



PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO
FUNDAÇÃO MÁRIO LEAL FERREIRA
UNESCO

OS DESAFIOS DO PATRIMÔNIO no

Centro Antigo de Salvador

Projeto de Cooperação entre a Fundação Mário Leal Ferreira e a UNESCO





PENHA

Escala: 0.00016 p̄m

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO
FUNDAÇÃO MÁRIO LEAL FERREIRA
UNESCO

OS DESAFIOS DO PATRIMÔNIO no

Centro Antigo de Salvador

Projeto de Cooperação entre a Fundação Mário Leal Ferreira e a UNESCO



OS DESAFIOS DO PATRIMÔNIO no

Centro Antigo de Salvador

Projeto de Cooperação entre a Fundação Mário Leal Ferreira e a UNESCO



CRÉDITOS

Todos os direitos desta edição são reservados à Fundação Mário Leal Ferreira, conforme registrado na Câmara Brasileira do Livro.

Esta publicação tem a cooperação da UNESCO no âmbito do projeto Projeto 914BRZ4021, que tem por objetivo o Desenvolvimento sustentável do Centro Antigo de Salvador. As indicações de nomes e a apresentação desta publicação não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites. As ideias e opiniões expressas nesta publicação são as dos autores e não refletem obrigatoriamente a da UNESCO nem comprometem a Organização.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR

Bruno Soares Reis

Prefeito

Ana Paula Andrade Matos Moreira

Vice-Prefeita

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

João Xavier Nunes Filho

Secretário

FUNDAÇÃO MÁRIO LEAL FERREIRA

Tania Scofield Almeida

Presidente

COORDENAÇÃO DO PROJETO DE COOPERAÇÃO

Beatriz Loureiro Cerqueira Lima

Diretora de Planejamento

Fernando Sergio Barbosa Teixeira

Gerente de Planejamento e Informações

Técnicos e colaboradores

Adriana Cardoso de Freitas – Assistente Social

Ana Gabriela Lima Guimarães - Arquiteta e Urbanista

Ana Lúcia Macedo Pimenta – Arquiteta e Urbanista

Ângela Cristina Mattos de Magalhães – Arquiteta e Urbanista

Antônio Álvaro Lins Farias Sant`Anna– Arquiteto e Urbanista

Caio Costa Couto - Urbanista

Camila Barreto Coelho de Andrade – Urbanista

Glória Cláudia Bleichner López – Arquiteta e Urbanista

Nilton Jorge Santos Figueredo – Técnico em Edificações

Pedro Almeida Dias - Técnico em Edificações

Rita de Cassia Moreno de Oliveira – Arquiteta e Urbanista

Sheila Maria Moreira de Souza – Arquiteta e Urbanista

Estagiários

Alice Andrade Pinto – Arquitetura e Urbanismo (UniRuy)

Davi Carlos Passos dos Santos, Thayse da Silva Invenção e Ilana

Lopes dos Santos – Urbanismo (UNEB)

Franciane Santos - Arquitetura e Urbanismo (UCSAL)

Matheus Silva Cabral e Nikolle Rachel Soares Batista -

Arquitetura e Urbanismo (UFBA)

Tiago Santos Ribeiro – Geografia (UFBA)

Ian de Aragão Cruz, Luma Borborema, Omar Lima Campos e

Raphael Cincurá - Arquitetura e Urbanismo (UNIFACS)

Subgerência de Acervo Técnico e Biblioteca

Apoio bibliográfico, pesquisa documental e normalização

Subgerência de Informações Geográficas e Socioeconômicas

Elaboração cartográfica, geoprocessamento e pesquisa em bases de dados tabulares e geoespaciais

Salvador. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Fundação Mário Leal Ferreira.
Os Desafios do Patrimônio no Centro Antigo de Salvador: projeto de cooperação entre a Fundação Mário Leal Ferreira e a UNESCO / Fundação Mario Leal Ferreira. – Salvador, 2024.
101 p.: il.

ISBN: 978-65-86843-09-5
Projeto Unesco - Instrumentos e Estratégias para o Desenvolvimento Sustentável do Centro Antigo de Salvador. PRODOC 914BRZ4021 FMLF/UNESCO

1. Salvador - Centro Antigo. 2. Centro Histórico. 3. Patrimônio Histórico. 4. Planejamento Urbano. I. FMLF. II. Título

CDU: 711.4(813.8)

UNESCO – REPRESENTAÇÃO NO BRASIL

Marlova Noletto

Diretora

Isabel de Paula

Coordenadora de Cultura

Virginia Casado

Oficial de Projetos

ORGANIZADORA

Jurema Machado

CONSULTORES

Instrumentos de proteção do patrimônio e legislação urbanística no Centro Antigo

Rogério Proença Leite

- *Perfil socioeconômico da população e de seus domicílios nos bairros do Centro Antigo de Salvador.*

As ZEIS em Salvador e no Centro Antigo: metodologia de priorização e o Projeto Urbanístico ZEIS Gamboa de Baixo/Unhão

Larissa Souza

Naiara Carvalho

- *Levantamento e sistematização dos Pareceres do ETELF 1984-2014.*

A gestão das transformações do patrimônio construído

Instituto Polis

- *Plano de ação para regularização das ZEIS em Salvador.*

Fabício Zanoli

- *Projeto urbanístico/ambiental e social da Zona Especial de Interesse Social - ZEIS 12 - Gamboa de Baixo/Unhão com suas principais diretrizes e indicações.*

O Comércio como lugar de trabalhar e morar

Carlos Leite

- *O plano com um processo dinâmico e orientador do desenvolvimento urbano do Bairro do Comércio.*

Paulo Ormino Azevedo

- *Viabilidade, alternativas e impactos arquitetônicos, urbanísticos e sociais da ocupação do Centro e Comércio, com habitação e atividades econômicas.*

Jorge Arraes

Alberto Silva

- *Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira e Modelo de Negócio sustentável para o Programa de Habitação do Centro Antigo de Salvador – Polígono Corpo Santo – Bairro do Comércio*

Elemental Desenvolvimento Imobiliário e PPPs

- *Parcerias Público Privadas. Parecer de Viabilidade Jurídica.*

Joaquim Gonçalves

- *Estudo do potencial de ocupação das edificações e diretrizes reabilitação do espaço público. Entorno do Pilar. Bairro do Comércio.*

Joaquim Gonçalves

- *Programa de ocupação urbana sustentável: 1ª Etapa: Bairro do Comércio - Entorno do Plano Gonçalves.*

P&A – Pesquisa e Análise

- *Pesquisa Quantitativa Interesse em projeto de habitação para funcionários públicos no comércio.*

Normas de preservação: estudos e propostas para áreas selecionadas da APCP do Centro Antigo

Jurema Machado

- *Normas de Preservação: Estudos e propostas para áreas selecionadas da APCP do Centro Antigo.*

Marisa Novaes

Sara Medeiros

Silvana Santos

- *Levantamento de campo – concepção, execução e análise*

Caio Costa Couto

Taís de Sousa Pereira

- *Georreferenciamento e produção de cartografia temática*

GPO SISTRAN

- *Plano Funcional de Mobilidade Urbana para o Centro Antigo de Salvador.* Salvador, 2019.

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Cristiane Dias/Raruti Comunicação e Design

REVISÃO ORTOGRÁFICA

Mariana Moura

Margot Dravet

SUMÁRIO

- 08** APRESENTAÇÃO PREFEITURA
- 09** APRESENTAÇÃO UNESCO
- 10** APRESENTAÇÃO FUNDAÇÃO MÁRIO LEAL FERREIRA

13 OS DESAFIOS DO PATRIMÔNIO DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR E O PROJETO DE COOPERAÇÃO ENTRE A FUNDAÇÃO MÁRIO LEAL FERREIRA E A UNESCO

- 13** 1. A gestão do patrimônio cultural
- 19** 2. A parceria com a UNESCO e a estratégia institucional de desenvolvimento do Projeto de Cooperação Internacional

23 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO CENTRO ANTIGO

- 23** 1. Tombamento e Registro
- 27** 2. Áreas de Proteção Cultural e Paisagística: a Lei nº 3.289, de 1983
- 31** 3. Centro Histórico de Salvador – Patrimônio Mundial
- 32** 4. Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS) – Lei nº 9.148, de 2016
 - 33** 4.1. Zoneamento
 - 34** 4.2. Uso do solo
 - 34** 4.3. Densidade de ocupação
 - 35** 4.4. Variáveis relacionadas à implantação: Índice de Ocupação Máxima, recuos laterais, de fundos e frontal
 - 36** 4.5. Remembramentos
- 37** 5. Publicidade em espaço público – Decreto nº 30.095, de 2018
- 39** 6. Leis municipais de incentivos à preservação
 - 39** 6.1. Lei do Abandono – Lei nº 8.553, de 2014, e Decreto nº 25.922, de 2015
 - 40** 6.2. Programa Revitalizar – Lei nº 9.215, de 2017, e Decreto nº 28.775, de 2017
 - 40** 6.3. Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação (PIDI) – Lei nº 8.962, de 2015
- 40** 7. Lei da Assistência Técnica e sua relação inexplorada com a preservação
- 41** 8. Instrumentos de política urbana previstos pelo PDDU – Lei nº 9.069, de 2016

43 A GESTÃO DAS TRANSFORMAÇÕES DO PATRIMÔNIO CONSTRUÍDO

- 43** 1. Introdução
- 45** 2. As demandas analisadas pelo ETELF: tipologia, quantitativos e distribuição espacial
 - 47** 2.1. Quanto aos bairros de origem das solicitações
- 49** 3. Intervenções indicativas da dinâmica de transformações: Demolições, Reformas e Novas Construções
 - 49** 3.1. Demolições
 - 51** 3.2. Reformas
 - 53** 3.3. Novas Construções
- 56** 4. Algumas lições aprendidas
 - 56** 4.1. Atribuições e rotinas
 - 56** 4.2. Relação com as normas
 - 57** 4.3. Relação com a APR
 - 60** 4.4. Relação com a ACPR
 - 61** 4.5. Projetos governamentais
 - 62** 4.6. Dispersão de esforços – Engenhos publicitários em fachadas
 - 63** 4.7. Oscilação de procedimentos e incerteza
 - 64** 4.8. Efetividade

67 AS ZEIS EM SALVADOR E NO CENTRO ANTIGO: METODOLOGIA DE PRIORIZAÇÃO E O PROJETO URBANÍSTICO ZEIS GAMBOA DE BAIXO/UNHÃO

- 67** 1. Introdução
- 70** 2. Metodologia para a priorização das ZEIS de Salvador
 - 71** 2.1. Índice de Desenvolvimento do *Habitat* (IDESH): definição, indicadores e resultados
 - 76** 2.2. Graus de risco
 - 77** 2.3. Resultado final da Priorização
 - 78** 2.4. Considerações sobre a natureza e aplicação da metodologia
- 85** 3. Projeto Urbanístico, Ambiental e Social da ZEIS Gamboa de Baixo/Unhão
 - 88** 3.1. A participação social
 - 88** 3.2. O Projeto Urbanístico, Ambiental e Social da ZEIS Gamboa de Baixo/Unhão

89	3.3. O plano de massa e minuta de regulamentação	142	5. População, mobilidade e uso do solo
89	3.4. Uso do solo	145	5.1. Mobilidade no Centro Antigo
90	3.5. Taxa de ocupação	148	5.2. Transporte ativo
90	3.6. Verticalização	149	6. Levantamento de campo
90	3.7. Zoneamento	150	6.1. Variáveis levantadas pela pesquisa de campo
91	3.8. Solução arquitetônica	150	6.1.1. Variáveis urbanísticas
93	O COMÉRCIO COMO LUGAR DE TRABALHAR E MORAR	150	6.1.2. Mapeamento e tabelas-síntese das variáveis analisadas
93	1. Iniciativas e estudos para o bairro do Comércio	160	6.2. WAnálise formal e grau de preservação
94	2. Investimentos no Comércio e seu entorno	162	7. A proposta normativa
96	3. Alternativas para um modelo jurídico, institucional e financeiro de suporte ao processo de requalificação do bairro do Comércio	162	7.1. Diretrizes gerais
98	3.1. O instrumento de planejamento proposto: Projeto Urbano Específico – PUE	163	7.2. Descrição das unidades espaciais e conteúdo das normas
100	4. Desenvolvimento de estudos piloto: Corpo Santo, entorno do Plano Gonçalves e Pilar	163	7.2.1. Traçado urbano e espaços públicos
101	4.1. Método e critérios	165	7.2.2. Bens e conjuntos tombados
104	4.2. Corpo Santo	166	7.2.3. Vilas
106	4.3. Plano Gonçalves	166	7.2.4. ZEIS 1 – Zona Especial de Interesse Social 1
109	4.4. Pilar	167	7.2.5. Setores de Preservação S1 e S2
113	4.5. Pesquisa de Interesse de funcionários públicos municipais em residir no Comércio	171	7.2.6. Imóveis de Preservação I1 e I2, isolados ou formando de conjuntos
114	4.6. Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica, Modelagem Institucional e de Negócios Piloto Área 1 – Corpo Santo	180	8. Demais critérios aplicáveis aos Setores de Preservação
116	4.7. Fundo de Investimento Imobiliário do Centro Antigo de Salvador	180	8.1. Gabaritos de altura máxima
119	NORMAS DE PRESERVAÇÃO: ESTUDOS E PROPOSTAS PARA ÁREAS SELECIONADAS DA AP CP DO CENTRO ANTIGO	183	8.2. Remembramentos
119	1. Introdução	183	8.3. Uso do solo
119	2. Referências metodológicas	184	8.4. Demolições
121	3. O sítio	185	8.5. Engenheiros publicitários
123	4. A espacialização do processo de ocupação	187	8.6. As limitações das normas edilícias e o papel de programas, projetos e incentivos
123	4.1. Séculos XVII e XVIII	187	8.7. Regularização fundiária
127	4.2. Século XIX	187	8.8. Tratamento de encostas
134	4.3. Século XX	187	8.9. Moradia, imóveis vazios e arruinados
		188	8.10. Requalificação urbana
		191	8.11. Revisão dos programas Revitalizar e PIDI
		191	8.12. Assistência técnica
		192	8.13. Inventários e manuais
		192	9. Buscando o aprimoramento da gestão
		194	REFERÊNCIAS

O município e seu papel na gestão do patrimônio cultural de Salvador

Gerir uma cidade é um dos desafios mais complexos da administração pública, mas também um dos mais estimulantes. Ao lado das pressões que resultam da proximidade e da urgência dos problemas, no nível local os resultados são também mais palpáveis, já que a cidade responde com agilidade às nossas intervenções e nos permite ver de perto seus efeitos. No entanto, a riqueza histórica e cultural de Salvador acrescenta grande complexidade à nossa tarefa, uma vez que suas virtudes e seus problemas têm raízes históricas profundas e nossa ação é cotidianamente mediada por uma complexa rede de atores que atuam sobre a cidade, inclusive sobre aspectos que dizem respeito diretamente ao uso e ocupação do solo e ao desenvolvimento urbano.

Ao longo de décadas, muito se tentou conciliar para preservação do inestimável patrimônio cultural da primeira capital do Brasil com seu desenvolvimento, com o bem-estar de seus moradores, com a moradia digna e com a vitalidade das áreas antigas. Em Salvador, a aproximação da legislação urbanística com o tema da preservação se iniciou na década de 1980, quando também se registraram as primeiras tentativas do município de desenvolver programas de preservação levando em conta aspectos sociais. No entanto, esta trajetória teve altos e baixos, com períodos de maior sintonia entre a prefeitura e os órgãos gestores do patrimônio nos níveis federal e estadual, além de momentos do mais completo afastamento do município, como se o tema não lhe dissesse respeito.

Nossa administração vem apostando corajosamente no envolvimento e no compromisso com a preservação por meio da recuperação física de espaços públicos e monumentos, da ocupação de imóveis vazios e da criação de instrumentos de gestão que nos permitam atuar lado a lado com os demais entes federativos, de forma colaborativa, organizada e proativa. Investimos massivamente no bairro do Comércio, deslocando para a área 14 unidades da administração municipal, recuperando prédios e alocando ali mais de mil servidores, que passaram a circular diariamente por suas ruas. Prosseguimos com a melhoria de infraestrutura de vários logradouros e praças, com a implantação de museus e centros culturais.

Ao lado das obras, desenvolvemos, por meio da Fundação Mário Leal Ferreira, os estudos apresentados nesta publicação, que contaram com a valiosa cooperação da Representação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) no Brasil. Tais estudos abordam dois aspectos estruturantes para o do Centro Antigo – estudos arquitetônicos e de viabilidade da ocupação, por moradias, de edifícios vazios ou subutilizados e a proposição de normas edilícias para esta extensa área, sobre a qual incidem tombamentos federais, estaduais e municipais.

Há décadas, a cidade reclama por regras que orientem com clareza e objetividade as iniciativas de utilização e conservação do patrimônio, sem tantos sobressaltos, conflitos federativos ou longos períodos de indefinição, razão que nos levou a publicar um trabalho ainda em curso, para que seu registro, além de iniciar o compartilhamento das propostas, evite que esta rara iniciativa fique restrita aos gabinetes. Naquilo que depender de nossa gestão frente à Prefeitura de Salvador, este esforço terá a melhor e mais eficaz aplicação.

Bruno Soares Reis
Prefeito



A contribuição da UNESCO para uma abordagem integral do patrimônio cultural do Centro Antigo de Salvador

A atenção da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) para com o patrimônio cultural de Salvador vem de longa data, antes mesmo da vigência da Convenção do Patrimônio Mundial. Tem início em 1967, com a missão do urbanista inglês Graeme Shankland, especialista comissionado para avaliar o patrimônio e o potencial turístico da capital e de outras cidades baianas. A aproximação se intensifica na década seguinte, quando a UNESCO, em cooperação com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), promove o curso de formação que dará origem ao Centro de Conservação e Restauração de Sítios e Monumentos (CECRE). Esta iniciativa seguiu sendo apoiada pela Organização até sua incorporação definitiva ao programa educacional do Universidade Federal da Bahia, fazendo de Salvador um dos principais celeiros dos especialistas em preservação no Brasil.

A etapa mais marcante desta trajetória foi a do reconhecimento do Centro Histórico como Patrimônio Mundial, ocorrido em 1985, em momento muito crítico da conservação daquele sítio. O título estabeleceu-se como uma espécie de divisor de águas, a partir do qual os aspectos normativos tiveram avanços importantes e as ações de conservação foram assumidas com maior regularidade. Nos primeiros anos do século XXI, a UNESCO apoiou o Ministério da Cultura na implementação do Programa Monumenta, do qual o Centro Histórico de Salvador fez parte, cooperou com o governo estadual na implementação do Programa Rememorar e no planejamento do Centro Antigo.

A cooperação diretamente com a Prefeitura de Salvador se iniciou em 2017, tendo como contraparte a Fundação Mário Leal Ferreira. Ao ver seus resultados consolidados, registrados nesta publicação, dois aspectos nos chamam a atenção. De um lado, a relevância da presença do ente municipal, essencial para a preservação do patrimônio urbano, mas, em Salvador, até então tão afastado das iniciativas neste campo. De outro, o alinhamento dos objetivos do Projeto de Cooperação com diretrizes mais abrangentes da UNESCO, em especial com seu Programa de Médio Prazo.

Pode-se dizer que a execução do Projeto foi pautada pela abordagem do patrimônio segundo uma ótica integrada. E é desta forma que a UNESCO vem crescentemente preconizando tratar os temas do seu mandato para além de suas particularidades, sempre a serviço da construção de sociedades inclusivas, justas e pacíficas, promovendo a liberdade de expressão, a diversidade cultural, a educação para a cidadania global e protegendo o patrimônio. Os estudos promovidos no âmbito desta cooperação, visando viabilizar a ocupação por moradia na área central, favorecendo a permanência dos que ali vivem e atraindo novos segmentos, estimulando a mobilidade ativa e demonstrando ser possível construir um arcabouço de normas de ocupação e gestão do patrimônio que contribua para o equilíbrio sustentável do ambiente urbano, são a base para um acervo patrimonial protegido e que faça sentido para cada um dos cidadãos.

Marlova Jovthelovich Noleto

Representante da UNESCO no Brasil

Patrimônio e cidade: projetos e normas para o Centro Antigo de Salvador

A Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF), desde sua origem na década de 1990, se dedica a estudos urbanísticos, territoriais e socioeconômicos para subsidiar o macroplanejamento de Salvador, além de manter-se como centro de referência de dados e conhecimento sobre a cidade. Ao lado do planejamento de mais longo prazo, a Fundação assumiu gradativamente projetos de urbanização e de equipamentos urbanos, requalificação de corredores viários, parques e espaços públicos, melhoria do *habitat* para comunidades pobres, sempre com a perspectiva de introduzir novos padrões de funcionalidade e qualidade aos projetos. A cooperação técnica com a Representação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) no Brasil, estabelecida em 2018, abriu perspectivas para um novo campo de estudos, tendo o patrimônio cultural do Centro Antigo como principal foco.

Sabemos que normatizar intervenções e processos de uso e ocupação em áreas protegidas é ainda um tabu. Alguns segmentos do campo da preservação defendem que a análise das intervenções caso a caso é a mais adequada, outros se curvam diante da real complexidade de produzir regras aplicáveis a contextos históricos e culturais tão diversos.

Considerando a disposição do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em nível nacional, de enfrentar este desafio para os grandes conjuntos urbanos tombados, decidimos contribuir para que Salvador estivesse entre as prioridades, propondo um Acordo de Cooperação Técnica. Segundo o Acordo, firmado ainda em 2018, a FMLF responsabilizou-se por produzir proposta normativa para a Área de Preservação Cultural e Paisagística (APCP) do Centro Antigo, excluídos os grandes conjuntos tombados pelo IPHAN, quais sejam, o Centro Histórico, Santo Antônio e Comércio. Paralelamente, o órgão federal, em cooperação com a Universidade Federal da Bahia, desenvolveu proposta normativa para os conjuntos mencionados e, o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC), também partícipe do Acordo, dedicou-se ao entorno de parte de seus bens tombados na região e contribuiu com a sistematização de pareceres emitidos, ao longo de toda a sua existência, pelo Escritório Técnico de Licenciamento e Fiscalização (ETELF).

O trabalho apresentado nesta publicação aborda um conjunto de aspectos que dizem respeito ao uso e ocupação sustentáveis da APCP do Centro Antigo, como a mobilidade, a atual legislação urbanística, os parâmetros para regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e, ainda, a viabilidade de ocupação, por moradia, de conjuntos de edifícios vazios ou subutilizados na região do Comércio. Estes aspectos, direta ou indiretamente, associaram-



se a um alentado esforço de levantamentos e análises, possibilitando a formulação de uma proposta normativa para intervenções na APCP do Centro Antigo na porção que, segundo o Acordo mencionado, foi atribuída à Prefeitura de Salvador.

No entanto, o resultado alcançado, apresentado nesta publicação, deve ser considerado ainda inconcluso, uma vez que sua conclusão somente se dará mediante a avaliação dos órgãos de patrimônio, dos demais agentes envolvidos e da comunidade. A decisão de publicá-lo no estágio em que se encontra decorre de nossa política institucional, ou seja, trazer para o debate uma contribuição concreta, que vá além de diretrizes gerais, oportunizando um diálogo qualificado e eficaz. Ainda que a Lei nº 3.289, de 1983, tão inovadora ao seu tempo, tenha apontado para a necessidade de regulamentação, 40 anos se passaram e tudo o que foi tentado até então se limitou a pequenos trechos e ficou restrito aos arquivos, ou nem isso. Não podemos persistir nesse erro.

Os estudos desenvolvidos também nos mostraram que há um largo espaço dependente de ação direta da Prefeitura de Salvador, no que se refere a regiões de valor histórico e paisagístico do Centro Antigo que não estão sob a influência direta dos tombamentos federais e estaduais e, ainda, sobre medidas complementares de controle, incentivo e compatibilização com a legislação urbanística geral.

Nossa contribuição está posta. Temos do IPHAN e do IPAC o reconhecimento de que as normas são relevantes e de que o esforço empreendido, considerado único nessa longa trajetória das políticas de proteção do patrimônio de Salvador, não pode ser ignorado. Nosso compromisso é persistir na conclusão dos trabalhos e dar sequência a todos os aspectos que são de nossa atribuição, para que o patrimônio que protegemos seja, de fato, um agente do desenvolvimento econômico e social de nossa cidade.

Tania Scofield Almeida

Presidente da Fundação Mário Leal Ferreira





OS DESAFIOS DO PATRIMÔNIO DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR E O PROJETO DE COOPERAÇÃO ENTRE A FUNDAÇÃO MÁRIO LEAL FERREIRA E A UNESCO

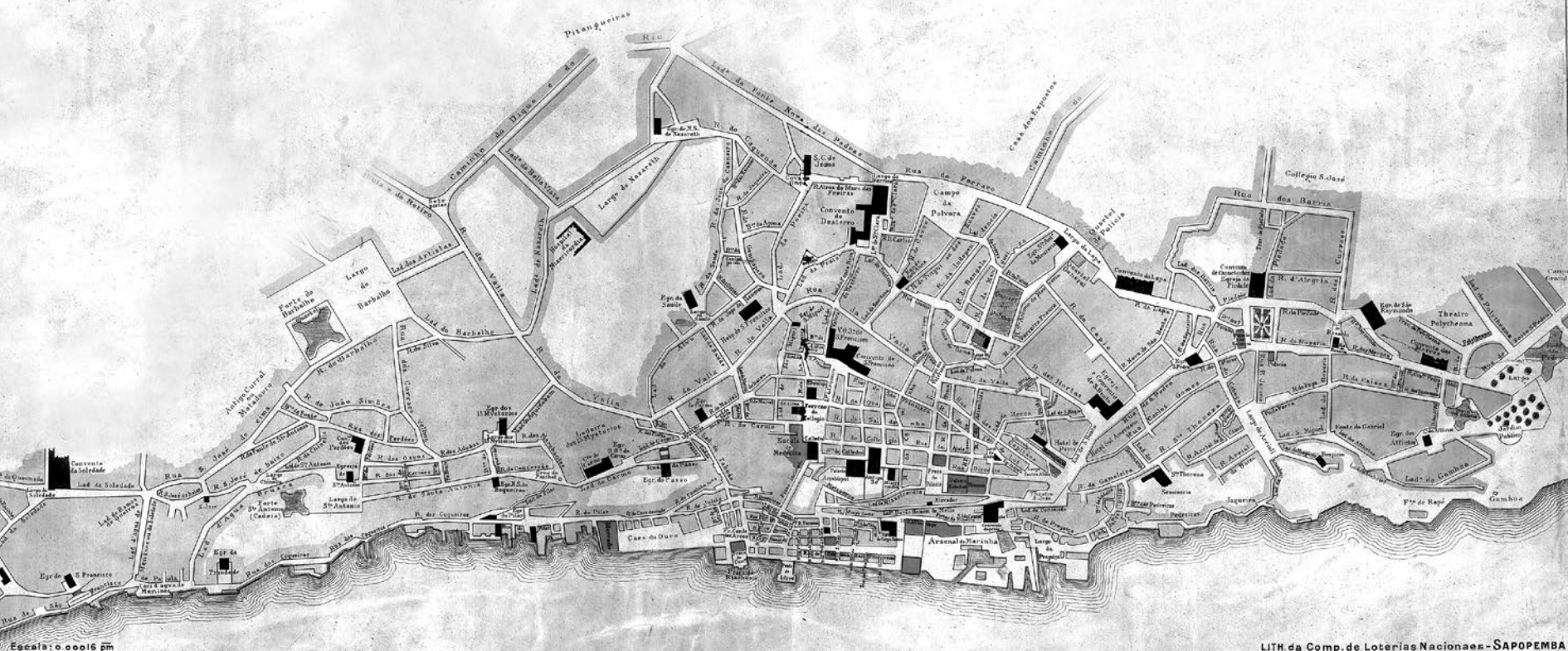
1. A gestão do patrimônio cultural

O patrimônio cultural é objeto de proteção do Estado brasileiro desde 1937, quando da criação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), e da edição do Decreto-Lei nº 25, que instituiu o tombamento como seu principal instrumento. Os monumentos históricos de Salvador, capital do Brasil entre 1549 a 1762, fazem parte da primeira geração de tombamentos federais, uma vez que, em 1938, 38 bens localizados na região atualmente identificada como Centro Antigo foram reconhecidos como Patrimônio Nacional. Nas décadas seguintes, além da ampliação dos bens protegidos individualmente, os tombamentos federais passaram a reconhecer conjuntos urbanos da cidade, reunindo grupos de bens tombados ou identificando novas áreas a proteger e articulando os monumentos aos valores históricos e culturais do ambiente urbano.

Desde então, a política nacional de preservação se diversificou continuamente, seja quanto ao objeto da proteção, cujo espectro ultrapassou os chamados bens de valor excepcional, seja quanto aos atores envolvidos na gestão da preservação, que, partindo do nível federal, alcançaram os governos estaduais e posteriormente os municípios, as comunidades e os atores sociais. Assim foi com Salvador, com a criação do órgão estadual de preservação, o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC), cujos primeiros tombamentos na cidade datam do final dos anos 1970, e com a atuação mais recente da Fundação Gregório de Mattos. Ambas as instituições apresentam contribuições importantes para a diversificação do patrimônio protegido da cidade.

A relação entre a gestão do patrimônio e a gestão urbana ganhou especial relevância nas últimas décadas. Conforme o art. 182 da Constituição Federal de 1988, a política de desenvolvimento urbano é atribuição do município e tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. A função social é cumprida quando a propriedade atende “às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Em 2001, a Lei Federal nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamentou os arts. 182 e 183 da Carta Magna e estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana, criando instrumentos que podem favorecer a preservação do patrimônio no contexto dessa política. Salvador incorporou os instrumentos previstos pelo regulamento ao seu ordenamento urbanístico, mas sua aplicação, não só na cidade, mas também no resto do país, tem sido muito limitada quando se trata de favorecer a recuperação do patrimônio urbano. Ainda que os instrumentos sirvam para facilitar o acesso à propriedade (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, direito de preferência, encampação de imóveis urbanos abandonados) ou propiciar o financiamento das intervenções em parceria com agentes privados e sociais (transferência do direito de construir, concessão urbanística e operação urbana consorciada), eles apresentam

Vista da frente marítima de Salvador. Fotografia: Matheus Morbeck, 2019



Trecho da Planta de Adolpho Morales de los Rios, mostrando a mancha urbana no final do século XIX, praticamente coincidente com a classificada como APCP em 1983 e posteriormente denominada oficialmente como Centro Antigo

dificuldades conceituais, operacionais e políticas. Mais ainda, no que se refere a áreas tombadas sobre as quais pesam grandes lacunas de regulamentação, como é o caso de Salvador, a articulação entre os vários agentes públicos e sociais se mostra ainda mais complexa.

O amadurecimento das políticas de preservação conduziu também ao reconhecimento de que a preservação de áreas tombadas depende diretamente da efetiva participação dessas áreas e dos bens protegidos na dinâmica da cidade. Os documentos de referência para a teoria da conservação, especialmente as recomendações e as chamadas “cartas patrimoniais”, produzidas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e pelo Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS), são convergentes a esse princípio, desde a Carta de Veneza (1964), também conhecida como Carta Internacional para a Conservação e Restauração de Monumentos e Sítios, seguida pela Recomendação de Nairóbi (1976) sobre a salvaguarda dos conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea, pela Carta de Washington (1987) para a salvaguarda das cidades históricas, pela Carta de Petrópolis (1988) e, mais recentemente, pela Recomendação sobre a Paisagem Urbana Histórica (2011), da UNESCO.

A denominação “Centro Antigo de Salvador” (CAS) passou a ser institucionalmente utilizada quando do desenvolvimento do Plano de Reabilitação conduzido pelo governo estadual entre 2007 e 2012, com o intuito deliberado de enfatizar o papel da região como centralidade urbana, a riqueza cultural e a diversidade das áreas remanescentes da origem da cidade, cuja dimensão ultrapassa o Centro Histórico.

O Centro Antigo compreende a área mais densamente urbanizada da cidade até a primeira metade do século XX, e sua poligonal é a mesma da Área de Proteção Cultural e Paisagística (APCP) criada pela Lei nº 3.289, de 1983, compreendendo grandes extensões tombadas ou afetadas pelo tombamento federal ou estadual. Em 2016, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador adotou oficialmente essa denominação, passando a denominar a região como “APCP do Centro Antigo”.



Após seu reconhecimento como patrimônio, por diversas ocasiões a atuação do poder público sobre essa região buscou ir além do estrito controle das intervenções e da conservação de monumentos isolados. Foram várias as tentativas de abordagens mais abrangentes, articuladas a questões sociais e urbanas, quase sempre esvaziadas pela descontinuidade, pela insuficiente articulação entre os atores públicos e sociais e pela fragilidade administrativa. O histórico é extenso, como descrito sucintamente a seguir.

No final dos anos 1960, compreendendo a complexidade do perfil socioeconômico da área, o governo estadual buscou associar um conjunto de ações de assistência social e emprego às medidas de preservação do Centro Histórico, por meio de programa conduzido pela Fundação do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia, também conhecida como Fundação do Pelourinho, que originou o atual IPAC. Entre os anos 1970 e 1980, foi realizado pelo Estado o Inventário de Proteção do Acervo Cultural da Bahia, com o apoio da UNESCO. Esse levantamento teve grande influência na agenda de proteção implementada posteriormente pelo IPAC.



Inventário de Proteção do Acervo Cultural da Bahia. Vol. I – Município de Salvador. Acervo: Biblioteca da FMLF

O início da década de 1980 registrou a proposição do primeiro dispositivo municipal de preservação do patrimônio. Trata-se da Lei nº 3.289, de 1983, que modifica a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LOUOS) e reúne áreas protegidas e seus entornos sob um regime especial de proteção. A lei ainda está vigente e será detalhada adiante.

A questão habitacional começou a ser abordada, também na década de 1980, por meio do Projeto Habitacional do Pelourinho (PROHAP), que previa a utilização de recursos do Banco Nacional da Habitação (BNH). O projeto foi frustrado logo de início, pois o banco se negou a absorver os custos das obras em prédios históricos. Ao final da década, o município buscou uma forma alternativa de ocupação dos imóveis ociosos, um programa de requalificação que visava receber o Centro Administrativo Municipal Integrado (CAMI), iniciativa que também não prosperou. Entre 1986 e 1990, o município propôs o Programa Especial de Recuperação e Revitalização dos Sítios Históricos de Salvador (PERSH), focando-se na recuperação do Centro Histórico enquanto local de trabalho, moradia e lazer da população. O programa incluiu um modelo próprio de administração da área, o Parque Histórico do Pelourinho (PHP), que apresentava inovações conceituais quanto à abordagem da preservação e apostava no desenvolvimento de projetos referenciais por meio da participação de grandes nomes da arquitetura brasileira, como Lina Bo Bardi. Ainda que orientadas por uma visão global, as ações se mantiveram pontuais, e seu esperado “efeito multiplicador”, na prática, não se confirmou.

Entre 1991 e 1999, foi a vez do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, conduzido pelo governo estadual, o maior programa destinado à região se considerado o volume de obras e de recursos financeiros envolvidos. Voltada maciçamente para o turismo cultural e a infraestrutura urbana, a estratégia se baseou na desapropriação de imóveis, seguida de sua recuperação e concessão em comodato para a instalação de negócios da cadeia do turismo. Grande parte desses negócios não prosperou ou se tornou muito dependente do Estado; muitos imóveis voltaram a ser abandonados ou parcialmente ocupados; e a iniciativa privada não aderiu, não trazendo, portanto, novos investimentos. O programa teve forte impacto no esvaziamento populacional da região, como demonstram os dados censitários da década seguinte.



No início da Ladeira da Misericórdia, as intervenções projetadas por Lina Bo Bardi em meados da década de 1980.
Fotografia: Mateus Morbeck, 2019

Obras na Rua Monte Alverne, 7ª Etapa do Projeto do Pelourinho.
Fotografia: Erica Diogo, 2007

Recuperação de moradias na Rua São Francisco, 7ª Etapa do Projeto do Pelourinho.
Fotografia: Erica Diogo, 2007

A partir de 1999, a produção de habitações para as faixas de renda média e baixa surgiu como alternativa para a sustentação do programa, que já se encontrava em fase final, resultando em um convênio entre o governo estadual e a Caixa Econômica Federal para um projeto-piloto destinado ao Projeto Rememorar, que recuperou cinco ruínas localizadas no bairro de Santo Antônio Além do Carmo e produziu 41 unidades habitacionais. A vertente habitacional foi, em seguida, encampada pelo Programa Monumenta (2000-2012), contrato de empréstimo entre o governo federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que priorizou, em Salvador, a criação de cerca de 300 unidades de moradia por meio da adaptação de imóveis da chamada 7ª Etapa do Projeto do Pelourinho. Conflitos com antigos moradores, desapropriados nas fases anteriores, levaram a uma medida judicial que redundou na destinação, mais tarde efetivada, de 98 unidades residenciais a antigos moradores. Posteriormente, o Programa Habitacional do Servidor Público viabilizou mais 36 unidades residenciais na região, destinando-as a servidores do governo estadual enquadrados nas faixas de renda familiar de até cinco salários-mínimos.

A partir de 2007, o governo estadual instalou na área o Escritório de Reabilitação do Centro Antigo de Salvador (ERCAS), que elaborou o Plano de Reabilitação Participativo com o apoio da UNESCO. O plano gerou um conjunto de estudos consistentes e amplamente utilizados, cujos desdobramentos ainda perduram.

A partir de 2013, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Cidades Históricas, programa federal de recuperação de patrimônio urbano, privilegiou um conjunto selecionado de intervenções em imóveis tombados da área. Embora focado exclusivamente na recuperação de monumentos e reduzido em razão da crise política e econômica que se instalou a partir de 2016, o programa viabilizou obras estratégicas para a região, selecionadas e executadas em eficaz parceria entre o IPHAN, o estado e o município.

Esse percurso deixa evidente que o Centro Histórico de Salvador e o Centro Antigo foram negativamente afetados pela descontinuidade da ação administrativa e pelo distanciamento da preservação de estratégias integradas com o planejamento urbano. A presença de grandes extensões de áreas tombadas ou sob o regime especial de proteção definido pela Lei nº 3.289, de 1983 (refletido pelo instrumento das APCPs previsto pelo PDDU e pela LOUOS), sem contar com regulamentação que explicita critérios de intervenção sobre os imóveis, acrescentou, para toda a região, um grau de incerteza que, de um lado, inibiu novas iniciativas e, de outro, trouxe prejuízo à qualidade das decisões dos órgãos reguladores.

Ainda assim, o Centro Antigo de Salvador chega aos dias atuais com seus principais monumentos e a configuração do traçado bastante preservados, assim como muito do “espírito do lugar”, representado por formas de apropriação do espaço urbano, tradições, conhecimentos e celebrações que, tanto quanto os monumentos, singularizam Salvador e a Bahia. Seus desafios estruturais coincidem com aqueles que afetam a maioria das áreas urbanas centrais, acarretando impactos negativos sobre o patrimônio cultural: a perda de sua importância relativa enquanto como centralidade urbana; o esvaziamento habitacional, especialmente nas áreas tombadas; bolsões de patrimônio construído muito deteriorado; ocupações de encostas e outros processos de produção de moradias precárias; danos ao patrimônio cultural e à paisagem; zonas de habitação de interesse social sem regularização e infraestrutura; perdas crescentes na diversidade, representatividade histórica e qualidade do patrimônio construído.







Na página ao lado: Vista de fundos da Catedral Basílica e Palácio Arqueiepiscopal, restaurados com recursos do PAC Cidades Históricas, a partir de 2013.
Fotografia: Mateus Morbeck, 2019

Afoxê Filhos de Gandhi no Pelourinho.
Fotografia: Marcel Gautherot, *circa* 1950. Acervo: Instituto Moreira Salles

2. A parceria com a UNESCO e a estratégia institucional de desenvolvimento do Projeto de Cooperação Internacional

Em 2017, a Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF) e a UNESCO acordaram a execução do Projeto de Cooperação Internacional nº 914BRZ4021, visando ao desenvolvimento de estudos que se concentrassem nos dois principais desafios apontados pela trajetória antes descrita:

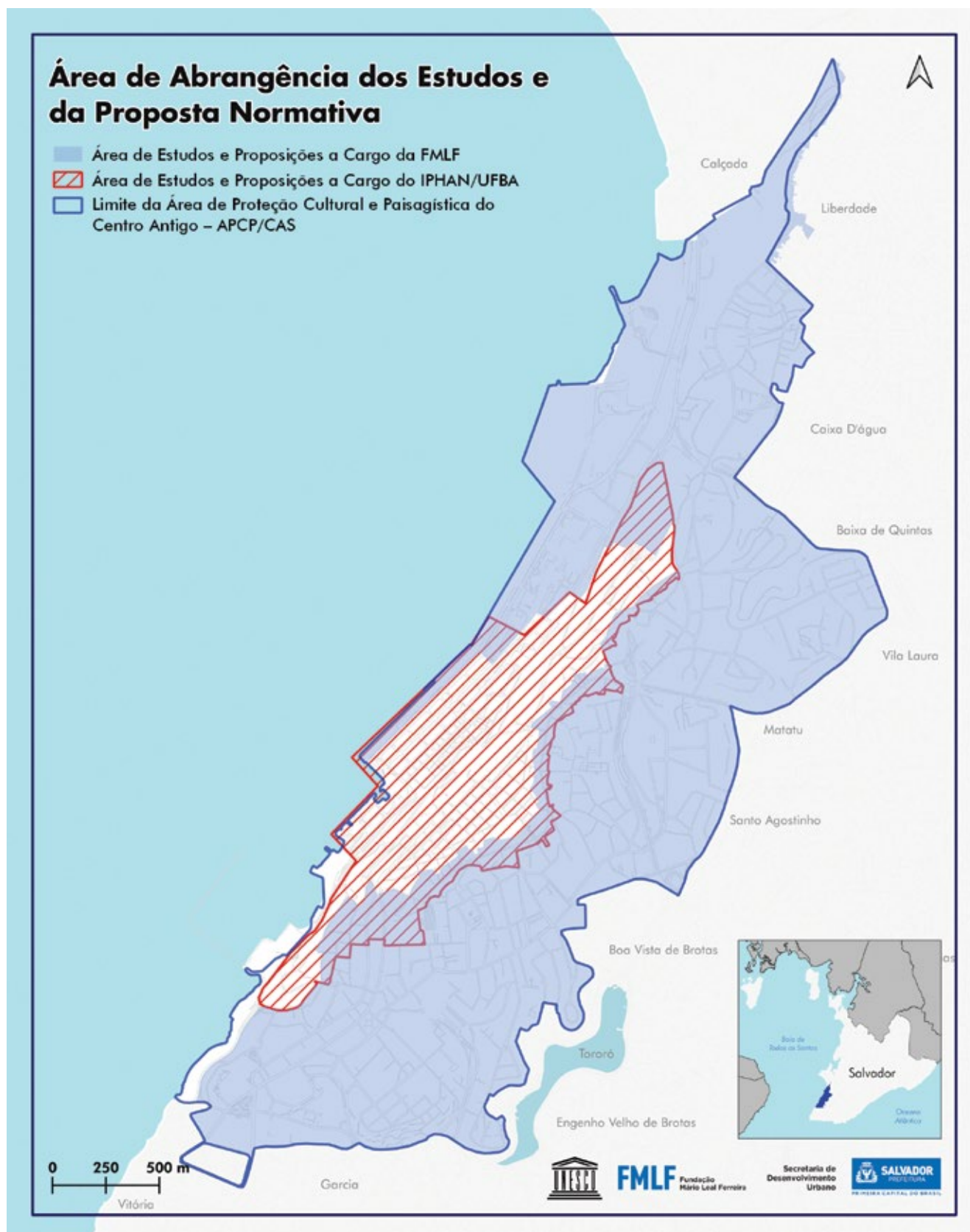
- a) conceber critérios de intervenção e mecanismos de gestão compartilhada do patrimônio, de forma conjunta pelas instâncias municipal, estadual e federal de preservação; e
- b) conceber soluções e mecanismos para a implantação e a permanência da moradia no Centro Antigo.

Ambos os aspectos requerem a participação do IPHAN, do IPAC e da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), esta última envolvendo as várias unidades relacionadas aos aspectos urbanísticos e de preservação. A solução encontrada foi o estabelecimento, em 2018, de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT), comprometendo os três entes com a definição de critérios e normas de intervenção para orientar a análise de projetos e aperfeiçoar os procedimentos e rotinas de gestão e concessão de autorizações. Ressalte-se que essa iniciativa ocorre mais de três décadas após a Lei nº 3.289, de 1983, estabelecer, nos seus arts. 113, 115 e 119, que o IPHAN, o IPAC e a Prefeitura deveriam desenvolver estudos detalhados para produzir normas gerais e específicas para as Áreas de Proteção do Patrimônio Cultural da cidade. Embora, na década de 1980, tenham sido iniciados alguns desses estudos, com a participação do Curso de Especialização em Conservação e Restauração de Sítios e Monumentos (CECRE), da Universidade Federal da Bahia (UFBA), seus insumos não resultaram na edição de normas, tendo permanecido o licenciamento de projetos baseado nas análises caso a caso, com todos os riscos e a insegurança que a prática acarreta.

Para a operacionalização dos trabalhos do ACT, a coordenação dos estudos e propostas de normatização foi subdividida entre os signatários com base na natureza das proteções existentes. Ao IPHAN, coube propor critérios e normas para os conjuntos tombados do Centro Histórico, Santo Antônio, Comércio e áreas adjacentes da frente marítima. Ao IPAC, coube organizar a base de dados de pareceres do Escritório Técnico de Licenciamento e Fiscalização (ETELF) e oferecer os insumos para o estabelecimento de perímetros e critérios de intervenção relativos aos tombamentos estaduais. Por último, à FMLF, coube propor critérios e normas para toda a área adjacente aos conjuntos mencionados, até o limite da APCP. Essa descrição é melhor visualizada no Mapa 1, a seguir.

As partes tiveram autonomia metodológica para o desenvolvimento dos estudos e propostas, estabelecendo rotinas de compartilhamento de etapas e resultados. O processo, no entanto, foi severamente impactado pela pandemia de COVID-19, que prejudicou as reuniões presenciais e o início da discussão pública das propostas. Os resultados dos estudos de normatização que ficaram a cargo da FMLF ainda se encontram em análise pelo IPHAN e pelo IPAC. Deverão, em seguida, passar por uma etapa de discussão pública, para só então serem internalizados no ordenamento normativo dessas instituições. No entanto, considerando o encerramento do Projeto de Cooperação Internacional com a UNESCO, os avanços obtidos no conhecimento do problema e, em especial, o esforço de aproximação entre as instâncias com vistas à gestão das áreas tombadas, a FMLF optou por publicar tais estudos na etapa em que se encontram, sem prejuízo de modificações e aprimoramentos posteriores.

Quanto aos estudos e projetos visando à indução da moradia no Centro Antigo, estes incluem o conhecimento do contexto urbano, das condicionantes legais e das condições de mobilidade, as iniciativas de planejamento e os projetos de regularização fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) existentes no Centro Antigo, além do desenvolvimento de projetos-pilotos e estudos de viabilidade para a produção de novas moradias ocupando imóveis vazios no bairro do Comércio.

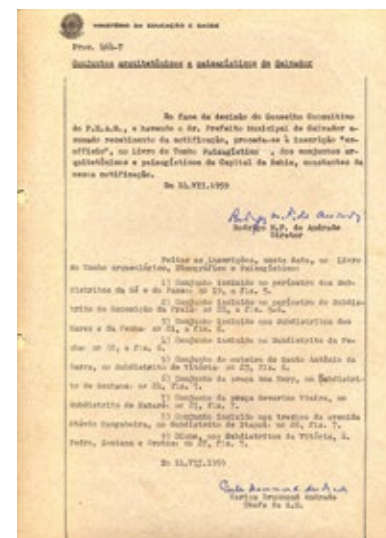
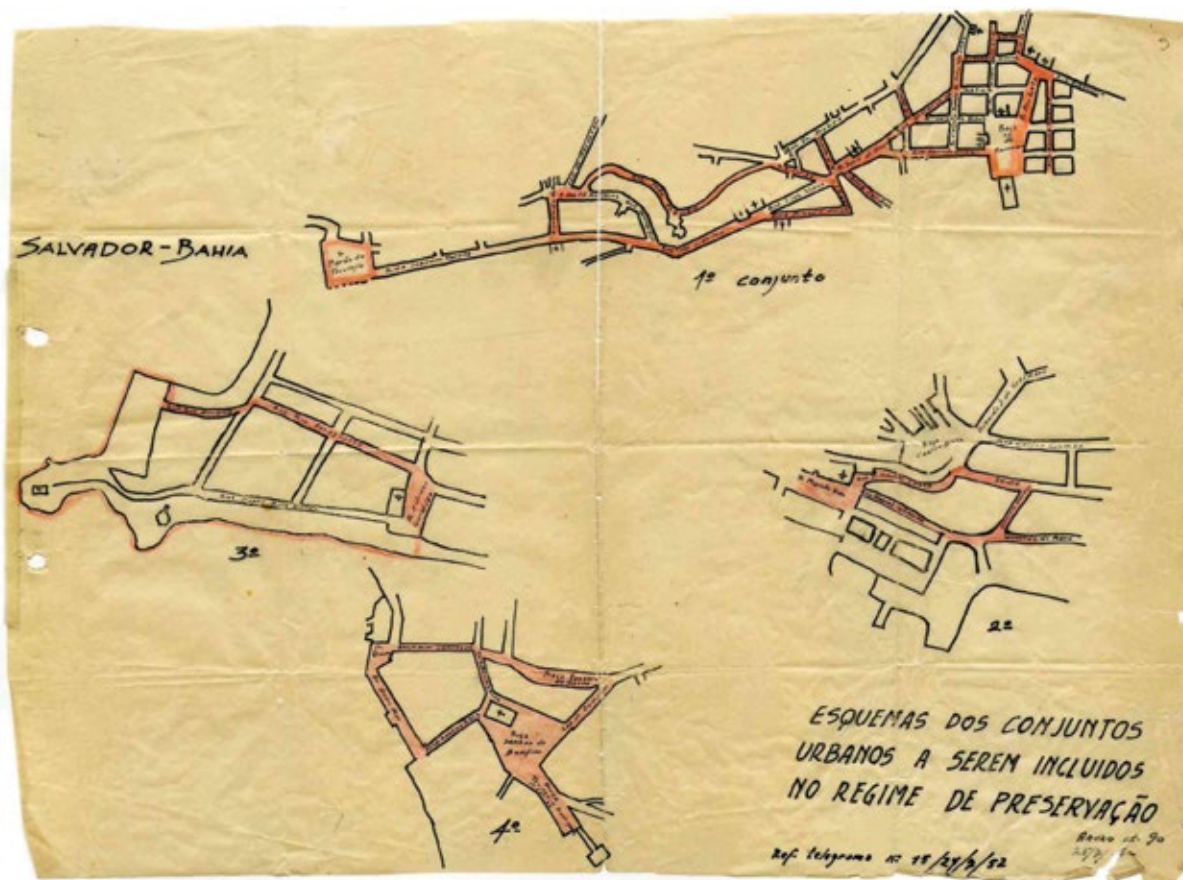


Mapa 2 – Área de abrangência dos estudos e da Proposta normativa.





INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO CENTRO ANTIGO



Na página ao lado: Salvador vista do Forte do Mar, ou Forte de São Marcelo, objeto da primeira lista de bens tombados pelo IPHAN em 1938. Fotografia de Marcel Gautherot, *Circa* 1950. Acervo: Instituto Moreira Salles

Acima: *croquis* que acompanha telegrama de Godofredo Filho, chefe do 2º Distrito da DPHAN, dando início, em 1952, ao Processo 0464-T-52, o primeiro que trata do tombamento de conjuntos urbanos em Salvador

No alto: em 1959, mediante decisão do Conselho Consultivo do IPHAN, ofício de Carlos Drummond de Andrade, chefe da SH, solicita a inscrição no Livro de Tombo Paisagístico dos conjuntos urbanos que deram início ao processo, acrescidos de outros quatro

O passo inicial para a construção de um marco normativo, assim como para a proposição de planos, projetos e intervenções para a APCP do Centro Antigo, é conhecer os instrumentos de proteção do patrimônio e a legislação urbanística incidentes sobre a área.

1. Tombamento e registro

Salvador foi objeto dos primeiros atos da política preservacionista no Brasil, a partir da vigência do Decreto-Lei nº 25, de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Na APCP do Centro Antigo, a proteção federal começou com um grande número de monumentos isolados e prosseguiu nas décadas seguintes com o tombamento de conjuntos e praças.

Em 1983, o Processo T-1093 agregou em uma única poligonal dois conjuntos tombados anteriormente: subdistritos da Sé, do Passo e da Conceição da Praia, e Ruas Carneiro de Campos, Sodré e Travessa Aquino Gaspar. Esse mesmo processo estabeleceu o Perímetro do Entorno do Centro Histórico de Salvador. Tais medidas se relacionam com a organização da proteção visando à inclusão do Centro Histórico de Salvador na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO, como se verá adiante.

Em 2009, o tombamento do Conjunto Arquitetônico, Paisagístico e Urbanístico do Bairro do Comércio foi justaposto ao do Centro Histórico, configurando uma grande mancha sob proteção federal. Afora os bens contidos nos conjuntos citados, a proteção federal está presente em toda a APCP do Centro Antigo, seja em outros bens isolados, seja em conjuntos menores. Excetuado o bairro do Comércio e o Teatro Castro Alves, este último situado no limite da área de estudo, os tombamentos federais contemplam principalmente o patrimônio religioso originário do período colonial, fortificações e monumentos de arquitetura civil, também vinculados aos períodos mais remotos da formação da cidade. Registra-se a ação determinada do IPHAN na proteção, pelo tombamento, de terreiros de candomblé de Salvador, embora não haja exemplares localizados no perímetro da área de estudo.

Em 1979, ocorreram os dois primeiros tombamentos estaduais, inaugurando a ação do IPAC, que, de forma complementar à proteção federal, passou a focalizar a arquitetura civil, inclusive a residencial, e também edifícios de períodos mais recentes na história da cidade, como os modernos e os *art déco*. Coube também ao órgão a proteção das fontes públicas de água, presentes em toda a área de estudo, e do Conjunto da Soledade, este último envolvendo

Fonte do Tororô, tombada pelo IPAC.
Fotografia: Paul R. Burley. 2021





Painel *Progresso*, no Edifício Cidade do Salvador, no Comércio, parte do conjunto de 19 painéis do artista Carybé, tombados pela Fundação Gregório de Mattos. Fotografia: Thamisdarte. Acervo: Fundação Gregório de Mattos, 2015

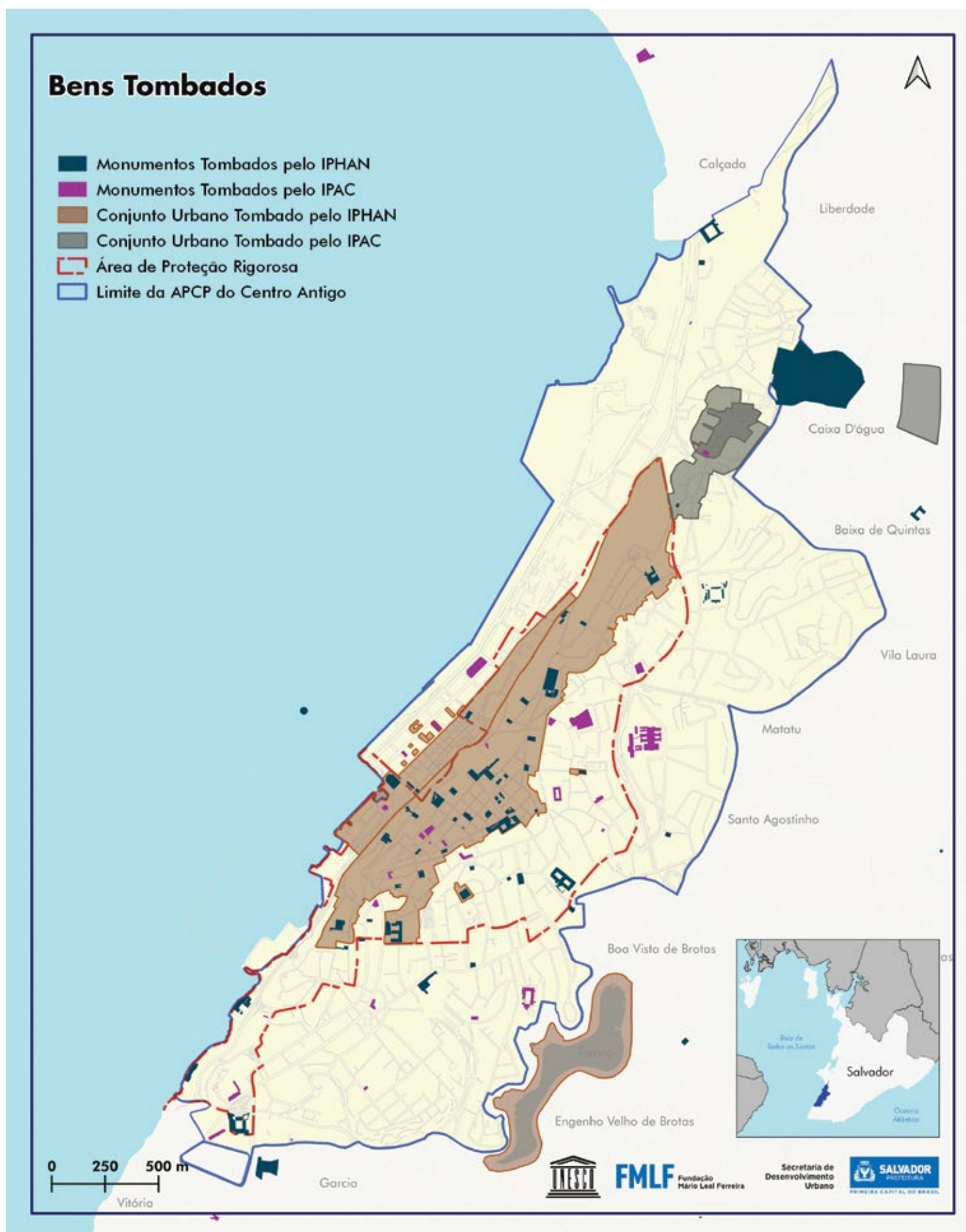
Entrada do Terreiro Hunkpame Savalu Vodun Zo Kwe, no Curuzú, tombado pela Fundação Gregório de Mattos. Fotografia: Thamisdarte. Acervo: Fundação Gregório de Mattos, 2015

valioso patrimônio de edifícios de moradia, entremeados por ocupações precárias que se estendem pelas áreas de encosta. Os terreiros de candomblé são objeto da política de proteção do instituto por meio do instrumento do registro, mas não há bens protegidos no perímetro em análise.

No âmbito municipal, os primeiros tombamentos feitos pela Fundação Gregório de Mattos ocorreram em 2015. Ao analisar a relação de processos concluídos ou em fase de tombamento provisório, depreende-se uma abordagem que também busca complementariedade com a ação federal e estadual e maior diversidade de representações. O patrimônio do século XX, minoritário nas ações de proteção de monumentos individuais pelo IPHAN e pelo IPAC, é abordado em tombamentos como o do Conjunto de Imóveis da UFBA e o da Igreja da Ascensão do Senhor, no Centro Administrativo. Os terreiros de candomblé são objeto de tombamento, e não de registro, como é o caso do Hunkpame Savalu Vodun Zo Kwe, do Ile Aşé Kalê Bokùn e da Casa de Ògún. Elementos indissociáveis da paisagem, como a tradicional balaustrada, presente em trechos da orla, em jardins públicos e desníveis, são reconhecidos por seu valor paisagístico; bens integrados começam a ser contemplados, como um conjunto de painéis de Carybé.

A relação de bens imateriais registrados, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, inclui bens cuja salvaguarda depende, direta ou indiretamente, da preservação do ambiente construído, ainda que muitos deles ocorram de forma dispersa no território. No escopo da área de estudo, citam-se a Capoeira, o Ofício das Baianas do Acarajé, o Cortejo do Dois de Julho, a Festa do Senhor Bom Jesus do Bonfim, o Desfile dos Afoxés, a Festa de Santa Bárbara, a Festa de Iemanjá, o Samba Junino e o Ofício dos Carpinteiros Navais. A relação entre as medidas de salvaguarda e o patrimônio edificado é analisada no contexto de estudo das normas de intervenção.





Mapa 1 – Bens tombados na APCP do Centro Antigo de Salvador



2. Áreas de Proteção Cultural e Paisagística: a Lei nº 3.289, de 1983

Mesmo não dispondo de um conjunto estruturado de normas para orientar a análise e aprovação de intervenções nas áreas tombadas de seu território, Salvador detém uma experiência referencial no país, ao conjugar a atuação compartilhada entre os órgãos de preservação com a aplicação de uma lei de proteção de iniciativa municipal, que se distingue pela ênfase nos conjuntos urbanos e pela busca de instrumento normativo que não dependa exclusivamente do tombamento. Trata-se da Lei nº 3.289, de 1983, cujo conteúdo foi introduzido no Código de Urbanismo de Salvador, visando dotar o Centro Histórico de legislação específica durante o processo de reconhecimento como Patrimônio Mundial pela UNESCO.

Iniciativa análoga e quase simultânea foi a criação das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APACs), entre 1979 e 1984, no Rio de Janeiro, seguida de outras leis municipais baseadas no mesmo princípio, ou seja, de que porções do território municipal que apresentem especificidades culturais ou ambientais devem ser objeto de políticas específicas de parcelamento, ocupação e uso do solo que podem ter caráter restritivo ou diferenciado em relação ao estabelecido pela legislação urbanística geral.

A Lei nº 3.289, de 1983, define as Áreas de Proteção Cultural e Paisagística (APCPs) como sendo aquelas “vinculadas à identidade da cidade, tanto por se constituírem ou abrigarem monumentos históricos, quanto por referenciarem simbolicamente, lugares importantes no âmbito da cidade” e estabelece dois grandes níveis de proteção: a Área de Proteção Rigorosa (APR) e a Área Contígua à de Proteção Rigorosa (ACPR). No âmbito da APR do Centro Antigo, propõe-se uma hierarquia de três níveis – Preservação Rigorosa, Preservação Simples e Preservação da Paisagem – cuja diferenciação se dá com base nos critérios de intervenção, nas condições para demolições e substituições e na relação com o uso do solo. Quanto aos critérios de intervenção, estes partem de níveis quase tão rigorosos quanto aqueles aplicados aos tombamentos individuais, passando por limitações apenas de configuração de fachadas, volumes e implantação, até a simples remissão a critérios urbanísticos. As demolições são tratadas como uma operação excepcional para a APR, e sua autorização depende de demonstração fundamentada da inviabilidade da preservação. Para a ACPR, por sua vez, são exigidos apenas cuidados com a segurança da operação. Segundo a lei, o uso do solo é um fator relevante nas áreas tombadas e na APR, onde as mudanças de uso dependem de análise conjunta da PMS, IPAC e IPHAN, dispositivo que, na prática, não foi aplicado de forma contínua ao longo dos anos.

No que se refere à gestão da preservação, a Lei nº 3.289, de 1983, prevê que a emissão de pareceres, a análise e aprovação de projetos e o licenciamento de obras sejam operados em conjunto pela PMS, IPAC e IPHAN, atuando sobre toda a área de incidência da lei. Ainda que alguns artigos enfatizem o papel dos órgãos de preservação federal e estadual na APR e nos entornos de bens tombados, na prática nunca se pretendeu circunscrever sua atuação a locais



Capela de Santo Antônio da Mouraria e visada da Rua da Mouraria, que liga a Baixa dos Sapateiros à Avenida Joana Angélica. Apesar da relevância do sítio e do tombamento federal, a aplicação das medidas de proteção, inclusive as previstas para a APR delimitada pela Lei nº 3.289, de 1983, não foram suficientes para a proteção do bem e de seu entorno. Fotografia: Felipe Musse, 2021

pré-determinados, mas, sim, privilegiar sua presença em toda a APCP. A solução encontrada à época, e que perdurou por 30 anos, de 1984 a 2014, foi o trabalho em comissão, regido por um convênio entre as três instâncias, o arranjo institucional denominado Escritório Técnico de Licenciamento e Fiscalização (ETELF). Evidenciando que as normas gerais presentes no texto legal não apresentam detalhamento e precisão suficientes, a própria lei menciona, em mais de um artigo, a necessidade de estudos fundamentados sobre as diferentes áreas, de forma a se alcançar a normatização necessária, sem, no entanto, fixar quaisquer prazos. Há registro do desenvolvimento de estudos para quatro áreas – Passo, Carmo, Santo Antônio e Perdões –, que foram iniciados em 1986, conduzidos pelo próprio ETELF ou em cooperação com o CECRE/UFBA, mas os trabalhos não foram concluídos.

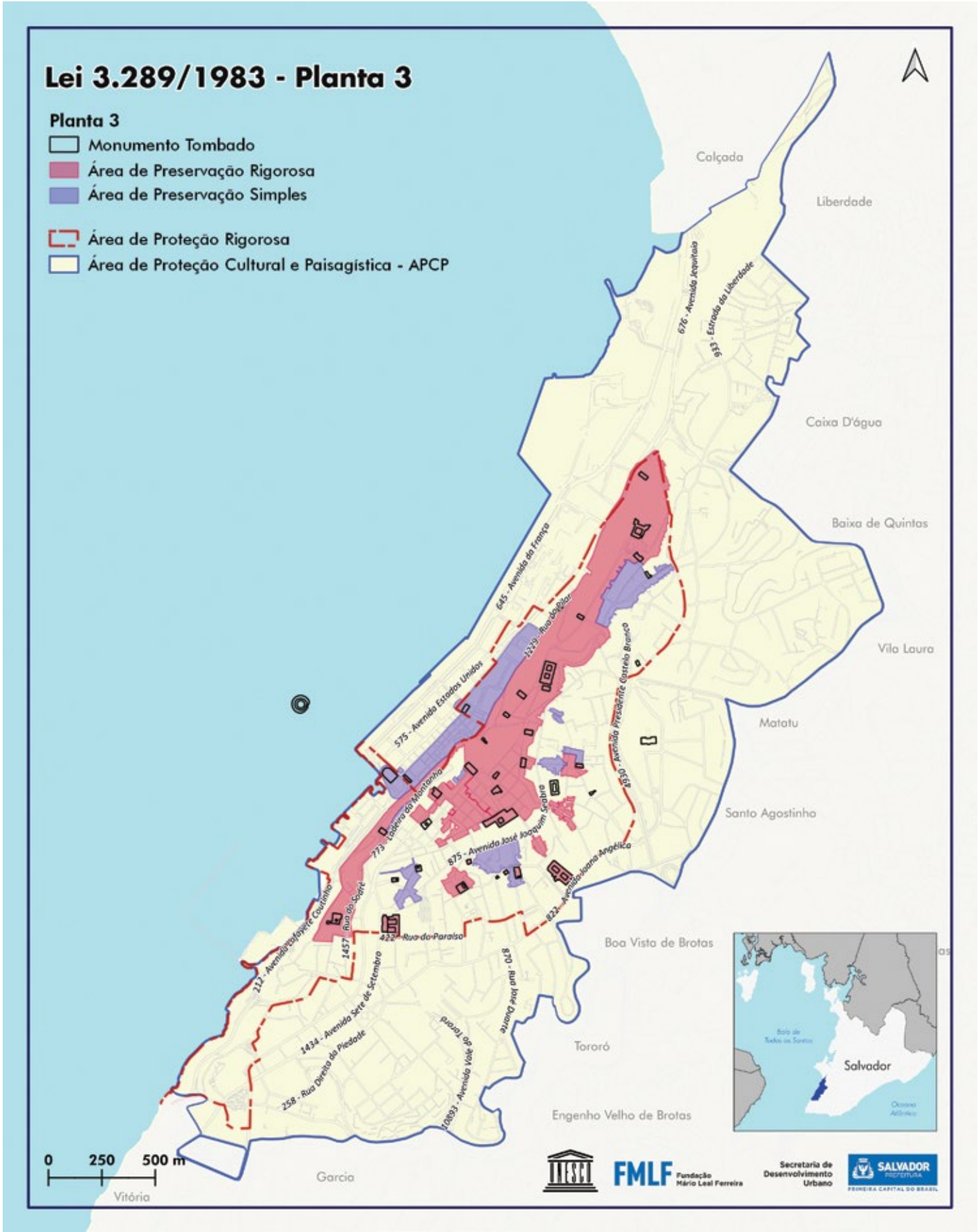


Além da insuficiência das definições e de sua defasagem no tempo, a Lei nº 3.289, de 1983, apresenta dificuldades operacionais adicionais decorrentes da fragmentação do texto normativo, resultado de sucessivas alterações, e da descrição geográfica desatualizada das unidades sobre as quais as normas incidem. A partir de 2017, iniciou-se nova etapa de estudos, como descrito na introdução desta publicação. Quando pactuados entre os entes, tais estudos deverão seguir as etapas de produção de um novo instrumento normativo que cumpra, de fato, os objetivos de harmonização da prática de gestão do patrimônio, tão precocemente identificados, mas ainda não equacionados na experiência de Salvador. O Tabela 1, a seguir, contém uma síntese do que está previsto na Lei nº 3.289, de 1983.



Tabela 1 – Síntese das previsões da Lei nº 3.289, de 1983

DEFINIÇÃO	Áreas de Proteção Cultural e Paisagística Vinculadas à identidade da cidade, tanto por se constituírem ou abrigarem monumentos históricos quanto por referenciarem simbolicamente lugares importantes no âmbito da cidade.			
SUBDIVISÕES	Área de Proteção Rigorosa (APR)		Área Contígua à de Proteção Rigorosa (ACPR)	
DEFINIÇÃO	Ambiência significativa da cidade, pelo valor simbólico, histórico, cultural, artístico, paisagístico e integração ao sítio urbano.		Região adjacente e contígua à APR, que possa vir a afetar marcos visuais históricos e a silhueta da APR.	
SUBDIVISÕES	Área de Preservação Rigorosa	Área de Preservação Simples	Área de Preservação da Paisagem	Áreas Contíguas à de Proteção Rigorosa
DELIMITAÇÃO	Art. 110, I	Art. 110, II	Art. 110, III	Art. 111, Planta nº 2
CRITÉRIOS DE INTERVENÇÃO	Art. 117 a) recuo, afastamento, gabarito e volumetria; b) fachadas e cobertura; c) vãos e proporção de cheios e vazios; d) soluções estruturais e/ou espaciais; e) tratamento dos elementos internos; f) exterior: iluminação, mobiliário, arborização, engenhos publicitários e sinalização; g) taxa de ocupação.	Art. 117 Mesmas, exceto "d" e "e".	Art. 117 Gabaritos, volumetria e taxa de ocupação definidos pelo IPHAN, IPAC e PMS.	Art. 117 Gabaritos limitados conforme consta na Planta nº 2.
DEMOLIÇÕES	Art. 204 • Intimação ao proprietário sempre que uma edificação ameaçar ruir ou oferecer perigo à segurança coletiva. Proprietário deverá providenciar escoramento e estabilização. • Condicionada a parecer favorável do IPHAN, do IPAC e da PMS, quando houver ameaça de sinistro que coloque em risco vidas ou propriedades e for comprovada a impossibilidade de recuperação do imóvel conforme laudo técnico de 3 (três) profissionais, entre os quais um especialista em preservação de bens culturais. • Substituição deve assegurar similaridade volumétrica, ritmo da composição e harmonia do conjunto.			Art. 204 • Licenciamento: exigido para edificações ou muros de mais de 3 (três) metros de altura. • Responsabilidade técnica exigida para edificações de mais de dois pavimentos e as que se situem no alinhamento do logradouro ou sobre divisa do lote.
USO DO SOLO	Art. 114 Toda e qualquer mudança de atividades ou instalação de novos usos nos imóveis situados nas áreas tombadas e nas Áreas de Preservação Rigorosa ou de Preservação Simples, só poderá ser feita mediante prévia consulta ao órgão técnico da OMS, ao IPHAN e ao IPAC.			



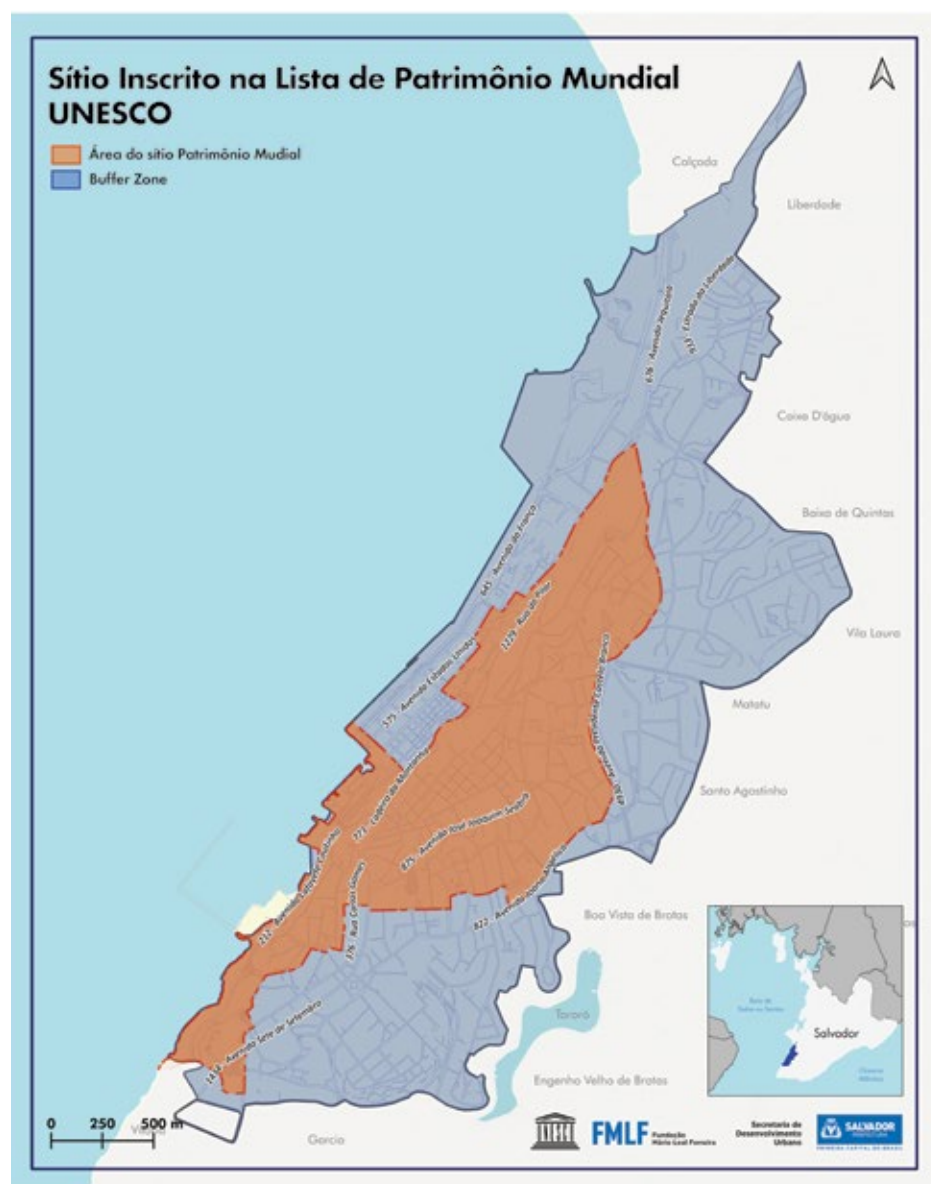
Mapa 2 – Reprodução da Planta 3, anexa a Lei nº 3.289, de 1983

3. Centro Histórico de Salvador – Patrimônio Mundial

A Convenção do Patrimônio Mundial, aprovada pela Conferência Geral da UNESCO em 1972 e da qual o Brasil é signatário desde 1978, é um instrumento de promoção e preservação do patrimônio, baseado no princípio da cooperação internacional e no estímulo à adoção de políticas preservacionistas pelos países signatários.

O reconhecimento do Centro Histórico de Salvador se deu em 1983, momento crítico da conservação do sítio, passando a representar um marco nos esforços de aprimoramento da sua proteção legal e gestão. Em 2014, o governo brasileiro, por meio do IPHAN, atualizou e complementou os documentos constantes do processo de inscrição, consolidando as delimitações do sítio e de seu entono – *core zone* e *buffer zone* – e fixando mais claramente a aplicação, ao Centro Histórico de Salvador, dos conceitos de valor universal excepcional (princípio básico da Convenção), autenticidade e integridade. Esses documentos, depositados na UNESCO e disponíveis para consulta, são referência importante para a gestão e as avaliações periódicas do bem.

O enquadramento do sítio se deu nos Critérios IV e VI da Convenção de 1972. O primeiro enfatiza a configuração urbana renascentista adaptada ao sítio colonial, com sua particularidade de Cidade Alta – defensiva, administrativa e residencial – e Cidade Baixa – comercial e portuária. O segundo ressalta o sítio como local de convergência das culturas europeia, africana e indígena dos séculos XVI a XVIII. Quanto à integridade, a documentação registra que o sítio contém todos os elementos que expressam seu valor universal excepcional, incluindo a escarpa que divide a área em Cidade Alta e Cidade Baixa; o plano urbanístico quinhentista, o arruamento e notáveis exemplos de arquitetura dos séculos XVII a XIX. Quanto à autenticidade, a documentação menciona “um alto grau de autenticidade em termos de localização e ambientação, formas e desenhos, materiais e substâncias”, mas afirma que a manutenção do valor universal excepcional exigirá esforços integrados, monitorados continuamente, para a conservação do sítio e a revitalização residencial do Centro Histórico.



Mapa 3 – Área do sítio inscrito na Lista do Patrimônio Mundial e sua *buffer zone*, conforme Declaração Retrospectiva de 2014. Fonte: Centro do Patrimônio Mundial da UNESCO

É importante registrar que, embora o reconhecimento do bem como Patrimônio Mundial crie obrigações e responsabilidades vinculantes para o país signatário, não existe um conjunto normativo exclusivo da UNESCO para regular intervenções e o processo de gestão do bem. A Convenção prevê que os bens inscritos sejam mantidos em conformidade com a legislação e os instrumentos de gestão vigentes no país, entendidos, quando do processo de inscrição, como suficientes para garantir a preservação do valor universal excepcional.

4. Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS) – Lei nº 9.148, de 2016

As previsões da LOUOS não apresentam efeitos conflitantes para a preservação da APCP do Centro Antigo, uma vez que esta é reconhecida como uma Área Especial, para a qual são “estabelecidas ordenações especiais de uso e ocupação do solo, que se sobrepõem e prevalecem em relação às das zonas e que deverão ser observadas em qualquer tipo de empreendimento e/ou atividade”. Como decorrência, recuos, alturas, ocupação, volumetria, agenciamento de fachadas e tratamento de telhados ficam condicionados às exigências dos órgãos de preservação, obedecendo, no que couber, às normas específicas da LOUOS. A excepcionalidade para as áreas tombadas fica explicitada inclusive para situações futuras, uma vez que, entre as Áreas Especiais, estão aquelas que são ou venham a ser tombadas ou protegidas por legislação de preservação e tombamento municipal, estadual ou federal. Assim, os empreendimentos somente poderão ser licenciados após a aprovação prévia dos órgãos responsáveis, obedecendo às disposições da Lei nº 3.289, de 1983, e considerando ainda um raio de 200 metros no entorno de imóveis ou conjuntos arquitetônicos tombados. Embora pretenda suprir a indefinição, pelos órgãos de preservação, de perímetros de entorno de bens e conjuntos tombados, o estabelecimento dessa distância-padrão não faz sentido à luz dos critérios de intervenção e prejudica a rotina de análise de aprovações de projetos.

Mesmo estando condicionada aos critérios da preservação, conhecer os princípios e parâmetros da LOUOS continua sendo relevante por várias razões. A primeira delas é compreender que papel o município, valendo-se do seu principal ordenamento urbanístico, atribuiu ao Centro Antigo na estrutura da cidade. Esse papel se materializa em usos permitidos e padrões de densidades, assim como na identificação de zonas destinadas a projetos especiais, ainda que qualquer uma dessas previsões possa, como visto, sofrer limitações decorrentes da proteção do patrimônio. Interessa também o tratamento conferido às ZEIS, um tipo de zona de uso e ocupação que, tanto quanto o tombamento, é prevista por legislação federal e da qual as políticas de preservação raramente tratam. É também fundamental conhecer os efeitos da aplicação dos parâmetros urbanísticos previstos pela LOUOS, inclusive gabaritos, sobre toda a extensão da ACPR, independentemente de sua expressiva diferenciação interna.

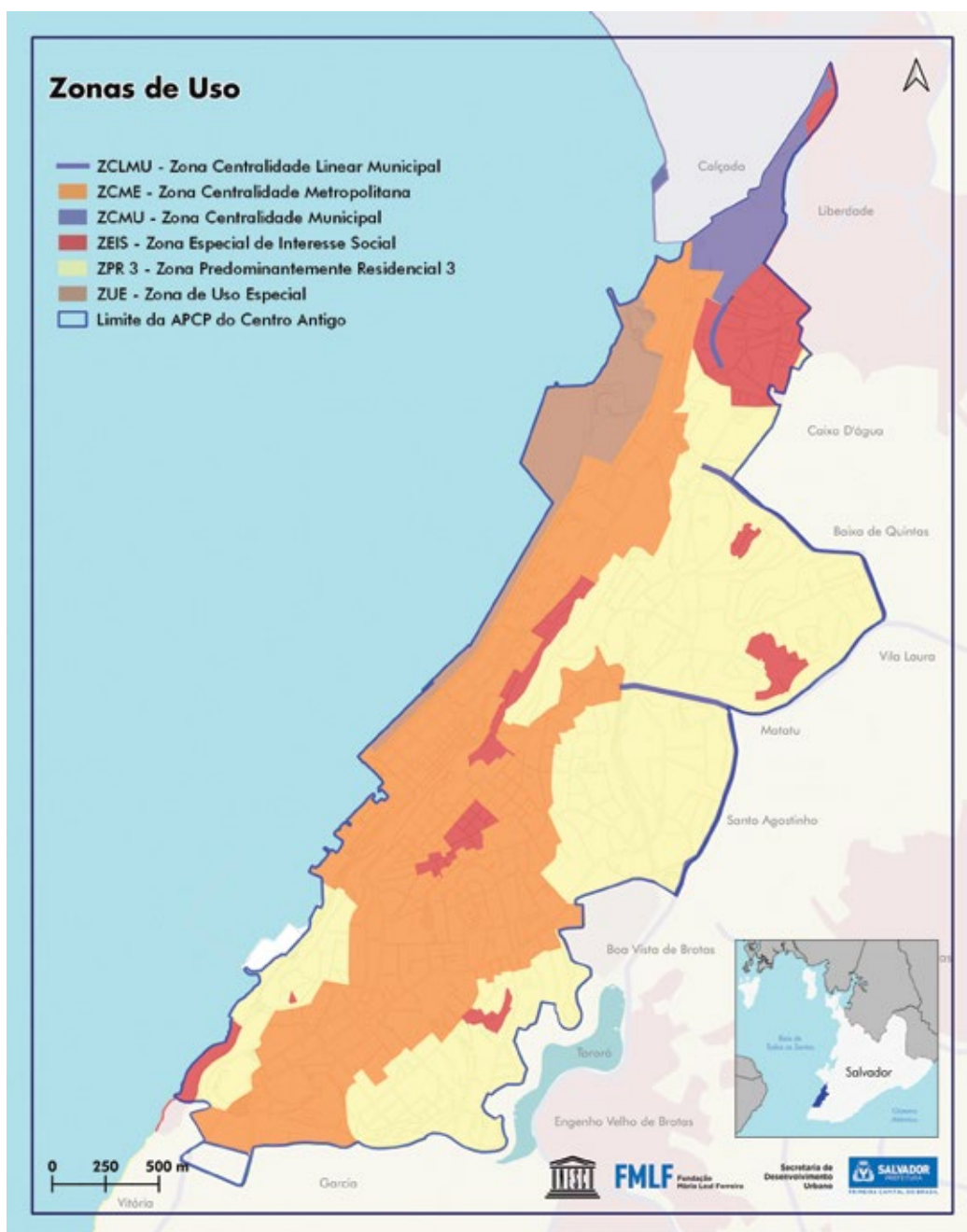
4.1. Zoneamento

A APCP do Centro Antigo contém quatro tipos de zoneamento, conforme Mapa 4.

As áreas que compõem o centro tradicional da cidade, incluindo também o Centro Histórico, o Comércio e áreas adjacentes da frente marítima, estão classificadas como Zona de Centralidade Metropolitana (ZCMe), definida como porção do território de características multifuncionais, para as quais convergem e se articulam os principais fluxos de integração dos demais municípios da Região Metropolitana e de outros estados. Essa condição de centralidade se estende, em menor escala, em direção à Estrada da Liberdade, classificada como Zona de Centralidade Linear Municipal (ZCLMu), zoneamento aplicado a vias estruturais que fazem a conexão entre bairros ou corredores de transporte, considerados propícios às atividades comerciais, de serviços, saúde, educação, voltados ao atendimento municipal e dos bairros, admitindo-se inclusive o uso residencial.

Duas áreas são consideradas Zona de Uso Especial (ZUE), porções específicas do território destinadas a complexos urbanos voltados a funções administrativas, educacionais, de transportes e de serviços de alta tecnologia: a ZUE 3, Porto de Salvador, e a ZUE 13, Arena Fonte Nova. A LOUOS prevê que essas áreas sejam objeto de planos diretores específicos, compatibilizados com as diretrizes e demais normas do PDDU.

As ZEIS são destinadas à implementação de programas de regularização fundiária e urbanística, produção, manutenção ou qualificação de Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado Popular. As ZEIS existentes na APCP do Centro Antigo são das categorias ZEIS 1 – destinadas a assentamentos precários, como favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares



Mapa 4 – Zoneamento da APCP do Centro Antigo – LOUOS 2016

– e ZEIS 2 – aplicadas a conjuntos de edificações deterioradas, desocupadas ou ocupadas, predominantemente, sob a forma de cortiços, habitações coletivas, vilas ou filas de casas.

As demais áreas da APCP estão classificadas como Zona Predominantemente Residencial 3 (ZPR 3), definida como de alta densidade construtiva e demográfica, destinada prioritariamente ao uso residencial, admitindo outros usos, desde que conciliáveis com o residencial.

4.2. Uso do solo

O zoneamento incidente sobre a APCP do Centro Antigo se caracteriza por possibilitar uma gama variada de usos do solo, não exclusivos. O mesmo vale para o uso residencial, previsto em todas as zonas e nas diversas modalidades (uma ou mais unidades por lote, horizontais ou verticais). Os usos não residenciais são admitidos segundo sua compatibilidade com o uso residencial, conforme as categorias “compatível” e “tolerável” e, ainda, a categoria “não incômodo”, aplicada ao uso industrial. Além da listagem de usos permitidos, a LOUOS tem previsão de mecanismos específicos de licenciamento no caso de polos geradores de tráfego, de empreendimentos geradores de impacto de vizinhança e de impacto ambiental.

As normas de preservação apresentam, de forma geral, poucos dispositivos relativos ao uso do solo, tema considerado de atribuição eminentemente municipal. Ocorre que o uso do solo apresenta interfaces com a preservação, sobretudo em aspectos relacionados à segurança (atividades que apresentam riscos de incêndios, ameaças à estabilidade das construções, atração de tráfego pesado, entre outros) ou quando provocam concentração ou especialização excessiva de setores urbanos, alterando as ambiências e o caráter dos lugares. A Lei nº 3.289, de 1983, prevê que, na APR, as mudanças de usos sejam submetidas à análise conjunta da PMS e órgãos de preservação, mas esse dispositivo, na prática, não foi aplicado de forma contínua ao longo dos anos. O controle de usos do solo é uma atividade complexa, desde a concepção de critérios até a sua operacionalização, que exige agilidade por afetar diretamente a atividade econômica por meio da concessão de alvarás de localização, essenciais ao funcionamento regular das empresas.

4.3. Densidade de ocupação

O parâmetro da LOUOS que regula densidades é o Coeficiente de Aproveitamento, por meio de seus índices Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB), permitido para o lote, e Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM), alcançável mediante aquisição de potencial adicional, mediada pelo poder público. As zonas de uso do solo presentes na APCP do Centro Antigo apresentam os maiores índices de CAB e CAM para suas categorias, denotando a intenção da norma de favorecer densidades mais altas na região, bem como reforçar sua centralidade e o aproveitamento das infraestruturas existentes. Visando manter no limite da regularidade as

altas densidades construtivas presentes nas áreas de ocupação tradicional, a LOUOS prevê que, caso o CAB seja ultrapassado, não seja cobrada taxa pelo potencial construtivo adicional. Prevê ainda que, quando da requalificação de imóveis tombados na ZCMe-CA, o saldo de CAM, se houver, seja transferido para outros imóveis da própria zona ou para terrenos da ZCMe-1/02 (Retiro/Acesso Norte) e ZCMe-2 (Águas Claras), mantido o domínio do particular sobre o imóvel cedente.

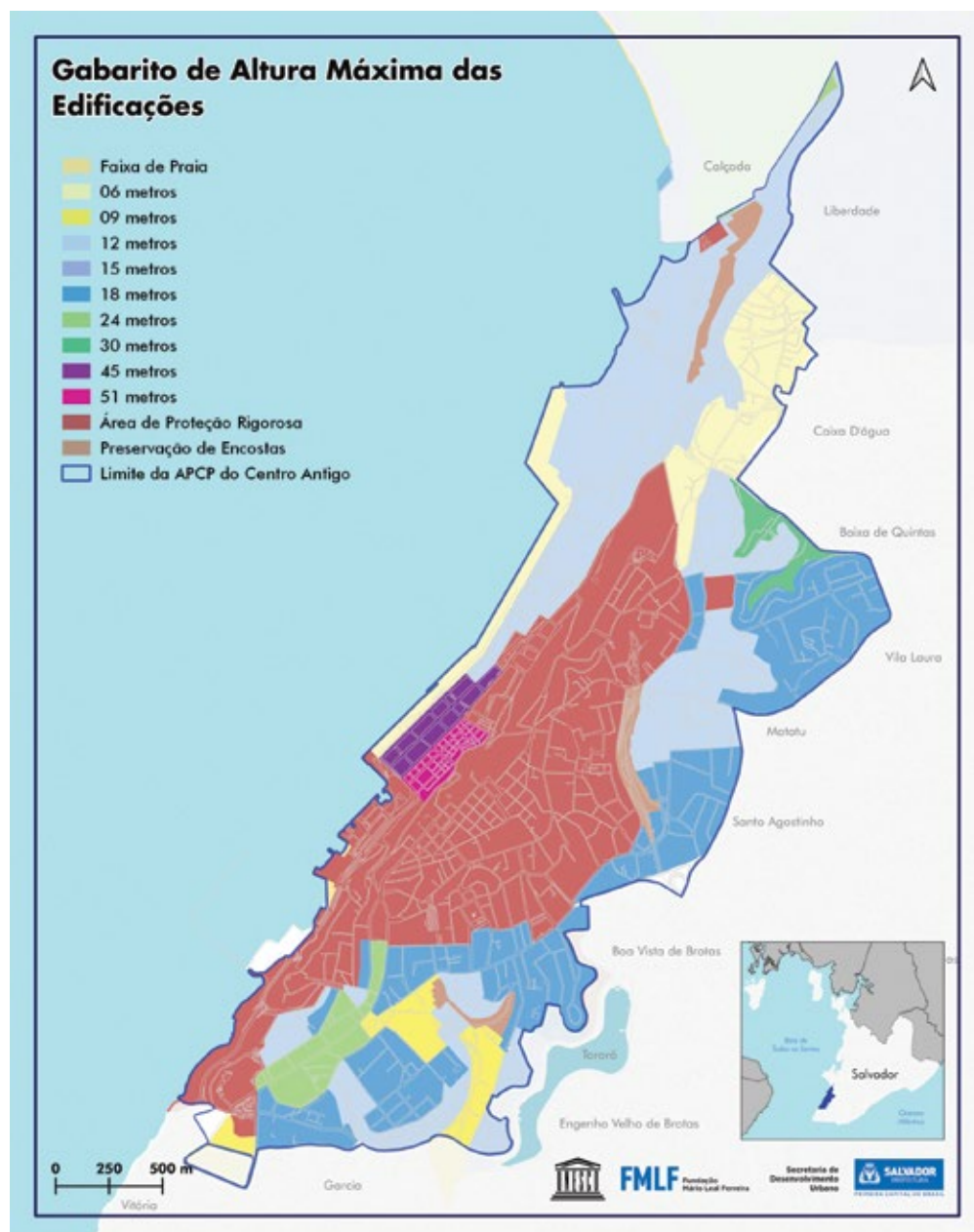
Não foram identificados registros de operações de transferência de potencial nas condições previstas pela lei. As razões podem ser circunstanciais (suspensão das operações de Transferência do Direito de Construir – Transcon), de mercado (desinteresse pelos locais de transferência), ou podem ser decorrentes do pequeno número de imóveis particulares recuperados nas condições exigidas. Com base em estudos feitos pela FMLF, estima-se também que a maioria das edificações existentes na ZCMe já apresente áreas construídas médias superiores a duas vezes a área do terreno, o que indica haver pouca margem para que seus proprietários se beneficiem da venda de potencial construtivo não utilizado.

A variável gabarito não comparece na LOUOS como definidora de densidades de ocupação, mas como elemento de proteção de valores ambientais e paisagísticos, aplicada às áreas de orla e, no caso da APCP do Centro Antigo, à ACPR. Nesta última, os gabaritos previstos atingem valores altos em vias de grande importância no processo histórico de formação da cidade, como a Avenida Carlos Gomes, Avenida Sete de Setembro, Rua Direita da Piedade ou Avenida Joana Angélica, denotando determinação em dar prosseguimento ao processo de renovação dessas áreas, de fato já permeadas por diferentes escalas de edificações. Ocorre que tais áreas são ainda detentoras de importantes valores a preservar, o que se converte em um dos principais desafios da proposta normativa, como tratado adiante.

4.4. Variáveis relacionadas à implantação: Índice de Ocupação Máxima, recuos laterais, de fundos e frontal

Os Índices de Ocupação Máxima previstos pela LOUOS buscam garantir padrões mínimos de ventilação e de permeabilidade dos terrenos, desejáveis sob os aspectos urbanístico e ambiental, e guardam coerência com as dimensões dos lotes predominantes na APCP do Centro Antigo.

O estabelecimento de recuos laterais e de fundos pela LOUOS também reflete padrões de lotes predominantes na APCP do Centro Antigo, acrescentando possibilidades de isenções e reduções a depender da localização e da dimensão dos terrenos. Quanto ao recuo frontal, essa lei estabelece um mínimo de 4 (quatro) metros, que não reflete a ocupação preexistente, mesmo naquelas áreas onde houve maior renovação. A intenção da norma foi condicionar a renovação a atributos urbanísticos de maior ventilação, conforto e segurança, ainda que alterando as tipologias tradicionais. Também, neste caso, são admitidas exceções, destinadas a lotes de pequena profundidade, a terrenos lindeiros às vias locais em quadras onde predominam edificações que não possuam recuo frontal e, especificamente, aos logradouros



Mapa 5 – Gabaritos incidentes sobre a ACP do Centro Antigo – LOUOS 2016

Avenida Joana Angélica, Rua Dr. J. J. Seabra, Avenida Sete de Setembro (entre a Praça Castro Alves e a Rua Forte de São Pedro) e Rua Carlos Gomes. Em relação às duas últimas, a LOUOS prevê, para novas construções, a obrigatoriedade de criação de áreas recuadas e sombreadas conformando galerias. O dispositivo tem resultados controversos por gerar recuos enclausurados entre edificações preexistentes, sem alcançar a continuidade desejada, além de contribuir para a fragmentação da imagem urbana ao longo dessas avenidas.

Nos locais em que os critérios de preservação indicam a manutenção das tipologias tradicionais de implantação, nem sempre é possível satisfazer simultaneamente às previsões da LOUOS quanto aos recuos e aos índices de ocupação. A conciliação entre esses critérios deve ser buscada sempre que possível.

4.5. Remembramentos

A LOUOS não estabelece condicionantes para remembramentos de lotes localizados na ACP do Centro Antigo, fixando apenas a diretriz, no caso de lotes voltados para diferentes zonas de uso, de que o enquadramento do lote remembrado seja aquele da zona que comparecer em maior proporção.

5. Publicidade em espaço público – Decreto nº 30.095, de 2018



Ao caracterizar e regular as diversas formas de publicidade com visibilidade para o espaço público, o Decreto nº 30.095, de 2018, de âmbito municipal, remete à aprovação de placas em imóveis tombados aos órgãos de preservação. Essa prática, no entanto, tem sido prejudicada tanto pela incapacidade desses órgãos de responder ao volume da demanda quanto pela imprecisão relativa aos locais onde os critérios de preservação devem ser considerados supervenientes para a aprovação. Ressalvado o Centro Histórico, não é conferido tratamento específico para os demais imóveis e conjuntos tombados, majoritariamente condicionados pelo principal critério do decreto, ou seja, o controle da inserção das placas apenas pelo atendimento a determinada proporção entre a área do anúncio e a área da fachada.

Embora este seja um tema de pequena complexidade sob o aspecto normativo, sua gestão inadequada tem efeito devastador sobre os demais esforços de preservação. Para que seja compatível, a abordagem da norma reguladora dos anúncios deve migrar da análise do engenho publicitário em si para a análise de toda a fachada, ou seja, da simples dimensão da placa para

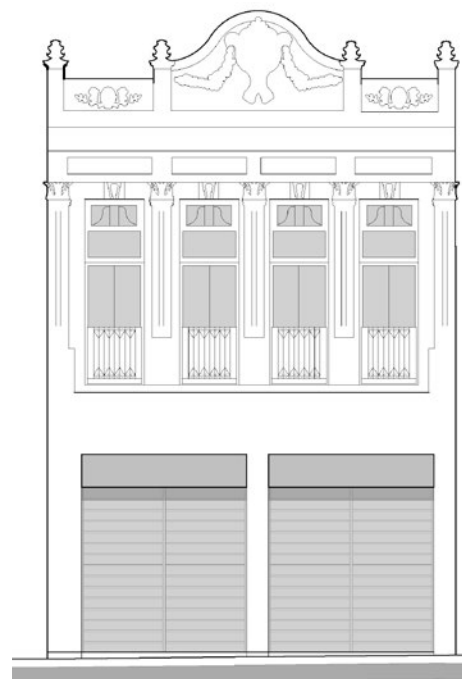


Edifício de tipologia colonial, à Avenida Sete de Setembro, nº 175, esquina com Rua Pedro Autran, em frente à Capela e Largo do Rosario. A dimensão do engenho publicitário e as cores dos vãos desvalorizam um dos remanescentes mais antigos da Avenida Sete de Setembro. Fotografia Álvaro Faria, 2022

sua adequada inserção no contexto, considerando a tipologia arquitetônica, modulação de vãos, detalhes construtivos, ornatos, materiais de revestimento, cores. Essa dinâmica implicaria alterar o processo de aprovação, atualmente abreviado, exigindo dos proprietários o levantamento e as especificações dos materiais de revestimento das fachadas.

Abordar o tema contemplando a visão da preservação exigirá maior estruturação do município para os processos de aprovação, além da administração do grande volume de situações de não conformidade ou de irregularidade que pode resultar da necessária revisão da norma vigente.

Edifício eclético, datado de 1921, à Avenida Sete de Setembro, nº 707. Edificação única, tratada de forma distinta por dois estabelecimentos comerciais, com engenhos publicitários que recobrem vãos e ocupam mais de 50% da fachada. O desenho indica a composição original da fachada e a localização que seria adequada para anúncios. Fotografia: Álvaro Faria. Acervo: FMLF 2022



Edifício eclético, à Avenida Sete de Setembro, nº 715, cujo anúncio ocupa mais de 50% da fachada, utilizando cores e letreiro totalmente incompatíveis. O desenho indica a composição original da fachada e a localização que seria adequada para anúncios. Fotografia: Álvaro Faria. Acervo: FMLF 2022





Imagem do conjunto edificado da Avenida Sete de Setembro, nas proximidades do Mosteiro de São Bento, tombado pelo IPHAN, totalmente descaracterizado pelos engenhos publicitários e pelos acabamentos das fachadas, agravado ainda pela fiação e posteamento caóticos.

Fotografia: Rafael Martins, 2022

6. Leis municipais de incentivos à preservação

6.1. Lei do Abandono – Lei nº 8.553, de 2014, e Decreto nº 25.922, de 2015

Imóveis urbanos que estejam abandonados, cujos proprietários não tenham a intenção de conservá-los em seu patrimônio, e que não se encontrem na posse de outrem ficam sujeitos à arrecadação e à encampação pelo município. Após formalizados os procedimentos de encampação, a aquisição da propriedade pelo município somente se efetivará três anos depois de o imóvel ser, assim, considerado vago. A lei prevê que os imóveis arrecadados sejam prioritariamente destinados a programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento ao turismo e à concessão de direito real de uso para fins filantrópicos, assistenciais, educativos e esportivos.



Imóveis abandonados e arruinados na região do Plano Gonçalves, no Comércio.

Fotografia: Mateus Morbeck, 2019

6.2. Programa Revitalizar – Lei nº 9.215, de 2017, e Decreto nº 28.775, de 2017

Proprietários de imóveis localizados nas APCP do Centro Antigo podem solicitar isenções fiscais à Prefeitura para concluir reparos em residências e estabelecimentos comerciais da região. Os incentivos concedidos são a isenção dos impostos relacionados à execução de projetos e obras (Imposto sobre Transmissão Inter Vivos – ITIV, Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e Imposto Sobre Serviços – ISS) e posterior redução de ISS para 2% para atividades dos setores criativos (arquitetura, paisagismo, design, artes visuais e artesanato, audiovisual) que se instalarem nos imóveis contemplados pelo programa.

6.3. Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação (PIDI) – Lei nº 8.962, de 2015

O programa concede créditos de impostos municipais para empreendimentos não residenciais e de uso misto, selecionados por meio de edital público, a serem implantados, reformados ou ampliados nos perímetros indicados. É fixado um teto anual dos incentivos a serem concedidos, e o incentivo máximo por empreendimento é limitado a 50% do valor do investimento. O edital prevê, como critérios de seleção, o valor do investimento e seu impacto na geração de empregos, na requalificação de imóveis, no uso de tecnologias limpas e na aplicação de políticas sociais. Mediante o empreendimento realizado, o empreendedor recebe um Certificado de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico Sustentável e de Inovação (CIDEI), que poderá ser utilizado no pagamento de IPTU ou ISS, próprio ou de terceiros.

O Código Tributário de Salvador (Lei nº 6.779, de 2005, alterada pela Lei nº 7.611, de 2008) concede isenção de IPTU para edificação situada em logradouro da Região Administrativa I, Centro, em processo de deterioração, destinada a sediar empreendimentos específicos.

7. Lei da Assistência Técnica e sua relação inexplorada com a preservação

Em 2008, foi aprovada a Lei Federal nº 11.888, que assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Abrange as etapas de projeto, acompanhamento e execução da obra, reforma, ampliação ou regularização fundiária e visa, entre outros objetivos, “propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental”. Entidades profissionais como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA) e sindicatos, além das universidades, têm sido as principais parceiras dos governos na implementação da lei, algumas já tendo lançado editais, visando associar a assistência técnica simultaneamente à habitação de interesse social e à preservação do patrimônio.

O art. 384 do PDDU 2016 prevê que a assistência técnica e jurídica gratuita será prestada às pessoas e entidades comprovadamente pobres, priorizando programas e projetos de regularização fundiária, desapropriações e relocações e operações urbanas consorciadas. O texto indica a necessidade de lei específica estabelecendo condições para a assistência técnica e jurídica gratuita, devendo abranger, entre outros requisitos, orientação técnica para elaboração de projetos e para reforma, ampliação ou construção de edificações.

Desde o início dos anos 2000, a PMS mantém um escritório público vinculado à política de habitação de interesse social. Como o PDDU 2016 prevê a necessidade de lei específica para a assistência técnica, trata-se de uma oportunidade para incluir o interesse público em favor da preservação. Por exemplo, é possível associar a assistência à preparação de propostas e à elaboração de projetos para que os moradores de renda inferior a três salários-mínimos, predominantes na APCP do Centro Antigo, tenham condições de concorrer a editais de incentivo. Para se ter maior impacto, em especial sobre os bens de interesse de preservação, a assistência técnica deveria abranger, além da habitação individual, pequenos empreendedores proprietários de imóveis comerciais e de serviços.



Os dispositivos existentes antes descritos atendem de forma limitada às necessidades da região, uma vez que estão atrelados à atividade econômica e têm como pressuposto a capacidade de investimento dos proprietários para posterior ressarcimento por meio de crédito em impostos. Mesmo funcionando como centralidade metropolitana, a APCP do Centro Antigo é predominantemente residencial e nela predominam famílias com renda de até três salários-mínimos, além de ser muito modesto o volume médio anual de obras de conservação realizadas. Outras estratégias de incentivo precisariam ser concebidas para serem obtidos efeitos mais compatíveis com o perfil da região.

8. Instrumentos de política urbana previstos pelo PDDU Lei nº 9.069, de 2016

O PDDU contém a gama completa dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, e sua aplicação está, em tese, disponível para programas e projetos de requalificação urbana, investimentos em infraestrutura, moradia e outros que beneficiem a APCP do Centro Antigo. A viabilidade de sua aplicação foi analisada ao longo dos estudos de normatização e dos projetos de incentivo à moradia desenvolvidos no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica entre a FMLF e a UNESCO e será detalhada adiante.





A GESTÃO DAS TRANSFORMAÇÕES DO PATRIMÔNIO CONSTRUÍDO

1. Introdução

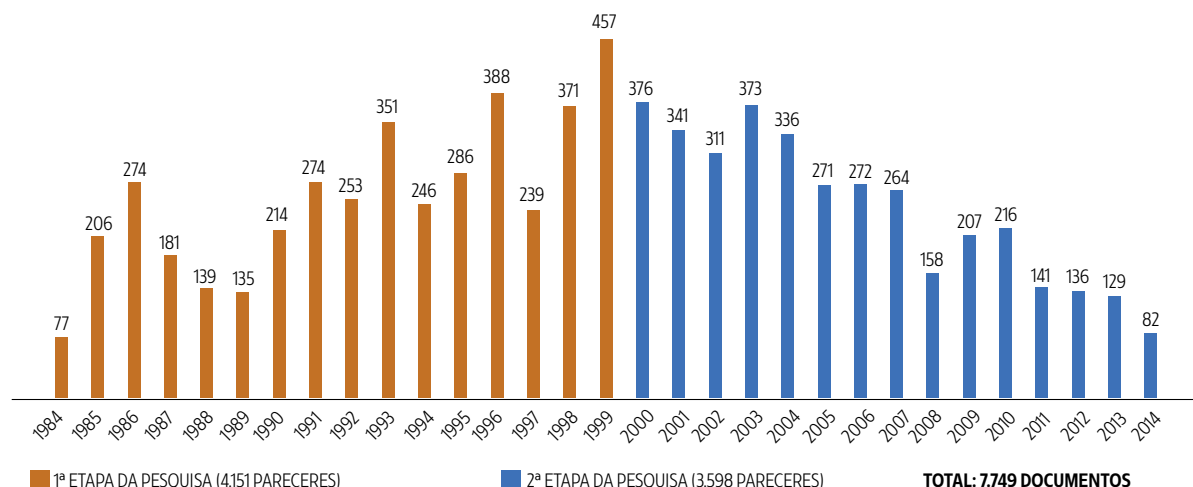
O Projeto de Cooperação possibilitou o desenvolvimento de pesquisa inédita visando sistematizar e conhecer as análises e decisões do ETELF, instância de cooperação entre PMS, IPHAN e IPAC. A pesquisa consistiu na sistematização e análise dos documentos emitidos pelo Escritório, ao longo dos seus 30 anos de funcionamento, relativos às intervenções nas APCPs de Salvador, entre elas a do Centro Antigo. Tais documentos compõem arquivo técnico tutelado pelo IPHAN, cedido e transportado temporariamente para o IPAC, onde a pesquisa foi realizada. O acervo é composto por 7.749 documentos, entre informações técnicas, memorandos e pareceres, alguns contendo fotografias, *croquis* e desenhos de arquitetura. O trabalho, realizado entre meados de 2018 e 2019, foi dividido em duas etapas conduzidas por arquitetas consultoras contratadas pelo Projeto de Cooperação: Larissa Souza, na primeira etapa, e Naiara Carvalho, na segunda, em ambas as etapas contando com o acompanhamento do então diretor de Projetos Obras e Restauro do IPAC, o arquiteto Felipe Musse.

Entre os 7.749 documentos mencionados, diversos abrangem mais de um imóvel, de forma que o número de intervenções avaliadas pelo ETELF é maior que o número de documentos emitidos, chegando, segundo a pesquisa, a 8.824 bens. Considerando o tempo transcorrido e a diversidade de instituições e pessoas envolvidas, foi constatada a ausência de alguns documentos, que podem ter sido perdidos ou armazenados em outro acervo. Na grande maioria dos pareceres, os projetos arquitetônicos não estão anexados, o que dificulta a análise comparativa entre a proposta de intervenção, o parecer e o resultado, após a execução.



Trecho da maquete de Salvador, idealizada na década de 1970 pelo arquiteto Assis Reis. Foi atualizada regularmente até 2020 e tombada como patrimônio municipal naquele ano. A maquete, em escala 1/2000 abrange todo o município, e a foto cobre grande parte da APCP do Centro Antigo. Fotografia: Rafael Martins, 2020

Gráfico 1 – Quantidade de documentos analisados ao longo da pesquisa, por ano, por etapa e total



Fonte: Base de dados do ETELF.

Tais números foram possíveis a partir da construção de uma base de dados digital, contendo as principais informações obtidas nos documentos emitidos para cada imóvel ou conjunto. Esse formato facilita consultas, cruzamentos, correlações e mapeamentos, fornecendo elementos para futuras pesquisas em que seja necessário se aprofundar nas transformações ocorridas nos conjuntos protegidos de Salvador, assim como em seus processos de gestão. Complementarmente à construção da base de dados, foram realizadas entrevistas com profissionais que compuseram o corpo técnico do ETELF, visando compreender rotinas de funcionamento, métodos de atuação e a estrutura disponível, física e de pessoal.

De cada parecer, analisado individualmente, foram extraídas as informações relativas ao imóvel, à intervenção pretendida e à resposta emitida pelo ETELF. Para a confecção da base de dados, utilizou-se o programa Microsoft Excel, que oferece a possibilidade de planilhas dinâmicas, das quais podem ser obtidas as mais diversas correlações. A verificação quanto à execução das intervenções pleiteadas é atualmente muito dificultada pelas mudanças na numeração das ruas e pela frequente falta de numeração visível, devido a engenhos publicitários que tamponam as fachadas. Em razão do volume e do tempo disponível, a identificação foi, na maioria dos casos, realizada através de consultas ao *Google Maps*, *Google Earth* e *Google Street View*.

As informações inseridas nas planilhas se organizam conforme os três grandes grupos a seguir. Para cada campo (coluna), foram estabelecidas orientações de preenchimento e o uso de vocabulário controlado, oferecendo maior segurança para comparações e cruzamentos.



Tabela 1 – Sistematização de informações

CABEÇALHOS DA TABELA								
INFORMAÇÕES BÁSICAS								
Nº	ANO	NOME DO MONUMENTO/ PROGRAMA DE REABILITAÇÃO	ENDEREÇO ATUAL	ENDEREÇO ANTIGO	BAIRRO/ LOCALIDADE	NÍVEL DE PROTEÇÃO DO IMÓVEL	DESCRIÇÃO DO IMÓVEL	SOLICITANTE
INFORMAÇÕES ADMINISTRATIVAS								
LOCALIZAÇÃO DO ARQUIVO	TIPO DE DOCUMENTO	NÚMERO DO DOCUMENTO	DATA	PROCESSO DE ORIGEM	DOCUMENTOS ANEXADOS	PARECERISTAS		
						IPHAN	IPAC	PMS
INFORMAÇÕES SOBRE A INTERVENÇÃO E RESPOSTA DE ETELF								
SOLICITAÇÃO E PARECER								
TIPO DE SOLICITAÇÃO	ALTERAÇÕES QUE ACARRETERÁ NO IMÓVEL		RESPOSTA À SOLICITAÇÃO		O PARECER RESULTARÁ/ RESULTARIA EM		OBSERVAÇÕES	

Fonte: Base de dados do ETELF.

As planilhas completas, os manuais de preenchimento e o glossário de termos, além das orientações para consulta e cruzamentos, estão disponíveis para consulta na Biblioteca da Fundação Mário Leal Ferreira.

2. As demandas analisadas pelo ETELF: tipologia, quantitativos e distribuição espacial

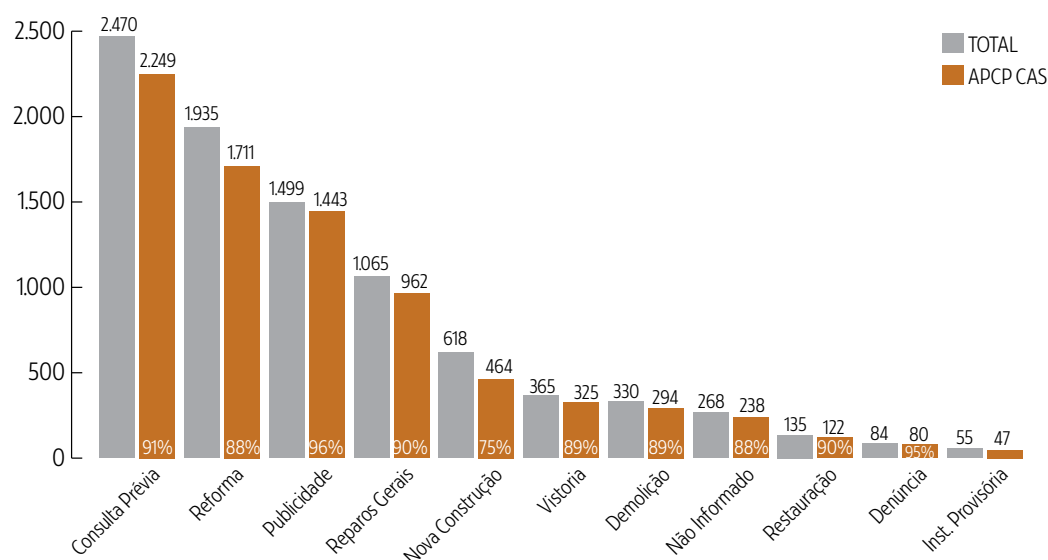
Com base em padrões apresentados pela documentação, a coordenação da pesquisa elegeu 11 tipos de solicitações, cujas características podem ser organizadas em três grandes grupos. O primeiro compreende procedimentos relacionados à tramitação de processos, quais sejam: Consulta Prévia, Denúncia, Vistoria e Não Informado. Esses procedimentos, bastante numerosos, não podem ser contabilizados como intervenções, uma vez que a edificação ou situação a que se referem retornará para análise sob a forma de um projeto em etapa subsequente. O segundo grupo, com efeitos para a imagem urbana, mas também sem implicações construtivas de caráter permanente, é formado por: Equipamento Publicitário/ Sinalização e Instalações Provisórias. O terceiro é aquele grupo que implica efetivamente intervenções sobre o patrimônio construído: Reparos Gerais, Reforma, Restauração, Nova Construção e Demolição. O Gráfico 2, a seguir, mostra essa distribuição.

Considerando toda a área de atribuição do ETELF, a maior parte dos pedidos foram de Consultas Prévias, que perfazem 28% do total de demandas. Os pedidos de Reforma vêm logo após, com

22%, seguidos por solicitações de instalação de Equipamento Publicitário (17%) e Reparos Gerais (12%). Estes últimos são intervenções de natureza mais simples, limitadas a ações de conservação ou melhoria da habitabilidade dos imóveis, sem modificar suas características essenciais. Os números de solicitações de Nova Construção (618 pedidos, ou 7%) e Demolição (329 pedidos, ou 3,7%) são comparativamente menores.

A APCP do Centro Antigo, isoladamente, originou 89,9% do total de intervenções avaliadas pelo ETELF. Quando dividida por tipologia, a maioria gravita em linhas próximas ao percentual observado no total de pedidos para a área. Destoam, para cima, as solicitações de Equipamento Publicitário/Sinalização, das quais 96% partem da APCP do Centro Antigo, assim como as Denúncias, com 95% dos casos. Na outra extremidade, os pedidos de Nova Construção correspondem a 75% do total analisado, enquanto os de Reforma também ficam ligeiramente abaixo, representando 88% do total.

Gráfico 2 – Documentos analisados pelo ETELF – Total e na APCP do Centro Antigo, segundo tipo de solicitação



Fonte: Base de dados do ETELF.

Uma vez que a grande maioria das solicitações é relativa aos conjuntos tombados, à APR, ou a bens tombados individualmente e seus entornos, seria de se esperar que as propostas de Restauração fossem mais frequentes, o que não ocorreu, uma vez que perfazem apenas 1,5% do total analisado pelo ETELF (135 casos). Quanto à localização, 90 delas referem-se a imóveis no Centro Histórico. Os proponentes são o próprio poder público (46,6%), além de construtoras, arquitetos e proprietários. No material pesquisado, observou-se que, mesmo para monumentos tombados individualmente ou edificações de valor histórico e arquitetônico, o mais usual eram as solicitações de Reparos Gerais ou Reformas, prática que reflete a crônica escassez de recursos para a conservação do patrimônio no Brasil.



2.1. Quanto aos bairros de origem das solicitações

O ETELF emitiu pareceres para imóveis situados em 65 localidades de Salvador. A subdivisão a que o Escritório denominava “bairro”, adotada desde a década de 1980, não corresponde à subdivisão oficializada pela Lei nº 9.278, de 2017, e pelo Decreto nº 32.791, de 2020, mas guarda semelhança suficiente para que se proceda às avaliações aqui pretendidas. Por essa razão, optou-se, neste texto, por denominar a delimitação do ETELF como “localidade”, para que não seja confundida com a atual delimitação dos bairros. A ACP do Centro Antigo contém, no todo ou em parte, 18 localidades, cujos níveis de salvaguarda correspondem à APR e ou à ACPR. A Tabela 2 identifica as localidades da ACP do Centro Antigo, seguidas de seu nível de salvaguarda e dos números e percentuais de demandas dirigidas ao ETELF ao longo de 30 anos.

Se comparadas com o total analisado pelo ETELF, as 3.039 solicitações originárias do Centro Histórico correspondem a 34,4% do total. O número é expressivo também para outras localidades da ACP do Centro Antigo: o conjunto tombado do Santo Antônio Além do Carmo (1.064, ou 12%), do Comércio (697, ou 7,8%) e do Dois de Julho (594, ou 6,7%). Grande número de solicitações parte de Nazaré (807, ou 9,1%), localidade que possui boa parte de seu território na ACPR. Contribuem para esse número a extensão de sua área, o fato de abrigar diversos monumentos tombados e o de possuir parte de seu território em APR.

Tabela 2 – Distribuição das solicitações ao ETELF por localidades da ACP do Centro Antigo (1984-2014)

Localidade	Nível de salvaguarda	nº de solicitações	% da ACP CAS	% do total do ETELF
Centro Histórico	Tombado/APR/ACPR	3.039	38,29%	34,44%
Santo Antônio	Tombado/APR/ACPR	1.064	13,40%	12,05%
Nazaré	APR/ACPR	807	10,16%	9,14%
Comércio	Tombado/APR/ACPR	697	8,78%	7,89%
Baixa dos Sapateiros	APR/ACPR	613	7,72%	6,94%
Dois de Julho	Tombado/APR/ACPR	594	7,48%	6,73%
Centro	APR/ACPR	316	3,98%	3,58%
Saúde	APR/ACPR	316	3,98%	3,58%
Barbalho	APR/ACPR	145	1,82%	1,64%
Soledade	APR/ACPR	89	1,12%	1,00%
Tororó	ACPR/Sem proteção legal	68	0,85%	0,77%
Barris	ACPR	59	0,74%	0,66%
Liberdade	ACPR/Sem proteção legal	52	0,65%	0,58%
Campo Grande	ACPR	35	0,44%	0,39%
Lapinha	ACPR/Sem proteção legal	30	0,37%	0,33%
Macaúbas	ACPR/Sem proteção legal	10	0,12%	0,11%
Calçada	ACPR/Sem proteção legal	5	0,06%	0,05%
Água de Meninos	ACPR	3	0,03%	0,03%
		7.942	100,00%	89,90%

Fonte: Base de dados do ETELF.



A localidade classificada pelo ETELF como Nazaré compreende boa parte da área central, inclusive as imediações das grandes estações de transporte, como mostra a foto. Nazaré responde, segundo a Tabela 3, adiante, pelo maior número de obras novas submetidas ao ETELF. Sua verticalização se iniciou antes da vigência da Lei nº 3.289, de 1983, e prosseguiu nos anos posteriores.
Imagem: *Google Earth*, 2022



A localidade Baixa do Sapateiros é a terceira maior em demandas ao ETELF, com maior volume para Reformas e Reparos. Fotografia: Paul R Burley, 2019



3. Intervenções indicativas da dinâmica de transformações: Demolições, Reformas e Novas Construções

Três tipos de demanda por intervenções denotam tendências de transformações urbanas mais expressivas: Demolições, Reformas e Novas Construções. Identificá-las e situá-las temporal e espacialmente, ao lado da evolução dos dados populacionais e socioeconômicos, dos grandes projetos implantados, assim como de mudanças de uso do solo, é um exercício que interessa para compreender as correlações entre esses fatores. Complementa a investigação avaliar as respostas emitidas pelo Escritório, autorizando ou negando as alterações pleiteadas para cada tipologia. Nenhum desses fatores isoladamente é capaz de explicar a dinâmica da região no período; nem mesmo a pesquisa sobre o trabalho do ETELF oferece dados suficientes. No entanto, avançar na sua compreensão é essencial para a construção de políticas mais abrangentes para a preservação e o desenvolvimento do Centro Antigo.

3.1. Demolições

Na APCP do Centro Antigo, estão registrados pelo ETELF 294 pedidos de Demolição, ao longo de 30 anos, sendo 116 autorizados, 127 negados e os demais com outros encaminhamentos ou pendências.

O maior volume vem de Nazaré (64 pedidos, ou 22%), seguido por Dois de Julho (57 pedidos, ou 19,3%), reforçando a percepção quanto à pressão por transformações nessas localidades. Esses pedidos receberam resposta negativa em 50% e 52,5% dos casos, respectivamente. No Santo Antônio, foram 27 pedidos, 9,2% do total, dos quais 44,4% foram negados. O Centro Histórico, com 27 pedidos, foi proporcionalmente a localidade com mais solicitações negadas, ou seja, praticamente 60% do total.

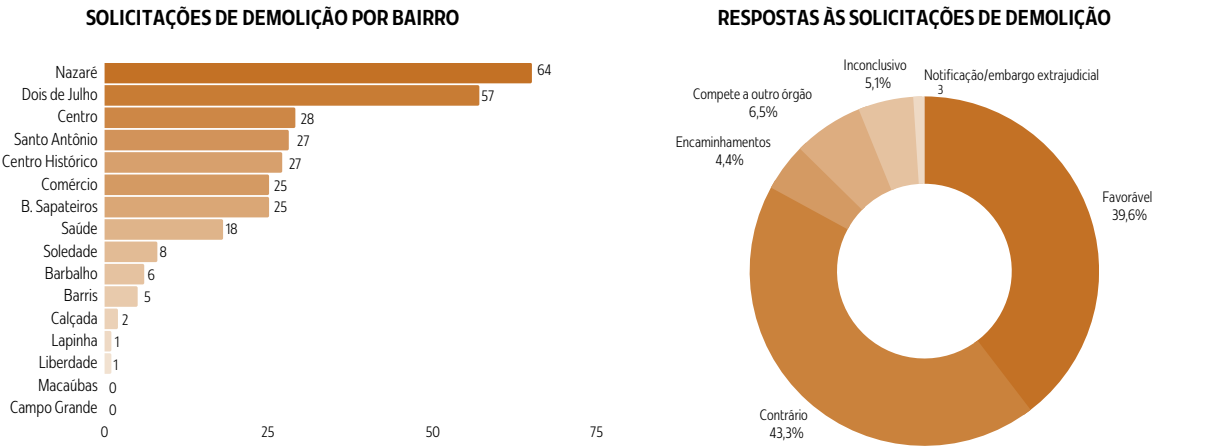
Em toda a APCP do Centro Antigo, há solicitações de demolição de imóveis antigos e ruínas, mas há também outras visando à construção de edifícios-garagem e até à substituição de quarteirões inteiros para a construção de complexos multirresidenciais ou hoteleiros. Ao longo do período estudado, dezenas de comunicados da Defesa Civil ao ETELF apontam riscos de desabamentos e solicitam parecer sobre a possibilidade de demolição das edificações. A resposta era quase sempre contrária, baseada no valor de conjunto do imóvel e na sua possibilidade de recuperação. Quando a estabilidade estrutural se encontrava ameaçada, recomendavam-se a desocupação e o escoramento, para posterior realização de projeto de recuperação, que, na maioria das vezes não era feito, continuando o processo de arruinamento até os dias atuais. As demolições totais dos imóveis só costumavam ser autorizadas em áreas descaracterizadas quando a edificação fosse considerada sem valor arquitetônico. Em alguns desses casos, exigia-se que, antes da demolição, fosse apresentado projeto de nova construção para o local, de modo a não ocasionar discontinuidades na imagem do arruamento.



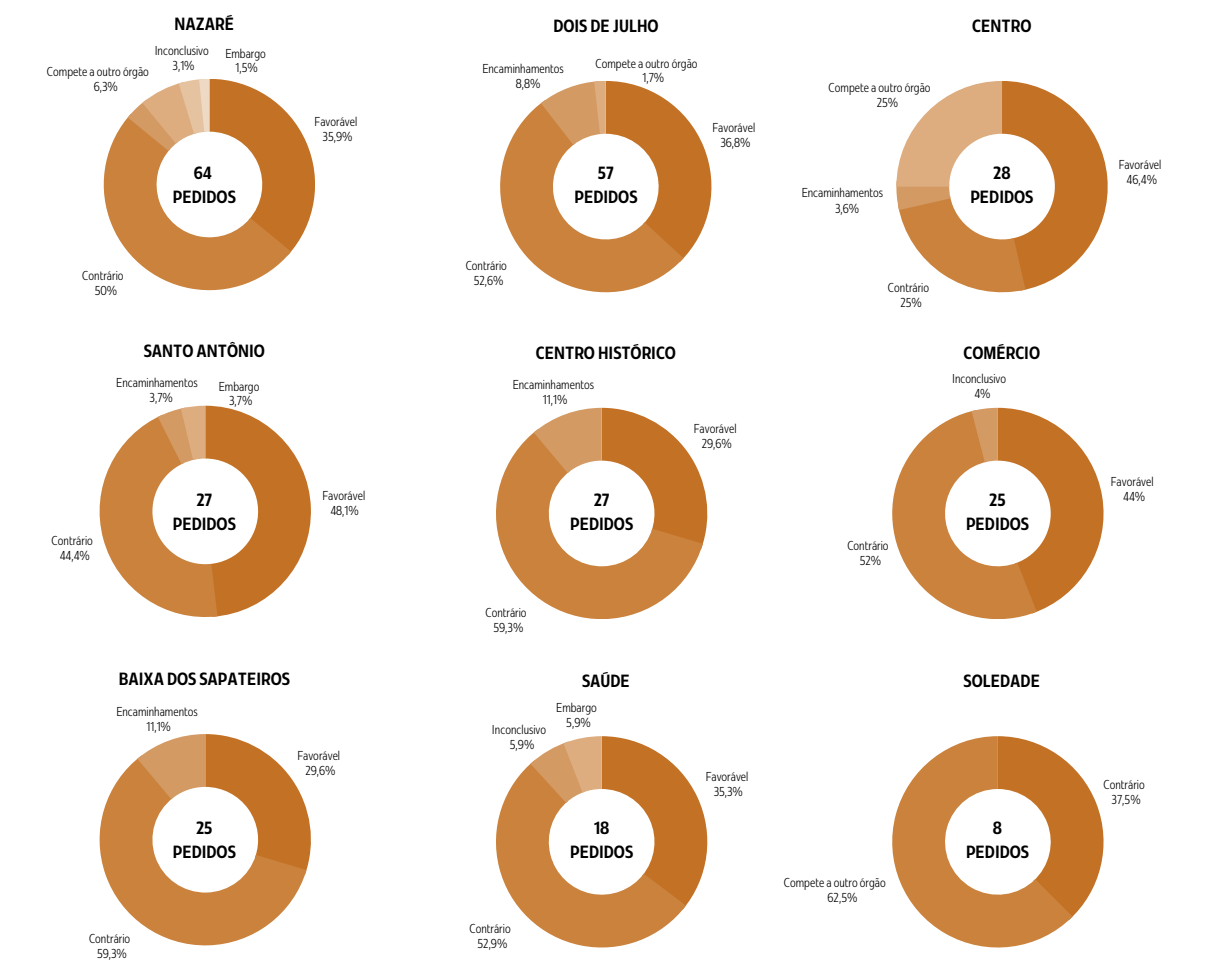
Imóvel com escoramento na Ladeira da Soledade.
Fotografia: Paul R. Burley, 2018

Se, por um lado, muitas perdas foram evitadas, ao se verificar a situação atual desses imóveis, constata-se que a maioria permanece no mesmo estado, com escoramentos precários, ou já desabou. Prover uma solução consistente para o problema extrapola em muito as funções de controle e fiscalização como as do ETELF, mas depende, sobretudo, de programas e investimentos que possibilitem a recuperação dos imóveis e sua reapropriação.

Gráfico 3 – Solicitações de Demolição e respostas do ETELF – Principais localidades da APCP do Centro Antigo



Total de solicitações de demolição na APCP: 294, de um total de 330 solicitações deste tipo recebidas pelo ETELF



Fonte: Base de dados do ETELF.



Prédio arruinado na Avenida Joana Angélica, Campo da Pólvora.
Fotografia: Rafael Martins, 2023

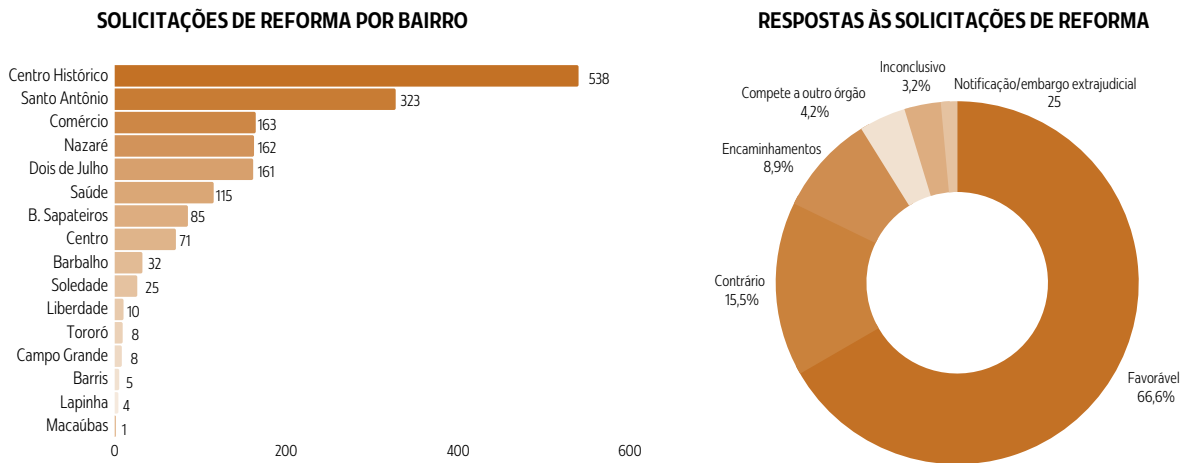
Ruína escorada na Travessa Condé da Palma, Barbalho. Fotografia: Rafael Martins, 2023

3.2. Reformas

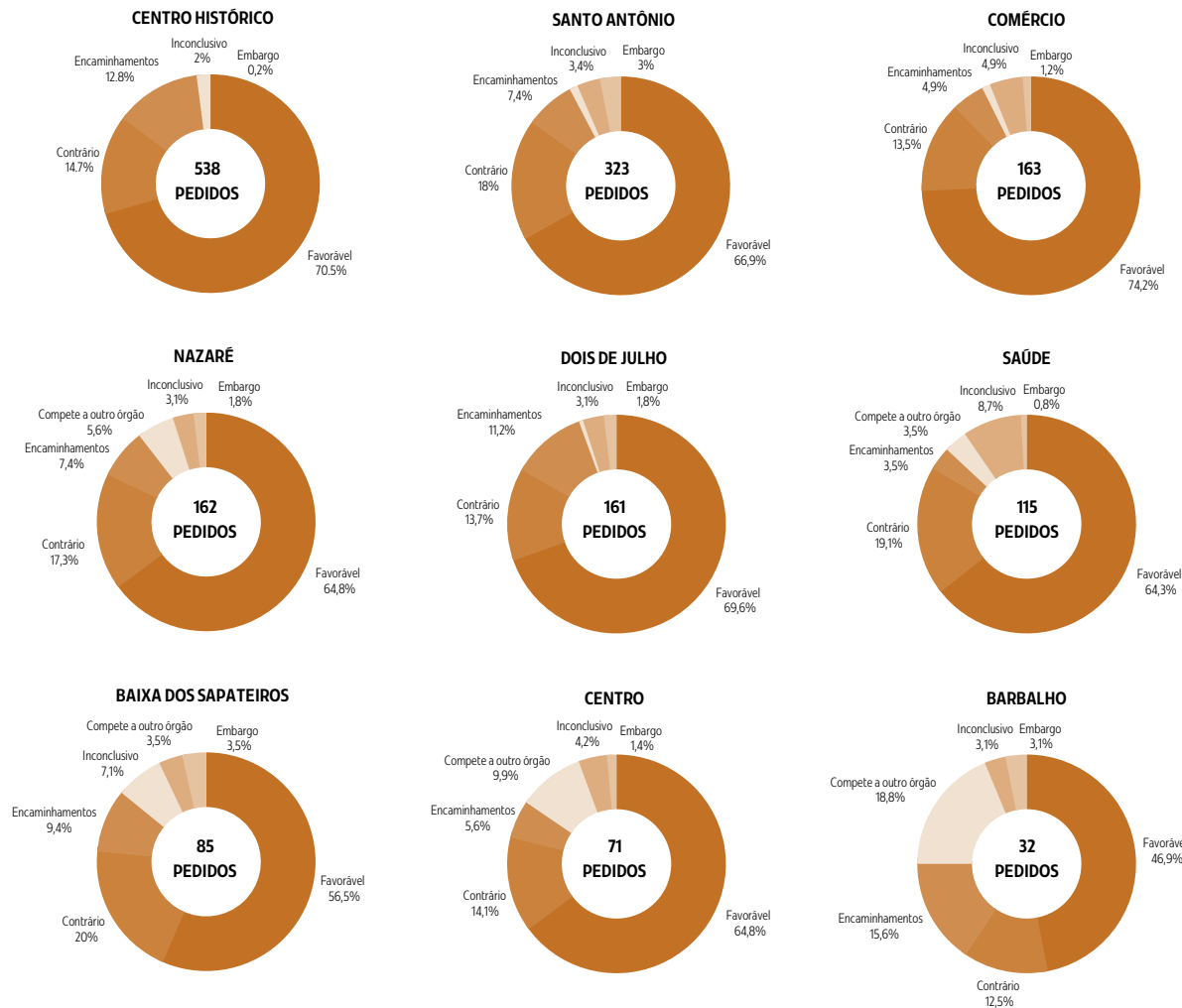
Com 1.932 casos, ou 21,9% do total analisado pelo ETELF, esta é a tipologia de intervenção mais comum avaliada pelo Escritório, se considerarmos que as Consultas Prévias (28% dos pedidos) são procedimentos que ainda não podem ser contabilizados como intervenções nos imóveis ou na paisagem. Analisando separadamente a ACP do Centro Antigo, tem-se um total de 1.711 pedidos de Reforma, assim distribuídos: Centro Histórico (538 pedidos, ou 31,44%), Santo Antônio (323 pedidos, ou 18,87%); Comércio (163 pedidos, ou 9,52%) e Dois de Julho (161 pedidos, ou 9,4%), ou seja, justamente aqueles onde há maior rigor de proteção. Entre os pareceres, 1.149 foram favoráveis, 268 foram negados e os demais receberam encaminhamentos diversos. No que tange às intervenções de Reforma, 1,6% delas foram embargadas por terem se iniciado sem autorização ou de forma distinta do aprovado.

O maior percentual de respostas favoráveis ocorre no Comércio (74,2%). As respostas contrárias foram proporcionalmente mais numerosas na Baixa dos Sapateiros (20%), Saúde (19,1%), Santo Antônio (18%) e Nazaré (17,3%), o que poderia indicar um maior número de tentativas de intervenções descaracterizadoras. O Barbalho, localizado na ACP, recebeu o maior número proporcional de respostas “competem a outro órgão” e “encaminhamentos”.

Gráfico 4 – Solicitações de Reforma e respostas do ETELF – Principais localidades da APCP do Centro Antigo



Total de solicitações de Reforma na APCP: 1711, de um total de 1932 solicitações deste tipo recebidas pelo ETELF



Fonte: Base de dados do ETELF.



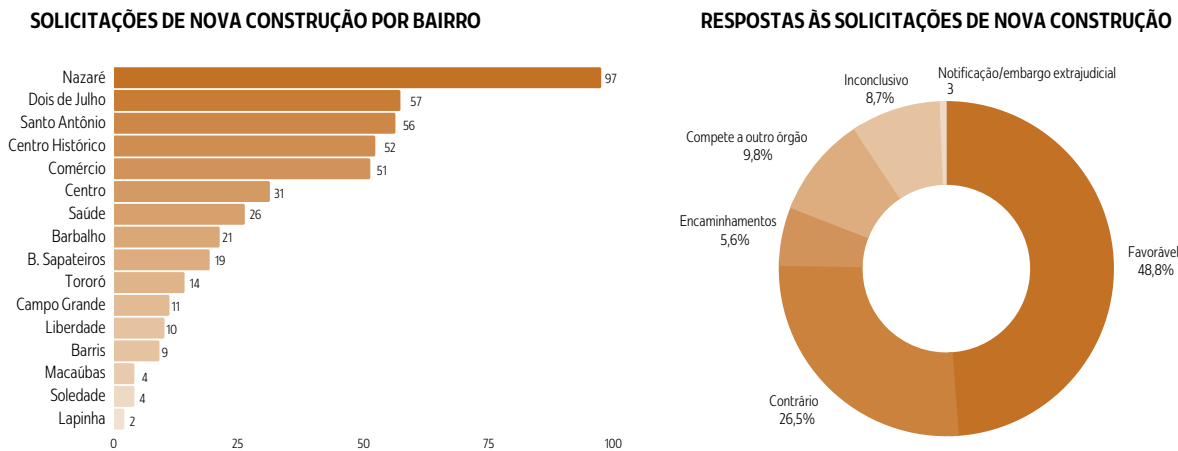
3.3. Novas Construções

Ao longo de 30 anos, registraram-se 464 pedidos de Nova Construção na APCP do Centro Antigo, com predominância de Nazaré (20,9%), Dois de Julho (12,2%) e Santo Antônio (12%), localidades que, somadas, correspondem a 45% do total pleiteado na região. A quase totalidade do Santo Antônio e uma parte do Dois de Julho se inserem na poligonal de tombamento do Centro Histórico e se localizam na APR, onde também se concentram as maiores demandas de novos usos, em grande parte serviços relacionados ao turismo. Em Nazaré, que possui bens tombados individualmente, mas tem a maior parte do território localizado na ACPR, observam-se muitos encaminhamentos ou respostas inconclusivas, uma vez que, a essa área, se aplica a legislação urbanística e, apenas na vizinhança de bens tombados, os órgãos de preservação fazem o controle de gabaritos. A LOUOS vigente a partir de 2016 prefixou esses gabaritos, mas diante da inexistência de perímetros de entorno, a previsão da LOUOS torna-se de difícil aplicação.

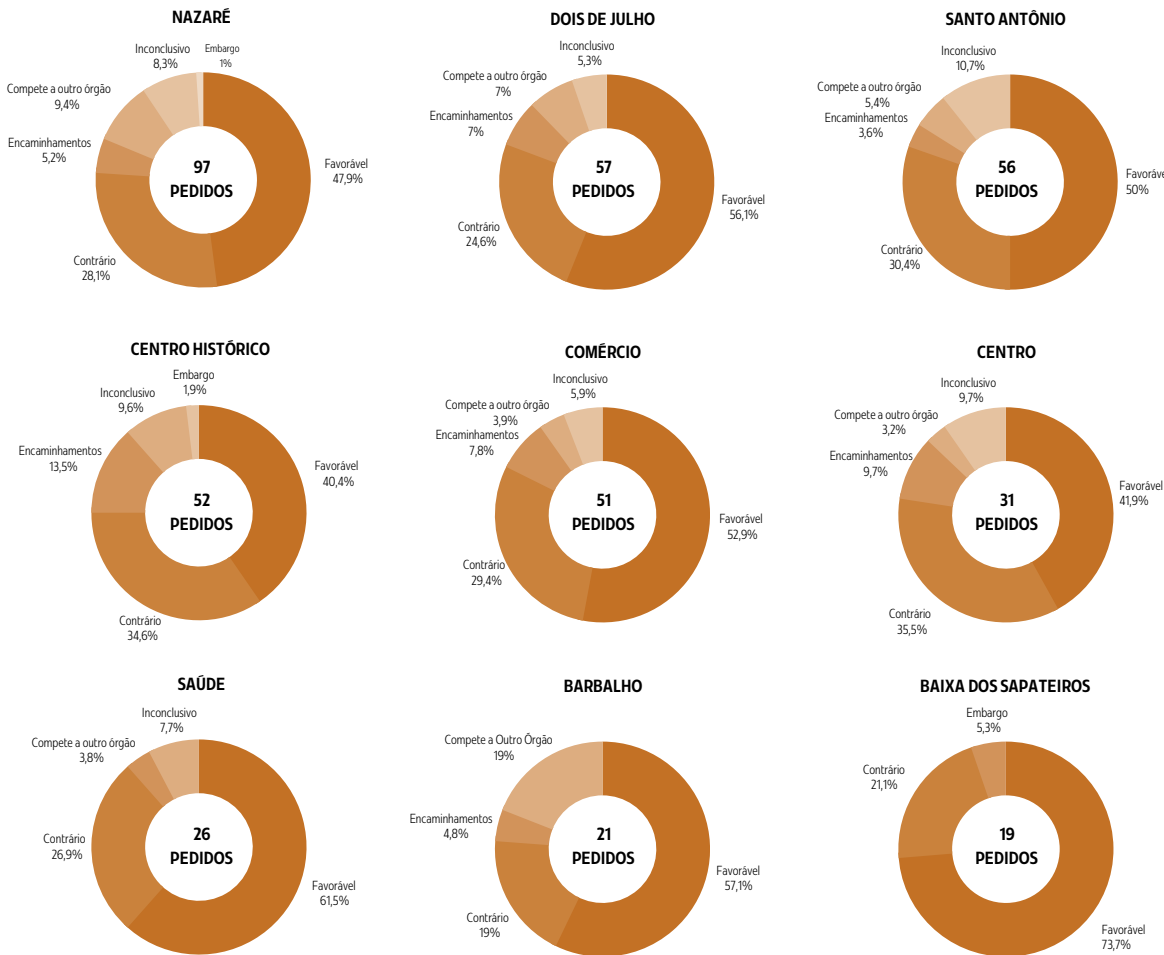
Do total das 464 respostas emitidas, 225 foram favoráveis, 122 foram contrárias e o restante recebeu encaminhamentos diversos. Observando os bairros isoladamente, a Baixa dos Sapateiros teve 73,7% de propostas aprovadas; o Centro, o Centro Histórico e a Saúde, 60%; e o Santo Antônio, 50%, o menor número proporcional de aprovações se comparado com o Centro Histórico e o Comércio.

Obras em edifícios na Avenida Sete de Setembro, sem proteção e sem indicativo de autorização. Fotografia: Rafael Martins, 2023

Gráfico 5 – Solicitações de Nova Construção e respostas do ETELF – Principais localidades da APCP do Centro Antigo



Total de solicitações de Nova Construção na APCP: 464, de um total de 618 solicitações deste tipo recebidas pelo ETELF



Fonte: Base de dados do ETELF.



Nazaré, juntamente com Dois de Julho, contribuiu com a maior parte das Novas Construções demandadas ao ETELF. No caso de Nazaré, além da região central, participam também deste aumento de construções as novas áreas urbanizadas no vale da Avenida Vasco da Gama e lindeiras à Praça Almeida Couto.
Imagem: *Google Earth*, 2022

Grande concentração de edifícios altos no Largo Dois de Julho e imediações, iniciada antes da vigência da Lei nº 3.289, de 1983.
Imagem: *Google Earth*, 2022

4. Algumas lições aprendidas

A riqueza dos dados reunidos pela pesquisa possibilita as mais diversas análises, além de cruzamentos, ainda inexplorados, com outras fontes de informação. No entanto, para subsidiar um dos principais objetivos do Projeto de Cooperação, que é o aprimoramento da gestão, alguns aspectos da pesquisa já propiciam reflexões relevantes, como apresentado sinteticamente adiante.

4.1. Atribuições e rotinas

Os processos submetidos à análise do ETELF tinham origem no IPHAN e no IPAC, referindo-se às áreas e monumentos sob sua proteção. A PMS remete ao Escritório um grande número de pedidos de intervenções na APR e, em menor quantidade, na ACPR, além de numerosos pedidos de análise de engenhos publicitários e licenças para a instalação de novas atividades.

O protagonismo do órgão federal tornou-se crescente ao longo do tempo, com os pedidos sendo, cada vez mais, analisados sob a ótica do IPHAN, e com a decisão final sempre sendo ratificada por seu superintendente. O IPAC passava longos períodos sem representação na equipe, especialmente a partir de 1992, ano em que teve início o Projeto de Recuperação Físico-Ambiental do Centro Histórico de Salvador. A partir do ano 2000, sua participação foi inconstante, até que, em meados de 2013, o IPAC se ausentou definitivamente até a extinção do Escritório, em 2014. Essas informações estão documentadas na base de dados construída pela pesquisa.

O corpo técnico dedicado ao ETELF se mostrou historicamente insuficiente frente à demanda, com longos períodos de funcionamento com apenas três profissionais, o que se agravava mediante a grande dispersão de esforços. Reparos Gerais e Equipamentos Publicitários representaram, em alguns anos, mais de 60% do total de solicitações, diminuindo o tempo disponível para análises de intervenções e fiscalização. O mesmo acontecia com questões administrativas, como atestados de tombamento, vistorias e declarações sobre o estado de conservação dos imóveis, que também oneravam a equipe.

4.2. Relação com as normas

Embora tenha acumulado conhecimento e consolidado conceitos referenciais acerca de seu objeto de atuação, o ETELF não avançou na sistematização de seu trabalho a ponto de consolidar parâmetros e normas. Como registrado, houve tentativas, mas todas inconclusas.

Ainda que as normas não tenham sido sistematizadas, nos pareceres há padrões que se reproduzem ao longo do tempo, a depender da localização e do grau de preservação do imóvel, tais como a preservação da volumetria original e das tipologias de cobertura; a admissão de acréscimos de pavimentos superiores, desde que recuados; a preservação de elementos decorativos e do ritmo dos vãos da fachada principal; maior permissividade para modificações,



ampliações e anexos na fachada posterior, a depender da visibilidade; permissão de novos agenciamentos internos segundo condições.

As justificativas mais recorrentes, em caso de aprovação, contêm afirmações tais como: “a intervenção é compatível com a edificação e com o conjunto”; “respeita critérios de intervenção estabelecidos para a área”; “não interfere negativamente na paisagem nem impede a visão de monumento tombado”; “não compromete volumetrias e fachadas”; “o trecho da rua já estava descaracterizado e a intervenção não irá prejudicar nenhum imóvel no local”. Como respostas contrárias, as mais frequentes estão associadas à descaracterização do bem ou do conjunto homogêneo do qual fazia parte.

Trecho da APR, entre a Baixa dos Sapateiros e o Largo da Palma, pontuado por bens tombados federais. Foi preservado o padrão do parcelamento e mantido relativo controle volumétrico, mas as edificações encontram-se em precário estado de conservação. Imagem: Google Earth, 2022

4.3. Relação com a APR

A observação dos processos deixa evidente a relevância do ETELF para a preservação da APR e dos conjuntos tombados. É o caso, em especial, das regiões mais pressionadas pelo mercado imobiliário associado ao turismo, como Dois de Julho, Comércio e Santo Antônio, onde o histórico dos pareceres denota um grande esforço para evitar danos à paisagem e ao tecido urbano, ainda que alguns projetos de impacto tenham sido, ao final, aprovados.

Para solicitações de Reforma com ampliação e de Nova Construção, a emissão de parâmetros urbanísticos era considerada como condição prévia para a avaliação, à qual se seguiam as diretrizes específicas da preservação. Quando o imóvel ou seu entorno, mesmo que localizados na APR, não eram considerados portadores de valores a preservar, geralmente o ETELF determinava que a intervenção se pautasse pela legislação municipal e admitia modificações mais expressivas de fachada e volumetria.





Na página ao lado: Núcleo verticalizado no Bairro da Saúde, junto à Avenida Joana Angélica, edifícios aprovados antes e após a vigência da Lei nº 3.289, de 1983., Imagem: *Google Earth*, 2022

Bairro da Saúde, na APR, tendo ao fundo o conjunto tombado do Centro Histórico. Houve controle volumétrico, mas edificações estão mal preservadas. Ao centro, a Ladeira da Saúde. Imagem: *Google Earth*, 2022

Acima: Convento da Lapa, tombado pelo IPHAN em 1938, tendo ao fundo grupos de edifícios altos, voltados para a Avenida Joana Angélica. Fotografia: Paul R Burley, 2019

Rua Tristão Nunes, na lateral da Igreja da Palma, tombada pelo IPHAN em 1938. O edifício de quatro pavimentos tem altura superior à do monumento, possivelmente resultante de acréscimo posterior à aprovação de projeto. Fotografia: Felipe Musse, 2021



4.4. Relação com a ACPR

Entorno do Viaduto e Convento de São Raimundo, em 1980 e 2022, ressaltando a intensa verticalização deste trecho da ACPR. Acervo: Biblioteca da FMLF, 1980, e Google Earth, 2022

Essa área extensa e diversa que envolve toda a APR já havia começado a passar por modificações desde os anos 1940, mas conservava e ainda conserva bens de grande relevância e núcleos de formação mais antiga que, mesmo sem tombamento, configuram ambiências de especial interesse de preservação. No entanto, sua descaracterização foi se acentuando, sem que a Lei nº 3.289, de 1983, contribuísse, de forma sistemática, para a preservação dos valores próprios da região, por tratá-la exclusivamente como pano de fundo do Centro Histórico e de monumentos ou conjuntos tombados. A abordagem da lei fez com que a atuação do ETELF se limitasse, majoritariamente, à definição dos gabaritos e ao encaminhamento das demais decisões à norma urbanística. A pesquisa mostra que, de forma não sistemática, certamente pela indefinição dos perímetros de entorno dos bens tombados, a PMS remetia ao Escritório processos relacionados a novas construções, reformas e demolições na ACPR. Um grande número era devolvido, informando que a análise deveria se pautar pela legislação municipal. Ainda assim, diante de imóveis de maior valor histórico ou arquitetônico, o ETELF manifestava seu parecer quanto à intervenção proposta, assim como faria para um imóvel localizado na APR. Tal postura conseguiu barrar algumas demolições ou intervenções, mas sua frágil sustentação legal acabou levando à redução drástica das análises e pareceres na ACPR a partir dos anos 2000.



4.5. Projetos governamentais

O ETELF analisou as propostas governamentais planejadas para a sua área de atuação, desde instalações de equipamentos urbanos e projetos paisagísticos ou de urbanização, até programas de recuperação e reabilitação dos conjuntos arquitetônicos, que geralmente envolviam grande quantidade de imóveis. É o caso dos projetos Recuperação do Centro Histórico de Salvador, Rememorar, Requalificação Urbanística e Ambiental do Pilar-Taboão, Requalificação dos Espaços Públicos da Baixa dos Sapateiros, incluindo a adequação de engenhos publicitários e a reconstrução do Mercado de São Miguel. A análise de projetos apresentados em concursos de arquitetura também era feita por meio de intermediação entre o Escritório, as entidades responsáveis pelo concurso e os autores.

Casas na Rua Direita de Santo Antônio, onde foi implantado o Programa Rememorar.
Fotografia: Paul R Burley, 2018

Os procedimentos de análise dos projetos de maior monta contavam geralmente com longas reuniões prévias entre os proponentes e o ETELF, mas os pareceres eram bastante sumários quanto ao teor das propostas. Eles nem mesmo vinham acompanhados por material gráfico que possibilitasse uma boa compreensão a um leitor externo, especialmente porque, em sua maioria, eram discutidos projetos para vários imóveis de uma só vez, de forma bastante sucinta.



4.6. Dispersão de esforços – Engenhos publicitários em fachadas

Casa Guilherme Marback, na Rua do Salete, tombada pelo IPAC. Engenho publicitário desconsidera qualquer adequação formal à edificação.
Fotografia: Paul R Burley, 2021

A partir de 1991, as solicitações de instalação de equipamentos de publicidade e sinalização, até então raríssimas, passaram a representar o maior número de pedidos recebidos pelo ETELF durante vários anos, vindos principalmente do Centro Histórico, Baixa dos Sapateiros e Comércio. Por meio de imagens atuais das ruas da cidade, é possível confirmar que em apenas alguns conjuntos tombados houve adequação dos engenhos às edificações e seus entornos, especialmente na região do Pelourinho, provavelmente devido à execução do Projeto de Recuperação Físico-Ambiental do Centro Histórico. Assim, as diretrizes eram emitidas, mas não havia capacidade, nem por parte do ETELF nem dos órgãos de preservação isoladamente, para a fiscalização de engenhos publicitários em fachadas.

Nos 30 anos de atividade do ETELF, foram analisadas cerca de 1.500 solicitações de instalação de engenhos publicitários. Após a extinção do Escritório, a análise foi concentrada no IPHAN, mas exclusivamente para o Centro Histórico e Santo Antônio. Nesses locais, o problema é controlado, mas o mesmo não acontece com o restante da APR, nem mesmo no entorno de bens tombados.

Como visto, esse é um tema passível de solução com critérios simples e objetivos, mas cuja gestão pelos órgãos de preservação mostra-se operacionalmente inviável. Trata-se de atividade de natureza muito dinâmica, taxada e fiscalizada pela PMS, que, com exceção das áreas citadas, aplica a norma geral da cidade, que não atende aos critérios da preservação. Estabelecer uma norma compatível sob a ótica do patrimônio e definir claramente seus locais de incidência permitiria que o município passasse a aplicá-la, integrando aprovação, taxação e fiscalização. Nesse aspecto, o que se observa, tanto na ação do ETELF quanto posteriormente, é uma enorme dispersão de esforços, que geram um resultado extremamente danoso para a cidade, exceto, como visto, nas poucas áreas controladas pelo IPHAN e em algumas controladas pelo IPAC.

4.7. Oscilação de procedimentos e incerteza – Submissão de projetos de intervenção e outras demandas aos órgãos de preservação

Durante toda a prática do ETELF, observou-se a oscilação de procedimentos quanto a quais projetos a PMS ou os demais órgãos participantes remetiam para análise conjunta ou quais analisavam e aprovavam isoladamente. O grande número de decisões do tipo “compete a outro órgão”, ou encaminhamentos diversos, decorre, quase sempre, da indefinição de normas e, mais especificamente, da ausência de perímetros de tombamento e de entorno. Visando minimizar os efeitos das indefinições dos entornos, a LOUOS 2016 estabeleceu que deverão ser remetidas aos órgãos de preservação as intervenções localizadas até um raio de 200 metros da vizinhança de imóveis ou conjuntos arquitetônicos tombados, o que não faz sentido à luz dos critérios de intervenção (o raio poderia ser maior ou menor) e complica ainda mais a tramitação de aprovações.

Outro exemplo diz respeito às licenças de instalações de atividades, sobre as quais o artigo 114 da Lei nº 3.289, de 1983, prevê: “Toda e qualquer mudança de atividades ou instalação de novos usos nos imóveis situados nas áreas tombadas e nas Áreas de Preservação Rigorosa ou de Preservação Simples só poderá ser feita mediante prévia consulta ao Órgão Técnico da Prefeitura, ouvidos a SPHAN (atual IPHAN) e o IPAC”. Desde dezembro de 2000, o ETELF informou à PMS que trataria desse tema apenas nas áreas tombadas em nível federal, pois não dispunha de corpo técnico suficiente. Indica que essa tarefa, no restante da APCP, deveria caber à Prefeitura, ou ao instituto estadual quando se tratasse de área tombada pelo estado. Atualmente, não consta que sejam feitas consultas sobre uso do solo aos órgãos de preservação para quaisquer localizações na APCP do Centro Antigo, nem mesmo que eles as reivindiquem. A consulta eventual, sem critérios pré-estabelecidos, não faz sentido, assim como remeter tudo



Rua Gregório de Mattos, no Centro Histórico, onde os engenhos publicitários são controlados pelo IPHAN.
Fotografia: Paul R. Burley, 2019

Conjunto de prédios ecléticos na Avenida Sete de Setembro, próximos à Praça da Piedade. A presença de engenhos publicitários cobrindo as fachadas inviabiliza qualquer medida de preservação. Fotografia: Rafael Martins, 2023



para análise dos órgãos de preservação seria absurdo. No entanto, regulamentar esse aspecto hoje se tornou mais simples, pelo refinamento e informatização das listagens de atividades econômicas e pelos controles de impacto cultural e ambiental que foram acrescentados à legislação urbanística. É um tema relevante para a preservação que, mais uma vez, seria resolvido com normas e rotinas de gestão.

4.8. Efetividade

Considerando um subconjunto das nove localidades onde há maior volume de ações analisadas pelo ETELF, tem-se um total de 7.585 pedidos em 30 anos, dos quais 1.627 (21%) são de Reformas e 410 (4,7%) são de Novas Construções. Somando-se as aprovações com os encaminhamentos a outro órgão, que, na sua maioria, representam a “não objeção” do ETELF, pode-se supor que o total dessas duas situações corresponda ao que, de fato, foi autorizado e pode ter sido implantado no Centro Antigo no período. Assim, em 30 anos, houve 1.153 Reformas e 233 Novas Construções, o que representa médias anuais de 38 Reformas e 8 Novas Construções na área mais demandada do Centro Antigo.

Não se pode afirmar que elas representam todas as intervenções requeridas e realizadas no Centro Antigo, uma vez que pode haver, ainda que poucos, processos faltantes nos arquivos. Pode haver também aprovações que tenham sido tratadas isoladamente por quaisquer dos membros, assim como projetos aprovados que não foram implantados. Ainda assim, os dados mantêm sua relevância ao mostrar as proporções entre os tipos de demanda e as tendências de renovação dos diversos bairros.



Tabela 3 – Reformas e novas construções aprovadas em nove localidades do Centro Antigo (1984-2014)

Localidade	Total de análises pelo ETELF	Pedidos de reforma				Pedidos de nova construção			
		Total 1 a	Aprovado b	Outro órgão c	Total 2 d = b + c	Total 3 e	Aprovado f	Outro órgão g	Total 4 h = f + g
C. Histórico	3.037	540	380	0	380	52	21	0	21
Santo Antônio	1.061	327	216	4	220	56	28	3	31
Nazaré	807	162	105	9	114	97	46	9	55
Comércio	696	164	121	2	123	51	27	2	29
Bx. Sapateiros	613	85	48	3	51	19	14	0	14
Dois de Julho	594	161	112	1	113	57	32	4	36
Centro	316	71	46	7	53	31	13	1	14
Saúde	316	115	74	4	78	26	16	1	17
Barbalho	145	32	15	6	21	21	12	4	16
Total	7.585	1.657	1.117	36	1.153	410	209	24	233

Fonte: Base de dados do ETELF.

Sem considerar as Restaurações, as Reformas e Novas Construções são as intervenções mais complexas, ou seja, aquelas que, de fato, devem mobilizar profissionais com maior experiência ou demandar decisão compartilhada entre instituições de preservação. Representam, no entanto, apenas 27,4% das demandas apresentadas ao ETELF na região. Esses números sugerem que a existência de normas e critérios poderia fazer com que um grande volume de demandas – pequenos reparos, publicidade, consultas administrativas etc. – fosse solucionado diretamente pelo município ou com procedimentos bem mais simples e diretos pelos órgãos de preservação.

Se observada a evolução populacional da APCP do Centro Antigo entre 1990 e 2010, o Centro Histórico perdeu 50% de seus moradores e quase o mesmo percentual em domicílios, ao mesmo tempo que apresenta o maior número de Reformas (não possui Novas Construções) da região, situação atribuída à grande intervenção do início dos anos 1990. Na área tombada, também o Santo Antônio apresenta grande volume de intervenções, mas com menor perda de domicílios. Nazaré e Dois de Julho se destacam em seguida, mas suas Reformas e Novas Construções não impediram a perda de população, o que sugere ter havido substituição de usos residenciais por atividades comerciais e de serviços.





AS ZEIS EM SALVADOR E NO CENTRO ANTIGO: METODOLOGIA DE PRIORIZAÇÃO E O PROJETO URBANÍSTICO ZEIS GAMBOA DE BAIXO/UNHÃO

1. Introdução

Tanto sob o aspecto normativo quanto como contribuição com a premissa de promoção e fixação da moradia no Centro Antigo, o Projeto de Cooperação desenvolveu estudos visando melhor conhecer, analisar, planejar e propor medidas para a regularização fundiária urbana das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) localizadas na região.

A política de regularização fundiária urbana de Salvador se confunde com a história da política nacional. Assim como no restante do país, a irregularidade fundiária é derivada de problemas estruturais e históricos. A resposta das autoridades sob a forma de remoções forçadas e violentas foi regra nas cidades brasileiras durante décadas, quando até mesmo casas e bairros consolidados viviam sob o risco de desocupação. Ao longo da década de 1970, a crescente mobilização social levou aos primeiros reconhecimentos das ocupações irregulares, com a definição de regras urbanísticas específicas e proteção dos moradores. Em Salvador, em 1978, nascia a Zona Homogênea do Nordeste de Amaralina, que reorientava parâmetros urbanísticos para padrões menos elitizados (lotes máximos de 120 metros quadrados) em perímetro envolto por área de grande desenvolvimento imobiliário.

Nos anos 1980, iniciam-se, de forma difusa, as primeiras iniciativas de regularização fundiária no país, primeiro em Recife e Belo Horizonte, em seguida Salvador, Porto Alegre, Santos e Santo André. Em todos os casos, as iniciativas fundavam-se em ideias análogas e instrumentos jurídicos já aceitos e consolidados. De um lado, assimilava-se a lógica de delimitar um zoneamento para a comunidade, instrumento urbanístico já amplamente aceito. De outro, adotava-se a concessão de direito real de uso (CDRU), instrumento que existia na lei brasileira desde os anos 1960, como forma de outorgar o uso de áreas públicas para várias finalidades, residenciais ou não. Belo Horizonte, assim, enquadrava uma das categorias dos seus Setores Especiais; Recife denominou Zonas Especiais de Interesse Social, nome que prevaleceu na legislação nacional; Porto Alegre e as cidades paulistas citadas adotaram as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Em Salvador, o zoneamento especial está presente desde a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1984, que adotou as Áreas de Proteção Socioecológica (APSE). As mudanças de nomenclatura e de conceitos ao longo do tempo mantiveram a lógica do zoneamento especial para lidar com situações urbanísticas peculiares, buscando o diálogo entre as salvaguardas jurídicas formais e o substrato histórico de práticas e tradições de cada comunidade.

As atuais ZEIS, consolidadas pelo PDDU 2016, derivam de recortes territoriais definidos desde 1985, as APSE, passando, em 2004, pelas AEIS, em 2008, pelo PDDU, que adotou

Edificação arruinada na ZEIS do Pilar.
Acervo: Biblioteca da FMLF, década
de 1980

a nomenclatura de ZEIS, até chegar ao PDDU 2016. Dividem-se em cinco categorias: 1) assentamentos ocupados e precários, situados em terrenos de propriedade pública ou privada; 2) edificações ou conjunto de edificações deterioradas, ocupadas sob a forma de cortiços ou habitações coletivas; 3) terrenos não edificados, imóveis subutilizados ou não utilizados; 4) assentamentos precários em áreas ambientalmente frágeis; e 5) assentamentos de população remanescente de quilombos e comunidades tradicionais vinculadas à pesca e mariscagem.

O PDDU 2016 classifica 234 ZEIS, sendo 20 delas correspondentes a vazios destinados à produção de Habitação de Interesse Social (ZEIS-3) e 214 ZEIS ocupadas, que perfazem 61,5 quilômetros quadrados, correspondentes a 20% da parte terrestre do território municipal. Na APCP do Centro Antigo, estão localizadas nove ZEIS (Tabela 1), classificadas conforme as seguintes categorias:

- ZEIS-1: Assentamentos precários – favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares – habitados por população de baixa renda, em terrenos de propriedade pública ou privada, nos quais haja interesse público em promover a regularização fundiária e produzir Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP);
- ZEIS-2: Edificação ou conjunto de edificações deterioradas, desocupadas ou ocupadas, sob a forma de cortiços ou habitações coletivas, localizados em regiões com infraestrutura urbana consolidada, nos quais haja interesse público em promover a regularização edilícia, sua reutilização e a regularização das unidades imobiliárias, destinando-as prioritariamente a HIS e HMP;
- ZEIS-5: Assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e tradicionais, especialmente aquelas vinculadas à pesca e à mariscagem, localizados em áreas públicas ou privadas, nos quais haja interesse público em promover os meios para a regularização fundiária e recuperação ambiental e medidas necessárias à manutenção de suas tradições e cultura.

Tabela 1 – ZEIS localizadas na APCP do Centro Antigo e respectivas categorias

Nome	Categoria
Centro Histórico	2
Vila Nova Esperança	2
Pilar	2
Gamboa de Baixo/Unhão	5
Sagrado Coração de Maria	2
Tororó	1
Vila Flora	1
Lapinha	1
Liberdade	1

Fonte: LOUOS 2016.



Segundo a Lei Federal nº 13.465, de 2017, conhecida como Regularização Fundiária Urbana (REURB), a regularização compreende um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos assentamentos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes. Tem o objetivo precípua de assegurar a posse de moradores sobre suas moradias, fortalecendo sua cidadania por meio da fruição dos benefícios da vida urbana. Do ponto de vista do poder público, facilita o planejamento e a provisão de serviços e de infraestrutura.

Em Salvador, a REURB está orientada pelos princípios gerais da política urbana do município e pela Lei Complementar nº 74, de 2020, que institui o Programa de Regularização Fundiária Urbana e estabelece normas e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana. O Sistema Municipal de Planejamento Urbano é formado pelos órgãos de urbanismo, planejamento e desenvolvimento urbano, quais seja, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), a Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF), a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA) e a Secretaria Municipal de Mobilidade (SEMOB).

O PDDU 2016 exige um plano de regularização fundiária para as ZEIS-1, 2 e 4. Para a ZEIS-3, por se tratar de projetos em áreas vazias ou subutilizadas, são dispensados os ritos da REURB, sendo necessária apenas a aprovação de projetos dos novos empreendimentos. A Lei Federal nº 13.465, de 2017, e sua regulamentação estabelecem procedimentos formais para todas as ZEIS ocupadas (1, 2, 4 e 5), em boa parte coincidentes com as exigências do PDDU 2016.

O Projeto de Cooperação possibilitou o desenvolvimento de dois estudos que atendem não apenas aos objetivos relacionados à APCP do Centro Antigo, mas também contribuem com a implementação da política e do programa da REURB de Salvador.

O primeiro estudo, desenvolvido pelo Instituto Pólis, contempla uma metodologia para a priorização das ZEIS da cidade. Tais estudos foram desenvolvidos anteriormente à publicação da Lei Complementar nº 74, de 2020, e devem ser vistos como contribuição para a consolidação desse processo no município.

O segundo estudo, desenvolvido pelo arquiteto Fabrício Zanolli, trata do Projeto Urbanístico, Ambiental e Social da Gamboa de Baixo/Unhão, classificada como ZEIS-5 pelo PDDU 2016 e priorizada no contexto do Projeto de Cooperação pelo fato de que o Plano Diretor determina um prazo máximo de quatro anos para a regularização. Ambos os estudos contaram com a supervisão da FMLF e a participação das secretarias municipais relacionadas à REURB, além da participação das comunidades concernentes, conforme cada caso.

2. Metodologia para a priorização das ZEIS de Salvador

Os consultores do Instituto Polis, a FMLF e as secretarias municipais relacionadas ao tema realizaram, por meio do Projeto de Cooperação, um trabalho conjunto que possibilitou a concepção da metodologia de priorização das ZEIS em Salvador, o que, além de apoiar a política urbana nesse campo, identificou a posição dessas zonas no Centro Antigo.

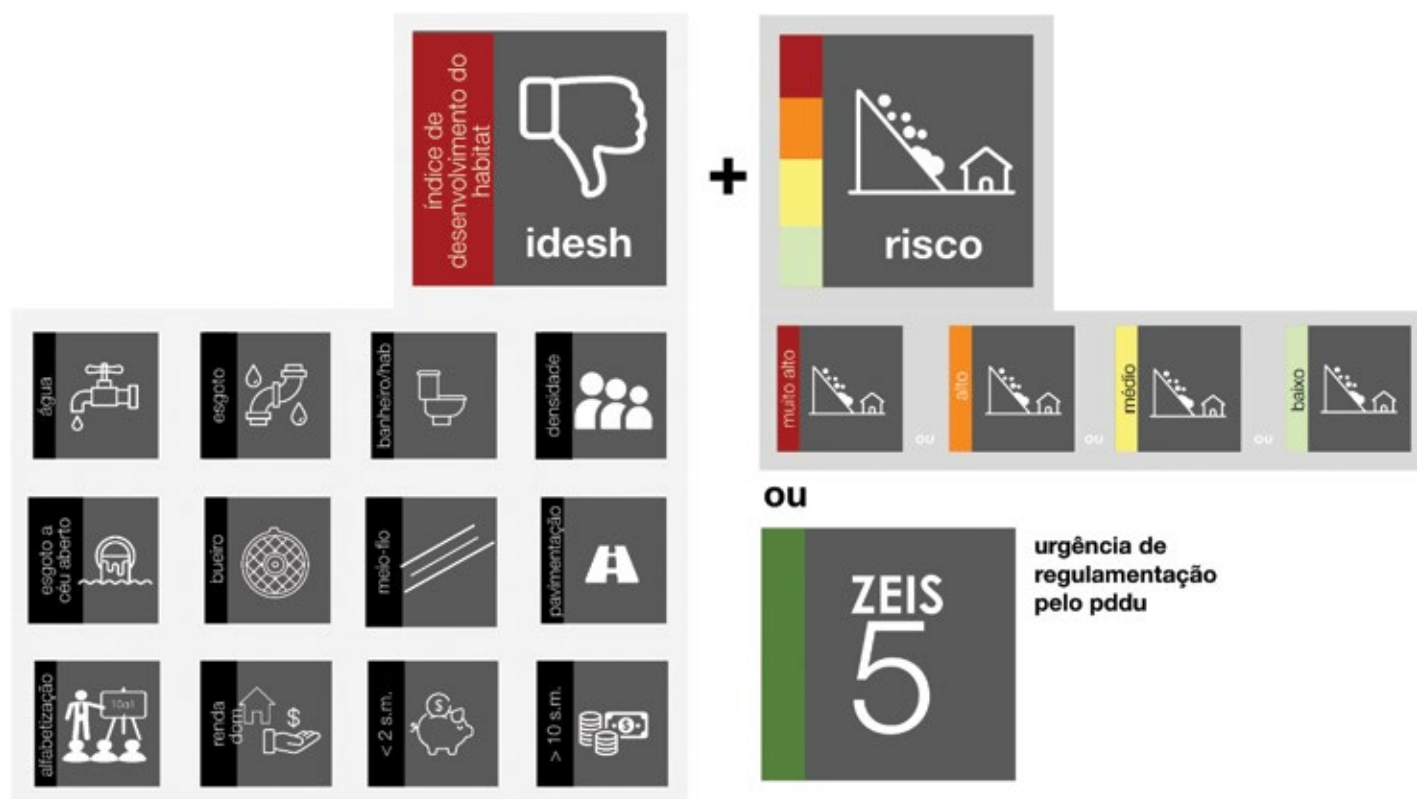


Figura 1 – Três fatores de hierarquização.
Fonte: Instituto Pólis

Considerando a diversidade e a grande extensão das 214 ZEIS ocupadas, cujo território ocupa 61,5 quilômetros quadrados, ou seja, mais de 20% do território municipal, excluída a parte correspondente à Baía de Todos os Santos, é patente a necessidade de serem estabelecidos critérios de priorização para as ações do poder público. Para a formulação dos critérios e indicadores, os dados utilizados foram selecionados considerando aqueles: a) previamente existentes, sem a necessidade de novas informações; b) disponíveis para todo o município; c) suficientes para caracterizar as precariedades urbanísticas, vulnerabilidades sociais e condições de risco, além de possibilitar a diferenciação entre as situações mais graves e as menos urgentes; d) comparáveis de forma objetiva; e, ainda, e) passíveis de atualização.

Dois fatores determinam a ordem de prioridade. O primeiro é o Índice de Desenvolvimento do Habitat (IDESH), que pondera os atributos territoriais, construtivos, urbanísticos e sociais. O segundo é o grau de risco a que estão sujeitos esses territórios. O PDDU determina ainda um terceiro fator, que é o prazo de máximo de quatro anos para a regularização das seis áreas classificadas como ZEIS-5.

2.1. Índice de Desenvolvimento do *Habitat* (IDESH): definição, indicadores e resultados

Foi proposto um índice próprio para caracterizar as condições físicas e sociais das ZEIS, de modo a ordená-las segundo a urgência física e social de intervenção. Para a construção do índice, foram utilizados como referência o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), do Observatório das Metrôpoles, e o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), do Instituto Pereira Passos, juntamente com sua metodologia de aferição dos valores finais

O IDESH parte dos dados dos setores censitários, para, em seguida, propor uma normalização matemática do conjunto de indicadores de modo a padronizá-los, sintetizando-os em um valor final. A caracterização socioterritorial é composta por 12 indicadores, normalizados matematicamente e combinados por uma média ponderada comum, resultando no valor final do índice por setor censitário. Adiante, será explorada a agregação de setores censitários para que se obtenham os resultados das ZEIS.

Os 12 indicadores que compõem o IDESH (Figura 2) são compostos por variáveis disponíveis no censo do IBGE: quatro indicadores de *Habitat* (serviços básicos, instalações sanitárias e densidade), quatro indicadores da leitura *Urbana* (infraestruturas) e quatro da leitura *Social* (renda e alfabetização).

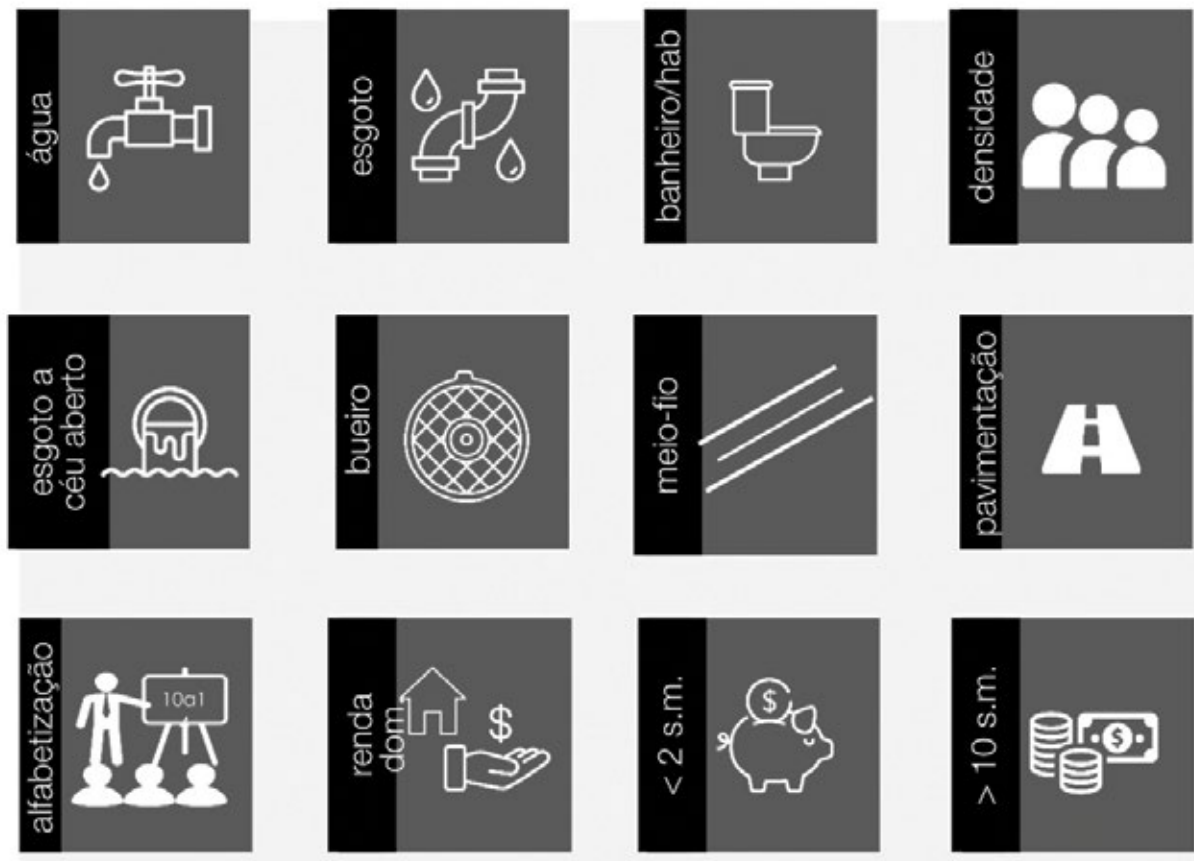


Figura 2 – Os 12 indicadores que compõem o IDESH. s.m. = salário-mínimo. Fonte: Instituto Pólis

A normalização matemática dos indicadores uniformiza as diversas naturezas dos dados, representadas por diferentes unidades de medida. Todo indicador é transformado em um valor de 0,00 a 1,00, seja ele uma porcentagem (%), uma relação de unidades diferentes (habitantes/hectare) ou um valor monetário médio (R\$). O esquema gráfico a seguir (Figura 3) exemplifica o procedimento matemático para a normalização de um indicador específico para um setor censitário hipotético. Nesse caso, o abastecimento de água (porcentagem de domicílios atendidos) é transformado em um valor normalizado de 0,00 a 1,00 de acordo com seu posicionamento em relação ao pior e ao melhor índice de abastecimento observado nos setores censitários correspondentes às ZEIS de Salvador.

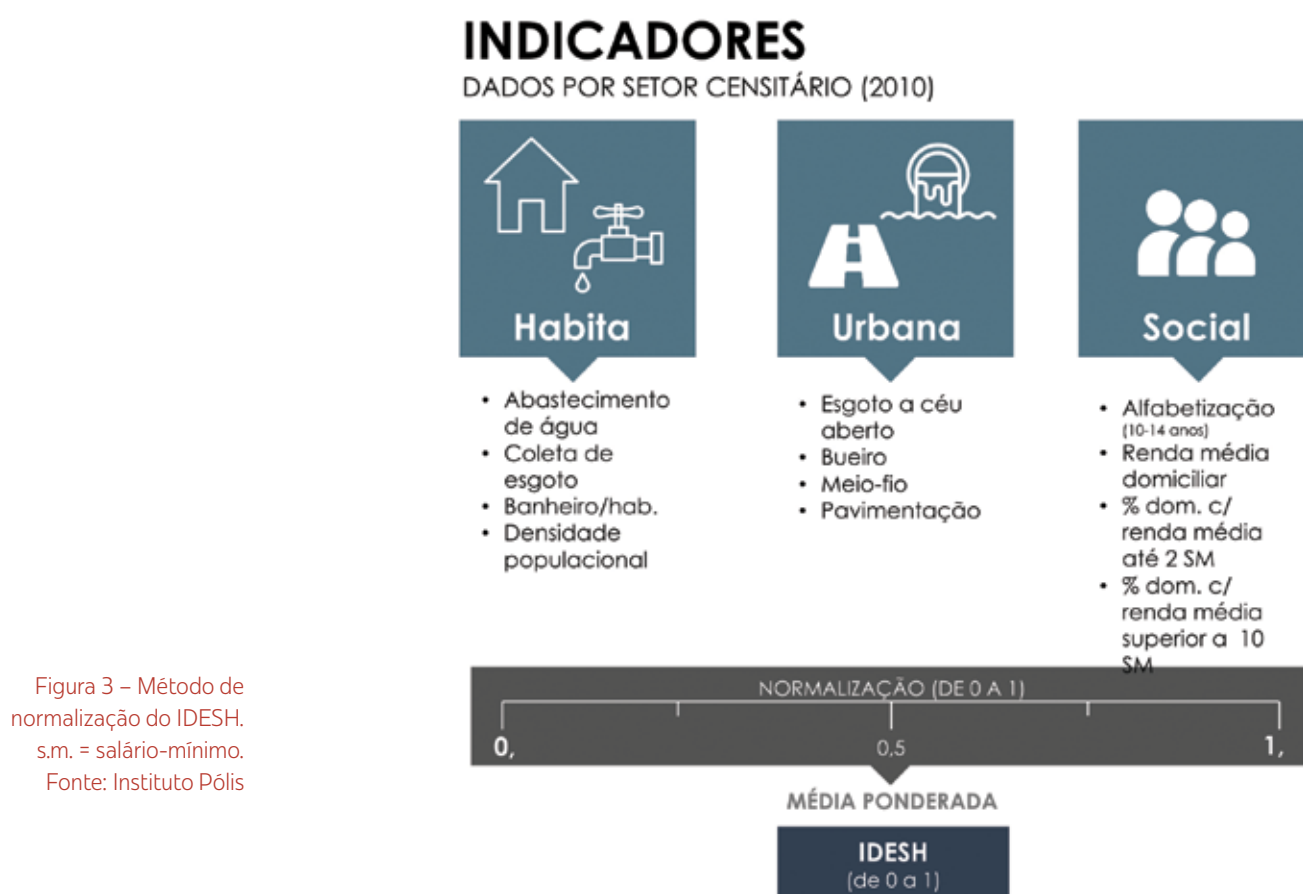


Figura 3 – Método de normalização do IDESH.
s.m. = salário-mínimo.
Fonte: Instituto Pólis

A equação é a mesma para qualquer um dos 12 indicadores, e o cálculo final é a média desses indicadores (Figura 4).

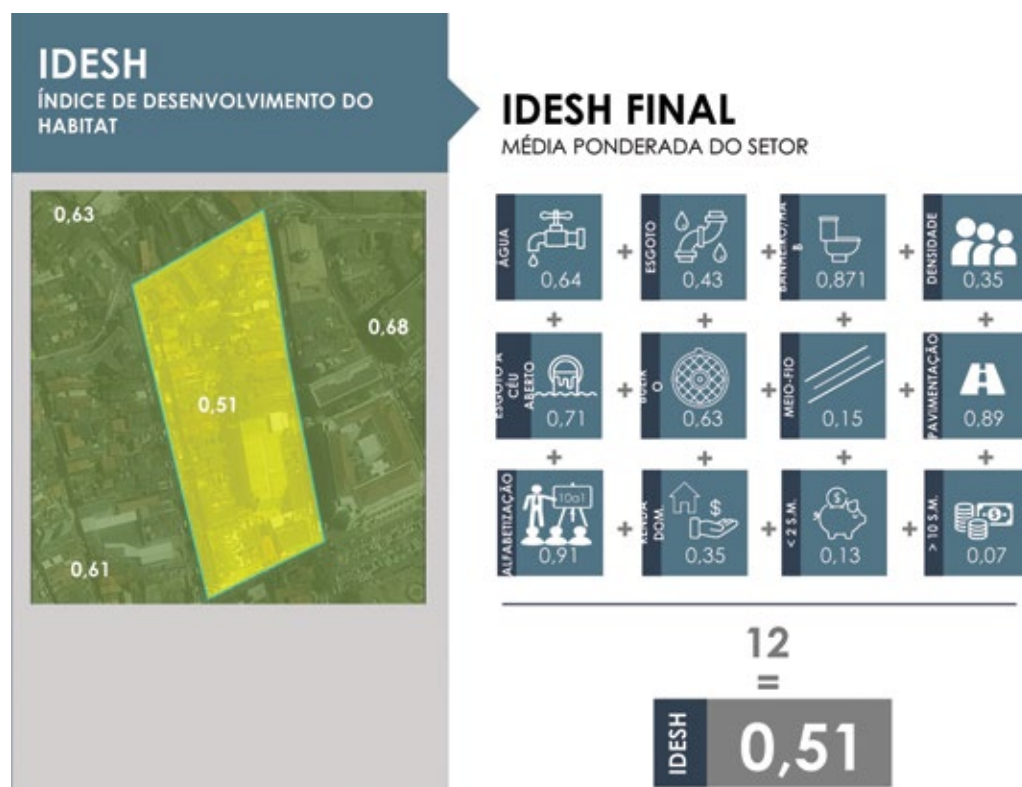


Figura 4 – Composição do IDESH final de um setor censitário hipotético, 2020. s.m. = salário-mínimo.
Fonte: Instituto Pólis

Para definir a altíssima precariedade, foi adotado o valor 0,40 do IDESH, considerado suficientemente abaixo da média (0,52) e da mediana (0,50). A espacialização do IDESH nos setores censitários selecionados (Figura 5) permite análises territoriais tanto na escala municipal quanto na escala individual de cada ZEIS.

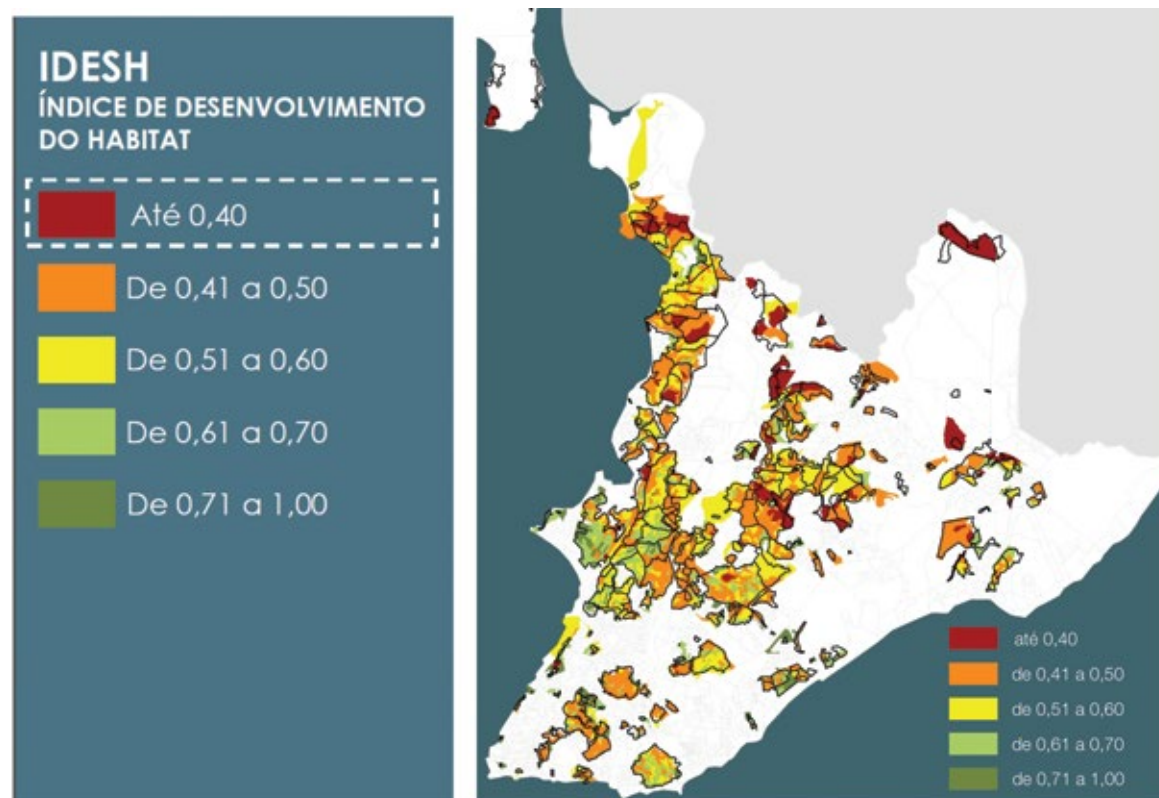


Figura 5 – Espacialização do IDESH nos setores censitários das ZEIS.
Fonte: Instituto Pólis, 2020

Todo setor com altíssima precariedade sobreposto à poligonal de determinada ZEIS a qualifica também como de altíssima precariedade, mesmo que tal sobreposição não seja integral ou que o baixo IDESH represente apenas uma fração da zona especial. Por esse critério, chega-se a 67 ZEIS consideradas de altíssima precariedade, representadas no mapa da Figura 6 e descritas na Tabela 2, a seguir.

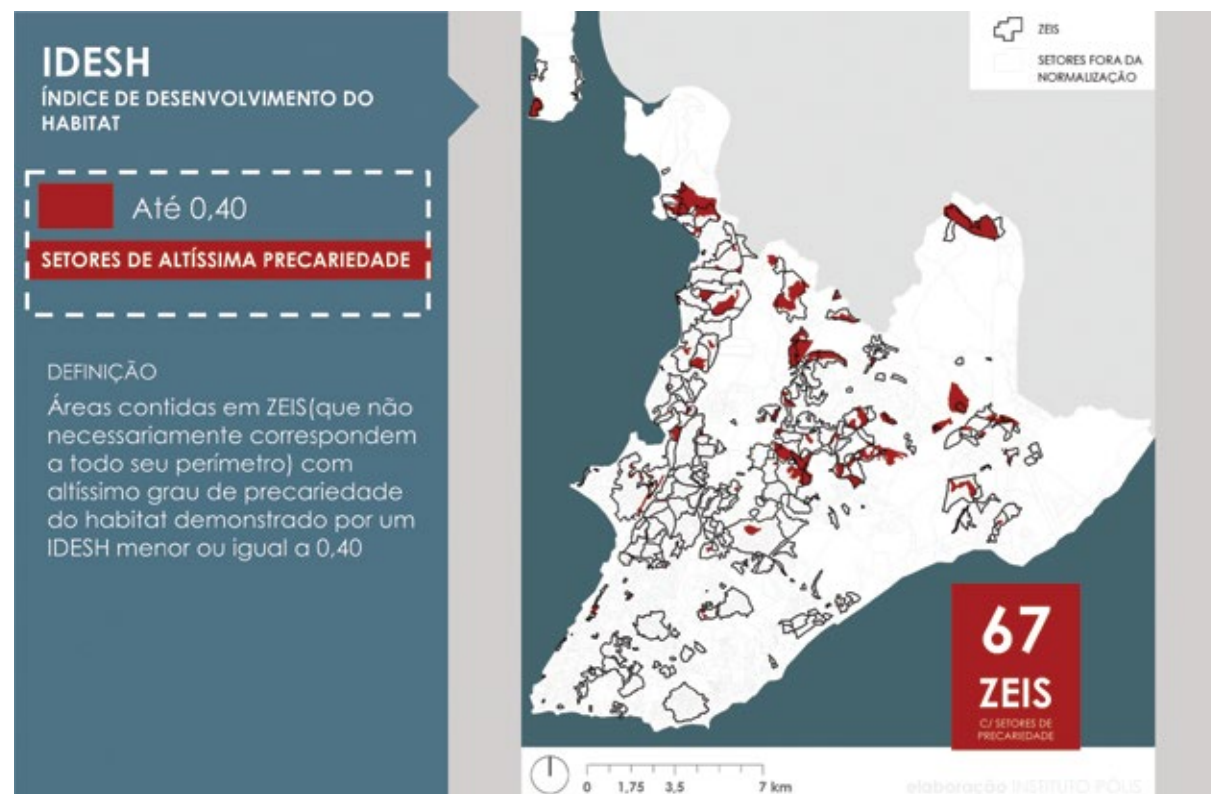


Figura 6 – ZEIS com altíssima precariedade de acordo com o IDESH.
Fonte: Instituto Pólis, 2020

**Tabela 2 – ZEIS de altíssima precariedade**

ID	ZEIS	TIPO
180	Nova Constituinte	4
101	São Marcos II	1
90	Paripe	1
179	Pirajá	4
183	Palestina	4
69	Canabrava II	1
20	Saramandaia	1
68	São Marcos II	1
76	Nova Brasília do Aeroporto	1
61	Beiru/Tancredo Neves	1
52	Castelo Branco I	1
166	Praia Grande	4
105	Nova Brasília de Baixo	1
83	São Caetano de Baixo	1
211	Rio Sena	4
84	Fazenda Coutos	1
145	Bartolomeu Dias	1
102	São Marcos II	1
45	Baixa do Cacau	1
63	Jardim Santo Inácio	1
207	Paraguari	4
34	Lapinha	1
47	Valéria III	1
103	Sete de Abril III	1
93	Bairro da Paz	1
150	Águas Claras	1
184	Bico Doce	4
46	Alagados/Uruguai	1
108	Rua Monte Ipitanga	1
48	Rua Simone Reis	1
70	Vila Canária	1
95	Coqueirinho	1
210	Nova Constituinte	4
147	Canabrava	1

138	Rua Central	1
71	Ipiranga	1
54	Vila Canária/Moscou I e II	1
86	Parque São Cristóvão	1
195	Nova Esperança/Barro Duro	4
171	Valéria I	4
208	São Tomé de Paripe	4
149	San Diego	1
193	Santana	4
110	Valéria II	1
176	Novos Alagados	4
230	Canto do Rio	4
50	Rua Direita do Condor	1
144	Jardim Mangabeira	1
94	Baixa do Coqueirinho/ Com. Anjos de R. D. Aurora	1
175	Tubarão	4
199	Cassange	4
111	Rua da Capela	1
181	Cidade de Plástico	4
37	Canteiro Central	1
168	Novos Alagados	4
112	IAT	1
200	São Cristóvão II	4
177	Novos Alagados	4
163	Centro Histórico	2
169	Novos Alagados	4
159	Jardim Imperial	1
162	Vila Nova Esperança	2
209	Nova Constituinte	4
201	São Cristóvão	4
233	Santo Antônio	4
148	Jardim Nova Esperança II	1
151	Lobato	1

Fonte: Instituto Pólis.

2.2. Graus de risco

O dado sobre situação de risco disponível para Salvador foi produzido em 2012 pela Defesa Civil do município (CODESAL) e sistematizado pelo Serviço Geológico Brasileiro por meio da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM). Foram mapeadas 379 áreas de risco, caracterizadas por grau (muito alto, alto, médio e baixo) e tipo (deslizamento ou deslizamento combinado com alagamento), ou seja, situações graves que indicam a urgência das intervenções. Quando superpostas às ZEIS, verifica-se que 91 das 214 ZEIS ocupadas, ou 42% delas, não apresentam áreas de risco em suas poligonais. As demais foram categorizadas por seu grau de risco, sendo:

- Risco muito alto (53 ZEIS);
- Risco alto (44 ZEIS);
- Risco médio (22 ZEIS); e
- Risco baixo (4 ZEIS).

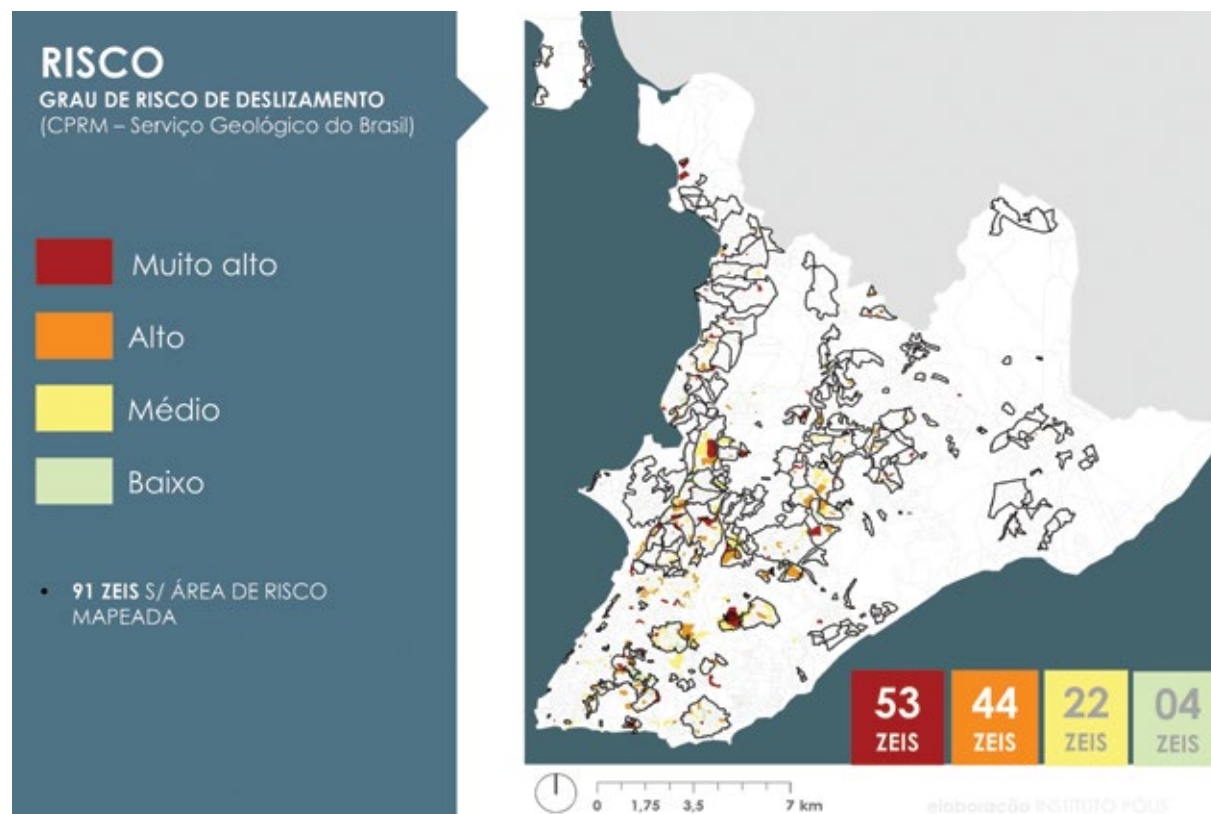


Figura 7 – Identificação das áreas de risco de acordo com o grau.
Fonte: Instituto Pólis, 2020

2.3. Resultado final da priorização

A priorização resulta do cruzamento dos diferentes graus de risco com o IDESH de altíssima precariedade, cuja combinação dá origem a 10 grupos, com diferentes gradações:

- > 1A: risco muito alto + altíssima precariedade = 22 ZEIS + 6 ZEIS-5;
- > 1B: risco muito alto + IDESH superior a 0,40 = 31 ZEIS;
- > 2A: risco alto + alguma área de altíssima precariedade = 10 ZEIS;
- > 2B: risco alto + IDESH superior a 0,4 em qualquer setor censitário = 34 ZEIS;
- > 3A: risco médio + algum setor de altíssima precariedade = 5 ZEIS;
- > 3B: risco médio = 17 ZEIS;
- > 4A: baixo risco + altíssima precariedade do IDESH = 1 ZEIS;
- > 4B: baixo risco;
- > 5: altíssima precariedade = 29 ZEIS;
- > 6: não apresenta risco ou altíssima precariedade = 58 ZEIS.

A distribuição espacial das ZEIS conforme o grupo de priorização está representada na Figura 9 e a listagem nominal das ZEIS, em ordem de prioridade, é apresentada na Tabela 4. O ordenamento interno dos grupos reflete a extensão territorial da situação de risco e dos setores de altíssima precariedade, que, quanto maiores, mais prioritária é a classificação da ZEIS. No caso do Grupo 6, propõe-se que sejam priorizadas as ZEIS que possuem base fundiária no Cadastro Técnico Municipal (CTM) ou na base de parcelamentos aprovados, ou seja, que tenham alguma vantagem para iniciar o processo de regularização fundiária.

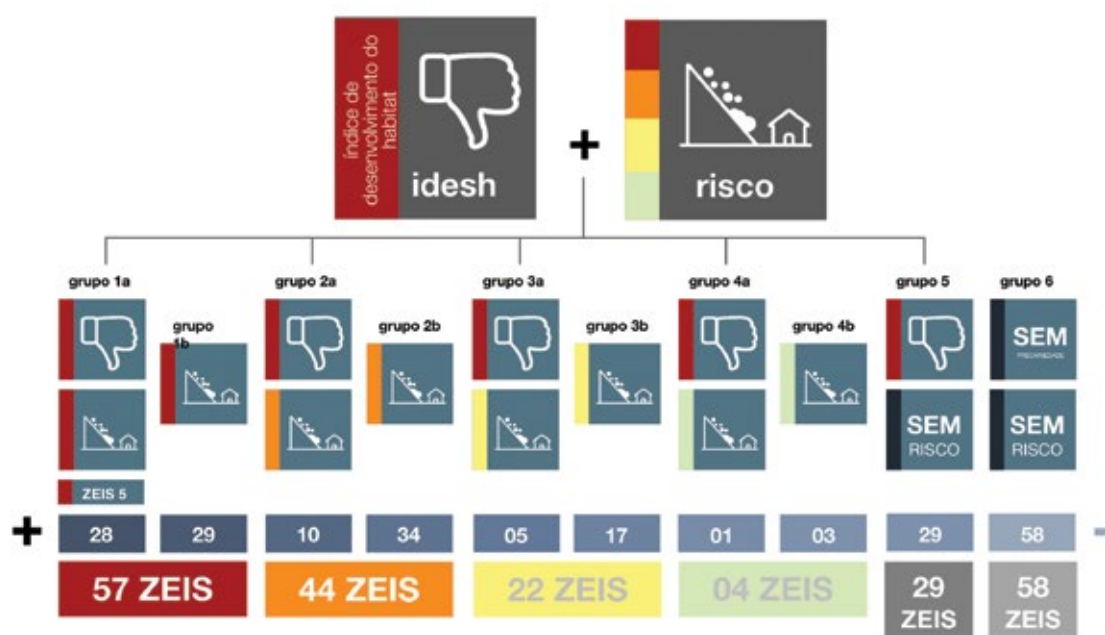
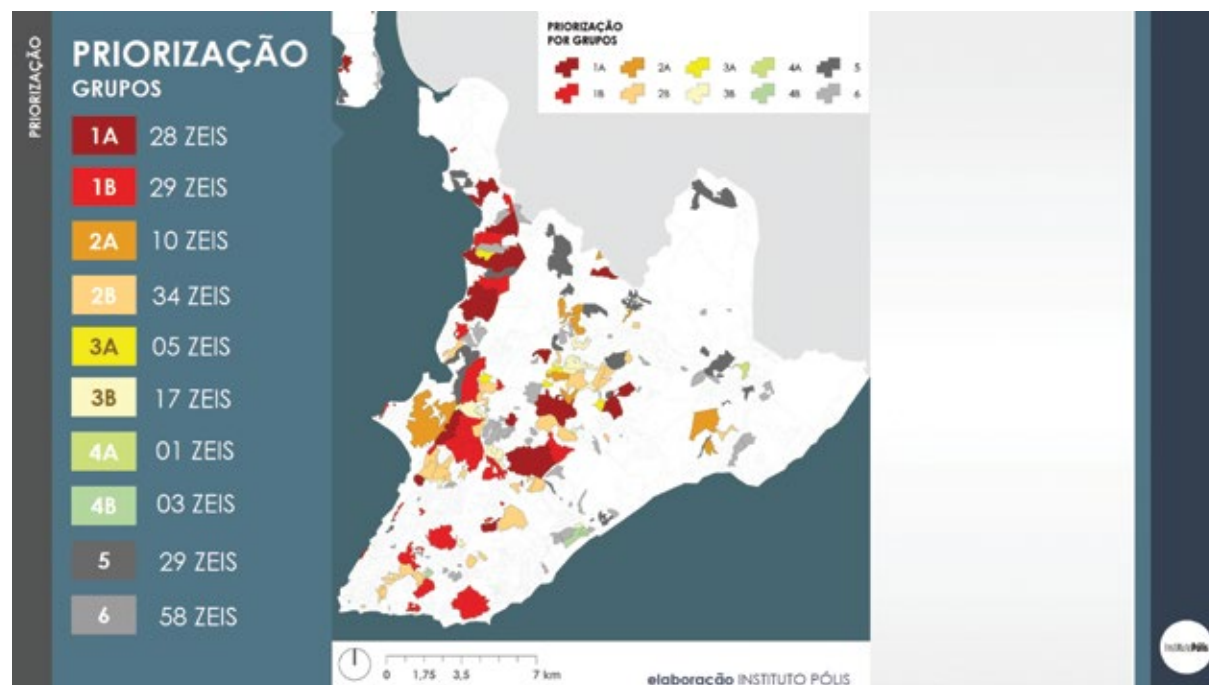


Figura 8 – Sistema de priorização das 214 ZEIS de Salvador. Fonte: Instituto Pólis, 2020

Figura 9 – Distribuição das ZEIS conforme grupo de priorização.
Fonte: Instituto Pólis, 2020



2.4. Considerações sobre a natureza e aplicação da metodologia

Essa proposta metodológica se configura como um modelo passível de ser incrementado, seja a partir de dados adicionais, seja a partir da experiência de atuação junto às comunidades, não devendo ser tomada como fórmula estanque, mas dependente de constante alimentação de dados, atualização e monitoramento. É possível incorporar novas variáveis ao IDESH e combinar critérios complementares. Como exemplos, tem-se as ocorrências de alagamento, que podem ser adicionadas aos dados de risco, que, até então, contemplam apenas deslizamentos; e as pressões imobiliárias, que a metodologia ainda não contemplou. Assim, qualquer base de dados capaz de aferir frentes de expansão do mercado de terras pode ser incorporada à metodologia, de modo a priorizar as ZEIS que estejam em vetores de especulação.

Seguir linearmente a sequência dos grupos e de sua ordem interna pode não ser a única forma de utilizar a lista e selecionar ZEIS para intervenção. A oferta de linhas de financiamento, ou programas específicos de infraestrutura, saneamento ou outros, pode indicar que é mais estratégico escolher ZEIS dos grupos onde há situações compatíveis com a oferta desses programas e utilizar a metodologia para ranqueá-las nesse contexto específico. Outro exemplo é o Grupo 6, que reúne as ZEIS onde a intervenção pública pode se dar apenas pela regularização da terra, independentemente, a princípio, de obras de melhoria, urbanização e/ou remoção. Podem, portanto, ser contempladas por programas de regularização fundiária sem demandar altos custos de intervenção física. No *ranking* do Grupo 6, o município pode optar prioritariamente por ZEIS que dispõem de alguma base fundiária pronta, apresentam alta densidade de ocupação e famílias de menor renda.



A Tabela 3 destaca as ZEIS localizadas no Centro Antigo segundo respectivas posições no *ranking* e no grupo de priorização. A ZEIS Gamboa de Baixo/Unhão, colocada na 52ª posição geral, mas na 1ª posição no Centro Antigo, é objeto do projeto urbanístico apresentado a seguir, no Tópico 3.

Tabela 3 – ZEIS do Centro Antigo conforme *ranking* e grupo de priorização

Número da ZEIS	Nome	Categoria de ZEIS	Posição no ranking de priorização	Grupo de priorização
12	Gamboa/Baixo Unhão	5	51	1A
22	Alto Esperança	1	46	1B
27	Tororó	1	Não identificado risco ou precariedade relevante em dados secundários	6
34	Lapinha	1	22	1A
41	Avenida Flora	1	Não identificado risco ou precariedade relevante em dados secundários	6
161	Pilar	2	49	1B
162	Vila Nova Esperança	2	147	5
163	Centro Histórico	2	144	5
234	Vila Coração de Maria	1	Não identificado risco ou precariedade relevante em dados secundários	6

Fonte: Instituto Pólis.

Tabela 4 – ZEIS por grupo de priorização
GRUPO 1

	1A	
ID	ZEIS	TIPO
180	Nova Constituinte	4
101	São Marcos II	1
90	Paripe	1
179	Pirajá	4
183	Palestina	4
69	Canabrava II	1
20	Saramandaia	1
68	São Marcos II	1
76	Nova Brasília do Aeroporto	1
61	Beiru/Tancredo Neves	1
52	Castelo Branco I	1
166	Praia Grande	4
105	Nova Brasília de Baixo	1
83	São Caetano de Baixo	1
211	Rio Sena	4
84	Fazenda Coutos	1
145	Bartolomeu Dias	1
102	São Marcos II	1
45	Baixa do Cacau	1
63	Jardim Santo Inácio	1
207	Paraguari	4
34	Lapinha	1
185	Quilombo Tororó	5
12	Gamboa de Baixo / Unhão	5
188	Praia Grande	5
189	Bananeiras	5
191	Ponta dos Cavalos	5
190	Armenda/Ponta Grossa	5

	1B	
ID	ZEIS	TIPO
178	Alto do Cabrito	4
66	Novo Horizonte	1
137	Bom Juá/Fonte da Bica/Calafate	1
5	Engenho Velho de Brotas	1
82	Estrada Capinas Pirajá	1
33	Travessa Bom Jesus	1
129	Engenho Velho da Federação	1
35	Fazenda Grande do Retiro II	1
157	Fazenda Grande do Retiro	1
126	Alto da Alegria	1
42	São Lourenço	1
124	Alto de Ondina	1
32	Rua Duarte Coelho	1
39	Santo Inácio	1
3	Vila Paraíso	1
170	Plataforma	4
206	Periperi	4
19	Cosme de Farias/Baixa do Tubo	1
80	Pedra Furada	1
60	Baixa de Santo Antônio I e II	1
152	Coutos	1
14	Nordeste de Amaralina	1
22	Alto da Esperança	1
59	Alto do Arraial	1
153	Rua de Deus	1
161	Pilar	2
125	Corte Grande	1
156	São Caetano de Cima	1
81	Bonfim	1

Fonte: Instituto Pólis.



GRUPO 2

	2A	
ID	ZEIS	TIPO
47	Valéria III	1
103	Sete de Abril III	1
93	Bairro da Paz	1
150	Águas Claras	1
184	Bico Doce	4
46	Alagados / Uruguai	1
108	Rua Monte Ipitanga	1
48	Rua Simone Reis	1
70	Vila Canária	1
95	Coqueirinho	1

	2B	
ID	ZEIS	TIPO
158	Saboeiro	1
65	Jardim Guiomar	1
67	Nova Sussuarana II	1
6	Alto do Sobradinho	1
21	Pernambûs	1
31	Rua Amazonas / Cabula	1
53	Dom Lucas	1
204	Plataforma II	4
113	Calabar	1
8	Binóculo	1
114	Alto das Pombas	1
57	Daniel Gomes	1
44	Nova Divineia	1
135	Pero Vaz	1
132	Vila Conceição	1
140	Jardim Nova Esperança I	1
78	Baixa do Camurujipe	1
30	CHESF	1
104	Sete de Abril II	1
73	Campinas de Pirajá I	1
143	Fazenda Grande II	1
128	Vale da Muriçoca	1
127	Gantois	1
72	Marechal Rondon	1
107	Travessa 2 de Julho	1
116	Estrada da Muriçoca	1
131	Baixa da Mangabeira	1
160	Rocinha da Sabina	1
146	Itapuã II	1
136	Curuzu	1
17	Alto do Saldanha	1
134	Liberdade	1
18	Polêmica	1
38	Roberto Santos	1

Fonte: Instituto Pólis.

GRUPO 3

	3A	
ID	ZEIS	TIPO
210	Nova Constituinte	4
147	Canabrava	1
138	Rua Central	1
71	Ipiranga	1
54	Vila Canária/Moscou I e II	1

	3B	
ID	ZEIS	TIPO
74	Profilurb	1
197	Arraial do Retiro	4
196	Arraial de Baixo	4
40	Campinas de Brotas	1
154	Boa Vista de São Caetano	1
55	Sílvio Leal	1
141	Castelo Branco	1
117	Alto da Sereia	1
120	Barreiro	1
133	Caixa d'Água	1
155	Alto do Bom Viver	1
13	Ladeira do Carvo	1
142	Democrática	1
56	Sete de Abril	1
9	São Lázaro	1
99	São Rafael	1
36	Invasão do Ogunjá	1

Fonte: Instituto Pólis.

GRUPO 4

	4A	
ID	ZEIS	TIPO
86	Parque São Cristóvão	1

	4B	
ID	ZEIS	TIPO
7	Baixa do Acupe	1
121	São Francisco	1
122	Avenida Otávio Mangabeira	1

Fonte: Instituto Pólis.



GRUPO 5

	5	
ID	ZEIS	TIPO
195	Nova Esperança / Barro Duro	4
171	Valéria I	4
208	São Tomé de Paripe	4
149	San Diego	1
193	Santana	4
110	Valéria II	1
176	Novos Alagados	4
230	Canto do Rio	4
50	Rua Direita do Condor	1
144	Jardim Mangabeira	1
94	Baixa do Coqueirinho/Com. Anjos R. D. Aurora	1
175	Tubarão	4
199	Cassange	4
111	Rua da Capela	1
181	Cidade de Plástico	4
37	Canteiro Central	1
168	Novos Alagados	4
112	IAT	1
200	São Cristóvão II	4
177	Novos Alagados	4
163	Centro Histórico	2
169	Novos Alagados	4
159	Jardim Imperial	1
162	Vila Nova Esperança	2
209	Nova Constituinte	4
201	São Cristóvão	4
233	Santo Antônio	4
148	Jardim Nova Esperança II	1
151	Lobato	1

Fonte: Instituto Pólis.

GRUPO 6

	6	
ID	ZEIS	TIPO
106	São Marcos II	1
85	Nova Constituinte	1
49	Travessa Eldorado	1
98	Itapuã I	1
139	Mata Escura I	1
130	Candeal Grande	1
64	Mata Escura II	1
15	Candeal Pequeno II	1
96	Itapuã III	1
58	Rua Tom Jobim	1
79	Campinas de Pirajá II	1
229	Mata Escura III	1
75	Jardim Nova Esperança III	1
16	Candeal Pequeno I	1
27	Tororó	1
2	Travessa da Amendoeira	1
41	Avenida Flora	1
29	Narandiba	1
234	Vila Coração de Maria	1
203	Ilha Amarela	4
198	Calabetão	4
97	Baixa do Soronha Etapas I e II	1
24	Boca do Rio	1
89	Bate Coração	1
87	Vale das Dunas do Abaeté	1
26	Jardim Pituaçu	1
119	Baixa Fria	1
118	Caxundé	1
62	Parque Jacélia	1
1	Rua 19 de Maio	1

23	Recanto Feliz	1
123	Paraíso Azul	1
167	Bate Facho	4
88	Planeta dos Macacos/Bela Vista Aeroporto	1
43	Antônio Balbino	1
51	Dom Avelar	1
4	Engenho Velho de Brotas II	1
182	Colinas de Mussurunga	4
91	Quilombo dos Macacos	1
115	Invasão do CAB	1
100	Sussuarana	1
25	Rua Jaime Loureiro	1
109	Cajazeira	1
28	Imbuí	1
77	Travessa Manoel de Jesus	1
232	Raposo	1
10	Avenida Antônio Carlos	1
92	Vila Santinha	1
11	Vila Brandão	1
172	Bate Folha	4
205	Novos Alagados	4
174	Arenoso	4
192	Botelho	4
187	Paramana	4
173	Rua Unidos Somos Fortes	4
231	Pôr do Sol	4
194	Vila Coração de Jesus	4
186	Costa	4

Fonte: Instituto Pólis.



3. Projeto Urbanístico, Ambiental e Social da ZEIS Gamboa de Baixo/Unhão



Polígono da ZEIS Gamboa de Baixo e Solar do Unhão.
Elaboração: Fabrício Zanoli, 2020

As comunidades da Gamboa de Baixo e Solar do Unhão (ou apenas Unhão) ocupam área situada abaixo da Avenida Lafayette Coutinho, ou Avenida Contorno, na escarpa voltada para a Baía de Todos os Santos, no Centro Antigo de Salvador. De acordo com o PDDU 2016, a ZEIS Gamboa de Baixo/Unhão está inserida nas APCPs do Centro Antigo e da Encosta da Vitória e é lindeira à Área de Proteção Ambiental (APA) da Baía de Todos os Santos (Decreto Estadual nº 7.595, de 1999). Na poligonal, residem atualmente pouco mais de 1 mil pessoas, em cerca de 631 unidades habitacionais nas duas comunidades, segundo levantamento da SEINFRA em 2020.

Por reunir um conjunto de aspectos relacionados não apenas à regularização fundiária, mas também à interface com a preservação do patrimônio cultural e as normas de ocupação da APCP do Centro Antigo, essa ZEIS foi selecionada pelo Projeto de Cooperação para o desenvolvimento de um projeto urbanístico ambiental e social, cuja metodologia é replicável para outras ZEIS da região. A autoria do projeto e da normatização é do arquiteto Fabrício Zanoli.

Formação histórica e cultural

As comunidades da Gamboa e Unhão são reconhecidas como ocupações urbanas consolidadas desde o início da década de 1950, após a construção da avenida e a urbanização do entorno. No entanto, há relatos de que a área era local de trabalho e moradia desde pelo menos o início do século XIX, e existem registros de sobrenomes de famílias que ocupam o local há três ou quatro gerações, presentes tanto na Gamboa de Baixo quanto no Unhão. A Avenida Lafayette Coutinho foi construída entre 1952 e 1962, segundo projeto do engenheiro Mário de Souza Gomes, readequado por Diógenes Rebouças, para evitar impactos ao Solar do Unhão e à Bateria de São Paulo da Gamboa. No contexto da intensa urbanização do período, seus arcos de sustentação logo se tornaram ambientes propícios para a ocupação por pessoas carentes, estimuladas pela proximidade do centro e pela facilidade de acesso, o que levou à expansão da ocupação da Gamboa de Baixo e do Solar do Unhão em habitações autoconstruídas, dispersas por toda a encosta.

Ambas as comunidades se reconhecem como território pesqueiro, importante ponto de venda de pescado para o comércio da região central de Salvador. A proximidade com o mar e as diversas gerações de pescadores que ali vivem dão sustentação à cultura e ao conhecimento da pesca e da mariscagem tradicionais, mantendo a transmissão intergeracional.

Dois bens culturais são referência da área: o Museu de Arte Moderna da Bahia (MAM), no Solar do Unhão, que dá nome à comunidade, e o Forte de São Paulo da Gamboa, ocupado por várias moradias e cujo terrapleno é utilizado pela comunidade como espaço de encontro e lazer há aproximadamente 60 anos.

Vista da Gamboa entre 1879 e 1890.
Fotografia: Guilherme Gaensly.
Acervo: Biblioteca Nacional



O Solar do Unhão é um monumento tombado pelo IPHAN, construído por volta de 1690, contendo, além do solar, uma, capela, cais privativo, aqueduto, chafariz, senzala e um alambique com tanques. Sua adaptação para abrigar o museu resultou de projeto desenvolvido entre 1959 e 1964 pela arquiteta Lina Bo Bardi, quase simultaneamente à construção da Avenida Lafayette Coutinho. Além do fluxo voltado ao equipamento cultural, atualmente o MAM recebe grande movimento turístico e promove atividades que envolvem moradores das comunidades vizinhas. Na Gamboa de Baixo, fica o Forte de São Paulo, no sopé da encosta, rente ao mar, construído em 1722 e também tombado pelo instituto. Dona Rosa, ou Rosilda Alves Santos, falecida em 2018, aos 103 anos, era reconhecida como a moradora mais antiga do local. Arquivos do IPHAN na Bahia, datados de 1959, contêm registros e fotografias da ocupação já naquela data.



Entre 1996 e 1998, a companhia de Habitação e Urbanização do Estado da Bahia (URBIS) realizou intervenções de saneamento, pavimentação e produção habitacional na área, responsáveis, em boa parte, pela atual conformação das vias na Gamboa e no Unhão, além de terem orientado as limitações para a expansão das unidades habitacionais.

Vista geral das comunidades Unhão e Gamboa. Fotografia: Fabrício Zanolli, 2020



Comunidade do Solar do Unhão, entre 1998 e 2000, antes da intervenção da URBIS/ CONDER. Fonte: Imagem de Yveline Hardman cedida a Fabrício Zanolli



Comunidade do Solar do Unhão, entre 1998 e 2000, depois da intervenção da URBIS/ CONDER. Fonte: Imagem de Yveline Hardman cedida a Fabrício Zanolli

3.1. A participação social

As lutas comunitárias são uma constante na história local, tratando desde demandas por melhorias sanitárias até a defesa das dimensões do território, frequentemente com o apoio de assessorias técnicas de universidades e organizações não governamentais (ONGs). A identificação da área como ZEIS-5 e a retomada do projeto de regularização, em 2020, resultam sobretudo dos movimentos sociais locais e da articulação com outros movimentos do Centro Histórico e com as defensorias da União e do Estado.

Os trabalhos de regularização buscaram a participação social em todas as suas fases, mesmo diante da pandemia da COVID-19, que impactou diretamente o planejamento e exigiu a readequação da metodologia, incorporando discussões e contribuições *on-line*, alternadas com visitas e reuniões presenciais. Foram realizadas reuniões por aplicativos de videochamada e criados grupos de mensagem com a participação de moradores e técnicos. A deficiência de internet não pôde ser sanada a tempo de cumprir o cronograma do trabalho contratado, mas, ainda assim, a comunidade aderiu à nova forma de comunicação, orientada e mobilizada por suas lideranças. Nas primeiras reuniões, houve a participação massiva de ambas as comunidades com internet própria e, após a pandemia, o método acabou sendo assimilado, principalmente pelas lideranças, para aplicação neste e em outros trabalhos.

Do lado da administração municipal, a FMLF promoveu a articulação entre as instituições relacionadas ao tema, em especial a SEINFRA, Superintendência de Trânsito de Salvador (TRANSALVADOR), SEDUR, Empresa de Limpeza Urbana (LIMPURB), Superintendência de Obras Públicas do Salvador (SUCOP), Escritório Público de Salvador e CODESAL. Foi também necessário integrar os projetos em desenvolvimento para a área, como a recomposição da orla da Gamboa de Baixo, as Habitações de Interesse Social e o Programa Morar Melhor.

3.2. O Projeto Urbanístico, Ambiental e Social da ZEIS Gamboa de Baixo/Unhão

O projeto do arquiteto Fabricio Zanolini iniciou-se pela leitura detalhada do território, contemplando extenso levantamento de dados, por meio de reuniões com moradores e visitas de campo. Essa leitura identificou a situação atual quanto a áreas de risco, usos, implantação e altura das edificações, deslocamentos internos e externos, possibilitando a primeira setorização da área, que evoluiu posteriormente para o zoneamento da proposta de regulamentação.

As diretrizes gerais que embasaram o desenvolvimento do projeto urbanístico e da regulamentação, visam a:

- Melhorias urbanas, buscando o máximo da acessibilidade, visibilidade da comunidade, segurança estrutural nas encostas e saneamento básico;
- Conexão da ZEIS com a cidade por meio da melhoria da mobilidade e acessibilidade;
- Preservação das áreas verdes ainda presentes nas encostas;



- Melhoria do território e do *habitat*, com a redução de problemas de coabitação, saneamento e segurança estrutural;
- Fortalecimento da prática e da transmissão do conhecimento sobre as atividades tradicionais pesqueiras.

As diretrizes para ambas as áreas darão base a ações para que o projeto avance e se sustente além das transformações físicas, abordando o turismo, a empregabilidade e os problemas sociais. Para a implantação das intervenções pactuadas, é essencial manter os canais de participação dos moradores, a presença de fiscalização e o acompanhamento técnico da PMS e da própria comunidade. A experiência do Escritório Público de Salvador, atendendo a famílias de baixa renda, sugere a implantação de um núcleo avançado de assistência técnica em arquitetura, urbanismo e engenharia, juntamente com a ação de um Centro de Referência Social (CRAS), nas áreas de ZEIS regulamentadas e regularizadas, ao menos no primeiro ano de implantação do projeto.

As propostas do projeto urbanístico foram organizadas segundo os eixos de Mobilidade, Microacessibilidade, Projetos, Mobiliário e Infraestrutura, e classificadas em uma Matriz de Prioridade, resultante do cruzamento das variáveis de necessidade e urgência com a variável de complexidade. A partir desse cruzamento, ficou definido o prazo de execução, limitado pelo prazo máximo da cessão para a regularização fundiária e obras afins.

3.3. O plano de massa e minuta de regulamentação

A produção desses documentos normativos representa um dos maiores desafios da proposta, por reunir requisitos técnicos e legais a aspectos sociais que têm como pano de fundo o equilíbrio entre direitos e interesses individuais dos moradores frente a direitos e responsabilidades coletivos. O resultado do plano de massa é representado por um mapa com indicações de onde se pode ocupar e em que condições, visando garantir a proteção de áreas públicas, das áreas de risco, da acessibilidade e da salubridade. O plano de massa visa também à proteção da paisagem da cidade, das áreas verdes e do patrimônio histórico local.

3.4. Uso do solo

Em todo o assentamento, o uso comercial é, em sua maioria, associado a uma edificação residencial, com poucas edificações destinadas exclusivamente ao comércio, em geral bares e pequenos restaurantes. O processo de expansão e transformação de parte da casa, geralmente no térreo, para uso comercial, acaba por gerar a necessidade de verticalização para acomodar também a residência. A ocupação dos arcos de sustentação da Avenida Lafayette Coutinho, geralmente por edificações de uso misto, é questionada pela própria comunidade, que tentou implantar ali usos comunitários, diretriz não concretizada por completo.

3.5. Taxa de ocupação

Predominam edificações que ocupam a quase totalidade dos lotes, sem possibilidade de atendimento às taxas de ocupação e índices de permeabilidade previstos na LOUOS 2016. Como a densidade da área já se encontra muito alta, descarta-se a ampliação dos índices e coeficientes.

3.6. Verticalização

Esquema indicativo de restrição da verticalização de edificações conforme topografia da Gamboa de Baixo. Trecho da Rua Barbosa Leal. Fonte: Plano de massa da ZEIS Gamboa de Baixo e Solar do Unhão. Elaboração: Fabrício Zanoli, 2020



O controle do perfil da paisagem condiciona a verticalização, conjuntamente com os índices da LOUOS. A proposta prevê delimitar o topo das construções à cota da Avenida Lafayette Coutinho, considerando as diversas cotas de altura nas vias das comunidades.

3.7. Zoneamento

Foram definidas áreas de uso institucional (pública), preservação, uso misto, não edificáveis, prioritárias para a pesca tradicional e de ocupação restrita.

Zoneamento da poligonal da ZEIS Gamboa de Baixo e Solar do Unhão. Elaboração: Fabrício Zanoli, 2020





3.8. Solução arquitetônica

A solução arquitetônica prevê contenções, passeios, requalificação de trechos de praia, soluções de acessibilidade em geral e à Avenida do Contorno, incluindo plano inclinado. Propõe também a construção de Habitação de Interesse Social (HIS) na Gamboa de Baixo, visando solucionar implantações ou ocupações incompatíveis com os usos comuns e a preservação.

Vistas da proposta urbanística.
Fonte: Projeto Preliminar Urbanístico e Ambiental. Elaboração: Fabrício Zanolli, 2020







O COMÉRCIO COMO LUGAR DE TRABALHAR E MORAR

1. Iniciativas e estudos para o bairro do Comércio

Um dos principais objetivos do Projeto de Cooperação entre a FMLF e a Unesco foi desenvolver estudos e propor ações para o enfrentamento do esvaziamento populacional e funcional que vem levando à deterioração e subutilização de extensos setores do Centro Antigo. Como visto, o Centro Histórico foi o bairro que mais perdeu população nas últimas três décadas, seguido pelo Comércio, que assistiu sobretudo à saída de atividades comerciais, serviços e instituições que predominavam nessa porção da área central de Salvador. Levantamento feito pela FMLF em 2018 identificou, na região do Comércio, imóveis desocupados e subutilizados, de distintas tipologias, desde terrenos sem construções até edifícios com oito pavimentos. Foram identificados mais de 260 imóveis sendo 30,4% “vazios ou desocupados” e 69,6% “subutilizados”.

Ao mesmo tempo que, por razões diversas, tal fenômeno atingiu fortemente o bairro, observa-se que se trata de local privilegiado, com infraestrutura urbana, transporte público e inquestionável valor histórico, cultural, paisagístico e turístico, e que apresenta poucas limitações ao adensamento pela predominância de ruas largas e planas. Este, que parece ser um contrassenso, vem sendo abordado pela PMS por meio de uma longa sequência de investimentos visando tanto à intensificação do uso quanto à requalificação de espaços urbanos, de forma a se alcançar um patamar que dê sustentação a um processo consistente de requalificação da área. Ao Projeto de Cooperação coube contribuir com estudos visando associar estratégias mais duradouras e sustentáveis ao processo já iniciado, além de desenvolver, de forma detalhada, estudos de viabilidade para a ocupação, por moradia, dos imóveis ociosos.

Este capítulo apresenta em detalhe os trabalhos mencionados, organizados em três frentes:

- O programa de investimentos, desenvolvido de forma sistemática desde 2014, por iniciativa do município, isoladamente ou em articulação com os governos federal e estadual, contemplando o tratamento de espaços públicos, a restauração de monumentos (quase sempre vinculada à instalação de atividades culturais ou da cadeia da economia criativa) e, em especial, a instalação de 14 unidades da administração municipal nos prédios ociosos, o que levou para o cotidiano da área cerca de mil servidores municipais. Tais ações se desenvolveram independentemente do Projeto de Cooperação, mas são o pano de fundo de estudos e propostas desenvolvidas no seu âmbito;
- O desenvolvimento de alternativas para formatação de um modelo jurídico, institucional e financeiro de suporte ao processo de requalificação da região do Comércio e;
- Um estudo completo de viabilidade, considerando os aspectos arquitetônico e urbanístico, jurídico e financeiro, para adaptação e destinação à moradia de edifícios desocupados ou subutilizados, localizados em três áreas selecionadas do bairro do Comércio.

Cidade Baixa, 1934.
Fonte: Museu Aeroespacial

2. Investimentos no Comércio e seu entorno

Desde 2014, vários investimentos vêm sendo destinados, de forma contínua, à região do Comércio e seu entorno, em alinhamento com as diretrizes do PDDU 2016 e com o Plano Salvador 500. No entanto, não foi formulado um plano urbanístico para a área que contemple desde as etapas de concepção, divulgação e debate públicos, até a concepção de instrumentos de financiamento, especialmente os previstos pelo Estatuto da Cidade e pelo próprio PDDU. Sem contar com estratégias que possibilitem auferir mais-valias dos investimentos públicos para alimentar o processo ao longo do tempo, as ações vêm sendo realizadas majoritariamente com recursos governamentais, verificando-se também alguns investimentos empresariais destinados a localizações específicas, que não chegam a trazer mudanças significativas para o perfil da região, mas denotam que persiste o interesse do mercado privado, sobretudo por empreendimentos turísticos.

Parte considerável dos investimentos municipais foi destinada ao tratamento de espaços públicos, possibilitando as primeiras experiências da chamada Rua Completa, que contempla, além da recomposição do pavimento, energia, cabeamento estruturado, iluminação, sinalização e recuperação de praças e jardins.

Para os imóveis tombados ou pertencentes aos conjuntos tombados foi buscada articulação com o Iphan, especialmente quando do lançamento do Programa PAC Cidades Históricas, de tal forma que, tanto em relação aos monumentos selecionados quanto ao programa arquitetônico neles implantado, favorecesse a dinâmica pretendida para a área. Recursos exclusivamente municipais foram destinados às montagens dos novos museus do Carnaval, da Música e Casa das Histórias de Salvador.

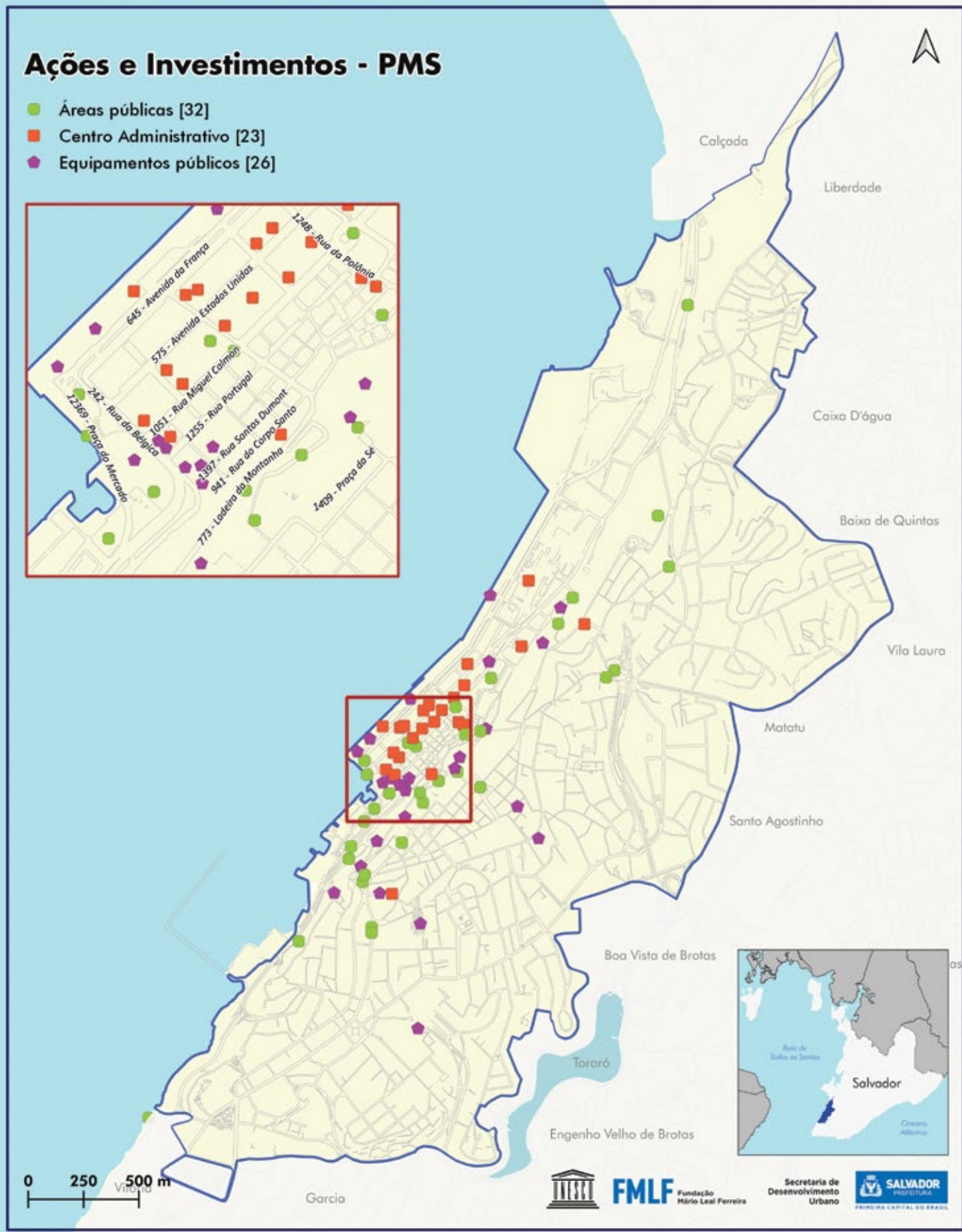
Abaixo: Projetos da Praça da Inglaterra, já implantado, e, à direita, exemplo de rua completa





Ações e Investimentos - PMS

- Áreas públicas [32]
- Centro Administrativo [23]
- ◆ Equipamentos públicos [26]



No entanto, intervenção de fato estruturante vem sendo a relocação de unidades da administração municipal na região prédios existentes negociadas com o município (*built to suit*). Até o primeiro semestre de 2023, 14 novas instituições municipais foram instaladas na área, levando cerca de mil trabalhadores, entre funcionários públicos, terceirizados e prestadores de serviços. Já é possível observar na região o aumento da circulação de pessoas, novos estabelecimentos de alimentação e novos serviços.

Embora sejam evidentes os resultados de uma estratégia consistente e continuada, restam lacunas importantes a abordar. Esta é uma região suscetível a transformações relevantes devido à existência de grandes vazios, às indefinições sobre as perspectivas da atividade portuária ou de outras a ela vinculadas e, sobretudo, indefinições sobre o futuro do sistema de circulação e transporte de massa. A inexistência de um plano estruturado, que contenha mecanismos de governança e financiamento, também representa uma fragilidade diante das oscilações que caracterizam o setor público. Isso posto, a contribuição do Projeto de Cooperação concentrou-se na avaliação das alternativas legais existentes e sua aplicabilidade ao contexto do bairro do Comércio.

3. Alternativas para um modelo jurídico, institucional e financeiro de suporte ao processo de requalificação do bairro do Comércio

Coube ao consultor Carlos Leite simular a organização, sob a forma de um Plano de Desenvolvimento, das propostas que vêm sendo concebidas e implementadas pela PMS para a região do Comércio, para, na sequência, explorar a gama de possíveis instrumentos urbanos e de financiamento, considerando tanto os diagnósticos e proposições das demais consultorias quanto o marco regulatório existente.

Do ponto de vista do macroplanejamento da cidade, o adensamento e intensificação de uso da região são compatíveis com o PDDU 2016 e, em especial, com o Plano Salvador 500. Os princípios deste último valorizam a conectividade urbana e o acesso igualitário a equipamentos e serviços; defendem a conformação de uma cidade compacta que aproveite tanto as infraestruturas urbanas existentes quanto o conjunto de valor histórico e cultural e apontam, como caminho para uma cidade sustentável e inovadora, a valorização do seu patrimônio cultural, ao lado da diversificação da sua economia por meio de empreendimentos criativos vinculados à identidade dos lugares e de seus moradores.



Instrumentos analisados

Operação Urbana Consorciada (OUC)

O PDDU 2016, em seu artigo 140, arrola a OUC como um dos instrumentos jurídico-urbanísticos preferencialmente utilizáveis na Macroárea de Urbanização Consolidada, zona onde se encontra o bairro do Comércio. As OUCs correspondem a um conjunto de intervenções coordenadas pelo município, garantida a participação social, visando a transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental de determinada área. Para alcançar tais objetivos, nas OUCs é possível modificar índices e características do parcelamento, uso e ocupação do solo e normas edilícias, podendo ser prevista a emissão, pelo município, de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. São tradicionalmente concebidas para territórios com significativo potencial de transformação, com base na disponibilidade de grandes áreas para edificações ou na possibilidade de transformação de uso do solo acompanhada de valorização da terra urbana. Com base nesse potencial de transformações, são instituídos os mecanismos de captura de valor, de maneira associada ao capital privado ou não.

A viabilidade das OUCs depende, portanto, de duas grandes variáveis: a área transformável no território e o interesse do mercado em atuar no local. As duas questões são de difícil atendimento pela região do Comércio, tendo em vista se tratar de área plenamente consolidada, em grande parte tombada, com ausência de áreas livres, ou transformáveis, significativas. Além disso, o setor imobiliário não demonstra maior prioridade para esta região, tendo se concentrado nas áreas de expansão urbana, nos bairros de alta renda e na Borda Atlântica.

Concessão Urbanística

A Concessão Urbanística é também prevista pelo PDDU 2016 para aplicação na Macroárea de Urbanização Consolidada e se caracteriza por ser um instrumento destinado à intervenção pontual e de relevante intensidade, realizando-se a urbanização ou reurbanização com a requalificação da infraestrutura e o reordenamento do espaço urbano com base em projeto urbanístico específico. Apresenta dificuldades em razão da tradicional deficiência de credibilidade do estado como parceiro, uma vez que o vínculo contratual, no caso, deveria ser de longo prazo. Assim como no caso das OUCs, depende da valorização do solo como resposta ao investimento, o que, na região do Comércio, não parece seguro.

Fundos de Investimento Imobiliário (FII)

A utilização de Fundos de Investimento Imobiliário (FII), criados por lei federal de 1993 e regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários, é aplicável à área, embora também apresente riscos relacionados à oscilação do mercado imobiliário (taxas de juros, desvalorização cambial, mudanças legislativas etc). Mais ainda: como a intervenção territorial por meio de FII depende intrinsecamente da valorização do solo como ativo e enseja a transformação brusca e/ou a reconstrução de áreas, de forma a atender às expectativas dos cotistas de rendimentos em curto, médio e longo prazo, não se vislumbram, na área como um todo, boas perspectivas para este instrumento.

Transformação Urbanística Localizada (TUL)

Outro instrumento analisado foi a Transformação Urbanística Localizada, previsto no PDDU 2016, mas não arrolado no Estatuto da Cidade. Tal instrumento foi concebido para aplicação a intervenções de menor porte, limitadas a uma área bruta total de até 50 mil metros quadrados, localizadas em terras públicas ou privadas e situadas num raio de até 800 metros das estações dos sistemas de transporte de alta e média capacidade (metrô e VLT). A criação de uma área de TUL depende de lei específica, visando à urbanização, reurbanização e requalificação para atendimento a objetivos variados, tais como a implantação de infraestrutura, de equipamentos de uso público, terminais, edifícios-garagem, parques urbanos, requalificação do entorno de áreas privadas, implementação de projetos de mobilidade, mobiliário urbano, melhoria das condições de habitabilidade, implantação de programas de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação do mercado Popular (HMP), valorização, requalificação e criação de patrimônio ambiental cultural e paisagístico. É possível prever transferências de bens públicos ao privado, como doação em pagamento ou em caráter temporário de concessão, conforme o caso, para fazer frente aos investimentos e transformações pretendidas. A lei de criação deve conter, no mínimo, a delimitação da área a ser abrangida, finalidade, o plano urbanístico e a contrapartida a ser exigida do privado em função dos benefícios decorrentes da TUL.

3.1. O instrumento de planejamento proposto: Projeto Urbano Específico (PUE)

A experiência recente tem demonstrado que nenhum projeto urbano contemporâneo apresenta correspondência perfeita entre o plano e o instrumento, ou seja, não deve haver a procura utópica por uma “bala de prata”. Ao contrário, diversos casos no Brasil e no exterior têm demonstrado a inadequação de um grande projeto, único ou grandioso, indicando melhores resultados para abordagens mais táticas e incrementais, que se utilizem de uma escala dominável para projeção e implantação de uma proposta resiliente.

Visando minimizar as inadequações e riscos anteriormente descritos, a consultoria indicou um novo método, a que denominou Projeto Urbano Específico (PUE), que funcionaria como um



processo incremental de intervenção no território, contendo a instrumentação jurídica adaptável à implantação das transformações urbanísticas, econômicas e ambientais pretendidas em cada caso.

O PUE se propõe a ser um instrumento para conferir organicidade e coerência para a implementação das diversas TULs, limitadas a 50 mil metros quadrados, ainda que estas mantenham relativa independência, uma vez que apresentam características, vocações e condicionantes diversas. Entre outras razões, porque para induzir a ocupação habitacional, que é um dos principais objetivos para a região, é essencial dotar o bairro de atributos indissociáveis da função de morar, ou seja, serviços, equipamentos e infraestruturas compatíveis com o incremento das densidades habitacionais e com a transformação nos padrões de uso e ocupação do solo. A partir das subunidades, caberia ao PUE indicar prioridades de intervenção e buscar as propostas urbanísticas, ambientais, sociais, econômico-financeiros e de gestão do território.

A efetividade dessa proposta depende diretamente da existência de uma estratégia de gestão que contemple dois aspectos-chave: do lado da comunidade, exigiria maior participação social, ensejando pertencimento em relação ao território, respeitadas as especificidades e o patrimônio cultural da região; do lado da administração municipal, dependeria da existência de uma unidade agregadora, que atuasse como uma espécie de agência de desenvolvimento, evitando a fragmentação das ações e conferindo continuidade, agilidade e liderança na busca de soluções e parcerias.

O PUE deve prever:

- Estudo sobre a viabilidade econômica das intervenções urbanísticas propostas, com avaliação dos impactos e estratégias de financiamento;
- Estratégia de implantação, escalonada e adaptada a cada caso, com a indicação dos instrumentos aplicáveis: Transformação Urbana Localizada; Operação Urbana Consorciada; Concessão Urbanística; Fundos de Investimento Imobiliário, ou outros;
- Mecanismos para a garantia do direito à moradia na região do Comércio, contemplando medidas mitigadoras para conter as negatividades do processo de valorização positiva do solo urbano (*gentrificação*);
- Regras para alienação de imóveis públicos e de direitos de imissões na posse advindos de processos expropriatórios, de modo a franquear à administração pública maior liberdade no momento de sua implantação;
- Instrumentos urbanísticos para a realização de HIS, como a concessão urbanística e a conversão do perímetro do PUE em facilitador da utilização da Lei do Reurb (Lei nº 13.465, de 2017);
- Incentivos para a revitalização dos imóveis privados, contendo linha de empréstimo estatal para reformas e adaptações;
- Assistência técnica aos proprietários moradores, por meio da Lei de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS – Lei Federal nº 11.888, de 2008) ou outro instrumento a ser desenvolvido.



4. Desenvolvimento de estudos piloto: Corpo Santo, entorno do Plano Gonçalves e Pilar

Os estudos urbanísticos e arquitetônicos desenvolvidos, ao incremento do uso residencial e melhorias urbanas que tornem a região apta a abrigar uma comunidade ampliada, com a oferta de equipamentos comunitários e serviços, foram agrupados segundo três níveis de prioridade.

Etapa 1 – Prioridade Habitação

Foram identificados cerca de 150 imóveis vazios, ociosos e em ruínas, com potencial para produção de cerca de 1 mil habitações e áreas comerciais, sobretudo de apoio ao uso residencial, como pequenos mercados, farmácias, lavanderias, salões/barbearias, cafés, restaurantes/bares. O foco será o atendimento à demanda de servidores públicos, habitação social e residência cultural.

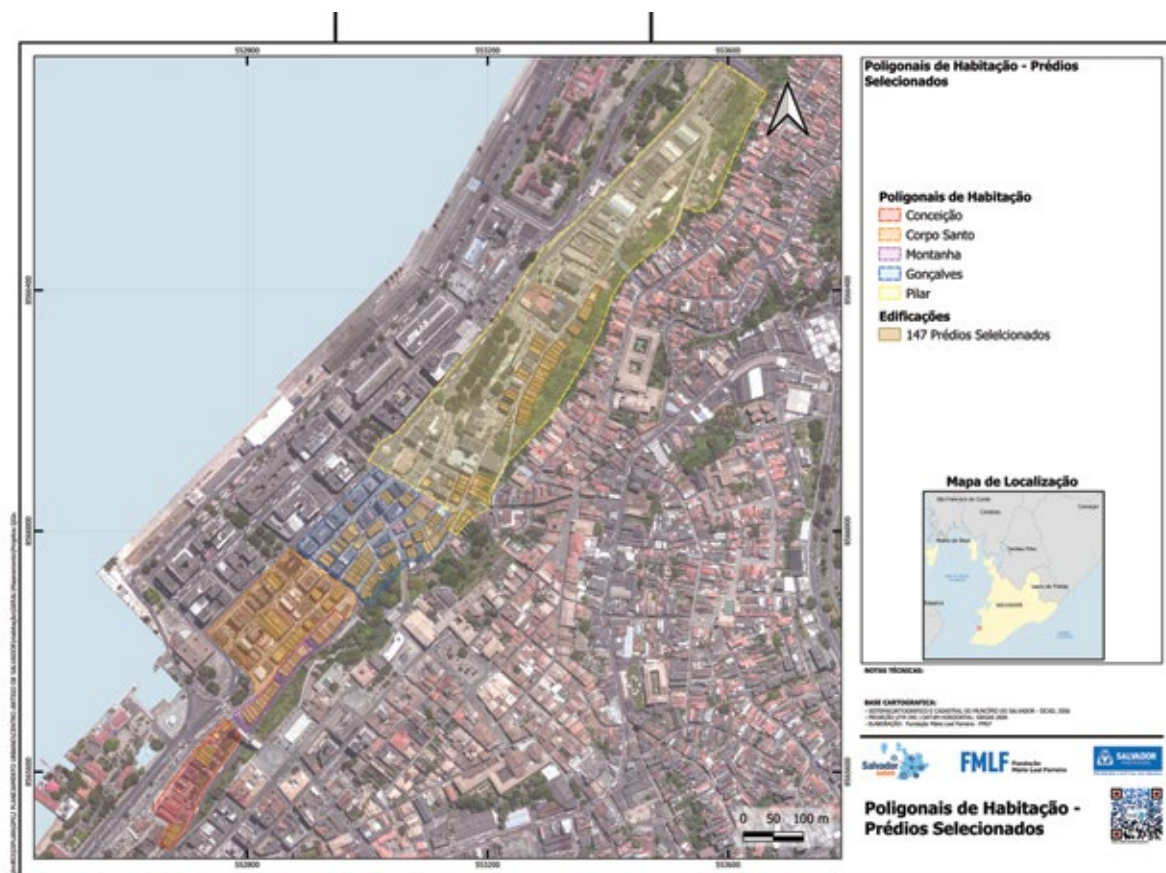
Etapa 2 – Comércio, Serviços e Centro Administrativo Municipal

Foram identificados 36 imóveis vazios e ociosos, que vem sendo ocupados pelo Centro Administrativo Municipal, distribuído em sete prédios. A área comporta complementarmente atividades de comércio e serviços, além de potencial para estacionamentos, moradias hotéis/pousadas/*hostels*, residência estudantil e idosos, *coworking*, negócios criativos etc.).

Etapa 3 – Uso Misto

Foram identificados cerca de 75 imóveis vazios e ociosos com potencial para produção de habitações e áreas comerciais.

Foram desenvolvidos estudos preliminares, arquitetônicos e urbanísticos, para a Etapa 1, compreendendo as áreas do Corpo Santo, Entorno do Plano Gonçalves e Pilar.



Fonte: FMLF

Além de demonstrar a factibilidade das intervenções para transformação em moradia dos edifícios pré-existent, tais estudos serviram para estimar os custos de produção das habitações, que, somados aos custos das melhorias urbanas, compõem as bases para análises de viabilidade jurídica, econômica e financeira, configurando um modelo de programa habitacional e urbano para as áreas mencionadas.

4.1. Método e critérios

Foram realizadas as seguintes atividades:

- Seleção de edificações vazias, abandonadas ou parcialmente abandonadas, mal conservadas ou em risco, caracterizando o não cumprimento da função social da propriedade;
- Identificação, junto aos registros municipais, da situação fundiária e fiscal dos imóveis seleccionados;
- Levantamento de campo, visando identificar os usos atuais dos edifícios, por pavimento, assim como as ruínas e as edificações ou pavimentos sem uso;

- Levantamento cadastral da população moradora da ZEIS-2 Pilar, estimada em 462 moradores e 172 famílias;
- Avaliação do potencial dos prédios por meio de indicadores externos, quais sejam, o perímetro externo, o volume edificado e o número de pavimentos, utilizando ortofoto, planta cadastral atualizada e fotografias. Onde foi possível, foram feitas vistorias internas, visando conhecer a localização dos acessos, posição das escadas e elevadores;
- Classificação do estado geral de conservação das edificações por meio de vistorias externas e de laudo da CODESAL, datado de 2020, que classifica as edificações segundo quatro níveis de risco, de baixo a muito alto.

Parâmetros arquitetônicos

- Valorização dos elementos arquitetônicos dos diversos períodos históricos, assim como de elementos esparsos preexistentes, como empenas, restos de antigos edifícios, contenções em alvenarias de pedra;
- Adoção de tipologia mista: comercial no térreo e residencial nos pavimentos superiores;
- Adoção de dois tipos de apartamentos: um com área média de 45 a 50 m², contendo sala, dois dormitórios, cozinha, banheiro e área de serviço; e outro com área média 30 a 40 m², contendo quarto e sala, cozinha e banheiro. Estudos foram propostos em menor quantidade para viabilizar soluções em planta.

Em alguns casos, a adoção de lavanderia comunitária possibilitou suprimir as áreas de serviço dos apartamentos.

Os remembramentos de dois ou mais edifícios foram adotados visando a arranjos em planta e facilidades de circulação, preservada a configuração externa dos edifícios. As soluções projetuais levaram em conta a diferença de níveis entre pavimentos, o estilo das fachadas e os gabaritos. A destinação dos terraços para áreas comuns de estar ou lazer foi avaliada caso a caso.

Não há previsão de garagem nos edifícios, apenas vagas de estacionamento.

Foi prevista a instalação de elevadores, de forma compatível com a legislação vigente, garantindo-se a acessibilidade ao piso térreo e às áreas de uso comum, além de reserva de, no mínimo, 3% das unidades habitacionais para pessoas com deficiência.

Todas as alternativas construtivas e soluções estruturais estarão sujeitas a confirmação na etapa de projeto.



Parâmetros urbanísticos

- Tratamento integrado entre as soluções arquitetônicas para as edificações e para os espaços e equipamentos de usos comum, favorecendo a requalificação da paisagem urbana e a promoção de uma dinâmica urbana que favoreça a moradia e a preservação.

As soluções buscaram valorizar os pontos de vistas – perspectivas, deflexões, bloqueios, estreitamentos, alargamentos – preservando-se a diversidade de possibilidades de apreensão da paisagem.

As soluções de acessibilidade não contemplam apenas pessoas com deficiência, mas também idosos, incapacitados temporários, pais que transportam carrinhos de bebê ou quaisquer pessoas que optem pela mobilidade ativa. As propostas incluem a melhoria das calçadas e dos estacionamentos, sinalização e fiscalização adequadas.

No caso do Pilar, a solução de ruas compartilhadas visou reduzir a segregação interna da área, favorecendo a integração entre a encosta e o entorno, como no caso das Ruas do Julião e Pilar, entre o Taboão e o Largo da Igreja. O nivelamento em superfície contínua, que não prioriza o trânsito veicular, associado a estratégias de pacificação do trânsito, privilegia o convívio social. A adoção desse recurso deve ser compatível com o desejo dos moradores.

Também no Pilar, ruas de pedestres foram propostas para as ruas internas do quarteirão entre o Taboão e a Associação Comercial, articuladas com a Ladeira e Elevador do Taboão, Associação Comercial e novo equipamento cultural proposto.

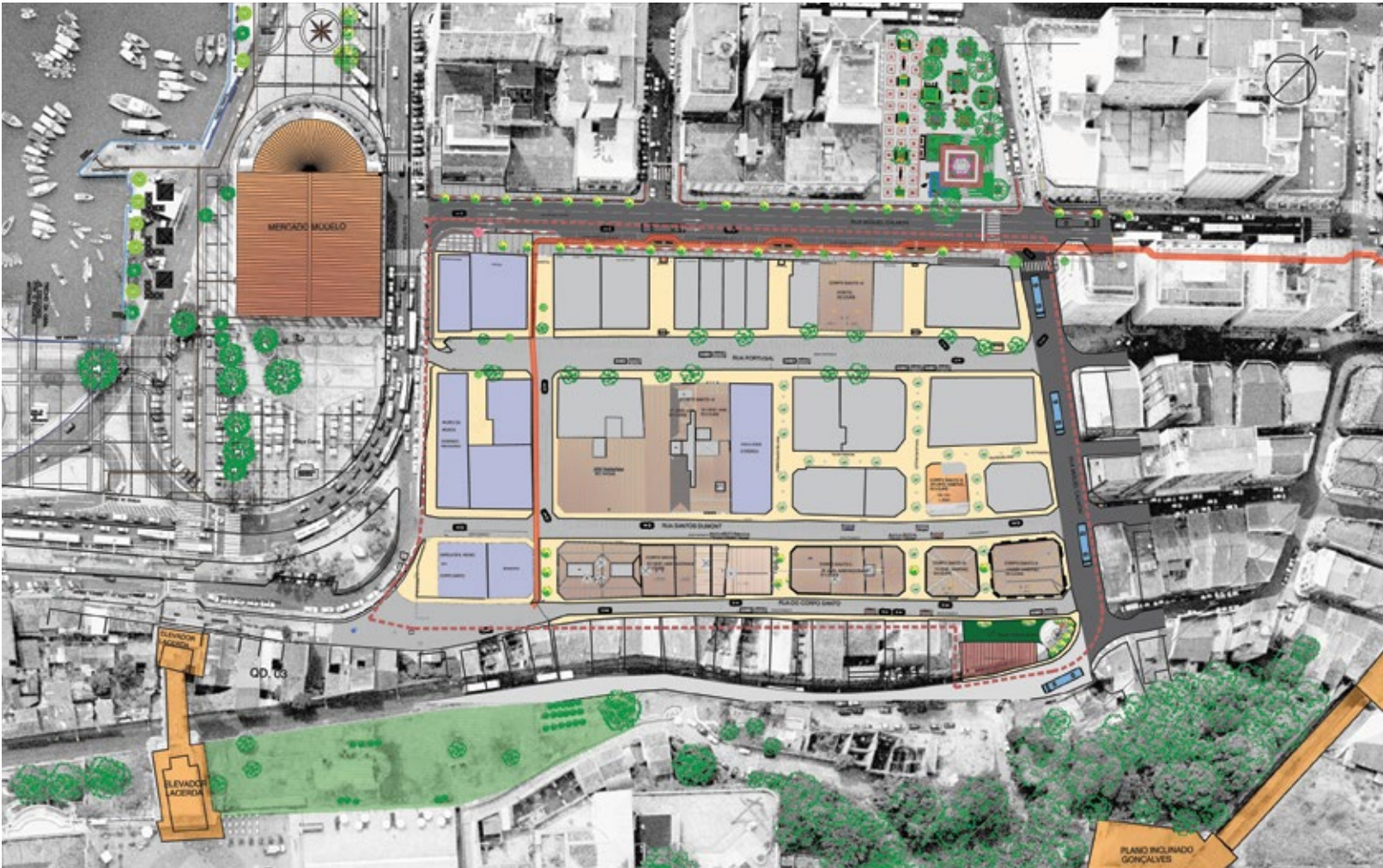
Os resultados alcançados para as três áreas, em termos quantitativos, estão descritos na tabela a seguir.

Tabela 1 - Resultados alcançados

	Corpo Santo	Gonçalves	Pilar	Total
Prédios estudados	34	62	35	131
Habitações	349	287	231	867
Unidades Comerciais	88	114	31	233
Edificações de uso coletivo	-	2	2	4
Total	471	465	299	1.235

4.2. Corpo Santo

Proposta urbanística



Elaboração: Rita Moreno – FMLF



Exemplos de soluções arquitetônicas



PLANTA BAIXA - TÉRREO/LOJAS



PLANTA BAIXA - 1º PAV.



PLANTA BAIXA - PAV. TIPO



PAV. TÉRREO



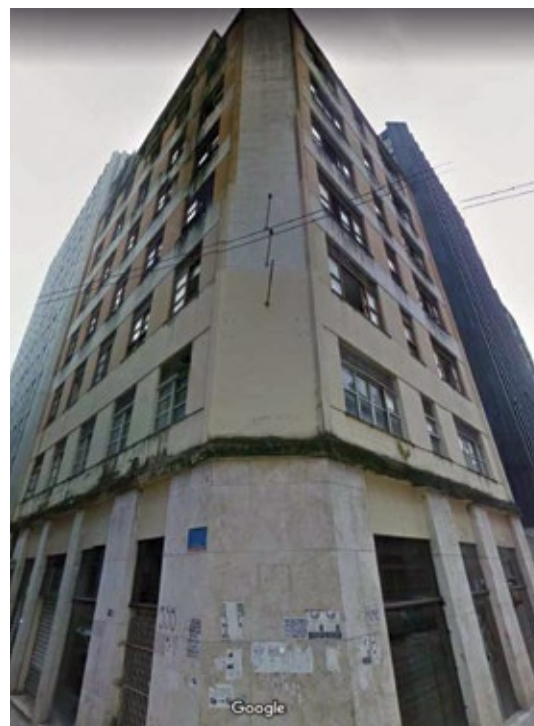
1º PAVIMENTO



PAV. TIPO (2º AO 6º)



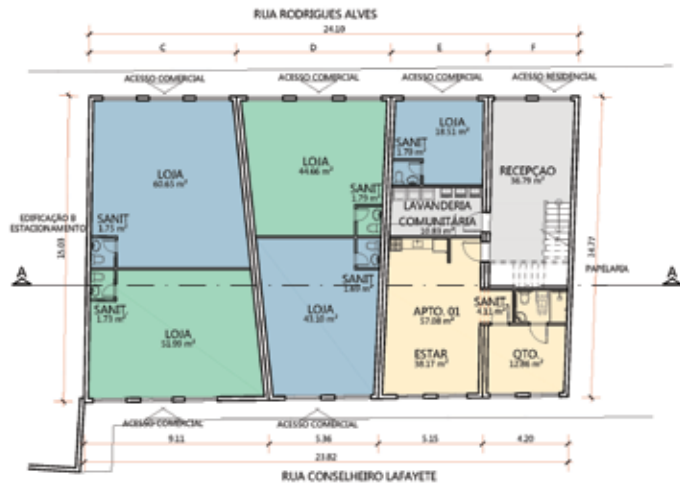
COBERTURA





Exemplos de soluções arquitetônicas e urbanísticas

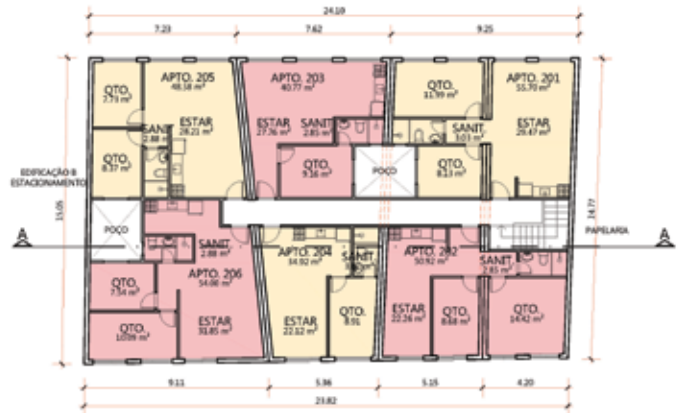




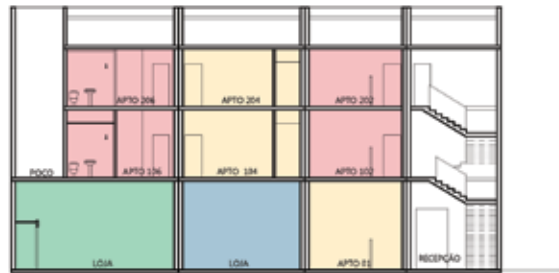
PAVIMENTO TÉRREO



PRIMEIRO PAVIMENTO



SEGUNDO PAVIMENTO



SEÇÃO ESQUEMÁTICA

ZONEAMENTO - ZCM-e CA		
GRUPO DE USO - MISTO		
CAM - 4		
IO MÁXIMO - 1		
IP MÍNIMO - 0,2		
EDIFICAÇÕES	ÁREA OCUPADA	ÁREA CONSTRUÍDA
EDIFICAÇÃO C	122,55 m²	367,65 m²
EDIFICAÇÃO D	96,79 m²	290,37 m²
EDIFICAÇÃO E	73,59 m²	220,77 m²
EDIFICAÇÃO F	64,14 m²	192,42 m²
ÁREA REMEMBRADA	357,07 m²	1071,21 m²
CONJUNTO 01	ÁREA ÚTIL TOTAL	
ÁREA RESIDENCIAL	621,65 m²	
ÁREA COMERCIAL	210,72 m²	
	832,37 m²	





4.4. Pilar

Proposta urbanística



Elaboração: Joaquim Gonçalves

LEGENDA:

- | | |
|--|--|
| EDIFICAÇÕES RELEVANTES NA REGIÃO | POLIGONAL DO PROJETO |
| EDIFICAÇÕES FORA DO ESCOPO, PAVIMENTAÇÃO EM PARELELO EXISTENTE A SER MANTIDA E CALÇADAS A SEREM MANTIDAS | 1 NOVO ACESSO CAMINHO NOVO-RUA DO JULIÃO, ESCADARIA, PRAÇA |
| EDIFICAÇÕES DENTRO DO ESCOPO | 2 FACHADA REMANESCENTE A SER PRESERVADA |
| EDIFÍCIOS PROPOSTOS PARA REMEMBRAMENTO | 3 RESGATE DA FONTE |
| EDUCALAB | 4 ESTACIONAMENTO REGULARIZADO NA PARTE DIREITA DA RUA DO PILAR |
| PISO COMPARTILHADO EM BLOCOS DE CONCRETO INTERTRAVADO COR NATURAL | 5 ALARGAMENTO CALÇADA LATERAL ESQUERDA |
| PISO COMPARTILHADO EM BLOCOS DE CONCRETO INTERTRAVADO COR VERMELHA | 6 ALARGAMENTO CALÇADA DA CONTENÇÃO DE PEDRA |
| CALÇADA EM CONCRETO LAVADO NATURAL | 7 ESPAÇOS DE CONVIVÊNCIA, COM CIRCULAÇÃO VERTICAL E VAGAS DE GARAGEM |
| CALÇADA EM CONCRETO LAVADO VERMELHO | 8 ÁREA PARA COLETA DE LIXO COM CONTÊINERES SEMI-ENTERRADOS E ÁREA DE CONVIVÊNCIA |
| PARKLET | 9 VIAS COMPARTILHADAS |
| ESTACIONAMENTOS | 10 ALARGAMENTO DAS CALÇADAS |
| VISUAIS EXISTENTES | |
| NOVAS VISUAIS | |

Polo Cultural Pilar

Entre a Associação Comercial e o Elevador do Taboão, a Rua Conde D'Eu e a Rua Francisco Camerino, há várias edificações em estado precário ou ruínas, como o antigo prédio Os Pithons e prédios vizinhos que, recuperados mediante um novo desenho arquitetônico, podem abrigar um grande equipamento de formação educacional e cultural. Calçadões e áreas de lazer complementam o espaço.

Prédios indicados para o equipamento educacional.

Fotografia:
Matheus Morbeck, 2019



Perspectiva da proposta.

Fotografia:
Matheus Morbeck, 2019





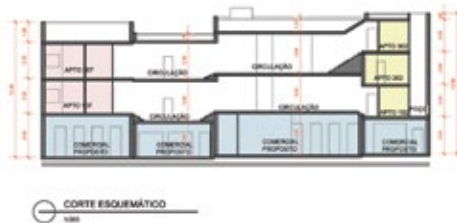
Soluções arquitetônicas



Vista dos prédios do conjunto 3. Fonte: FMLF

Proposta para o remembramento. Fonte: FMLF

Quadra 235
Edifícios L008 a L011



Quadra 220
Edifício L013



Quadra 208
Edifícios L029 a L034



4.5. Pesquisa de interesse de funcionários públicos municipais em residir no Comércio

Como parte integrante dos estudos de viabilidade que compõem o programa de estímulo à moradia na região do Comércio, foi aplicada pesquisa quantitativa dirigida aos funcionários públicos municipais, visando obter sua visão sobre a área e seu interesse em nela residir caso seja ofertado um programa de financiamento habitacional. A pesquisa visou conhecer o perfil do público-alvo e subsidiar a proposta habitacional nos aspectos de localização, tipos de unidades de interesse (área, número e distribuição dos cômodos, oferta de garagem no imóvel), infraestrutura de serviços e lazer, proximidade com o local de trabalho, preços e condições de pagamento e, finalmente, interesse pela aquisição de uma unidade habitacional.

Foram aplicados 290 questionários em entrevistas presenciais, feitas nos locais de trabalho, entre 30 de setembro e 7 de novembro de 2019. O universo contemplou servidores com renda mensal familiar entre dois e quatro mil reais, com interesse em compra de imóveis residenciais. A amostra estudada apresentou predominância de funcionários concursados (96%), com escolaridade de nível médio (47%) e superior (40%). 62% apresentaram renda entre três e quatro mil reais e 57% afirmaram viver em imóveis próprios. Quanto ao número de residentes permanentes no atual domicílio do entrevistado, 68% tem até três pessoas.

Quando perguntados sobre as razões de preferência pelo bairro mais desejado para morar, a presença de comércio, serviços, escolas e facilidade de transporte são as principais motivações. O Comércio, isoladamente, é apontado por 10% como o mais desejado, por 19% como o segundo e por 15% como o terceiro mais desejado; 8% apontam o Comércio como indesejado. Entre as percepções espontâneas, 46% percebem o bairro como de comércio variado, turismo, centro financeiro e com boa oferta de transporte, mas é também considerável o número de respondentes (32%) que associa a região à insegurança, ruas desertas e perigosas, muitos mendigos e drogados. Casarões antigos e ruínas são mencionados como fatores negativos por 13%, ao mesmo tempo que a condição de centro histórico, "lugar onde a cidade nasceu", é avaliada positivamente por 12%.

Quando analisado o empreendimento específico, cujo estudo arquitetônico, preços e condições de pagamento foram apresentados aos respondentes, a possibilidade de compra cresceu para 84%, tendo como motivação a boa localização, a proximidade do trabalho e o projeto propriamente dito, considerado como bom para morar. Quando apresentados aos valores do imóvel e das prestações, 82% dos que se mostraram interessados apontaram interesse pela compra do apartamento de dois quartos e 9% pelo de um quarto. Como motivações de compra, a proximidade do trabalho é apontada como fator mais interessante por 74% e a forma de pagamento por 51%. No entanto, permanecem como fatores negativos a ausência de garagem no imóvel (72%) e a falta de lazer no condomínio (51%).

A pesquisa ensejou aprimoramentos na solução arquitetônica e deu suporte aos estudos de viabilidade econômica apresentados adiante.

4.6. Estudo de viabilidade técnica e econômica, modelagem institucional e de negócios-piloto – Área 1 – Corpo Santo

No âmbito do Projeto de Cooperação com a UNESCO, os consultores Jorge Arraes e Alberto Silva desenvolveram estudo preliminar sobre a viabilidade dos empreendimentos imobiliários para a área do Corpo Santo, no Bairro do Comércio. A premissa fornecida pela PMS foi a da utilização de 17 imóveis existentes da área selecionada, que seriam previamente desapropriados pelo município e aportados para o empreendimento desocupados e desembaraçados. Com base nos estudos arquitetônicos, estes imóveis permitem a produção de 233 unidades residenciais, de diferentes tipologias, e mais 37 lojas comerciais. Adotou-se também, como premissa, a destinação das unidades residenciais a funcionários municipais enquadráveis na Faixa 2 do Minha Casa Minha Vida (MCMV), o que viabilizaria o desconto de prestações na folha de pagamento, com possibilidade de parceria do fundo de previdência dos funcionários no empreendimento. A Prefeitura se encarregaria também de investimentos em requalificação urbana na área de localização dos imóveis.

A consultoria estudou alternativas que permitam o menor aporte possível por parte da PMS, de forma a viabilizar a replicação do empreendimento, incluindo a aquisição total ou parcial dos espaços comerciais ou outras formas

Tabela 2 – Distribuição das unidades por tipologias

TIPOLOGIAS RESIDENCIAIS	
Estúdio	7
1 quarto	95
2 quartos	121
Total	223
Tipologias comerciais	37

Os estudos também possibilitaram estimar os custos de construção, de desapropriação e o valor geral de venda (VGV) para todos os imóveis.

A partir destes dados, foram estudados quatro modelos de operacionalização do empreendimento, como descritos sucintamente na tabela a seguir.



Tabela 3 – Alternativas de modelos de financiamento e gestão

Modelo A Fundo de previdência	Modelo B Fundo de previdência +FII	Modelo C Prefeitura	Modelo D Parceria público-privada (PPP)
Prefeitura aporta terrenos no fundo de previdência	Prefeitura aporta terrenos no fundo de previdência	Prefeitura licita terrenos para produção e comercialização de unidades residenciais e comerciais	Prefeitura promove licitação na modalidade
Fundo de previdência estabelece operação com incorporadora e/ou IF ² para produção e comercialização de unidades residenciais e comerciais	Fundo de previdência cria FII ¹		
	FII estabelece SPE ³ com incorporadora e/ou IF para produção e comercialização dos imóveis	Vencedor da licitação produz unidades de HIS ⁴ e vende aos funcionários da prefeitura nas condições do Faixa 2 do MCMV ⁵	
Incorporadora e/ou IF contrata a produção e vende as unidades de HIS para funcionários da Faixa 2 do MCMV	SPE vende as unidades de HIS aos funcionários da prefeitura nas condições do Faixa 2 do MCMV		Privado produz unidades HIS e vende para funcionários nas condições da Faixa 2 MCMV
Fundo oferece imóveis em garantia	Fundo oferece imóveis em garantia	Prefeitura oferece imóveis em garantia	Prefeitura oferece imóveis em garantia
Prefeitura oferece demanda e desconto em folha	Prefeitura oferece demanda e desconto em folha	Prefeitura oferece demanda e desconto em folha	Prefeitura oferece demanda e desconto em folha
Fundo fica com os espaços comerciais para renda, combinado com plano de ocupação do Centro Antigo	SPE fica com os espaços comerciais para renda, combinado com plano de ocupação do Centro Antigo	Prefeitura fica com espaços comerciais para renda, combinado com plano de ocupação do Centro Antigo	Privado explora os espaços comerciais (renda) e administra os prédios pelo período da concessão, que devem ser ocupados conforme plano de ocupação do Centro Antigo

Legenda: 1 - IF - Instituição Financeira; 2 - FII - Fundo de Investimento Imobiliário; 3 - SPE – Sociedade de Propósito Específico; 4 - HIS - Habitação de Interesse Social; 5 - MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

Consideradas estas premissas, foram concebidos cinco cenários de implantação, mesclando as variáveis de prazo, a possibilidade de aportes de Prefeitura como subsídio durante as obras e a possibilidade de pagamento de entrada pelos mutuários durante as obras. Ao final, o conjunto das variáveis permite calcular o custo de implantação em relação ao valor dos empreendimentos em cada modelo.

Para confirmar a viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos, é necessário validar as premissas apresentadas para os projetos, custos de construção e valores de venda. Na estruturação definitiva de todos os modelos, deve ser considerada a captura de parte do valor do empreendimento pela PMS por meio de aquisição total ou parcial dos espaços comerciais ou outras formas de contrapartida.

Síntese

Modelo A - Fundo de Previdência

- Adequado para a Etapa Corpo Santo em função dos menores custos e prazo de implantação;
- Pode diminuir os aportes da PMS;
- No entanto, embora possa ser replicado, demandaria a reprodução de todo o processo. Pode ser utilizado como estratégia de transição para o Modelo B.

Modelo B – Fundo de Previdência + FII

- O mais adequado para o programa de revitalização do Centro Antigo de Salvador;
- Embora com prazos iniciais de implantação mais longos e custos maiores, representa modelo com maior estabilidade e flexibilidade no longo prazo;
- Também pode diminuir os aportes da PMS ao longo do programa.

Modelo C - PMS

- Opção caso surjam obstáculos para o modelo fundo de previdência + FII. Neste modelo a PMS assume ou antecipa os custos de implantação. Pode ser utilizado como estratégia de transição para o Modelo B.

Modelo D - PPP

- Opção de longo prazo. Implica considerar imóveis para renda e alguma prestação de serviço. Seu prazo de implantação pode estar subestimado devido ao seu caráter complexo e inovador para os setores público e privado;
- Neste modelo a PMS assume ou antecipa os custos de implantação.

4.7. Fundo de Investimento Imobiliário do Centro Antigo de Salvador

Foi desenvolvido pela empresa Elemental – Desenvolvimento Imobiliário e PPP um estudo de viabilidade jurídica da constituição de um FII cujo objetivo seria o de viabilizar a implantação dos empreendimentos imobiliários apresentados neste capítulo, assim como o de outros que venham a ocorrer. O estudo incluiu uma minuta de regulamento, bem como sugestões de alterações na legislação municipal e informações relativas à legislação tributária aplicável ao FII.

A possibilidade de o poder público adotar o instrumento do FII para gerir ou alienar seus imóveis vem sendo objeto de várias experiências no Brasil. Citam-se a nota técnica da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo e o parecer da Procuradoria-Geral do Estado da Bahia e da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo que permitem afirmar que inexistem óbices jurídicos para que um ente público constitua um FII por meio da contratação de entidade (o administrador) que satisfaça as condições estabelecidas na regulamentação aplicável, tal qual já ocorre nos FIIs registrados no município do Rio de Janeiro (Caixa Fundo de Investimento

Imobiliário Porto Maravilha e Fundo de Investimento Imobiliário da Região do Porto) e no estado de São Paulo (Fundo de Investimento Imobiliário do Estado de São Paulo).

O objetivo de um FII é explorar ativos imobiliários, ou seja, captar recursos para aplicação em negócios imobiliários, através de locações, vendas e demais atividades correlatas, sendo regulado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

A otimização e atribuição de finalidade aos imóveis municipais, proteção, preservação e recuperação do patrimônio histórico, bem como a criação das condições necessárias à adequada distribuição espacial da população e das atividades socioeconômicas e culturais, são objetivos expressos da Lei Orgânica Municipal de Salvador. A desapropriação de imóveis para aporta-los ao FII visa ao interesse público de proteção e desenvolvimento da região do Centro Antigo, permitindo sua ocupação permanente por empreendimentos comerciais e residenciais. Com isso, seria atingida a finalidade pública buscada, qual seja, a renovação de áreas e prédios degradados, abandonados e em ruínas, em benefício da população, do turismo e da proteção de patrimônio cultural da cidade.

O FII deve ser constituído por um administrador, que poderá ser um banco comercial, banco múltiplo com carteira de investimento ou carteira de crédito imobiliário, banco de investimento, sociedade corretora ou sociedade distribuidora de valores mobiliários, sociedade de crédito imobiliário, caixas econômicas e companhias hipotecárias. A administração consiste em prestar um conjunto de serviços necessários ao funcionamento e à operação do fundo, diretamente pelo administrador ou por terceiros por ele contratados. A utilização de um FII pode trazer para a gestão do patrimônio imobiliário municipal a *expertise* desejada, com a obtenção de oportunidades e negócios antes não possíveis, em especial face da tradicional venda de imóveis por meio de leilões. O administrador contratado deverá estruturar o fundo em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo município de Salvador. No caso em tela, para dar maior abrangência e permitir até mesmo que particulares possam aportar imóveis ao FII, dando maior sinergia ao projeto do Centro Antigo, a consultoria propôs que o fundo seja destinado ao público em geral e, portanto, sujeito ao prévio registro na CVM.

A integralização de cotas pode ocorrer por meio de bens imóveis, que passarão a integrar a propriedade do fundo, recebendo o cotista, em troca, cotas de valor equivalente, o que mais se aproxima de uma permuta do que de uma alienação. Os imóveis pertencentes ao poder público somente podem ser aportados em um FII quando desafetados e mediante autorização legislativa.

O FII possui também vantagens tributárias, mediante condições. É isento de impostos, inclusive Imposto de Renda, que somente incide sobre as receitas financeiras obtidas com as aplicações do saldo de caixa do FII (compensáveis quando da distribuição), na distribuição de rendimentos ao quotista e no ganho de capital que este porventura obtiver na alienação de cotas.



NORMAS DE PRESERVAÇÃO: ESTUDOS E PROPOSTAS PARA ÁREAS SELECIONADAS DA APCP DO CENTRO ANTIGO

1. Introdução

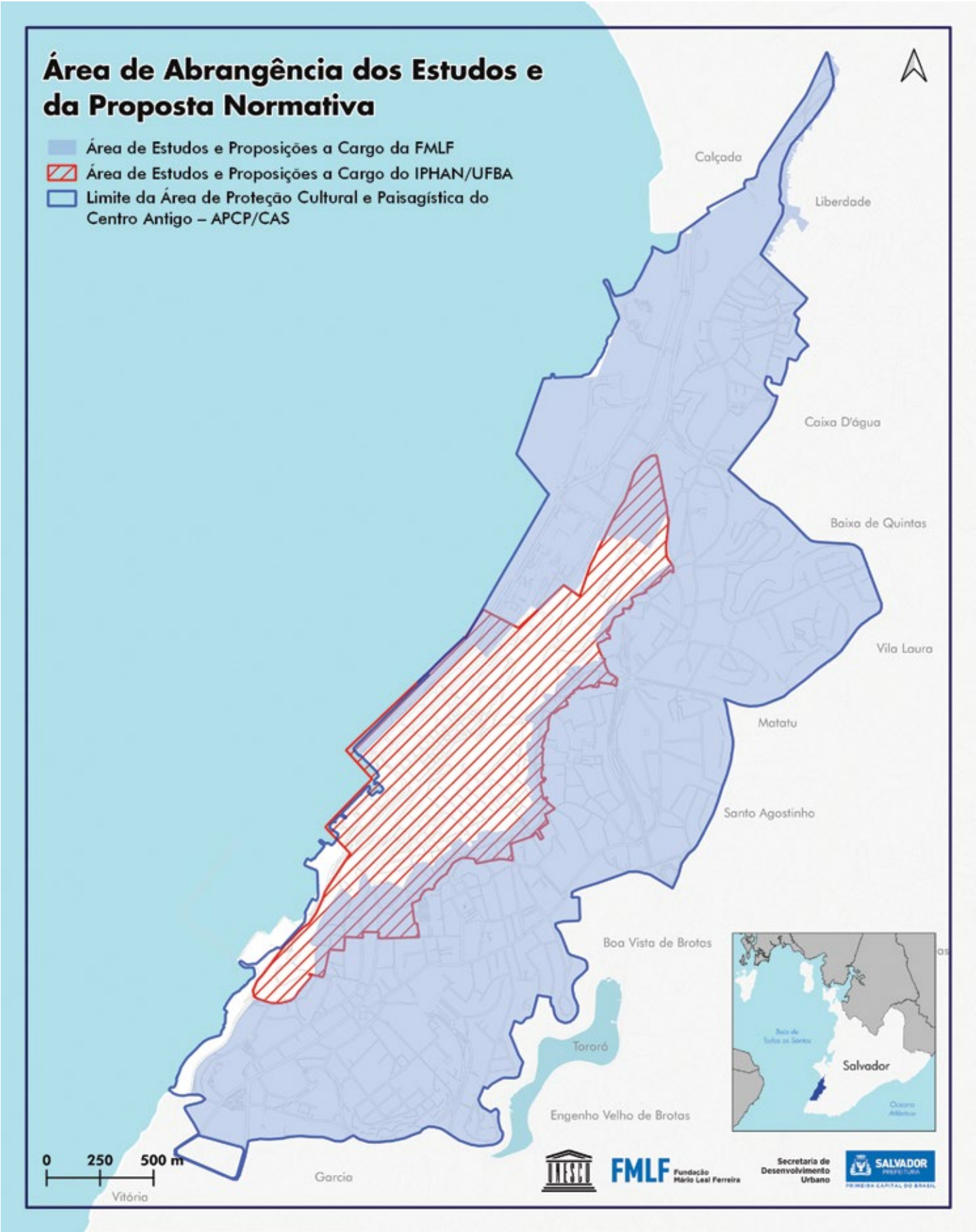
São apresentados, a seguir, os resultados dos estudos e as propostas de critérios de intervenção para parte da APCP do Centro Antigo de Salvador, desenvolvidos no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica entre a UNESCO e a FMLF. Como visto, a área de estudo (Mapa 1) não contempla o Centro Histórico, Santo Antônio e Comércio, tombados pelo IPHAN, conforme divisão de responsabilidades definida, por meio de acordo feito em 2017, entre o instituto, a PMS e o IPAC. Até o final de 2022, esses estudos e propostas encontravam-se em análise pelos órgãos de preservação, e sua aplicação, no todo ou em parte, dependerá dessa análise e das discussões públicas que serão iniciadas a partir de sua divulgação. Esta publicação visa registrar o trabalho desenvolvido, na expectativa de vê-lo analisado, complementado e revisto, preservando um esforço raramente empreendido na produção de normas, cuja ausência tem se mostrado danosa à gestão do patrimônio da cidade.

Há, no Brasil, poucas experiências de produção de normas de preservação do patrimônio urbano, uma vez que a tradição se concentra na análise das intervenções caso a caso, como tem ocorrido em Salvador ao longo dos mais de 80 anos que se sucederam aos primeiros tombamentos federais em 1938. A participação do ente municipal como ator relevante na definição dos critérios de preservação das áreas tombadas é ainda mais rara. Além de suas responsabilidades constitucionais de regulação urbana, o município deve contribuir com um olhar sobre as variáveis histórico-estéticas que seja capaz de reconhecer, ao mesmo tempo, a diversidade, as dinâmicas, os conflitos e as potencialidades desses sítios. A regulação deverá favorecer o pleno exercício das funções da cidade nas áreas urbanas protegidas, reconhecendo tanto seus valores materiais e imateriais quanto a relação dos usuários e moradores com o espaço.

2. Referências metodológicas

Conceber uma metodologia que conduza aos critérios e normas de intervenção no patrimônio construído na área em foco apresenta grandes desafios. De início, depara-se com a pouca sistematização de estudos dessa natureza no campo da preservação, em que pesem, como visto, os mais de 30 anos de trabalho do ETELF e a longa tradição no trato das intervenções nos imóveis e espaços públicos da APCP do Centro Antigo. Somam-se a isso a extensão e a heterogeneidade tipológica e funcional da área em análise, que se mantém como centralidade metropolitana, retendo ainda grandes bairros residenciais ao lado de regiões em processo de esvaziamento populacional e funcional.

Cidade de S. Salvador. Bahia de Todos os Santos (2ª vista). Litografia sobre papel, autor desconhecido. 1858. Acervo: Instituto Moreira Salles



Mapa 1 – Área de abrangência dos estudos e da proposta normativa desenvolvidos por meio do Acordo FMLF/UNESCO

Percorrendo escalas de aproximação sucessiva, buscou-se, de início, compreender o papel da região na estrutura urbana de Salvador, por meio de um perfil geral de sua população residente, das condições de mobilidade e do uso do solo. Outro foco foi a Lei nº 3.289, de 1983, que, mesmo carente de regulamentação, é o único instrumento disponível que, partindo de uma leitura dos valores a serem preservados, estabelece zonas diferenciadas de preservação no interior da área, para as quais oferece diretrizes gerais. O estudo buscou apropriar-se da experiência de aplicação dessa lei, realizando exaustivo levantamento dos pareceres do ETELF, como visto no capítulo “Instrumentos de proteção do patrimônio e legislação urbanística no Centro Antigo”, na expectativa de depreender, das decisões tomadas, subsídios para as futuras normas. A atual LOUOS, mesmo consideradas suas limitações frente ao tombamento e às proteções da Lei nº 3.289, de 1983, também oferece subsídios ao indicar gabaritos, critérios de implantação e de uso do solo, passíveis de adoção ou não pela proposta normativa. Essas análises foram apresentadas em “Instrumentos de proteção do patrimônio e legislação urbanística no Centro Antigo” e “A gestão das transformações do patrimônio construído”

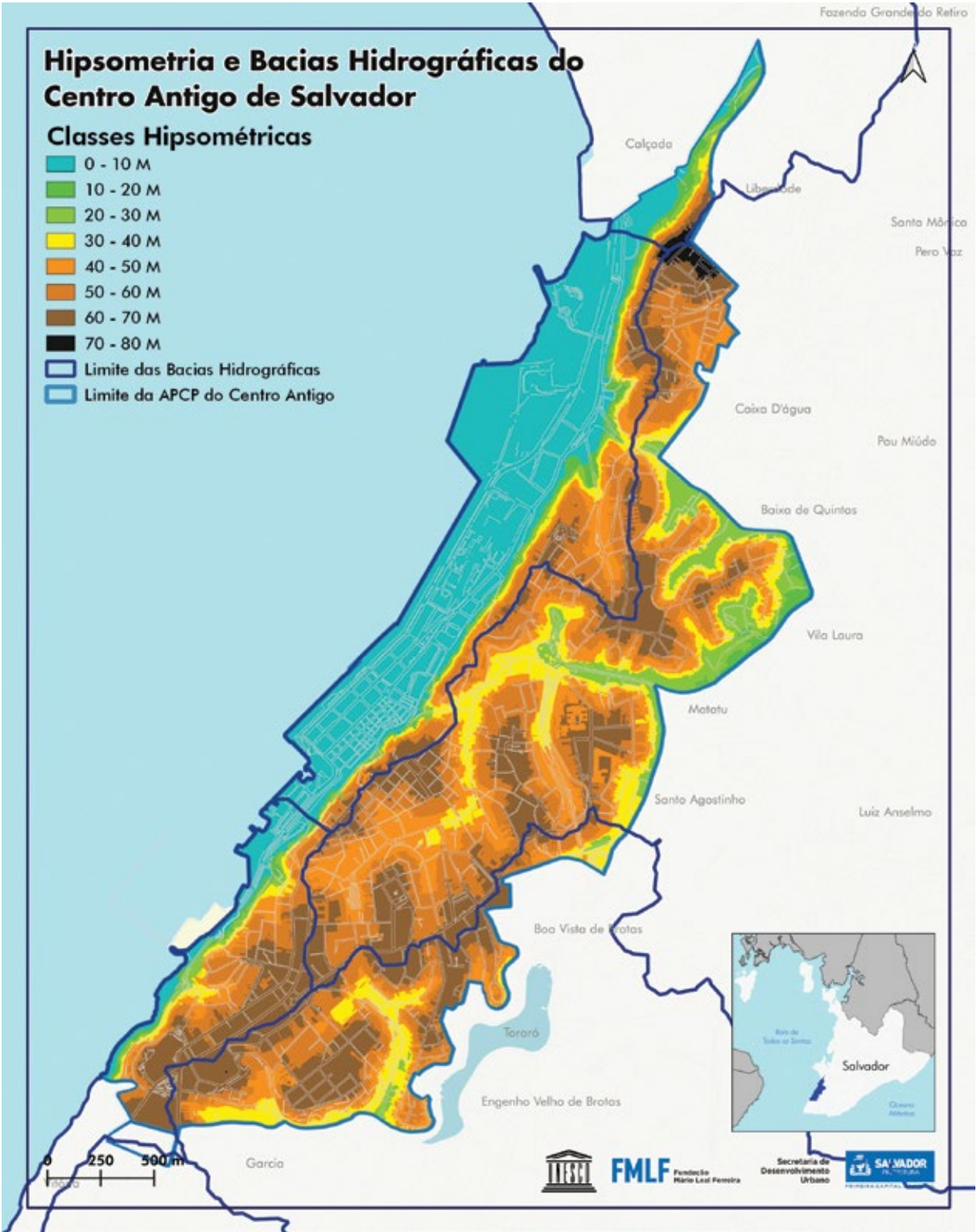
Ao se aproximarem de uma escala que permita propor critérios e normas sobre o patrimônio construído, os métodos de análise recaem sobre a caixa de ferramentas da morfologia urbana, com suas diferentes aplicações e escolas de pesquisa, e os resultados dessas análises, sobretudo descritivos, ainda requerem um longo percurso adicional até serem materializados em parâmetros de intervenção. Os estudos de morfologia urbana têm ampla aplicabilidade à preservação do patrimônio e dos tecidos urbanos por buscarem identificar a expressividade histórica da paisagem refletida nas permanências de vários períodos, ou seja, na acumulação das formas ao longo do tempo. Tendo em vista as dimensões e a diversidade da área de estudo, foram buscados, segundo as principais escolas de estudos morfológicos, os subsídios de aplicação mais imediata aos objetivos da produção de normas. A chamada escola inglesa, de Michael Robert Günter Conzen, que investiga a relação entre o meio geográfico e os processos históricos de formação da paisagem urbana, orienta a identificação das permanências, transformações e substituições das formas e dos arranjos físicos ao longo do tempo. A escola italiana, de Saverio Muratori, subsidia especialmente a compreensão de uma cultura edilícia local, propondo identificar, nos tipos encontrados, os principais elementos de continuidade para planejar novas edificações ou interferir nas existentes.

3. O sítio

O mapa hipsométrico a seguir (Mapa 2) representa graficamente as variações de altitude da área, utilizando uma escala de cores, que possibilita compreender melhor o relevo. A APCP do Centro Antigo tem topografia acidentada, constituída de sucessivas colinas e vales, pertencentes a duas bacias hidrográficas e três bacias de drenagem. A delimitação das bacias, representada sobre o mapa hipsométrico, assim como a nomenclatura e as divisões dos bairros pertencentes a cada uma delas, foi obtida do estudo *O caminho das águas em Salvador: bacias hidrográficas, bairros e fontes*, de 2010. Registra-se que um mesmo bairro pode estar em mais de uma bacia e que as bacias citadas podem conter bairros além dos localizados na APCP do Centro Antigo.

A bacia hidrográfica é definida como a área de drenagem a montante de um curso d'água do qual aquela área é tributária, limitada por um divisor de águas que a separa das bacias adjacentes. As águas superficiais, originárias de qualquer ponto da área delimitada pelo divisor, saem da bacia passando pelo ponto mais baixo do divisor, por onde passa também o rio principal da bacia. As bacias de drenagem natural são aquelas em que a captação das águas de chuva, por meio da rede de drenagem pluvial implantada em consonância com o tecido urbano, é lançada diretamente no mar.

Mapa 2 – Hipsometria e bacias hidrográficas do Centro Antigo de Salvador



4. A espacialização do processo de ocupação

A descrição do processo de ocupação da área em análise não tem a pretensão de oferecer um histórico abrangente da sua formação, mas, sim, uma visualização da evolução espacial e morfológica que sirva de subsídio à proposta normativa. Baseia-se exclusivamente em informações secundárias e na cartografia histórica disponível, mencionada para cada período estudado. Para maior fluidez da narrativa, e considerando o grande volume de fontes pesquisadas, foram mencionadas no texto apenas as fontes cujos dados auxiliaram diretamente na espacialização das informações, ficando a bibliografia geral para apresentação no final da publicação.

4.1. Séculos XVII e XVIII

Em 1549, doze anos após a fundação do Arraial do Pereira, na atual região da Barra, começou a ser implantada, em sítio mais protegido, uma cidade fortificada e planejada para ser a capital do 1º Governo-Geral do Brasil. São Salvador da Bahia de Todos os Santos permaneceu como sede da administração colonial até 1763, quando a capital foi transferida para o Rio de Janeiro. O núcleo-matriz – composto por uma estreita faixa de terras no nível do mar, seguida por uma escarpa íngreme e uma área elevada onde se implantaram as ruas da nova cidade, a administração e as primeiras moradias – não é objeto deste estudo, mas dele partem os vetores de origem da ocupação da área de interesse. Esses vetores se desenham em associação às posições do conjunto defensivo, conventos e igrejas, em torno dos quais o casario foi implantado e as ruas foram se formando.

A cartografia histórica não é de comparação imediata com o atual arruamento, limitando-se, nas etapas mais remotas, ao traçado planejado do núcleo original e, além dele, aos monumentos isolados e caminhos.



*S. Salvador Baya de Todos os Santos. Gravura de Claes Jansz Visscher e Hessel Gerritsz. c. 1624. In Reis, Nestor Goulart. *Imagens de vilas e cidades do Brasil colonial*, 2000*



Planta da Cidade da Bahia, 1715,
Jean Massé

Detalhe mostra as portas de São Bento e o início da ocupação na direção sul do núcleo original. *Desenho das fortificações*, c. 1638, pertencente ao Algemeen Rijksarchief. In Reis, Nestor Goulart. *Imagens de vilas e cidades do Brasil colonial*, 2000



O registro de mais clara visualização da configuração setecentista é a *Planta da Cidade da Bahia* tal qual a elevou no tempo do Vice-Reinado do Marquez de Angeja D. Pedro de Noronha, feita em 1715 pelo engenheiro brigadeiro Jean Massé. Essa planta foi publicada em 1801 pelo professor português Luís dos Santos Vilhena, contendo datas e legendas, algumas comentadas adiante.

As datas associadas aos monumentos e lugares são indicações aproximadas do momento de sua implantação ou início do funcionamento e foram obtidas, em sua maioria, da pesquisa de Pedro de Almeida Vasconcelos publicada no livro *Salvador: transformações e permanências (1549-1999)*, que tem a particularidade de fazer menção sistemática às intervenções construtivas, viárias e de infraestrutura associadas às respectivas datas.

A dinâmica de ocupação pode ser compreendida a partir de três vetores.

O primeiro vetor é aquele que se inicia onde a planta de Massé indica as Portas de São Bento (junto à atual Praça Castro Alves), prosseguindo na direção sul, onde o Forte de São Pedro (1627) era o ponto extremo da ocupação, elemento de ligação entre o Arraial de São Pedro Velho Extramuros e a Vila do Pereira, origem do Distrito da Vitória. Além do forte, o conjunto defensivo está representado por trincheiras na Lapa, Piedade e Cabeça, pela Casa da Pólvora dos Aflitos (1639), pela Bateria de São Paulo da Gamboa (1714) e pelo Dique do Tororó (1720), uma ampliação do Dique da Cidade Alta, também projetado por Jean Massé em 1714.

A Capela de São Pedro Velho Extramuros (de 1554, demolida em 1723), a Igreja de São Pedro (erguida em 1730, em substituição à primeira capela, demolida em 1913 e construída na atual Praça da Piedade em 1916), a Igreja e Mosteiro de São Bento (de 1584, reformulado após 1630), a Igreja de Nossa Senhora da Piedade (1686), a Igreja e Convento de Nossa Senhora da Lapa (1734), a Igreja dos Aflitos (1735), a Igreja e Convento de Nossa Senhora das Mercês (1735) compõem o conjunto religioso.

Na legenda, feita em 1801, da planta de Massé, Vilhena menciona os bairros em torno do Mosteiro de São Bento, a freguesia e bairro de São Pedro Velho, assim como os bairros da Piedade, São Raimundo e Mercês, com a descrição: “onde hoje se acham muitas ruas”. A urbanização da Praça da Piedade, em 1766, antecede o crescimento em direção aos Barris.

No vetor intermediário, formam-se três núcleos – Saúde, Desterro e Palma –, aonde se chegava pela cota superior, vindo de São Bento, ou por passagens sobre o Rio das Tripas nos pontos correspondentes à Rua do Alvo e Rua da Poeira, à Ladeira da Fonte do Desterro e à Ladeira da Palma. Os monumentos religiosos que referenciam o início da ocupação são a Igreja da Palma (1660), seguida do Convento de Nossa Senhora do Desterro (1677), Igreja de Nossa Senhora da Saúde e Glória (1723), Igreja de Santo Antônio da Mouraria (1726), Igreja do Santíssimo Sacramento e Sant’Ana (1746) e Capela de Nossa Senhora de Guadalupe (1776, junto ao Rio das Tripas, demolida em 1858, quando da construção da Rua da Vala). A planta de Jean Massé indica a presença de pequenos núcleos em torno dos monumentos e um arruamento mais nítido da Saúde. Em 1786, a Saúde foi incluída no plano de pavimentação do engenheiro Manuel Rodrigues Teixeira, um indicativo da consolidação do bairro. Pelas cotas superiores, alcançava-se a Igreja de Nossa Senhora de Nazaré (1726), que Vilhena indica como “Campo de Nazareth onde já chega a povoação, vindo do Desterro”.



Igreja da Piedade. Litografia sobre fotografia de Victor Frond. 1858. Acervo: Instituto Moreira Salles



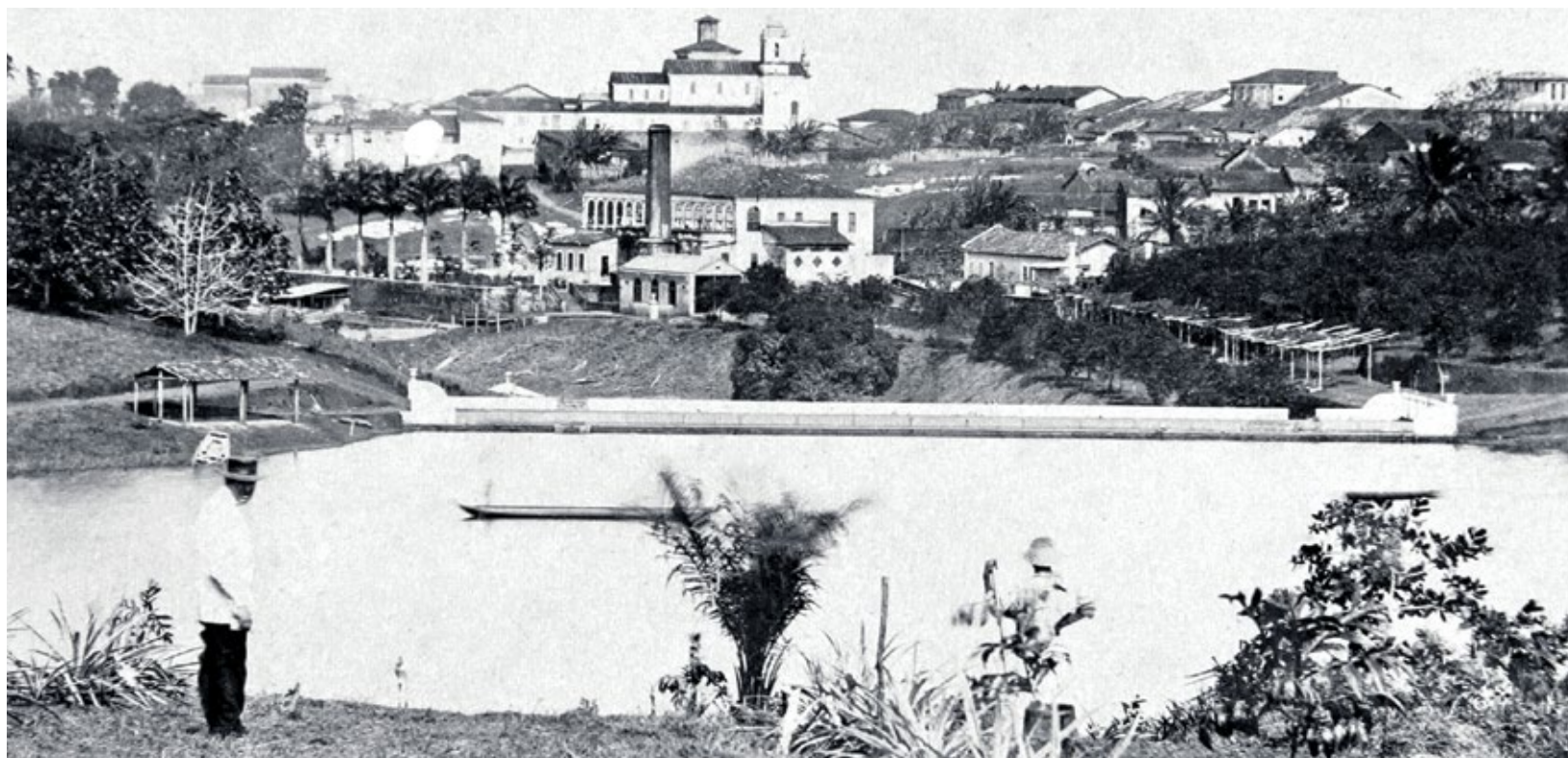
Igreja e Convento de Santa Clara do Desterro.
Imagem: Google Earth 2022

Igreja e Convento da Palma,
Fotografia: Hudson C. S. de Souza

Igreja de N. S. da Saúde e Gloria.
Fotografia: Paul R. Burley, 2018



Na direção norte, a extensão se deu a partir do Santo Antônio Além do Carmo, de onde se alcança o Forte do Barbalho (1638) e o Recolhimento da Soledade (1739), tendo, ao fundo, a Fonte do Queimado, manancial de abastecimento de água que estimulou a presença do próprio mosteiro e das primeiras moradias. Adiante da Soledade, localiza-se a Igreja da Lapinha e seu largo, de onde parte a Ladeira de São Francisco de Paula, descendo a encosta em direção ao mar. No seu ponto mais baixo, está a Igreja de São Francisco de Paula, uma construção do final do século XVIII, hoje parcialmente arruinada, com acesso pela Avenida Jequitaiá. A zona dos Currais Velhos, no Barbalho, era a saída para a Estrada das Boiadas, atual Estrada da Liberdade.



Os marcos dos três vetores da ocupação da cidade, da sua fundação até o século XVIII, percorrem toda a APCP do Centro Antigo. Quase a totalidade dos fortes, conventos e igrejas originários desse extenso período encontra-se preservada. Esse fato dá sustentação à delimitação dessa área de proteção como sendo representativa da formação original e demonstra sua relação funcional e paisagística com a nucleação-matriz.

Convento da Soledade, visto a partir do Lago do Queimado, c. 1880.
Fonte: Site Guia Geográfico. Salvador Antiga

4.2. Século XIX

As principais fontes cartográficas utilizadas para a descrição do período foram o *Mappa Topographica da Cidade de S. Salvador e seus subúrbios*, elaborado por Carlos Augusto Weyll, entre 1845 e 1846, e a *Planta da Cidade do São Salvador Capital do Estado Federado da Bahia*, organizada pelo engenheiro Adolpho Morales de Los Rios, datada de 1894. Há uma defasagem de cerca de 50 anos entre ambas, benéfica para a compreensão de importantes alterações viárias. Cada planta apresenta particularidades: na de Weyll, as ruas são definidas pela justaposição das projeções dos edifícios, dando uma ideia de consolidação dos bairros, e de sua legenda constam apenas praças e monumentos, sem denominação de ruas;

Mappa Topographica da Cidade de S. Salvador e seus subúrbios, elaborado por Carlos Augusto Weyll, entre 1845 e 1846



*Planta da Cidade do São Salvador
Capital do Estado Federado da Bahia,
organizada pelo engenheiro Adolpho
Morales de Los Rios, datada de 1894*



a de Morales de Los Rios, além de refletir as importantes modificações ocorridas na segunda metade do século XIX, tem a vantagem de apresentar os nomes de todas as ruas e travessas, ainda que o desenho pareça menos preciso.

Outra fonte disponível para grande parte da região estudada foi a pesquisa de Anna Amélia Vieira Nascimento intitulada *Dez freguesias da Cidade do Salvador: aspectos sociais e urbanos do século XIX*, que se baseia em relatórios de presidentes da província e nos censos de 1855 e 1872, com suas detalhadas listas nominativas, entre outras fontes. Essas listas apresentam a população distribuída pelos bairros, com nome das ruas, números das casas, tipo de construção e seu uso, nome dos moradores e sua condição social. Tais dados foram consolidados pela autora, que, quando pertinentes, apresentou estimativas de crescimento populacional segundo freguesias, além de descrições de tipologias construtivas, condições sociais dos moradores e usos do solo.

A principal marca da evolução urbana ao longo do século XIX, especialmente a partir de sua segunda metade, é a configuração de uma mancha contínua, onde já não mais se distinguia uma nítida separação do núcleo-matriz em relação à área de estudo. As antigas nucleações foram se articulando, e os elementos de defesa da cidade, ao perder sua função original, deram lugar a equipamentos públicos e educacionais. O principal indutor dessa nova configuração foi a cobertura do Rio das Tripas (Rua da Vala, atual José Joaquim Seabra), iniciada em 1851, que, de aparato defensivo, passou a funcionar como dispositivo de circulação e saneamento. Em 1871, seu papel articulador foi consolidado com a instalação dos trilhos dos bondes que atendiam ao trecho da Barroquinha a Sete Portas, seguindo-se conexão com a Cidade Baixa, Fonte Nova, Rua da Lapa e Soledade.



Outro fator de adensamento da mancha ocupada foram os serviços de abastecimento de água contratados da Companhia do Queimado, em 1852, que, em poucos anos, implantou a extensa rede de canalizações e um sistema de fontes públicas cujos remanescentes foram tombados pelo IPAC.

Baixa dos Sapateiros em 1902, em fotografia de Mercier, fotógrafo da Campagne du navire école Duguay-Trouin 1902 – 1903. Fonte: Site Guia Geográfico. Salvador Antiga

Referindo-se ao vetor central da ocupação, vê-se que a Rua da Vala, ainda indefinida na planta de Weyll, está registrada como traçado contínuo na planta de 1894. Em 1854, também simultaneamente às obras de canalização, foi construída a Ladeira da Independência, continuação da Rua do Gravatá, completando a ligação entre a atual Praça dos Veteranos e a Avenida Joana Angélica, terminando em frente ao Asilo dos Expostos, a Pupilera (1875). Os largos da Palma e do Desterro, assim como o bairro da Saúde, antes acessados por pontilhões ou por uma longa volta pela cota superior, articulam-se às demais regiões da cidade por meio da nova rua. Em 1871, no final da Rua da Vala, foi aberta a Rua do Aquidabã, ligando ao Santo Antônio. A Saúde foi se tornando opção de moradia para a elite econômica e intelectual da cidade, o que se reflete ainda hoje no casario relativamente preservado, com exemplares residenciais tombados pelo IPAC. O Asilo Santa Isabel (1848) recebeu os primeiros internos em 1860, e sua nova fachada e escadaria, concluídas em 1888, decorrem da urbanização da Rua da Vala. A Casa da Providência foi instalada em 1866.

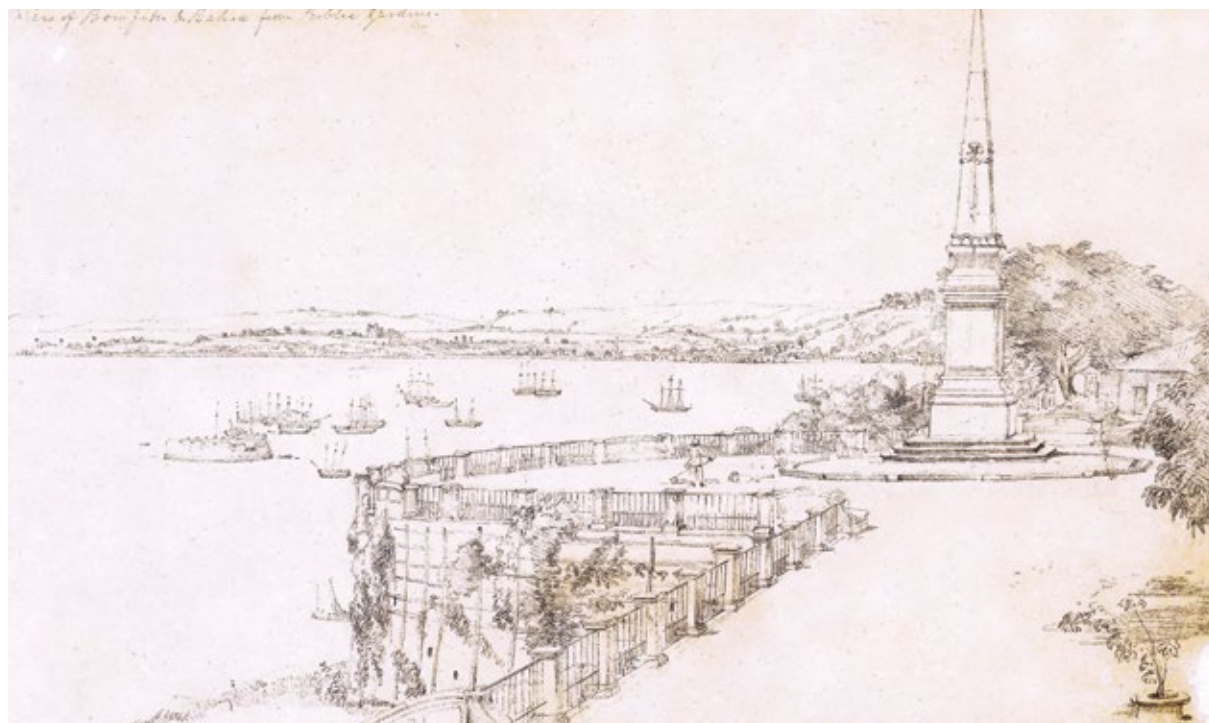


No centro da foto, Igreja de Santana e seu entorno, em 1934. A região mantém densidade e tipologia de ocupação semelhantes às da antiga freguesia, sobretudo nas ruas que se iniciam na Baixa do Sapateiro

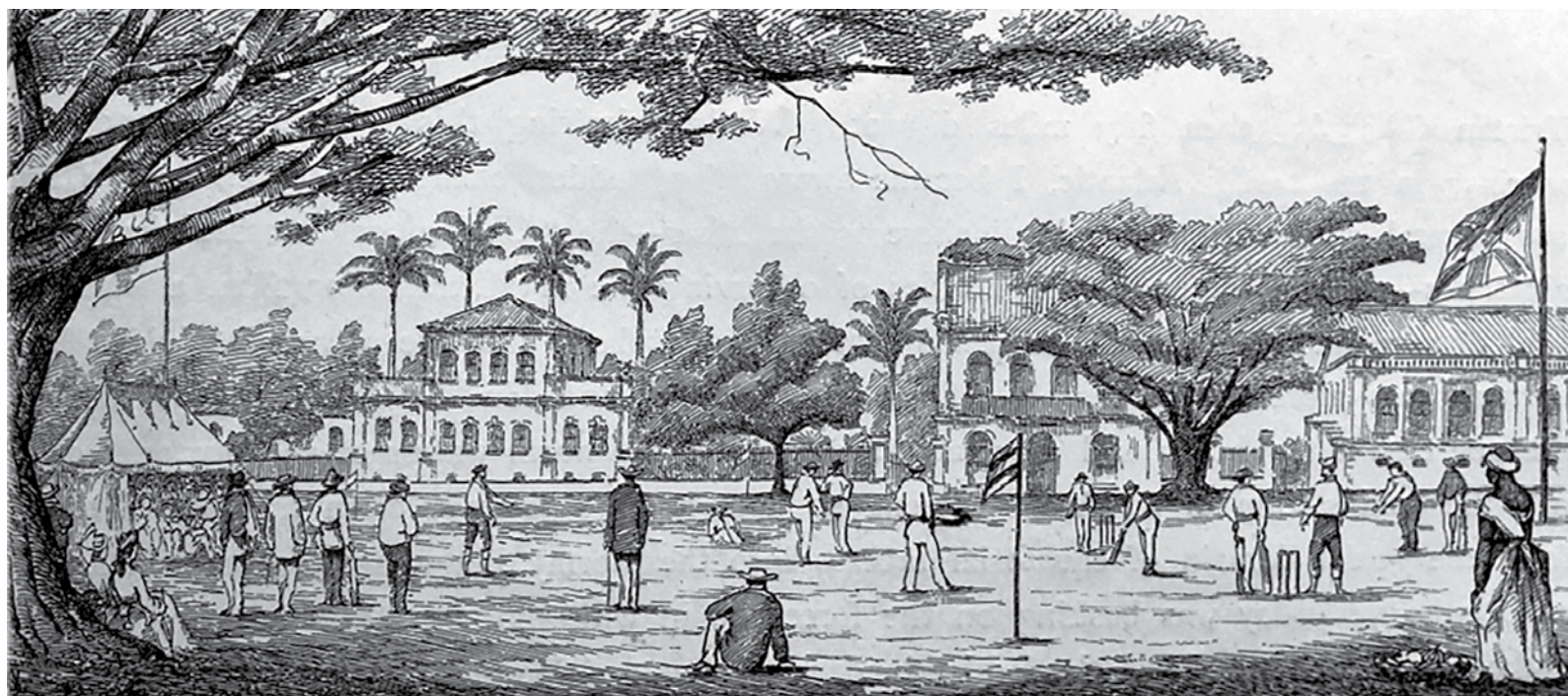
A pesquisa de Nascimento, por sua vez, descreve que a freguesia de Santana (incluindo os bairros da Palma e Santo Antônio da Mouraria) tinha população bastante numerosa, por contar com muitos edifícios, e que era de “mediana categoria”, ocupada por militares, comerciantes, oficiais mecânicos, pedreiros, carpinteiros e muitos profissionais ligados às artes, como músicos, atores, escultores, desenhistas e pintores.

Na porção ao sul, a urbanização foi influenciada pelo ideário progressista europeu, decorrente da vinda da Corte para o Brasil (1808) e do afluxo de imigrantes ingleses para o Distrito da Vitória (entre o Forte de São Pedro e o Rio Vermelho, indo além da área de estudo), trazendo preceitos de salubridade e contato com a natureza. Esses princípios se refletiram no novo Código de Posturas do Governo Provincial da Bahia e Câmara Municipal de Salvador, de 1829, vigente até 1859. Em 1810, iniciou-se a implantação do Passeio Público, na encosta entre o Forte de São Pedro e o mar, local ainda tido como distante do centro tradicional. No final do século XIX, o Passeio Público incorporou trechos do fosso do forte, definitivamente aterrados em 1805.

Panorama do Bonfim a partir dos jardins públicos. Desenho de Charles Landseer 1825/26. Acervo: Instituto Moreira Salles



O Campo Grande de São Pedro, atual Praça do Campo Grande, um terrapleno onde se permitia o pastoreio de animais, foi agenciado a partir de 1851, estabelecendo, física e simbolicamente, a interligação entre a cidade tradicional e a cidade que começava se modernizar. Na segunda metade do século XIX, a Rua do Forte de São Pedro, apenas sugerida no mapa de Weyll, aparece melhor definida na planta de Morales de Los Rios. Nesta, cortando o grande vazio da antiga praça de touros, estão a Ladeira Politeama (atual Rua Politeama de Baixo) e uma travessa que corresponde à atual Rua Politeama de Cima. Entre ambas, localizavam-se o Teatro Salvador; o Teatro de São João (1812, incendiado em 1923), na atual Praça Castro Alves; o Teatro de São Pedro de Alcântara (1837), na Rua de Baixo de São Bento, atual Carlos Gomes; o Alcazar Lírico Baiano, a partir de 1870, instalado no Hotel Folleville, também na Rua Carlos Gomes; e o Teatro Mecânico (1877), na Praça da Piedade.



Segundo Nascimento, em meados do século XIX, as casas mais valorizadas da cidade estavam migrando para a freguesia de São Pedro, já que na Sé, onde haviam se instalado as famílias mais importantes da província, os sobrados começavam a ser subdivididos e alugados para renda. A freguesia reunia, segundo a mesma fonte, grande número de profissionais liberais, como médicos e advogados, empregados públicos e desembargadores, além da residência provisória de senhores de engenho, quando em suas temporadas em Salvador. Em São Pedro, estavam o Correio Geral e edifícios particulares grandiosos, como a casa do Cabeça e alguns sobrados da Rua de São Pedro, onde habitavam as famílias mais ricas.

Jogo de críquete no Campo Grande. Desenho do cientista e ilustrador suíço John James Wild, 1873. Fonte: Site Guia Geográfico. Salvador Antiga

Entre 1867 e 1876, o Campo da Pólvora foi nivelado, de modo que, a partir de 1901, passasse a ser utilizado para jogos de futebol. O Quartel das Forças Armadas, na atual Avenida Joana Angélica, recebeu o Ginásio Estadual da Bahia, originário do Liceu Provincial, que funcionava no Convento de Santa Clara do Desterro desde 1837.



Ladeira de São Bento, em 1874.
Fotografia: Marc Ferrez.
Acervo: Instituto Moreira Salles

O Senado foi instalado na Praça da Piedade em 1891. Partindo da praça em direção à cumeada e servido pela linha de bondes que passava pelas ruas do Salete e General Labatut, o bairro dos Barris vai se configurando como expansão residencial para as famílias mais abastadas e referência em equipamentos educacionais: em 1859, o Colégio Baiano, mais tarde São José, mudou-se para lá; em 1862, foi instalado o Colégio Sete de Setembro; e, em 1873, o Colégio Nossa Senhora do Salete. A Igreja de Nossa Senhora da Conceição de Tororó data de 1871. A cartografia do final do século XIX registra o Caminho do Tororó, atual Rua José Duarte, que dá acesso à igreja, até seu entroncamento com a atual Rua Ismael Ribeiro.

Na planta de Morales de Los Rios, o núcleo central de Nazaré apresenta-se ainda rarefeito. Os poucos logradouros são a Praça de Nazaré (atual Conselheiro Almeida Couto), a Ladeira Bela Vista (atual Rua do Cabral), a Ladeira de Nazaré, hoje Rua do Hospital, e a rua sem nome aos fundos da igreja, hoje Ladeira de Nazaré. O Hospital Santa Isabel foi inaugurado nas imediações em 1893, originário do Hospital da Misericórdia.

No mesmo ano, um pouco mais afastadas, 54 pequenas casas operárias foram construídas na Rua do Sangradouro, próximo à atual Rua Djalma Dutra, um dos raros dados acerca desse tipo de assentamento. Trata-se da Vila da Fábrica de Tecidos São Salvador, construída pela empresa homônima e limitada a um conjunto de pequenas casas sem equipamentos urbanos associados, como descreve Luiz Antônio Fernandes Cardoso em *Entre vilas e avenidas: habitação proletária em Salvador na Primeira República*. Atualmente, ainda se observa o traçado da vila, cuja visualização mais completa estava presente no *Atlas parcial da cidade do Salvador*, de 1955.

No entorno do Forte do Barbalho, a cartografia mostra poucas ruas com traçado definido até o final do século XIX: a Rua do Barbalho, atual Edmundo dos Santos; a Ladeira do Barbalho, atual Rua do Arco; a Ladeira dos Artistas, atual Ladeira do Funil; a Rua dos Currais Novos, atual



Ladeira de São Francisco de Paula, com sua Igreja, atualmente em ruínas. Fotografia divulgada em cartão postal de 1939. Fonte: Site Guia Geográfico. Salvador Antiga

Siqueira Campos. Na região da Soledade, a ocupação se adensava com sobrados requintados na Ladeira da Soledade e em direção ao Forte do Barbalho.

Em 1895, o Colégio Nossa Senhora da Soledade instituiu o curso primário, refletindo a ocupação do entorno. A ladeira que liga a Igreja da Lapinha, no topo, à Igreja de São Francisco de Paula, no sopé da falha geológica, está retratada pela iconografia desde o início do século XIX. Com bom acesso ao centro da cidade, a região da Liberdade, até então ocupada por chácaras, começou a se urbanizar na virada para o século XX, quando muitos donos de terras optaram por lotear suas propriedades, alternativa vista como mais rentável após a abolição da escravatura.

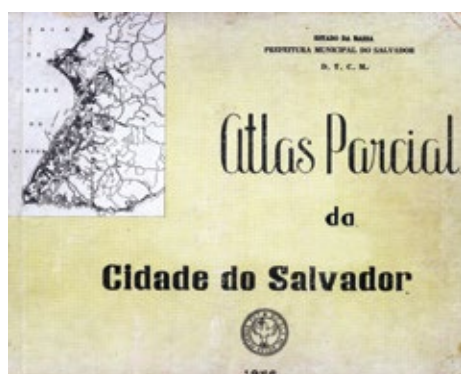
Quanto à imagem urbana e às tipologias construtivas depreendidas da análise feita por Nascimento sobre as listas nominativas e a *Recopilação de notícias soteropolitanas brasílicas*, de Luiz dos Santos Vilhena, são frequentes as referências à densidade e estreiteza das ruas, ao denso casario onde predominavam casas térreas, com portas e janelas dando para as ruas e frentes de lotes que “iam pelos 28 palmos (6,16 m) aos 42 (9,24 m)”. Embora se refira também a outros locais da cidade, a descrição é mais clara para a freguesia de Santana, que ainda retém vários trechos com a antiga configuração. A pesquisa menciona como “invariável” a existência de um quintal ou pátio na parte posterior da casa, quase sempre fechado por muros e, quando se alongava muito, subdividido por uma “porta, portão ou porteira” separando a parte da “roça”, ao fundo. Cita, como prática corrente no período, a construção de casas para renda, dando origem a grupos de casas semelhantes em várias ruas da cidade, com remanescentes ainda identificáveis em alguns locais.

Quanto às tipologias das casas, Nascimento descreve três tipos básicos: casas térreas, abarracadas e de sobrado. É confirmada a predominância de casas térreas em toda a área, com padrão comum de plantas e variação, sobretudo, nos acabamentos. No caso dos sobrados residenciais, distinguem-se, de início, dois grandes grupos: famílias de alta renda, que os ocupavam por inteiro; ou de menores rendimentos, que utilizavam apenas uma parte deles e destinavam outras partes a lojas e sublocação para renda. Em face dessa definição preliminar, é detalhada sua subdivisão interna. As casas abarracadas são descritas como geralmente de telhado de três águas, menos elaboradas que os sobrados, com entrada por um portão de ferro ao lado, porta principal no centro ou lateral confortáveis, muitas situadas no meio de grandes terrenos, chamados de roça.



Vias e logradouros públicos. Escala: 1:10.000. Coletânea de mapas temáticos, do EPUCS, 1940. Acervo: Biblioteca FMLF

Atlas parcial da cidade do Salvador, da Prefeitura de Salvador, 1955, 53 fls. Acervo: Biblioteca FMLF



4.3. Século XX

Como cartografia de referência para o período, foram utilizados dois conjuntos de mapas referentes à primeira metade do século XX, antecedendo às grandes transformações motivadas pelo crescimento ocorrido após a década de 1950, mas já tendo registrados o alargamento da Avenida Sete de Setembro e intervenções adjacentes, além da maioria dos novos parcelamentos. Trata-se da *Coletânea de mapas temáticos*, do Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPUCS), de 1940, e do *Atlas parcial da cidade do Salvador*, de 1955. Ao final desta seção, a ortofoto de 2021 é utilizada para a consolidação das etapas da ocupação do século XVIII até o presente.

A primeira metade do século XX foi marcada pelas reformas modernizantes e higienistas, empreendidas pelo governador José Joaquim Seabra, entre 1912 e 1916, cujos desdobramentos se estenderam até cerca de 1940. O Plano de Melhoramentos da Cidade do Salvador, do governo Seabra, contemplou, além de outros investimentos em saneamento e modernização administrativa, duas grandes frentes: a Cidade Baixa, com novos aterros, ampliação do porto, abertura e alargamento das vias, pavimentação, infraestrutura de água, esgoto e iluminação, praças e arborização; e a Cidade Alta, com alargamento e ampliações de ruas, demolições de edifícios antigos, praças, jardins, largos e calçadas.

Na Cidade Alta, a prioridade foi conectar o atual Centro Histórico à Barra, por meio de uma larga avenida. Além de demolições para a abertura da Rua Chile, o projeto levou à demolição das edificações da lateral leste da atual Avenida Sete de Setembro, no trecho entre o Mosteiro de São Bento e a Praça da Piedade. Foram seccionadas partes importantes, sobretudo



fachadas, dos Conventos de São Bento e das Mercês, da Igreja do Rosário e do edifício do Senado da Bahia (Praça da Piedade). Foi integralmente demolida a Igreja de São Pedro Velho, substituída, em 1916, por um novo edifício na Praça da Piedade, ficando, no seu local de origem, o Largo e o Relógio de São Pedro. Em 1915, a avenida já estava reaberta, inclusive com viaduto ligando o Campo Grande ao Palácio da Aclamação, este último instalado no Palacete dos Moraes a partir de 1917, subtraindo áreas do Passeio Público. Além da nova Igreja de São Pedro, o conjunto circundante da Praça da Piedade recebeu o Gabinete Português de Leitura (1923). No local do antigo Teatro Politeama, demolido em 1886, mais tarde foi instalado o Instituto Feminino da Bahia (1939).

Em Nazaré, instalou-se o Liceu Salesiano de Salvador (1900) na lateral da Praça Almeida Couto. A praça foi agenciada em 1923, segundo eixo longitudinal que parte do pórtico da fachada principal do Hospital Santa Isabel. Entre os anos 1940 e 1950, parte da praça foi cedida para a construção da Biblioteca Monteiro Lobato, cujo edifício foi posteriormente substituído pelo atual, com dois pavimentos. Nas laterais, registram-se chalés neocoloniais projetados como casas conjugadas em 1928, com alguns exemplares ainda remanescentes.

Antiga Rua de São Pedro (trecho da Avenida Sete de Setembro), vendo-se o Mosteiro de São Bento. Fotografia de autor desconhecido, datada, no verso, de julho de 1954. Fonte: Site Guia Geográfico. Salvador Antiga

Capa do álbum *Melhoramentos na cidade de Salvador*, contendo projetos de Jeronymo Alencar Lima – Rua Chile e abertura da Avenida Sete de Setembro, 1911. Acervo: Biblioteca Nacional





No canto inferior direito, os fundos do Colégio Salesiano e casario da Praça Almeida Couto. Mais à esquerda, a Igreja de Nossa Senhora de Nazaré, ainda sem as torres da fachada. Na porção média da fotografia, a encosta do bairro da Saúde voltada para o vale da atual Avenida Presidente Castelo Branco e, no alto, à esquerda, o Convento do Desterro. Fotografia aérea de 1934. Acervo: Museu Aeroespacial

Imagem do mesmo ângulo, obtida do *Google Earth* em 2022, mostra o extenso processo de substituição e verticalização das regiões mais próximas ao vale do Nazaré





Em 1938, foi alargada a Avenida Joana Angélica e, em 1943, a Rua Carlos Gomes. Em 1949, o Fórum Rui Barbosa, no Campo da Pólvora, foi inaugurado, consolidando a centralidade exercida pela região.

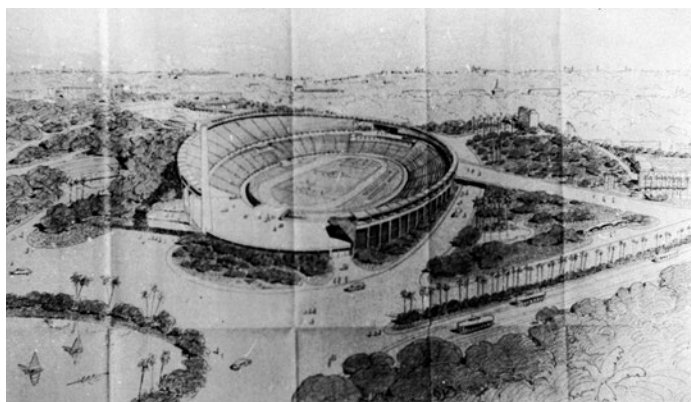
Casario ao longo dos jardins de Nazaré e, ao fundo, o Hospital Santa Isabel, c. 1930. Fonte: Site Guia Geográfico. Salvador Antiga

A demolição da antiga Sé da Bahia, em 1933, e de vários imóveis no Campo da Pólvora e na Avenida Joana Angélica, concorreu para reações canalizadas pela Semana do Urbanismo de 1935 e pelas medidas que levaram, em 1942, à criação do Escritório de Planejamento Urbano da Cidade do Salvador. O EPUCS foi chefiado, desde sua criação até 1947, pelo engenheiro sanitaria Mário Leal Ferreira, sucedido pelo arquiteto Diógenes Rebouças até 1950. O plano desenvolvido pelo EPUCS, que buscou conciliar parâmetros urbanísticos de crescimento com a preservação do patrimônio urbano e paisagístico, apontou, entre outras questões, a necessidade de criação de um sistema integrado de vias de acesso, com trechos destinados ao fluxo lento, articulados a vias expressas nos fundos dos vales, na forma de *parkway*. Essas propostas foram efetivadas nas décadas seguintes.

À criação do IPHAN, em 1937, seguiram-se vários tombamentos em Salvador, focalizando muitos monumentos localizados na área de estudo, reafirmando sua relevância para a história da cidade e do país.

Entre 1936 e 1939, foi desenvolvido o projeto atribuído ao arquiteto alemão Alexander Buddeüs para o Instituto Normal da Bahia, mais tarde Instituto Central de Educação Isaías Alves (ICEIA), situado na Praça do Barbalho. Os vazios foram sendo gradualmente preenchidos pelo

grande complexo educacional instalado a partir dos anos 1940 e por novos parcelamentos. A modernização do bairro refletiu-se também no novo perfil das edificações, especialmente casas com mais de um pavimento. No trecho conhecido como Lanat, com entrada única pela Rua Aristides Ático, predominam prédios de três pavimentos, com padrão construtivo mais alto do que o da vizinhança. O bairro Jardim Esperança apresenta padrão semelhante.



ICEIA, projeto atribuído a Alexander Buddeüs, década de 1930. Vista do pátio descoberto. Disponível em: <https://germanpostwarmodern.tumblr.com>

Projeto da Praça de Esportes da Bahia, futuro Estádio da Fonte Nova, segundo projeto do EPUCS. Fonte: Coletânea do Projetos do Plandurb, organizada em 1976. Acervo: Biblioteca da FMLF

Nos Barris, entre os anos 1930 e 1950, registra-se a presença de uma arquitetura residencial de traços *art déco*, da qual permanecem pequenos conjuntos, em implantações que mantêm afastamentos frontais e laterais. O parcelamento do Jardim Baiano é da década de 1930, partindo da Avenida Joana Angélica, na altura do Campo da Pólvora, e ocupando a colina em direção ao Dique do Tororó. As ruas acompanham as curvas de nível e têm nomes de *boulevard*, embora com lotes de pequenas dimensões e passeios estreitos. O bairro se mantém predominantemente residencial, com exemplares de arquitetura moderna dotados de afastamentos frontais e laterais.

Decorrentes de propostas de planejamento do EPUCS, em 1946, foram iniciadas as obras do Complexo Esportivo da Fonte Nova pelo anel inferior do estádio, inaugurado em 1951 e complementado, com o segundo anel, no final da década seguinte.

Em 1950, foi urbanizada a porção do sul do bairro do Tororó, nas laterais e fundos da igreja, a partir do topo da encosta que cai em direção ao dique. As primeiras medidas de urbanização do dique e a implantação da Avenida Vasco da Gama, na sua margem direita, ocorreram entre 1955 e 1960.

Na segunda metade do século XX, o crescimento industrial da Bahia, baseado na exploração de petróleo, gerou um grande surto de urbanização, concentrado na cidade de Salvador e em sua região metropolitana, fomentando as atividades terciárias, a expansão da classe média urbana e um elevado fluxo migratório. A população da cidade aumentou de cerca de 400 mil habitantes, em 1950, para 650 mil, em 1960, e 1 milhão, em 1970. Os projetos de infraestrutura de saneamento e sistema viário tiveram novo impulso, baseados nas diretrizes do EPUCS, de meados dos anos 1940. Respondendo ao novo contexto de crescimento, também vinculado ao planejamento do EPUCS, o Decreto nº 1.335, de 1954, fixava, para a região do Comércio, o modelo de galeria pública obrigatória (pavimento térreo recuado em 4 m) e altura total da edificação de 45 m (11 pavimentos mais o térreo), além de parâmetros análogos para a Avenida Sete de Setembro e ruas da Ajuda, Chile e Carlos Gomes, abrindo caminho para a imagem descontínua da ocupação que se verifica hoje nesses locais, onde convivem edificações mais antigas, no alinhamento e quase sempre sem recuos laterais, com a implantação definida pela norma.



Dois edifícios emblemáticos, cujas funções foram previstas pelo planejamento dos anos 1940, passaram a marcar o panorama arquitetônico da cidade: o Hotel da Bahia, inaugurado em 1951, ocupando grande vazio entre o Campo Grande e o Forte de São Pedro; e o Teatro Castro Alves, concluído em 1957, danificado por grave incêndio e inaugurado somente 10 anos depois. Outro marco da arquitetura contemporânea é o edifício da Biblioteca Central dos Barris, na Rua General Labatut, ocupando o local onde se localizava o Ginásio São José. O projeto resulta de concurso público lançado pelo IAB em 1968, do qual foram vencedores os arquitetos Ulrico Zurcher, Enrique Alvarez e Roberto Pontual.



A partir de 1950, foram construídas as avenidas que preencheram os poucos interstícios não parcelados até então. Entre 1952 e 1962, a Avenida Lafayette Coutinho, ou do Contorno, para a qual converge a encosta não ocupada aos fundos da Ladeira dos Aflitos, além de trechos de encosta não incluídos na área de estudo. Entre 1968 e 1970, seguiram-se a Avenida Castelo Branco, sobre o Vale de Nazaré, incluindo o Túnel Américo Simas, que passa sob o bairro de Santo Antônio e alcança a Cidade Baixa, e também a Avenida Vale dos Barris, que motivou a demolição de parte da Igreja de São Raimundo Nonato para a construção do viaduto sobre o vale, dando continuidade à Rua Direita de Piedade.

Na década de 1970, a construção da Avenida Paralela (Avenida Luís Viana Filho), de acesso ao aeroporto e ao litoral, de um novo shopping e do Centro Administrativo da Bahia, juntamente com outros fatores estruturais, criou uma nova centralidade, acentuando o processo de perda de importância relativa e de deterioração do centro tradicional. No final da década, surgiram as primeiras medidas normativas do município, que, em cooperação com o IPHAN e o IPAC, buscava qualificar a gestão do patrimônio da área, culminando com as ações que levaram

Biblioteca Central dos Barris domina a paisagem do bairro.
Imagem: *Google Earth 2022*

Fachada da Biblioteca Pública da Bahia. Fotografia: Ronaldo Silva.
Acervo: SECOM – Governo do Estado da Bahia

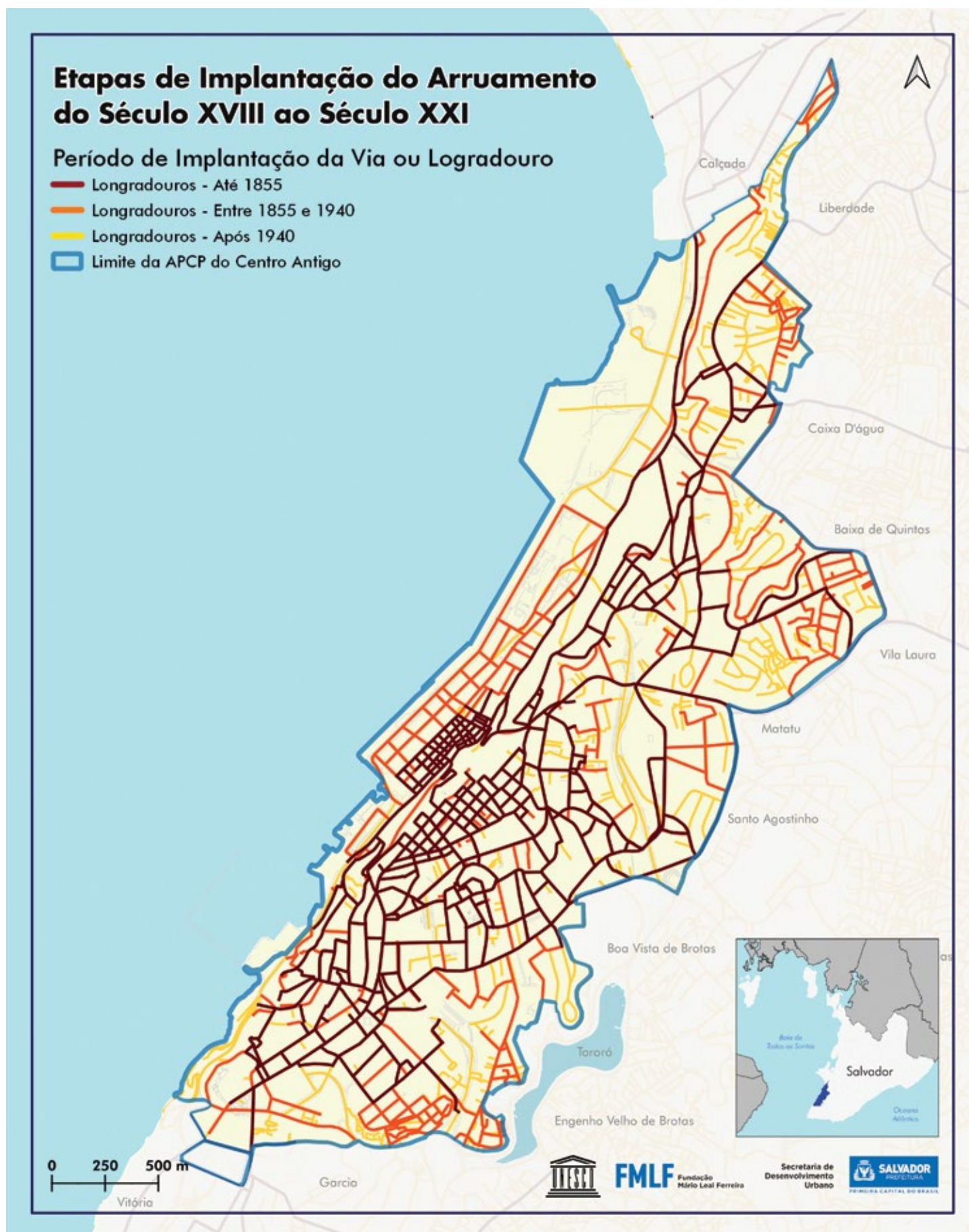
Vista aérea de Salvador em 1934, evidenciando a mancha contínua muito próxima aos limites da atual ACP do Centro Antigo, à qual se seguem extensas áreas rarefeitas. Acervo: Museu Aeroespacial



à inscrição do Centro Histórico de Salvador na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO, entre elas a edição da Lei Municipal nº 3.289, de 1983. A essa altura, a área de estudo, cuja proteção se baseava somente no tombamento de monumentos isolados, já havia passado por extenso processo de renovação e substituição de edificações, especialmente nos trechos de predominância comercial e de serviços.

Ao final desta seção, o Mapa 3 apresenta a superposição, sobre a base cartográfica atual, das etapas de formação do arruamento, do século XVIII até o presente. Considerando os objetivos desta visualização, as imprecisões dos mapas antigos não chegam a se constituir em impeditivo para sua consolidação.

A espacialização da trajetória de ocupação da área de estudo evidencia um tecido denso de remanescentes históricos, cujo encadeamento e coerência são ainda perceptíveis por meio da relação entre o sítio, o traçado, os edifícios e as formas de apropriação do espaço. No entanto, a possibilidade de preservação desses registros dá sinais de encontrar-se em situação-limite, além da qual essa preciosa percepção de continuidade e de densidade histórica tende a desaparecer, restando apenas monumentos isolados. Os dados da pesquisa de campo, apresentados a seguir, refinam essa compreensão com informações que visam sustentar uma proposta normativa que favoreça uma leitura mais coesa da área, preserve sua trajetória histórica e contribua com uma política de preservação do Centro Antigo de Salvador.



Mapa 3 – Etapas de implantação do arruamento (séculos XVIII a XXI)

5. População, mobilidade e uso do solo

O Projeto de Cooperação foi desenvolvido às vésperas do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) previsto para 2020, cancelado em razão da pandemia de Covid-19, ficando seus primeiros resultados adiados para o início de 2023. Com esse atraso, os dados populacionais disponíveis por setor censitário chegaram apenas até o ano de 2010, mas, ainda assim, contribuem para conhecer tendências de evolução da população entre os censos, bem como para estabelecer comparações com outros sítios históricos brasileiros, a partir de estudo nacional conduzido pelo IPHAN em 2018. A segmentação dos dados por unidades menores – os bairros, delimitados oficialmente pela Lei Municipal nº 9.278, de 2017, e pelo Decreto nº 32.791, de 2020 – também aprimora o conhecimento sobre a região. Os bairros que formam a APCP do Centro Antigo são: Centro Histórico, Comércio, Santo Antônio, Centro, Dois de Julho, Saúde, Nazaré, Tororó, Barris, Barbalho, Macaúbas, Lapinha e Liberdade, este último apenas parcialmente. Embora essa subdivisão apresente discrepâncias em relação aos limites da APCP do Centro Antigo, sua utilização permanece válida para os objetivos deste estudo.

Dois estudos estatísticos foram utilizados: a quinta edição do Painel de Informações do INFORMS/CONDER, do Sistema de Informações Geográficas Urbanas do Estado da Bahia, e aqueles desenvolvidos pelo consultor Rogerio Proença Leite, contratado pelo Projeto de Cooperação. Ao consultor coube, a partir do Censo IBGE de 2010, construir um perfil socioeconômico dos moradores e de seus domicílios nos bairros do Centro Antigo, segundo a caracterização dos domicílios particulares permanentes e seu entorno, a composição dos moradores nos domicílios e a renda. A oferta de infraestrutura urbana de saneamento, energia e acessibilidade também foi identificada a partir dos dados domiciliares desse censo e complementada pelos estudos de mobilidade feitos em 2019.

A Tabela, contendo dados comparativos entre os Censos do IBGE de 1991, 2000 e 2010, mostra que houve perda de população residente para a maioria dos bairros do Centro Antigo no período, com destaque para o Centro Histórico, cuja perda foi da ordem de 50%, tanto em população e densidade quanto em número total de domicílios. Excetuam-se os bairros do Barbalho, Macaúbas e Saúde, que tiveram todos os índices ampliados, ainda que as taxas sejam inferiores às de Salvador. Os dados sugerem ter havido migração interna do Centro Histórico e Santo Antônio em direção aos bairros onde houve acréscimo, provavelmente em decorrência da grande intervenção no Pelourinho na década de 1990 e da indução à substituição das moradias por atividades comerciais e de serviços nas antigas áreas residenciais.

Segundo o IBGE, domicílio é um “local estruturalmente separado e independente, que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas, ou que esteja sendo utilizado como tal”. Exceto no Centro Histórico, onde se reduziu em quase 50%, o número total de domicílios aumentou em todos os demais bairros, mesmo naqueles que perderam população residente. Esse dado confirma a tendência nacional de diminuição do número de pessoas por família, além de estar associado à precarização da moradia em razão de empobrecimento ou do aumento



do custo do metro quadrado construído, incentivando assentamentos informais e a subdivisão de imóveis em múltiplas unidades residenciais menores. Nas três décadas, o conjunto formado pelo Centro Histórico, Comércio e Santo Antônio perdeu 29% de seus habitantes e 18% do total de domicílios, sendo que o Centro Histórico, isoladamente, perdeu 50% em ambas as variáveis. Já o restante da APCP do Centro Antigo praticamente manteve sua população estável, mas ganhou 17% de novos domicílios.

Tabela – População residente, densidade bruta e total de domicílios por bairro (1991, 2000, 2010)

	População residente			Densidade bruta			Número total de domicílios		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Centro Histórico	5.208	2.573	2.253	133,93	66,17	57,94	1.748	817	825
Santo Antônio	4.528	5.134	4.170	137,27	155,64	126,41	1.105	1.467	1.368
Comércio	1.241	2.006	1.345	8,84	14,28	9,58	321	619	406
Subtotal 1	10.977	9.713	7.768				3.174	2.903	2.599
Barbalho	8.941	9.603	9.227	170,80	183,45	176,26	2.431	2.659	2.974
Barris	5.301	4.859	4.845	118,97	109,05	108,74	1.574	1.574	1.765
Centro*	17.984	15.688	15.695	210,62	183,73	183,81	6.234	5.929	6.538
Macaúbas	7.650	6.316	8.556	257,71	212,77	288,23	1.827	1.678	2.740
Lapinha	4.653	6.998	5.004	142,73	214,66	153,50	1.275	1.981	1.622
Liberdade**	41.802	42.105	45.962	379,09	347,27	344,78	10.425	10.913	13.001
Nazaré	14.373	13.890	12.571	129,04	124,70	112,86	4.124	4.452	4.332
Saúde	5.815	6.079	6.232	204,68	213,97	219,35	1.907	2.049	2.309
Tororó	5.939	3.940	4.717	135,16	89,67	107,35	1.742	1.199	1.612
Subtotal 2	112.458	109.478	112.809				31.539	32.434	36.893
Total Geral	123.435	119.191	120.577				34.713	35.337	39.492

Fonte: SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS URBANAS DO ESTADO DA BAHIA (org.). *Painel de informações: dados socioeconômicos do município de Salvador por bairros e prefeituras-bairro*. 5. ed. Salvador: CONDER/INFORMS, 2016.

(*) O bairro Dois de Julho foi desmembrado do bairro Centro em 2020. A tabela não contempla essa alteração, mantida a agregação de setores censitários feita pela CONDER/INFORMS para o Centro.

(*) Os dados disponíveis referem-se à totalidade do bairro da Liberdade, mas apenas parte está contida na APCP do Centro Antigo.

As análises estatísticas das variáveis socioeconômicas dos bairros do Centro Antigo mantiveram a mesma metodologia utilizada pelo IPHAN para analisar 44 sítios históricos urbanos sob tombamento federal, constante do relatório *Perfil socioeconômico das áreas tombadas no Brasil*, produzido pelo IPHAN/UNESCO e publicado em 2018. Ao estabelecer comparações para cada variável pesquisada, observa-se que o perfil da população do Centro Antigo não difere substancialmente daquele das demais poligonais de tombamento federal. A variável que

apresenta maior divergência em relação à média nacional diz respeito a cor e raça: o Centro Antigo apresenta a maior incidência, entre os centros históricos pesquisados, de pessoas que se autodeclararam da cor preta (26,15%), seguida do próprio Centro Histórico de Salvador (21,1%), de Ouro Preto (17,3%) e do bairro de Santa Teresa no Rio de Janeiro (11,1%).

Quanto à condição de ocupação dos domicílios particulares, predominam os imóveis “próprios e quitados”, que correspondem a 65,76% de todos os imóveis, seguidos pelos “alugados”, que, por sua vez, representam 27,92% do total de domicílios pesquisados. Esses índices, comparados às médias observadas para os outros centros históricos no Brasil, guardam a mesma proporcionalidade estatística.



Família na porta de casa, na Rua São Francisco, Centro Histórico. 2007. Fotografia: Erica Diogo

Quanto à composição familiar, predominam famílias nucleares com cônjuges (31,43%) e filhos (33,48%). Em alguns casos, os netos e irmãos também se integram à família, mas os índices totais pesquisados demonstram que predomina a clássica formação nuclear, cujas características são também observadas nos demais centros históricos do país. Com relação à idade e ao gênero dos responsáveis pelos domicílios, estes se dividem de modo praticamente igualitário entre os responsáveis do sexo masculino (50,46%) e do sexo feminino (49,54%).

Sobre a idade da população residente, observa-se uma tendência de distribuição relativamente equilibrada nas diferentes faixas etárias, com uma incidência um pouco mais elevada de pessoas

nas faixas entre 20 e 49 anos. Em todas as localidades, existem idosos (sempre em menor percentual relativo), assim como crianças e jovens (em menor número em relação aos adultos, mas quase sempre mais frequentes do que os idosos). Esse equilíbrio sugere que, a exemplo dos dados da pesquisa nacional, o Centro Antigo não é desabitado de crianças e jovens, nem superpovoado por idosos. A presença significativa de população acima de 60 anos, somada ao envelhecimento do perfil dos turistas, aponta ser necessário prever acesso seguro ao transporte público assim como calçadas acessíveis e seguras, iluminação pública, sinalização adequada e outras medidas que possam ser incorporadas ao ambiente urbano para favorecer a mobilidade ativa.

Quanto à renda das pessoas e responsáveis pelos domicílios, foram utilizadas três variáveis: renda mensal nominal dos domicílios *per capita*, renda mensal nominal das pessoas responsáveis pelos domicílios e rendimento mensal nominal de todas as pessoas. O conjunto dos bairros que integram o Centro Antigo de Salvador apresentou baixa renda nominal *per capita*, com predominância na faixa de um a dois salários-mínimos (72%). A segunda maior frequência foi observada na faixa intermediária de três a cinco salários-mínimos (25%). Como a população da região apresenta níveis de renda mais baixos que os da média do restante do município, é esperada uma maior dependência de serviços públicos, do sistema público de transporte coletivo e de condições de infraestrutura urbana que favoreçam o transporte ativo.

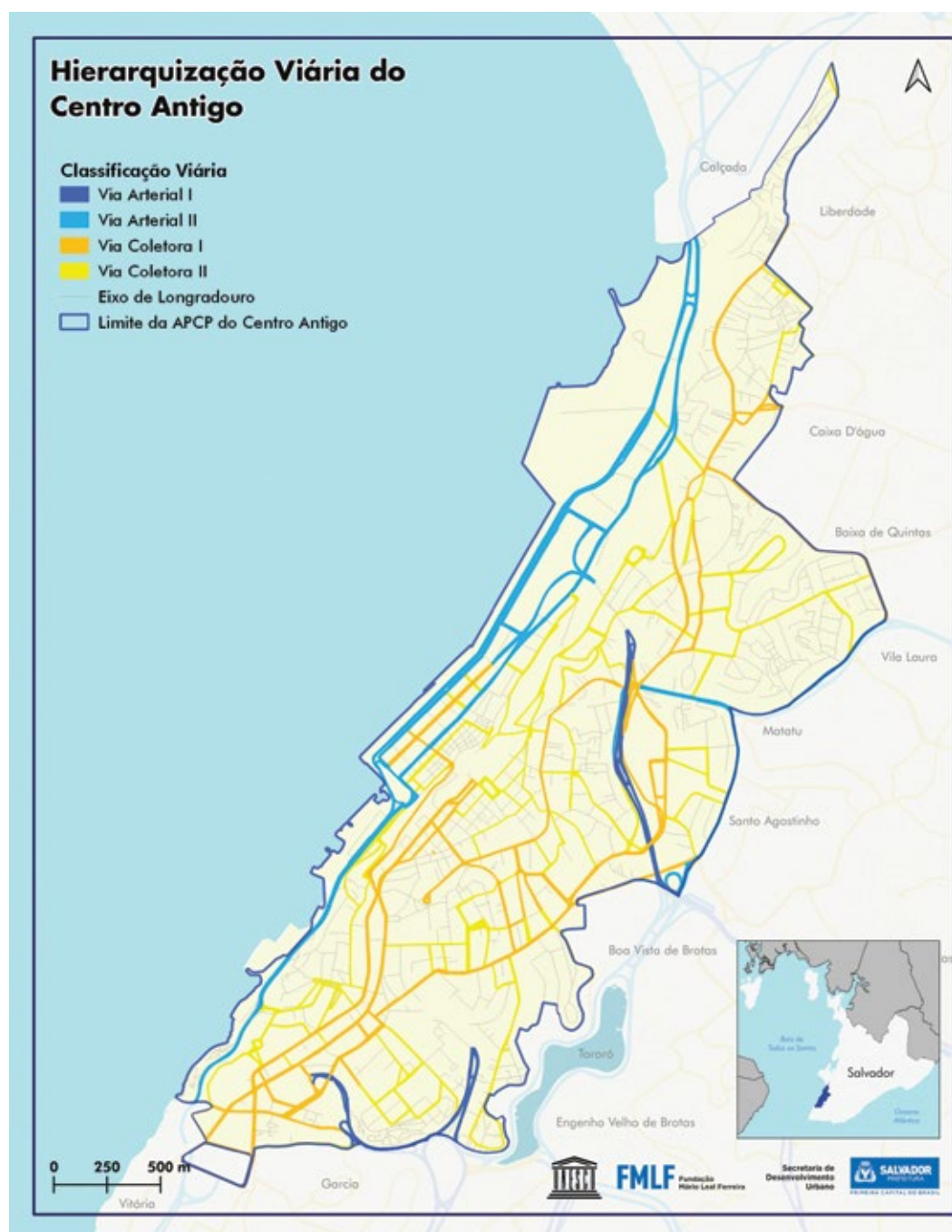


Em relação à infraestrutura dos domicílios, os dados apresentaram elevados índices positivos (mais de 92% da média total dos imóveis que compuseram o universo da pesquisa), evidenciando a existência de uma infraestrutura urbana consolidada. No entorno dos domicílios, definido pelo IBGE como “áreas públicas das cercanias das residências”, também foi observada a predominância de altos índices, com os entornos pavimentados correspondendo à média total de 86,62% e os eletrificados, a 88,41%, seguindo a tendência apontada pela pesquisa nacional.

5.1. Mobilidade no Centro Antigo

Na sua etapa de diagnóstico, os estudos de mobilidade, desenvolvidos no âmbito do Projeto de Cooperação pela empresa GPO Sistran Engenharia, contribuíram para a compreensão da dinâmica de uso e ocupação do solo e dialogaram diretamente com os dados sociais, uma vez que a renda média, a escolaridade e o perfil etário estão entre os fatores mais importantes para o entendimento das necessidades de transporte e preferências entre modais da população local.

O sistema viário do Centro Antigo pode ser classificado como de baixa articulação, com grande proporção de vias estreitas remanescentes do processo histórico de formação da cidade. Entre as vias de maior capacidade da região estudada, destacam-se a Avenida Jequitiaia, interligando a Cidade Baixa aos bairros ao norte; a Avenida Vale dos Barris, ligando o Centro Antigo aos bairros ao sul; e a Avenida Presidente Castelo Branco e a Via Expressa Baía de Todos os Santos, que fazem a conexão com os bairros do interior da área. O restante da malha é formado, desde as estreitas vias locais, muitas sem calçada, até as coletoras, que se conectam com as avenidas citadas. A hierarquia e a largura das vias, assim como a disponibilidade de passeios, estão diretamente relacionadas às normas de afastamento frontal presentes na LOUOS. Ao longo do desenvolvimento da proposta de normas de preservação, foi avaliada, entre outros critérios, a relação entre as condições das vias, gabaritos e afastamentos.



Mapa 4 – Hierarquização viária do Centro Antigo. Fonte: PlanMob 2017



Mapa 5 – Ilhas de proximidade urbana e sistema viário – Escala do Pedestre.
Fonte: GPO Sistran Engenharia, 2019

Ao analisar as condições de conectividade, acessibilidade e integração do Centro Antigo sob a ótica do pedestre, o estudo da GPO Sistran aponta que as condições topográficas, a infraestrutura viária e as condicionantes históricas da cidade resultam em estrutura de circulação muito fragmentada, com diversos pequenos núcleos de alta integração local, mas mal conectados entre si, ou seja, com baixa integração global. Este estudo mapeou os caminhos utilizados pelos pedestres na área de estudo e os sobrepôs às dificuldades topográficas, ladeiras e escadarias, obtendo como resultante a rede de caminhos do dia a dia do pedestre. Adotando-se um parâmetro de 150 metros de caminhada entre esquinas, foram identificadas as áreas com maior proximidade interna, conformando “ilhas de proximidade urbana” do ponto de vista do pedestre. Esse resultado contribuiu para a delimitação das unidades de análise da normativa de preservação (subáreas), além de ter dado base para a proposição de novas conexões e requalificação das existentes, de modo que a malha urbana no Centro Antigo se torne mais integrada e tenha maior proximidade interna.

O transporte de massas é um indicador do papel de centralidade exercido pela área de estudo, assim como de suas relações internas. Considerando o total de viagens no pico da manhã em toda a cidade de Salvador, apenas 14% têm alguma relação com o Centro Antigo, sendo que 13% não se restringem à região, possuindo apenas a origem ou o destino da região. Ao final, apenas o 1% restante tem origem e destino na própria área, o que denota a sua atual baixa capacidade de aproximar moradia e emprego.

Na área de estudo localizam-se duas estações da Linha 1 do Metro de Salvador: Lapa e Campo da Pólvora. Pela Estação Campo da Pólvora, segundo dados do PlanMob 2017, passam em média 80 mil passageiros em dias úteis, dos quais 30 mil partem do Centro Antigo. A Estação é um importante acesso aos polos atrativos de viagens nos seus arredores, como o Fórum Ruy Barbosa, a Arena Fonte Nova e as áreas comerciais da zona central.

A Estação Lapa, a um quilômetro do Campo da Pólvora, é integrada ao terminal de ônibus, resultando na movimentação diária mais volumosa da rede, com 26.227 entradas e 21.354 saídas, segundo dados de 2017 da empresa operadora CCR Metrô Bahia. No seu entorno imediato, estão polos atratores como os Shoppings Lapa e Piedade, o Colégio Central e o comércio no entorno da Avenida Sete de Setembro. Além do Terminal Lapa, os Terminais da França e da Barroquinha, fazem a integração do sistema de ônibus e deste com outros modais.

Para vencer o desnível entre os bairros do interior do Centro Antigo e a região que margeia a Baía de Todos os Santos, estão disponíveis quatro dispositivos de transporte coletivo vertical: o Elevador Lacerda e os Planos Inclinados Gonçalves, Pilar e da Liberdade. Atualmente, os quatro equipamentos juntos transportam cerca de 46 mil passageiros por dia e representam uma economia substancial de tempo e esforço em relação ao mesmo trajeto realizado a pé. Os elevadores tem boa conexão com a malha de ônibus.

Existem zonas comerciais espalhadas por todo o Centro Antigo, com destaque para as concentrações na Rua Chile, Avenida Sete de Setembro, Rua Carlos Gomes e bairro do Comércio, e a necessidade de abastecimento dessas zonas eleva o carregamento das vias.



Vista do Plano Gonçalves, um dos quatro dispositivos de transporte vertical entre a Cidade Baixa e o Centro Histórico. 2020. Fotografia: Mateus Morbeck. Acervo: FMLF



Mapa 6 – Infraestrutura de transporte do Centro Antigo. Fonte: GPO Sistran Engenharia, 2019

5.2. Transporte ativo

O transporte ativo - trajetos rotineiros internos à região, feitos a pé, de bicicleta ou por qualquer outro transporte não motorizado – apresenta, no Centro Antigo, melhor infraestrutura do que a das demais regiões do município, com cerca de 35% das calçadas da Área Urbana Central consideradas adequadas, segundo os critérios adotados pelo PlanMob 2017, à exceção de ruas Nova de São Bento e Paraíso, onde os pedestres são forçados a caminhar junto aos carros. As vias exclusivas para a circulação de pedestres estão majoritariamente tomadas por comércio informal.

A rede de ciclofaixas está limitada às Avenidas Vale dos Barris, Sete de Setembro e Jequitaia, e ruas Forte de São Pedro, Miguel Calmon e parte da Via Expressa Baía de Todos os Santos. Duas regiões apresentam maior volume de pedestres e ciclistas: o bairro da Liberdade e a área entre o bairro dos Barris e o centro. Na Liberdade, predominam deslocamentos no próprio bairro e em direção à Soledade. Na região central, há maior intensidade de viagens da Avenida Sete de Setembro até o Campo Grande e, para o lado oposto, em direção a Nazaré. Destaca-se a interação entre Macaúbas e Barbalho, formando um eixo de volume intermediário. Há baixa movimentação nas regiões de Água de Meninos e no Centro Histórico (dados não contabilizam viagens geradas pelo turismo).



Rua Nova de São Bento.
Imagem: Google Street View, 2022



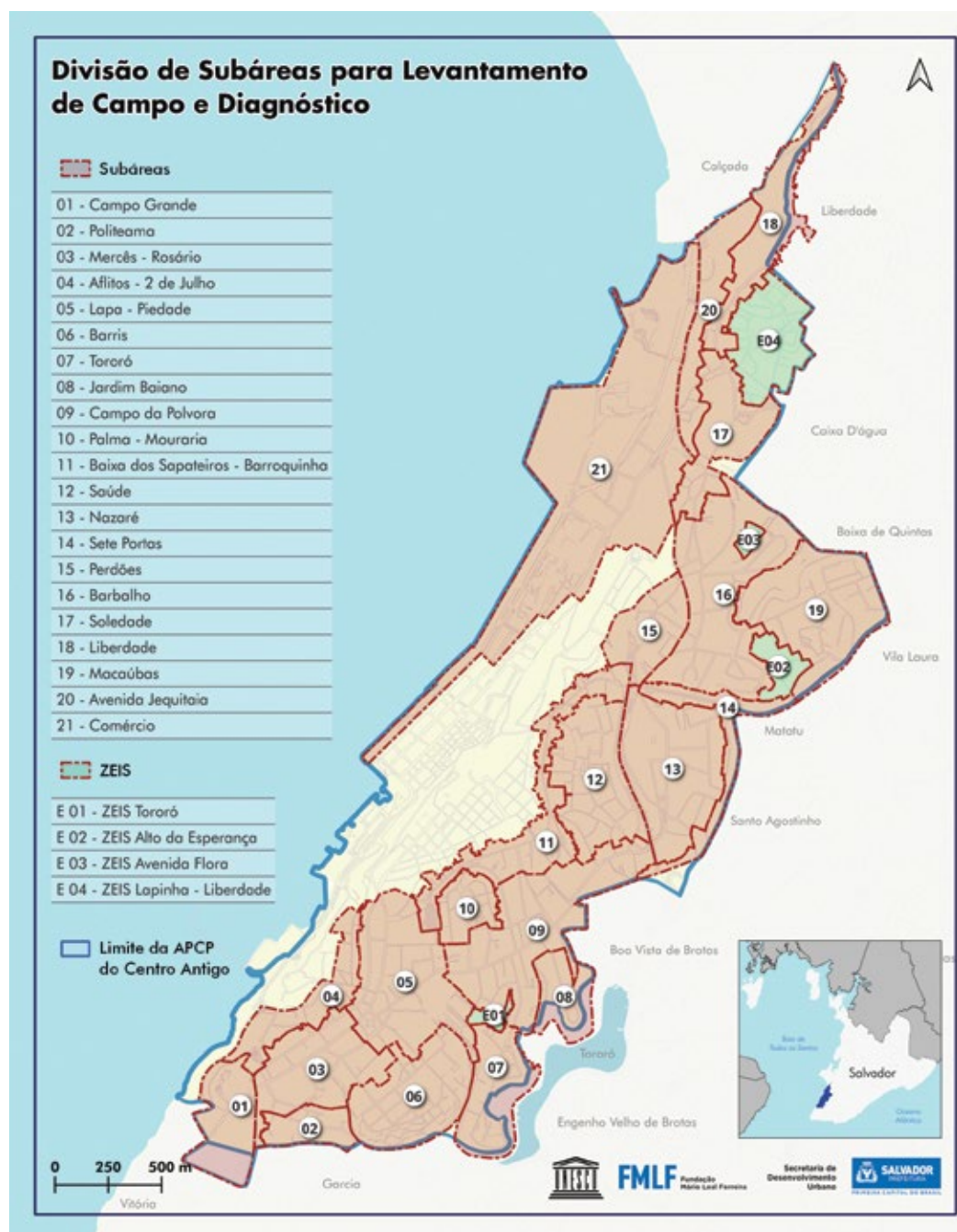
Rua do Paraíso.
Imagem: Google Street View, 2022

6. Levantamento de campo

Para a etapa de levantamento e diagnóstico, a área de estudo foi subdividida em 21 subáreas (Mapa 7), cujos limites foram estabelecidos à luz do contexto urbano atual, considerando a existência de elementos de polarização e articulação, de barreiras (topográficas, viárias ou resultantes de grandes equipamentos), bem como o uso do solo e o papel na estrutura urbana. As subáreas visaram à etapa de diagnóstico e a análise dos dados de campo contribuiu com a proposição de diretrizes gerais para cada uma delas. No entanto, a convivência, lado a lado, das mais diversas situações tipológicas e de conservação fez com que a proposta normativa se materializasse em unidades menores do que as subáreas, de forma que, ao final, não se identifica uma correspondência direta entre seus limites e os limites dos Setores de Preservação, como se verá adiante.

O levantamento de campo foi feito lote a lote, sendo que a cada lote correspondeu uma ficha, contendo os dados coletados e fotografias da fachada ou frente, independentemente se o lote era edificado, vago ou continha ruína. Praças, largos, encostas, áreas remanescentes do sistema viário, ZEIS e vilas, assim como regiões onde o acesso não foi autorizado pelos moradores, foram contabilizadas como unidades cadastrais, mas para estas não foram preenchidas fichas de campo. No total, o fichamento contemplou um total de 9297 unidades. O trabalho de campo foi realizado por doze profissionais de arquitetura ao longo de quatro meses no ano de 2019, com complementações para as subáreas Macaúbas e Avenida Jequitaia e Comércio, em 2022.

O cadastramento e o georreferenciamento dos dados foram realizados pelo setor de geoprocessamento da Fundação Mário Leal Ferreira, da Prefeitura de Salvador, e os resultados encontram-se disponíveis em sua base de dados.



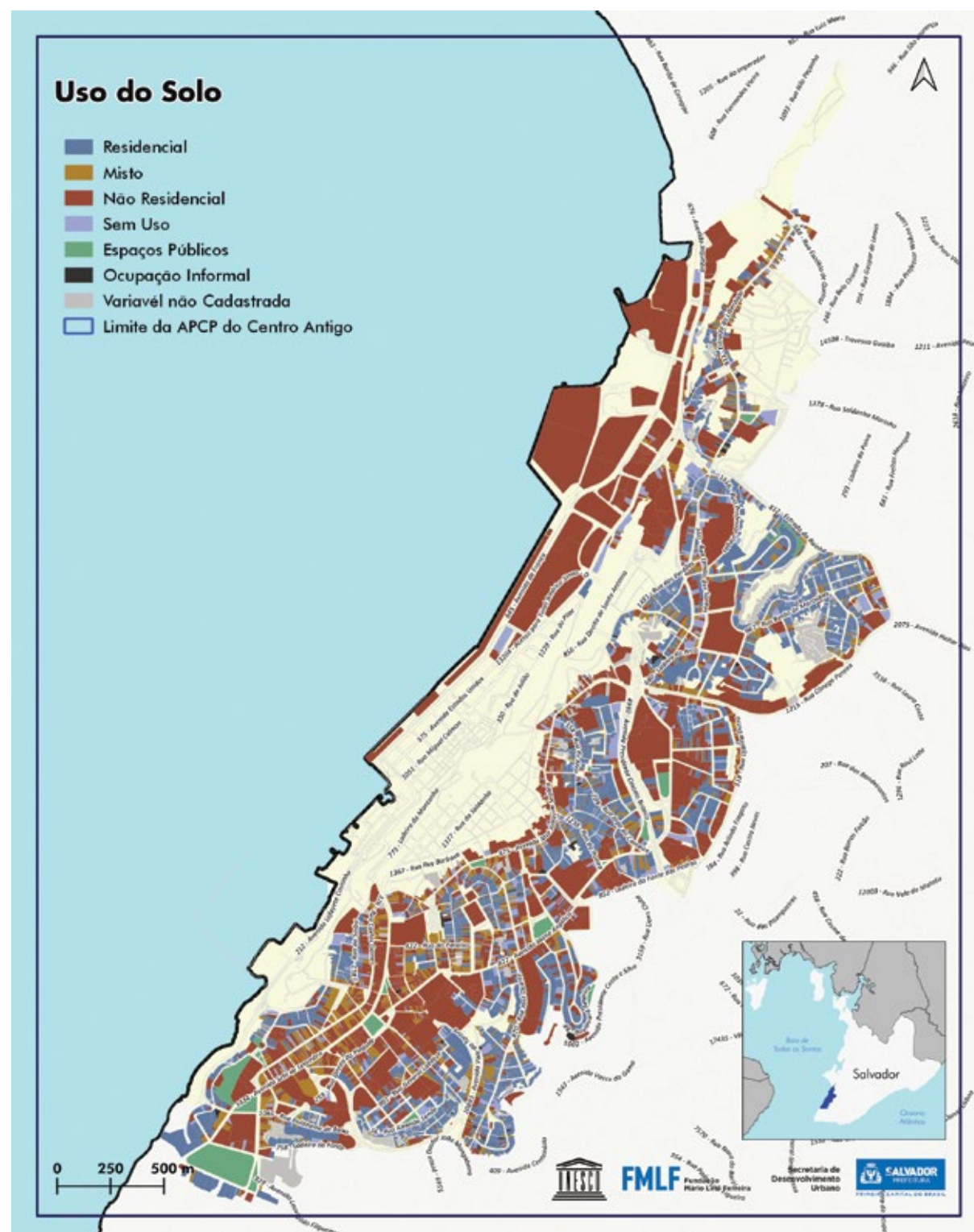
Mapa 7 – Divisão de subáreas para levantamento de campo e diagnóstico

6.1. Variáveis levantadas pela pesquisa de campo

6.1.1. Variáveis urbanísticas

As variáveis contempladas foram as seguintes: uso do solo, situação de ocupação do imóvel, gabaritos, implantação e estado de conservação (inclui ruínas, com indicação sobre a existência de escoramentos e vestígios). Os Mapas 8 a 10 ilustram os resultados, acompanhados de tabelas indicando os percentuais de incidência das variáveis por subárea.

6.1.2. Mapeamento e tabelas-síntese das variáveis analisadas

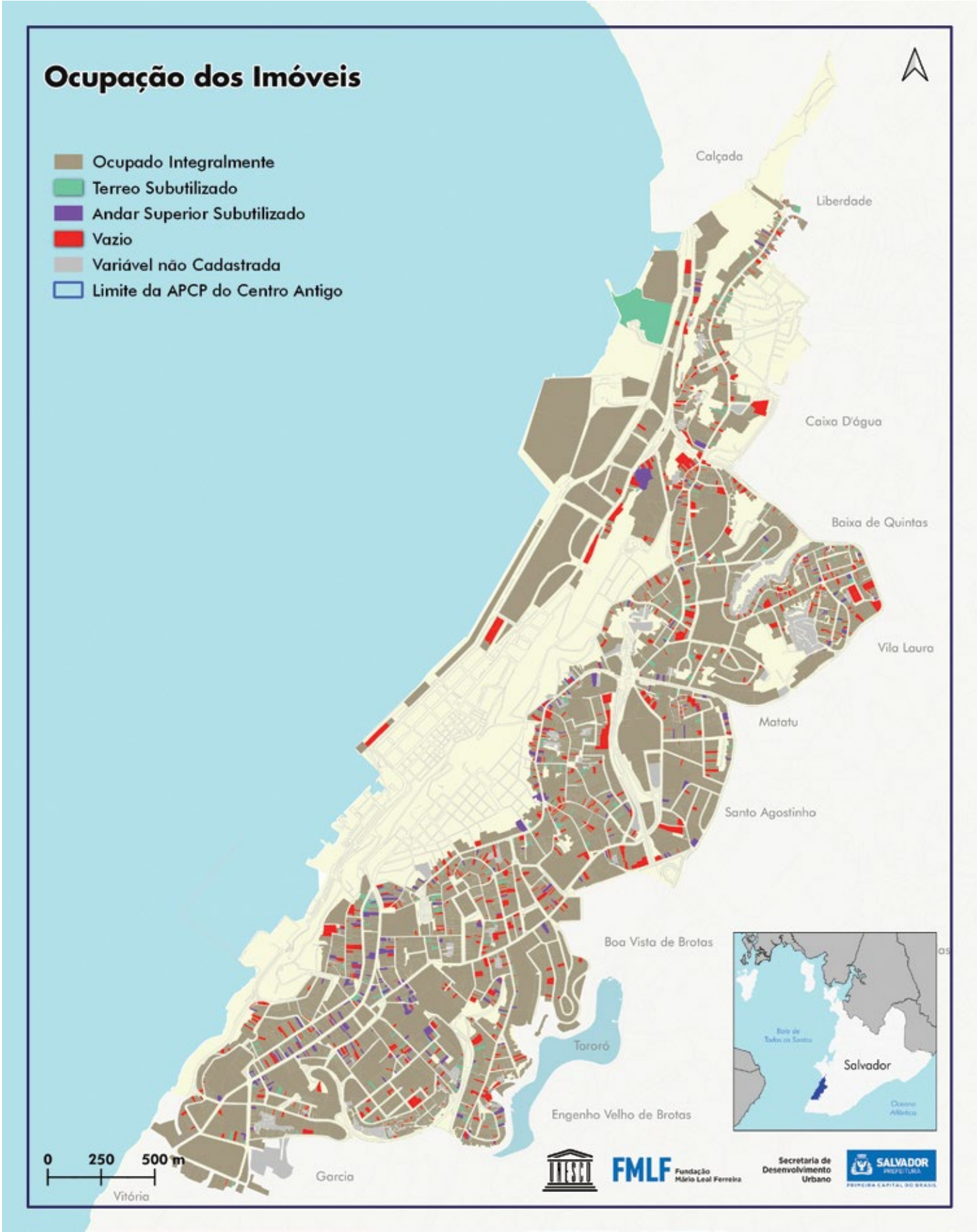


Mapa 8 – Uso do solo



Tabela 2 – Uso do solo

SUBÁREA	USO DO SOLO						Variável não cadastrada	Total de unidades
	Residencial	Não Residencial	Misto	Sem Uso	Espaços Públicos	Ocupação Informal		
01 - Campo Grande	32	4	18	5	3	1	0	63
02 - Politeama	75	21	24	10	3	0	79	212
03 - Mercês Rosario	29	115	206	31	0	1	10	392
04 - Aflitos 2 de Julho	212	50	71	24	3	0	1	361
05 - Lapa Piedade	58	106	330	30	3	2	5	534
06 - Barris	379	67	80	43	1	3	153	726
07 - Tororô	364	65	40	39	0	10	18	536
08 - Jardim Baiano	117	2	30	7	1	1	0	158
09 - Campo da Palma	199	126	192	73	3	3	54	650
10 - Palma Mouraria	216	32	31	16	0	1	0	296
11 - Baixa Sapateiros	100	94	227	71	2	4	83	581
12 - Saúde	604	52	64	47	2	3	79	851
13 - Nazaré	217	19	89	32	1	0	0	358
14 - Sete Portas	17	42	82	7	0	0	3	151
15 - Perdoes	232	37	23	24	0	4	42	362
16 - Barbalho	446	67	109	54	4	1	17	698
17 - Soledade	181	51	38	50	1	10	35	366
18 - Liberdade	69	59	63	20	0	0	7	218
19 - Macaúbas	595	118	96	85	0	4	410	1.308
20 - Av Jequitaia	72	6	41	18	0	5	44	189
21 - Comércio	14	18	138	32	0	0	0	202
Unid. fora das subáreas	51	11	14	9	1	0	2	88
Total	4.279	1.162	2.006	727	28	53	1.042	9.297
%	46,03%	12,50%	21,58%	7,82%	0,30%	0,57%	11,21%	100,00%

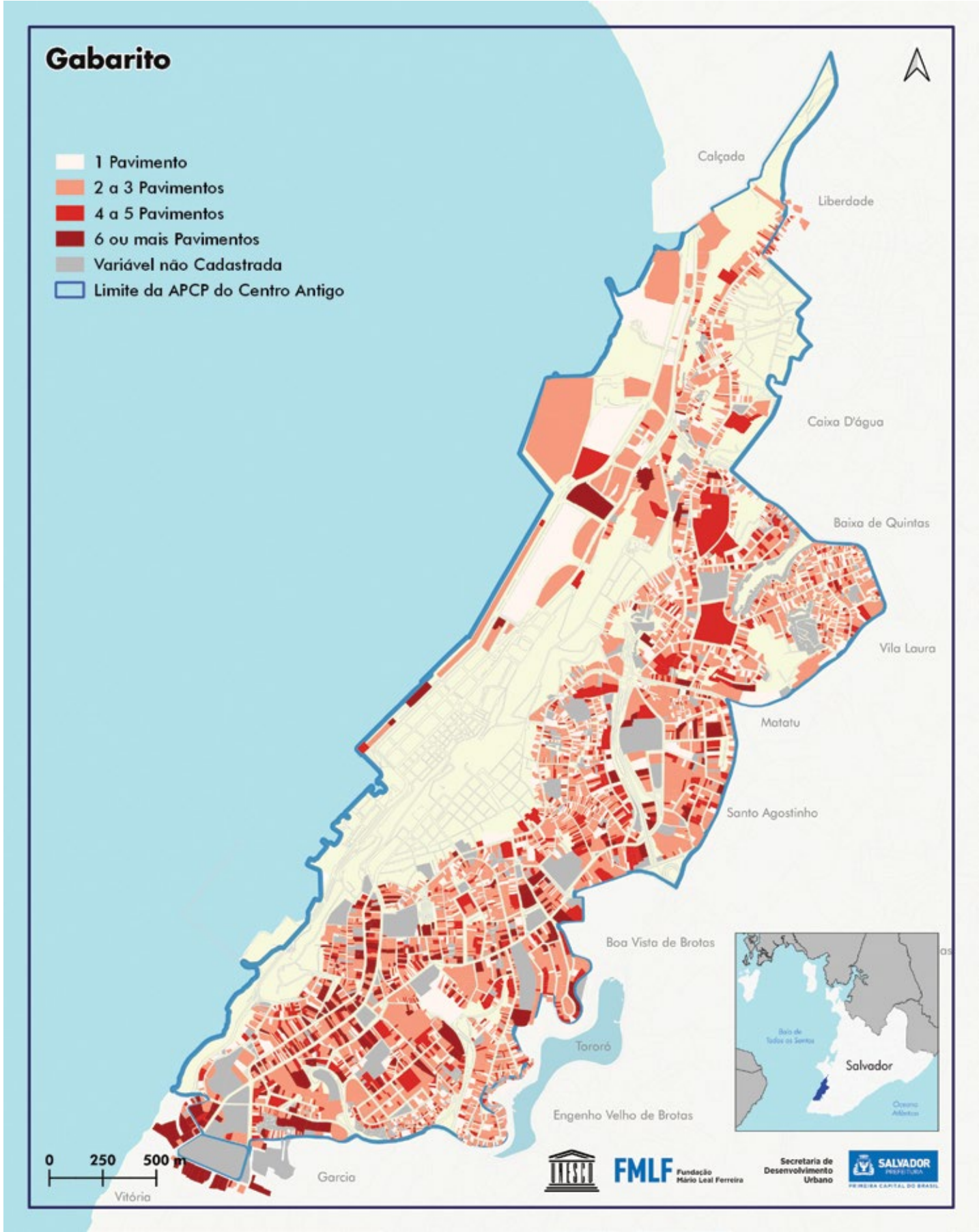


Mapa 9 – Ocupação dos imóveis



Tabela 3 – Ocupação dos imóveis

SUBÁREA	OCUPAÇÃO DOS IMÓVEIS				Variável não cadastrada	Total de unidades
	Ocupado	Térreo subutilizado	Andar superior subutilizado	Vazio		
01 - Campo Grande	54	2	2	5	0	63
02 - Politeama	118	4	1	10	79	212
03 - Mercês - Rosário	296	9	46	31	10	392
04 - Aflitos - 2 de Julho	323	5	6	26	1	361
05 - Lapa - Piedade	414	20	65	32	3	534
06 - Barris	495	16	16	46	153	726
07 - Tororó	452	14	12	40	18	536
08 - Jardim Baiano	151	0	0	7	0	158
09 - Campo da Pólvora	482	15	20	79	54	650
10 - Palma - Mouraria	267	4	1	24		296
11 - Baixa dos Sapateiros	370	21	33	73	84	581
12 - Saúde	700	15	6	49	81	851
13 - Nazaré	315	3	7	32	1	358
14 - Sete Portas	123	2	16	7	3	151
15 - Perdões	285	7	4	24	42	362
16 - Barbalho	605	16	3	56	18	698
17 - Soledade	259	13	7	51	36	366
18 - Liberdade	171	15	3	22	7	218
19 - Macaúbas	747	31	23	95	412	1.308
20 - Avenida Jequitaia	112	1	6	23	44	186
21 - Comércio	164	3	1	34		202
Unid. fora das subáreas	74	1	1	10	2	88
Total	6.977	217	279	776	1.048	9.297
%	75,05%	2,33%	3,00%	8,35%	8,35%	100,00%

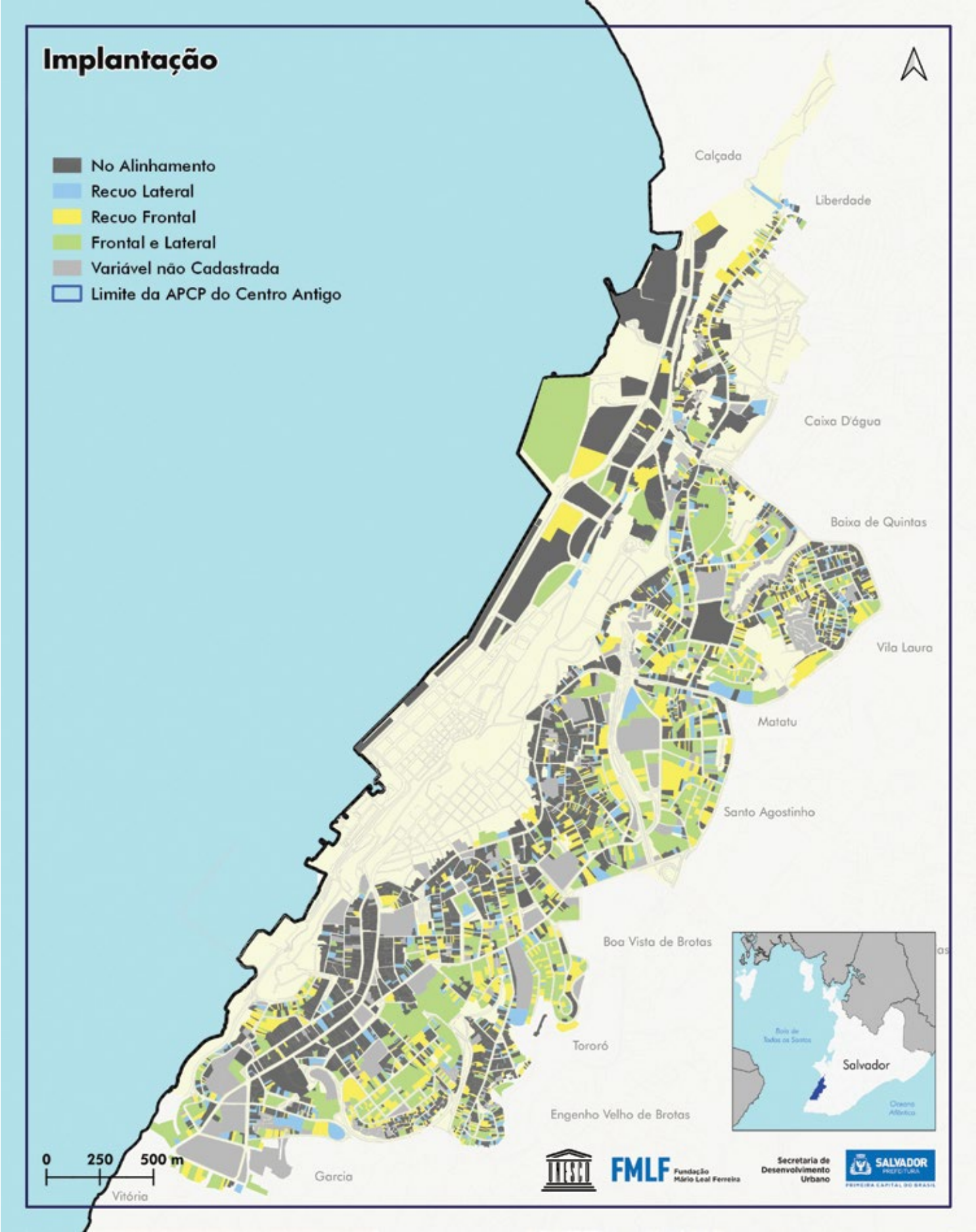


Mapa 10 – Gabaritos, segundo número de pavimentos



Tabela 4 – Gabaritos, segundo número de pavimentos

SUBÁREAS	GABARITO					
	1	2 a 3 pavimentos	4 a 5 pavimentos	6 ou mais pavimentos	Variável não cadastrada	Total
01 - Campo Grande	7	37	6	7	6	63
02 - Politeama	26	75	21	7	83	212
03 - Mercês - Rosário	54	199	79	43	17	392
04 - Aflitos - 2 de Julho	57	209	60	19	16	361
05 - Lapa - Piedade	80	295	74	67	18	534
06 - Barris	104	343	102	16	161	726
07 - Tororó	117	326	58	1	34	536
08 - Jardim Baiano	12	113	23	9	1	158
09 - Campo da Pólvora	84	351	101	38	76	650
10 - Palma - Mouraria	73	193	26	2	2	296
11 - Baixa dos Sapateiros	129	308	44	4	96	581
12 - Saúde	215	425	106	9	96	851
13 - Nazaré	49	234	46	15	14	358
14 - Sete Portas	29	86	25	6	5	151
15 - Perdões	92	203	22	2	43	362
16 - Barbalho	184	379	98	3	34	698
17 - Soledade	104	191	27	1	43	366
18 - Liberdade	65	111	35		7	218
19 - Macaúbas	230	542	92	9	435	1.308
20 - Avenida Jequitaia	34	95	9	1	47	186
21 - Comércio	60	116	16	7	3	202
Fora das subáreas	5	40	11	25	7	88
Total geral	1.810	4.871	1.081	291	1.244	9.297

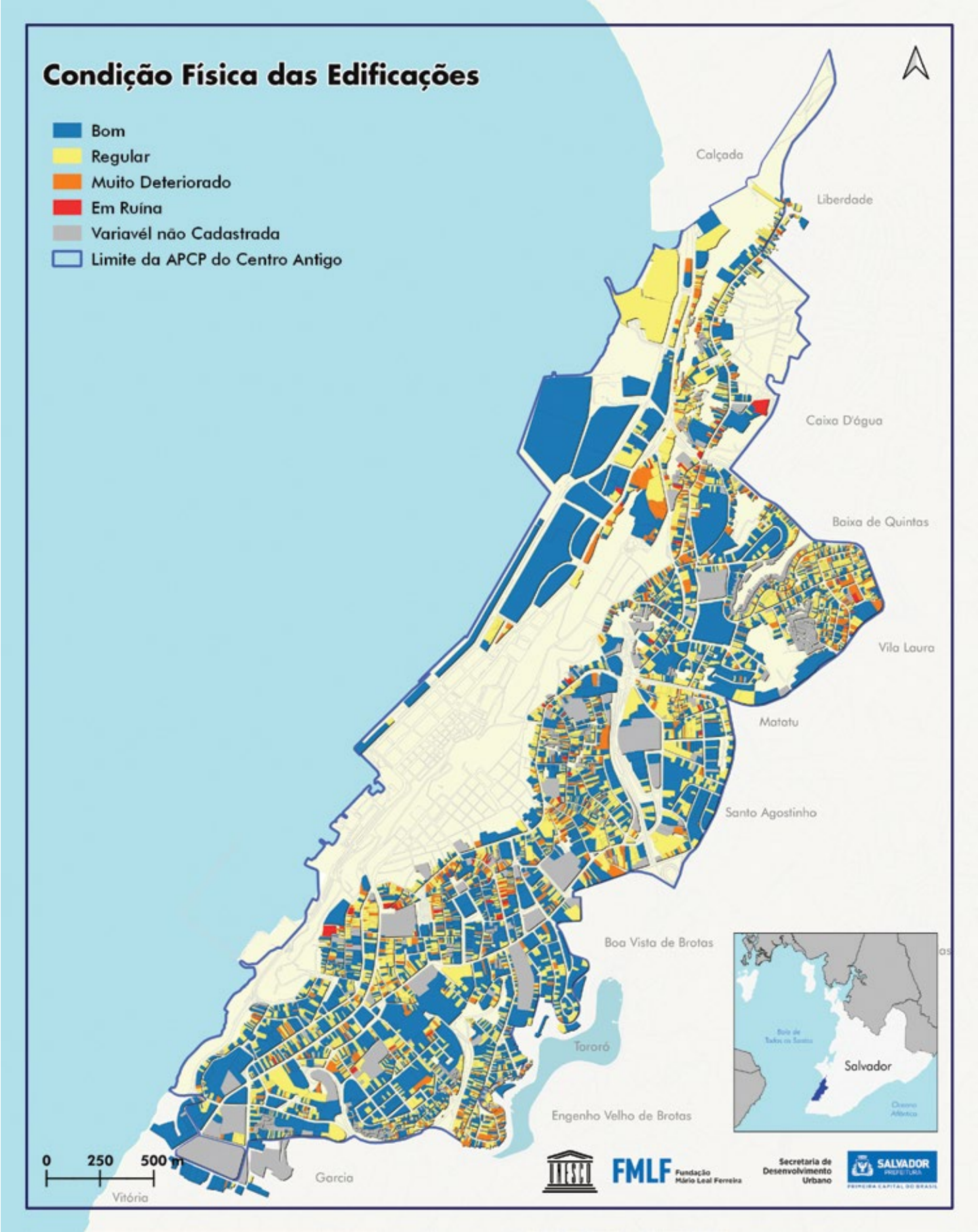


Mapa 11 – Implantação, segundo recuos frontais e laterais



Tabela 5 – Implantação, segundo recuos frontais e laterais

SUBÁREA	RECUOS EM RELAÇÃO AO ALINHAMENTO FRONTAL				Variável não cadastrada	Total de unidades
	Sem recuos	Somente recuo frontal	Somente recuo lateral	Recuos frontal e lateral		
01 - Campo Grande	25	9	9	14	6	63
02 - Politeama	85	25	9	10	83	212
03 - Mercês - Rosário	328	10	21	16	17	392
04 - Aflitos - 2 de Julho	249	58	14	24	16	361
05 - Lapa - Piedade	417	33	27	39	18	534
06 - Barris	269	141	35	120	161	726
07 - Tororô	326	84	55	37	34	536
08 - Jardim Baiano	11	51	6	89	1	158
09 - Campo da Pólvora	296	143	42	93	76	650
10 - Palma - Mouraria	244	21	22	7	2	296
11 - Baixa Sapateiros	410	33	27	15	96	581
12 - Saúde	571	113	28	43	96	851
13 - Nazaré	118	68	42	116	14	358
14 - Sete Portas	96	16	23	11	5	151
15 - Perdões	225	44	21	29	43	362
16 - Barbalho	291	153	67	153	34	698
17 - Soledade	248	35	21	19	43	366
18 - Liberdade	115	60	22	14	7	218
19 - Macaúbas	554	175	87	63	429	1.308
20 - Avenida Jequitaia	107	24	8	1	46	186
21 - Comércio	165	14	6	14	3	202
Unid. fora das subáreas	45	10	6	20	7	88
Total geral	5.195	1.320	598	947	1.237	9.297
%	55,88%	14,20%	6,43%	10,19%	13,31%	100,00%



Mapa 12 – Estado de conservação dos imóveis



Tabela 6 – Condição física das edificações

SUBÁREA	CONDIÇÃO FÍSICA DAS EDIFICAÇÕES				Variável não cadastrada	Total de unidades
	Bom	Regular	Muito deteriorado	Ruína		
01 - Campo Grande	32	23	4	0	4	63
02 - Politeama	67	58	7	0	80	212
03 - Mercês - Rosário	148	178	43	6	17	392
04 - Aflitos - 2 de Julho	190	133	22	5	11	361
05 - Lapa - Piedade	177	266	71	7	13	534
06 - Barris	286	233	42	5	160	726
07 - Tororó	201	211	89	1	34	536
08 - Jardim Baiano	104	49	5	0	0	158
09 - Campo da Pólvora	277	206	78	13	76	650
10 - Palma - Mouraria	181	75	32	6	2	296
11 - Baixa dos Sapateiros	157	248	65	16	95	581
12 - Saúde	377	286	78	14	96	851
13 - Nazaré	168	140	33	3	14	358
14 - Sete Portas	47	80	19	0	5	151
15 - Perdões	158	115	36	10	43	362
16 - Barbalho	370	223	68	5	32	698
17 - Soledade	131	131	47	16	41	366
18 - Liberdade	69	109	28	5	7	218
19 - Macaúbas	278	450	149	10	421	1.308
20 - Avenida Jequitaia	19	85	36	1	45	186
21 - Comércio	85	79	32	5	1	202
Fora das subáreas	55	17	7	4	5	88
Total geral	3.777	3.395	991	132	1.202	9.297
%	38,47%	36,52%	10,66%	1,42%	12,93%	100,00%

6.2. Análise formal e grau de preservação

O levantamento das variáveis que tratam das formas e graus de preservação dos imóveis foi elaborado para 2.208 unidades, que correspondem a 26,5% do número de unidades edificadas na área de estudo. Tal quantitativo resulta da exclusão dos bens tombados isoladamente, para os quais a proposta normativa não estabelece parâmetros, e das edificações não detentoras de valores que justifiquem o detalhamento de suas características arquitetônicas, sejam precárias, sejam resultantes de sucessivas alterações e substituições, sejam de construção recente.

As edificações para as quais se aplica a descrição detalhada de elementos formais foram classificadas segundo tipos edilícios, tomando por base os vocabulários estilísticos de diferentes épocas. A busca de tipos edilícios em um universo com as características e a heterogeneidade da APCP do Centro Antigo não visou estabelecer juízos de valor, mas sim dar coerência aos descritores do grau de preservação. Esta segmentação auxiliou na identificação de conjuntos urbanos e das conexões das edificações com o processo de ocupação e com o tipo de parcelamento. Foram registradas as situações de preservação no que se refere aos volumes (acréscimo de pavimentos, pavimento recuado e anexos), coberturas (alterações de materiais e diagramas) e fachadas (intervenções em vãos, balcões, ornatos, revestimentos e presença de engenhos publicitários).

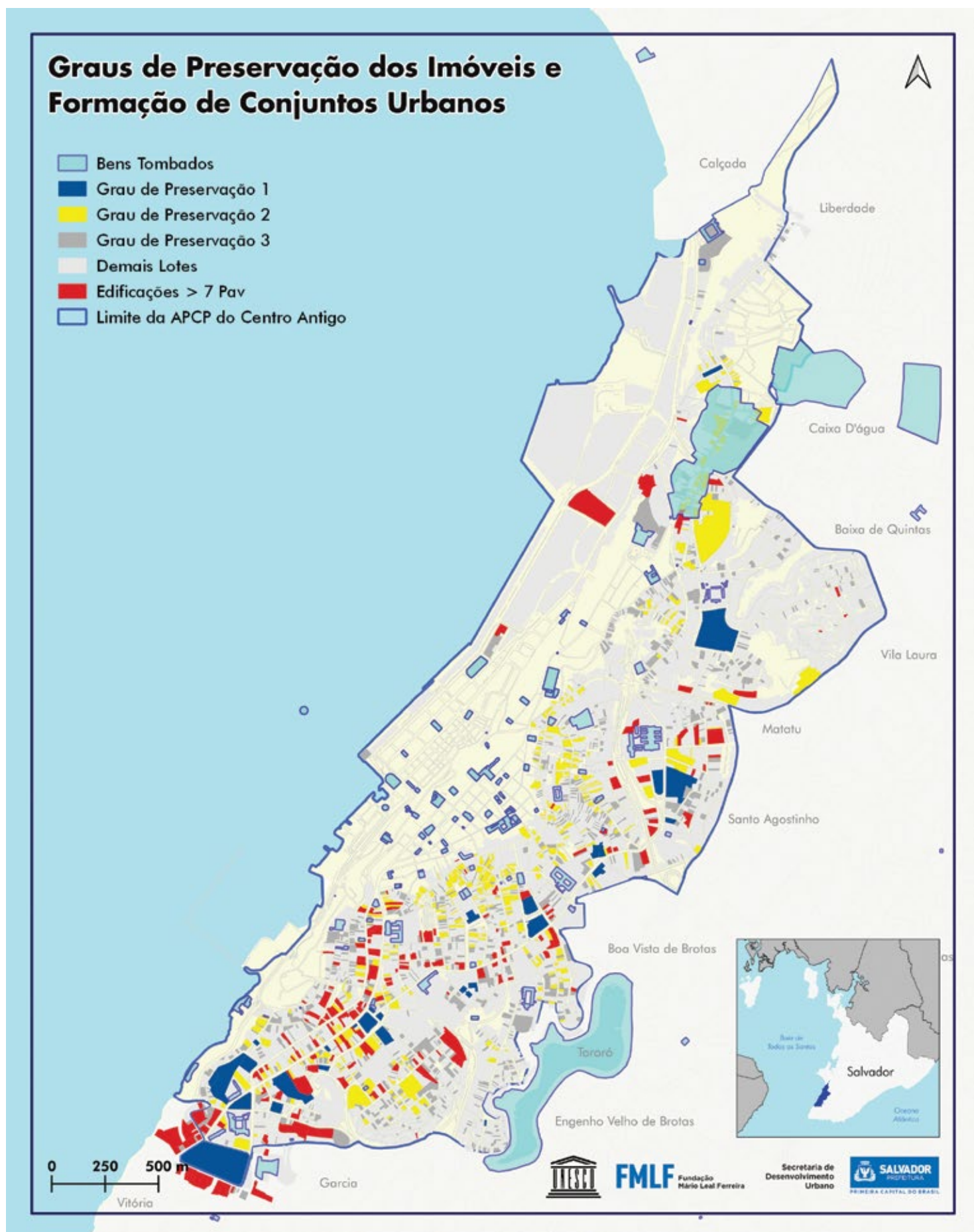
A espacialização dos resultados levou à identificação de conjuntos com tipologias semelhantes (Mapa 11). Além dos conjuntos, essa etapa também apontou diferenciações entre as edificações e os espaços públicos, seja por sua representatividade histórica e cultural, seja por sua contribuição para a legibilidade da trajetória de formação da área de estudo, o que levou a destacar Imóveis de Preservação I1 e Imóveis de Preservação I2, para os quais se propõe tratamento específico.

O Mapa 11 identifica estes conjuntos e destaca também as edificações verticais de sete ou mais pavimentos, de construção recente e que representam descontinuidades nos conjuntos remanescentes, uma vez que tendem a ser elementos de longa permanência na paisagem.



Trechos da Avenida Sete de Setembro indicando a presença de pequenos grupos de edificações preservadas, intercaladas por edifícios contemporâneos de maior altura





Mapa 13 – Graus de preservação dos imóveis e formação de conjuntos urbanos

7. A proposta normativa

A proposta normativa contemplou a porção da APCP do Centro Antigo sob responsabilidade da FMLF, excluindo as subáreas Macaúbas, Comércio e Avenida Jequitaia. Em razão das descontinuidades geradas pela pandemia, para estas subáreas foi possível desenvolver apenas o levantamento de campo. Além do problema da descontinuidade, destaca-se o caso da subárea denominada Avenida Jequitaia, que apresenta, ao lado de valores históricos e paisagísticos, grandes glebas, vazios e usos do solo em transição, além de ser objeto de projetos de novos sistemas de mobilidade e ligações viárias estruturantes. Trata-se de uma região estratégica que, mais do que diretrizes edilícias, exige um plano de ocupação a ser discutido com vasta gama de atores, trabalho que não foi contemplado no escopo da cooperação da FMLF com a Unesco.

7.1. Diretrizes gerais

A proposta parte do estabelecimento de diretrizes gerais, aplicáveis a toda a área, que são o fundamento comum à regulamentação desenvolvida para as diferentes unidades espaciais. Embora não sejam comandos diretamente aplicáveis, ao se materializarem nas situações tratadas pela norma, contribuem com a formação de um arcabouço capaz de tornar as decisões mais consistentes e compreensíveis, seja pelo próprio poder público, por usuários, moradores ou autores de projetos. Tais diretrizes alcançam também aspectos que transcendem o âmbito normativo e requerem outras medidas de gestão e incentivo à conservação do patrimônio cultural, sobretudo de âmbito municipal.

São diretrizes gerais para a área objeto da proposta normativa:

- Responder às necessidades do presente em sintonia com a preservação das referências e valores históricos, culturais, paisagísticos e arquitetônicos que motivaram a preservação da APCP do Centro Antigo;
- Assegurar a percepção do processo histórico de formação da área e de sua indissociabilidade do Centro Histórico de Salvador, valorizando, ao mesmo tempo, os valores históricos, culturais e paisagísticos que lhes são próprios;
- Valorizar seu papel de centralidade em relação a Salvador, incentivando a qualificação urbanística, tanto dos setores preservados como daqueles passíveis de renovação;
- Valorizar o traçado urbanístico como elemento determinante para a compreensão do processo histórico, favorecendo a coerência entre os parâmetros de implantação das edificações e os padrões de parcelamento;
- Harmonizar a proteção do patrimônio com os princípios da acessibilidade universal e da mobilidade ativa;

- Valorizar os espaços de uso e fruição públicos, como praças, jardins, mirantes, visadas e encostas;
- Estimular a qualificação das intervenções, sejam reparos, reformas, introdução de engenhos publicitários, sejam novas construções ou tratamento de espaços públicos, por meio de parâmetros orientadores e do acesso à orientação técnica; e
- Contribuir com soluções que, em favor do interesse público, necessitem da aplicação de parâmetros diferenciados, tais como o estímulo à instalação de atividades que fortaleçam o caráter e a vitalidade da área, de programas de habitação e de qualificação de áreas de interesse social, desde que compatíveis com as diretrizes de preservação.

Essas diretrizes gerais se refletem em diretrizes específicas estabelecidas para unidades espaciais de natureza distinta, a saber:

- a. O traçado urbano e os espaços públicos;
- b. Os bens e conjuntos tombados;
- c. As vilas e ZEIS;
- d. Dois grandes Setores de Preservação, subdivididos em subsetores, abrangendo todas as propriedades da área, excluídos os mencionados nos itens a, b e c;
- e. Os Imóveis de Preservação 1 e 2.

7.2. Descrição das unidades espaciais e conteúdo das normas

7.2.1. Traçado urbano e espaços públicos

Compreendem o arruamento, largos, passeios, praças e jardins públicos, fontes, encostas e áreas remanescentes de implantação do sistema viário.

Como visto, o traçado urbano se mantém como a referência mais consistente do processo evolutivo da área, permitindo a leitura da sua trajetória histórica desde meados do século XVII. O recorte temporal proposto como prioritário para preservação é aquele que vai até as primeiras décadas do século XX, antecedendo ao processo de industrialização. A proposta consiste em preservar a geometria das ruas, largos e espaços abertos de forma a valorizá-los e lhes dar maior legibilidade, sem impedir melhorias nas condições de acessibilidade e na segurança, favorecendo a retirada de obstáculos físicos e visuais, o manejo adequado da arborização e a adoção de soluções que preservem o uso desses locais para as práticas sociais a eles associadas. Todos esses princípios são equacionados por meio de projetos criteriosos, para os quais a proposta normativa apresenta princípios gerais. As variáveis do parcelamento, que, junto com o traçado viário, definem a imagem das ruas, são tratadas no escopo dos Setores de Preservação.



Fonte do Gravatã, na Rua da
Fonte do Gravatã, em Nazaré.
Fotografia: Paul R. Burley, 2021

A preservação das fontes públicas de água, já tombadas individualmente, é abordada pela norma com critérios para a análise de projetos, públicos ou privados, que planejem intervenções em imóveis localizados no seu entorno imediato. Esses projetos, ainda que não contenham a solução completa para a atual obstrução da maioria das fontes, devem contribuir com a recuperação da sua visibilidade e acesso, assim como não comprometer as redes e mananciais que as alimentam.

A proposta define como encostas sob proteção paisagística as áreas desocupadas ou parcialmente ocupadas, consideradas de interesse público de preservação por sua presença paisagística relevante, apresentando declividades superiores a 30% e presença de cobertura vegetal.

Os critérios para intervenção nessas áreas distinguem aquelas de propriedade pública, que são passíveis de uso e ocupação somente para funções paisagísticas e ambientais, das de propriedade privada regularmente loteadas, onde se permite a ocupação, desde que limitada à porção do lote que não implicar impactos paisagísticos ou riscos à estabilidade geológica. Nos trechos que coincidem com parcelamentos e ocupações informais, o adensamento construtivo deverá ser inibido, vedadas as ampliações ou novas construções, até que se implantem projetos de regularização fundiária, contenções e infraestrutura.

Encosta da Estrada da Liberdade
em direção ao mar, continuidade
da falha geológica que caracteriza
o Centro Histórico. Mais à direita,
encosta da parte posterior do bairro da
Soledade, ocupada por antigas vilas,
adensadas nas últimas décadas. Parte
dessas áreas recebe classificação de
Preservação de Encostas pela LOUOS.
Imagem: Google Earth, 2022



7.2.2. Bens e conjuntos tombados

Correspondem aos bens protegidos por tombamento municipal, estadual ou federal. Sua presença foi considerada um dos condicionantes para a definição de gabaritos e demais normas para os Setores de Preservação S1 e S2, mas, individualmente, não são objeto de diretrizes da norma, uma vez que se propõe que a análise de intervenções nesses bens continue sendo feita, caso a caso, pelo órgão responsável pelo tombamento.



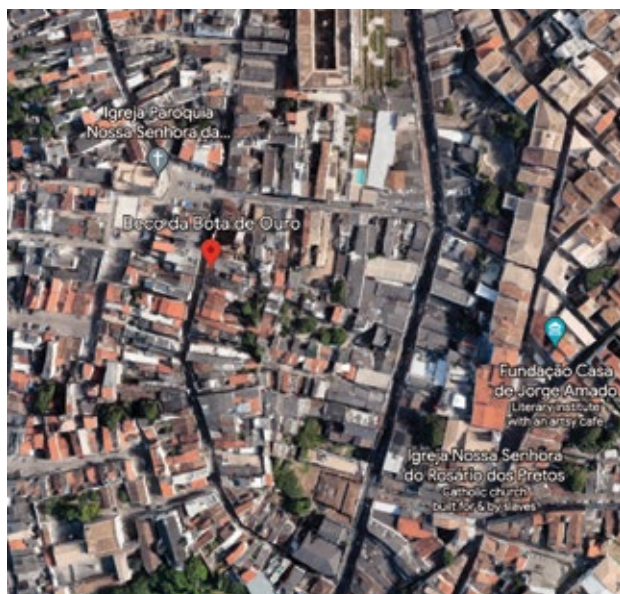
Teatro Castro Alves, tombado pelo IPHAN em 2015. Único bem tombado isoladamente em Salvador que contém definição de perímetro de entorno. Fotografia: Mateus Morbeck, 2020



A Casa do Oitão, no ponto mais baixo da Ladeira dos Aflitos, é tombada pelo IPAC, mas não há definição de entorno que contemple a relevância paisagística do conjunto. Fotografia da ladeira: Joseph Schleier, 1876. Fonte: Site Guia Geográfico Salvador Antiga. Abaixo, fotografia da fachada: Paul R. Burley, 2021

Casa de Azulejos e Capela da Providência, ambos tombados pelo IPAC no bairro da Saúde. Fotografias: Paul R. Burley, 2021





Beco da Bota de Ouro e duas outras vilas entre a Avenida José Joaquim Seabra e a Rua do Alvo. Imagem: Google Street View, 2022

7.2.3. Vilas

Ao longo da área de estudo, foram identificadas vilas, definidas como conjuntos de casas acessadas por meio de uma via particular interna, de veículos ou pedestres, sem acesso direto das unidades às vias de circulação. Essa solução urbanística, que preserva formas tradicionais de sociabilidade e contribui com testemunhos da história da moradia popular, está presente e consolidada na área de estudo, algumas há décadas, como confirmado pelo *Atlas parcial da cidade do Salvador*, de 1955. Não foi possível acessar o interior de todas essas áreas, cujas condições de habitabilidade são variadas. O próximo Plano Diretor de Salvador deve promover um levantamento mais detalhado das condições urbanísticas das vilas, visando a medidas de regularização fundiária, eventualmente as classificando como ZEIS.

A minuta da norma propõe preservar a sua configuração, condicionando a aprovação das intervenções à análise de todo o assentamento, de forma a manter a integridade das áreas de circulação e uso comum, além de não acrescentar riscos de salubridade e segurança. Propõe-se analisar as intervenções conforme o padrão de implantação existente na própria vila, manter gabaritos máximos em torno de dois pavimentos e adotar os demais critérios aplicados ao Setor de Preservação onde esteja localizada. Medida essencial para a preservação dessa forma de assentamento é não permitir o remembramento de seus lotes, ou de áreas comuns, com lotes externos.

7.2.4. ZEIS 1 – Zona Especial de Interesse Social 1



ZEIS Alto da Esperança. Imagem: Google Earth 2023.

A LOUOS de 2016 delimita quatro ZEIS 1 que se localizam, no todo ou em parte, na área de estudo: Tororó, Avenida Flora, Lapinha e Liberdade. A proposta normativa não apresenta parâmetros construtivos para essas áreas, os quais devem estar inseridos no seus processos de regularização fundiária, tal como previsto pela Lei Federal nº 13.465, de 2017. A norma se limita a destacar a necessidade de acompanhamento dos processos de regularização pelos órgãos de preservação, aos quais caberá avaliar seu impacto no entorno protegido, aportando diretrizes específicas quanto a acessos, gabaritos, interferências paisagísticas e outras questões.

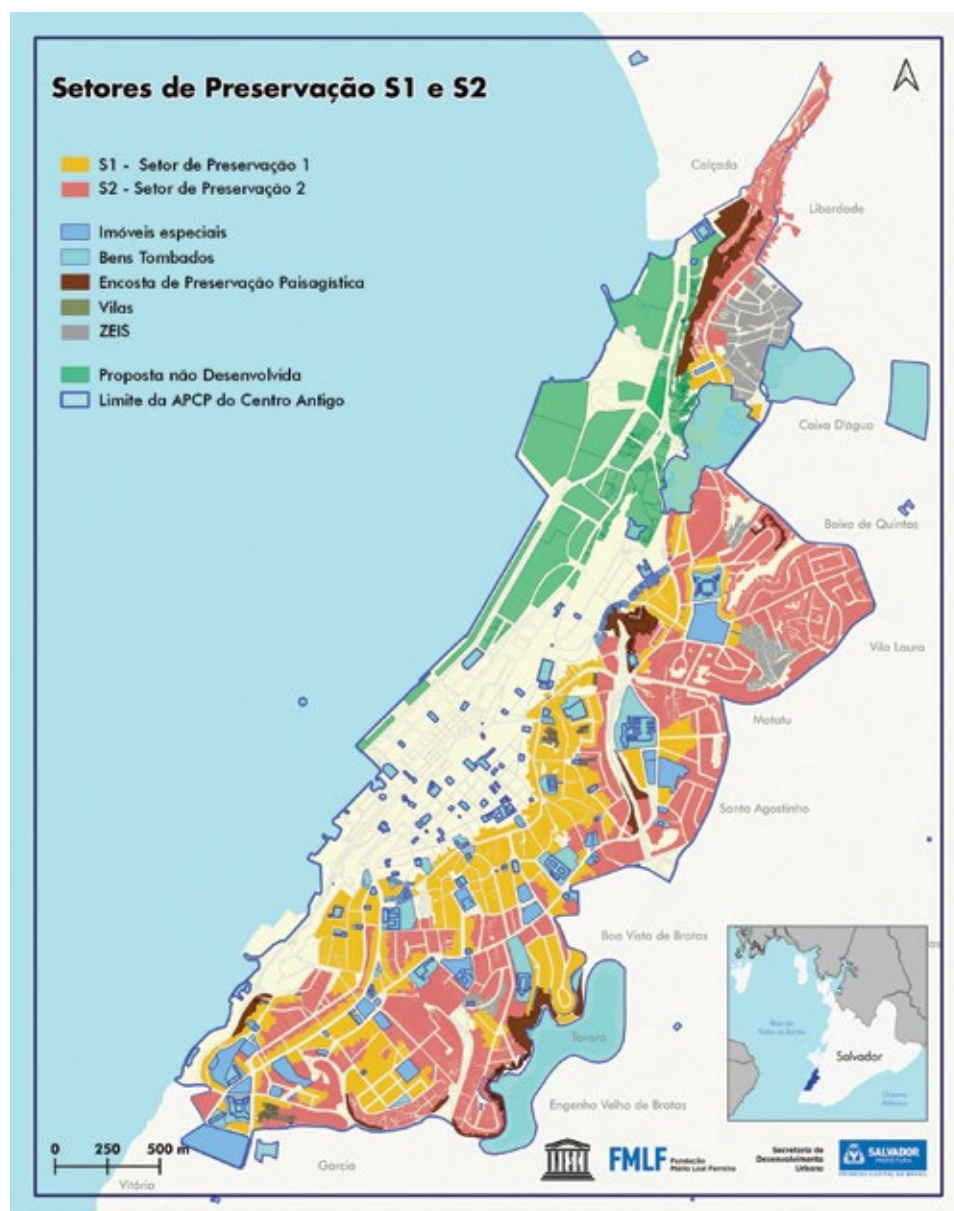
7.2.5. Setores de Preservação S1 e S2

Foram propostos dois grandes Setores de Preservação, compreendendo subsetores, cuja diferenciação resultou do cruzamento das condicionantes históricas e morfológicas (Mapa 4).

Setor de Preservação S1

Os Setores de Preservação S1, para os quais se propõe maior rigor de preservação, se caracterizam por conter conjuntos edificados mais preservados, que mantêm uma relação coerente com o padrão do parcelamento original. A condição de preservação dos diversos locais tais como se encontram atualmente foi determinante para a classificação adotada, o que implicou não reproduzir linearmente a divisão entre APR e ACPR prevista pela Lei nº 3.289, de 1983. Os níveis de preservação previstos pela lei foram analisados conjuntamente com os demais dados, observando-se que há trechos que, embora localizados na APR, se apresentam muito alterados, alguns totalmente verticalizados, o que não confirmou sua classificação como Setor S1. Em contrapartida, parcelamentos característicos de movimentos urbanísticos do século XX, hoje fora da APR, foram classificados como Setor S1, visando ao reconhecimento de valores que são próprios da área de estudo, não necessariamente vinculados à sua condição de entorno de Centro Histórico.

A vizinhança de monumentos e espaços públicos tombados, assim como de imóveis classificados como Imóveis de Preservação I1, também levou, juntamente com seu estado de preservação, à classificação de áreas como Setor S1. Como visto, a quase totalidade dos bens tombados não possui perímetros de entorno definidos. Um dos objetivos da proposta foi oferecer aos órgãos de preservação a setorização indicada, com respectivos critérios de intervenção, para que estes, após análise e ajustes, possam delimitar perímetros e definir critérios de entorno para os bens tombados sob sua responsabilidade. Essa é uma etapa fundamental para se implementar um modelo de gestão compartilhada que avance a partir das lições aprendidas da experiência do ETELF, prevendo atribuições e rotinas mais claras e constantes por parte dos entes envolvidos.



Mapa 4 – Localização dos Setores S1 e S2

Na fotografia de 1934, tem-se, em primeiro plano, à esquerda, a Igreja de São Francisco e, ao fundo, a Igreja de Santana. Entre ambas está o vale ocupado pela Avenida José Joaquim Seabra. Atrás da Igreja de Santana, o vazio do Campo da Pólvora, onde se construiu o Fórum e, à sua direita, o Largo da Palma. Imagem do *Google Earth*, 2022, mostra que esta região manteve parte do parcelamento e das tipologias construtivas, tendo sido classificada como APR pela Lei nº 3.289, de 1983, e, com pequenas variações, como S1 na normativa proposta



Fotografia aérea de 1934 focaliza o bairro da Saúde e imagem do *Google Earth*, 2022, mostra que a região manteve parte do parcelamento e das tipologias construtivas. Os locais mais preservados foram classificados como S1 na normativa proposta, excluídas as áreas de contorno do bairro, junto à Avenida Castelo Branco e trechos mais próximos à Avenida Joana Angélica, onde se consolidou ocupação contemporânea e verticalizada



Quanto às diretrizes específicas para o Setor S1, aplicáveis tanto às intervenções em edificações preexistentes quanto às novas construções, a ênfase recai sobre a busca de coerência e valorização do contexto em que as intervenções se inserem, ao mesmo tempo que se espera que elas sejam representativas do momento histórico de sua concepção. Trata-se de um postulado desafiador e ainda genérico, que a minuta da normativa vai esclarecendo

paulatinamente, ao explicitar quais elementos devem responder por tal contextualização. Por se tratar de área de grande diversidade, onde coexistem registros de diferentes temporalidades, o princípio norteador é o de promover a compreensão do processo evolutivo do espaço urbano, submetendo-se as novas intervenções à lógica formal do conjunto, o que implica não exacerbar contrastes e rupturas. Para tanto, são propostos gabaritos de altura máxima; índices relativos à implantação; critérios quanto aos volumes e formas, ritmos, cores e acabamentos de fachadas, diagramas e materiais de cobertura, assim como engenhos publicitários, equipamentos e instalações associados à edificação.

A diversidade de situações encontradas no que diz respeito à relação implantação/parcelamento levou à subdivisão do Setor de Preservação S1 em cinco subsetores, cuja caracterização, normas de implantação e condições para o remembramento estão mostradas na Tabela 7.

Setor de Preservação S2

Foram classificadas como S2 as áreas cuja configuração atual resulta de extenso processo de substituição das edificações e, em menor grau, do padrão do parcelamento, predominando imagem urbana contemporânea e desprovida de valores que demandem critérios especiais de proteção, exceto quando apresentarem algum impacto sobre os bens e conjuntos a serem preservados.

Para todo o Setor S2, a norma propõe o controle de gabaritos (Mapa 6) e o atendimento aos critérios de implantação previstos pela LOUOS. Mesmo considerando a extensão do processo de substituição do conjunto edificado, a diretriz geral para esse setor permanece igual: as edificações, sejam preexistentes ou novas, devem contribuir com a valorização do contexto urbano, considerando os valores urbanísticos e paisagísticos que fundamentaram a delimitação da APCP do Centro Antigo. Essa premissa, de caráter orientador, visa ao comprometimento com a requalificação do espaço por parte do poder público, de autores de projetos e de proprietários, o que pode se dar tanto por meio de legislação urbanística quanto por ações administrativas, programas e projetos, conforme sugeridos no bojo da proposta.

O Setor S2 se subdivide em dois subsetores: o Subsetor S2A, que tem a particularidade de localizar-se nas proximidades de bens tombados ou de Imóveis de Preservação I1; e o Subsetor S2B, onde não se identifica tal relação visual ou paisagística. Para o primeiro, em razão da vizinhança de bens protegidos, são previstos, além de gabaritos compatíveis com o entorno, controles sobre padrões de revestimentos, materiais e cores das fachadas, bem como a submissão dos engenhos publicitários às mesmas regras dos Setores S1.

Sob o ponto de vista urbanístico, a possibilidade de remembramentos não é condição suficiente para promover processos de renovação de áreas urbanas, mas é, seguramente, um facilitador da substituição de edificações. Para o Setor S2A, os remembramentos estão limitados a lotes resultantes de, no máximo, 15 m de testada, enquanto, para o Setor S2B, não há restrições. Não impedir processos de renovação foi uma premissa considerada desejável para o Setor S2B, dada

A Rua do Paraíso, resultado de extenso processo de substituição, acompanha a lateral da Igreja de São Bento e prossegue até a Rua da Mouraria. Foi classificada como S2A, cujas normas não impedem a renovação, mas criam limitações de gabarito e critérios urbanísticos que visam reduzir impactos sobre o bem tombado

A heterogeneidade da Rua Carlos Gomes está representada na proposta normativa pela presença do Setor S1 de um dos lados do seu trecho inicial, tendo, do lado oposto, o Setor S2A, que agrega proteções paisagísticas pela vizinhança de bens tombados. Após a Rua do Cabeça, aplica-se o Setor S2, como é o caso dos exemplos mostrados nas imagens do *Google Street View*, 2022



a baixa qualidade de grande parte do conjunto edificado, somada às condições inadequadas das ruas no que se refere à mobilidade, segurança, conforto e ventilação. Ressalte-se, no entanto, que há várias décadas é permitido o remembramento de lotes nesses locais, sem que se observem transformações relevantes no seu padrão construtivo. A natureza das previsões para o Setor S2B – controle de gabaritos e demais parâmetros conforme a LOUOS vigente – é a mesma definida pela Lei nº 3.289, de 1983, para a ACPR. As diferenças ficam por conta dos locais de incidência do maior ou menor rigor de preservação, uma vez que, como visto, a atualização da leitura do ambiente construído não indicou uma coincidência exata da APR com o Setor S1 e da ACPR com o Setor S2.



7.2.6. Imóveis de Preservação I1 e I2, isolados ou formando de conjuntos

O levantamento de campo apontou diferenciações dos imóveis segundo graus de preservação, sugerindo a adoção de medidas específicas para um conjunto deles, a serem somadas àquelas previstas para os Setores de Preservação em que se encontram. A experiência do ETELF já havia apontado a necessidade de um levantamento abrangente e sistemático da situação dos imóveis, permitindo análises comparativas que pudessem subsidiar diretrizes coerentes para um universo tão heterogêneo como o da área em análise.

O primeiro grupo identificado foi denominado de Imóveis de Preservação 1, ou I1, composto por edificações, conjuntos edificados e espaços públicos cuja preservação, ao lado dos bens e conjuntos já tombados, é considerada essencial para a configuração de um quadro referencial da evolução histórica e cultural da área de estudo, desde as origens da cidade até o século XX.

Propõe-se que as intervenções em edificações I1 visem à preservação integral das características arquitetônicas, artísticas e decorativas, externas e internas, considerando as adaptações e transformações que tenham participado da compreensão e qualificação do bem ao longo de seu período de existência. Em se tratando de praças e jardins públicos listados como I1, a minuta indica que as intervenções devem se orientar pelos princípios de conservação de jardins históricos, buscando uma abordagem integral, embasada por pesquisa histórica, inventário arquitetônico e paisagístico, além de pesquisa de usos e práticas associadas aos espaços. Promover desobstruções que favoreçam sua legibilidade, remover intervenções que tenham subtraído áreas comuns ou comprometido a paisagem, melhorar as condições de conforto e acessibilidade, bem como adequar o mobiliário urbano, complementam as diretrizes previstas.

Tais diretrizes, tanto para edificações quanto para espaços públicos, são compatíveis com aquelas aplicáveis aos bens tombados individualmente, o que significa que a proposta encontrará maior segurança jurídica se tais imóveis forem objeto de tombamento. Em que pese sua extensão e densidade histórica, os imóveis tombados na área de estudo são poucos, se comparados com os marcos históricos de sua formação. É o caso, por exemplo, do Convento das Mercês, do Quartel e Igreja dos Aflitos, do Passeio Público, da Igreja da Piedade, da Igreja e Largo da Lapinha, entre vários outros. Os edifícios que tiveram suas fachadas ecletizadas ou sofreram alterações mais profundas foram desconsiderados para a proteção pelo tombamento, ainda que tenham mantido valores históricos e paisagísticos muito relevantes. Outra omissão diz respeito aos marcos de renovação da arquitetura e da consolidação da ocupação de determinadas regiões da cidade, como o ICEIA ou a Biblioteca Central dos Barris. A experiência do ETELF mostrou também que,



A Igreja das Mercês, acima, e o Convento de São Raimundo, abaixo, são exemplos de edifícios que, ao longo da atuação do ETELF, motivaram, de forma não sistemática, diretrizes específicas visando a sua proteção. A proposta normativa classifica estes edifícios como I1 por sua relevância histórica e com o intuito de respaldar um grau mais elevado de preservação. O entorno da Igreja das Mercês está regido pelas normas incidentes sobre a Avenida Sete de Setembro e, para a vizinhança do Convento de São Raimundo, a normativa propõe critérios que favorecem, ainda que parcialmente, a leitura de sua inserção no sítio. Fotografia de 1913, em que a fachada da Igreja das Mercês ainda está em reconstrução, e do Convento de São Raimundo, em 2019, de Paul R. Burley



A continuidade entre Praça e Palácio da Aclamação, Passeio Público, Largo e Ladeira dos Afritos justifica proteção específica, que unifique os limites entre os bens tombados isoladamente ou indicados como I1 pela proposta normativa, complementando as proteções e reconhecendo os espaços verdes e vegetados, de valor histórico e paisagístico

embora a Lei nº 3.289, de 1983, não pretendesse limitar a ação dos órgãos de preservação aos elementos tombados, na prática foi o que aconteceu, ou seja, a ação desses órgãos foi regular e constante quanto aos bens sobre os quais era inequívoca sua responsabilidade, mas foi heterogênea e inconstante quando essa condição legal não estava presente. No sentido oposto, verificou-se também que determinados imóveis foram tratados como se fossem tombados individualmente, seja quanto aos critérios de intervenção, seja por serem tomados como referência para o controle da volumetria do seu entorno. Considera-se, portanto, desejável, sob o aspecto tanto legal quanto simbólico, o tombamento dos imóveis classificados como I1. Essa decisão pode resultar do compartilhamento, entre os órgãos de patrimônio, de uma estratégia para as novas proteções. Observa-se que, nos últimos dois anos, a Fundação Gregório de Mattos vem instruindo processos de tombamento que coincidem com alguns dos bens mencionados, em parte já tombados e outros em situação de tombamento provisório.

O segundo grupo de imóveis, denominados Imóveis de Preservação 2, ou I2, é composto por edificações que, ao preservarem referências a algum dos tipos edilícios e às formas de ocupação a eles associadas, são consideradas relevantes por tornarem legível a trajetória de formação da área de estudo e mitigarem a homogeneização da sua paisagem. Esses imóveis são os principais formadores dos conjuntos que integram os Setores S1, mas estão também presentes, de forma esparsa, nos Setores S2.

A ênfase da Lei nº 3.289, de 1983, sobretudo na ACPR, está na contribuição do conjunto edificado para a proteção paisagística do Centro Histórico. Diante dessa premissa, as qualidades formais ou estilísticas dos imóveis, se vistos individualmente, não oferecem base legal para a aplicação de uma proteção diferenciada, o que fez com que as tentativas do ETELF nesse



sentido tenham sucumbido diante da recusa dos proprietários e da falta de respaldo normativo. Por diversas vezes, o ETELF negou a demolição de imóveis com características diferenciadas e hoje se depara com uma ruína ou um novo edifício no local, não tendo sido possível esclarecer, por meio da documentação, o histórico da decisão tomada.

A norma propõe que as edificações listadas como I2 sejam objeto de preservação volumétrica e estilística, mantendo coerência com a tipologia arquitetônica que as caracteriza. Vale dizer que, quando da análise das intervenções, essas características podem se impor aos parâmetros de recuos frontais e laterais previstos para o setor em que se inserem, seja S1 ou S2. Recursos como a construção de anexos poderão ser utilizados sempre que possibilitarem novos usos que contribuam com a preservação da edificação e de seu entorno, admitindo-se, para tanto, a flexibilização de parâmetros da LOUOS 2016 ou do próprio setor em que se encontra o imóvel, desde que seus impactos sejam passíveis de absorção pelo conjunto circundante. Nas edificações I2 que se encontrarem em situação de arruinamento ou tiverem sido objeto de obras de escoramento, as intervenções deverão visar a sua recomposição volumétrica, ficando a solução projetual completa na dependência de documentação e pesquisas que permitam uma abordagem coerente e verossímil. As intervenções nos imóveis I2 deverão ser precedidas por inventário de fachadas e volumes, facilitando a reversão das intervenções mais impactantes. A participação da PMS na realização desses inventários e na orientação técnica dos projetos é um dos principais recursos de incentivo à preservação dessas edificações, tal como indicado adiante.

Os conjuntos de edificações que mantêm parcialmente preservadas referências formais a algum dos tipos edilícios identificados e às formas de ocupação do parcelamento foram classificados como Imóveis de Preservação 3, ou I3.

O Mapa 15 mostra a distribuição dos subsetores e demais unidades normativas, e a Tabela 7 sintetiza os parâmetros específicos para cada subsetor.

As imagens a seguir ilustram casos de bens classificados como I1 e I2 e sua inserção em conjuntos urbanos.

A Praça Conselheiro Almeida Couto à esquerda, em Nazaré, é circundada por conjunto de casas neocoloniais classificadas pela proposta normativa como I2, pelo Colégio Salesiano e sua capela, pela Igreja Nossa Senhora de Nazaré, assim como pela própria praça, classificados como I1. Além desses, estão o Hospital Santa Isabel, tombado pelo IPAC, e o Solar do Barão do Rio Real, tombado pelo IPHAN. A indicação da proposta normativa é que os órgãos de preservação reconheçam estes bens ainda carentes de proteção e compatibilizem sua proteção por meio da definição de um conjunto

A Praça da Piedade, acima, tem em seu perímetro um conjunto de edifícios de uso público representativos de mais de três séculos da história da cidade, desde a Igreja da Piedade, construída em 1686, passando pela Igreja de São Pedro, as sedes do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) e do Gabinete Português de Leitura, até edifícios *art deco* e contemporâneos. Não há proteção diferenciada para o conjunto, o que se justificaria tanto sob o aspecto simbólico quanto visando à eficácia e clareza das medidas de proteção. A proposta normativa classifica a praça e estes edifícios como I1, cabendo aos órgãos de preservação definir a quem caberá reconhecê-los, seja individualmente seja como conjunto, no contexto da área a ser normatizada



Acima, a Igreja de Nossa Senhora da Conceição do Tororô, de 1871, é referência para o bairro e foi classificada como I1, com gabaritos reduzidos no entorno imediato, de forma a preservar sua relação com o relevo e o que resta de visibilidade do e para o Dique. Imagem do *Google Earth*, 2022, e fotografia de década de 1940, do acervo da Fundação Gregório de Mattos



A Igreja da Lapinha e seu largo, de onde parte o cortejo do Dois de Julho, é classificada como I1. Deve-se considerar sua conexão com o Conjunto da Soledade, tombado pelo IPAC. A fotografia da década de 1940 foi publicada em postal da coleção Wessel. Fonte: o Guia Geográfico – Salvador Antiga

À direita, o Largo da Igreja da Lapinha. Fotografia: Amanda Oliveira. Acervo: SECOM – Prefeitura Municipal de Salvador, 2022





Ao lado do Forte do Barbalho, tombado pelo IPHAN, está o ICEIA, um dos mais importantes exemplares da arquitetura do século XX em Salvador, classificado como I1. O entorno imediato de ambos foi classificado como S1, mantendo ainda restrições de gabaritos. Imagem: *Google Earth*, 2022



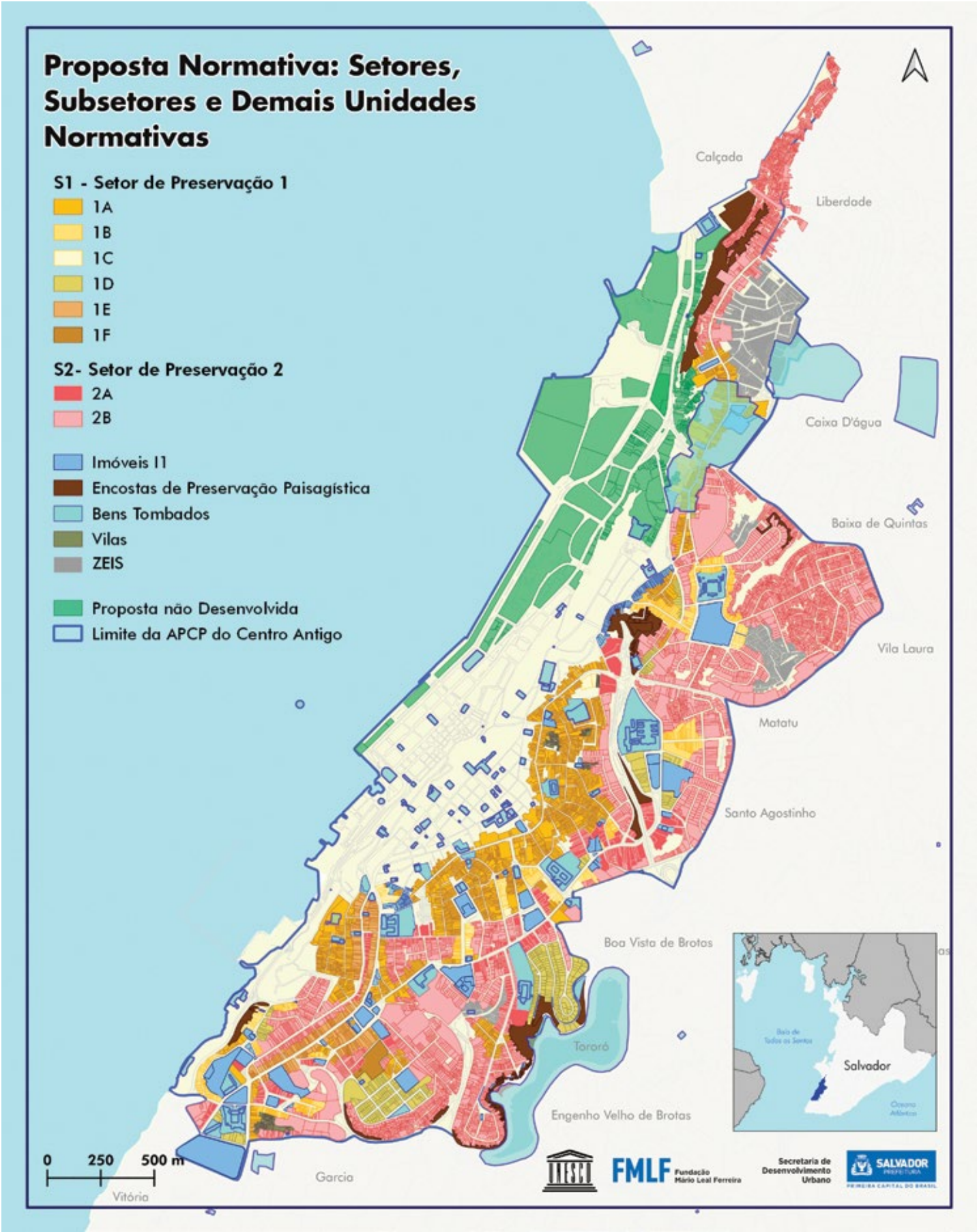
Exemplos de fachadas de imóveis classificados como I2 em diversos trechos da Avenida Sete de Setembro. O total de imóveis I2 alcança cerca de 700 unidades, distribuídas por toda a área de estudo, seja de forma isolada ou formando pequenos conjuntos. A proposta prevê que, além de terem a proteção de seu volume e fachadas, no Setor S1 estes imóveis sirvam de referência volumétrica para os adjacentes

Tabela 7 – Parâmetros para os Subsetores S1 e S2

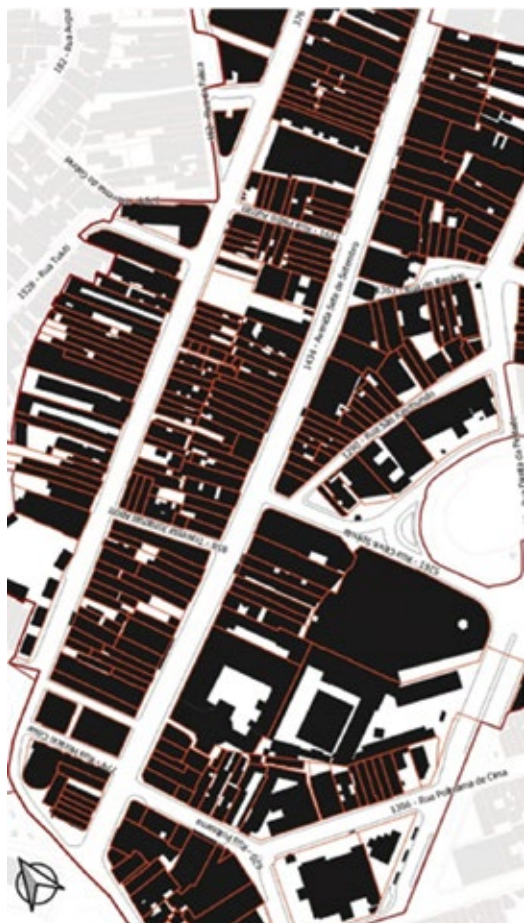
	PARÂMETROS PROPOSTOS			
Setor	Recuo frontal	Recuos laterais	Recuo de fundos	Gabarito
S1A	Obrigatório = 0	Obrigatórios L1 e L2 = 0	Min. = 2,5 m para novas construções; admitido 1,5 m para construções de até 6 m de altura	Conforme Mapa 6 Aplicar até ± 1,5 m para transição ou alinhamento com imóveis e conjuntos preservados adjacentes.
S1B	Obrigatório = 0 Admitido até 2,5 m, desde que mantido elemento de vedação no alinhamento	Admitidos L1 e L2 ≠ 0		
S1C	Obrigatório ≠ 0 Obrigatórios paisagismo e vedações frontais originais ou que não impeçam a visibilidade	Obrigatórios L1 e L2 = 0		
S1D	Obrigatório ≠ 0	Obrigatórios L1 e L2 ≠ 0		Conforme Mapa 6
S1E Lotes contíguos a Bens Tombados ou a Imóvel I1 ou I2 ou a conjuntos preservados	Obrigatório = 0	Obrigatórios L1 e L2 = 0 Recuos laterais admitidos partir de 4 m do alinhamento	Min. = 2,5 m e ampliado segundo art. 90 da LOUOS 2016	5,5 m térreo + 3 pav. de h = 3 m Aplicar até ± 1,5 m para transição ou alinhamento com imóveis ou conjuntos preservados adjacentes.
S1E b Lotes que não apresentam nenhuma das condições de S1Ea	Galeria no térreo conforme LOUOS	LOUOS	LOUOS	5,50 m no térreo H. máxima total = 24 m
S1F Glebas ou grandes áreas	Não se aplica			Conforme Mapa 6
S2A	LOUOS	LOUOS	LOUOS	Conforme Mapa 6
S2B	LOUOS	LOUOS	LOUOS	Conforme Mapa 6



	Parcelamento e configuração urbana atuais	
Remembramento		
Frente máx. = 10 m	Parcelamento colonial, séc. XIX ou anterior, testadas predominantes ≤ 10 . Rua conformando fachada contínua.	Diretrizes gerais para intervenções: > Submissão à lógica formal do conjunto, evitando contrastes e rupturas; > Coerência e valorização do contexto; > Promoção da compreensão do processo evolutivo do espaço urbano. Além dos parâmetros de implantação, os volumes, formas, ritmos, cores e acabamentos de fachadas, além de diagramas e materiais de cobertura, devem contribuir com o atendimento às diretrizes gerais. Engenhos publicitários, equipamentos e instalações associados à edificação estão sujeitos a norma específica, compatível com a preservação de fachadas e da paisagem urbana.
Frente máx. = 12 m	Parcelamento séc. XIX ou posterior, testadas predominantes ≤ 10 . Implantação heterogênea, com presença de afastamentos laterais e frontais.	
Frente máx. = 10 m	Parcelamento séc. XIX ou anterior, testadas predominantes ≤ 10 . Presença de recuos frontais e jardins, edificações semelhantes a chalês.	
Frente máx. = 15 m	Parcelamento séc. XX, testadas predominantes ≥ 10 , edificações afastadas das divisas. Casas de 2 pavimentos e pequenos edifícios, traços art déco e modernos.	
Frente máx. = 15 m	Parcelamento colonial, séc. XIX ou anterior, testadas heterogêneas devido a remembramentos, edifícios contemporâneos utilizando galerias recuadas no térreo, intercalados com edificações no alinhamento frontal. Presença de bens tombados, de Imóveis I1 e I2 e de pequenos conjuntos, alternados com edifícios contemporâneos e volumetria heterogênea.	
Não se aplica	Áreas não parceladas ou ocupadas por grandes usos.	
Frente máx. = 15 m	Parcelamento de origem e configuração heterogênea, com predominância de períodos recentes, mas contendo pequenos trechos de ruas e lotes remanescentes de épocas mais remotas, mesclados com lotes lembrados e ocupação verticalizada. O Setor S2A localiza-se na proximidade de bens de interesse de preservação.	Controles sobre padrões de revestimentos, materiais e cores das fachadas. Engenhos publicitários estão sujeitos às mesmas regras dos Setores S1.
LOUOS		Não está prevista análise formal das intervenções, mas é reservada ao poder público a possibilidade de, em casos excepcionais, evitar prejuízos aos valores urbanísticos e paisagísticos que fundamentam a existência legal da APCP do Centro Antigo.



Mapa 15 – Localização dos subsetores e demais unidades normativas



S1E Avenida Sete de Setembro



S1E e S2B Rua Carlos Gomes



S1A Rua do Bângalo



S1D Rua Comendador Alves – Barris



S1C Ladeira dos Aflitos



S1A Rua do Gravata

Figura 1 – Exemplos de situações atuais do parcelamento nos Subsetores S1 e S2

8. Demais critérios aplicáveis aos Setores de Preservação

Os critérios descritos a seguir foram concebidos de forma compatível com a caracterização e as diretrizes de intervenção previstas para os diferentes subsetores.

8.1. Gabaritos de altura máxima

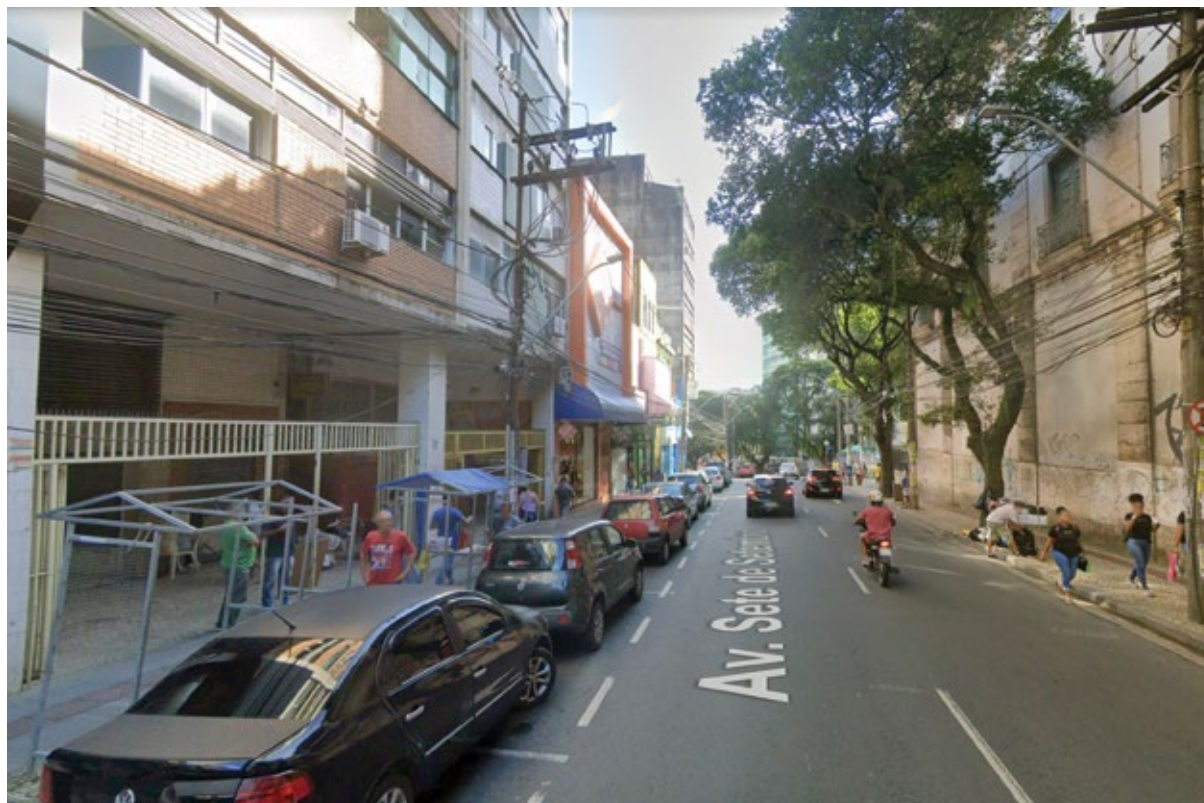
A minuta propõe gabaritos de altura máxima para toda a área, não só aquela correspondente à APR, que não foi especificada pela LOUOS 2016, mas também o restante da APCP do Centro Antigo, para o qual essa lei indicou gabaritos. A definição de gabaritos foi compatibilizada com as diretrizes de preservação dos Setores S1 ou S2, mas um mesmo gabarito pode estar presente em diferentes setores, o que tornou a apresentação de um mapa específico de gabaritos a opção de mais fácil leitura.

A maioria das previsões da LOUOS 2016 foi mantida na proposta, mas estão previstas reduções. Parte delas encontra respaldo em outros instrumentos legais de âmbito federal, como é o caso da vizinhança de bens tombados individualmente e do Perímetro do Entorno do Centro Histórico de Salvador, definido pelo Conselho Consultivo do IPHAN (Processo T-1093). No entanto, há também reduções motivadas pela introdução de novas áreas a preservar, considerando valores ainda não contemplados pelos tombamentos nem abordados pela Lei nº 3.289, de 1983. Esses aspectos devem ser avaliados quando da definição do formato legal da norma proposta, podendo implicar a necessidade de nova lei municipal, e não de um decreto ou portaria.

De maneira geral, as manchas previstas pela LOUOS 2016 com um mesmo gabarito foram fragmentadas pela proposta, visando refletir sua diferenciação interna. Isso ocorre sobretudo quando tais manchas coincidem com conjuntos urbanos onde predominam gabaritos mais baixos, inseridos nos Setores S1 ou S2A.

Conforme descrito para o Setor S1E, a proposta para a Avenida Sete de Setembro e trecho das Ruas Carlos Gomes e Direita da Piedade também prevê a redução de gabaritos associada a um tipo diferenciado de implantação, sem recuos e galerias, mas mantendo a opção prevista pela LOUOS 2016, desde que atendidos alguns condicionantes. A aplicação do Subsetor S1A à Avenida Joana Angélica implica não mais utilizar o modelo de galerias previsto por essa lei.

Observa-se a ocorrência de ruas que detêm elementos preservados, são estreitas e têm ocupação lindeira consolidada, com muitas edificações no alinhamento, mas que são, ao mesmo tempo, classificadas como Via Coletora II e têm previsão de gabaritos altos pela LOUOS 2016. Depreende-se desse conflito que a intenção da lei foi oferecer uma vantagem construtiva adicional a ponto de estimular a substituição das edificações existentes por novas, dotadas de recuos frontais adequados à função da via. Ocorre que, além de prejuízos ao patrimônio em alguns desses locais, o alto grau de consolidação da ocupação lindeira implicará substituições muito lentas, fazendo com que a rua conviva por longos anos com a baixa qualidade do ambiente

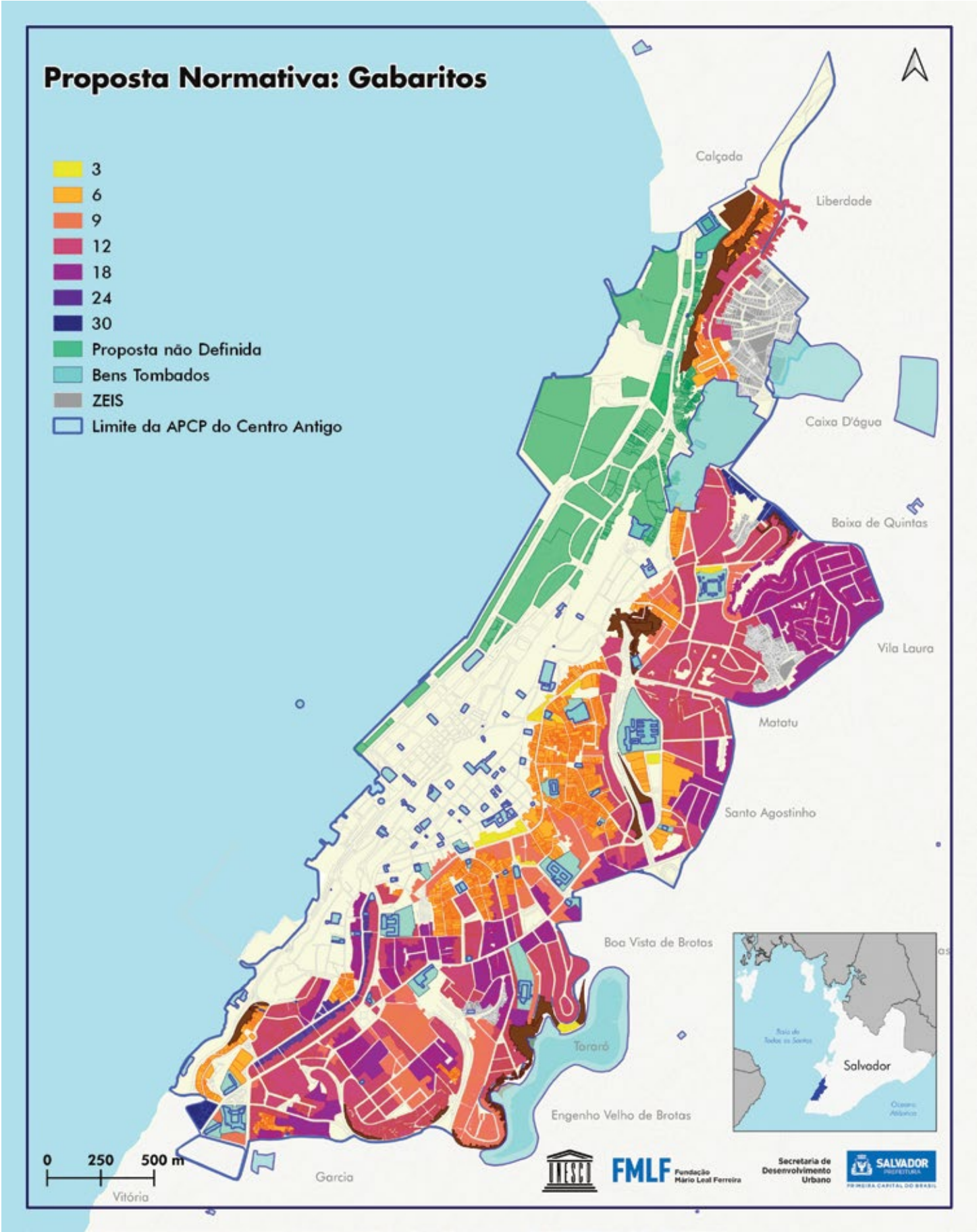


Pavimento térreo recuado, formando galerias, conforme prevê a LOUOS 2016 para as avenidas Sete de Setembro e Joana Angélica, Ruas Carlos Gomes e Direita da Piedade. Imagem: Google Street View 2022

urbano e as edificações se deterioreem cada vez mais. O exemplo mais claro dessa situação é o da Rua do Paraíso, ocorrendo também na Rua José Duarte, Rua do Salete e em outras da região central. Nesses casos, também foi proposta a redução de gabaritos em relação ao previsto pela LOUOS 2016, tendo em vista que os processos de requalificação dessas e de outras áreas devem contar com medidas mais efetivas do que apenas o estímulo em área construída.

Quanto à forma de medição dos gabaritos de altura, a lei citada não utiliza o conceito de pavimentos, mas adota múltiplos de três metros e demais critérios de medição que diferem dos utilizados pelos órgãos de preservação. Uma vez pactuados os valores máximos, essas definições devem ser refinadas na proposta final.

Considerando a adoção de parâmetros em metros, a proposta normativa incluiu também a possibilidade de variações da altura máxima permitida, para mais ou para menos, de até 1,50 m, a fim de atender à compatibilização com as edificações imediatamente vizinhas, além de abrigar térreos comerciais ou de serviços e ajustar-se a situações topográficas. Uma vez pactuados os critérios, as dimensões exatas devem ser refinadas.



Mapa 16 – Gabaritos propostos

8.2. Remembramentos

A norma não propõe restrições para a adaptação de edificações pré-existentes e contíguas para funcionarem como uma edificação única, desde que respeitados os demais parâmetros previstos para o setor onde se inserem. O exemplo mais claro desse tipo de solução é o de projetos habitacionais, como os já implantados na região do Pelourinho, ou do Projeto Rememorar, ou, ainda, dos estudos para a região do Comércio (ver “O Comércio como lugar de trabalhar e morar”). Adaptações para instituições públicas, como a nova sede da Fundação Gregório de Mattos, também se utilizam de arranjos espaciais originários de mais de uma edificação.

Já o remembramento de lotes que se confrontam pelos fundos pode gerar situações anômalas em razão de níveis muito díspares entre uma rua e outra, como é o caso de lotes remembrados entre a Avenida Sete de Setembro e a Rua Carlos Gomes. A proposta admite o remembramento desde que a edificação resultante atenda aos gabaritos de altura máxima e demais critérios dos subsetores em que se encontram os lotes originais, se adapte aos desníveis existentes entre os logradouros de forma a não gerar volumes incompatíveis e tenha acessos para os ambos os logradouros, não gerando fachadas cegas ou subutilizadas em nenhum deles.

Como a restrição aos remembramentos inibe a substituição de edificações, limitando processos de renovação que podem se mostrar necessários em alguns locais, a norma admite a possibilidade de exceções baseadas em uma análise do contexto que demonstre o interesse público da intervenção proposta.

As frentes máximas dos lotes resultantes de remembramentos estão indicadas na Tabela 7.

8.3. Uso do solo

As normas de preservação de áreas urbanas apresentam, de forma geral, poucos dispositivos relativos ao uso do solo, por ser um tema pertinente à legislação urbanística, de atribuição eminentemente municipal. Ocorre que o uso do solo apresenta interfaces com a preservação, sobretudo em aspectos relacionados à segurança contra incêndios, quanto à estabilidade de sistemas construtivos ou quando provoca concentração ou excessiva especialização de setores urbanos, gerando a expulsão das moradias e do comércio e serviços locais, alterando ambiências e o caráter dos lugares.

O artigo 114 da Lei nº 3.289, de 1983, prevê consulta aos órgãos de preservação para toda e qualquer mudança de atividades ou instalação de novos usos nos imóveis situados nas áreas tombadas, na APR e nas Áreas de Preservação Simples, mas os registros do ETELF indicam que essa prática vigorou por pouco tempo até que passou a não haver mais qualquer participação desses órgãos no licenciamento de atividades.

A proposta normativa prevê, como diretriz geral, que os novos usos a serem instalados não poderão oferecer riscos à própria existência dos edifícios, à segurança e à integridade funcional dos sistemas construtivos e dos respectivos materiais.

Os controles sobre os usos não residenciais são privilegiados, agregando condicionantes relacionados à proteção do patrimônio aos usos permitidos pela LOUOS 2016 para as zonas de uso do solo presentes na APCP do Centro Antigo. Esse acréscimo de condicionantes dá origem a três situações: a) uso sem restrições adicionais quanto ao patrimônio cultural; b) uso sujeito a análise do impacto da atividade sobre o patrimônio cultural para estabelecimentos a partir de determinada área construída; e c) uso condicionado à análise do impacto sobre o patrimônio cultural, independentemente da área construída.

No caso da proposta de instalação, na APCP do Centro Antigo, de empreendimentos que o artigo 133 da LOUOS 2016 considera como Polos Geradores de Tráfego ou como Empreendimentos Geradores de Impacto de Vizinhança, a norma propõe que seja acrescida análise do impacto da atividade sobre o patrimônio cultural, prevendo-se a avaliação da ocorrência de riscos, tais como a geração de tráfego, a demanda excessiva por estacionamento, uma maior exposição ao risco de incêndios e a substituição de usos do solo tradicionais em níveis incompatíveis com a preservação da diversidade social e cultural da área protegida.

8.4. Demolições

A minuta reproduz o princípio subjacente à Lei nº 3.289, de 1983, que trata a demolição visando à substituição integral de edificações como uma operação de caráter excepcional, que requer fundamentação e cuja autorização depende do tipo de edificação e de sua localização.

Segundo a proposta, é vedada a demolição integral dos Imóveis de Preservação I1, independentemente de sua localização.

A substituição integral de edificações contemporâneas, de caráter precário ou provisório, ou cuja configuração atual resulte de sucessivas alterações, constituindo-se em fator de perturbação e desvalorização do conjunto, pode ser admitida inclusive para imóveis localizados no Setor S1. As edificações excluídas da análise dos graus de preservação são as que mais claramente se enquadram nessa condição, mas a autorização fica condicionada a laudo especializado e aprovação final dos órgãos de preservação. Para os demais imóveis desse setor, a substituição integral somente poderá ser autorizada se ficar demonstrada a inviabilidade da preservação. Nesses casos, propõe-se percorrer uma sucessão de procedimentos visando evitar a demolição, cuja autorização, se inevitável, se dará nos mesmos moldes previstos pela Lei nº 3.289, de 1983, ou seja, se for comprovada a inviabilidade de medidas de contenção, atestada por pareceres de três profissionais habilitados, corroborados por parecer favorável da PMS, do IPAC e do IPHAN. Nos casos em que se provar a incapacidade financeira do proprietário nas condições previstas pela Lei Federal nº 11.888, de 2008, prevê-se acionar o Escritório Público da PMS para as soluções de projeto e indicação de intervenções emergenciais.

No caso do Setor S2, não se propõe a exigência de laudo prévio para a substituição integral de edificações, desde que não sejam classificadas como Imóveis de Preservação I1 ou I2.

8.5. Engenhos publicitários

Este é um dos aspectos de mais simples solução sob o aspecto normativo, mas de encaminhamento mais complexo do ponto de vista da gestão das autorizações e da fiscalização, por ser uma atividade muito dinâmica e que diz respeito à quase totalidade das fachadas das edificações comerciais e de serviços.

Como visto no capítulo “Instrumentos de proteção do patrimônio e legislação urbanística no Centro Antigo”, a atuação dos órgãos de preservação no controle dos engenhos tem sido irregular ao longo do tempo, muito demandante em determinados períodos do ETELF e inexistente em outros, até que, nos últimos anos, passou a se limitar ao Centro Histórico tombado pelo IPHAN e, de forma não sistemática, às vizinhanças de bens tombados. Em todo o período de atuação do Escritório, não havia, por parte dos órgãos de preservação, recursos humanos suficientes para autorização em grande escala, menos ainda para fiscalização. O resultado revela-se muito danoso para a paisagem da APCP do Centro Antigo, e seus efeitos atualmente não têm poupado áreas de grande relevância, como o entorno do Mosteiro de São Bento ou a contiguidade de imóveis tombados individualmente.

A fiscalização dos engenhos em fachadas é uma atividade de natureza eminentemente municipal, podendo estar associada aos Alvarás de Funcionamento, e sua instalação implica a cobrança, pelo município, de taxas proporcionais à área do anúncio. A atual legislação municipal de Salvador estipula taxas relativamente altas, com o propósito de inibir o excesso de tais elementos na paisagem urbana, mas essa estratégia não tem sido suficiente para conter as inadequações. Essa fonte de arrecadação se incorporou às receitas e mostra-se relevante para o município.

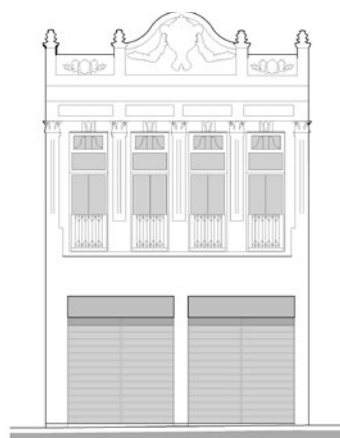
A minuta da normativa apresenta um conjunto de critérios para a inserção de placas em fachadas, aplicáveis a todos os subsetores S1 e S2A, o que equivale a uma área bem mais extensa do que aquela para a qual, atualmente, as autorizações consideram critérios de preservação.

As normas propostas são de interpretação e aplicação simples, mas pressupõem decisões administrativas incontornáveis por parte do município. Considerando que atualmente a autorização é feita de forma virtual, tomando por base apenas a proporção entre a área do anúncio solicitado e a da fachada, as aprovações em locais de interesse de preservação deverão avaliar a inserção da placa na fachada e sua interferência com elementos como a modulação dos vãos, ornatos e acabamentos. Isso exigirá, pelo menos, um levantamento sumário da fachada e técnicos com capacidade para avaliar a intervenção.

O princípio geral da norma proposta não foge ao adotado pelas grandes cidades brasileiras que possuem núcleos urbanos de interesse de preservação, como o Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo ou mesmo o Centro Histórico de Salvador, onde se aplica a norma definida pelo IPHAN. Esse princípio comum é não admitir placas que interrompam a leitura das fachadas,



Exemplos de fachadas da Avenida Sete de Setembro impactadas por pinturas, acabamentos e engenhos publicitários inadequados, frente à possibilidade de recuperação representada pelos desenhos de cada fachada



Exemplos de fachadas da Avenida Sete de Setembro impactadas por pinturas, acabamentos e engenhos publicitários inadequados, frente à possibilidade de recuperação representada pelos desenhos de cada fachada

que danifiquem elementos decorativos, prejudiquem as condições de ventilação dos ambientes ou, ainda, utilizem grandes extensões de revestimentos ou pinturas com cores e materiais que funcionem como extensão das placas ou letreiros, interrompendo a leitura da fachada ou introduzindo elementos perturbadores da paisagem. As placas devem se limitar a somente uma para cada vão de acesso e ter suas extremidades encaixadas entre as linhas de prolongamento das ombreiras dos vãos, respeitando a modulação. Adicionalmente, são estabelecidos posicionamento e dimensões com vistas à segurança de pedestres e ao afastamento em relação a acabamentos e elementos decorativos.

Esse desafio, dos mais impactantes para o patrimônio edificado da área de estudo, somente pode ser equacionado mediante uma ação coordenada entre o município, as representações dos proprietários de estabelecimentos comerciais e os órgãos de preservação. A transição entre a situação atual, com autorizações já concedidas, e as novas exigências deve ser avaliada e planejada. A revisão da norma municipal deve ser acompanhada de medidas de promoção, incentivo e apoio ao desenvolvimento de projetos compatíveis. Para que o município esteja apto a responder com celeridade, seria necessário reforçar as equipes responsáveis no sentido da orientação aos proprietários e da análise de projetos, sempre buscando a cooperação dos órgãos de preservação para uma ação clara e coordenada.

8.6. As limitações das normas edilícias e o papel de programas, projetos e incentivos

As normas que regulam intervenções em áreas tombadas favorecem a qualidade dos projetos, dão maior previsibilidade para proprietários, autores de projetos e o próprio poder público e são essenciais para qualificar a gestão, mas, como seu foco é a orientação e o controle, têm potencial limitado para induzir transformações. A participação do município na concepção dessas normas é a oportunidade para agregar incentivos por meio da legislação urbanística, além de associar projetos e programas indutores das transformações pretendidas. A identificação de projetos e programas prioritários e a análise da legislação vigente que trata de incentivos foram realizados ao longo do desenvolvimento da proposta e são apresentados nos capítulos “Instrumentos de proteção do patrimônio e legislação urbanística no Centro Antigo” e “O Comércio como lugar de trabalhar e morar”, como contribuição para decisões futuras.

8.7. Regularização fundiária

É necessário dar seguimento à regularização fundiária das ZEIS localizadas na APCP do Centro Antigo, priorizando aquelas cuja ocupação tem maior impacto sobre encostas e conjuntos tombados. O levantamento de campo que subsidiou a proposta normativa identificou também vilas consolidadas e novas ocupações a serem analisadas para classificação como ZEIS, quando das futuras revisões do PDDU e da LOUOS. No âmbito do Projeto de Cooperação, foram desenvolvidos instrumentos importantes para a regularização fundiária: uma proposta de priorização para a política municipal e uma metodologia que pode ser utilizada como referência para áreas de interesse de preservação, representada pelo projeto completo de REURB para a ZEIS da Gamboa de Baixo (ver “As ZEIS em Salvador e no Centro Antigo: metodologia de priorização e o projeto urbanístico ZEIS Gamboa de Baixo/Unhão”).

8.8. Tratamento de encostas

As diretrizes de ocupação para a encosta vegetada correspondente à falha geológica que percorre os fundos do Centro Histórico, Santo Antônio, Soledade, Lapinha e Liberdade foram desenvolvidas tanto pela proposta sob responsabilidade do IPHAN quanto pelo presente estudo, mas não são capazes de reverter os riscos e danos já instalados. Um programa voltado para o tratamento dessas áreas, envolvendo contenções, paisagismo e, excepcionalmente, regularização fundiária, deve ser empreendido em caráter prioritário, sob o risco de o problema se tornar ainda mais custoso e irreversível.

8.9. Moradia, imóveis vazios e arruinados

A centralidade da moradia para a vitalidade e conservação das áreas protegidas é um tema que praticamente não encontra mais resistências no campo da preservação, mas em favor do qual muito pouco se tem feito. O levantamento de campo atualizou dados sobre a presença de

ruínas e sobre o já conhecido nível de subutilização e abandono de imóveis da área de estudo. Paralelamente, no âmbito do Projeto de Cooperação foi desenvolvido um estudo aplicado à região do Comércio, contemplando desde soluções de projetos de adaptação de prédios existentes, até modelos de viabilidade jurídica e financeira (ver “O Comércio como lugar de trabalhar e morar”), contendo as bases de um programa de habitação para a APCP do Centro Antigo, de grande impacto social e resultados sustentáveis para a conservação e valorização do patrimônio construído.

8.10. Requalificação urbana

Algumas regiões localizadas na área de estudo, de grande relevância para a preservação e a vida da cidade, se destacam por experimentarem dinâmicas complexas, que afetam negativamente o patrimônio, mas têm suas origens em questões urbanísticas ou sociais que extrapolam em muito o alcance das ações preservacionistas. Os exemplos citados adiante evidenciam as limitações das normas como instrumento indutor de transformações e indicam a importância da implementação de planos e projetos capazes de enfrentar a multiplicidade de variáveis envolvidas.

Os estudos realizados por meio do Projeto de Cooperação apontaram alguns desses locais, mas não contemplaram o desenvolvimento de projetos de requalificação, exceto para a região do Comércio, onde estão sendo implantados novos usos e se prevê a adaptação dos edifícios para moradia, com potencial de acréscimo populacional significativo. No bojo dos estudos para o Comércio, foi analisada a disponibilidade de instrumentos urbanísticos passíveis de aplicação, que apontaram maior viabilidade para a Transformação Urbana Localizada (TUL), prevista no PDDU 2016 (ver “O Comércio como lugar de trabalhar e morar”). A consultoria do arquiteto Carlos Leite propôs, ainda, uma modalidade de gestão e implementação a que denominou Projeto Urbano Específico (PUE), que funcionaria como um processo incremental de intervenção no território, conferindo organicidade e coerência para a implementação de diversas TULs. Essa estratégia de gestão está baseada na participação social e na existência de uma unidade agregadora, que atue como uma espécie de agência de desenvolvimento, evitando a fragmentação das ações e conferindo continuidade, agilidade e liderança na busca de soluções e parcerias.

A seguir, são descritos três locais considerados prioritários apenas o suficiente para evidenciar a necessidade de planos, programas e intervenções específicas, tanto no sentido de estancar as causas dos problemas quanto de prover instrumentos e recursos públicos que possam alavancar a recuperação e a ocupação dos imóveis e dos espaços públicos.

O primeiro exemplo corresponde ao núcleo central da área de estudo, que é também uma das centralidades mais importantes de Salvador. Essa região apresenta o maior fluxo de pedestres da cidade devido à presença de duas grandes estações de transporte e equipamentos públicos que atraem grande público, convivendo com ruas fechadas e cobertas para abrigar o comércio informal, a ocupação de passeios por comércio ambulante, trechos verticalizados incompatíveis com ruas muito estreitas, fachadas danificadas por maus projetos e pelo uso descontrolado



de engenhos publicitários e, ao mesmo tempo, um notável conjunto histórico, institucional e cultural. Embora o papel de centralidade urbana corresponda a uma região mais extensa, essa superposição de situações conflitantes é mais evidente e requer intervenções mais urgentes no trecho que se inicia na Estação do Campo da Pólvora, segue para a Estação da Lapa e Praça da Piedade, que leva à Avenida Sete de Setembro ao Convento das Mercês, indo em direção ao Centro Histórico, alcançar o entorno da Igreja de São Bento.

Outro exemplo é o da Avenida José Joaquim Seabra, que se destaca por motivação oposta: em decorrência da reorganização do sistema metropolitano de transportes, a eliminação de linhas de ônibus que ali transitavam afetou fortemente o comércio diretamente dependente da circulação de pessoas. O levantamento realizado para a proposição das normas já havia identificado na avenida e em seu entorno o maior percentual de imóveis vazios e subocupados da região pesquisada. No entanto, a via tem atributos valiosos: é de longa extensão em cota única, muito rara em Salvador e também na área em estudo; é próxima ao Centro Histórico e ao centro tradicional da cidade; mantém boas condições de acessibilidade; tem estacionamentos verticais; permite circulação a pé e de bicicleta. O estudo de Daniel Mellado sobre a Rua da Vala menciona a intenção, quando da sua implantação, de considerá-la um espaço de lazer da cidade. Mais de 150 anos depois, a situação atual parece indicar alternativas na mesma direção: incentivo a usos relacionados ao lazer, cultura, educação e turismo, como cinemas e centros culturais (recuperação e adaptação dos existentes), mercados populares, locais de ofícios criativos, atividades educativas, pousadas e moradias nos segundos pavimentos, entre outras soluções. Com poucas exceções, o comércio existente não é incompatível e pode se beneficiar de tais usos.

O conjunto da Soledade, tombado pelo IPAC, é outro exemplo complexo e desafiador por envolver grande número de imóveis vazios e em ruína, em situação topográfica a montante da falha geológica, em áreas de instabilidade geológica e grande impacto paisagístico. Nesse local, a ocupação da encosta tem um dos seus pontos mais graves na Vila de Lourdes, assentamento precário formado a partir da junção de fundos dos lotes voltados para a Ladeira da Soledade. Segundo o IPAC, a vila possui cerca de 400 moradores e tem entrada pelos casarões 131 e 133 na ladeira. Além da situação de risco, a ocupação tem impacto visual relevante sobre as

Na fotografia da década de 1930, trecho da Avenida José Joaquim Seabra, esquina com a Rua Frei Vicente (à esquerda) e a Rua da Poeira, adiante à direita. Além da perda de patrimônio arquitetônico, a imagem de 2022 mostra a boa condição das calçadas, mas um fluxo de pedestres sensivelmente inferior e a ausência de ônibus trafegando pela via. Considerando ser este um dado irreversível, novas alternativas de usos de solo devem ser incentivadas no local. Fonte: Site Guia Geográfico. Salvador Antiga. Imagem: Google Street View, 2022

Imagem aérea do Conjunto da Soledade, tombado pelo IPAC



Solar Bandeira, seguido de imóveis arruinados na Ladeira da Soledade.
Fotografias: Paul R. Burley, 2019

áreas verdes da escarpa, alterando a paisagem vista da Baía de Todos os Santos. Apesar dos investimentos públicos em estabilizações e acessos mais seguros, o processo de arruinamento da região prossegue, inclusive com vítimas fatais. A recuperação de imóveis de grande porte voltados para a avenida não se viabiliza se não forem solucionadas as ocupações posteriores. Nesse caso, como em várias outras ocupações, a conformidade legal passa ao largo das prioridades dos moradores, o que torna inócua e inviável a simples aplicação de normas. Exemplos análogos são as demais ZEIS e áreas de encosta, já citadas.



8.11. Revisão dos programas Revitalizar e PIDI

O Programa de Incentivo à Restauração e Recuperação de Imóveis do Centro Antigo (Revitalizar) e o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação (PIDI), de âmbito municipal, se baseiam na premissa de que haverá, por parte do interessado, um investimento na recuperação de seu imóvel com vistas a implantar uma nova atividade econômica. Ambos os programas podem ser atraentes, mas não para o público dominante do Centro Antigo. Além de a apresentação dos projetos ser complexa, pressupõe-se que haverá capacidade de investimento visando a uma futura compensação por meio da renúncia de tributos municipais. Os resultados dos editais, até o momento, demonstram a baixa permeabilidade dos programas, limitados a um pequeno número de iniciativas.

8.12. Assistência técnica

A assistência técnica prevista pelos artigos 384 e 385 do PDDU 2016 prioriza a habitação de interesse social e famílias de baixa renda, situação em que se enquadra a maioria dos moradores do Centro Antigo. No entanto, para se ter maior impacto sobre a APCP, em especial sobre os bens de interesse de preservação, tal assistência deveria atender também à habitação individual e a pequenos empreendedores e proprietários de imóveis comerciais e de serviços. Os resultados do Projeto Corredor Cultural, iniciado na década de 1980, na cidade do Rio de Janeiro, não teriam sido alcançados se não fosse a capacidade de uma pequena equipe de oferecer orientação aos comerciantes e proprietários de negócios tradicionais na região. O manual *Como recuperar, reformar ou construir seu imóvel no Corredor Cultural* serviu de base para a orientação franqueada aos interessados, mas a assistência direta, a cada projeto ou ação de manutenção, foi decisiva.

Como o PDDU 2016 prevê a necessidade de lei específica para a assistência técnica (art. 384, § 2º), essa seria a oportunidade para se ampliar o escopo, incluindo o interesse público da preservação. De forma associada, sugere-se conceber editais específicos do Revitalizar e do PIDI para esse público (moradores e pequenos empreendedores do CAS), além de ações de assistência técnica desde a preparação de propostas até a elaboração dos projetos e a prestação de contas.

A Lei Federal nº 11.888, de 2008, conhecida como Lei Zezéu Ribeiro, assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. O texto legal abrange todas as etapas: projeto, acompanhamento e execução da obra, reforma, ampliação ou regularização fundiária. Visa, entre outros quesitos, propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental, ou seja, diz respeito diretamente aos objetivos de aplicação das normas para a APCP do Centro Antigo. Entidades profissionais, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo e o Conselho Regional de Engenharia, além de sindicatos



Utilizando linguagem de fácil acesso, o manual apresenta as normas vigentes, oferece orientações sobre segurança e manutenção dos imóveis e descreve o que devem conter os projetos de recuperação. São apresentados exemplos de questões arquitetônicas recorrentes para os imóveis da região, seguidos de soluções que demonstram a viabilidade do bom aproveitamento dos espaços disponíveis, sem danos aos valores dos edifícios

e universidades, têm sido os principais parceiros dos governos na implementação da lei, e o modelo de escritório público da PMS, voltado para habitação de interesse social, pode ser o ponto de partida para a criação de um núcleo de assistência técnica com foco na preservação.

8.13. Inventários e manuais

Inventários de fachadas, a exemplo do desenvolvido para a Avenida Sete de Setembro, visando à revisão dos engenhos publicitários; inventários de Imóveis I2, servindo de contribuição ao desenvolvimento de projetos conforme previstos pela norma; acesso à documentação histórica de projetos aprovados, em especial nos arquivos municipais; todos são aportes para a melhoria da qualidade dos projetos e das decisões de preservação de tais bens. Além desses, os principais desafios conceituais e interpretativos trazidos pela norma deverão mobilizar a produção de roteiros e manuais de orientação.

9. Buscando o aprimoramento da gestão

Um dos principais objetivos da proposta normativa foi contribuir com uma base concreta para uma ação compartilhada entre a PMS, os órgãos de patrimônio e a comunidade, baseada em uma abordagem comum sobre os valores a preservar, em princípios de governança e rotinas pactuadas e conhecidas, tanto pelos agentes públicos quanto por aqueles que demandam seus serviços. Avanços efetivos na gestão são claramente dependentes de tais normas ou repetirão o modelo baseado na cooperação voluntária dos agentes, sempre suscetível a oscilações e à discricionariedade dos gestores, além de serem pouco compreensíveis pelos moradores, profissionais, empreendedores e cidadãos.

De forma preliminar, ainda sem contar com o conteúdo definitivo das normas, é possível apenas antever a necessidade de reedição de um Acordo de Cooperação, para o qual se sugerem duas instâncias principais, com respectivas atribuições.

O nível estratégico terá como atribuições o tratamento de temas complexos, transversais ou interdisciplinares; a análise de projetos e ações estruturantes; ações conjuntas de comunicação, promoção e fortalecimento do patrimônio; análise e deliberação sobre atualizações e alterações na norma; análise e deliberação sobre recursos contra decisões adotadas no nível operacional.

O nível operacional, por sua vez, será responsável pela aplicação da norma, podendo atuar como um grupo técnico descentralizado, cujas ações se dariam nos órgãos de origem, a depender da natureza e da localização do bem que é objeto de análise, assim como do projeto ou proposta de intervenção. Em situações específicas, deveria funcionar como um comitê, desenvolvendo análises e deliberações conjuntas. Essa forma de operação depende diretamente da pactuação dos critérios de intervenção e da existência de capacidade técnica instalada nos entes responsáveis pelas análises.



A partir do escopo da norma será possível estabelecer, conforme a natureza e a localização do bem, os fluxos e atribuições para aprovação, acompanhamento e fiscalização de todos os temas de que trata, a saber:

- Intervenções em espaços públicos;
- Regularização fundiária;
- Parcelamento do solo e remembramentos;
- Alvarás de localização e impacto sobre patrimônio;
- Engenhos publicitários;
- Demolições;
- Restaurações;
- Reformas;
- Novas construções;
- Fiscalização.

As rotinas para apresentação de projetos, fluxos de aprovação, fiscalização e monitoramento devem ser manualizadas após definidos os procedimentos e atribuições entre a PMS, o IPAC e o IPHAN.

REFERÊNCIAS

- ADAM, R. S. Analisando o conceito de Paisagem Urbana de Gordon Cullen. *Da Vinci* (Curitiba. Impresso), v. 5, p. 61-68, 2008.
- AMORIM, F. P.; TANGARI, V. Estudo tipológico sobre a forma urbana: Conceitos e aplicações. *Paisagem Ambiente: ensaios* (São Paulo), v. 22, p. 61-73, 2006.
- AMORIM, M. F. *Proposta de restauração do cine teatro Jandaia*. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Conservação e Restauração de Monumentos e Núcleos Históricos) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, 2013.
- ANDRADE, D. F. *Estudos brasileiros sobre patrimônio – Volume 3*. Belo Horizonte, MG: Editora Poisson, 2019.
- ANDRADE, G. P.; LAPA, J. M. Fotografia e cidade: as transformações paisagísticas da mobilidade em Salvador, BA. In: VII Congresso de Geógrafos (CBG), 7, 2014, Vitória. *Anais do VII Congresso de Geógrafos (CBG)*. Espírito Santo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2014.
- ANTONUCCI, D. *Morfologia Urbana e Legislação Urbanística: Estudo de setores de bairros na cidade de São Paulo no período de 1972/2002*. 2005. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- ARAÚJO, E. (org.). *Salvador da Bahia de Todos os Santos no Século XIX: Pintura documental de Diógenes Rebouças*. Salvador. Odebrecht, 1979.
- ARAÚJO, S. S. *Tipomorfologia das Praças e Largos de Salvador: intervenções em espaços do centro antigo (1980-2005)*. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- AZEVEDO, P. O. D. Alexander Buddeüs na Bahia: a influência do Modernismo alemão na década de 1930. In: 1 Seminário Docomomo Norte/Nordeste, 2007, Recife. *Anais do I Seminário Docomomo*. Recife: FASA, v. 1. p. 191-205, 2007.
- BAETA, R. E.; CARDOSO, L. A. F. Projetos urbanos e formação da cidade Oitocentista: O frontispício de Salvador e seu impacto na paisagem urbana da cidade no século XIX. In: XIII SHCU – Tempos e Escalas da Cidade e do Urbanismo, 2014, Paranoá. *Anais do XIII SHCU*, Brasília, 2014.
- BARRETO, J.; MILET, V. (org.). *Conservar: Olinda boas práticas no casario*. Olinda: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, 2010.
- BELÉM. Minuta de Portaria, 2018. Dispõe sobre diretrizes, critérios e parâmetros de intervenção na área tombada e de entorno de “Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico de Belém” na cidade de Belém, Estado do Pará, objeto de tombamento federal. Belém, PA. 2018.
- BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal de. *Plano de reabilitação do Hipercentro de Belo Horizonte*. 2007. Disponível em: <<https://praxisbh.com.br/projetos/plano-de-reabilitacao-do-hipercentro-de-belo-horizonte/>>.
- BELO HORIZONTE. Lei nº 11.074, de 5 de outubro de 2017. Dispõe sobre instituição da Operação Urbana Simplificada do Plano de Inclusão Produtiva de Camelôs do Hipercentro e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. 2017.
- BELO HORIZONTE. Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019. Dispõe sobre aprovação do Plano Diretor do município de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. 2017.
- BELO HORIZONTE. Lei nº 9.326, de 24 de janeiro de 2017. Dispõe sobre normas para adaptação e implantação de atividades específicas situadas no Hipercentro de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. 2017.
- BIERRENBACH, A. C. S. Os traços das arquiteturas modernas de saúde em Salvador. *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*. PUC-Minas, v. 24, p. 58-104, 2017.
- BREITTENBACH, S. B. A presença da Arquitetura Neocolonial em Salvador. *Cadernos*. PPG-AU/FAUFBA, v. 6, p. 75-90, 2005.
- BRITTO, L.; MELLO, M.; ALMEIDA, R. M. O processo de transformação urbana de Salvador-BA. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 2, p. 111-127. 2017.
- BUENO, B. P. S. Dossiê Caminhos da história da urbanização no Brasil-Colônia. Introdução. *Anais do Museu Paulista* (Impresso), v. 20, p. 11-40, 2012.
- CAETANO, A. R. C. *A identidade da paisagem urbana do centro histórico da Vila de Sintra*. 2015. Dissertação (Mestrado Integrado em Arquitetura) – Departamento de Arquitetura, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, 2015.



- CALDEIRA, J. M. *A praça brasileira – Trajetória de um espaço urbano: origem e modernidade*. 2007. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- CAMPOS, M. C. Fora do centro: a lógica das extensões - Qual tem sido o destino dos “edifícios antigos” fora dos centros históricos brasileiros? O caso de Salvador. *Arquitextos* (São Paulo. Online), v. 038, p. 187, 2003.
- CAMPOS, M. C. Habitar em Salvador: entre a arquitetura e o espaço público. *Arquitextos*, v. 181, p. 55-91, 2015.
- CAMPOS, M. C. Nas encostas dos vales: variações do tipo na arquitetura multirresidencial em Salvador, Bahia. *Arquitextos*, v. 19, p. 1-14, 2018.
- CARDOSO, L. A. F. *Entre vilas e avenidas: habitação proletária em Salvador na Primeira República*. 1991. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, 1991.
- CARDOSO, M. A. B. *Campo Grande de São Pedro e imediações: origem do jardim público e da arborização urbana em Salvador da Bahia*. 2015. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.
- CASTRIOTA, L. B. Intervenções sobre o patrimônio urbano: modelos e perspectivas. In: X Encontro Nacional da ANPUR, 2003. Belo Horizonte. *Anais do X ENA*. Belo Horizonte: ANPUR, 2003.
- CATALDI, G.; MAFFEI, G. L.; VACCARO, P. Saverio Muratori and the Italian school of planning typology. *Urban Morphology*, 6(1), p. 3-14, 2002.
- CENTRO DE ESTUDOS DE ARQUITETURA NA BAHIA. Fundação Gregório de Mattos. *Evolução Física de Salvador* – Ed. especial – Universidade Federal da Bahia. Salvador: Pallotti. 1998.
- CERAVOLO, S. M. O Museu do Estado da Bahia: entre ideais e realidades (1918 a 1959). In: Museu Paulista, v. 19, 2011, São Paulo. *Anais do Museu Paulista*. São Paulo, 2011.
- CHAGAS, M. A. Salvador 1958-1967: o Edifício Urpia, o Teatro Castro Alves e Lina Bo Bardi. *Arquitextos*, v. 100, p. 1-15, 2008.
- COLÔMBIA. Resolución nº 1810, de 23 de junio del 2015. Por la cual se aprueba el Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico del Municipio de Santiago de Cali y su zona de influencia, en el departamento del Valle del Cauca, declarado monumento nacional, hoy bien de interés cultural del ámbito nacional. Colômbia, 2015.
- COSTA, C. A. S. *A influência do Colégio dos Jesuítas na configuração da malha urbana de Salvador, BA (1549-1760)*. 2005. Dissertação (Mestrado em História) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.
- COSTA, P. S. Salvador: De Luiz Dias a Mário Leal Ferreira. *Revista VeraCidade* – Ano VII, V. 7, 2011.
- COSTA, S. A. P.; GIMMLER NETTO, M. M. *Fundamentos de morfologia urbana*. Belo Horizonte: Editora Com Arte. 2015.
- COSTA, S. A. P.; TEIXEIRA, M. C. V. The study of the urban form in Brazil. *Urban Morphology*, v. 18, p. 119-129, 2014.
- DUARTE, F. Cidade, modos de usar: um ensaio sobre leitura. *Paisagem Ambiente: ensaios* (São Paulo) - v. 25, p. 173-184. 2008.
- FASOLATO, D.; SANTOS, A. M. P. *Jardins históricos: intervenção e valorização do patrimônio paisagístico*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2016.
- FERNANDES, A.; FIGUEIREDO, G. C. S.; ESPINOZA, J.C.H. *Práticas Coletivas e o Direito à Cidade em Salvador, Bahia*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2017.
- FERREIRA, A. S. *A reclusão feminina no Convento da Soledade: as diversas faces de uma experiência (Salvador – Século XVIII)*. 2006. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- FERREZ, G. *Bahia: Velhas fotografias, 1858-1900* – 2 ed. – Rio de Janeiro: Kosmos, 1908.
- GALEFFI, L. M. F. Princípios compositivos nas linguagens arquitetônicas déco desde a leitura de algumas obras do acervo soteropolitano. *Cadernos*, v. 3, p. 33-54. 2004.
- GALLOIS, C. J. S. Análise morfológica do Morro da Conceição (Rio de Janeiro): Interfaces entre morfologia e conservação urbana. In: IV Enanparq (Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo), Porto Alegre, 2016. *Anais do IV Enanparq*, Porto Alegre, 2016.

- GÔES, G. S. *Arborização de ruas e praças em Salvador, BA*. 2009. Monografia (Bacharelado em Ciências Biológicas) – Instituto de Biologia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- GOMES, L. P. I. F.; MELLO, M. M. C. Praça dois de julho: uma análise acerca de sua configuração e da sua simbologia. *SEPA - Seminário Estudantil de Produção Acadêmica*, v. 15, p. 241-255, 2016.
- GONÇALVES, A. Which urban plan for an urban heritage? An overview of recent portuguese practice on integrated conservation. *City & Time*, 3 (2): 6. [online], 2007.
- IMAC - Instituto Municipal de Arte e Cultura do Rio de Janeiro, RJ. *Corredor Cultural: como recuperar, reformar ou construir seu imóvel*. RIOARTE, IPP. 4 ed. Rio de Janeiro: Prefeitura, 2002.
- IPAC – Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia. Inventário de Proteção do Acervo Cultural da Bahia – Vol. 7 Salvador. Salvador, 1973.
- IPAC – Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia. Roteiro metodológico para delimitação de poligonal de entorno de bens tombados: *Casa de Oitão da Ladeira dos Aflitos* (No prelo). Salvador, 2020.
- IPHAN – Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Portaria nº 312, de 20 de outubro de 2010. Dispõe sobre os critérios para a preservação do Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Ouro Preto em Minas Gerais e regulamenta as intervenções nessa área protegida em nível federal. Ouro Preto, MG, 2010.
- JUNIOR, N. V. A. "Novas" questões na teoria da restauração do patrimônio urbano: identidades culturais, função social e participação dos usuários. *PARC: Pesquisa em Arquitetura e Construção*, v. 3, p. 58-71, 2013.
- JUNIOR, N. V. A. Arquitetura Moderna e Reciclagem de Patrimônio Edificado: a contribuição baiana de Diógenes Rebouças. In: 7º Seminário Docomomo Brasil, 2007, Porto Alegre. *Anais do 7º Seminário Docomomo Brasil*. Porto Alegre: PROPARG-UFRRGS, V.1, 2007.
- JUNIOR, N. V. A. *Arquitetura moderna na Bahia, 1947-1951: uma história a contrapelo*. 2012. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- JUNIOR, N. V. A. Diógenes Rebouças e o EPUCS: Planejamento urbano e arquitetura na Bahia, 1947-1950. *Urbana – Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade*, v. 5, p. 25-51, 2014.
- JUNIOR, N. V. A.; CARVALHO, M. R.; FREIRE, R. N. C. Avant-Garde na Bahia: urbanismo, arquitetura e artes plásticas em Salvador nas décadas de 1940 a 1960. In: 8º Seminário Docomomo Brasil, v. 1, 2009, Rio de Janeiro. *Anais do 8º Seminário Docomomo Brasil*. Rio de Janeiro: PROARQ/FAU/UFRRJ, 2009.
- JUNIOR, N. V. A.; CARVALHO, M. R.; FREIRE, R. N. C. O IPHAN e os desafios da preservação do patrimônio moderno: A aplicação na Bahia no Inventário Nacional da Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo Modernos. In: SEGRE, R.; AZEVEDO, M.; COSTA, R. G. R.; ANDRADE, I. E-J. (Org.). *Arquitetura+arte+cidade: um debate internacional*. Rio de Janeiro: Viana & Mosley, p. 333-348, 2010.
- JUNIOR, N. V. A.; COSTA, A. L.; MENEZES, B. K. M.; et. Al. Arquitetura brutalista na Bahia: levantamento e análise crítica. In: X Seminário Docomomo Brasil, v. 1, 2013, Curitiba. *Anais do X Seminário Docomomo Brasil*. Porto Alegre: PROPARG/UFRRGS, 2013.
- KOHLSDORF, M. E.; KOHLSDORF, G. *Dimensões Morfológicas dos Lugares – Dimensão Topoceptiva*. Brasília, 2005.
- LEAL, T. A.; COSTA, C. R.; OLIVEIRA, D. C. A. C. As dificuldades da construção de normativas para a preservação do patrimônio urbano tombado. In: 1º Simpósio Científico ICOMOS Brasil, v. 1, 2017, Belo Horizonte. *Anais do 1º Simpósio Científico ICOMOS Brasil*. Belo Horizonte, 2017.
- LEÃO, E. C. D. *A percepção no tempo: Igreja de Santo Antônio da Mouraria, Salvador-Bahia*. 2014. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.
- LEITE, D. M. T. *O lazer da juventude como prática de "liberdade" no bairro da Liberdade*. 2012. Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- LIMA, G. Turismo cultural e étnico no coração da Liberdade. Soteropolitanos, BA, 12 de junho de 2007. Disponível em: < <https://soteropolitanosdaliberdade.wordpress.com/2007/06/12/turismo-cultural-e-etnico-no-coracao-da-liberdade/> >.
- LINS, E. A.; SANTANA, M. C (org.). *Salvador e a Bahia de Todos os Santos: Guia de arquitetura e paisagens* – Ed. Trilingue – Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Vivienda, 2012.

- MATTOR, M. L. O. *Bens Patrimoniais e Morfologia Urbana na Zona de Preservação Histórica de Muriaé – MG*. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2018.
- MENDES, B. J. *Entre blocos afros e afoxés: Liberdade – Salvador/BA no último quartel do Séc. XX. (Identidade e Diferença na intersubjetividade)*. 2008. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- MONTANER, J. M. *Depois do Movimento Moderno: arquitetura da segunda metade do século XX*. Barcelona: Gustavo Gili, 2001.
- MOTA, L. G. S. *Corredor da Vitória: uma discussão em torno dos valores contemporâneos*. 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.
- MOTTA, L.; THOMPSON, A. *Entorno de bens tombados*. Rio de Janeiro: IPHAN –
- MOUDON, A. V. Urban Morphology as an emerging interdisciplinary field. *Urban Morphology*, v. 1, p. 3-10, 1997.
- MOURAD, L. N.; FIGUEIREDO, G. C. C.; NELSON, B. Gentrificação no Bairro 2 de Julho, em Salvador: modos, formas e conteúdos. *Cadernos Metrópole*, v. 16, p. 437-460, 2014.
- NASCIMENTO, A. A. V. *Dez freguesias da Cidade do Salvador: aspectos sociais e urbanos do século XIX*, Edufba. Salvador, 2007.
- OLIVEIRA V., PINHO P., BATISTA, L. and PATATAS, T. (eds.) *Our common future in Urban Morphology*. FEUP, Porto, 2014.
- OLIVEIRA, L. P. L. *Projeto de intervenção no solar bandeira*. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Conservação e Restauração de Monumentos e Núcleos Históricos) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, 2016.
- OLIVEIRA, M. M. *As Fortalezas e a Defesa de Salvador*. Brasília, DF: IPHAN - Programa Monumenta, 2008.
- OTREMBIA, G. S. Ficha Mínima: Pupileira Juracy Magalhães. *Docomomo*. 2015.
- PASSOS, A. S. *A Cidade de Salvador e os seus 400 anos: Política, História e Usos do passado (Bahia, 1949)*. 2016. Dissertação (Mestrado em História Social) – Instituto de História, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.
- PAZ, D. J. M. De Vales e Valas: a Rua da Valla na Salvador do Séc. XIX. In: XV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 15., 2018, Rio de Janeiro. *Anais do XV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2018.
- PENA, J. S. Cinemas de Salvador: apogeu e decadência dos cinemas de rua. *O olho da História* (Salvador), v. 18, p. 1-9, 2012.
- PERES, O. M.; POLIDORI, M. C.; TOMIELLO, F. *Visualização do patrimônio cultural, zoneamento e morfologia urbana*. In: 4º Congresso Luso – Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável, 2012, Brasília. *Pluris 2010 The Challenges of Planning in a Web Wide Word*, 2012. Pesquisa e Documentação, 2010.
- QUEIROZ, M. S. De escola para mulheres a museu feminino: o colecionismo de Henriqueta Martins Catharino. In: 15º Seminário Nacional de História da ciência e da Tecnologia, 2016, Florianópolis, SC. *Anais do 15º Seminário Nacional de História da ciência e da Tecnologia*, Florianópolis, 2016.
- RAMALHO, S. M. *O recolhimento do Senhor Bom Jesus dos Perdões e a educação feminina*. In: V Seminário de Iniciação Científica da UCSAL, Salvador, 2009.
- REBOUÇAS, D. *Projeto da Avenida de Contorno: A construção da Avenida de Contorno, na encosta, margeando a Baía de Todos os Santos*. In: Cronologia do Pensamento Urbanístico. Salvador: UFBA, 1952.
- REVISTA DE MORFOLOGIA URBANA: Revista da Rede Portuguesa de Morfologia Urbana. Lisboa: Universidade do Porto. Vol. 1, 2013.
- RIO DE JANEIRO Prefeitura do. *Guia das APACs: SAGAS (Saúde, Gamboa, e Santo Cristo) Entorno do Mosteiro de São Bento*. Rio de Janeiro, RJ, 2012.
- RIO DE JANEIRO. Lei nº 111, de 1 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a política urbana e ambiental do município, institui o plano diretor de desenvolvimento urbano sustentável do município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 2011.
- RIO DE JANEIRO. Lei nº 1139, de 16 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a preservação de bens imóveis da Zona Especial do Corredor Cultural e de sua área de entorno e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 2011.
- ROCHA, H. F. M. *Visualização Urbana Digital: Sistema de Informações Geográficas e Históricas para o Bairro do Comércio – Salvador*. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

- RODRIGUES, A. R. Ruínas: algumas significações e abordagens nas políticas do IPHAN. In: XII Congresso Internacional de Reabilitação do Patrimônio Arquitetônico e Edificado, 12., 2014, Bauru. *Anais do Cicop Brasil 2014 – XII Congresso Internacional de Reabilitação do Patrimônio Arquitetônico e Edificado*. Bauru: FAAC – Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicações – UNESP, 2014.
- SALVADOR, SEMOB – Secretaria Municipal de Mobilidade de. *Relatório Técnico RT14: Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Salvador – TOMO I*. Salvador, BA, 2018.
- SALVADOR. Decreto Nº 30.095 de 23 de agosto de 2018. Dispõe sobre instituição de normas relativas à exibição de publicidade no município do Salvador e dá outras providências. Salvador, BA, 2018.
- SALVADOR. Lei nº 3289/83 | Lei nº 3289, de 21 de setembro de 1983. Dispõem sobre alteração e nova redação a dispositivos da Lei nº 2.403, de 23 de agosto de 1972, e dá outras providências. Salvador, BA, 1983.
- SALVADOR. Lei nº 8165, de 2012. Regulamenta as áreas de proteção cultural e paisagística, integrantes do sistema de áreas de valor ambiental e cultural – SAVAM da lei 7.400/2008 que indica e dá outras providências. Salvador, BA, 2012.
- SALVADOR. Lei nº 8553, de 28 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a arrecadação e a encampação de imóveis urbanos abandonados no município de Salvador e dá outras providências. Salvador, BA, 2014.
- SALVADOR. Lei Nº 8962 de 2015. Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação - PIDI e dá outras providências. Salvador, BA, 2015.
- SALVADOR. Lei nº 9.069, 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Salvador, BA, 2016.
- SALVADOR. Lei nº 9.148, de 13 de setembro de 2016. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do município de Salvador e dá outras providências. Salvador, BA, 2016.
- SALVADOR. Lei Nº 9215 de 29 de novembro de 2017. Dispõe sobre instituir o Programa de Incentivo à Restauração e Recuperação de Imóveis do Centro Antigo de Salvador - PROGRAMA REVITALIZAR, e dá outras providências. Salvador, BA, 2017.
- SAMPAIO, A. H. L. *Formas urbanas: cidade real & cidade ideal contribuição ao estudo urbanístico de Salvador*. Salvador: Quarteto, PPGAU – FAUFBA, 2015.
- SAMPAIO, C. N. *50 anos de urbanização: Salvador da Bahia no Século XIX*. Rio de Janeiro: Versal. 2005.
- SAMPAIO, T. *História da fundação da Cidade do Salvador*. Bahia: Tipografia Beneditina. 1949.
- SANT'ANNA, M. *Da cidade-monumento à cidade-documento: a norma de preservação de áreas urbanas no Brasil 1937-1990*. Salvador: Oiti Editora, 2014.
- SANTANA, C. F. C. Ficha Mínima: Fachada Cine Jandaia. *Docomomo*. 2015.
- SANTOS, A. N. *Interferência da poluição visual na percepção do centro tradicional da cidade de Salvador: do forte de São Pedro à Praça Castro Alves*. 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- SANTOS, M. *O Centro da Cidade do Salvador: Estudo de Geografia Urbana / Milton Santos*. – 2 ed. 1 reimp. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- SÃO PAULO. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Dispõe sobre aprovação da Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo e revoga a Lei no 13.430/2002. São Paulo, SP, 2014.
- SARAIVA, A. F. P. *A análise morfológica como suporte ao planejamento urbano: O caso de estudo da Porta de Cascais*. 2014. Dissertação (Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2014.
- SILVA, A. M. L. *Aspectos socioespaciais da cidade de Salvador na primeira república: o governo de J. J. Seabra*. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.
- SILVA, C. L. R. *A arte escultórica no contexto urbano de Salvador: simbologia, memória e preservação*. 2014. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.
- SILVA, J. R. F. *Zoneamento e forma urbana: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo*. 2014. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.



SILVA, S. M. C. M. *As empenas laterais e a sua importância na paisagem urbana dos centros históricos das cidades de Salvador e do Porto*. 2017. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

SILVA, S.; SILVA, S. Ficha Mínima: Teatro Castro Alves. *Docomomo*. 2007.

SOUZA, K. D. *Patrimônio Cultural e as Práticas de Delimitação de Sítios Tombados: Um estudo para o conjunto arquitetônico e urbanístico de Serro, MG*. 2015. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2015.

SPINOLA, N. D.; MARINHO, I. C. A. Cenário do Teatro Baiano. *RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico*, V.3 - N.35, p. 835-859, 2016.

SUÁREZ, N. A. *Morfología urbana en la ciudad de Salvador/Brasil: nuevos barrios proyectados y su relación con la ciudad heredada*. 1995. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, 1995.

TORRE, M. *Assessing the Values of Cultural Heritage: Research Report*. Los Angeles: The Getty Conservation Institute, 2002.

UNESCO. *Recomendação de Nairóbi*. In: 19ª Sessão UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Nairóbi. 1976.

URBAN MORPHOLOGY AND THE RESILIENT CITY, Proceedings of the 23rd ISUF (International Seminar on Urban Form). Wowo Ding, School of Architecture and Urban Planning, Nanjing University, China, 2016.

VAN HOLTHE, J. M. O. *Quintais Urbanos de Salvador: Realidades, Usos, e Vivências do Século XIX*. 2002. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

VASCONCELOS, P. de A. *Salvador: transformações e permanências (1549- 1999)*. Bahia: Edufba, 2017.

VERCELLI, G.; TIRELLO, R. A. As contribuições teóricas de Saverio Muratori para pensar o (re)inventário do histórico Bairro da Bela Vista, São Paulo. In: V Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2018, Salvador. *Anais do V Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo*, 2018. v. 3. p. 5423-5439.







Cooperação



Secretaria de
Desenvolvimento
Urbano



ISBN: 978-65-86843-09-5

