

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende explorar um horizonte de análise sobre a problemática da relação entre democracia e o Direito à Cidade, em sua relação direta com as consequências sociais e políticas que decorrem da segregação socioespacial das cidades brasileiras, tendo, como parâmetro empírico para ancoragem das reflexões propostas, a cidade de Salvador.

Adota-se como base conceitual da democracia o sentido que ecoa na tradição de teorias democráticas contemporâneas, conforme Jacques Ranciere (2014) em “O Ódio a Democracia”, que defendem um nexos histórico entre o paradigma democrático e os deveres emancipatórios de direitos fundamentais em suas múltiplas dimensões, onde se destacam os direitos individuais, os sociais e os transindividuais.

Este paradigma conceitual, no âmbito da realidade brasileira, é constantemente desafiado, atacado ou mesmo sabotado, por um jogo de poderes, que, de forma complexa, enfraquece a consistência normativa institucional dos signos democráticos - como participação política na tomada de decisões estatais, a proteção constitucional das liberdades particulares e a garantia de políticas públicas orientadas pela inclusão social -, esvazia o poder de controle jurisdicional do judiciário e de mediação política do Legislativo na defesa dos valores democráticos, ao tempo que fomenta práticas sociais que enfraquecem os laços de alteridade social necessários à reprodução de uma sociedade democrática.

No âmbito dos grandes centros urbanos brasileiros, o ideal democrático projetado sob a forma das promessas emancipatórias de universalização do acesso à cidadania social e política que os direitos fundamentais simbolizam – e que também se reproduzem sob a veste urbanística no Estatuto da Cidade – torna-se um desenho idílico, artificialmente produzido no discurso das leis para grande parte da população que vive nas periferias, subúrbios e favelas, sobretudo.

Neste cenário, o Direito à Cidade, esta outra face do Direito Urbanístico pós Constituição de 88, seja enquanto direito à produção do espaço urbano, seja como um direito às políticas públicas urbanísticas que distribuam uma cidadania social de modo a reduzir substancialmente as assimetrias sociais das cidades, parece encontrar no quadro complexo de uma realidade urbana socioespacial excludente, cujas raízes remontam ao processo de urbanização conduzido sob a trama de uma aliança entre a hegemonia econômica do que se

convencionou chamar de capital imobiliário<sup>1</sup> e a forma de um planejamento urbano cúmplice de suas pretensões, seu grande algoz.

Esta realidade da cidade, em seu traçado socioespacial, se cristaliza em uma paisagem urbana marcada por monumental desigualdade social engendrada pelo capitalismo periférico das urbes contemporâneas, longe de ser o horizonte contra fático a ser transformado pela efetividade de um direito urbanístico fundado em valores emancipatórios e em vetores socialmente democratizantes. Assim, tende a ser o fator que contribui para que as nobres intenções (que subjazem às “funções sociais da cidade”) funcionem como uma espécie de legislação simbólica<sup>2</sup>, que mascara as formas de dominação social, política e econômica. Desta forma, evitam aquilo que o filósofo francês Ranciere (2014) chama de catástrofe democrática, quando a democracia foge ao controle da aliança entre as oligarquias econômicas e políticas e passa a ameaçar a ordem dos privilégios e hierarquias sociais que caracterizam as sociedades democráticas de nosso tempo.

Este quadro de reflexões iniciais suscita questionamentos que confluem à questão de se saber em que medida a distribuição espacial socialmente excludente e segregada das cidades brasileiras torna-se um fator relevante para inefetividade seletiva dos efeitos democratizantes e inclusivos do Direito à Cidade. Neste sentido, o presente trabalho busca investigar o modo ou as formas através das quais o contexto socioespacial dos grandes centros urbanos brasileiros fomenta a reprodução de um Direito à Cidade excludente e elitista quanto à realidade que ele se propõe transformar, tomando-se como fio condutor da pesquisa proposta a abordagem urbanística que explora formação histórica da cidade de Salvador e suas reminiscências sociológicas no tempo presente.

Metodologicamente, a partir do paradigma epistêmico jurídico-sociológico de produção do saber científico, no qual o fenômeno jurídico é abordado no âmbito da trama as relações econômicas e políticas que conformam sua manifestação nas sociedades complexas, plurais e funcionalmente diferenciadas da contemporaneidade. Desenvolveu-se uma investigação exploratória a partir da formulação de uma hipótese de explicação do problema proposto, valendo, para tanto e, fundamentalmente, da pesquisa bibliográfica abalizada sobre o tema.

---

<sup>1</sup> “um novo poder e protagonismo sobre o desenvolvimento das cidades acentuado pela sua capacidade de intervenção no espaço urbano e pelo grau de liberdade do qual passou a desfrutar a partir das orientações do ‘empreendedorismo urbano’” (CARVALHO; CORSO-PEREIRA, 2013, p. 15)

<sup>2</sup> NEVES explica que a legislação simbólica “... aponta para o predomínio, ou mesmo hipertrofia, no que se refere ao sistema jurídico, da função simbólica da atividade legiferante e do seu produto, a lei, sobretudo em detrimento da função jurídico- instrumental” (NEVES, 2013, p.49).

Os resultados indicaram que o contexto urbano socioespacial segregado, caracterizado por uma expressiva assimetria social, se torna uma espécie de contenda aos efeitos concretos das pretensões democrático-emancipatórias do Direito à Cidade. Verificou-se que a desigualdade social ali exposta desigualava as condições de poder nas disputas políticas pela construção o planejamento e gestão das cidades ao tempo que revela o que Santos (2007) denomina de facismo social, um regime social de relações de poder extremamente desiguais que concedem à parte mais forte o poder de veto sobre a vida e o modo de vida da parte mais fraca. Neste cenário a cidadania social democrática torna-se um desencanto em forma de promessa para um espectro da cidade e uma instância de legitimação das hierarquias e preservação de privilégios para os outros espectros espaciais da mesma cidade.

De outro lado, este mesmo contexto social e espacial urbano serve à instrumentalização de formas de atuação do estado que fomenta uma espécie de uma democracia de exceção das periferias, em que direitos e garantias fundamentais são relativizados em nome do combate à violência urbana, ao tempo que produz efeitos simbólicos subjetivos estigmatizantes de violência e criminalidade sobre a população de baixa renda, impactando no acesso à funções sociais importantes como a função social do trabalho.<sup>3</sup>

## **2 REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DO BRASIL E A FORMAÇÃO DO DIREITO À CIDADE**

Esse capítulo irá tratar sobre o processo de urbanização no Brasil, como o fator histórico influenciou a formação das cidades marcadas pela desigualdade social e espacial e posteriormente se fez um urbanismo voltado para as elites. Também abordará a Constituição de 88 e a normatização do Direito Urbanístico, e como o Estatuto da Cidade foi pensado para diminuir a desigualdade espacial.

A urbanização do Brasil, marcada pela herança do colonialismo, formou cidades desiguais e segmentadas e teve no processo de industrialização de meados de 1940 um fator impulsionador de formação de cidades marcadas variadas formas de exclusão social<sup>4</sup>. A

---

<sup>3</sup> Segundo Carvalho e Corso Pereira (2013), para trabalhadores de menor escolaridade e renda, as informações e o acesso às oportunidades de trabalho dependem, principalmente, de contatos e indicações pessoais, a homogeneidade da vizinhança e a estreiteza das redes sociais também representam um fator adverso à incorporação produtiva dos que residem em áreas segregadas.

<sup>4</sup> As cidades brasileiras, como palco de desigualdades sociais e conflitos, foram interpretadas com base no conceito de espoliação urbana pelo sociólogo Lucio Kowarick (1979), traduzindo os supostos da desigualdade em uma sociedade cujo desenvolvimento era acompanhado de formas variadas de "exclusão social". Para ele a espoliação urbana indicava a existência de privações ou carências que pareciam dispersas ou casuais: traduzia a

industrialização ocorreu sobre uma estruturação fundiária concentrada, na qual a mercantilização da terra produziu desigualdades socioespaciais, cujas origens remontam ao processo mais determinante da história brasileira foi, sem sombra de dúvida, a escravidão<sup>5</sup>. As marcas dessa época se acentuaram e reproduziram na formas de processos variados de exclusão e segregação social que se refletem na distribuição arquitetônica do espaço urbano das cidades brasileiras

O urbanista baiano Heliódório Sampaio (2015) explica que a urbanização brasileira, haja vista as condições e forma que conformaram a sua ocorrência, acabou por evidenciar o contraste histórico entre a Cidade-ideal (projetada e planejada pelas lentes dos urbanistas e pelo discurso formalmente bem intencionado das leis urbanísticas) e a Cidade-real (aquela que se construiu pelas relações de poder, pelos conflitos sociais e pelas formas insurgentes de cidadania, termo batizado pelo antropólogo e arquiteto James Holston (2013), onde a cidade é construída por aqueles que a quem nada o Estado legou a precariedade social de sua própria ausência.

Este processo de urbanização foi caracterizado historicamente, em seus aspectos estruturais, por altos níveis de concentração fundiária e por formas de violência social e estatal, sempre regeneradas pela dinâmica excludente do capitalismo, que restringiram o acesso à propriedade imobiliária urbana às elites econômicas das cidades brasileiras. A urbanista e pesquisadora, Ermínia Maricato, já há algum tempo, advertiu que este processo de urbanização veio a acarretar em um certo padrão de configuração sócio espacial urbano das cidades que reflete dois modelos de cidade, de uma lado a cidade legal, que espelha a eficácia da matriz modernista e funcionalista do planejamento urbano no atendimento, por intermédio do jogo oculto da lei, aos interesses dos grandes grupos empresariais e das classes sociais mais favorecidas, que hoje se alinham em torno do que se convencionou chamar de capital imobiliário. Vale dizer, uma cidade para os incluídos socialmente e politicamente. Explica a urbanista:

“Estamos nos referindo a um processo político e econômico que, no caso do Brasil, construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo, e que teve no planejamento urbano modernista/funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica: ele contribuiu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo. O abundante

---

continuidade das formas de extorsão instituídas no âmbito do trabalho, abarcando espaços outros de moradia, transporte e demais situações necessárias à sobrevivência dos indivíduos nas grandes metrópoles.

<sup>5</sup> O Brasil foi o maior território escravagista do hemisfério ocidental. Recebeu quase cinco milhões de cativos africanos, cerca de 40% do total de doze milhões embarcados para as Américas. Como resultado, tem hoje a maior população negra do mundo, com exceção apenas da Nigéria (GOMES, 2019).

aparato regulatório da natureza urbanística (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo etc) convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada (Maricato, 1996); O aparato técnico corporativo, ou a burocracia ligada à aprovação de projetos e códigos de obras, não passa de um subproduto, nesse processo, alimentando-se da defesa de seu micro poder” (MARICATO, 1999).

Do outro lado, este mesmo processo veio a configurar a cidade ilegal, caracterizada pela desigualdade social e política, pela omissão estatal na prestação dos serviços públicos ou pela ação do mesmo Estado que, na forma do combate à violência, faz da gramática universalista dos direitos humanos e da democracia, conversa de bandido ou para inglês ver.

No cenário atual, onde o capital financeiro se mobiliza para encontrar uma base fática homogênea para sua reprodução, a cidade torna-se uma valiosa fonte de negócio submetida a uma lógica de planejamento e gestão urbanas que a espetacularizam<sup>6</sup> para obtenção de lucros financeiros, sobretudo, pelos agentes privados, que se tornam os mecenas contemporâneos do planejamento urbano.

O capital imobiliário em conjunto com os gestores públicos transformam o espaço urbano comum a todos num grande parque de diversão para turista ver. A cidade espetáculo para o geógrafo David Harvey (2017), se apresenta como o locus ideal para o abrigo do homem pós-moderno, alguém que é travesso, auto-ironizador e até esquizoide, e que abraça imprudentemente a linguagem do comércio e da mercadoria. Os grandes centros urbanos passam a ser continuamente espaços de locação para capitais especulativos.

Não obstante os aspectos básicos do processo de urbanização das cidades brasileiras remetam a estes padrões severos de segregação sócio espacial, muitas lutas foram travadas em favor de uma reforma urbana que modificasse o contexto destas cidades, de modo que no âmbito da Constituição de 88 se edificasse um projeto político e constitucional de cidade cujos fundamentos remetem a devires normativo de democratização do acesso à cidadania urbana, tanto ao nível social com ao nível da político-participativo.

A Constituição Federal de 1988 representou um significativo avanço institucional em matéria urbanística, uma vez que fora ali inserido, de forma inovadora, um capítulo sobre a política urbana, cujas consequências importaram na consolidação de uma nova fase do Direito Urbanístico enquanto Direto da política pública de desenvolvimento urbano na medida em que fixou seus objetivos gerais e consagrou institutos jurídicos de natureza urbanística,

---

<sup>6</sup> O termo espetacularização vem do título do livro do pensador francês Guy Debord: A Sociedade do Espetáculo, de 1967. A arquitetura da contemporaneidade se torna um elemento de espetáculo, o resultado e o projeto do modo de vida existente, justificado na sua forma e conteúdo. É a afirmação da escolha feita na produção: o consumo.

atribuindo ao Poder Público Municipal, em seu art. 182, a responsabilidade fundamental pela política de desenvolvimento urbano, vinculando-a à finalidade de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Com o advento do Estatuto da Cidade, consolida-se de forma normativa o denominado Direito à Cidade, erigido sobre os pilares democráticos das chamadas funções da cidade, que por sua vez remetem à necessidade de inclusão política da população no processo de tomada de decisão por parte do Estado e de democratização do acesso efetivo ao espaço urbano por intermédio da satisfação das diferentes necessidades da vida moderna através mediante o acesso aos direitos sociais do trabalhador, da seguridade, compreendendo os direitos à saúde, da previdência, da assistência social, da educação, do lazer, da circulação ou mobilidade, da cultura, da família, da criança, do adolescente, do idoso e do meio ambiente

Neste contexto, o que se coloca ao nível reflexões epistêmicas da tradição crítica do pensamento jurídico é o fato que as pretensões transformadoras deste programa normativo voltado ao enfrentamento do que Duarte (2015) denomina “questão urbana”<sup>7</sup> tem se demonstrando ineficaz, assimétrico na distribuição de seus efeitos sociais, retroalimentando a segregação urbana através de exclusão social de seus efeitos jurídicos numa determinada dimensão espacial da cidades vulnerabilizadas socialmente. Isto é o que se propõe abordar na análise do caso da cidade de Salvador.

A questão é como o Direito pode ser posicionar em frente aos problemas urbanos sociais, coletivos, sem ferir direitos individuais. O Direito Urbanístico pensado como um direito democrático não deve ser instrumento meramente jurídico. Ele deve perceber que os conflitos urbanos têm relação com conflitos sociais causados pelo modo de produção da cidade, especialmente na cidade capitalista.

A análise da cidade como organismo segmentado e desigual, muitas vezes informal, pelo Direito Urbanístico, poderá formar uma perspectiva crítica a respeito de decisões jurídicas. Assim, o Direito Urbanístico pode ser instrumento de elaboração de uma sociedade democrática com cidades idealizadas com direitos humanos pensados para todos.

### **3 O CASO DA CIDADE DE SALVADOR**

---

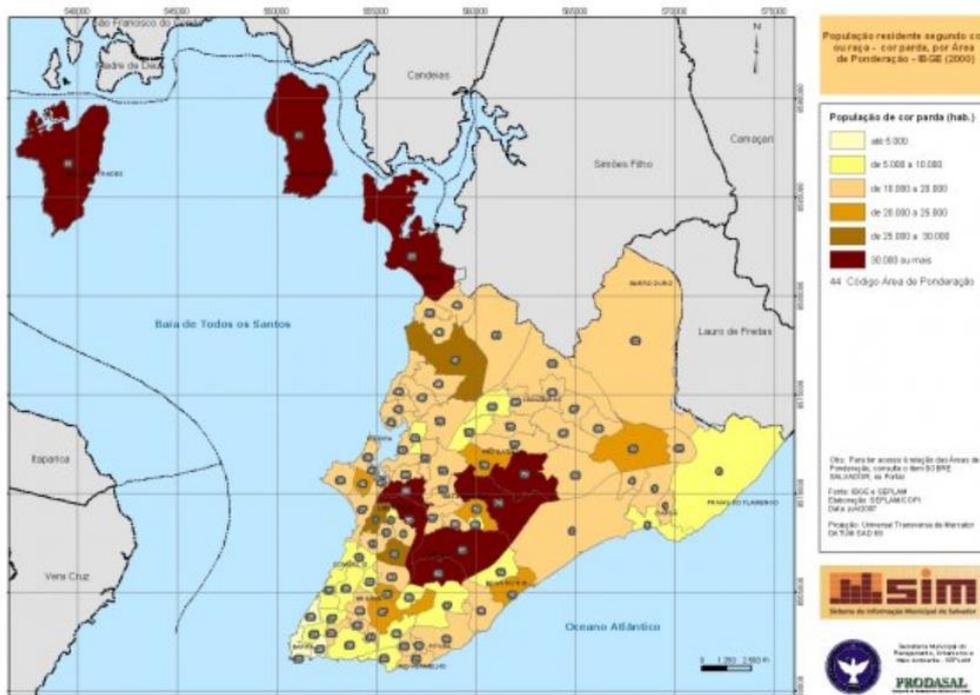
<sup>7</sup> “(...)um grave quadro de insustentabilidade urbana. Colapso de água em um expressivo número de cidades (com enfoque para São Paulo e várias cidades do Nordeste), risco de apagão elétrico, aumento de calor, explosão da violência urbana, enchentes e deslizamentos de terras, falta de mobilidade, ausência de moradia digna e adequada para grande parte da população, insuficiência de saneamento ambiental, dentre outros graves problemas socioambientais urbanos(...)” (DUARTE, 2015).

O terceiro capítulo tratará do caso específico da cidade de Salvador, a sua criação pela coroa portuguesa, as expansões urbanas e últimas reformas urbanas e plano diretor. Serão analisados mapas de destruição espacial de Salvador relacionando-os com o contexto histórico social no intuito de demonstrar o seu distanciamento com os princípios democráticos de uma cidade para todos.

Segundo o arquiteto e historiador Francisco Senna (2015), Salvador nasceu, “uma fortaleza e povoação grande e forte”, fundada com ordem expressa e carta de recomendações ou “ordem e maneira”, além de um planejamento e um projeto definido ou “traças e amostras”. A cidade de Salvador representava o poder da coroa portuguesa em terras distantes. Logo no início da sua história existiram funções diferentes que delimitam o espaço urbano, dividindo a cidade além da falha geológica que já a dividia naturalmente em cidade-alta e cidade-baixa.

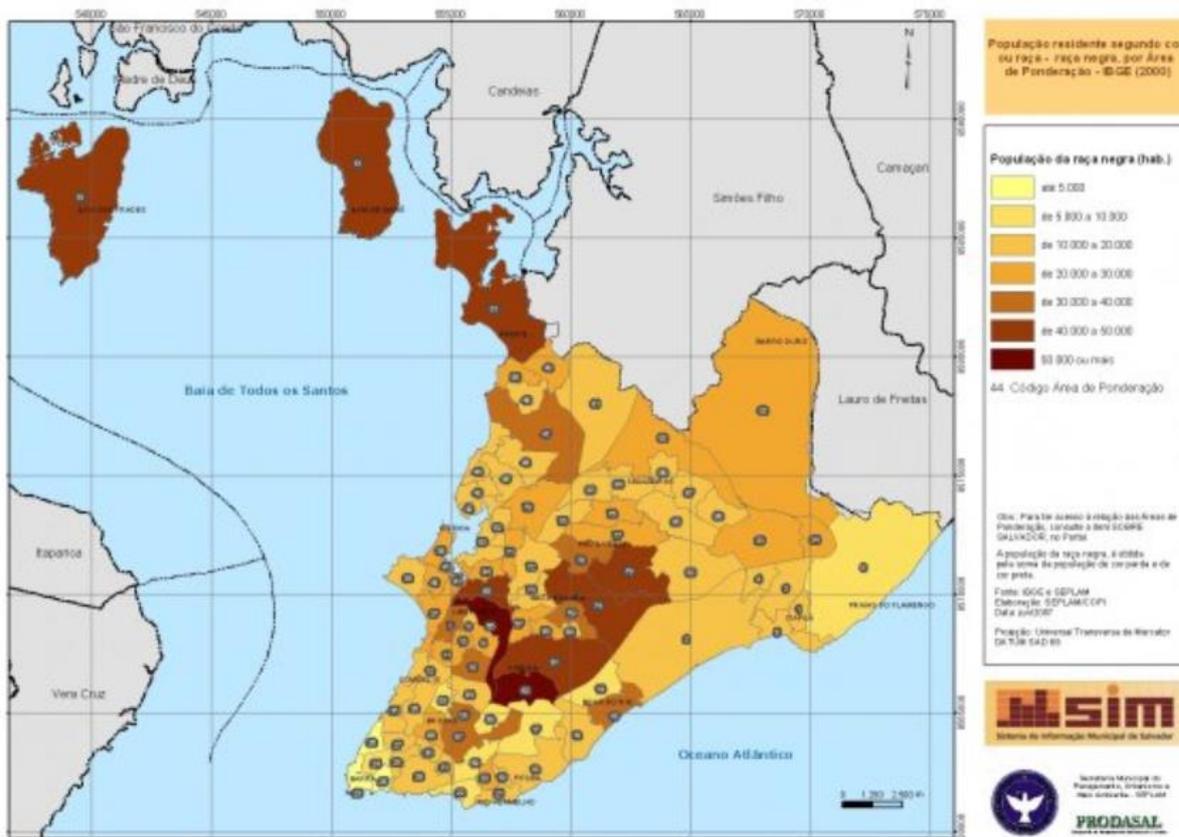
A cidade de Salvador foi a primeira capital do Brasil, portanto foi a cidade que mais intensamente experimentou a forma perversa do fenômeno da escravidão no Brasil. Essa herança histórica resultou na formação de uma sociedade desigual, onde negros, ainda hoje, são parte da população menos favorecida. Com o fim da escravidão a segregação espacial se tornou evidente, e negros e índios foram excluídos do processo urbano num processo que até os tempos atuais persiste, conforme pode-se observar nos mapas da distribuição das populações parda e negra abaixo:

Imagem 1: mapa de distribuição da população de raça parda em Salvador



Fonte: Sistema de Informação Municipal de Salvador (2020)

Imagem 2: mapa de distribuição da população de raça negra em Salvador



Fonte: Sistema de Informação Municipal de Salvador (2020)

De acordo com Sampaio (2015), a partir da década de 1940 a cidade de Salvador experimenta um crescimento com ampliação da demanda por moradias e expansão da malha urbana em busca de novas áreas para ocupação. Com áreas de concentração de propriedade do solo com valores incompatíveis com a demanda da população, houve um aumento no número de invasões, que eram contrárias com a imagem de cidade modernizada. Comunidades de pessoas sem recursos passaram a ser reprimidas e relocadas pelo Estado para áreas periféricas. A imagem de uma Salvador modernizada só era possível para famílias com recursos.

Ainda segundo Sampaio (2015), entre 1940 e 1950 a cidade passa de 290 para 470 mil habitantes. Representando um excedente de mão de obra de 127 mil pessoas, das quais 70% eram estrangeiros, sem aptidão para a indústria. Com o aumento populacional e a concentração da propriedade do solo, a imagem da cidade entre as décadas de 1940-50 é marcada pela exclusão e segregação social. Com a cidade fragmentada e segregada, a

gentrificação<sup>8</sup> definiu a sua forma no mapa urbano, numa ação combinada entre segregação espacial e especulação imobiliária.

As necessidades da população acabam por serem maiores do que a capacidade de prestação dos serviços urbanos, estabelecendo uma prioridade de serviços em áreas já estruturadas, aquelas apropriadas pela população de maior renda e diminuindo o preço de terrenos sem serviços. Forma-se um círculo que alimenta a especulação imobiliária, pois os terrenos mais baratos vão sendo adquiridos.

Reformas urbanas foram estruturadas no século XX na cidade de Salvador, marcadas pelo movimento moderno. No caráter inicial das reformas, sanitaria e uma vertente do urbanismo demolidor<sup>9</sup> instalado por J. J. Seabra, pode-se perceber a falta de um estudo mais profundo sobre o urbanismo.

O capitalismo tardio foi articulado ao processo de desenvolvimento urbano da cidade ocorrendo em etapas: os planos de melhoria e sanitarismo, priorizando o embelezamento da cidade; o Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPUCS) com as aberturas de vale; o desenvolvimento industrial com o Centro Industrial de Aratu (CIA) formando um novo eixo de desenvolvimento urbano; e o Plano de Desenvolvimento Urbano (PLANDURB) com a preservação da imagem da cidade numa articulação entre a forma orgânica e a forma construída.

Embora na teoria a cidade tenha sido bem estruturada, os planos demoraram a se realizar e alguns não saíram do campo das ideias. Dessa forma, em Salvador a arquitetura e o urbanismo quase sempre expressam vontades que se distanciam do discurso teórico jurídico-normativo.

No que toca às funções sociais da cidade, o resultado das coletas de dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI) sobre o saneamento básico do município demonstram a diferença de tratamento nas áreas da cidade, conforme descrição:

“Em 2016, em relação a saneamento básico, para o Brasil, o Nordeste, a Bahia, a Região Metropolitana de Salvador e Salvador, eram menores as proporções de pessoas residindo em domicílios com acesso a esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial do que das assistidas por coleta direta e

---

<sup>8</sup> “Gentrificação vem de *gentry*, expressão inglesa que designa pessoas ricas ligadas a nobreza. O termo surgiu nos anos 60, em Londres, quando vários *gentriers* migraram para um bairro que, até então, abrigava a classe trabalhadora. Este movimento disparou o preço imobiliário do lugar, acabando por “expulsar” os antigos moradores para acomodar confortavelmente os novos donos do pedaço. O evento foi chamado de *gentrification*, que numa tradução literal, poderia ser entendida como o processo de enobrecimento, aburguesamento ou elitização de uma área.” (ArchDaily, 2016).

<sup>9</sup> O período considerado crítico estendeu-se entre 1912 e 1930, nessa época foram colocados abaixo vários monumentos históricos como as igrejas da Ajuda e de São Pedro, derrubando-se inúmeros casarões coloniais para alargar as ruas centrais, Misericórdia, Rua Chile e construção da Avenida Sete (SAMPAIO, 2015, p. 75).

indireta de lixo e abastecimento de água por rede geral. Na Bahia, apenas o total de 54,6% das pessoas em domicílios possuía acesso à rede coletora ou pluvial. Esse índice estadual superava o do Nordeste (42,3%), porém era inferior ao do país (63,7%)” (SEI, 2016).

A restrição ao acesso a serviços de saneamento básico influenciou a pobreza multidimensional, definida pela aparência formal imposta pelo setor imobiliário. A manobra para a valorização de algumas áreas é percebida como num exemplo da aprovação do último Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Através dele foi regulamentada a ocupação e uso do solo do município, com o uso de gabarito aumentado nas áreas de bordas marítimas, apoiando a verticalização da orla, numa manobra clara de valorização imobiliária. A decisão contrariou os especialistas em conforto ambiental e modificará o *skyline* da cidade percebido durante décadas e defendido no PLANDURB. Também no plano existe previsão legal para o urbanismo responder as exigências do mercado imobiliário através da outorga onerosa que é uma forma do Estado justificar as concessões dadas às imobiliárias sem ser questionado pela população.

As mudanças urbanas de Salvador são atos de vontade política, onde a legislação é formulada/desconstruída em nome de uma atualização. Na cidade se confirma a celebre frase do arquiteto modernista Mies Van der Rohe, citado por Harvey (2017): “arquitetura é a vontade da época concebida em termos espaciais”, onde pode se substituir vontade da época por vontade política. Assim Planos Diretores são superados a cada governo e sem continuidade a cidade se fragmenta cada vez mais.

“A cada nova Lei, se reformata o já reformatado, em artigos que são literalmente “renegociados” numa Câmara de Vereadores submissa ao processo, em colegiados compostos (via eleição) por uma maioria sabidamente descompromissada com o interesse coletivo. A minoria é tão só minoria, e a maioria falece de legitimidade.” (SAMPAIO, 2015, p. 347).

No começo do século XXI a inspiração para as mudanças urbanas são a sustentabilidade e a mobilidade. A sustentabilidade não passa de um discurso acadêmico e a mobilidade é tratada como uma vertente independente que não interage com os parâmetros de densidade populacional ou da ocupação do solo.

A estratégia do desenvolvimento de Salvador se dá por incentivo a investimentos imobiliários, onde a expansão é estimulada, tanto verticalmente quanto horizontalmente, sem relação com suas características geográficas de vales, encostas e platôs que recebem o mesmo tratamento. O espaço é concebido para suprir os interesses da iniciativa privada, incorporando

o discurso neoliberalista na idealização da cidade e termina segmentando a cidade em quatro paisagens distintas: Cidade Alta, Cidade Baixa, Miolo e Subúrbio Ferroviário, sendo as duas últimas reservadas a população de raça parda e negra, conforme demonstram as já apresentadas imagens 1 e 2.

O neoliberalismo nega o planejamento urbano como uma atividade estatal, se apoiando num conceito de cidade-mercadoria que desregulamenta e diminuí a presença do Estado. Assim na Bahia, o mercado comanda o ordenamento territorial, com políticas paliativas neoliberais para aplacar o campo das necessidades sociais, contornadas com empreendimentos voltados para obras de megaeventos ou assentadas na tradição carnavalesca.

A crise da democracia ficou explicitada na ausência da participação popular na elaboração e aprovação do PDDU de 2002, não se cumpriu o Estatuto da Cidade quanto a uma leitura participativa e do território, devido a baixa representatividade local nas audiências públicas. Formatando, sem ouvir a população, uma imagem de cidade distorcida, com realidades diferentes para os técnicos e outra para os representantes populares.

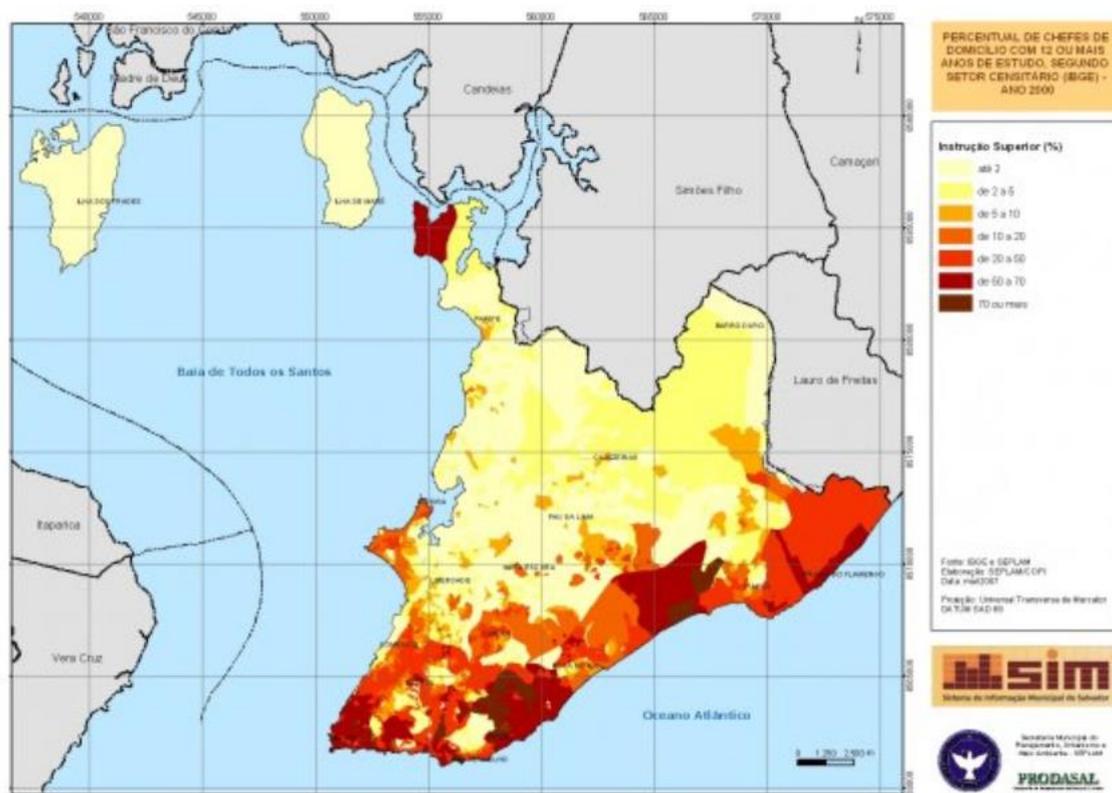
Essa tradição não participativa a respeito da cidade é uma característica da realidade política, distante dos processos democráticos. Segundo Sampaio (2015 p. 361), a participação pública é uma mera formalidade, pois a participação consciente requer estudos novos sobre a realidade, ficando impossível atender as demandas sociais legítimas. As consultas populares, exigência para uma democracia plena, não são indispensáveis para a expansão urbana de Salvador, pois essa irá acontecer mesmo sem os estudos sociais legítimos. Os administradores e economistas das empresas envolvidas na especulação imobiliária serão os estudiosos das questões a serem solucionadas.

Sem diálogo entre as partes, a cidade se remodela com a criação de leis de efeito paliativo, como a criação das Áreas de Proteção Sociológica (APSE's), que visa transformar o ilegal em legal, com a regularização fundiária e a posse de terra, regulamentando as invasões. As APSE's, apesar do caráter teórico social, são um elemento de manipulação para fins capitalistas. Através da TRANSCON, título virtual e negociável usado como moeda de troca, a especulação imobiliária encontrou uma brecha para se distanciar das normas do PDDU, pois ao comprar áreas invadidas que foram regulamentadas, as imobiliárias podem construir em áreas antes não permitidas.

Assim, cidade real vai contrariando os princípios democráticos do Estatuto da Cidade, transformando o espaço urbano em segregado e excludente distante da cidade ideal planejada para poucos, pois as políticas neoliberais consideram o lucro e o mercado acima das pessoas. Observa-se na imagem 3 a construção de uma cidade para pessoas com mais

recursos, com maior acesso à educação. Já a cidade ideal não transpassa dos limites teóricos, ficando cada vez mais distanciada da cidade real. Movida por interesses políticos e econômicos, a cidade real é fragmentada em várias partes observadas facilmente na sua cartografia, distantes dos ideais sócios democráticos.

Imagem 3: mapa de distribuição de chefes de família com 12 ou mais anos de estudo em Salvador



Fonte: Sistema de Informação Municipal de Salvador (2020)

O produto do urbanismo pós-moderno, deu a Salvador característica de cidade fragmentada, com partes de um todo que não se relacionam, possuindo na sua malha urbana barreiras invisíveis que limitam o espaço social, numa composição de bairros populares orbitando em torno dos mais abastados. O mapa percebido da cidade expõe o domínio da relação capitalista acima dos valores humanos, longe da concepção ideal de uma cidade com direitos urbanísticos embasados nas relações sociais.

#### **4 AS PRETENSÕES DEMOCRÁTICO-EMANCIPATÓRIAS DO DIREITO À CIDADE E O CONTEXTO SOCIOESPACIAL DAS CIDADES BRASILEIRAS: ENTRE PROMESSAS E DESENCANTO**

O último capítulo tratará sobre o conceito de pretensão democrática do Direito à Cidade e os impasses encontrados para essa realização. Pontua-se também as consequências de um planejamento urbano distanciado do processo democrático, que produz gentrificação e fascismo social, e o resultado final do processo que é uma cidade fragmentada e segregada.

Antes de se avançar na sistematização dos resultados da pesquisa, convém esclarecer o que entende por pretensões democráticas-emancipatórias do Direito à Cidade. Trata-se de um horizonte político e normativo do Estatuto da Cidade que combina a pretensão de universalização de uma cidadania política e social apoiada na garantia formal de acesso aos direitos sociais urbanísticos e os direitos de participação política contemplados nos incisos I e II, do artigo 2º do referido diploma legal. Entende-se que este paradigma de cidadania urbanística social e politicamente incluyente, na esteira do que explica Nobre (2004), expressa um sentido substancial de democracia, cuja afirmação histórica se deu em compasso com a gênese multidimensional dos direitos civis, políticos e sociais que caracteriza as diversas fases pelas quais passou o constitucionalismo das maioria das democracias ocidentais contemporâneas.

À vista destes esclarecimentos teóricos, bem como com base no que foi visto na descrição dos aspectos centrais que conformaram a formação e urbanização das cidades brasileiras - com enfoque no caso de Salvador, porém não exclusivamente - e dos aspectos sóciojurídicos que decorrem da distribuição socioespacial destes territórios, foi possível perceber que a pretensão democrático-emancipatória do Direito Cidade compreende alguns obstáculos, são eles:

a) Planejamento e gestão urbana de baixa densidade democrática espacialmente concentrado excludentes, seja ao nível de suas implementações, seja ao nível da projeção de seus efeitos. Como visto, a cidade capitalista, vendida como mercadoria pelo discurso neoliberal do capitalismo financeiro, expressa em sua dimensão geoespacial os traços de uma segregação social de efeitos latentes, que se manifestam seja forma da construção de planejamento e gestão urbanas voltados ao atendimento da parcela da sociedade que mora na cidade legal, a cidades dos incluídos, que faz dos devires democráticos-participativos uma forma de retórica jurídica fantasiosa, gerando um desencanto social que abre espaço para emergência discursos políticos autoritários.. Nem mesmo o processo construtivo deste planejamento urbanístico, formalmente democrático como determina o artigo 39 do Lei 10.257/01, logra alcançar as áreas mais distantes da cidade. O resultado disto é a submissão das decisões política aos desígnios do capital imobiliário segue a fomenta novos ciclos de

exclusão social – como visto nos processos de gentrificação - e de concentração fundiária, que se verifica no aumento perene das periferias em face do encarecimento da propriedade imobiliária. Desta realidade resulta uma cidadania social assimétrica, cuja distribuição dos efeitos observa a diferença socioespacial da cidade.

b) A caracterização do fascismo social. Este fenômeno foi descrito por Santos (2007) da seguinte forma:

“Tenho descrito esta situação como a ascensão do fascismo social, um regime social de relações de poder extremamente desiguais que concedem à parte mais forte o poder de veto sobre a vida e o modo de vida da parte mais fraca. Noutro lugar distingui cinco formas de fascismo social. Aqui, refiro-me a três delas, as que mais claramente reflectem a pressão da lógica de apropriação/violência sobre a lógica da regulação/emancipação. A primeira forma é o fascismo do apartheid social. Trata-se da segregação social dos excluídos através de uma cartografia urbana dividida em zonas selvagens e zonas civilizadas. As zonas selvagens urbanas são as zonas do estado de natureza hobbesiano, zonas de guerra civil interna como em muitas megacidades em todo o Sul global. As zonas civilizadas são as zonas do contrato social e vivem sob a constante ameaça das zonas selvagens. Para se defenderem, transformam-se em castelos neofeudais, os enclaves fortificados que as novas formas de segregação urbana (cidades privadas, condomínios fechados, *gated communities*, como mencionei acima). A divisão entre zonas selvagens e zonas civilizadas está a transformar-se num critério geral de sociabilidade, um novo espaço-tempo hegemónico que atravessa todas as relações sociais, económicas, políticas e culturais e que, por isso, é comum à acção estatal e à acção não-estatal” (SOUSA SANTOS, 2007, p.16).

A sociedade fascista moderna exclui uma parte da sociedade que é tida como descartável, para que a outra parte se afirme como protagonista. A parte mais fraca se torna invisível aos olhos do mundo que só a percebem quando usam a força de repressão. As políticas de Estado convergem no sentido de repelir as classes menos favorecidas na sociedade dos grandes centros urbanos através de uma organização espacial projetada para esse fim.

A segregação urbana torna-se uma forma de ameaça à democracia quando os direitos humanos não são respeitados, por outro lado percebe-se que a população excluída se organiza com movimentos sociais que são uma espécie de instigação à luta por esses direitos.

## 5 CONCLUSÃO

No processo de modernização das cidades o que se percebe é um Direito À Cidade muito distante das suas premissas democráticas e emancipatórias. Como Boaventura de Sousa

Santos (2007) definiu, há um fascismo social apoiado em relações neoliberais excludentes. Com o distanciamento do Estado e privatização da economia, as relações sociais ficam a mercê dos mercados imobiliários, que formam a base da estabilidade econômica nas novas organizações políticas. Os planos urbanísticos que deveriam ser projetados para atender às pretensões transformadoras do Direito à Cidade seguem a reproduzir e projetar modelos de cidade como mercadoria

O que se vê é o distanciamento dos ideais democráticos para a manipulação da expansão urbana em prol do capitalismo. O direito à cidade que deveria ser uma forma de manifestação da democracia é muito mais uma representação da crise democrática.

As cidades capitalistas neoliberais são excludentes, formam uma população marginalizada e muitas vezes invisível. Com condições precárias de vida, os índices de violência urbana aumentam e o clamor por punição dos excluídos transforma a *ultima ratio* do direito em uma forma midiática de contenção dos conflitos populares.

Guetos se formam, de um lado condomínios de luxo cercados por muros que relembram os castelos feudais, do lado de fora uma população marginalizada que tem seus direitos usurpados. As relações sociais são confiadas à uma política dilacerante que exclui na forma dos contratos previstos em lei, representados no fascismo das reformas de um governo nunca eleito, ou na eleição de um líder construído no marketing para ser um salvador da pátria, mas que na verdade atende aos interesses de poucos. A democracia nas cidades brasileiras continua cúmplice de uma racionalidade estatal que mascara suas formas autoritárias de ação e omissão na forma da submissão ao pretense discurso técnico neoliberal dos gestes tecnocratas.

Para a cidade de Salvador, não se vê uma solução em curto prazo dos problemas urbanos. A história não democrática da política baiana moderna resultou num mapa urbano fragmentado. A imagem da cidade é diferente nos moldes idealizados em planos urbanísticos e nas leis de regulação fundiária do que existe na cidade real, vivida e em constante movimento. Analisar a causa dos seus conflitos sociais talvez seja a primeira etapa para a construção de um urbanismo mais humanitário e conseqüentemente para realização plena de um estado democrático de direito.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Pedro. **Forma, valor e renda na arquitetura contemporânea**. ARSvol.8 no.16 São Paulo 2010. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S1678-53202010000200007>>, acesso em 26 de nov. 2018.

BENEVOLO, Leonardo. **A Arquitetura do Novo Milênio**. São Paulo: Estação Liberdade, 2ª ed., 2007.

CARVALHO, Inaiá de; CORSO-PEREIRA, Gilberto. **A cidade como negócio**. Revista de Estudios Urbano Regionales - EURE, Santiago-Chile, v. 39, n. 118, septiembre 2013, p. 5-26

COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34 Letras, 2004.

DEBORD, Guy. **A Sociedade do Espetáculo**. São Paulo: Contraponto, 14ª ed., 2015.

DUARTE, Marise. **O direito à cidade e o direito às cidades sustentáveis no Brasil: o direito à produção e fruição do espaço e o enfrentamento do déficit de implementação**. Revista de Filosofia do Direito, do Estado e das Sociedades, Natal-RN, v. 6, n. 1, jan./jun. 2015.

FERNANDES, Rosali. **Processos recentes de urbanização/ segregação em Salvador: o miolo, região popular e estratégica da cidade**. Revista bibliográfica de geografia y ciencias sociales. Barcelona: Vol. IX, nº 523, 2004.

GEVEHR, Daniel. **GENTRIFICAÇÃO: uma discussão conceitual**. Revista Políticas Públicas & Cidades, v.5, n.1, 2017, p.85. Disponível em: <<https://doi.org/10.23900/2359-1552v5n1>>, acesso em 29 de nov. de 2018.

GOMES, Laurentino. **Escravidão - do primeiro leilão de cativos em Portugal até a morte de Zumbi dos Palmares**. São Paulo: Globolivros, 2019.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 26ª reimpressão, 2017.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

KOWARIK, Lucio. **A Espoliação Humana**. Porto Alegre: editora Paz Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henri. **A Produção do Espaço**. São Paulo: Paco, 4ª Ed., 2006.

\_\_\_\_\_. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. Disponível em: <<http://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. Imprensa: São Paulo, WMF Martins Fontes, 2013.

SALVADOR. **Sistema de Informação Municipal de Salvador.** Disponível em: <[http://www.sim.salvador.ba.gov.br//index.php?option=com\\_zoom&Itemid=38&page=view&catid=2&PageNo=2&key=10&hit=1](http://www.sim.salvador.ba.gov.br//index.php?option=com_zoom&Itemid=38&page=view&catid=2&PageNo=2&key=10&hit=1)> , acesso em 14 de abr de 2020.

SAMPAIO, Heliodoro. **Formas Urbanas, cidade real e cidade ideal: contribuição ao estudo urbanístico de Salvador.** Salvador: Quarteto Editora, 2015.

\_\_\_\_\_. **10 necessárias falas: cidade, arquitetura e urbanismo.** Salvador: Edufba – PPGAU, 2010

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes.** Revista Crítica de Ciências Sociais, v. 78, 2007. Disponível em:<<https://doi.org/10.4000/rccs.753>>, acesso em 14 de abr de 2020.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **SEI analisa dados da pnad.** Disponível em:<[https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2579:sei-analisa-dados-da-pnad-continua-sobre-indicadores-sociais-na-bahia&catid=10&Itemid=565](https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2579:sei-analisa-dados-da-pnad-continua-sobre-indicadores-sociais-na-bahia&catid=10&Itemid=565)>, acesso em 14 de abr de 2020.

TERRA, Fernanda, SENNA, Francisco, REBOUÇAS, Daniel. **Salvador: Uma iconografia através dos séculos.** Salvador: Caramuré, 2015.