

O PDDU de salvador é uma ideologia?

Is salvador's municipal master plan an ideology?

DOI:10.34117/bjdv7n5-079

Recebimento dos originais: 07/04/2021

Aceitação para publicação: 03/05/2021

Pedro Andrade Coelho

Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador (Unifacs). Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
E-mail: pedrocoelho.adv@outlook.com

Victor de Assis Gurgel

Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador (Unifacs). Bacharel em Direito pela Universidade de Salvador (UCsal)
E-mail: victorassisgurgel@gmail.com

RESUMO

Este estudo busca elucidar aspectos sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU) enquanto uma ideologia. O objetivo proposto foi demonstrar que as matrizes de crescimento eleitas pela Lei n. 9.069/2016, são gentrificadas, fruto de políticas incrementalistas. A relação entre ideologia, poder e conflito dentro da capital baiana são demonstradas, através da segregação sócio espacial, confirmadas pelo Plano Diretor que deveria ser o principal responsável pela sua diminuição, nos conformes do Estatuto da Cidade. O processo histórico de gentrificação se mantém com a exploração do espaço, reforçada da migração de uma governança administrativa para uma governança empreendedorística. E o atual Plano Diretor dá continuidade às políticas públicas já realizadas anteriormente de maneira a aprofundar as desigualdades sociais e favorecer a especulação imobiliária, regulamentar os dispositivos que favorecem a especulação imobiliária, sem realizar a regularização fundiária e, com o uso de letras mortas, não regulamenta os institutos necessários para dar eficiência à função social da propriedade. A pesquisa realizada foi de caráter descritivo, o método, que forneceu as bases lógicas, foi de cunho histórico. A coleta de dados e informações foi realizada por meio de pesquisas bibliográficas. Conclui-se, ao fim, que o novo PDDU não possibilita o direcionamento das políticas públicas para tornar a cidade um lugar mais igualitário. Mantendo as tradicionais formas de poder e os conflitos que decorrem deste modelo. O PDDU aparece como ideologia, um instrumento de poder a serviço da classe dominante, grupo restrito de favorecidos, os poucos capazes de tornarem-se proprietários dos 'clusters', o que gera impactos negativos de longo prazo para as futuras gerações, que terão de conviver com o cenário degradante da cidade de Salvador, gentrificada e desigual.

Palavras-chave: Salvador. Plano Diretor Municipal. Impactos Urbanos. Ideologia. Gentrificação.

ABSTRACT

This study seeks to elucidate aspects of Salvador's Municipal Master Plan as an ideology. The goal was to demonstrate that the growth matrices chosen by the Law n. 9,069 / 2016, are gentrifications, fruit of incrementalist policies. The relationship between ideology, power and conflict in the metropolitan capital of Bahia is demonstrated through socio-spatial segregation, confirmed by the Master Plan that should be the main responsible for its reduction, in accordance with federal laws. The historical process of gentrification continues with the exploration of space, reinforced from the migration of administrative governance to entrepreneurial governance. And the current Master Plan continues the previous public policies deepening social inequalities and favoring real estate speculation; also regulated devices that favor real estate speculation, without making land regularization of the excluded, and with the use of dead letters, does not regulate the institutes necessary to give efficiency to the social function of property. The research was of descriptive character, the method, which provided the logical bases, was of retrospective historical nature. The collection of data and information was done through bibliographical research. Finally, it is concluded that the new Master Plan does not allow the directing of public policies to make the city a more egalitarian place. The traditional forms of power and the conflicts that flow from this model are maintained. The Municipal Master Plan appears as an ideology, an instrument of power in the service of the ruling class, a restricted group of favored, the few capable of becoming owners of the 'clusters'. Thus, generates negative long-term impacts for future generations, whom will live with the degrading scenery of the city of Salvador, gentrified and unequal.

Keywords: Salvador. Municipal Master Plan. Urban Impacts. Ideology. Gentrification.

1 INTRODUÇÃO

A cidade de Salvador, também conhecida como São Salvador é a capital do Estado da Bahia. Com aproximadamente 2,9 milhões de pessoas (2016), é a maior cidade da Região Nordeste e a 4ª maior cidade do país, depois de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. Fundada pelos portugueses em 1549 como a primeira capital do Brasil. Salvador é uma das cidades coloniais mais antigas das Américas.

E o PDDU (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano) é considerado como parte integrante e essencial das cidades brasileiras e tem a função de contribuir para uma melhor estruturação da sociedade como um todo, por meio de pesquisas de avaliação, participação da sociedade civil, assistentes técnicos e intervenção direta de órgãos vinculados à área urbana. Seu desiderato é, portanto, dirigir o futuro das cidades. A cidade do Salvador e os impactos urbanos - decorrentes das elaborações de Planos Diretores, sem participação popular, e com viés ideológico do capital imobiliário, ampliando a segregação social ou apenas mitigando-as - é o tema deste de artigo.

A delimitação do tema surgiu a partir da observação da realidade, existente no município de Salvador, e de informações coletadas, especialmente, em livros e artigos. Desde que existiu o primeiro Plano Diretor Municipal da capital baiana, as políticas previstas sempre refletiram interesses de uma elite pequena, perpetuando a segregação socioespacial no meio ambiente urbano. A consequência sobre a população desse território e seu entorno é a gentrificação. Igualmente, a metodologia de abordagem utilizada foi de caráter descritivo, auxiliada pelo método histórico, que forneceu as bases factuais, sociais e tecnológicas, informações por meio de pesquisas bibliográficas, em fontes impressas.

Este artigo está dividido em quatro tópicos, incluindo a introdução acima. O segundo tópico descreve o incrementalismo entre os últimos Planos Diretores ao passo que demonstra as relações que envolvem a sua criação e aprovação. O terceiro tópico analisa o histórico segregador da capital baiana e como a elaboração do último Plano Diretor não tem um escopo claro de combate às desigualdades. O quarto tópico explica de que maneira o PDDU de Salvador é uma ideologia a serviço do capital imobiliário e o último tópico apresenta as conclusões.

2 A INTENSIFICAÇÃO DA GENTRIFICAÇÃO DO TECIDO URBANO PELA CONTINUIDADE INCREMENTALISTA NA REALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SÉCULO XXI

Até a década de 1960, a maior parte da população brasileira vivia nos campos. A partir de então, com a imigração intensificada, a crescente mecanização na zona rural, somada ao declínio da agricultura de subsistência, fez com que o processo se acelerasse. Na década que seguiu, mais da metade da população tornou-se urbana até atingir a marca de 80% da população nacional no ano 2000. (KLEIN; LUNA, 2014).

É nesse contexto que o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001) foi aprovado, para trazer normas diretrizes que têm por desiderato dirigir os Municípios a atuarem em prol da redução de desigualdades e aplicação e regulamentação de dispositivos em favor da função social da propriedade e regularização fundiária. A Lei traz em seu bojo a obrigação de realização de Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, e deve assegurar o cumprimento das diretrizes básicas, a exemplo do atendimento às necessidades básicas dos cidadãos em relação à qualidade de vida –

saneamento básico, segurança, estética, transporte, locomoção, lazer, função social da propriedade, conservação do patrimônio público, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas. (MALUF, 2011).

O Plano Diretor deverá delinear a vida futura da cidade, com a proposta deontológica de dirimir conflitos sociais, recuperar áreas degradadas, planejar o desenvolvimento habitacional e industrial a fim de se atingir um desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, deve-se elaborar de maneira que respeite a gestão democrática das cidades com a promoção de audiências públicas e debates com os diversos segmentos da população, e com respeito ao princípio constitucional da publicidade. É, assim, o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, a ser incorporado no território municipal como um todo, que tem por escopo a maximização do bem-estar econômico-social da sua população. (MALUF, 2011).

A responsabilidade do Plano Diretor, como dirigente do futuro da cidade e seus cidadãos, aumenta na medida em que as políticas realizadas a nível federal nas últimas décadas culminaram com um crescimento que ficou conhecido como o “milagrinho brasileiro”, e que se findou com a queda do mito da “fadinha da confiança”. A alienação geral das políticas públicas realizadas após a crise de 2008 não atendiam aos problemas concretos da população – precarização do emprego, desemprego, baixa renda e a falta geral de acesso a direitos fundamentais. Foi quando houve um ressurgimento de discursos e implementação de políticas retrógradas, com a responsabilização do Estado pela crise, e o retorno a um incrementalismo malsinado na administração pública com o programa de resgate que salvou atores do sistema financeiro sem punir os responsáveis da crise. (CARVALHO, 2018).

Sob este manto de incerteza da superação da crise que assolou o país, o Município de Salvador, após a modulação dos efeitos do Plano Diretor dantes válido, atacado com ação direta de inconstitucionalidade, necessitou elaborar novo plano. A Lei Municipal 9.069/2016, entretanto, deu continuidade às relações de poder vigentes, com o favorecimento da classe dominante e da facção dos agentes imobiliários. Repete-se a lógica capitalista de reprodução da cidade (fruto de políticas incrementalistas) quando dever-se-ia promover a universalização do direito à cidade, nos termos da lei. (PINHO, 2019).

Daí o cenário onde na Pituba e Costa Azul (bairros de maioria branca e abastada de Salvador) há 742 empregos para cada 1.000 habitantes enquanto em São Caetano e Cajazeiras, áreas de exclusão, o quantitativo é de 76,3 e 36,3, respectivamente, conforme a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Da mesma forma, a violência é muito mais intensa nessas regiões de exclusão, onde o genocídio da juventude negra se mostra patente. Ademais, no quesito mobilidade, onde mais se precisa de transporte público, não há investimentos adequados, e de acordo com a pesquisa O/D (Origem e Destino), 44,3% das 4,6 milhões de viagens realizadas em Salvador, tem como meio de transporte o coletivo, sendo 32% não motorizados, provavelmente devido à insuficiência de recursos da maioria da população. Não obstante, as políticas públicas são focadas no transporte individual, a exemplo da previsão, no Plano Direto Municipal de Salvador, da Linha Viva, com pedágio, e exclusiva para veículos particulares. (PINHO, 2019).

É forçoso salientar que a legalidade por si não gera a eficácia da lei, uma vez que a sua aplicação dependerá da “boa vontade” política dos administradores. Quando no poder, estes, entretanto, ao revés de se ater ao quanto determinado pelos princípios do Plano Diretor, acabam por priorizar as ações que dentro de sua concepção de mundo irão trazer bem-estar para o seu quadro social. Destarte, o poder público, ao escolher atuar numa região em detrimento de outra, acaba por instigar a valorização imobiliária de determinados espaços, que na maioria dos casos é apropriado privativamente, em detrimento do coletivo. O medo da produção da “minus-valia”, a diminuição de investimento em área já favorecida, leva o poder público a atuar de forma incrementalista, dando continuidade a concentração de investimentos em áreas com estrutura significativa, replicando o espaço e mantendo as disparidades sociais. (ALMEIDA; MONTE MOR, 2011).

É nesse sentido que o Estatuto da cidade exigiu em todos os processos de planejamento urbano, a participação popular direta e substancial na implantação e execução dos Planos Diretores. O positivismo científico aplicado à administração pública, no âmbito urbano-racionalista e puramente tecnocrático, sem participação popular, leva ao descompasso e desestruturação da singularidade dos indivíduos, suas tradições e história. E a consequência disso é a expulsão das populações de baixa renda para as zonas mais extremas da cidade com serviços e equipamentos inadequados. (MARQUES, 2019).

No caso da Lei n. Lei Municipal 9.069/2016 – Novo PDDU (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano) de Salvador foi instituído e legitimado pela burocracia do poder dominante enquanto reflexo de uma política incrementalista que perdura há décadas no Município. A participação popular não ocorreu nos termos da Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), porquanto as audiências públicas tornaram-se eventos de divulgação. Ademais, os instrumentos de direito urbanístico sancionadores do não cumprimento da função social da propriedade são letra morta, porquanto inaplicáveis. Igualmente, a Prefeitura de Salvador não logrou atender o conteúdo mínimo exigido para um Plano Diretor, e jamais atenderá ao princípio da eficiência administrativa. (MARQUES, 2019).

Isto confirma que a visão de segmentação das políticas públicas deve necessariamente mudar para que haja progresso social. É imprescindível enfrentar a histórica coalizão aliança entre políticos e burocratas do atual modelo administrativo segregador. Uma vez que a continuidade desta forma de dominação mantém, numa autopeiose, os nichos monopolistas de poder. (ABRUCIO, 2007).

Ou seja, o Plano Diretor de Salvador, sem que se priorizasse as reduções de desigualdades, função basilar do plano, uma vez que concentra investimentos em áreas já urbanizadas, com a valorização ainda maior dessas, enquanto a maior parte da cidade ainda se encontra sem serviços básicos e essenciais, perpetua as relações de poder históricas. O Plano Diretor reforça o ‘modus operandi’ do sistema que se replica, com a intensificação da segregação socioespacial e gentrificação do tecido urbano. Assim, a justificativa incrementalista que justifica a atuação da administração pública municipal em Salvador é um reflexo dos interesses da burocracia imposta pela ideologia dominante.

3 BUROCRACIA E CONFLITO NO PDDU DE SALVADOR

Ao tratar da burocracia, não há como não discorrer sobre poder, uma vez que nas relações de acumulação de riqueza, ao longo da história da edificação do pensamento administrativo é razoável indicar, igualmente, uma relação de dominação. Na assimetria do poder, a vontade de potência hegemônica, qual seja, das elites, sem dúvida é mais forte e principal criadora da organização, em detrimento do indivíduo, que se replica como forma da relação de subsistência. Entretanto, na visão de mundo funcionalista e de troca, na medida que os estudos organizacionais prosperam, há um recuo dessa assimetria,

realizada como concessão do dominador ao dominado, onde o último detém virtualmente uma suposta força para adentrar num jogo multifacetado de poder, que para alguns é encarado como ponto de ruptura e perspectiva de crescimento. (CARLOS et al., 2012).

Posto que a crença de que o ser humano pode mudar o futuro é ingênua, é admissível a capacidade em exercer uma influência considerável no fluxo dos acontecimentos de forma a pelo menos mitigar a catástrofe anunciada. Igualmente, na condução dos objetivos que aspira, também tem capacidade de direcionar os acontecimentos para que se aproximem do desejado. Mas, para a consecução desse ideal é imperioso a concentração de todas as capacidades humanas, inclusive na arte de governar. (DROR, 1999).

Ou seja, no caso estudado, a única possibilidade de mudar o curso da história da sociedade soteropolitana, através de políticas públicas adequadas, dirigidas pelo Plano Diretor, é uma mudança nas relações de poder da superestrutura burocrática. Se a burocracia reflete a ideologia da classe dominante, a única forma de reduzir os conflitos é no cumprimento material do disposto no Estatuto da Cidade no tocante à participação popular. Mas a força criadora na organização burocrática, conseguiu reciclar-se ao ponto de revestir a aprovação do PDDU com uma participação popular disfarçada, em cumprimento apenas às formalidade burocráticas do poder dominante, como se a mera realização de audiências públicas fossem suficientes para garantir a participação da população, quando apenas houve a publicação do que iria ser imposto. (NUNES; TEIXEIRA, 2019).

Esse abismo entre o almejo popular de participar do processo criativo da cidade e a imposição do planejamento incrementalista pelo poder dominante apenas agudiza as segregações socioespaciais, e a burocracia legitima o processo. Este, ocorreu de forma contrária ao proposto na pedagogia da participação, pois as oficinas para discutir o PDDU deveriam ocorrer em cada bairro, mas o que houve de fato foi uma aglomeração e em todas as 29 oficinas houve a mobilização de apenas 1.600 pessoas, considerando o corpo administrativo da Prefeitura envolvido; ínfimo para uma metrópole da dimensão da capital baiana. Este formato de agrupamentos de bairro e subdivisão de Prefeituras-Bairro eram desconhecidas da maioria esmagadora da população, que serviu apenas para responder à estrutura organizacional da Prefeitura. Ademais, a votação do projeto nas vésperas foi antecipada, sendo divulgado numa sexta-feira, para que se realizasse na

segunda. Manobra patente para a desmobilização da sociedade civil, onde ficou claro que a Câmara Municipal abdicou de seu papel de promoção da participação popular. (NUNES; TEIXEIRA, 2019).

As lutas sociais embebedam-se no espaço criado pela burocracia, enquanto racionalidade alicerçada, como base de mediação da economia e política. A delimitação técnica espacial, entretanto, favorece quem o domina, ou seja, aqueles que são detentores dos meios de produção e da força criadora, os mesmos que instituem as 'racionalidades'. Se a burocracia se torna instrumento de dominação e de controle social, é imperioso reconhecer que se configura enquanto uma manifestação do poder coletivo apropriado por um grupo seletivo e possuidor da técnica organizacional, revelada como superioridade, proporcionando o estabelecimento/manutenção do poder. O seu aprimoramento, destarte, revela-se enquanto uma reprodução do sistema seja de reprodução da relação domínio homem x natureza ou homem x homem, porquanto burocracia é um reflexo da dominação de quem detém o poder. Afinal, burocracia é poder. (FARIA; MENEGHETTI, 2011).

No plano urbano, é imperioso salientar que o giro que se deu da maioria de população que dantes habitava o campo – local de manifestação simbólica do poder de tempos passados – chega à cidade em pouco menos de um século. Verdadeira mudança estrutural nas relações de poder. Assim, chega-se à indagação: qual são os poderes que controlam a cidade? Se o espaço de concentração de capitais coincide com o espaço de concentração de pessoas, nada mais justo que afirmar que o ali estão o poder econômico, político e o crime. O conflito surge exatamente da distribuição de riqueza e do binômio, lugares x não-lugares. A organização do crime nada mais é do que o alijamento de uma parcela da sociedade que está aquém das formas de relações dominantes, aceitas por uma parcela de um contingente populacional de um território fracionado. Se a mão do Estado não alcança todos os lugares é porque existe uma apropriação de riqueza por uma parcela dominante e a mão invisível da economia não é capaz de, por si, resolver o problema. Assim, as forças que dominam o território urbano, são próximas territorialmente, mas, distantes em ideologia. (FABREGAT, 2013).

Não reconhecer essas forças é negar os conflitos. E o crime organizado poderia se chamar de grupo organizado, mas como age em contrário ao quanto posto por um grupo dominante, que detém a burocracia; e a produção legal de condutas e tipos de comportamento, torna-se crime. Aqui não se fala em crime contra a vida. Um crime, veja,

pode-se considerar invasões de terras. Neste contexto quer se demonstrar que o PDDU de Salvador, pela aplicação da visão de mundo burocracia (poder) alija do processo os invasores pobres, de pequenas parcelas de terra, não contemplados pela obrigação constitucional e federal (Estatuto da Cidade) de regularização fundiária. Enquanto os herdeiros de terras, de um país que jamais estabeleceu uma reforma agrária, beneficiam-se com a não regulamentação dos dispositivos em prol da função social da propriedade. Estas terras subutilizadas são resguardadas pelo contexto propriedade privada, objeto de especulação e investimento pro futuro, que barram a redistribuição equitativa de terras e implicam numa crescente complexidade de conflitos. Conflitos estes que no cenário atual de incrementalismo político e manutenção de desigualdades irá se aprofundar, gerando consequências nefastas para as futuras gerações, que continuarão a viver a guerra do mundo subdesenvolvido: centro x periferia.

4 A APROPRIAÇÃO DA CIDADE PELO CAPITAL IMOBILIÁRIO, O PDDU COMO IDEOLOGIA

A lógica da maximização do lucro faz com que as imobiliárias, na produção do espaço não se interesse em investir em aparelhos de infraestrutura para a população. Ocorre a implantação dessas estruturas em ‘clusters’, com os equipamentos de lazer estruturados apenas para valorizar os empreendimentos. O Estado tem então um papel fundamental na redistribuição desses investimentos, já que a lógica capitalista aprofunda a segregação do espaço. A moradia, aliás é uma mercadoria que exige um alto aporte de recursos para quem almeja acessá-la. No Brasil há uma histórica desigualdade de distribuição de renda, a lógica se repete, ao ponto de reproduzir a riqueza em mãos de poucos. O papel do Estado, é fundamental para equilibrar esta balança. Ocorre que o Estado é controlado pela burocracia dominante, esta, conduz suas ações e pensamentos no sentido que corresponde aos interesses do grupo social de que faz parte, e a partir disto se patrocina a produção da vida e por ricochete, a produção do espaço. Ou seja, este não pode ser encarado como um objeto científico separado da ideologia. (FERREIRA, 2013).

A teoria geral da administração é um reflexo de uma visão de mundo, que embora pretenda estudar a burocracia como algo estruturado racional e cientificamente não escapa da ideologia. Afinal, como reprodução de visão de mundo da classe dominante reproduz sua forma de domínio e lógica dentro do sistema que impõe o interesse da classe que

detém o poder. Então a burocracia se estabelece de acordo com as situações históricas de cada sociedade, mas correspondendo à forma de ver o mundo dos detentores do poderio político-econômico. (TRAGTEMBERG, 1971).

No mesmo sentido a forma com que a histórica vincula o processo e nível de burocracia na infraestrutura, como burocracia de Estado, depende sempre da situação concreta e da intensidade da ideologia dominante. As contradições do sistema caracterizam a posição dos administradores, sempre a serviço do jogo de interesses que permeiam sua classe social. Ainda que alguns possam ter boas intenções, não escapam da lógica, agindo por bem de sua visão de mundo, mesmo que inconscientemente. (COVRE, 1980).

As oposições sociais do espaço físico tendem, assim, a se replicarem no campo dos espíritos e da linguagem, a partir de uma hierarquização naturalizada. A apropriação desigual dos espaços reflete uma cidade segregada, onde a hierarquia social e a distribuição desigual dos recursos, em sua forma perversa de apropriação, naturaliza a diferenciação social enquanto estruturas mentais. A dinâmica empresarial de produção de moradia apropria-se dessa diferenciação, no processo de produção de mais-valia da morada, excludente, a serviço do lucro, e não do bem-estar social. (MENDONÇA; COSTA, 2011).

No Brasil do há um imbricamento do capital imobiliário com o capital financeiro, com as novas formas de incorporação, e reprodução de maiores volumes de capital na exigência da ampliação da mais-valia a se atingir no setor, num determinismo que modifica a produção do espaço. O condomínio residencial, assim, ganha destaque nesse processo, destacando-se na paisagem urbana, pela ruptura com as estruturas urbanas precedentes, onde as mudanças físicas são evidenciadas pela grande concentração de capital nos empreendimentos imobiliários, destacadas no plano simbólico – ‘escala, áreas de lazer, equipamentos e serviços’ e de nomes de empreendimento que recebem os termos ‘jardim, clube, parque’, etc. pretendendo-se tornar um espaço urbano diferenciado. Desconectado por sua vez da cidade enquanto acesso universal, uma vez que se dissocia das dantes necessárias infraestruturas para a expansão imobiliária, agora se apresenta como ‘cluster’, espaço fechado e privado, distanciados das condições gerais de urbanização que em tempos passados se consideravam imprescindíveis para a expansão da produção imobiliária. (RUFINO, 2013).

No que concerne à cidade de Salvador, o Plano Diretor aprovado em desconhecimento da política e o urbano, pois desprezou as demandas sociais em sua maioria; e territoriais, quando fechou o espaço de sua formulação à deliberação, com descumprimentos de conteúdos mínimos, reforça a visão gentrífica da metropolização. Os principais agentes proprietários-empresários, em Salvador, são as empresas, pessoas físicas, Estado, associações e igrejas, com as empresas imobiliárias tendo o domínio fundiário da maior parte dos terrenos relativos a esse universo – 32,6%, e de área construída, 51,1%; enquanto isso, a produção Estatal se restringe a irrisórios 2,8%. Patente a mercantilização do acesso a espaços urbanizados, e restrito à minoria da população que tem capacidade monetária de inserir-se nessas relações mercantis. (FIGUEIREIDO; AMORIM; MOREIRA, 2019).

A prefeitura de Salvador, em 2010, anuncia pacote com 22 projetos com intuito de transformar a cidade numa ‘capital mundial’ – moderna, turística e cultural. Esse projeto, foi uma doação da fundação Baía Viva, dominada por grandes empresários do setor imobiliário. Ou seja, um projeto feito por imobiliários para os imobiliários, com forte cunho ideológico, especulativo e segregador. Nessa parceria entre a prefeitura e o setor imobiliário, a primeira decretou como de utilidade pública de uma só vez mais de 4,6 milhões de metros quadrados, como exemplo fez-se a reforma da Barra, bairro que já detinha estrutura urbana consolidada. Ademais, os projetos concentravam investimentos que favoreciam o transporte privado, a exemplo da Via atlântica e Linha Viva. (REBOUÇAS; MOURAD, 2019)

A década de 1970 deu azo para que as cidades migrassem do paradigma administrativo para o empreendedorístico, com a desregulamentação, através da sobressalência da ideologia neoliberalista, refletindo-se por meio da mercantilização e espetacularização da cidade. O município de Salvador não escapou dessa lógica, apostando na governança empreendedorística, com vistas a atrair investimentos, e, para tanto, teve de flexibilizar a legislação urbanística. Assim, o município passa a atuar como coadjuvante no processo de desenvolvimento urbano da metrópole e a cidade passa a refletir a imagem e semelhança do setor imobiliário. O PDDU de Salvador, então, reforçam o histórico de segregação socioespacial e racial da cidade, uma normatização seletiva dos instrumentos urbanísticos, onde se prioriza a aplicação dos instrumentos que interessam ao setor imobiliário, que guardam nítida natureza negocial, gerencial ou

arrecadatória, a exemplo da outorga onerosa do direito de construir e a não regulamentação dos dispositivos que concretizariam a função social da propriedade (PINHO, 2019).

Destarte, o Plano Diretor soteropolitano, que deveria cumprir o desiderato do desenvolvimento sustentável, com a redução da segregação socioespacial, aprofunda as desigualdades, e se configura numa apropriação da cidade pelo setor imobiliário. O giro da governança administrativa para a governança empreendedorística culmina numa lógica perversa de continuidade da apropriação da cidade por um grupo seletivo. Ou seja, o PDDU de Salvador, aparece como ideologia, uma vez que reflete as aspirações da classe dominante, enquanto superestrutura que legitima as ações da infraestrutura econômica e repete as práticas segregadoras vigentes, transferindo, mais uma vez os problemas socio-estruturais para as próximas gerações, que irão sofrer com as mazelas provocadas pela desigualdade social.

5 CONCLUSÕES

Ao longo deste estudo, foi possível apreender que o processo histórico de gentrificação se mantém com a exploração do espaço, reforçada da migração de uma governança administrativa para uma governança empreendedorística. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU) tem seguido a tendência de muitas cidades brasileiras, onde a ingerência estatal, ao invés de adotar as diretrizes legais direcionadas à consolidação do Direito à Cidade, acaba por favorecer a exaustiva concentração de renda, propriedade e poder de modo abusivo, provocando a segregação social, precariedade nas condições de trabalho e viabilidade urbana, privatização do espaço público, degradação do meio ambiente, etc.

Destaca-se que a cidade não pode ser considerada exclusivamente como um conjunto de ambientes que solidificam a convivência humana. Pelo contrário, a realidade urbana é bastante fluida, dotada de planejamento diversos, dimensões que podem conservar analogias e paradoxos entre si. As cidades são a todo tempo construída e reconstruída a partir dos determinantes econômicos, culturais e políticos que decorrem do cotidiano social; e pode ser a todo tempo reinterpretada, conforme com as crenças e interesses de uma população.

Diante disso, verificou-se que o município deveria angariar mais investimentos no âmbito da segurança pública e saúde, os quais encontrados fragilizados pela lentidão da implementação das políticas públicas propostas, o que resulta a falta de planejamento para áreas de maiores atenção a população. Verificou-se que o modelo hierárquico estabelecido entre o Estado e a sociedade deve oportunizar formas mais inclusivas de participação popular, que possibilitem aos cidadãos soteropolitanos não somente incluir suas demandas nas normas urbanísticas, mas, sobretudo, que permitam a todos fiscalizar e ponderar a implementação das políticas públicas instituídas no Plano Diretor. E não somente a participação popular necessita ser mais bem desenvolvida e assimilada pelo PDDU, mas também a própria concepção do que é a cidade, e para que ela serve, necessita obrigatoriamente ser melhor determinado e compartilhado por toda a população.

Conclui-se, ao fim deste estudo, que o novo PDDU não possibilita o direcionamento das políticas públicas para tornar a cidade um lugar mais igualitário. Mantendo as tradicionais formas de poder e os conflitos que decorrem deste modelo. O PDDU aparece como ideologia, um instrumento de poder a serviço da classe dominante, grupo restrito de favorecidos, os poucos capazes de tornarem-se proprietários dos ‘clusters’, o que gera impactos negativos de longo prazo para as futuras gerações, que terão de conviver com o cenário degradante da cidade de Salvador, gentrífica e desigual.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Rev. Adm. Pública [online]. 2007, vol.41, n.spe, pp.67-86. ISSN 0034-7612. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>. Acesso em: 27/06/2019.

ALMEIDA, L. F. G. MONTE MÓR, R. L. M. **Renda fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto da Cidade.** In: Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Organização de Jupira Gomes Mendonça [et al.]. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

CARLOS, M. G. O.; OLIVEIRA, F. C. MORAIS, D. O. C.; CARVALHO, C. M.; MOREIRA, Márcia Zabdiele. **Eu Posso, Tu Podes, Ele Pode.** Lição de Anatomia do Poder - Instrumento de Dominação ou Vontade Criadora?. In: ENANPAD 2012, 2012, Rio de Janeiro. XXXVI ENANPAD, 2012.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico.** São Paulo: Todavia, 2018.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **Uma Discussão Teórica: Ideologia Neoliberal e Processo de Burocratização.** RAE-Revista de Administração de Empresas, vol. 20, n. 1, jan-mar 1980.

DROR, Yehezkel. **A capacidade para governar: informe ao Clube de Roma.** São Paulo: Edições Fundap, 1999.

FABREGAT, Clemente Herrero. **Geopolítica de la ciudad: poder y control de los espacios urbanos.** In: Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais/ Organizadores Alvaro Ferreira [et al.]. – Rio de Janeiro: Consequência, 2013.

FARIA, José Henrique de. MENEGHETTI, Francis Kanashiro. **Burocracia como organização, poder e controle.** Rev. adm. empres. [online]. 2011, vol.51, n.5, pp.424-439. ISSN 0034-7590. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902011000500002>. Acesso em: 26/06/2019.

FERRÃO, João. **Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos.** In: Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais/ Organizadores Alvaro Ferreira [et al.]. – Rio de Janeiro: Consequência, 2013.

FERREIRA, Alvaro. **A imagem virtual transformada em paisagem e o desejo de esconder as tensões do espaço: por que falar em agentes, atores e mobilizações?** In: Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais/ Organizadores Alvaro Ferreira [et al.]. – Rio de Janeiro: Consequência, 2013.

FIGUEIREDO, Glória Cecília; AMORIN, Nayara Cristina Rosa; MOREIRA, Taiane. **Cidade de Salvador: o desencontro entre a política e o urbano.** In: Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades/ Hortênsia Gomes Pinho, Ordep Serra, Débora Nunes. - Salvador: EDUFBA, 2019.

KLEIN, Herbert S.; LUNA, Francisco Vidal. **População e Sociedade**: mudanças sociais no Brasil, 1960-2000. In: História do Brasil Nação: 1808-2010, direção Lilia Moritz Schwartz, volume 5: Modernização. Ditadura e democracia, 1964-2010, coordenação Daniel Aarão Reis. – Rio de Janeiro: Fundação Mapfre - Editora Objetiva, 2014.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Comentários ao Estatuto da Cidade**: Lei n. 10.257, de julho de 2001. São Paulo: Atlas, 2011.

MARQUES, Daniel Maciel. **O “Novo PDDU de Salvador” e a (não) observância das exigências legais de base técnica, de conteúdo mínimo e de regulamentação de instrumentos de defesa da função social da propriedade**. In: Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades/ Hortênsia Gomes Pinho, Ordep Serra, Débora Nunes. - Salvador: EDUFBA, 2019.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura. **Dinâmica imobiliária e a formação de um “obscuro objeto de desejo”**: localização residencial e representação simbólica. In: Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Organização de Jupira Gomes Mendonça [et al.]. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

NUNES, Débora; TEIXEIRA, Marina. **Entre a pedagogia e a burocracia da participação**: notas sobre a (não) participação popular e a (im)possibilidade de controle social no Plano Salvador 500. In: Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades/ Hortênsia Gomes Pinho, Ordep Serra, Débora Nunes. - Salvador: EDUFBA, 2019.

PINHO, Hortênsia Gomes. **PDDU de Salvador e a apropriação empresarial da cidade**. In: Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades/ Hortênsia Gomes Pinho, Ordep Serra, Débora Nunes. - Salvador: EDUFBA, 2019.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **A incorporação da metrópole**: algumas considerações sobre a produção imobiliária e a metropolização. In: Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais/ Organizadores Alvaro Ferreira [et al.]. – Rio de Janeiro: Consequência, 2013.

REBOUÇAS, Thaís; MOURAD, Laila Nazem. **Operações urbanas consorciadas e a manifestação de interesse privado em Salvador**: o regramento da cidade de exceção. In: Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades/ Hortênsia Gomes Pinho, Ordep Serra, Débora Nunes. - Salvador: EDUFBA, 2019.

TRAGTENBERG, Maurício. **A teoria geral da administração é uma ideologia?** RAE-Revista de Administração de Empresas, vol. 11, n. 4, out-dez 1971.