustentável e de conservação urbana. A idéia de desenvolvimento sustentável, uma noção em construção na sua pluralidade de sentidos e acepções, tem em comum a preocupação de entender o desenvolvimento enquanto mudança social, cujo sentido último é a qualidade de vida das pessoas.

A noção geral de conservação está associada a idéias como proteção e manutenção e comumente identificada com ações que envolvem áreas históricas e seu patrimônio cultural e natural. A conservação urbana, no caso das áreas históricas, é uma abordagem de gestão e de planejamento das cidades a qual situa-se no cerne das questões que envolvem a noção de desenvolvimento sustentável,

especialmente porque, busca alterar os efeitos predatórios do ideário da modernização sobre o patrimônio e também os seus efeitos excludentes no contexto onde este está inserido. A conservação urbana não se contrapõe as transformações inerentes à vida nas cidades contemporâneas, as quais, sem dúvida, modificam os usos e valores das áreas antigas, mas significa uma ampliação da noção de preservação destes espaços, ao ressignificar o sentimento negativo associado a estas mudanças e assumir o desafio da gestão das áreas históricas no sentido de integrá-las ao desenvolvimento urbano mais amplo.

Neste sentido, a conservação urbana está associada não só a proteção do patrimônio, “[...] mas envolve questões de gestão mais amplas: coesão social, desenvolvimento econômico, necessidade de diversidade funcional, importância da identidade, etc [...]” (PICKARD, 2001 apud VIEIRA, 2008, p. 65).

Um processo de gestão de sítios históricos articulado a concepção de conservação urbana caracteriza-se pela condução de políticas que buscam a conservação do patrimônio construído ao mesmo tempo em que priorizam a função social das áreas sob intervenção, o que pode se dá em função do estabelecimento de condições para que não se altere substancialmente a composição social dos residentes destas áreas, ou de investimentos em espaços coletivos que comportem a pluralidade de valores e usos que compõem os centros antigos da cidade.

Em relação a ações voltadas a promoção da exploração econômica de áreas históricas, sob o ponto de vista da conservação urbana, o conjunto de atividades deve estimular a sociedade local e permitir que esta crie, gere e mantenha a partir da sua cultura e meio ambiente, formas sustentáveis de vida.

Atualmente, o êxito de intervenções urbanas em centros históricos encontra-se fortemente associado à articulação da noção de conservação urbana integrada. Desta forma, promover a conexão da gestão dos centros históricos com a gestão urbana das cidades corresponde em articular a preocupação com o patrimônio histórico à coesão social, dinamicidade econômica e melhoria da qualidade de vida das pessoas.

A QUESTÃO DA *GENTRIFICAÇÃO* EM PROCESSOS DE REVALORIZAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS

Para analisar a experiência de implementação da política de recuperação implementada no centro histórico de Salvador faz-se necessário, além da discussão do conceito de conservação integrada, situar o conceito de gentrificação.

A noção de gentrificação serve de porta de entrada para entender as transformações recentes que se processaram no centro histórico de Salvador. O sentido do termo gentrificação está fortemente associado às transformações dos centros urbanos das cidades³, as quais se dão em razão de investimentos públicos e/ou privados que oferecem equipamentos culturais, de lazer, consumo e de moradia associados à idéia da preservação e revalorização do patrimônio histórico (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006).

De maneira geral, os estudiosos do tema apresentam um consenso quanto ao fato do desenvolvimento urbano de áreas históricas está relacionado com políticas habitacionais, gestão de programas e planos estratégicos voltados para a conservação do patrimônio histórico e garantia de diversidade social. Quanto a este último quesito, para alguns autores, se processou um processo de gentrificação, já que a análise de experiências, principalmente da realidade europeia e norte-americana, demonstrou que se produziram espaços homogêneos apropriados pelas camadas mais abastadas da população das cidades que vivenciaram este tipo de processo (SMITH, 2006).

A explicação para a reapropriação ter se dado em detrimento de camadas populares se encontra no fato de que as intervenções urbanas nos centros históricos produziram paisagens urbanas passíveis de serem “consumidas” por classes médias, médias altas e altas. De acordo com Smith (2006, p. 83),

É historicamente e não acidentalmente que a gentrificação está associada ao aumento de expulsões e dos sem-teto, e ainda assim este importante efeito da regeneração passa completamente em silêncio. Falta no discurso da ‘regeneração urbana’ [...] levar em conta o destino das pessoas

3 Embora estes não sejam os únicos espaços em que pode se dar este tipo de processo.

deslocadas ou postas na rua graças a uma reconquista da cidade em tão grande escala.

A partir de outros estudos, podemos perceber que nem todas as experiências de políticas de requalificação urbana de centros históricos se processaram ao largo deste silêncio, apontado por Smith. É o caso das experiências que contaram com políticas de habitação social, as quais tiveram efetividade na garantia da diversidade de segmentos sociais nos processos de revalorização e preservação de sítios históricos (CRIEKINGEN, 2006).

Para alguns autores, no âmbito da gestão de sítios históricos é possível reverter tendências que resultam no agravamento da segregação sócio-espacial. Isto vai depender das formas de elaboração dos projetos e das representações que fundamentam sua implementação. Como aponta D'Arc (2006, p. 267):

As proposições dos urbanistas que hoje são responsáveis por esses programas, incluem valores sociais, culturais e estéticos, supostamente capazes de responder a uma demanda, ou antecipar uma demanda transclassista. Mas eles têm também bastante consciência de dispor de poucos instrumentos de regulação para serem aplicados diante das grandes forças do mercado e da concorrência, que fragmentam o espaço de modo cada vez mais rápido.

Assim, pode-se avaliar os projetos de revalorização de sítios históricos a partir da capacidade destes em garantir a diversidade social, na medida em que comportam distintos rendimentos, redes e modos de vida da população das cidades. Para isso, é necessário compreender o significado das práticas sociais, dos comportamentos econômicos e das políticas públicas que se inserem num processo mais amplo de desenvolvimento urbano.

No contexto de Salvador, o centro histórico vem conhecendo transformações que colocam algumas questões sobre a problemática da gentrificação. O processo vivenciado buscou a dinamização do centro histórico através de atividades econômicas que tiveram como aporte o viés cultural que compõe a identidade e a memória do espaço urbano, além de buscar reverter o quadro de deterioração

e degradação da área. No entanto, os resultados das intervenções no centro histórico de Salvador demonstram que o ideal do desenvolvimento sustentável ainda está longe de ser alcançado. A integração dos residentes ou o destino das pessoas deslocadas em razão das intervenções no âmbito da política de recuperação é emblemático nesse aspecto e sinaliza para uma recomposição de espaços urbanos não adaptados à população de baixa renda.

Para compreender o processo de implementação da política de recuperação do centro histórico de Salvador e analisar o alcance deste em relação às dimensões da conservação urbana, faremos uma breve descrição sobre os principais aspectos das mudanças ocorridas no contexto sócio-espacial do centro histórico de Salvador.

A “CIDADE DE DOIS ANDARES”: SALVADOR E O SEU CENTRO HISTÓRICO

Salvador, capital do Estado da Bahia, é a mais antiga cidade brasileira. Fundada em 1549, durante três séculos, constituiu-se na aglomeração urbana mais populosa e mais importante do Brasil. A cidade vai surgir quando Portugal decide criar o governo geral do Brasil, ordenando a fundação de uma cidade, para servir de sede do governo, a qual deveria ocupar uma extensa faixa litorânea, ou seja, perto do mar para facilitar as comunicações com a metrópole. Assim, Salvador passa a desempenhar um papel ao mesmo tempo administrativo e de defesa do território brasileiro.

Salvador ficou conhecida, pelas características da sua área de fundação, como a cidade de dois andares, pois a sua ocupação se dá em:

[...] uma Cidade Baixa, sobre a planície estreita, quase toda inteiramente construída pelo homem durante os quatro séculos da evolução urbana; e uma Cidade Alta, assentada sobre colinas e vales [...] Tais denominações (Cidade Alta e Cidade Baixa) apareceram quando a cidade tinha os limites que, hoje, coincidem com os dois bairros centrais (SANTOS, 2008, p. 101).

Alguns aspectos diferenciam a Cidade Alta da Cidade Baixa. Na Cidade Alta concentrou-se, principalmente, o centro administrativo e religioso. Já a Cidade Baixa foi marcada pela predominância das atividades comerciais, onde os primeiros sobrados comportavam no andar térreo o comércio e nos superiores a moradia dos comerciantes (SANTOS, 2008).

Tomando como referência para reflexão as capitais brasileiras, observa-se que os centros históricos até o início do século XX eram os espaços mais densamente povoados destas cidades, onde diferentes grupos sociais estavam relativamente próximos embora segregados, principalmente, pelo tipo de moradia. Nos bairros que compõem os núcleos centrais históricos, até este período concentravam na sua área um comércio bastante variado, grandes lojas, casas comerciais e empresas que estruturavam a dinamicidade da economia das capitais e regiões circunvizinhas. Encontramos uma definição de centro em Vargas e Castilho (2009, p. 01), onde as autoras apontam que:

Os centros das cidades têm sido identificados como o lugar mais dinâmico da vida urbana, animados pelo fluxo de pessoas, veículos e mercadorias decorrentes da marcante presença das atividades terciárias, transformando-se no referencial simbólico das cidades. Historicamente eleitos para a localização de diversas instituições públicas e religiosas, os centros têm a sua centralidade fortalecida pela somatória de todas essas atividades, e o seu significado, por vezes, extrapola os limites da própria cidade.

Nos núcleos centrais históricos também se situavam os principais estabelecimentos destinados ao lazer da cidade, como cinemas, bares, cafés e clubes desportivos e sociais, além de hotéis, bem como os principais órgãos e repartições públicas. Além disso, era preponderante o número de imóveis destinados para fins residenciais.

Ao longo do tempo, se consolida nestas áreas uma tendência ao crescimento do comércio e da especulação imobiliária, o que elevou o custo da moradia fazendo com que parcelas pobres da população se deslocassem dos bairros centrais⁴. Porém, entre as décadas de 30 e 60 do século XX,

⁴ Apesar de que em Salvador, observa-se que esta tendência de deslocamento da população, em relação ao seu centro histórico só será intensificada posteriormente com as políticas públicas de recuperação.

os segmentos sociais com maior poder aquisitivo se fixarão em outros bairros, distantes do centro de Salvador:

[...] a classe mais abastada da cidade (a nova burguesia industrial, comerciantes e fazendeiros residentes na capital) deixa de se concentrar no centro histórico passando a ocupar bairros agora mais propícios ao uso residencial: Barra, Barra Avenida, Graça, Nazaré, Vitória, etc. No Pelourinho e adjacências permanecem os segmentos de classe média e, também, de segmentos populares (CARVALHO, 1985 apud VIEIRA, 2000, p.160).

A partir de meados do século XX, o papel desempenhado pelo processo de industrialização como fator de atração de contingentes populacionais para as capitais nordestinas, onde se inclui o caso de Salvador, e, pela implementação de políticas públicas habitacionais, aceleraram a ocupação de setores periféricos nestas cidades. Aliado a este movimento em direção a periferia da cidade está o modelo desenvolvimentista baseado no crescimento econômico e na industrialização, o qual impulsionou a expansão urbana e a dinamicidade da economia brasileira. Com a intensificação deste modelo investimentos em infra-estrutura e intervenções do mercado imobiliário passam a se localizar longe das regiões centrais, contribuindo para que os centros históricos não fossem mais os únicos núcleos comerciais e de serviços.

Assim, o deslocamento de atividades políticas, econômicas e culturais para outras áreas da cidade, ou seja, a produção de novas centralidades contribuiu para o esvaziamento e degradação dos espaços urbanos centrais. Em geral, os centros históricos das cidades brasileiras, atualmente, são lugares residenciais degradados, de pequeno comércio e grande pobreza. Os sinais de declínio do centro histórico de Salvador são intensificados na década de 70, isto porque neste período:

[...] cria-se o COPEC, Pólo Petroquímico, também fora da cidade. Neste período o centro sofre esvaziamento da função de moradia e passa a ter seu poder de atração reduzido pela saída de órgãos públicos e escritórios, além da mudança no transporte coletivo com desativação de terminais e mudanças de linhas (CARVALHO, 1985;

BOMFIM, 1994; AZEVEDO, 1983 apud VIEIRA, 2000, p. 160).

Neste sentido, podemos dizer que um fenômeno facilmente perceptível quando se trata das condições em que se encontram os centros históricos das capitais brasileiras é que o modelo de desenvolvimento urbano redefiniu o lugar funcional e produtivo destes espaços, contribuindo para sua estagnação e decadência, bem como para a perda de população. No entanto, estes espaços conservam um forte valor simbólico devido à sua história e seu patrimônio arquitetônico.

A partir do final da década de 50, do século XX, identifica-se a institucionalização de marcos regulatórios, a criação de órgãos e o estabelecimento de projetos voltados para a intervenção em áreas de interesse histórico e cultural de Salvador. Como aponta Reis, a preocupação com o casario histórico do Pelourinho pode ser percebida:

[...] no tombamento federal do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em 1959; na criação do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural (IPAC) pelo governo do Estado, em 1968; no tombamento realizado pela prefeitura, em dezembro de 1977; no convênio que deu origem ao ETELF⁵, em 1983, no reconhecimento de sua condição de ‘Patrimônio da Humanidade’ pela UNESCO, em 02 de dezembro de 1985; e na criação da Fundação Gregório de Matos e no Parque do Centro Histórico em 1986 (REIS, 2007, p. 01-02).

Paralelo as ações do poder público, identifica-se uma reapropriação das áreas urbanas centrais de Salvador que se processa a partir de iniciativas independentes de atores sociais locais, como por exemplo, a fundação do Comitê de Moradores do Maciel⁶, em 1981:

⁵ Escritório Técnico de Licenciamento e Fiscalização (ETELF), sua atribuição é a aprovação de projetos específicos de intervenção em áreas de interesse histórico e cultural do município de Salvador.

⁶ “O Maciel é um conjunto de oito ruas situadas ao lado do Largo do Pelourinho” (CARVALHO, 1985 apud VIEIRA, 2000, p. 156).

Foi este comitê, com sede no prédio n. 25 da rua Gregório de Matos, cedido pelo IPAC, que conseguiu, em maio de 81, a suspensão da Lei do Silêncio que vigorava na área desde 1974. Como conta o presidente da entidade no ano de 1981, Raimundo Alves de Souza, tal lei estabeleceu um verdadeiro estado de sítio no Pelourinho, na medida em que impedia a circulação de pessoas e funcionamento de bares após as 22:00h (MONUMENTO, 1981 apud VIEIRA, 2000, p. 162).

Sabe-se também que diferentes atores sociais permaneceram assumindo um importante papel no centro histórico de Salvador quanto às práticas culturais voltadas ao lazer e a sociabilidade, conferindo ao centro histórico uma vitalidade, esta, será reapropriada simbolicamente através de atividades que podem gerar receitas nas intervenções urbanas mais recentes.

Sem dúvida, os resultados de processos de intervenções urbanas em centros históricos estão relacionados, entre outras coisas, com a forma como se estabelece o padrão de relacionamento entre atores sociais e, os agentes do poder público no sentido de construir os necessários instrumentos que garantam a experiência da diversidade social na gestão destas áreas.

Quando se trata da gestão do centro histórico de Salvador podemos conhecer suas principais características através do resgate histórico sobre o processo de implementação de políticas públicas voltadas para a revitalização do Pelourinho. A seguir, discutiremos brevemente as principais características da gestão do centro histórico de Salvador, nosso recorte temporal parte dos anos 70 do século XX até dados da intervenção nos primeiros anos do século XXI. Ao descrever o processo de intervenções urbanas no centro histórico de Salvador, destacamos os órgãos e seus pactos estabelecidos para financiamentos de projetos, a questão da participação dos moradores na implementação destes projetos, as formas de controle, avaliação e monitoramento da gestão e, buscamos visualizar se a mesma tem sido efetiva no sentido de conservar a complexidade social do centro. Diante do exposto, discutiremos as estratégias de gestão adotadas para o caso da recuperação do Pelourinho e como estas se inserem no arcabouço teórico da conservação.

O PROCESSO DE GESTÃO DO CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR

Para a reversão do quadro de deterioração em que se encontra a maioria dos centros históricos das cidades brasileiras, é imprescindível desencadear processos de gestão capazes de superar desafios diante

[...] das mudanças políticas que ocorrem de tempos em tempos e dos escassos e antiquados instrumentos de proteção patrimonial que continuamos a dispor na atualidade. [...] das parcerias público-privadas, utilizadas em larga escala pelos programas de revitalizações mais recentes. [...] da necessidade de envolvimento e participação dos diversos atores envolvidos de alguma forma com as áreas objeto de intervenção [...] (VIEIRA, 2008, p.79).

Existem pontos de concordância sobre o conteúdo das ações de reabilitação de áreas históricas, assim, apresenta-se como fundamental recuperar o patrimônio, promover o repovoamento e buscar um equilíbrio entre funções econômicas, sociais e culturais. Constitui-se um consenso o fato de que os projetos de revitalização devem reproduzir ações que contemplem a conservação de valores urbanos, como os que se relacionam com a identidade e a diversidade; o fortalecimento de estruturas políticas e institucionais, tais como aparatos regulatórios e mecanismos de financiamento; bem como ferramentas de gestão e métodos de intervenção, como por exemplo, a ampliação da participação da sociedade nos processos de requalificação urbana (PICKARD; THYSE, 2001).

A análise da literatura sobre as intervenções urbanas em Salvador, nos permitiu sistematizar dois períodos gerais da gestão do centro histórico: no primeiro, a preservação é considerada como um projeto social (décadas de 70 e 80); e, no segundo, tem-se o estabelecimento da Gerência de Sítios Históricos (a partir dos anos 90)⁷.

A preservação como um projeto social (décadas de 70 e 80)

⁷ Existe um terceiro momento, iniciado por volta de 2007, onde o principal foco das ações é a promoção da habitação de interesse social. No presente trabalho, não foi possível sistematizar dados para analisar esta terceira fase.

Durante as décadas de 70 e 80, os principais órgãos que atuaram na gestão do centro histórico de Salvador foram a antiga Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), fundada em 1937; a antiga Fundação do Patrimônio Artístico e Cultural da BAHIA (FPACBa), fundada em 1967, que foi, posteriormente transformada no Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da BAHIA (IPAC). As ações deste período podem ser consideradas pontuais, na medida em que se constituem na restauração de monumentos isolados (VIEIRA, 2000, p. 165), mas chamam a atenção pela preocupação de que os projetos desenvolvidos no centro histórico não intensifiquem a exclusão urbana das classes populares. Esta preocupação pode ser percebida no conceito de monumento adotado pela FPACBA: “A Fundação do Patrimônio adota o conceito social de monumento, ou seja: **o trabalho restaurativo** que executa **é, antes de tudo**, o que se poderia denominar, amplamente, **um projeto social**” (VIEIRA, 2000, p. 165, grifo da autora).

Este “projeto social” tinha como foco não só o bem estar daqueles que visitam o centro histórico, mas também daqueles que o habitam. Assim, foi realizado nos anos 70, um projeto denominado “Projeto Pelourinho”, no âmbito deste projeto foi realizada a transferência de 300 pessoas. A relocação destas pessoas parece ter sido resultado de um processo de negociação com os agentes do poder público, pois a intervenção que dá continuidade ao Projeto Pelourinho foi o “Plano de Desenvolvimento do Maciel”, o qual

[...] colocava o Maciel como a próxima área a sofrer intervenção e possuía a intenção de fixar e favorecer a continuidade do morador da área, através da modificação do quadro educacional e criando melhores condições de trabalho e de vida para os habitantes do Maciel (BACELLAR, 1977 apud VIEIRA, 2000, p. 166).

Em 1977 foi elaborada uma primeira abordagem urbanística para a área denominada de Plano Diretor do Pelourinho (PLANDIP). Este plano tinha como órgãos gestores a Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER) e o IPAC. Os recursos para a execução das ações eram oriundos do Programa de Cidades Históricas do Governo Federal, com

complementação do IPHAN e da FPACBa. Apesar dos planos e projetos permanecia o insucesso quanto as tentativas de reversão do quadro degradante do Pelourinho, pois de acordo com Azevedo (1983 apud VIEIRA, 2000, p. 167), as instituições responsáveis pela gestão do centro histórico de Salvador foram incapazes de “recuperar economicamente a população local e fixá-la”.

Em 1978, é elaborada a “Proposta de Valorização do Centro Histórico de Salvador”, a qual objetivava reunir os projetos e estudos existentes para a área. As ações que foram desenvolvidas no âmbito deste plano foram a diminuição da circulação de veículos para a área, através de estacionamentos periféricos e a implantação de novas linhas de ônibus coletivos. O referido plano foi desativado em 1979, por falta de recursos, pela ampliação para outras área da abrangência do Programa de Cidades Históricas do Governo Federal e praticamente sua desativação (VIEIRA, 2000, p. 167).

Em 1981, o principal projeto desenvolvido resultou na criação do Centro Municipal Integrado (CAMI), o mesmo foi executado pelo Órgão Central de Planejamento. As ações do CAMI objetivavam promover a utilização e conseqüente manutenção da área, compartilhava-se a idéia de que a revitalização se daria através da recuperação de imóveis para a instalação de serviços públicos. A única obra realizada no âmbito deste projeto foi a restauração do Solar São Damasco para se tornar sede do Arquivo Público Municipal (BOMFIM, 1994 apud VIEIRA, 2000, p. 167).

A partir de 1983, o que irá prevalecer é a mobilização para aquisição do título de Patrimônio Cultural da Humanidade concedido pela Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (UNESCO). A partir desta motivação estabelece-se, em 1984, o convênio entre o antigo SPHAN/Fundação Pró-memória, IPAC e Prefeitura Municipal de Salvador para criar o Escritório Técnico de Licenças e Fiscalização (ETELF). A função do ETELF consistia em

[...] fornecer orientações técnicas e realizar inspeções e vistorias periódicas às obras realizadas no centro histórico. Porém, o funcionamento deste escritório se dava de maneira precária devido ao diminuto corpo técnico pelo qual era constituído (BOMFIM, 1994 apud VIEIRA, 2000, p.167).

Em 1985, a UNESCO declara o tombamento do centro histórico de Salvador como Patrimônio

Cultural da Humanidade, neste mesmo ano acontece o II Seminário sobre Preservação do Patrimônio promovido pelo IPAC, o evento pode ser considerado um marco pela expressividade da participação popular, pois neste evento os moradores apresentam um abaixo-assinado denunciando a intenção de se promover um esvaziamento da área com o objetivo de transformá-la num cenário voltado aos visitantes e reafirmando a intenção em permanecer morando no centro histórico. Nesta fase identifica-se a existência de conflitos de interesses entre os moradores e os empresários interessados em atuar no centro histórico de Salvador.

A repercussão da manifestação dos moradores refletiu-se na condução do processo, já que o mesmo pressupunha-se participativo. Desta forma, em 1986, é criado o Programa Nacional de Recuperação e Revitalização de Núcleos Históricos. O foco do programa consiste na recuperação de habitações do centro histórico voltadas principalmente à população de baixa renda, visando a sua manutenção na área e participação em todo o processo. Para isso, algumas estruturas formais de gestão foram criadas, como por exemplo,

[...] a formação de uma comissão paritária constituída por representantes do SPHAN, IPAC, BNH, CONDER, Prefeitura Municipal e Arquidiocese de Salvador, UFBA e IAB-Ba que tinha a incumbência de apresentar um documento referencial às ações do projeto na área (PATRIMÔNIO, 1986 apud VIEIRA, 2000, p. 169).

Porém a criação da comissão não garantiu o estabelecimento de um novo padrão de relacionamento entre poder público e sociedade, no sentido da sua democratização. A reprodução das relações de poder pautadas pela política tradicional, presente na grande maioria dos municípios brasileiros, tem dificultado/bloqueado o potencial democratizador destes espaços de negociação e participação. De acordo com Vieira (2000, p. 169):

A Prefeitura Municipal de Salvador, porém, sentindo-se usurpada de sua autonomia municipal, conseguiu que o Ministério da Cultura determinasse a transferência da coordenação dos trabalhos do SPHAN para a prefeitura, dando à comissão paritária

um caráter meramente consultivo.

A criação de espaços de interlocução e decisão entre Estado e sociedade, tem se constituído numa experiência complexa, cheia de conflitos, confrontos e negociações entre atores. Dependendo do ideário de gestão, que na grande maioria dos municípios reproduzem as estruturas de dominação da política tradicional, o significado desta participação pode, ou não, imprimir o sentido de novas relações entre Estado e sociedade no sentido da sua democratização.

A implementação das ações chega ao final da década de 80 sem proporcionar os resultados efetivos esperados. Como estratégia para uma prática mais efetiva adota-se o quarteirão como unidade de intervenção e não mais o imóvel isolado, assim, foi implementado o Projeto Quarteirões da Humanidade⁸, cujo objetivo principal era promover a adoção de quarteirões do centro histórico do Pelourinho por parte de países estrangeiros. Porém, esta estratégia também resultou na sua inefetividade já que a única ação realizada foi o “estabelecimento de contato com Portugal que apenas lança uma pedra fundamental no prédio que deveria ser a Casa de Fernando Pessoa” (VIEIRA, 2000, p. 169).

A avaliação do Programa Especial de Recuperação e Revitalização de Núcleos Históricos (PERSH) demonstrou que o mesmo não alcançou seus objetivos e metas e que os meios empregados foram ineficazes na preservação do centro histórico de Salvador. As ações concretas voltadas a atração de investidores na área foram escassas, não se superou as restrições do tombamento, nem se articulou a rede de proprietários, além disso, a imagem de marginalidade da área continuou prevalecendo, bem como a tendência na diluição da centralidade do centro histórico. De acordo com Vieira (2000, p. 171), as ações do PERSH

⁸ Desenvolvido no âmbito do Programa Especial de Recuperação e Revitalização dos Sítios Históricos de Salvador (PERSH). O programa baseava-se num modelo tecnológico, “[...] criado por Lina Bo Bardi e João Filgueiras Lima (Lelé), se prestava à rápida execução e construção em larga escala. O projeto piloto de utilização desta técnica foi a restauração de um conjunto de três sobrados contíguos localizados na Ladeira do Carmo e deveria servir de modelo para os demais quarteirões” (VIEIRA, 2000, p. 170).

[...] não passaram do campo das idéias ou foram aplicadas muito timidamente, esse é o caso da tecnologia da FAEC, da adoção de quarteirões por outros países e dos benefícios fiscais aos investimentos privados. Apesar da consciência que se tinha da necessidade de tratar a área como um todo e da eleição do quarteirão como unidade de intervenção, na prática, mais uma vez, apenas foi possível a execução de ações isoladas. Pode-se dizer que foi superestimado o efeito multiplicador que as ações realizadas deveriam ter.

Para suplantar os fracassos do PERSH, a gestão municipal o substitui pela Gerência de Sítios Históricos que passa a ter uma atuação significativa a partir da década de 90, período que descreveremos a seguir.

A década de 90 e o estabelecimento da Gerência de Sítios Históricos

No início da década de 90, foi elaborado o Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador (PRCHS). As principais ações deste programa visavam, em linhas gerais, a recuperação de bens patrimoniais (arquitetônicos e urbanísticos); além de preocupar-se com o desenvolvimento sócio-cultural das populações residentes. A participação das comunidades residentes, instituições governamentais, organizações internacionais e setor privado era tida como um dos princípios norteadores do PRCHS. Entre seus objetivos encontramos:

[...] otimizar a totalidade das funções sócio-culturais do centro histórico de Salvador e, conseqüentemente, a preservação dos bens patrimoniais. [...] reverter o quadro de esvaziamento econômico ao lado da preservação do sítio de reconhecida importância histórico-cultural; [...] tornar o Pelourinho ‘um shopping a céu aberto’; [...] oferecer alternativas dignas de moradia e de realização de negócios, não apenas para determinados grupos de população, mas para todos (VIEIRA, 2000, p. 174 - 176).

Anterior a estas intervenções urbanas, no centro histórico de Salvador encontrava-se majoritariamente moradores de baixa renda. Este fato indica que, não se pode falar em abandono

da área, as pessoas que ali moravam, sob sua ótica, davam “vida” ao lugar, segundo suas ordens e possibilidades. Para estas pessoas, no âmbito do PRCHS, foi colocado, pelo governo, a escolha entre duas opções, receber um “auxílio-locação”, ou morar em casas construídas pelo governo na periferia. Como resultado desta intervenção pública, destaca-se uma intensa expulsão de moradores, o que se contradiz com o princípio da participação social.

As ações foram planejadas para serem implementadas em dez etapas, as quais objetivam a restauração do casario para fins residenciais e comerciais e, a promoção do turismo. Abaixo, podemos visualizar na Tabela 01, as principais etapas implementadas a partir de 1992:

Tabela 01 – PRCHS: fases da implementação das intervenções urbanas no centro histórico de Salvador

Etapa	Período	Quantidade de imóveis	Quantidade de Quarteirões	Recursos (referência em reais)	Número de famílias relocadas
1ª	Nov/92 a Mar/93.	89 imóveis + 9 ruínas.	04	11,5 milhões.	26
2ª	1994	47 imóveis	02	2,6 milhões	16
3ª	1994	58 imóveis	03	2,6 milhões	16
4ª	1994	140 imóveis	07	6,9 milhões	1.018
5ª	Até novembro de 1997	59 imóveis	02	11 milhões	Sem informações
6ª	Até o ano 2000	82 imóveis	03	Sem informações	Sem informações
7ª	2003 a 2007	07 imóveis + 103 unidades habitacionais do PHIS* + 234 unidades habitacionais do PROHABIT**	-	25,9 milhões	103

*Programa de Habitação de Interesse Social

** Programa de Habitação para Servidor Público Estadual

Fonte: informações contidas em Vieira (2000) e nos dados do Programa Monumenta disponíveis em: <http://www.monumenta.gov.br/site/?p=53>.

Um fato peculiar a estas fases do PRCHS é a intensa relocação de moradores e outros usuários. No texto do projeto encontram-se trechos que deixam claro que, a visão do poder público está associada a elementos que estigmatizavam a população do centro histórico, em especial a área do Maciel/Pelourinho, como nota-se na seguinte afirmação: “[...] uma população constituída de segmentos considerados ‘problema’ na escala de valores sociais dominantes, imputando diretamente aos habitantes da área, em decorrência, o estigma de ‘marginais’” (IPAC, 1995 apud VIEIRA, 2000, p. 185).

Para pessoas de baixo poder aquisitivo, é altamente positivo possuir uma moradia no centro da cidade, onde se localizam comércio, serviços e possibilidades de desenvolver estratégias de sobrevivência. Assim, é possível afirmar que a “aceitação” dos moradores em deixar o lugar foi permeada por um processo vertical de negociação, onde não se levou em consideração o fato de que as famílias que residiam no centro histórico de Salvador não eram empecilhos a recuperação da área e que, as mesmas desejavam permanecer morando no centro.

Do ponto de vista sócio-espacial, uma das principais implicações dessa intervenção urbana foi à atração de classes sociais de maior poder aquisitivo para a área do centro histórico sem a preocupação de manter a diversidade social. Além disso, não se promoveu a habitação social, o que se constitui num importante mecanismo para evitar a expulsão dos grupos de menor renda.

A fragilidade dos diversos setores que compõem a sociedade civil em definir os objetivos das políticas públicas, as suas formas de implementação e realizar a avaliação destas; a pouca capacitação dos conselheiros e o hábito de reivindicações por carências imediatas fazem com que o peso dos gestores do poder público seja fundamental em pautar a agenda pública local.

O processo de intervenções urbanas no centro histórico de Salvador avançou configurando-se, principalmente, como um processo de caráter anti-democrático e portanto, não se pode considerar a gestão em questão como inovadora.

Mesmo assim, novas perspectivas se desenham para a continuidade das ações no centro histórico de Salvador. Os moradores que ficaram se organizaram em torno de uma associação, a Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico (AMACH), a qual foi fundamental para frear

o processo de expulsão dos residentes de baixa renda e impossibilitar que a política de recuperação prosseguisse sem levar em consideração suas expectativas. Uma das maiores vitórias da AMACH

aconteceu no dia 1º de junho de 2004 [...] quando foi assinado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). [...] garantir a permanência de 103 famílias nos imóveis que estão sendo recuperados para o uso habitacional na 7ª etapa de revitalização do Centro Histórico de Salvador foi seu objetivo em resposta à peleja que se instaurou entre o Estado e a AMACH, depois que o Ministério Público, em 2002, instaurou um inquérito civil para apurar a desocupação dos imóveis. Nenhuma associação de moradores do Brasil havia, até então, alcançado conquista semelhante em relação às áreas urbanas de caráter patrimonial (REIS, 2007, p. 10).

Outro resultado da atuação da AMACH foi a inclusão do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) no projeto de revitalização, o qual atende famílias com renda inferior a três salários mínimos. A participação da população local no planejamento urbano das intervenções no Centro Histórico de Salvador colocou novos desafios aos gestores públicos, especialmente no que se refere ao estabelecimento de um padrão de relacionamento democrático com o coletivo popular.

Na fase mais recente das intervenções urbanas, ou seja, a que se processa, principalmente, a partir de 2004, teve-se a conclusão da sétima etapa em outubro de 2007⁹. A conclusão da 7ª etapa possui algumas características que a distinguem das demais, de acordo com dados do Programa Monumenta do Ministério das Cidades¹⁰:

[...] o projeto de restauração do Pelourinho passou por uma importante modificação, a fim de reparar uma injustiça social. O governo tomou providências para garantir a permanência das famílias na área, oferecendo a elas moradia em imóveis tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) no Pelourinho.

9 Realizamos uma consulta às páginas eletrônicas do Governo do Estado da Bahia e da Prefeitura Municipal de Salvador, não encontramos dados que informem sobre a continuidade do processo de intervenções urbanas no centro histórico.

10 Disponíveis em: <http://www.monumenta.gov.br/site/?p=53>.

Os aspectos das intervenções urbanas no centro histórico de Salvador, nesta fase mais recente, sinalizam para uma adequação aos novos valores do planejamento urbano. Entre os quais, podemos destacar a busca pelo estabelecimento de uma gestão democrática por meio da participação da população nos diversos projetos que envolvem o desenvolvimento urbano.

A participação e mobilização política da sociedade organizada e o diálogo com os mais diferentes atores sociais favorecem a elaboração de soluções criativas que articulam as diversidades econômicas, políticas, ambientais e culturais em torno da gestão do centro histórico. Para isto são necessárias mudanças institucionais e políticas, como por exemplo, a criação de canais de participação para o gerenciamento e a implementação das políticas públicas que se voltam para estes espaços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A colocação em prática dos princípios da conservação urbana no campo da gestão dos centros históricos no Brasil, ainda se configura como um processo em construção. Isto porque, algumas experiências de políticas de revitalização de centros históricos no Brasil vão de encontro ao debate sobre os processos de gestão considerados sustentáveis, especialmente no que se refere ao aprofundamento da democratização das relações entre os diversos atores sociais envolvidos no processo.

O caso da gestão do centro histórico de Salvador envolve diversas contradições no que diz respeito à conservação urbana. Embora, desde a década de 70, se observe um tipo de ação que em geral está comprometida com uma preocupação conservacionista, a trajetória das intervenções urbanas na referida área não proporcionou equidade social, além disto, observa-se uma homogeneização de valores culturais e práticas autoritárias na condução dos processos de gestão, estes fatos comprometeram uma inserção sustentável do centro histórico de Salvador na dinâmica urbana.

A conservação urbana como princípio norteador da gestão dos centros históricos deve ter como centralidade a qualidade de vida dos indivíduos, ou seja, deve ser capaz de combinar oportunidades sociais com a viabilidade econômica e competitividade destas áreas. De acordo com Vieira:

[...] a recuperação do Pelourinho é apenas um dentre muitos casos de intervenções urbanas que conduzem a um mesmo objetivo na cidade de Salvador: explorá-la turisticamente, inserindo-a na competitividade global através da formação de uma imagem e aproveitamento de seu potencial histórico e cultural (VIEIRA, 2000, p. 207).

A possibilidade de explorar economicamente o potencial artístico, cultural e histórico do centro histórico de Salvador resultou num processo que amplificou a segregação sócio-espacial. Ao longo do tempo, foi abandonada uma proposta de intervenção com manutenção da população, bem como adotou-se uma proposta elitista para a valorização do centro histórico.

Neste sentido, não é possível afirmar que a gestão do centro histórico de Salvador consolidou-se a partir dos princípios da conservação urbana, mas na atual fase das intervenções, com o reconhecimento da legitimidade da participação efetiva dos moradores nos processos de discussão sobre as potencialidades e decisão sobre os problemas do centro histórico vislumbramos novas perspectivas para as intervenções urbanas.

A disseminação e consolidação dos princípios da conservação urbana, no que diz respeito às políticas de revitalização de centros históricos, como no caso de Salvador discutido no presente trabalho, depende, entre outros elementos, da capacidade dos atores envolvidos nas transformações em curso em tornar consenso a idéia de que os assuntos de política urbana devem passar pelo crivo de espaços de participação, ou seja, de distanciarem-se de uma gestão centralizadora.

Além disso, os objetivos relacionados com o ideário do desenvolvimento econômico devem extrapolar os investimentos públicos maciços no mercado imobiliário do centro histórico e no turismo. Este processo ao mesmo tempo em que, possui grande importância para a cidade de Salvador, beneficia proprietários, comerciantes e turistas, não se dá, de maneira equilibrada, em relação a população local do centro histórico, em especial, a população pobre que foi relocada, na maioria das vezes, para piores condições de vida.

O que constata-se com a atual fase de implementação da política de revitalização do centro

histórico de Salvador é que está em curso um processo que visa transformar em experiência prática as intencionalidades contidas nas formulações e proposições em relação ao desenvolvimento local sustentável e a conservação urbana.

Certamente, este processo ainda é bastante incipiente e os ideais do desenvolvimento local sustentável e da conservação urbana ainda estão longe de serem alcançados, no entanto, poderíamos dizer que, ultimamente, ocorreu um avanço significativo em direção a estes ideais e a política de habitação social que visa a manutenção da população no centro histórico é um exemplo disso.

REFERÊNCIAS

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. Introdução. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (Coord.). **De volta à cidade**: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006. p. 21-57.

CRIEKINGEN, Mathieu Van. A cidade renasce! Formas, políticas e impactos da revitalização residencial em Bruxelas. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (Coord.). **De volta à cidade**: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006. p. 89-120.

D’ARC, Hélène Rivière. Requalificar o século XX: projeto para o centro de São Paulo. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (Coord.). **De volta à cidade**: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006. p. 265-293.

PICKARD, Robert; THYSE, Mikhäel de. The management of historic centres: towards a common goal. In: PICKARD, Robert (Ed.). **Management of historic centres**. London: Spon Press, 2001.

REIS, Lysie. Patrimônio cultural urbano: complexidades e desafios da participação de moradores em programas de requalificação. In: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE, 13., 2007, Maceió-AL. **Anais...** GT: A cidade e o urbano. Maceió-AL, 2007. 1 CD-ROM.

SANTOS, Milton. **O centro da cidade do Salvador**. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo; Salvador: Edufba, 2008. (Coleção Milton Santos, 13).

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (Coord.). **De volta à cidade**: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.

VARGAS, Heliana Comin; CASTILHO, Ana Luisa Howard de. Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados. In: _____. **Intervenções em centros urbanos**: objetivos, estratégias e resultados. 2. ed. rev. e atual. Barueri: Manole, 2009.

VIEIRA, Natália Miranda. **Gestão de sítios históricos**: a transformação dos valores culturais e econômicos em programas de revitalização em áreas históricas. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2008.

_____. **O lugar da história na cidade contemporânea**: revitalização do Bairro do Recife x Recuperação do Pelourinho. 2000. 266 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2000.