



Revista Brasileira de Gestão Urbana

scielo.br/urbe

Os instrumentos jurídicos urbanos e o Programa Revitalizar como indicadores da refuncionalização nas políticas públicas para o Centro Antigo da Cidade de Salvador (BA)

The urban policy instruments and Revitalization Program as refunctionalization indicators in the public policies for the Old Center of the City of Salvador (BA)

Juliana Santos da Silva ^[a]

Salvador, BA, Brasil

^[a] Prefeitura Municipal de Salvador

Lysie Reis ^[b]

Salvador, BA, Brasil

^[b] Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Como citar: Silva, J. S., & Reis, L. (2023). Os instrumentos jurídicos urbanos e o Programa Revitalizar como indicadores da refuncionalização nas políticas públicas para o Centro Antigo da Cidade de Salvador (BA). *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 15, e20220273. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.015.e20220273>

Resumo

O Programa Revitalizar, instituído pela Lei Municipal nº 9.215/2017, concede benefícios fiscais sobre imóveis e atividades àqueles que se dispuserem a realizar distintas formas de intervenções na Área de Proteção Cultural e Paisagística (APCP) do Centro Antigo de Salvador (CAS). Em paralelo, entende-se que o Estatuto da Cidade consolidou os instrumentos de política urbana que, se bem aplicados, podem ser redutores das desigualdades relacionadas à moradia e à ociosidade dos imóveis. A partir da revisão sobre o conceito de

JSS é Urbanista, Especialista em Cidades em Disputa, Analista de Urbanismo Jr na Secretária de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA), e-mail: julianasantodasilva98@gmail.com

LR é Arquiteta e Urbanista, Docente Nível Pleno, Doutora em História Social, e-mail: lyreis@uneb.br

refuncionalização e da avaliação dos instrumentos urbanísticos do Centro Antigo, buscou-se avaliar os impactos da relação entre os imóveis deferidos pelo Revitalizar e a produção do espaço urbano no centro tradicional soteropolitano. Os principais resultados encontrados foram: não houve a consolidação de uma política pública capaz reduzir as desigualdades mediante ações de preservação do patrimônio urbano e os incentivos fiscais que, sobretudo, não atenderam às camadas populares dessa sociedade urbana, ou seja, não houve rompimento com a trajetória de acumulação de riquezas que vêm fortalecendo as classes capitalistas nacionais e estrangeiras através da tributação.

Palavras-chave: Programa Revitalizar. instrumentos jurídicos urbanos. Centro Antigo de Salvador. Função social da propriedade.

Abstract

The Revitalization Program, established by Municipal Law No 9.215/2017, provide tax benefits on houses and activities to those who are willing to carry out different forms of interventions in the Area of Cultural and Landscape Protection (APCP) of the Old Center of Salvador. In parallel, it is understood that The Statute of the City fixed the instruments of urban policy that, if well applied, can reduce the inequalities related to housing and idleness of real estate. From the review on the concept of re-functionalization and the evaluation of the urban instruments of the Old Center, It was sought to evaluate the impacts of the relationship between the properties deferred by Revitalizar and the production of urban space in the traditional center of Salvador. The main findings were: There was no consolidation of a public policy that sought to reduce inequalities through actions to preserve urban heritage and tax incentives did not meet a social aspect that has broken with the trajectory of accumulation of wealth that has been strengthening the national and foreign capitalist classes through taxation.

Keywords: Revitalization Program. Urban policy instruments. Old City Center of Salvador. Social role of property.

Introdução

Em termos de política urbana, o Estatuto da Cidade (EC), oriundo do Projeto de Lei do Senado nº 181/1989, é o primeiro marco legislativo deste tipo de política no Brasil, regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). O EC estabelece, dentre outras coisas, o ordenamento e controle do uso do solo de modo a evitar a utilização incorreta dos imóveis urbanos (alínea “a”, inciso VI, art. 2º) (Brasil, 2001). Portanto, a formação da [des]ordem territorial e os processos de especulação imobiliária em áreas tradicionais da cidade ferem os direitos e garantias fundamentais do cidadão (Brasil, 1988, 2001). Em paralelo, o EC consolidou instrumentos de política urbana (art. 4º) que, se bem aplicados, podem ser redutores das desigualdades relacionadas à problemática da moradia e da ociosidade dos imóveis.

As mudanças dos valores e costumes sociais brasileiros transformaram a relação cidadina com os seus centros históricos. Na cidade de Salvador, é possível identificar que o seu núcleo urbano original sofreu transformações baseadas em mudanças socioeconômicas e em novas formas de uso e ocupação do solo. As referidas transformações objetivavam criar condições para a maximização do acúmulo de capital através da modificação da paisagem, na qual a existente não possibilita a dinamização econômica (Reis, 1998; Sotratti, 2015). Dessa maneira, percebe-se que o Centro Antigo de Salvador (CAS) foi transformado em um palco suscetível à atuação empresarial sem que houvesse entraves, visto que a ação pública, paulatinamente, vem modelando e traçando estratégias para alcançar o objetivo de lançá-lo no mercado competitivo. Um exemplo é o Programa Revitalizar, instituído pela Lei nº 9.215/2017, que concede benefícios fiscais sobre imóveis e atividades àqueles que se dispuserem a realizar distintas formas de intervenções na Área de Proteção Cultural e Paisagística (APCP) do CAS.

Embora existam instrumentos urbanísticos aplicáveis para que as estratégias voltadas ao ordenamento territorial garantam os direitos sociais dos cidadãos e propiciem uma justa distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização, observa-se que o modelo de planejamento adotado pela gestão pública, que é o Planejamento Estratégico de Cidades (PEU), possui uma flexibilização destes instrumentos favorecendo ações que posicionam a cidade enquanto produto. Esse tipo de planejamento cria condições fiscais favoráveis para que grandes empreendedores invistam e se instalem, sendo justificado pela desoneração dos cofres públicos na reversão do estado físico e social (Reis, 1998; Lopes, 1998; Sotratti, 2015). No bojo dessa nova gestão de projetos, no CAS, começam a ser implantadas redes hoteleiras de alto luxo, como o Fera Palace Hotel e o Hotel Fasano Salvador, além da concentração de investimentos para recuperação de espaços ociosos de modo a promover a “baianidade” através de espaços culturais, como por exemplo, o Museu Cidade da Música, a Casa das Histórias de Salvador e a Casa do Carnaval.

De modo a contribuir para os estudos sobre os processos urbanos contemporâneos inerentes ao Centro Antigo de Salvador, destaca-se, portanto, como objetivo principal deste artigo, avaliar os impactos da relação entre os imóveis deferidos pelo Programa Revitalizar e a produção do espaço urbano no centro tradicional soteropolitano. O presente artigo tem a pretensão de denotar como a produção do espaço citadino pode ser impactada negativamente quando as ações e as legislações urbanísticas são utilizadas para a consolidar uma seletividade social, ou ainda, para ser um indicador da refuncionalização nas políticas públicas.

Refuncionalização dos centros históricos, políticas de preservação do patrimônio urbano e o Centro Antigo de Salvador

O debate sobre a “refuncionalização” (Paes-Luchiari, 2006) de centros históricos remonta ao século XIX no cenário internacional, cujas intervenções em patrimônios arquitetônicos edificados isoladamente relacionavam-se às tendências emergentes do processo de acumulação político-econômica, utilizando da construção de elementos através da paisagem para atender a demanda da sociedade de consumo (Reis, 1998; Uriarte, 2003).

Nesse período, as edificações eram abandonadas, destruídas e/ou demolidas por princípios religiosos, como também por decisão político-administrativa para alinhar-se ao racionalismo arquitetônico, discurso de caráter burguês e higienista (Uriarte, 2003). De acordo com Reis (1998), a consciência acerca da preservação de conjuntos urbanos é marcada pela reconstrução de cidades pós-guerras no início do século XX, porque a influência da arquitetura protomoderna despertou o interesse na ideia de preservação entre os tecnocratas. Dessa maneira, começaram a surgir documentos que tratavam sobre centros históricos: as cartas patrimoniais, normatizações sobre a preservação do patrimônio que possuem distintas escalas de influência e que evoluíram em consonância as abordagens e teorias sobre o patrimônio urbano de interesse cultural.

Paes-Luchiari (2006) aponta que a refuncionalização engloba as novas expressões da segregação socioespacial, na qual as transformações realizadas nos centros tradicionais deixam sob a nova estética urbana o que quer esconder da realidade local. A alteração da dinâmica dos referidos centros modificou a forma de apropriação do espaço pelos diferentes estratos sociais, considerando o poder de influência, como também as intencionalidades. Segundo a autora, a refuncionalização do espaço urbano é:

forma de intervenção urbana, definida por meio do acesso às localizações privilegiadas, mediada pelo mercado imobiliário e reproduzida a partir de uma verticalidade que impõe a espetacularização das paisagens, pode ser melhor entendida quando analisamos as políticas de redensolvimento das áreas centrais, antes abandonadas à deterioração, e hoje disputadas pelas atividades mais nobres do comércio. Estas novas territorialidades urbanas centrais [...] provocam rupturas na identidade coletiva local e subvertem o caráter público desses bens históricos (p. 43).

Sotratti (2015, s/p), ratificando a definição de Paes-Luchiari (2006), define que “a refuncionalização de espaços urbanos [...] consiste no processo de transformação de funções de elementos arquitetônicos de um determinado processo histórico pretérito, [...] [sendo] uma consequência natural da própria reestruturação socioespacial de determinada cidade, liderada por alguns grupos sociais”. Ou seja, a refuncionalização concebe novos grupos de atividades inerentes ao uso do solo no espaço urbano que agregam valor econômico ao patrimônio, geralmente, grupos voltados à promoção do turismo, relacionados ao binômio turismo-patrimônio, que segundo Sant’Anna (2017a, p. 144), é “a principal forma de conferir sustentabilidade econômica às iniciativas de preservação do patrimônio, ainda que os resultados tenham sido sempre sofríveis”.

A correlação entre a ideia de refuncionalização e o planejamento urbano e regional, que culmina nas políticas de preservação do patrimônio, se dá através do planejamento estratégico. Na Europa e nos Estados Unidos, o processo ocorre desde a década de 1970; já no Brasil, desde o final da década de 80 e início da década de 90 (Lopes, 1998; Paes-Luchiari, 2006; Sotratti, 2015). Na lógica do planejamento estratégico, o espaço territorial passa a ser utilizado estrategicamente para fins econômicos, no qual é, como

aponta Paes-Luchiari (2006, p. 46), “transformado em ferramenta – para a ação econômica – e produto – para o mercado”. No intuito de tornar as cidades cada vez mais visíveis e competitivas, se destacam aquelas cidades capazes de oferecer uma série de atrativos para as empresas e capitais internacionais (Lopes, 1998).

Quando associado ao planejamento estratégico, os projetos de refuncionalização recebem distintas denominações: gentrificação, revitalização, requalificação, renovação, recuperação, reabilitação, entre outros (Paes-Luchiari, 2006; Sotratti, 2015). Mas a mudança de denominação não exclui o principal fator: os processos de refuncionalização criaram cidades duais, ou seja, cidades que geram divisões espaciais, temporais e sociais entre seus habitantes, divergindo da proposta de garantir a efetividade dos direitos sociais como à moradia.

Diferentemente do cenário internacional, a história das ações de preservação do patrimônio urbano latino-americano, especificamente, a brasileira, é tardia quando comparada a outras nações ocidentais, pois se consolidou a partir da década de 1990. Os projetos de transformação das áreas centrais falharam em termos de efetividade dos direitos sociais na cidade-atração categorizada por Sant’Anna (2017a), pois a imagem da cidade construída foi a de um centro tradicional enfraquecido que tenta retomar seu valor de uso para o mercado imobiliário, a partir de projetos de refuncionalização, caracterizados por intervenções de cunho, principalmente, privado e de tipologia comercial direcionados à burguesia. Desta maneira, pode-se dizer que, na produção do espaço urbano, existe uma estratégia de definição de novas centralidades para ampliar o valor da terra urbana ao determinar áreas para exploração do mercado imobiliário orientado a grupos sociais específicos (Reis, 1998, 2004; Mourad, 2011; Sant’Anna, 2017a, 2017b).

Desde 1549, como cidade fortaleza e como primeira capital do Brasil, Salvador passou por tantas transformações até sua formatação enquanto área patrimonial. O Centro Antigo competiu com novas centralidades que surgiram na cidade. Entre o 1549 até meados do século XIX, a área era considerada a parcela de terra urbana mais valorizada e, conseqüentemente, era ocupada pela burguesia – senhores de engenho, autoridades graduadas e prósperos comerciantes – que residiam em sobrados coloniais (Reis, 1998; Mourad, 2011).

Como a Paris haussmaniana em busca dos preceitos da modernidade, J. J. Seabra conduziu as reformas urbanas durante seu governo (1912-1916) à luz da expansão urbana e da segregação socioespacial (Mourad, 2011). Isto posto, consolidou-se um deslocamento populacional que pretendia atingir uma “cidade inspirada no ideário europeu” (Mourad, 2011, p. 68), cujo resultou na ocupação do Corredor da Vitória – local que resgatava o modelo de habitar inglês – e bairros adjacentes.

O século XX foi marcado pela reconfiguração do estrato social local. A ocupação se deu com a população pobre, preta e marginalizada (Figura 1), que estava inserida no circuito da informalidade e que transformou os sobrados em cortiços e habitações multifamiliares, como pessoas libertas e escravos de ganho em meados do século XIX, bem como prostitutas, sapateiros e alfaiates a partir do século XX (Reis, 1998; Uriarte, 2003, 2019).



Figura 1– Mulheres pretas da comunidade do Maciel, no Centro Antigo de Salvador, na década de 1970. Fonte: Uriarte (2019, p. 386).

Na incorporação do binômio turismo-patrimônio das experiências internacionais, através do planejamento estratégico e da criação de novas centralidades, a cidade de Salvador torna-se palco deste tipo de intervenção urbana a partir dos anos 1980 (Reis, 1998), o que não ocorre de forma isolada, pois as capitais do Nordeste seguem a mesma lógica, “(...) onde as populações locais mais pobres foram desapropriadas de suas antigas territorialidades para dar lugar a centros culturais, restaurantes, bares, cafés, shoppings, hotéis, casas de espetáculos, lojas de souvenirs, ateliês, acessíveis apenas às populações de alto poder aquisitivo” (Paes-Luchiari, 2006, p. 43).

Assim, a transformação urbana de Salvador se deu, entre outras questões, pelo espraiamento da malha territorial para outros vetores da cidade fora do núcleo urbano original, além da modificação da tipologia arquitetônica das edificações, do perfil populacional e da mudança do traçado ortogonal presente nos primeiros anos de ocupação “planejada” pela Coroa Portuguesa para um traçado mais orgânico resultante de ocupações espontâneas (Figuras 2 e 3).

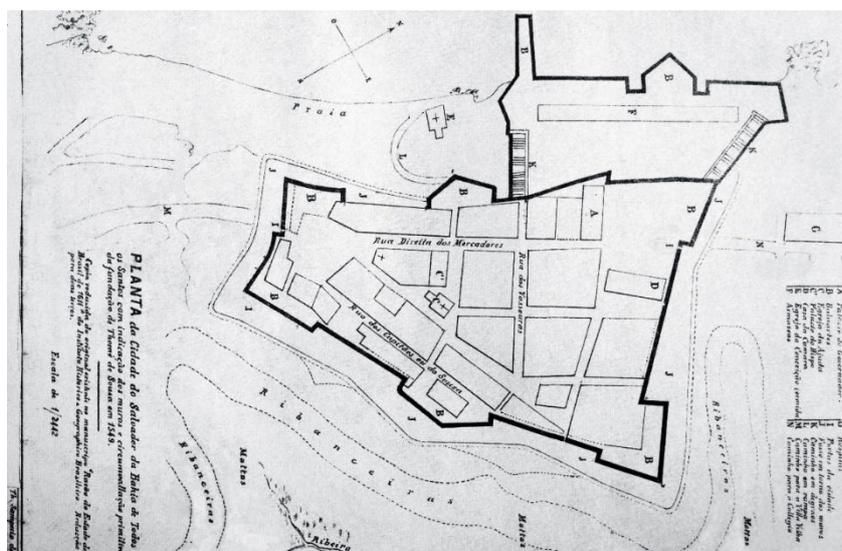


Figura 2 – Mapa do Centro da cidade de Salvador de 1549 elaborada pelo engenheiro Theodoro Sampaio. Fonte: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (1611).



Nota. O Centro de Salvador da Figura 2 representa o lado superior direito da Figura 3, ou seja, mostra a expansão para os vetores, Norte, Sul e Leste da cidade.

Figura 3 – Vista aérea do Centro de Salvador na década de 1940-1950. Fonte: Serviço Geográfico e Histórico do Exército (1940).

As alterações no CAS geraram consequências: esvaziamento, estigmatização, preconceito e deslocamento das funções urbanas. A presença das 'novas gentes do Centro' alimentava a estigmatização da área e o imaginário difundido na comunicação local da responsabilidade entre a degradação do lugar e o perfil dos residentes, que numa relação de classe e cor, delineavam-se como uma população desfavorecida, mas capaz de produzir o capital cultural que alimentava artistas de renome nacional, como Jorge Amado, Caribé, Caymmi que, mais uma vez, usaram suas representações.

Apesar disso, o racismo estrutural, fundamentava um ideário construído pela hegemonia para assegurar *status* e distância social dos pobres nas dinâmicas intraurbanas. Em diversas tentativas de desarticulação do território, essa população foi excluída dos processos de remodelação da cidade enquanto demarcava o Pelourinho e suas adjacências enquanto área patrimonial (Reis, 1998). Vale mencionar que, por mais que o enfraquecimento da dinâmica local pareça ser uma consequência natural para a refuncionalização, não se deve esquecer que faz parte de uma intencionalidade orientada à apropriação do espaço (Paes-Luchiani, 2006; Mourad, 2011; Uriarte, 2003, 2019).

A tratativa sobre o patrimônio soteropolitano nunca teve um objetivo meramente preservacionista, pois pretendia-se alinhar a preservação do patrimônio cultural edificado aos interesses do capital, que estavam voltados à exploração do patrimônio a partir da demanda turística. A vertente turística sempre esteve nas entrelinhas de relatórios e normativas técnicas que tratam sobre a temática, a

exemplo das Normas de Quito (1967), uma carta patrimonial, e do relatório de Michel Parent (1968), resultado de uma assessoria técnica realizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) sobre a reestruturação da política de patrimônio nas cidades históricas brasileiras, como é o caso de Salvador (Reis, 1998; Mourad, 2011; Sant'Anna, 2017a, 2017b).

A gestão governamental que merece destaque na tentativa de consolidar o planejamento estratégico e a refuncionalização no planejamento urbano na cidade de Salvador foi a do então governador, Antônio Carlos Magalhães (ACM), na década de 1990. Uma gestão marcada pela proposta de um novo modelo de gestão da cultura e pelo uso da indústria cultural através do Programa de Recuperação do Centro Histórico, iniciado em 1991 e que duraria até 2006, mas que não teve êxito na dinamização da localidade do Pelourinho, pois, não alcançou o estado de reconversão pretendido pela gestão pública (Reis, 1998).

A ideia de reconversão era pautada, segundo Braga & Santos Júnior (2009, s/p), “na recuperação [do Centro Histórico de Salvador (CHS)] e de seu patrimônio, na reinserção à dinâmica da cidade, na melhoria das condições sociais e de habitação da população e na valorização econômica, sobretudo através da atividade turística”. Porém, na prática, o resultado foi o esvaziamento de quarteirões inteiros, onde residiam a população que ocupou a localidade no início do século XX, para que houvesse a reabilitação físico-territorial e a restauração das edificações do CHS e transformasse-a em um polo de atração turística de alcance regional, com características de um *shopping center* ao ar livre (Reis, 1998, 2004; Braga & Santos Júnior, 2009). Uriarte (2003) aponta que 95% dos moradores tradicionais – os guardiões do patrimônio, porque realizaram a manutenção física das edificações através da ocupação – foram expulsos com indenizações irrisórias e sem possibilidade de permanência no “CENTRO ANTIGO [QUE] É DO POVO!” (Uriarte, 2019, p. 396). A 7ª Etapa do Programa de Recuperação foi a mais radical no que diz respeito à expulsão dos moradores!

Desse modo, ao longo do mencionado Programa de Recuperação, o que pode ser visto foram contínuas mudanças no âmbito da organização de vida e destino dos moradores locais através da ótica dos interesses mercantis. Isso resultou no desenvolvimento de um turismo destinado ao público de alta renda que não se concretizou, além da desarticulação das atividades econômicas locais e expulsão da população local, que passou a ser marginalizada e transferida para outros espaços, pois, não deveriam fazer parte do “novo” espaço, do “novo” Pelourinho (Reis, 1998; Braga & Júnior, 2009). Assim, surgiu uma nova tentativa de utilizar o binômio turismo-patrimônio na cidade em décadas futuras ao Programa de Recuperação: o Programa Salvador 360, lançado em 2017 como uma das ações previstas pelo plano estratégico do município, sendo a matriz institucional que possibilitou o surgimento do Programa Revitalizar enquanto uma ação de caráter legislativo.

O Programa Revitalizar e seus desdobramentos legais

A concepção do Programa Revitalizar enquanto instrumento legislativo foi apresentada para a sociedade soteropolitana no bojo de ações voltadas ao desenvolvimento urbano durante duas gestões municipais do ex-prefeito, ACM Neto. O Plano Salvador 500 e o Programa Salvador 360 são ações dos primórdios da consolidação do Revitalizar e correspondem, respectivamente, ao primeiro mandato (2013-2016) e ao segundo mandato (2017-2020) do referido gestor público, sendo ambos traçados pelos planejamentos estratégicos do município (Salvador/Casa Civil, 2013, 2017). Identificou-se que a ideia de

promoção do “novo”, desconsiderando os elementos, sujeitos e realidades preexistentes naquela dinâmica urbana, esteve nas entrelinhas de ambos os planejamentos estratégicos, denotando o marco teórico dos modelos de planejamento voltados à refuncionalização, sendo utilizados na práxis da administração pública municipal.

O Plano Salvador 500 foi elaborado com o intuito de ser um “plano de desenvolvimento urbano para cidade pautado na sustentabilidade, que terá como horizonte o ano de 2049, quando Salvador completará 500 anos de fundação” (Salvador/Casa Civil, 2013, p. 87). A nova gestão entendia que o planejamento da cidade havia sido deixado aquém nos momentos anteriores e era necessário exercer a sua retomada com ações que dirimissem as desigualdades sociais, econômicas e espaciais da cidade. As revisões do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e da Lei de Ordenamento de Uso e Ocupação do Solo (LOUOS), aprovadas em 2016, foram estratégias paralelas da municipalidade para que houvesse uma efetividade do Salvador 500 no âmbito do ambiente urbano.

Já o Programa Salvador 360, inspirado no Programa SIMPLEX criado em Portugal, desenvolveu distintos eixos visando o aceleração do crescimento econômico e social da cidade (Salvador/Casa Civil, 2017). Entre os eixos, o que impactou diretamente os incentivos fiscais para o CAS foi o “Centro Histórico”, que tinha o intuito de realizar intervenções públicas que culminasse na dinamização econômica e urbana da área, bem como ações de regulamentação e concessão de incentivos.

O Projeto de Lei nº 302/2016 que precedeu a Lei do Programa Revitalizar foi apresentado à Câmara Municipal de Salvador em 15 de dezembro de 2016, através da Mensagem do Executivo nº 20/2016. As contradições do referido PL surgem a partir de alguns pontos que podem ser considerados questionáveis a um planejamento urbano que deve ser pensado para todos, principalmente os grupos sociais mais vulneráveis (Câmara Municipal de Salvador [CMS], 2016).

O primeiro fator questionável é que a ideia de revitalização a partir do estímulo a distintas formas de intervenção em edificações antigas ou terrenos que não cumpriam sua função social reforça as iniciativas oriundas de modelos de refuncionalização com enfoque turístico. A Mensagem do Executivo afirmava que as intervenções nos imóveis trariam dinamismo, emprego e renda para a área, desde que alinhadas à implantação de novas atividades (CMS, 2016).

Em análise ao binômio turismo-patrimônio, Santos e Reis (2021) observaram que a gestão municipal soteropolitana priorizou a circulação do capital utilizando o CAS como o principal ponto turístico da cidade, cujas novas atividades estariam diretamente relacionadas ao setor hoteleiro de alto luxo e a espaços culturais gourmets públicos e/ou privados impulsionada por ações de iniciativa municipal que prometiam “transformar o Centro Histórico” (Figura 4). Com isso, não se pretende afirmar que a atividade turística só tem aspectos negativos para uma sociedade e que a geração de receita pública não é necessária, mas ela deve estar aliada ao real sentido do desenvolvimento sustentável postulado nos Planejamentos Estratégicos do município, cuja população local, principalmente as mais vulneráveis, deve ser colocada como prioridade nas intervenções.

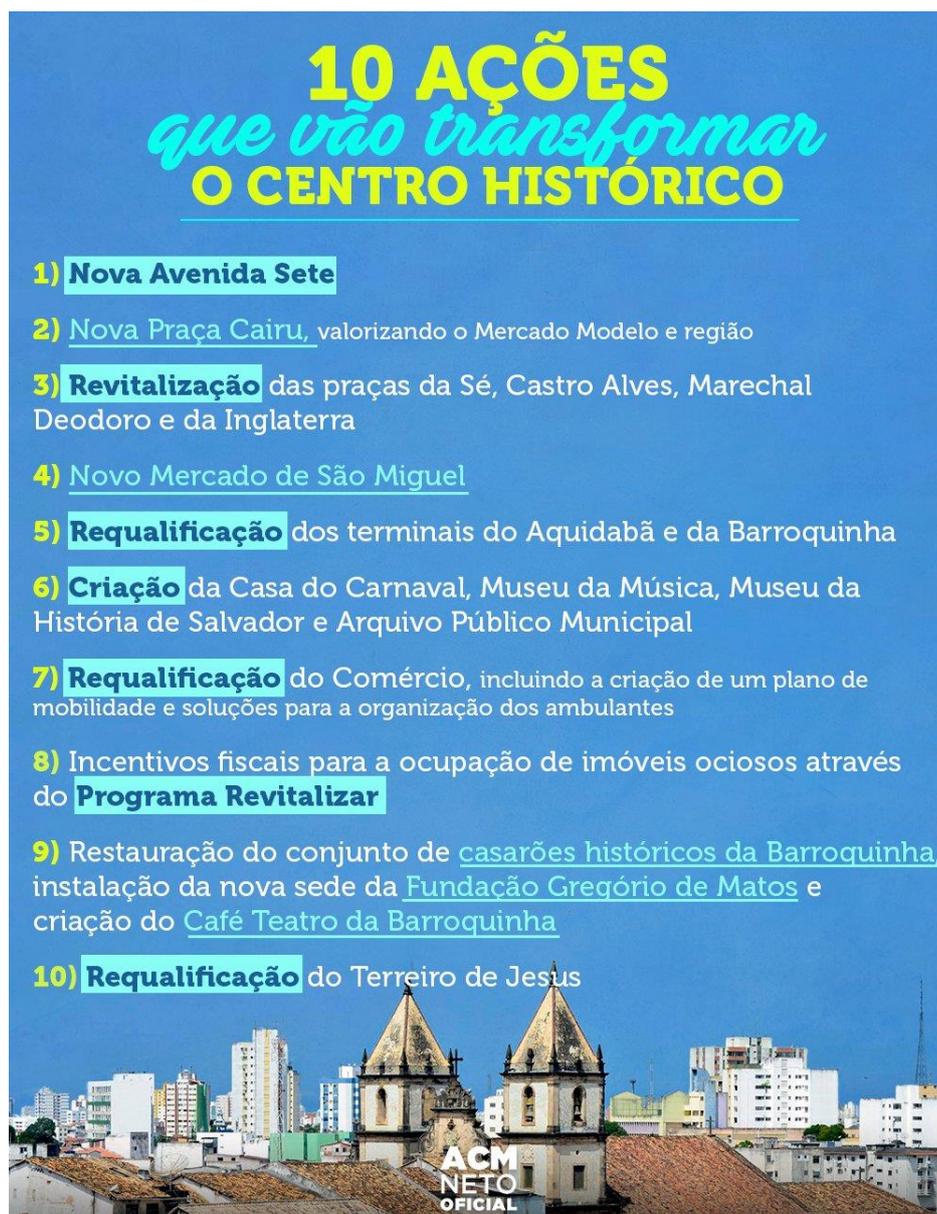


Figura 4 – Ações previstas para o Centro Antigo em 2017. Fonte: Magalhães Neto (2017).

O segundo fator questionável perpassa a situação das edificações que se pretende estimular a intervenção, como, por exemplo, um bem imóvel tombado, que possui normativas estabelecidas pelos órgãos de preservação a serem seguidas. Estes recursos regulamentadores possuem o intuito de salvaguardar os aspectos edilícios ou que culminem na “leitura dos valores atribuídos ao sítio e que motivaram seu tombamento” (Brasil/Iphan, 2010, p. 10). Isso quer dizer que para as intervenções advindas do Programa Revitalizar logrem êxito é necessário que existam normativas dos órgãos de preservação que estabeleçam critérios de análise e aprovem a intervenção no bem imóvel, de modo a não descaracterizar o bem isolado nem o conjunto urbano tombados no qual o objeto de intervenção está inserido. Entretanto, a cidade de Salvador não possui tais normativas sancionadas pelo Poder Público, o que gera subjetividade nas aprovações.

No que diz respeito aos terrenos ociosos e subutilizados com possibilidade de renúncia da aplicação dos instrumentos urbanísticos, que é o terceiro fator questionável, pode-se afirmar que o Projeto de Lei nº 302/2016, referente à Mensagem ao Executivo nº 20/2016, é extremamente contraditório. Tanto o §4º do art. 182 da CF/88 quanto o art. 286 do PDDU de Salvador tratam sobre a facultações do município em aplicar sanções em forma de instrumentos jurídicos urbanos ao proprietário do bem imóvel que não cumprir a sua função social. O PL em tela faz a renúncia da aplicação do instrumento, caso os responsáveis pelo bem imóvel tenham aderido ao Programa Revitalizar. O instrumento mencionado faz referência ao instrumento urbanístico Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórias (PEUC), mas o Projeto de Lei utiliza apenas da Edificação ou Utilização Compulsórias, ou seja, desconsidera a subutilização da unidade imobiliária para fins de parcelamento do solo, apenas estabelece caráter legal as sanções relacionadas a não edificação e não utilização.

Segundo o histórico de tramitação do PL, o Revitalizar recebeu parecer favorável de todas as comissões envolvidas na pauta legislativa: Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final (CCJ) Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização e Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente. As vereadoras Aladilce Souza e Marta Rodrigues foram as únicas parlamentares contrárias ao PL que anexaram pareceres com votos separados:

1. Inconstitucionalidade de tratar sobre renúncia e incentivos fiscais incluindo outra temática – uso de instrumentos jurídicos urbanos visando o cumprimento da função social (violação ao §6º do art. 150 da CF/88);
2. Inexistência de estudo e planejamento quanto às consequências imediatas e futuras na arrecadação municipal após a renúncia fiscal (violação ao art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000).

Além disso, não houve uma ampla consulta popular – moradores tradicionais, movimentos sociais que existem no Centro Antigo, pesquisadores e/ou técnicos – através de audiências públicas e o “estudo técnico”, elaborado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico e Turismo e Relações Internacionais, não apresentou análises e estudos minuciosos que ratificassem a renúncia na arrecadação tributária do município, bem como não fez uma prospecção de cenários com quantitativo de residências e público alvo.

Em maio de 2017, Programa Revitalizar foi instituído como lei municipal: a Lei nº 9.215, de 19 de maio de 2017 e foi regulamentado pelo Decreto nº 28.775, de 19 de agosto de 2017 (Salvador, 2017a, 2017b). A Lei do Programa Revitalizar restringe a concessão dos benefícios fiscais para a poligonal da APCP do Centro Antigo – a Lei nº 3.289/1983 divide as zonas de proteção do núcleo antigo de Salvador em Área de Proteção Rigorosa (APR) e Área de Proteção Contígua à de Proteção Rigorosa (APCR), bem como instituiu a referida APCP e a condicionou como poligonal delimitadora de práticas de preservação associadas ao planejamento urbano (Salvador, 1983) – e ao Conjunto Urbano e Arquitetônico da Cidade Baixa (Figura 5), que abrange quinze bairros: Centro Histórico, Baixa de Quintas, Dois de Julho, Centro, Santo Antônio, Lapinha, Barris, Tororó, Nazaré, Saúde, Barbalho, Liberdade, Macaúbas, Calçada e Comércio (Figura 6).

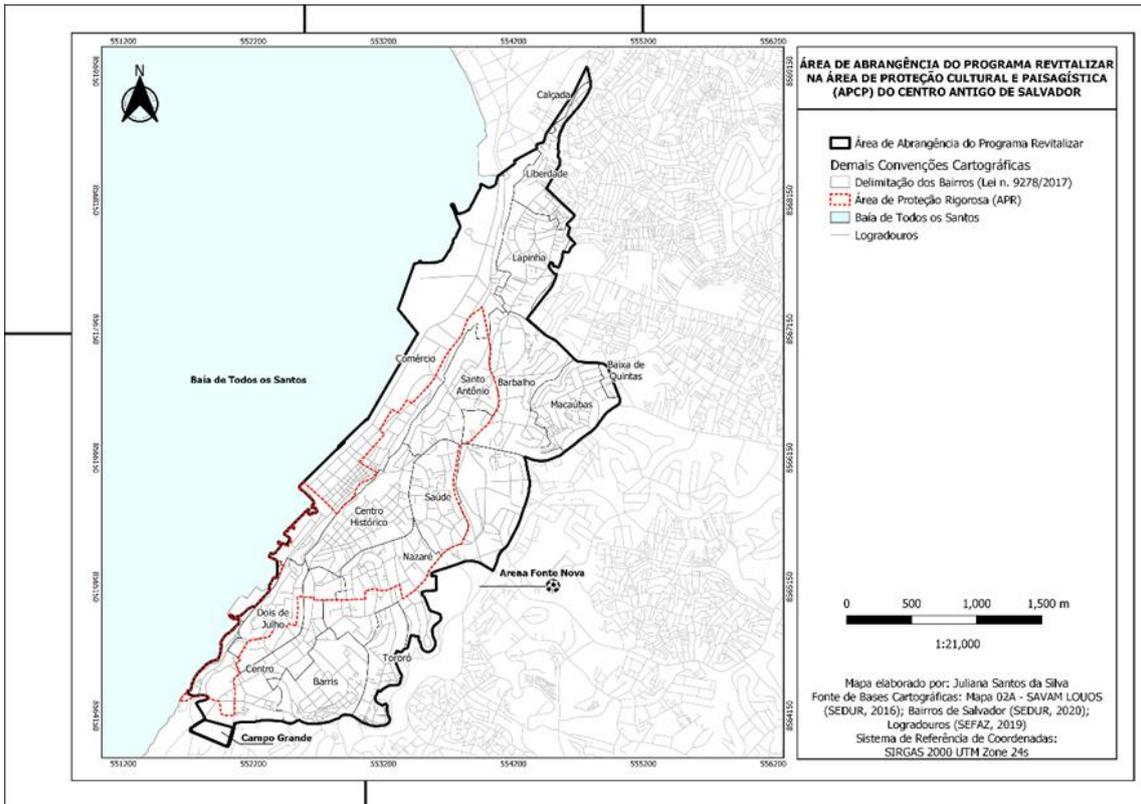


Figura 5 – Área de Abrangência do Programa Revitalizar na cidade de Salvador. Fonte: Autoras (2022).

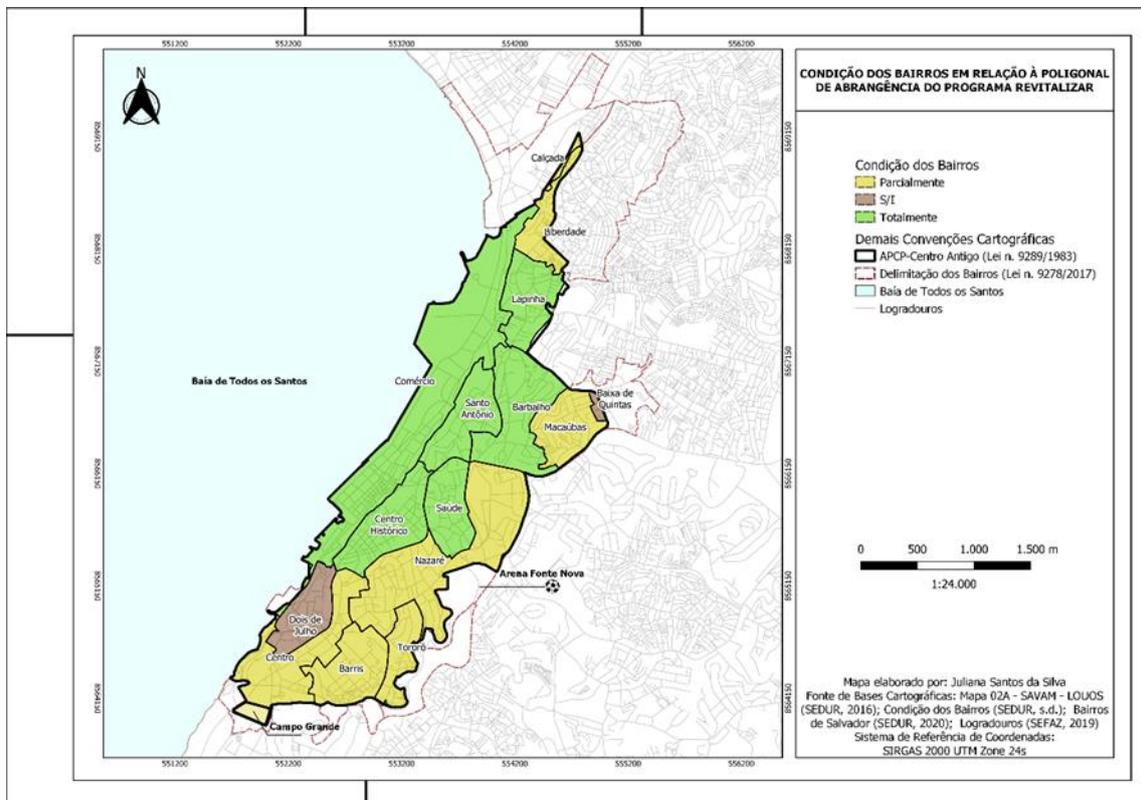


Figura 6 – Condição dos bairros em relação à poligonal de abrangência do Programa Revitalizar. Fonte: Autoras (2022).

Os benefícios fiscais incidem sobre 5 tributos municipais: o Imposto de Transmissão Inter Vivos (ITIV), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a execução de obras, os serviços e o setorial. O entendimento de que a concessão de incentivos fiscais surge como instrumento legislativo do Estado voltado ao desenvolvimento social e crescimento econômico para realização de projetos em determinada política, mediante redução da alíquota de um imposto ou isenção tributária, deve estar atrelado ao fato de que não se pode considerar apenas a expansão das atividades econômicas, mas também buscar o equilíbrio da ordem social. Para a ACP do Centro Antigo, poderão ser concedidos apenas àqueles contribuintes que se dispuserem a edificar, restaurar, recuperar ou reformar um imóvel na referida poligonal (art. 2º, Lei nº 9.215/2017). O entendimento sobre cada terminologia é estabelecido pelo art. 2º do Decreto nº 28.775/2017. A Tabela 1 detalha as principais informações acerca dos incentivos do Revitalizar.

Tabela 1 – Síntese dos incentivos do Revitalizar a partir de quatro elementos-chave

Benefício Fiscal	Objeto de incidência	Valor do benefício	Prazo de Execução (em anos)
ITIV	Lançamento de aquisição do imóvel	Isenção	
IPTU	Remissão do crédito tributário até dia 19 de maio de 2016	50% do total por até 10 anos	
	Deferimento da taxa de Licenciamento	-	
Execução de Obras	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) incidente sobre os serviços de projetos, engenharia, instalações e construção civil	Isenção	
	ISS incidente sobre serviços indicados nos Códigos 15.1, 15.2 e 15.4, prestados por empresa não optante pelo Simples Nacional (art. 8º, Lei nº 9.215/2017)	2% da alíquota	3 anos quando edificação e restauração; 2 anos quando recuperação e reforma, sendo ambos contados a partir da adesão
Serviços	ISS incidente sobre serviços indicados nos Códigos 18.0 ao 26.0 e seus subcódigos, prestados por empresa não optante pelo Simples Nacional (art. 9º, Lei nº 9.215/2017)	2% da alíquota	
	ISS incidente sobre serviços indicados no Código 27.0, prestados por empresa não optante pelo Simples Nacional (art. 10º, Lei nº 9.215/2017)	5% da alíquota	
Setorial	ISS incidente sobre serviços indicados nos Códigos 11.01, 14.01, 8.02 e 9.01 quando relacionados a embarcações e hospedagem marítima para à implantação e à ampliação da Marina, nas áreas compreendidas entre a Baixa do Fiscal e o Subúrbio Ferroviário da Orla da Baía de Todos os Santos	2% da alíquota por até 10 anos	

Fonte: Autoria própria a partir da Lei nº 9.215/2017 e Decreto nº 28.775/2017.

Dentre as suas disposições, a Lei estabelece que não pode haver recidiva na concessão dos benefícios para um mesmo imóvel (§4º, art. 1º, Lei nº 9.215/2017). Isso quer dizer que um mesmo imóvel não pode receber o mesmo benefício mais de uma vez, gerando uma brecha legislativa, já que existe um cenário onde um especulador imobiliário com distintas proprietárias no CAS pode pleitear benefícios aos seus outros imóveis e ser beneficiado consecutivas vezes, enquanto moradores tradicionais podem não ter a mesma benefício por consequências relacionadas a forma que se deve intervir em um imóvel em conjunto urbano tombado e a falta de recurso financeiro para sua execução.

No que tange às competências, a adesão, a concessão dos benefícios, o acompanhamento e a cassação aos benefícios pelo Programa Revitalizar são estratégias delegadas para três órgãos munici-

pais: Secretaria Municipal da Fazenda (SEFAZ), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) e Secretaria Municipal de Cultura e Turismo (SECULT). Entretanto, apesar de haver uma série de competências estabelecidas no Decreto nº 28.775/2017, a estratégia conjunta, na prática, não funciona, seja por não comunicar coerentemente ao público-alvo (arts. 2º, 4º, 6º, 8º e 11, Lei nº 9.215/2017), seja por não haver divulgação do Programa pela SECULT ou por não ter transparência na divulgação dos resultados alcançados (art. 13, Decreto nº 28.775/2017), seja por consequência dos limites técnicos na análise dos pedidos de adesão pela SEDUR (art. 4º, Decreto nº 28.775/2017).

Vale apontar que, apesar de haver 5 incentivos fiscais, o benefício mais pleiteado e o considerado mais atrativo para o público é o IPTU conforme informação da Gerente de Gestão de Projetos Urbanos da SEDUR (L. Silva, comunicação pessoal, 17 de setembro de 2021). Essa importância específica é resultante de alguns fatores da lógica de produção de cidades hegemônicas:

1. A propriedade da terra é o elemento de maior disputa no espaço urbano e ter redução fiscal sobre ele é altamente benéfico ao seu responsável legal.
2. A renúncia tributária concedida permite que descumpridores da função social da propriedade possam passar ilesos de sanções que garantam a sua efetivação.

Plano Diretor ou um programa de incentivo fiscal? Aplicação dos instrumentos urbanísticos como efetivação da função social da propriedade através do Programa Revitalizar

O Plano Diretor vigente da cidade de Salvador é regulamentado pela Lei nº 9.069/2016 e uma das suas competências é determinar quais são os instrumentos que podem ser aplicados em cada território da cidade. O PD de Salvador determinou que todas as macroáreas pertencentes à Macrozona de Ocupação Urbana (Figura 7) podem sofrer sanções para se fazer cumprir a função social da propriedade, como prevê §4º, art. 181 da CF/88 e o inciso I, art. 42 da Lei nº 10.257/2001.

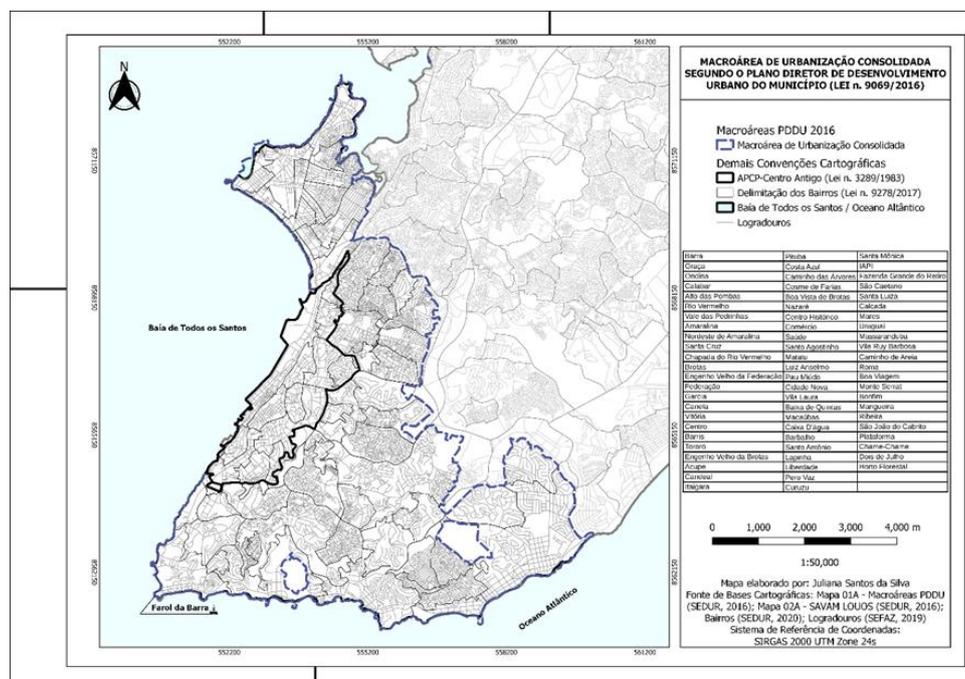


Figura 7 – Macroárea de Urbanização Consolidada conforme PD de Salvador. Fonte: Autoras (2022).

O Centro Antigo de Salvador está situado na Macroárea de Urbanização Consolidada, que integra a Macrozona supracitada. O art. 140 faculta a aplicação de 11 de 20 instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade no CAS: Operação Urbana Consorciada (OUC), Regularização Fundiária, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), Outorga Onerosa de Alteração de Uso, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), Transferência do Direito de Construir (TRANSCON), Direito de Preempção, Concessão Urbanística, Desapropriação e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV-RIV) (Salvador, 2016a).

Nesse sentido, é possível dizer que houve uma tentativa do município em enquadrar os instrumentos jurídicos coerentes com a realidade territorial de cada macroárea? Pinho (2019) desmistifica esse entendimento! Ela afirma que o PD estabelece os instrumentos a serem aplicados em todo o território da cidade quase em sua totalidade, que se divide em macroáreas, sendo que as localidades não são homogêneas, logo, não se pode dizer que houve uma regulamentação dos instrumentos, eles apenas foram institucionalizados para uso indiscriminado.

Em paralelo, a LOUOS de Salvador, a Lei nº 9.148/2016, funciona como uma lei complementar de modo a cobrir a lacuna da desobrigação do PD em instituir zonas e parâmetros urbanísticos (Salvador, 2016b). Além disso, o Plano Salvador 500 citado na Seção 4, trouxe o objetivo de “regulamentar e aplicar os instrumentos do PDDU incidentes sobre a propriedade imobiliária urbana de modo a viabilizar o pleno exercício da função social da propriedade nos diferentes territórios da cidade” (pp. 80-81) em sua agenda (Salvador, 2016). Isso significa que a ociosidade imobiliária não deve ocorrer na cidade e que os instrumentos urbanos devem estar orientados para servir de caráter punitivo ou estimular a utilização do bem imóvel que está em descumprimento.

O Programa Revitalizar estruturou-se, exclusivamente, por meio da renúncia fiscal sem o arcabouço fiscalizatório necessário para que haja a efetividade da função social da propriedade, como seria com a aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos, o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública. Pela Lei do Revitalizar, esta tríade normativa constitui-se como o único conjunto de instrumentos urbanísticos passíveis de serem aplicados no Centro Antigo de Salvador (Salvador, 2017).

Esses instrumentos buscam a regulamentação do imóvel através do aproveitamento adequado, seja pela edificação ou utilização compulsórios (art. 14, Lei nº 9.215/2017). Por funcionar de maneira recíproca, o imóvel que descumprir com tal aproveitamento encontra-se passível de aplicação obrigatória do instrumento IPTU Progressivo no Tempo até que a responsabilidade de expropriar o proprietário seja do município e caiba a ele o cumprimento da função social da unidade imobiliária. Vale apontar que a desapropriação é uma competência exclusiva do Senado Federal conforme inciso XI do art. 52 da CF/88, em caso de não autorização pela emissão do título, resta a continuidade da cobrança da primeira sanção como medida extrafiscal (Brasil, 2001; Salvador, 2016a).

O PD de Salvador ratifica o tratamento incipiente dos instrumentos porque não os tornaram aplicáveis ao território, dada a ausência de estudos sobre o prognóstico do ordenamento territorial sotopolitano, bem como não possuir uma legislação específica que aborde todos os elementos exigidos no art. 288. A Lei nº 9.215/2017, entre seus arts. 13 e 19, define as formas de notificação ao proprietário do imóvel, as providências e o prazo máximo de execução do aproveitamento e as alíquotas e prazos para as sanções em caso de descumprimento, mas não definiu qual órgão da Prefeitura de Salvador seria responsável pela notificação e pela manutenção do cadastro imobiliário que permitiria o monitoramento e aplicação do PEUC e seus sucedâneos (Salvador, 2016a; Salvador, 2017a).

Além da sua incipiência, a tríade é contraditória no que tange à sua aplicabilidade na área da APCP do Centro Antigo, porque ela é integrante do Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM). Nesta condição de zoneamento, o §4º, inciso I, art. 286 do PD de Salvador desobriga a aplicação do instrumento, permitindo apenas a edificação e utilização compulsória nas ZEIS que pertencem a Macroárea de Urbanização Consolidada (inciso II, art. 287) – onde está inserida a poligonal do Revitalizar. Com tal brecha legislativa, existe a possibilidade dos imóveis do CAS continuarem sendo utilizados para fins especulativos pelo empresariado urbano, cujo Poder Público acaba atuando de forma colaborativa, seja porque não dispõe de regras específicas nos jogos de interesses, seja porque não possui legislação específica para a regulamentação do instrumento (Denaldi *et al.*, 2017).

Em termos da extrafiscalidade tributária, justifica-se o porquê da adesão ao Revitalizar não ter alcançado o devido aproveitamento dos imóveis localizados no Centro Antigo. Isso mostra que os instrumentos de sanção existem na legislação, mas não são utilizados pela gestão pública para desacelerar os processos de refuncionalização, principalmente, por falta de fiscalização da lei. Há um descaso intencional como uma forma estratégica para atrair investimentos privados e estabelecer múltiplos usos ao espaço supostamente deteriorado? A resposta limita-se a apontar que brechas legislativas podem favorecer a poucos, quando existem infinitos parâmetros urbanísticos que são conjuntamente utilizados para que se possa intervir em toda a cidade sem o controle devido.

Neste entendimento, pode-se afirmar que os instrumentos do Estatuto da Cidade, incorporados pelo PD de Salvador, poderiam ter sido instituídos na perspectiva de criar um círculo virtuoso, como, por exemplo, estimular o monitoramento de áreas ociosas para promoção de moradia popular pautada em regularização fundiária, podendo garantir à moradia digna aos moradores da 7ª etapa do Programa de Recuperação de 1991, os antigos moradores da Chácara Santo Antônio ou ainda os movimentos de luta por moradia que resistem no CAS, como a Ocupação Carlos Mariguella, a Ocupação Guerreira Zeferina e as ocupações do Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB).

Entretanto, observa-se que nem o PEUC e seus sucedâneos foram capazes de atuar positivamente nas ações de preservação do CAS, visto que nunca foram efetivamente regulamentados e aplicados. Restando o descaso quanto à falta de notificação que ordene a compulsoriedade aos imóveis descumpridores da sua função: Tanto a cobrança do IPTU Progressivo no tempo encontra-se ausente de mecanismos de reversão que resultem em ações benéficas os moradores tradicionais, quanto a desapropriação por parte da municipalidade só tem ocorrido para fins de desafetação.

Enquanto um programa de incentivo fiscal, o Programa Revitalizar tem sido consolidado a partir de intervenções urbanas inerentes à refuncionalização, resultando no desenvolvimento de projetos exclusivamente privados no Centro Antigo. Os principais investimentos são oriundos do ramo hoteleiro e imobiliário, como já ocorreu com a instalação dos hotéis de luxo na Rua Chile, o que remete a uma continuidade de ação pela injeção de investimentos e dotação de infraestruturas urbanas por parte do Estado. Entretanto, os grupos sociais excluídos, como comerciantes locais e moradores tradicionais, não são inseridos no processo de acumulação de capital e a população expulsa desde a década de 1990 e não foi resgatada através de mecanismos desta política extrafiscal. Assim, o papel do Estado resume-se a ser meramente um regulador, que, por meio dos impostos de circulação de mercadoria, traz rentabilidade aos cofres públicos, não para a população soteropolitana amplamente divulgada pelo turismo através dos simbolismos criados pela indústria cultural (“Melhor Carnaval do Mundo”, baianas de acarajé, músicas do Olodum, praia e outros).

A produção do espaço citadino de Salvador vs. benesses fiscais do Revitalizar

Segundo o Conjunto de Dados Geoespaciais Vetoriais (CDGV), integrante da Cartografia de Referência de Salvador, a área de abrangência do Programa Revitalizar possui cerca de 16.082 unidades domiciliares que podem ser contempladas. Em análise, a Planilha de Controle disponibilizada pela SEDUR¹ cataloga 59 processos administrativos abertos entre maio de 2017 e maio de 2021, no qual 17 foram indeferidos e 42 foram deferidos.

Os imóveis indeferidos são, em sua maioria, imóveis localizados na APCP Centro Antigo (12). No entanto, foram indeferidos por razões não evidenciadas. Como hipótese, supõe-se que, quando a vistoria foi realizada, os referidos imóveis apresentaram irregularidades às exigências do que a Secretaria entende por edificação, restauração, recuperação ou reforma do imóvel a partir dos conceitos estabelecidos pelo art. 2º do Decreto nº 28.775/2017. Já os demais (5) são imóveis situados fora da poligonal de abrangência do Programa Revitalizar, estando localizados nos bairros Pernambués (2), Caminho das Árvores (2) e Boca do Rio (1).

No que diz respeito aos imóveis deferidos (Figura 8), o quantitativo de 42 não é uma realidade, pois houve duplicatas de processos, restando 30 imóveis efetivamente beneficiados, como também somente 7 dos 15 bairros da APCP Centro Antigo, demonstrados na Figura 5, tiveram imóveis deferidos – Centro Histórico (8), Comércio (6), Dois de Julho (1), Nazaré (1), Santo Antônio (11), Saúde (1), restando 1 imóvel sem reconhecimento *in situ* no Centro Histórico e 1 sem identificação de bairro.

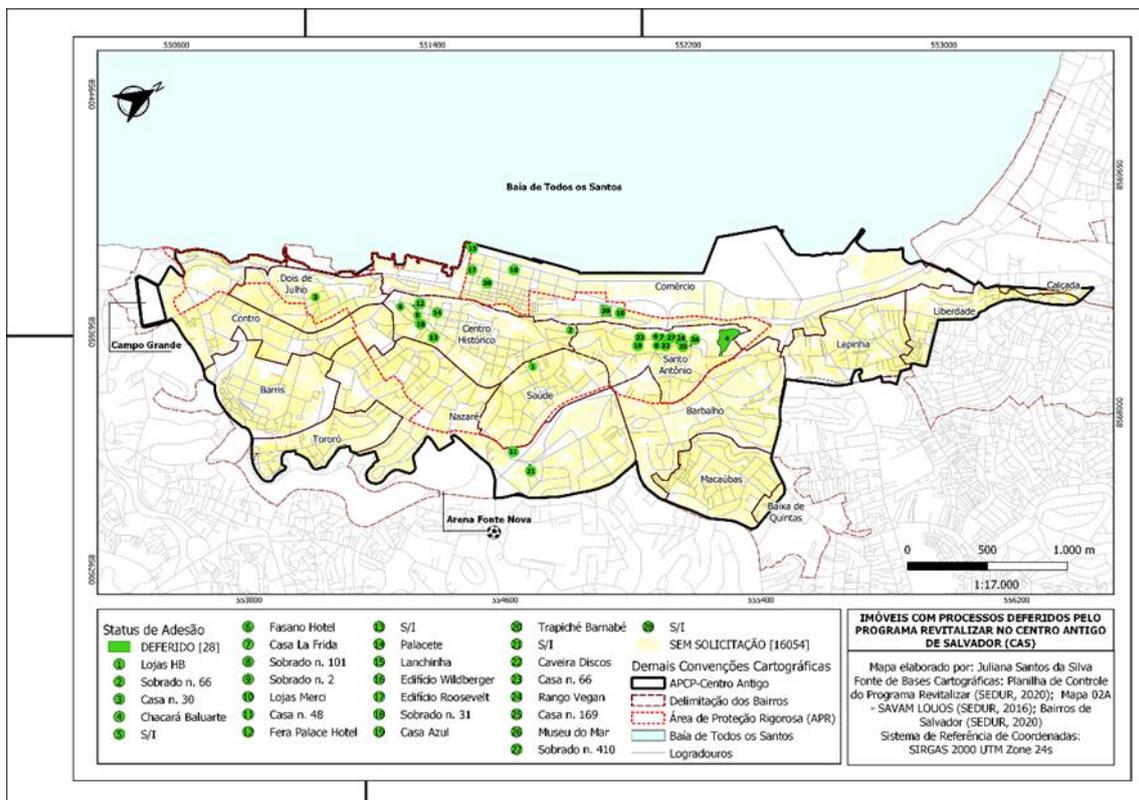


Figura 8 – Imóveis Deferidos pelo Programa Revitalizar. Fonte: Autoras (2022).

¹ Foi solicitada através do expediente nº 154/2021 no Portal de Serviços da SEDUR.

Segundo a SEFAZ², existem 466 imóveis nas condições consideradas pela Secretaria para aplicação do benefício na APCP do Centro Antigo. Entretanto, ao considerar, exclusivamente, o benefício fiscal de IPTU, o acompanhamento e deliberação do órgão quanto à redução difere-se dos dados fornecidos pela SEDUR, pois apenas 4 de 30 imóveis tiveram dedução no tributo – Fasano Hotel (Figura 9) e a Associação Comercial da Bahia desde 2018, Fera Palace Hotel desde 2019 e Museu do Mar desde 2021.

Logo, entende-se que não há um consenso quanto à renúncia entre os órgãos de deferimento do benefício e de aplicação dele. Então, como a renúncia fiscal foi feita? Por arbitragem, intencionalidade ou respeitando todas as predisposições da lei de responsabilidade fiscal? Esse é um questionamento que não há como ser respondido sem acesso aos dados técnicos, mas é necessário expor que não há como um programa com renúncia fiscal, que é uma receita pública paga por todos os contribuintes regulares e que pode ser investido em quaisquer intervenções urbanas da cidade salvo exceções, continue existindo sem que seja transparente com toda a população.

Em síntese, o Revitalizar exerce apenas 0,18% de influência quando comparado o número de imóveis beneficiados com o número de imóveis existentes no CAS e 6% se considerado o quantitativo da SEFAZ; 46,66% dos bairros contemplados exercem influência no Programa; 19 dos 30 imóveis que pleitearam os benefícios do Revitalizar são de categoria de uso não residencial, conquanto 9 imóveis são de uso residencial, sendo 2 sem identificação.

Em contrapartida, houve cerca de R\$ 622.000,00 reais em renúncia fiscal designada para apenas quatro imóveis, todos do setor turístico e do entretenimento. Vale ressaltar que uma renúncia fiscal não deve ser utilizada como mecanismo de favorecimento de classes, cujo monitoramento e denúncia tornam-se instrumentos indispensáveis para pensar os novos rumos para as cidades, que já se encontram saturadas social, econômica e espacialmente de ações não isonômicas entre os cidadãos.

Nesse sentido, pode-se afirmar que existem falsos esquemas de preservação do patrimônio para beneficiar uma seletividade, visto que a gestão do benefício fiscal é focalizada na concessão de benefício para poucos e na remissão das dívidas tributárias, o que não deveria ocorrer sem contrapartida social, pois o curso normal da atividade orçamentária seria reverter o tributo gerado para promoção de políticas públicas que busquem o alcance dos direitos sociais da coletividade.

Esse conjunto de informações demonstra que a baixa adesão do Revitalizar é estratégica, baseada em um desenvolvimento mercadológico que vem atingindo uma escala impensável na política de desenvolvimento urbano das cidades. Diante do exposto, observa-se que os imóveis deferidos pelo Programa Revitalizar têm 4 perfis de uso demarcados e que assumem graus de importância na dinâmica do Centro Antigo de Salvador:

1. Imóveis não residenciais que atendem aos grupos econômicos que investem na promoção do turismo e do entretenimento – empresários e redes hoteleiras – e que conseguem ter acesso facilitado aos programas voltados à concessão de incentivos fiscais no âmbito municipal (Figura 9).

² Os protocolos das solicitações – planilha de controle dos imóveis beneficiados pelo Revitalizar e quesitos complementares – foram os de nº 2022069698788 e 2022069742376 no Fala Salvador.



Figura 9 – Fasano Hotel, Centro Histórico. Fonte: Autoria própria (2022).

2. Imóveis residenciais ou não residenciais que se encontram em ociosidade e não são fiscalizados nem acompanhados pelos órgãos competentes, resultando em benefícios concedidos a bens imóveis que não se dispõe a realizar quaisquer tipos de intervenções dentro dos prazos descritos na Tabela 1, além de não instituir a compulsoriedade de edificação e utilização por meio dos instrumentos urbanísticos por ausência de regulamentação (Figura 10).



Figura 10 – Sobrado 101, Santo Antônio. Fonte: Autoria própria (2022).

3. Imóveis residenciais que não representam quantitativamente a totalidade dos imóveis beneficiados pelo Revitalizar e demonstram que a contemplação de imóveis desta categoria de uso não é o foco do Programa, pois não traz rentabilidade econômica, funcio-

nando apenas como um tipo de intervenção que beneficia a unidade imobiliária e prejudica a receita da máquina pública já que a redução tributária tem durabilidade de dez anos (Figura 11).



Figura 11 – Casa 66, Santo Antônio. Fonte: Autoria própria (2022).

4. Imóveis que estão em processo de restauração e/ou reforma no CAS, que ou serão incorporados a manutenção da lógica da mercantilização colocada pelos grupos econômicos, ou ainda não há definição sobre a identificação do empreendimento, apenas qual é o grupo de atividade (Figura 12).



Figura 12 – Sobrado 66, Centro Histórico. Fonte: Autoria própria (2022).

Considerações finais

O Programa Revitalizar, mesmo sem atingir números significativos na concessão de incentivos fiscais no Centro Antigo de Salvador, possibilitou que determinados grupos do mercado imobiliário interviessem no bem imóvel para fins de reforma, restauração, recuperação ou edificação mediante deferimento dos processos administrativos. Neste contexto, observou-se que as transformações dos centros antigos foram fomentadas ora pelo processo de racionalidade econômica que surge da urbanização das cidades que influenciou na mudança dos sujeitos de maior poder aquisitivo para outras centralidades, ora pelas novas expressões de segregação socioespacial que expulsam os guardiões do patrimônio por consequência da intencionalidade de utilizar o centro como o lócus de preservação do patrimônio urbano e injetar uma paisagem urbana condicionada a atividades que concedam valor econômico no ideário popular, a exemplo da promoção do turismo ou atividades correlatas.

Nas ações de preservação do patrimônio urbano, analisou-se que as cartas patrimoniais que visavam dar recomendações para este fim foram brechas normativas que permitiram o desenvolvimento massivo da vertente turística no conjunto urbano de interesse cultural. Sendo que as cartas não foram ações isoladas, as legislações em distintos níveis de governo, como os Planos Diretores, e a gestão dos órgãos públicos, mediante a construção de Planejamentos Estratégicos, apoiadas nos modelos de planejamento urbano no bojo da refuncionalização, também impactaram na consolidação do binômio turismo-patrimônio. Isso ocorreu, pois o planejamento urbano colocou a atividade turística e o consequente dinamismo como uma alternativa aos abandonos dos centros. Porém a cidade como mercadoria resultante da conjunção destes processos tornou-se um modelo neoliberal sem precedentes e que beneficia uma seletividade.

Afirmar que o propósito de uma lei que interfere diretamente em um território foi atingido enquanto potencial redutor de desigualdades nas ações de preservação do patrimônio cultural urbano é uma tarefa complexa para a modalidade deste trabalho e, ainda que haja uma possível resposta, é uma constatação que deixa lacunas, já que as ações de refuncionalização têm um caráter inesgotável na produção do espaço urbano. A adesão do “fazer urbanismo” na escala municipal permitiu que a tributação ganhasse novas perspectivas, como o angariamento de receitas próprias. Nesse contexto, os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade surgiram como reguladores da gestão e do planejamento de cidades.

Na análise do funcionamento dos instrumentos urbanísticos no âmbito do Revitalizar, entendeu-se que não são os instrumentos que impossibilitam a aplicabilidade, mas a ausência de leis específicas que regulamentem a sua aplicação, ou seja, são instrumentos que podem ser autoaplicáveis, mas que não existem regulamentações para tal dada a construção da normativa que condiciona sua aplicação a leis específicas. Em suma, o Programa Revitalizar instituiu apenas o PEUC e seus sucedâneos como um instrumento sancionatório ao descumprimento da função social, ao mesmo tempo que o PDDU de Salvador faculta o uso do instrumento para as áreas integrantes de SAVAM, que é o caso da APCP do Centro Antigo, resultando em brechas legislativas para não aplicabilidade e continuidade da especulação imobiliária.

Além disso, existe a seletividade de uso das normativas, como, por exemplo, a concessão urbanística, que tem sido continuamente utilizada para intervenções urbanísticas que favorecem o falso discurso desenvolvimentista revertidos em promessas melhorias ao território do Centro Antigo ou projetos de infraestrutura macro que impactam o desenvolvimento sustentável, mas que, a longo prazo, trazem benefícios, quando são, em sua natureza embrionária, voltados ao lucro. Torna-se necessário

também destacar que a cidade de Salvador, apesar de assumir importância em seu conjunto urbano tombado, não possui normativas na escala local que regulamentem as intervenções no seu território considerando a natureza limitante do tombamento, o que poderia impor limites urbanísticos nas intervenções realizadas no CAS, ou ainda, funcionar como uma política de permanência e/ou fomento das edificações ociosas.

Finaliza-se com a afirmativa de que o Programa Revitalizar não se constituiu como uma política pública capaz de reduzir as desigualdades mediante ações de preservação do patrimônio urbano na cidade de Salvador. Apesar de promover ações de recuperação, ela pode ser entendida como a atividade-meio para o alcance do principal objetivo, que é a geração de lucro para a produção imobiliária, bem como os incentivos fiscais não atenderam às camadas populares dessa sociedade urbana, sendo necessário haver maioria parlamentar com pensamentos insurgentes, inserida nos espaços de votação da Câmara Municipal, para que se possa romper com a trajetória de acumulação de riquezas que vem fortalecendo as classes capitalistas nacionais e estrangeiras através da tributação.

Declaração de disponibilidade de dados

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste artigo está disponível no SciELO DATA e pode ser acessado em <https://doi.org/10.48331/scielodata.L71LVZ>.

Referências

Braga, P. M., & Santos Júnior, W. R. (2009). O Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador e as lições das Cartas Patrimônios. *Arquitextos*, 107(04). Recuperado de <https://vitruvius.com.br/index.php/revistas/read/arquitextos/09.107/59>.

Brasil. (1988, 5 de outubro). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Diário Oficial da União.

Brasil. (2001, 10 de julho). *Lei nº 10.257/2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República.

Brasil. (2000, 4 de maio). *Lei Complementar nº 101/200*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República.

Brasil. Iphan. (2010, 20 de julho). *Portaria nº 312/2010*. 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. Recuperado de http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_n_312_de_20_de_outubro_de_2010.pdf.

Câmara Municipal de Salvador. (2016). Mensagem nº 20/2016. Recuperado de <http://177.21.11.131/LEG/Upload/e-legislativo/PLE-3022016226575.pdf>.

Denaldi, R., Brajato, D., Souza, C. V. C. & Frota, H. B. (2017). A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 09(02). Recuperado de <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.002.AO02>.

Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro - IHGB. (1611). *Planta da Cidade do Salvador, com indicação dos muros e circunvalação primitivos da fundação de Thomé de Sousa, em 1549*. Recuperado em 30 de novembro de 2022, de <http://www.cidade-salvador.com/seculo16/salvador-1549.htm>.

Lopes, R. (1998). *A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*. Mauad.

Magalhães Neto, A. C. (2017). *Bom dia! Olha aí algumas ações que o #Salvador360 está trazendo para o Centro Antigo*. Twitter publicado pelo ex-prefeito de Salvador, ACM Neto, sobre as 10 ações que vão transformar o Centro Histórico. Recuperado em 30 de novembro de 2022, de https://twitter.com/acmneto_/status/902167138781319170.

Mourad, L. N. (2011). *O processo de gentrificação do Centro Histórico de Salvador de 2000 a 2010*. 2011 (Tese de Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador. Recuperado em 30 de novembro de 2022, de <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/30971>.

Paes-Luchiari, M. T. D. (2006). Centros históricos- Mercantilização e territorialidades do patrimônio cultural urbano. *GEOgraphia*, 7(14). Recuperado em 30 de novembro de 2022, de <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2005.v7i14.a13490>.

Pinho, H. G. (2019). PDDU de Salvador e a apropriação empresarial da cidade. In Pinho, H. G., Serra, O. & Nunes, D. (Ed.). *Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades* (pp. 155-198). Salvador: EDUFBA.

Reis, L. (1998). *A história na vitrine: novas estratégias e convenções no ritual de preservação*. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

Reis, L. (2004). Centro Históricos: patrimônio de quem? In *Anais do II Encontro Estadual de História da ANPUH/BA* (pp. 1-28). Feira de Santana: ANPUH.

Salvador (1983, 21 de setembro). *Lei nº 3.289/1983*. Altera e dá nova redação a dispositivos da Lei nº 2.403, de 23 de agosto de 1972, e dá outras providências. Salvador: Gabinete do Prefeito da Cidade do Salvador. Recuperado em 30 de novembro de 2022, de <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/1983/328/3289/lei-ordinaria-n-3289-1983-altera-e-da-nova-redacao-a-dispositivos-da-lei-n-2403-de-23-de-agosto-de-1972-e-da-outras-providencias>.

Salvador (2016a, 30 de junho). *Lei nº 9.069/2016*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Salvador: Gabinete do Prefeito Municipal do Salvador. Recuperado em 30 de novembro de 2022, de https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf.

Salvador (2016b, 08 de setembro). *Lei nº 9.148/2016*. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. Salvador: Gabinete do Prefeito Municipal do Salvador. Recuperado em 30 de novembro de 2022, de https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2016/09/novalouossancionada.pdf.

Salvador (2017a, 19 de maio). *Lei nº 9.215/2017*. Institui o Programa de Incentivo à Restauração e Recuperação de Imóveis do Centro Antigo de Salvador - PROGRAMA REVITALIZAR, e dá outras providências. Salvador: Gabinete do Prefeito da Cidade de Salvador. Recuperado em 30 de novembro de 2022, de <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2017/921/9215/lei-ordinaria-n-9215-2017-institui-o-programa-de-incentivo-a-restauracao-e-recuperacao-de-imoveis-do-centro-antigo-de-salvador-programa-revitalizar-e-da-outras-providencias>.

Salvador (2017b, 22 de agosto). *Decreto nº 28.775/2017*. Regulamenta a Lei nº 9.215, de 19 de maio de 2017, que instituiu o Programa de Incentivo à Restauração e Recuperação de Imóveis do Centro Antigo de Salvador – PROGRAMA REVITALIZAR, e dá outras providências. Salvador: Gabinete do Prefeito Municipal do Salvador. Recuperado em 30 de novembro de 2022, de <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2017/2877/28775/decreto-n-28775-2017-regulamenta-a-lei-n-9215-de-19-de-maio-de-2017-que-instituiu-o-programa-de-incentivo-a-restauracao-e-recuperacao-de-imoveis-do-centro-antigo-de-salvador-programa-revitalizar-e-da-outras-providencias>.

Salvador. Casa Civil. (2013). *Planejamento Estratégico 2013-2016 - Construindo um novo futuro*. Recuperado em 30 de novembro de 2022, de <https://docero.com.br/doc/55evx5x>.

Salvador. Casa Civil. (2017). *Planejamento Estratégico 2017-2020 - Uma nova cidade para um novo tempo*. Recuperado em 30 de novembro de 2022, de <http://www.saude.salvador.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/Livro-PEG-2017-2020.pdf>.

Sant'Anna, M. (2017a). *A cidade-atração: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil dos anos 1990 (1a ed., v. Único)*. Salvador: EDUFBA.

Sant'Anna, M. (2017b). A cidade-patrimônio no Brasil: lições do passado e desafios contemporâneos. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, 35, pp. 139-155. Recuperado em 30 de novembro de 2022, de http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/revpat_35.pdf.

Santos, I. L., & Reis, L. (2021). Trezentos e Sessenta Graus: A volta ao velho binômio turismo e patrimônio no novo Centro Antigo de Salvador. In *Anais da XXV Jornada de Iniciação Científica da UNEB: educação e ciência pela vida* (p. 684), Salvador: EDUNEB. Recuperado em 30 de novembro de 2022, de <https://drive.google.com/file/d/1SzbI2QagduQp96z624vEIPzE-MR5EZs5/view>.

Serviço Geográfico e Histórico do Exército - SGHE. (1940). *T108/ 2/IX: Salvador*. Fotografia pertencente ao Acervo do EPUCS, Coleção Fotos Aéreas, Recuperado em 30 de novembro de 2022, de <http://www.arquivohistorico.salvador.ba.gov.br/epucs.html>.

Sotratti, M. A. (2015). Revitalização. In Rezende, M. B., Griego, B., Teixeira, L. & Thompson, A. (Eds.), *Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural*. Copedoc/DAF. Recuperado em 30 de novembro de 2022, de <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/58/revitalizacao>.

Uriarte, U. M. (2003). Intervenções recentes em centros históricos: as políticas de "recuperação" dos centros históricos de Salvador, Lima e Quito. *Cadernos CEAS*, 208, 73-92.

Uriarte, U. M. (2019). Habitar casarões ocupados no Centro Histórico de Salvador, Bahia, Brasil: velhos cortiços e novas experiências e direitos. *Caderno CRH*, 32(86), 383-398. doi: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i86.24654>.

Editor responsável:

Recebido: 12 Dez. 2022

Aprovado: 12 jun. 2023