



**UFBA – UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
EA – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PDGS – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL**

JÚLIA QUEROL BOTO MAGALHÃES

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE
DESENVOLVIMENTO: Um estudo sobre a Ponte Salvador – Ilha de
Itaparica**

Salvador - BA
2023

JÚLIA QUEROL BOTO MAGALHÃES

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE
DESENVOLVIMENTO: Um estudo sobre a Ponte Salvador – Ilha de Itaparica**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Interdisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento Territorial e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientadora: Profa. Dra. Renata Rossi

Salvador - BA
2023

Escola de Administração - UFBA

M188 Magalhães, Júlia Querol Boto.

Participação social em políticas públicas de desenvolvimento:
um estudo sobre a Ponte Salvador – Ilha de Itaparica / Júlia Querol
Boto Magalhães. – 2023.

119 f.: il.

Orientadora: Profa. Dra. Renata Alvarez Rossi.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia,
Escola de Administração, Salvador, 2023.

1. Políticas públicas – Participação do cidadão. 2. Pontes – Projetos
e construção – Itaparica, Ilha de (BA). 3. Desenvolvimento regional. 4.
Planejamento participativo. 5. Participação social.

6. Administração pública – Processo decisório. I.
Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 352.15



Ata da sessão pública do Colegiado do PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL (PPGDGS), realizada em 07/12/2023 para procedimento de defesa da Dissertação de Mestrado PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL no. 36, área de concentração Desenvolvimento e Gestão Social, do(a) candidato(a) JULIA QUEROL BOTO MAGALHAES, de matrícula 2021105090, intitulada PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO: Um estudo sobre a Ponte Salvador - Ilha de Itaparica. Às 14:00 do citado dia, <https://conferenciaweb.rnp.br/sala/renata-alvarez-rossi>, foi aberta a sessão pelo(a) presidente da banca examinadora Profª. Dra. RENATA ALVAREZ ROSSI que apresentou os outros membros da banca: Profª. Dra. CLAUDIANI WAIANDT, Profª. Dra. MARIA ELISABETE PEREIRA DOS SANTOS e Prof. Dr. PAULO RICARDO DA COSTA REIS. Em seguida foram esclarecidos os procedimentos pelo(a) presidente que passou a palavra ao(à) examinado(a) para apresentação do trabalho de Mestrado. Ao final da apresentação, passou-se à arguição por parte da banca, a qual, em seguida, reuniu-se para a elaboração do parecer. No seu retorno, foi lido o parecer final a respeito do trabalho apresentado pelo(a) candidato(a), tendo a banca examinadora aprovado o trabalho apresentado, sendo esta aprovação um requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre. Em seguida, nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão pelo(a) presidente da banca, tendo sido, logo a seguir, lavrada a presente ata, abaixo assinada por todos os membros da banca.

Documento assinado digitalmente
 PAULO RICARDO DA COSTA REIS
Data: 07/12/2023 17:20:30-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dr. PAULO RICARDO DA COSTA REIS, UFRJ

Examinador Externo ao Programa

Dra. CLAUDIANI WAIANDT, UFBA

Examinadora Interna

Documento assinado digitalmente
 CLAUDIANI WAIANDT
Data: 18/12/2023 11:50:16-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>
 MARIA ELISABETE PEREIRA DOS SANTOS
Data: 18/12/2023 13:28:57-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dra. MARIA ELISABETE PEREIRA DOS SANTOS, UFBA

Examinadora Interna

Documento assinado digitalmente
 RENATA ALVAREZ ROSSI
Data: 07/12/2023 17:09:30-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dra. RENATA ALVAREZ ROSSI, UFBA

Presidente

Documento assinado digitalmente
 JULIA QUEROL BOTO MAGALHAES
Data: 20/12/2023 08:46:47-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

JULIA QUEROL BOTO MAGALHAES

Mestrando(a)

A quem me ensinou a nadar, mas também
aos que construíram e atravessaram
pontes comigo.

AGRADECIMENTOS

Gosto de contar histórias, não que tenha talento, é um recurso para não esquecer quem me acompanhou nas caminhadas.

Foi Camila quem me perguntou se eu tinha visto o e-mail com o edital do mestrado, disse que achou “a minha cara” e que eu conseguiria. Faltavam três dias para encerrar o prazo da inscrição. Virei duas noites e pedi uma folga do trabalho e que ninguém em casa me interrompesse. Minha mãe só abriu a porta do quarto para deixar o almoço e mesmo João, com seus nove anos e toda ansiedade de um ano de isolamento pandêmico, conseguiu guardar todas as perplexidades infantis diárias para depois. Foi assim que começou.

Vieram as aulas e conheci pessoas incríveis. Tive a sorte de ter o meu projeto escolhido por uma orientadora muito atenta e compreensiva, Renata, e de encontrar colegas maravilhosos. Andrea e Rosa, sempre gentis e bem informadas; Ane, também olhando para o mar; Joaquim que me levou para atravessar a baía; Matheus com uma objetividade que me faz falta; Camila, outra agora, sempre animada; Hilda, com sua doçura e sabedoria; Joelmir e sua poesia... Um dia ainda vou conhecer o Cariri. Gente que acredita de verdade que a vida pode ser mais bonita e justa e que se empenha por isso. Lembram-me uma música:

Gente de mano caliente
Por eso de la amistad
(...)
Con un horizonte abierto
Que siempre esta más allá
Y esa fuerza pa buscarlo
Con tezón y voluntad
(...)
Y así nos reconocemos
Por el lejano mirar
Por las coplas que mordemos
Semillas de inmensidad

Depois das aulas, no campo, na CAMMPI, mais gente foi chegando, me acolhendo e compartilhando suas histórias, suas ideias, seu conhecimento e sua fé. Com Raimundo, Sônia, Jamira, Lurdinha, Ana Carine, sempre presentes e com preocupações genuínas, entendi melhor a força da troca e da colaboração. Na Feira de São Joaquim também vou precisar voltar e tomar outro café com Regina e ouvir mais de seu Otelvan.

João, meu filho, foi crescendo, conversando comigo, ouvindo as histórias que ouvi, fazendo perguntas... Olha, meu filho, essa pessoa que ainda tá descobrindo quem é e o que quer da vida, me ensina bastante todo dia e me ajudou como pode, muito com dicas tecnológicas e

palpites sobre estética de slides.

Na vida a gente é sempre surpreendido por pessoas que, bom, não precisavam, mas ofereceram seu tempo e gentileza. João, mais um, fez mais do que me buscar em reuniões, devolver livros na biblioteca, dar opiniões solicitadas, emprestar o computador e a internet sempre que por aqui algo não funcionava bem ou ceder um pedaço da casa quando só precisava de um espaço silencioso para me concentrar melhor. Nisso, contei também com a gentileza de Arlene.

Entre os amigos, Gian e Iza leram tanto do que escrevi, ouviram desabafos, afastaram minhas inseguranças, validaram meus planos... Já Luana os questionou, assim como minhas necessidades, e garantiu que eu tivesse tempo e sossego para pensar em respostas. Sem nem dar-se conta da ironia, atravessou comigo algumas pontes, também literais. E aqui, onde ainda não há uma, Renata, minha orientadora, me puxou pelo braço para continuar a travessia de outras formas.

Foi assim que caminhei até aqui, acompanhada também do que trago dos meus pais, um encantamento por este mar sobre o qual me debrucei um pouco e a vontade de conhecer melhor as pessoas e seus lugares. Mais de perto, minha mãe, assumiu o que não consegui abraçar junto ao tempo que pesquisa me pediu.

A todos agradeço mais do que consigo expressar.

Institucionalmente, agradeço pelo suporte que tive na Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE/BA), o que pessoalmente estendo aos colegas da Fiscal; pelo apoio da Procuradoria Geral do Estado do Pará (PGE/PA), na pessoa da procuradora Fernanda Jorge Sequeira, que compartilhou sua experiência com modelos de participação comunitária; e ao PDGS que alimenta a esperança de uma educação transformadora.

“A missanga, todos a vêem.

Ninguém nota o fio que, em colar vistoso,
vai compondo as missangas.”

Mia Couto

MAGALHÃES, Júlia Querol Boto. **Participação social em políticas públicas de desenvolvimento: um estudo sobre a Ponte Salvador – Ilha de Itaparica**. Orientadora: Renata Alvarez Rossi. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

RESUMO

O presente trabalho trata de análise acerca da aplicação das ferramentas de participação social durante a etapa de planejamento do projeto do Sistema Rodoviário Ponte Salvador - Ilha de Itaparica, inserido na política de desenvolvimento territorial do Estado da Bahia, debatendo também como se relaciona com o modelo de desenvolvimento cuja opção se manifesta privilegiada pelos objetivos consolidados pelo legislador constituinte no Art. 3º da Constituição Federal, de 1988, em especial aqueles expressos nos incisos II e III, bem como seus reais beneficiários. Uma vez que o início da etapa de construção da ponte foi sucessivamente adiado, a análise do efeito da forma de aplicação das ferramentas de participação social sobre o resultado almejado pelo projeto foi limitada à incorporação das contribuições advindas do processo participativo ao projeto em si, até a assinatura do contrato de concessão patrocinada, por meio de PPP, com a concessionária que logrou êxito no processo licitatório, como documentado nos sites oficiais dos órgãos por ele responsáveis, SEPLAN, INEMA e SEINFRA. Trata-se de um estudo de caso, delimitado pelo enfoque da participação social, valendo-se do método documental, com a obtenção e análise de dados a partir de fontes oficiais do poder executivo estadual, bem como de dados obtidos a partir da aplicação de questionário e entrevistas, somados à experiência da observação participante junto à Rede CAMMPI. Com isso, foi possível observar que, embora o projeto tenha atendido aos requisitos legais mínimos de participação social para obtenção de licenças e validade de seu processo licitatório, a forma como se deu a aplicação dessas ferramentas não foi capaz de contemplar parcela significativa da população interessada, potencialmente afetada, e pode ter deixado de considerar impactos, especialmente socioeconômicos, capazes de comprometer, ainda que parcialmente, seu alinhamento aos objetivos constitucionais.

Palavras-chave: Estado, Desenvolvimento, Desenvolvimento Territorial, Participação, Participação Social

MAGALHÃES, Júlia Querol Boto. **Participación social en las políticas públicas de desarrollo: un estudio sobre el Puente Salvador– Isla Itaparica**. Asesora: Renata Álvarez Rossi. Disertación (Maestría) - Escuela de Administración, Centro de Posgrado en Administración, Universidad Federal de Bahía, Salvador, 2023.

RESUMEN

Este trabajo aborda el análisis de la aplicación de herramientas de participación social durante la etapa de planificación del proyecto del Sistema Vial Puente Salvador - Ilha de Itaparica, insertado en la política de desarrollo territorial del Estado de Bahía., debatiendo también cómo se relaciona con el modelo de desarrollo cuya opción se privilegia por los objetivos consolidados por el legislador constituyente en el artículo 3 de la Constitución Federal de 1988, especialmente los expresados en las fracciones II y III, así como sus beneficiarios reales. Dado que el inicio de la etapa de construcción del puente fue postergado sucesivamente, el análisis del efecto de la forma en que se aplicaron las herramientas de participación social sobre el resultado buscado por el proyecto se limitó a la incorporación al proyecto de los aportes surgidos del proceso participativo. mismo, hasta la firma del contrato de concesión patrocinada, a través de APP, con el concesionario que resultó ganador del proceso de licitación, según se documenta en los sitios web oficiales de los órganos responsables del mismo, SEPLAN, INEMA y SEINFRA. Se trata de un estudio de caso, delimitado por el enfoque de participación social, utilizando el método documental, con la obtención y análisis de datos de fuentes oficiales del poder ejecutivo estatal, así como datos obtenidos de la aplicación de cuestionarios y entrevistas, sumado a la experiencia de observación participante con la Red CAMMPI. Con esto se pudo observar que, si bien el proyecto cumplió con los requisitos mínimos legales de participación social para la obtención de licencias y la validez de su proceso de licitación, la forma en que se aplicaron estas herramientas no logró cubrir una porción significativa de la población interesada, potencialmente afectada, y puede haber omitido considerar impactos, especialmente socioeconómicos, capaces de comprometer, incluso parcialmente, su alineación con los objetivos constitucionales.

Palabras clave: Estado, Desarrollo, Desarrollo Territorial, Participación, Participación Social

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	População em situação de pobreza extrema e pobreza por área geográfica.....	31
Figura 2 -	Gasto público social segundo classificação por funções do governo (em porcentagem do PIB).....	31
Figura 3 -	Primeira reunião com a CAMMPI, na sede do Centro Cultural Alagados, em 21/11/2022.....	49
Figura 4 -	Mapa da Península de Itapagipe e Enseada dos Tainheiros, anterior aos Alagados.....	58
Figura 5 -	Mapa da Península de Itapagipe e Enseada dos Tainheiros em outubro de 2023.....	58
Figura 6 -	Mapa de áreas de influência do meio socioeconômico.....	59
Figura 7 -	Principais áreas de pesca na BTS.....	60
Figura 8 -	Traçado da cabeceira da ponte em Salvador, na região da Calçada.....	64
Figura 9 -	Relatório de Esclarecimentos 02 - Consulta Pública 001/2018.....	72
Figura 10 -	Filas para embarque no feriado.....	77
Figura 11 -	Área externa de uma embarcação.....	77
Figura 12 -	Imagem da Feira de São Joaquim.....	78
Figura 13 -	Imagem da Feira de São Joaquim.....	78
Figura 14 -	Imagem da Feira de São Joaquim.....	79
Figura 15 -	Imagem da Feira de São Joaquim.....	79

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA	Área Diretamente Afetada
AGERBA	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicação na Bahia
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
AID	Área de Influência Direta
AII	Área de Influência Indireta
ALBA	Assembleia Legislativa do Estado da Bahia
ANP	Agência Nacional do Petróleo
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BTS	Baía de Todos os Santos
CAB	Centro Administrativo da Bahia
CAMMPI	Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores de Itapagipe
CCCC	China Communications Construction Company
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIA	Centro Industrial de Aratu
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CRCC20	China Railway 20th Bureau Group Co. Ltd.
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DOE	Diário Oficial do Estado

DOU	Diário Oficial da União
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FGAP	Fundo Garantidor do Aporte da Ponte
FGBP	Fundo Garantidor Baiano de Parcerias
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMLF	Fundação Mário Leal Ferreira
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEMA	Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
MP/BA	Ministério Público do Estado da Bahia
NAI	Núcleo de Articulação Institucional de Itapagipe
NBTS	Núcleo da Baía de Todos os Santos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OSC	Organização da Sociedade Civil
PDGS	Programa de Desenvolvimento e Gestão Social
PGE/BA	Procuradoria Geral do Estado da Bahia
PGE/PA	Procuradoria Geral do Estado do Pará
PIB	Produto Interno Bruto
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PMS	Prefeitura Municipal de Salvador
PNPS	Programa Nacional de Participação Social
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público Privada
PRDI	Plano Referencial de Desenvolvimento Integrado
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais
PT	Partido dos Trabalhadores
RA	Regiões Administrativas

RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SEINFRA	Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia
SEMUT	Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte
SEPLAN	Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SUS	Sistema Único de Saúde
SVO	Sistema Viário do Oeste
TGS	Tecnologia de Gestão Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	ESTADO, DESENVOLVIMENTO E SOCIEDADE	23
2.1	O Estado	24
2.2	Desenvolvimento	28
2.2.1	Desenvolvimento Territorial.....	34
2.3	Participação Social	37
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	41
3.1	Situação Empírica e Atores Envolvidos	45
3.2	Abordagem Metodológica	46
3.3	Técnicas Metodológicas	47
3.4	Estratégia de Análise	51
4	A PONTE NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DA BAHIA	53
4.1	A Ponte no Território Itapagipano	56
5	PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROJETO DA PONTE SALVADOR – ILHA DE ITAPARICA	66
5.1	Aspectos Participativos no EIA/RIMA	67
5.2	Mecanismos Institucionais de Participação Social	69
5.3	Para Além dos Registros Institucionais	78
6	TECNOLOGIA DE GESTÃO SOCIAL: PARTICIPAÇÃO SOCIAL TERRITORIALIZADA	85
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
	REFERÊNCIAS	91
	APÊNDICES	94

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa que inspira o título do presente trabalho tem por objetivo verificar a utilização das ferramentas de participação social previstas no ordenamento jurídico brasileiro na construção, implementação e controle de políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento socioeconômico, a partir da experiência do projeto do Sistema Rodoviário Ponte Salvador – Ilha de Itaparica, inserido na política de desenvolvimento territorial do Estado da Bahia, debatendo também como se relaciona com o desenvolvimento cuja opção se manifesta privilegiada pelos objetivos consolidados pelo legislador constituinte no Art. 3º da Constituição Federal, de 1988, em especial aqueles expressos nos incisos II e III, bem como seus reais beneficiários.

A escolha e o amadurecimento do objeto de pesquisa foram norteados pela perspectiva de que, constitucionalmente, atribui-se ao Estado brasileiro, além do desenvolvimento nacional (inciso II), o objetivo de erradicação da pobreza e da marginalização e de redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III). Tais objetivos não são meras opções políticas do legislador constitucional justificadas por questões éticas e altruístas, mas resultado dos embates que se realizam na sociedade, envolvendo distintos interesses e mobilizando relações de poder. Se *“o Estado não é simplesmente definido como ligação organizativa dada e funcional, mas como expressão de uma relação de socialização antagônica e contraditória”* (HIRSCH, 2014), a CF/88, embora classificada, quanto a sua finalidade, como dirigente¹, não deixa de refletir os

¹ A doutrina jurídica classifica as constituições a partir de parâmetros diversos, como origem, conteúdo e finalidade (sendo este o que mais guarda relação com a pesquisa ao analisar os objetivos da carta brasileira), por exemplo. Quanto a sua finalidade, a CF/88 é classificada como dirigente, em oposição à constituição garantia, que se atém à organizar a estrutura do Estado e limitar seu poder, protegendo as liberdades individuais e coletivas das possíveis arbitrariedades estatais, e mais ambiciosa que a constituição balanço, que busca refletir a realidade presente. Segundo Bernardo Gonçalves Fernandes (2012), a classificação dirigente se associa a um constitucionalismo de bem-estar social, numa “rota ideológica oposta ao Estado Liberal”, onde os direitos fundamentais são mais amplos que a limitação da intervenção estatal na esfera privada (liberdades individuais e coletivas). Eles passam a incluir uma série de direitos que exigem do Estado uma prestação positiva, um agir em favor dos direitos sociais (saúde, educação, segurança, trabalho etc.). É assim a CF/88 ao estabelecer uma série de direitos sociais cuja promoção cabe ao Estado. Interessa, ainda, pontuar a revisão desta classificação feita por seu autor, J.J. Gomes Canotilho,

fatores reais de poder (LASSALE,2020) em disputa durante o processo de redemocratização do país, reconhecendo que a manutenção da ordem econômica se estrutura sobre as relações sociais desiguais. O capitalismo, que muito se utilizou de mão-de-obra escrava é o mesmo que ainda hoje se vale da precarização das relações de trabalho e se apropria de pautas identitárias para fomentar o consumo, como parte de um modelo de crescimento econômico atrelado à concentração de renda que, aliás, não se sustenta a longo prazo e segue um ritmo mais lento que aquele associado à redistribuição de renda (COUTINHO, 2013). Logo, a consolidação, no mesmo patamar, desses objetivos, possivelmente conflitantes porque conflitantes os interesses dos grupos que os disputavam, assim como de uma série de normas programáticas, é resultante de um processo socioeconômico histórico de disputa pelo poder político que os possa concretizar.

Portanto, entende-se que, ao menos formalmente, o Estado se legitima na medida em que mobiliza sua estrutura e atuação na consecução dos objetivos constitucionalmente previstos, de forma que não é razoável que projetos financiados por recursos públicos desprezem-nos ou, mesmo que indiretamente, tenham a capacidade de prejudicá-los; devem, em verdade, além de promovê-los, buscar a conciliação daqueles que, à primeira vista, podem parecer conflitantes. Conflitam apenas a depender da perspectiva que se adote sobre esses objetivos, do modelo de desenvolvimento que se acredite possível, das estratégias de que se vale e dos indicadores escolhidos para expressá-lo. Entretanto, a CF/88 não prevê o objetivo de promover o desenvolvimento nacional de forma isolada, mas associado aos demais objetivos da república; de forma que, só é razoável entender como legítima a adoção de um modelo de desenvolvimento nacional, bem como as políticas dele derivadas, capaz também de promover: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos sem preconceitos de quaisquer espécies. Identificar ou construir um modelo de desenvolvimento capaz disso não é tarefa estanque ou para poucos; na medida em que demanda saberes e experiências variados, se concretiza enquanto processo de aprendizado coletivo, fruto da disputa pelos fatores reais de poder, que, num Estado democrático, deve agregar a experiência da sociedade civil e dos movimentos sociais organizados.

Para tanto, o Estado dispõe também das ferramentas de participação social, através das quais é possível compreender a realidade sobre a qual atua, das áreas e populações afetadas e

que, ao reconhecer as limitações de uma constituição dirigente, propõe o “desenvolvimento de instrumentos cooperativos que resgatem o princípio da responsabilidade e encorajem a sociedade civil”. (FERNANDES, 2012).

estimar os impactos de suas políticas públicas, embasando revisões e ajustes, ou, antes disso, debater com a sociedade o modelo e as estratégias para o tão almejado desenvolvimento que as justifica. Pelo que, a participação social não se restringe a um instrumental de gestão para o estado, é, antes disso, um direito fundamental cujos espaços também foram institucionalizados pela CF/88, como forma de exercício da cidadania, através da qual se legitima a própria atuação estatal.

Apesar de consistir em um instrumento de gestão estimulado e, em alguns casos, exigido pelo sistema normativo brasileiro, a participação social nem sempre é observada na construção, implementação, acompanhamento e controle das políticas públicas, o que não apenas pode representar prejuízo à inserção social e ao desenvolvimento territorial, mas também ao erário, na medida em que, sem a oitiva da população afetada por uma dada política, é difícil mensurar seus impactos, conflitos derivados e posterior judicialização desses conflitos. Assim, a verificação da observância qualificada das ferramentas de participação social precisa tornar-se etapa indispensável na atuação dos órgãos de controle interno e assessoramento jurídico, inclusive, futuramente, no estabelecimento de indicadores capazes de avaliar a efetividade de políticas públicas e a legítima destinação de recursos públicos em acordo com as previsões constitucionais.

Para melhor observar a relação da participação social com o sucesso de políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento, optou-se por discutir a experiência de um projeto inserido numa política que o tivesse como justificativa. É este o caso da ponte Salvador - Ilha de Itaparica, primeira etapa de uma política de desenvolvimento regional, apoiada sobre o incremento da malha viária do estado da Bahia. Ainda em fase inicial de implementação, reconhece, em seu Estudo de Impacto Ambiental (EIA), dentre as áreas que serão afetadas pelo empreendimento, o Território da Península de Itapagipe, historicamente reconhecido pela mobilização e articulação de movimentos sociais, organizados em rede. Assim, pela justificativa do empreendimento e de seu reconhecido impacto na dinâmica e na paisagem urbanas da península, a análise de como foram empregadas as ferramentas de participação social e de quais implicações isso pode ter no sucesso final da política de desenvolvimento em que o empreendimento está inserido se dará por essa perspectiva territorial.

A ponte é etapa integrante de um projeto mais amplo, o Sistema Viário do Oeste (SVO), cujos estudos e procedimentos de manifestação de interesse tiveram início em 2010, quando havia uma grande expectativa de desenvolvimento da região sul da Bahia, associada ao

incremento do turismo e à exploração mineral². Mudanças no cenário econômico fizeram com que o projeto fosse segmentado. Com orçamento inicial de R\$ 7 bilhões, hoje estimado em R\$ 13 bi., o Sistema Rodoviário Ponte Salvador - Ilha de Itaparica terá suas obras executadas por meio de Parceria Público Privada (PPP), na modalidade de concessão patrocinada para construção, operação e manutenção, com um consórcio formado por dois grandes grupos chineses do segmento de construção e infraestrutura e, oficialmente, se justifica pelos objetivos de melhorar o escoamento logístico da Região Metropolitana de Salvador, promovendo o desenvolvimento urbano e socioeconômico desta região e daquelas com as quais se comunica, Sul e Oeste.

Nos estudos de impacto ambiental e de impacto de vizinhança encomendados pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), o território da Península de Itapagipe figura como área a ser afetada ou impactada, direta ou indiretamente, a depender do aspecto ambiental considerado: seja pelo impacto do empreendimento no meio biótico marinho fortemente ligado à economia local, no trajeto das linhas de transporte urbano que atendem à região durante sua implementação ou na paisagem que a caracteriza. Na análise dos impactos do empreendimento, o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) avalia seus diferentes aspectos de acordo com suas respectivas abrangências, de forma que considera que os impactos ambientais no meio biótico marinho têm uma área de afetação mais restrita que os impactos socioeconômicos. No que diz respeito aos aspectos ambientais, o RIMA considera o território da península parcialmente inserido na Área de Influência Direta (AID) e integralmente inserido na Área de Influência Indireta (AII) do empreendimento. Já em relação aos aspectos socioeconômicos, a península se insere integralmente na Área Diretamente Afetada (ADA) e, pelo Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), um de seus bairros, a Calçada, é vizinho à cabeceira sotropolitana da ponte.

Logo, o empreendimento sujeita o território da Península de Itapagipe a uma série de impactos, ambientais e socioeconômicos, em todas as suas fases, mesmo na fase de planejamento, fomentando expectativas e inseguranças na população. A ideia de construir uma

² A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), utilizada como indicador do que é produzido em bens minerais em cada município baiano, quando considerados exclusivamente os municípios da Macrorregião Sul da Bahia, entre os anos de 2020 e 2022 teve um aumento impressionante de 338,58%, passando de R\$ 7,62 mi. para R\$ 33,42 mi. Destaco que esses valores se referem ao percentual efetivamente repassado aos municípios onde ocorreu a mineração, que corresponde a 60% da contrapartida financeira repassada pelas mineradoras à União. O Estado da Bahia, beneficiário de 15% do valor total da CFEM de todos os municípios baianos, no mesmo período, sofreu com uma redução de 45,40% nesses repasses, caindo de R\$ 18,44 mi., em 2020, para R\$ 10,07 mi., em 2022. O que indica um maior potencial e fomento a este setor econômico na Região Sul.

ponte sobre a Baía de Todos os Santos (BTS) há muito permeia o imaginário popular e campanhas políticas como antiga promessa de desenvolvimento, mas acompanhada de receios sobre especulação imobiliária e impactos ambientais que possam prejudicar a qualidade de vida no território.

Assim, é necessário verificar como se deu o processo de participação social neste empreendimento, em especial a participação da população no território itapagipano no planejamento do projeto da Ponte Salvador - Ilha de Itaparica, não apenas como cumprimento de um requisito legal, mas como elemento capaz de integrar as comunidades na discussão de modelos de desenvolvimento socioeconômico que as beneficiem e na elaboração de soluções. Um processo de participação social meramente protocolar trata-se, portanto, não só de um problema de gestão pública, em que interesses diversos convergem e conflitam na execução de um projeto cujo sucesso imediato pode mascarar uma série de outros problemas sócio-ambientais gerados ou intensificados por ele mesmo; mas também de fator que compromete a legitimação social da atuação estatal, enfraquecendo a confiança nas instituições democráticas. Embora não analisando especificamente o instituto da participação social, mas os pilares que sustentariam a democracia, em seu livro *Liberalismo em retirada*, Edward Luce (2020) adentra a questão da representatividade, cuja falta alimentaria o conformismo e absenteísmo participativo, capaz mesmo de levar a democracia a uma crise que recentemente ampliou o espaço para projetos políticos que a ela se opõe radicalmente.

É possível perguntar-se como a, não tão simples, construção de uma ponte pode contribuir para o enfraquecimento das instituições democráticas e o fortalecimento de projetos antagonistas à democracia, mas ela é, sim, capaz de retratar como o distanciamento ou a dissociação entre a atuação estatal e as expectativas e necessidades populares pode levar a uma crise de representatividade. No presente caso, da projetada construção de uma ponte, o problema apontado no parágrafo anterior pode ser verificado através de indicadores de natureza qualitativa presentes nos estudos de impactos socioambientais desenvolvidos na etapa de planejamento do projeto, através de sua metodologia, e nos registros do processo de participação social, que oferecem informações sobre a abrangência e contemplação das questões levantadas ao projeto.

Com base nesses preceitos, objetiva-se verificar como as ferramentas de participação social podem contribuir para a contemplação e integração dos objetivos constitucionais, de garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, na atuação estatal através das políticas públicas, em especial

daquelas cujo escopo se vincule ao desenvolvimento regional ou territorial, na perspectiva de que o desenvolvimento só se consolida com a superação das desigualdades sociais.

Assim, pretende-se verificar o pressuposto de que um processo de participação social pouco representativo ou sem posterior correspondência no planejamento de políticas públicas de desenvolvimento pode agravar diferenças sociais, na medida em que negligencia as necessidades de determinados grupos sociais. Confirmada essa hipótese, como contribuição prática, pretende-se elaborar diretrizes que vinculem a atividade de assessoria jurídica, nos órgãos de controle interno e assessoramento jurídico do Estado, à observância da utilização das ferramentas de participação social na modelagem de políticas públicas, realmente capazes de promover os objetivos previstos no art. 3º, da CF/1988, e que integre a verificação da conformidade dos projetos pelos órgãos de controle interno.

Para tanto, faz-se necessário revisar o conceito de Estado, suas funções e objetivos, em especial aqueles que justificam e orientam a estrutura prevista no ordenamento jurídico brasileiro com seus reflexos nas esferas estadual e municipal, bem como os conceitos de desenvolvimento e seus indicadores, relacionando-os com a redução das desigualdades sociais e regionais; revisar e delimitar o que se entende por participação social; verificar o tratamento jurídico dado à participação social no ordenamento brasileiro; identificar os aspectos mais relevantes para um processo participativo representativo e eficaz; traçar a relação entre a metodologia usada no processo participativo de construção de políticas públicas e a sua, correspondente ou não, adesão popular; avaliar como as ferramentas de participação social foram utilizadas na elaboração do empreendimento em questão e avaliar se o pretendido desenvolvimento que o justifica foi extraído de uma construção coletiva; e, por fim, propor diretrizes que vinculem a atividade de assessoria jurídica, nos órgãos de controle interno e assessoramento jurídico do Estado, à observância das ferramentas de participação social na modelagem de políticas públicas.

Como pode-se depreender da exposição dos objetivos deste trabalho, antes da análise do uso de ferramentas de participação social no planejamento da ponte que ligará Salvador à Ilha de Itaparica e da correspondente capacidade do projeto de responder satisfatoriamente aos impactos estimados e que pode ter deixado de estimar; é preciso identificar e traçar a relação existente entre os conceitos e valores que permeiam essa análise. De forma que, a seguir, serão identificados os referenciais teóricos para o que aqui se entende por Estado, e como normativamente se caracteriza e estrutura formalmente o brasileiro; por desenvolvimento territorial; e por participação social. Com isso, passaremos ao estudo do projeto da ponte e de

como se relaciona com os conceitos trazidos anteriormente. Verificado o uso das ferramentas de participação social no seu planejamento, etapa em que ora se encontra, será possível avaliar sua adequação e suficiência, bem como propor diretrizes que incorporem a perspectiva territorial ao processo participativo integrante do planejamento e execução de projetos e políticas públicas para o desenvolvimento. Desta forma, a proposta de Tecnologia de Gestão Social (TGS) se localiza ao final deste trabalho, onde possível sua melhor compreensão.

Assim, para que se possa firmar a base sobre a qual se estrutura esta pesquisa, a seção dedicada aos fundamentos teórico-metodológicos será organizada em três tópicos, o primeiro deles dedicado à compreender o conceito de estado e o processo que culminou no modelo experimentado no Brasil, após sua redemocratização, a partir do que foi consolidado em sua carta constitucional. Na sequência, pretende-se identificar que modelo de desenvolvimento orientou e se privilegia com nossa estrutura normativa, no que se recorreu às teorias sobre desenvolvimento territorial, mas também aos estudos de Diogo Coutinho sobre desenvolvimento e desigualdades. Quanto à participação social, o mesmo caminho será adotado: paralelamente à revisão teórica, será analisado seu tratamento jurídico e que perspectivas se refletem nele.

2 ESTADO, DESENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO

Para entender a vinculação vislumbrada entre o papel da participação social na formulação de políticas públicas e a realização dos objetivos da República Federativa do Brasil, constitucionalmente previstos, como elementos legitimadores da atuação estatal, faz-se necessário delimitar o que se entende por Estado, sua função e objetivos e, em especial, dentre as teorias que se dedicam a isso, identificar aquelas que inspiraram o modelo de Estado que, ao menos formalmente, identifica o brasileiro, bem como os fatores que legitimam a atuação estatal, naquilo que foi consolidado pelo legislador constituinte.

A efetividade de uma política pública está relacionada à sua capacidade de concretizar os objetivos a que se propõe, de “promover os resultados pretendidos” (MARINHO e FAÇANHA, 2001, p.02); no caso do empreendimento sob estudo, sua capacidade de promover o desenvolvimento regional. As intervenções viárias propostas, ou mesmo o escoamento logístico da Região Metropolitana de Salvador (RMS) facilitado, são um dos meios pelos quais o Governo do Estado da Bahia acredita promover o desenvolvimento regional, sendo este o objetivo geral da política que o empreendimento integra, vinculando-a também aos já referidos objetivos republicanos de garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades regionais. A análise do processo participativo que integra a construção de uma política pública, portanto, não pode ignorar seu objetivo geral, nem sua vinculação àqueles que fundamentam todo o sistema normativo e a estrutura estatal, devendo eles também ser objeto de debate com a sociedade.

Por mais que o texto constitucional indique um norte interpretativo para compreensão de seus objetivos, na medida em que os prevê em patamar de igualdade, sem priorização explícita de um relação aos demais, por mais que denote uma complementaridade conceitual entre os objetivos da república, resta ainda grande espaço para interpretações divergentes sobre as premissas necessárias ao seu entendimento e as estratégias necessárias a sua concretização. No presente caso, importa delimitar o que se entende por Estado, sua justificativa e destinação, bem como o que se entende por desenvolvimento, em especial regional (justificativa do projeto)

e territorial (perspectiva de análise do empreendimento, devido ao recorte espacial da pesquisa), e, por fim, o que se entende por participação social.

2.1 O ESTADO

As teorias que se propõem a explicar o Estado, como fenômeno ou instituição, distantes da neutralidade, refletem as circunstâncias históricas, espaciais e econômicas em que foram elaboradas, servindo, muitas vezes, aos interesses que preponderaram na disputa pelo espaço político por ele institucionalizado, e, noutras, contrapondo-os. Sobre seu conceito, observamos que as divergências quanto à forma através da qual se consolida, se através de uma articulação entre indivíduos, de instituições ou de um contrato, refletem as diferentes funções que seus teóricos lhe atribuem. O modelo de Estado experimentado hoje no Brasil, cujos objetivos e estrutura política estão consolidados na CF/88, é também fruto desse processo histórico, dialético e contínuo, que permanece colocando-o frente à críticas, em especial aquela que reconhece nele a estrutura e as garantias derivadas e necessárias à manutenção do sistema capitalista. Seguindo esse caminho, a teoria materialista do estado, de Joachim Hirsch (2010), concede a base para compreensão do complexo de relações sociais que identificam o Estado numa sociedade capitalista, já que esta característica não adere somente à forma como se organizam as relações econômicas, mas também sociais, políticas e jurídicas.

Tal compreensão conduz também ao entendimento de qual desenvolvimento a estrutura estatal espelha e patrocina na prática. Identificar isso, entretanto, não impede o reconhecimento da consolidação de conquistas advindas dos movimentos sociais organizados, dispostas a mitigar a priorização do capital diante de questões socioambientais. Sem perder de vista a crítica cabível ao modelo experimentado no Brasil, a proposta é reconhecer e valer-se dos institutos jurídico-políticos que a CF/88, enquanto documento que o formaliza, oferece na busca por um desenvolvimento mais sustentável e participativo. Assim, interessa pontuar algumas das teorias e movimentos históricos que pautaram o Estado e se vêem, ainda que indiretamente, refletidos nos objetivos da república, orientadores da ação estatal.

Em seu aspecto formal, o conceito aristotélico do Estado, enquanto articulação entre indivíduos, mostra-se como reflexo da experiência política grega, mas também como o mais convergente com a função que lhe atribui, que é a realização da justiça a partir do primado da isonomia. Para dar a cada um o que lhe é de direito, considerando as desigualdades materiais

entre os indivíduos no tratamento que lhes é conferido, é necessário conhecer essas desigualdades. (ARISTÓTELES, 2011). Ainda que apenas conceitualmente, já que a experiência grega é permeada por uma série de contradições, em especial relacionadas à ideia de isonomia, o conceito aristotélico remete aos objetivos constitucionais de construir uma sociedade justa e de reduzir as desigualdades sociais e regionais, além do destaque formal dado à participação dos cidadãos, mas que se aproxima das limitações ora observadas no processo de participação social ao desprezar mulheres e outros grupos sociais.

Já o estado enquanto instituição serve ao afastamento da política em relação à moral cristã, reconhecendo que o poder tende a ser disputado entre grandes (proprietários e aristocratas, pela manutenção de seus privilégios) e o povo (oprimido, por segurança e liberdade), mas que sua manutenção se apoia sobre este, o que importa assegurar-lhe o indispensável para uma convivência pacífica (busca pelo bem coletivo). Com a revisão maquiavélica da ética política, esta passa a justificar e autorizar que se atue conforme o necessário para manutenção e conquista do poder e da unidade, num momento em que a Itália vivia sob constantes ameaças externas face à sua fragmentação política. (MAQUIAVEL, 1979).

O contratualismo, por sua vez, inicialmente ainda conduzido pela necessidade de proteger a sociedade de ameaças externas e, internamente, de manter a paz através da promoção do bem comum, enxerga o Estado como fruto de uma concessão coletiva em que os indivíduos abdicam parcialmente de sua liberdade de governar-se a si mesmos para atribuí-la ao estado. Assim, este garantiria aos indivíduos as condições mínimas para exercer sua liberdade associada à propriedade, no mercado, para através do trabalho prosperar e satisfazer suas necessidades. Da perspectiva de que o estado está a serviço da coletividade e da necessidade de limitar o poder absoluto face à liberdade individual, o contratualismo se sofisticou com Montesquieu (2012), que consolida a teoria dos freios e contrapesos, dividindo o poder em executivo, legislativo e judiciário, limitado cada um pela competência e pelo controle exercido pelos demais.

A história tratou de mostrar as limitações de cada modelo político, como se organizam suas instituições, experimentado pelo Estado e segue provocando revisões em seus conceitos. Alguns, mais ousados, chegam a questioná-lo como elemento definidor da maturidade de determinada sociedade. Pierre Clastres (2017) questiona mesmo a necessidade do estado para organização política de uma sociedade a partir de estudos sobre as sociedades originárias da América pré-colombiana, o que Francis Wolf (2003), comparativamente, estende ao período da democracia ateniense. Respeitadas as peculiaridades de cada uma das experiências analisadas

pelos autores, o que se observa é que o fator determinante para a necessidade de tal estrutura está relacionado ao crescimento populacional e ao objetivo ao qual se presta a comunidade, seja ele acumulação ou bem viver, o que resultaria, ou não, na ideia de que a centralização do poder facilitaria a regulação da vida em sociedade.

Quando sua expansão impôs aos tupi-guarani um processo de constituição de uma chefia cujo poder político não podia ser negligenciado, a resistência a este poder manifestou-se através de um movimento profético que mobilizou índios de diferentes tribos a abandonar essa sociedade cuja estrutura se distanciava gradualmente das tradições (CLASTRES, 2017). De que forma se desenvolveria a organização social dos povos originários brasileiros caso não tivessem sido atravessados pelo projeto colonialista europeu, que impôs, violentamente, uma nova ordem social e econômica, é algo que fica no terreno da especulação. Se em algum momento a expansão territorial desses povos ou as dinâmicas de interação entre eles demandaria uma organização política centralizada, com monopólio do uso da força coercitiva, ou se um modelo de desenvolvimento diverso, não centrado sobre o domínio do capital, os levaria à formas de organização social diversas das já experimentadas e da que adotamos hoje é algo que ultrapassa o recorte deste estudo. Entretanto, tais questionamentos ajudam a perceber a relação entre o que se entende por estado, e como ele se consolida, e a forma como historicamente se organizou a economia e a cultura de determinada sociedade.

A síntese traçada a respeito dos conceitos de estado, sua função e seus modelos, remete ao conceito sociológico de constituição (documento que reúne as normas que regulam a estrutura do Estado e do poder, suas funções e os direitos e garantias fundamentais), elaborado por Ferdinand Lasalle (2020), que a define como o somatório dos fatores reais de poder que predominam em dada sociedade, o que, em certa medida, remete à perspectiva marxista expressa em *A Ideologia Alemã*, quando afirma que “o poder social desta classe, decorrendo do que ela possui, encontra regularmente a sua expressão prática sob forma idealista no tipo de Estado próprio de cada época” (ENGELS E MARX, 2007), e dialoga com a teoria de Hirsch (2010).

Por outro lado, ainda no âmbito jurídico, uma vez que a análise das ferramentas de participação social, aqui, se apóia sobre sua capacidade de contribuir para construção de políticas públicas tendentes à concretização dos objetivos constitucionalmente estabelecidos, interessa ponderar que, quando da elaboração do documento que orienta hoje a estrutura jurídica-política do estado brasileiro, para além da consolidação de um modelo de Estado interessante aos fatores reais de poder dominantes, os interesses que estiveram em disputa nesse

processo imprimiram à CF/88 um caráter programático e progressista, com o reconhecimento de uma série de direitos sociais como fundamentais, alinhados aos objetivos fundamentais da república. Sobre o processo constituinte brasileiro, entre 1987 e 1988, a passagem abaixo resume os interesses que estiveram em disputa por reconhecimento e amparo constitucional.

Portanto, existem dois retratos do processo constituinte, igualmente concretos e fidedignos. A maioria parlamentar tem em suas mãos a capacidade de fazer o pêndulo girar para a direita ou fixar-se em um centro conservador. Porém, a minoria parlamentar conta com trunfos que não são desprezíveis, apesar da ação conturbada do Planalto e dos partidos da ordem. Ela jamais sairá vitoriosa da “batalha parlamentar”. Mas ela representa a maioria viva na nação e que se mescla aos mínimos de democratização da sociedade civil e do Estado que surgem como exigência histórica das classes trabalhadoras e da massa de oprimidos (FERNANDES, 2006, p. 85).

Eventualmente, perspectivas críticas à forma como o estado se organiza na sociedade capitalista, como reflexo e elemento mantenedor de relações que privilegiam os interesses dos detentores do capital, ainda que legítimas, abrem espaço para um certo ceticismo em relação à capacidade estatal de regular as relações sociais na construção de uma sociedade mais justa e democrática, associando-se ao descrédito das instituições políticas, no caso brasileiro ainda relativamente democráticas, sob o guarda-chuva estatal. Assim, talvez interesse não apenas analisar criticamente o Estado, como derivado de uma construção social interessante à manutenção do poder por determinados grupos, mas disputar seu conceito como estratégia política, já que, conforme nos diz Coutinho, “onde as instituições são frágeis, a desigualdade desencoraja a vida cívica e social que alicerçam processos de decisão coletivos necessários ao funcionamento das sociedades” e que “a leitura do texto constitucional permite a conclusão de que não são admissíveis políticas públicas voltadas para o agravamento da desigualdade e da pobreza” (COUTINHO, 2013).

Como resultado de um processo histórico, em cujos fatores reais de poder se fez presente também a representação de interesses de grupos social e economicamente menos favorecidos, a Constituição da República Federativa do Brasil define a estrutura do Estado brasileiro como uma república federativa presidencialista organizada em três poderes, definindo suas competências, elenca seus objetivos fundamentais, do que pode-se extrair aquilo que o legislador constitucional entende por função do Estado, e consolida os direitos e garantias fundamentais que precisam estar assegurados para concretização de seus objetivos. Assim, ainda que o modelo de Estado consolidado constitucionalmente seja passível de críticas e aprimoramentos, é sobre ele que se debruça esta pesquisa, com o fito de contribuir para que se efetivem os objetivos constitucionais de construção de uma sociedade livre justa e solidária, de promover o desenvolvimento nacional, de erradicar a pobreza e marginalização e de reduzir as

desigualdades sociais e regionais, vez que sua estrutura se justifica, legítima e sustenta na medida em que é capaz de equilibrar os interesses e necessidades da sociedade. É o que também se extrai da passagem a seguir

O direito, nesse sentido, pode ser entendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental. Ele é, nessa acepção, uma bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica. Exemplos disso seriam, no caso brasileiro, as normas contidas na Constituição de 1988 que determinam que a pobreza e a marginalização devem ser erradicadas, as desigualdades sociais e regionais reduzidas (o já citado art. 3º, III), a autonomia tecnológica incentivada (art. 219) e o meio ambiente preservado (art. 225). (COUTINHO, 2013)

Assim, o estado brasileiro, como está descrito e estruturado na CF/88, revela uma identidade multifacetada. Ainda legatário do modelo liberal que se vale da estrutura normativa exclusivamente para conceder segurança jurídica, e uma mínima pacificidade social, apenas a necessária, à exploração de atividades econômicas tendentes ao acúmulo de capital e à manutenção da dinâmica social sobre a qual se apoia; por outro lado, reage, em certa medida, à crítica feita pelos teóricos que defendem o Estado de bem-estar social, imprimindo à CF/88 um caráter dirigente ao estabelecer seus objetivos, reconhecer uma série de direitos sociais e esboçar a estrutura necessária a sua concretização. Porém, ainda que se valha das diretrizes bem intencionadas fornecidas pela CF/88, como aponta a teoria materialista do Estado, de Joachim Hirsch (2014), permanece impróprio como instrumento de transformação social, sendo-o apenas quando dele se apropriam os movimentos sociais. Pode-se, assim, dizer que a consolidação da participação social, como direito e instrumento de gestão, é o que, na prática, absorve dessa crítica, na busca pelo desenvolvimento como previsto na CF/88, associado a outros objetivos que, sozinho, não seria capaz de atingir.

2.2 DESENVOLVIMENTO

Ainda que a CF/88 traga o objetivo de garantir o desenvolvimento nacional acompanhado e associado a uma série de outros objetivos capazes de nortear seu entendimento, resta um grande espaço para interpretações diversas sobre o que de fato representa, suas estratégias de concretização e indicadores que possam medi-lo. Dizer que o desenvolvimento nacional deve estar associado à capacidade estatal de promover conjuntamente a erradicação da pobreza e a superação de desigualdades sociais e regionais não detalha sobre o que é pautado: se no crescimento econômico pelo acúmulo de capital, com estímulo à industrialização ou ao agronegócio, como forma de incrementar as receitas públicas para custear políticas de inclusão social (com viés de estímulo ao consumo), ou se na alocação racional dos recursos já

disponíveis, priorizando sustentabilidade e respeitando peculiaridades culturais, por exemplo. Desprezando seus impactos ambientais e socioeconômicos, assim como uma tendência à massificação cultural; a aderência ao primeiro modelo ainda é observada.

Assim como o conceito de estado, compreendidos seu modelo e função, esteve e permanece em disputa como espaço de institucionalização do poder político, o conceito de desenvolvimento a ser promovido ou amparado pela estrutura estatal permanece em disputa como narrativa que legitima o exercício do poder econômico. Por essa razão, embora já verificado que o crescimento econômico não necessariamente estabelece uma relação de equivalência com a melhora da qualidade de vida das sociedades (COUTINHO, 2013), ele segue sendo defendido, por quem dele se beneficia, como condição necessária ao desenvolvimento. No caso em estudo, o desenvolvimento regional que se busca promover se associa a uma narrativa de promoção de emprego e renda através de grandes obras, do incentivo à industrialização (fornecendo infraestrutura para seu escoamento logístico) e à exploração de recursos naturais não renováveis (mineração), com manifesta expectativa de crescimento econômico e, assim, do PIB e da arrecadação estaduais.

Desenvolvimento, no entanto, é um substantivo que pode adquirir sentidos muito diversos a depender do adjetivo a que se associe. É assim também dentro das ciências sociais aplicadas, ainda que esteja passível de associação concomitante com mais de um campo científico, o que o faz ser considerado um conceito difuso ou multidimensional. Sua origem etimológica é latina e remete à ideia de algo que deixa de voltar-se para dentro, que se desenrola: o prefixo “des” em oposição à envolver, de *volvere*, em oposição à dar voltas para dentro. Algo, portanto, que deixe de estar enrolado ou envolto em si (ensimesmado), ganha em perspectiva, potencial e fluidez. A análise da palavra é interessante e até divertida porque sugere a inadequação de vincular o desenvolvimento a um único fator, como algo que não se caracteriza enquanto ensimesmado.

Embora não por acaso, apesar da sugestão que a origem da palavra oferece, por muito tempo, o desenvolvimento foi difundido, e estimulado, como dependente do acúmulo de riquezas pela eficiência produtiva e dinamização comercial, cuja premissa residiria no ímpeto individual de buscar melhores condições de vida. A intervenção estatal deveria, portanto, ser limitada, de forma a não refrear o progresso, cabendo-lhe somente o amparo ao direito de propriedade e às liberdades individuais e econômicas. O modelo de desenvolvimento econômico desenhado por Adam Smith foi objeto da crítica marxista e, mesmo na experiência ocidental capitalista, demandou revisões que ampliaram a abrangência da intervenção do Estado

na ordem econômica. O desenvolvimento pedia também incentivos fiscais, protecionismo econômico, regulação das relações trabalhistas, proteção das liberdades políticas e sociais.

Depois da grande crise e da guerra, a ideia de proteção necessária contra os riscos é admitida por todos. Sob a égide do regime de Bretton-Woods³ e da Declaração da Filadélfia, os Estados são legitimamente autorizados a constituir sistemas econômicos produtivos e sociais nacionais que escapam parcialmente às evoluções erráticas dos mercados. Os países assumem o controle de sua economia e de sua moeda e podem perseguir à sua maneira as suas políticas de modernização. A intervenção do Estado na economia é forte. Os setores econômicos protegidos (agricultura e serviços, notadamente) são numerosos. O sistema de câmbios fixos permite os reajustamentos necessários. (MERRIEN, 2000)

A intensidade da intervenção do estado na economia, assim como sua abrangência, naturalmente, não foi a mesma em todos os países. Se alguns a aproveitaram na conformação de um estado de bem-estar social, como os países escandinavos (MERRIEN, 2000), outros não avançaram (ou não conseguiram avançar) na ampla garantia de condições adequadas de saúde, educação, moradia, trabalho e segurança para suas populações. Ainda que no Brasil as políticas de bem-estar social tenham sido limitadas, destacando-se as relacionadas ao direito trabalhista e à seguridade social, durante a segunda metade do século XX, o reconhecimento do caráter estratégico de alguns setores da economia motivou, inclusive, o monopólio de sua exploração pelo estado através de empresas públicas. Foi este o caso da Petrobras, que manteve exclusividade para pesquisa e exploração econômica de petróleo no Brasil até 1997⁴, quando, em meio à Reforma do Estado, foi permitido o exercício de tais atividades mediante concessão, autorização ou terceirização por empresas constituídas e com sede no país.

Além da criação e/ou fortalecimento de estatais para exploração de atividades econômicas estratégicas ou para fornecimento de serviços essenciais (como fornecimento de água, saneamento básico e energia elétrica), foram realizados grandes investimentos estatais em infraestrutura para estimular o setor produtivo (estímulo à industrialização e ao agronegócio). Assim como observado no empreendimento sob estudo, a ponte Salvador - Ilha de Itaparica, naquele período, o estímulo ao desenvolvimento também se apoiava sobre a exploração mineral, à exemplo da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), e sobre a ampliação

³ Regime estabelecido por meio de acordo celebrado em julho de 1944, durante a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, em Bretton Woods (EUA), por mais de 40 países, inclusive o Brasil, contando com a presença do economista John Maynard Keynes, como representante britânico. Foi responsável pela criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), atual Banco Mundial, e do Fundo Monetário Internacional (FMI), organismos multilaterais que instrumentalizam, junto à paridade cambial, um sistema internacional de cooperação econômica e que intensificaram o processo de globalização da economia.

⁴ Lei n.º 9.478/1997 - Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e dá outras providências.

da malha rodoviária para escoamento logístico, à exemplo da BR-101, estratégia que ora é resgatada, só que por meio de concessões à iniciativa privada ou de parcerias público privadas.

O êxito das políticas de estímulo ao setor produtivo, no entanto, concedeu força ao capital privado para opor-se àquelas que representavam um limite à sua expansão, requerendo do estado uma menor intervenção na ordem econômica, quando, não por acaso, ganham força as teorias que, criticamente, classificam o intervencionismo estatal brasileiro como patrimonialista e populista (SOUZA, 2019). Este movimento, neoliberal⁵, no Brasil, culmina na Reforma do Estado antes mesmo que o intervencionismo estatal fosse ampliado à políticas realmente capazes de promover o bem-estar social. Cabe registrar que, aqui, assim como em outros países da América Latina e Caribe, a limitação do intervencionismo estatal ao estímulo do setor produtivo foi observada dentro de um regime político autoritário e violento, que cerceou liberdades individuais e direitos políticos. Mais um indicativo, portanto, de que, assim como as desigualdades sociais, o enfraquecimento das instituições democráticas, nelas inseridas as ferramentas de participação social, limita o potencial de desenvolvimento de uma sociedade.

Outra peculiaridade da experiência brasileira é que o fortalecimento do movimento neoliberal se segue à redemocratização do país, quando, durante o processo constituinte, é concedido amparo jurídico-constitucional à uma série de direitos e institutos tendentes à promoção do bem-estar e da justiça social. Se, por um lado, a promoção da inclusão social ganhou *status* constitucional, por outro, a política econômica adotava premissas que não se compatibilizavam com sua concretização e manutenção perene. Para ser dividido, o bolo precisa, antes, crescer foi a máxima recuperada do modelo desenvolvimentista, utilizada para popularizar o discurso neoliberal, ignorando que:

Uma série de novos estudos passou então a comprovar que os efeitos do crescimento econômico são distributivamente neutros, isto é, não promovem, por si só, qualquer transferência de renda dos ricos para (os) pobres. O crescimento aumenta o produto, premissas não altera sua distribuição de nenhuma forma predeterminada. (COUTINHO, 2013)

Por sua vez, o combate às desigualdades sociais, onde a redistribuição de renda por intermédio da ação do estado ganha destaque, tem sobre o desenvolvimento, um efeito positivo: ele estimula o crescimento econômico.

fato é que, na prática, políticas sociais e de redistribuição de renda por intermédio do Estado e do direito ocorrem em todas as sociedades, sobretudo nas mais ricas. Não há, enfim, país rico e desenvolvido cujo sistema jurídico, político e econômico não limite e distribua a propriedade em alguma medida, promovendo ao mesmo tempo diferentes

⁵ “*Neo*” é, aí, uma maquiagem para aparentar inovação, quando, na verdade, se trata de um movimento de retrocesso a uma premissa que limita a amplitude do desenvolvimento socioeconômico, na medida em que exclui ou instrumentaliza grupos e territórios, assim como Jessé de Souza fala de “um liberalismo repaginado e construído para convencer, e não apenas oprimir.” (SOUZA, 2019, p. 139)

formas de transferência de renda entre grupos e classes, nelas variando a intensidade e o grau de progressividade. (COUTINHO, 2013)

Conforme dados disponibilizados pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)⁶, o comportamento dos índices de pobreza e pobreza extrema no Brasil coincide historicamente com a adoção de políticas sociais e de redistribuição de renda por intermédio do Estado, modelo de desenvolvimento este qualificado como “neodesenvolvimentista” ou “social desenvolvimentista”. É quando, a partir de 2003, pode ser observada “uma combinação entre crescimento econômico e distribuição de renda” (LIMA, 2021), contexto em que se insere a atual política de desenvolvimento do estado da Bahia, que abriga o projeto do SVO, confirmando a retomada do estímulo ao setor primário exportador observado nesse modelo, paralelamente à políticas sociais de redistribuição de renda, como é o “Bahia Sem Fome”⁷.

“Entretanto, os estudos revisados por Munnell (1992) que partem desse pressuposto revelam que os impactos sobre o crescimento decrescem à medida que o foco da quantificação se estreita do nível nacional para o regional. A magnitude do impacto pode variar também em função da natureza do projeto e das especificidades da região receptora. Ou seja, não seria possível derivar relações fixas entre investimentos em infraestrutura e seus efeitos no crescimento econômico” (TEIXEIRA e SOUZA, 2018)

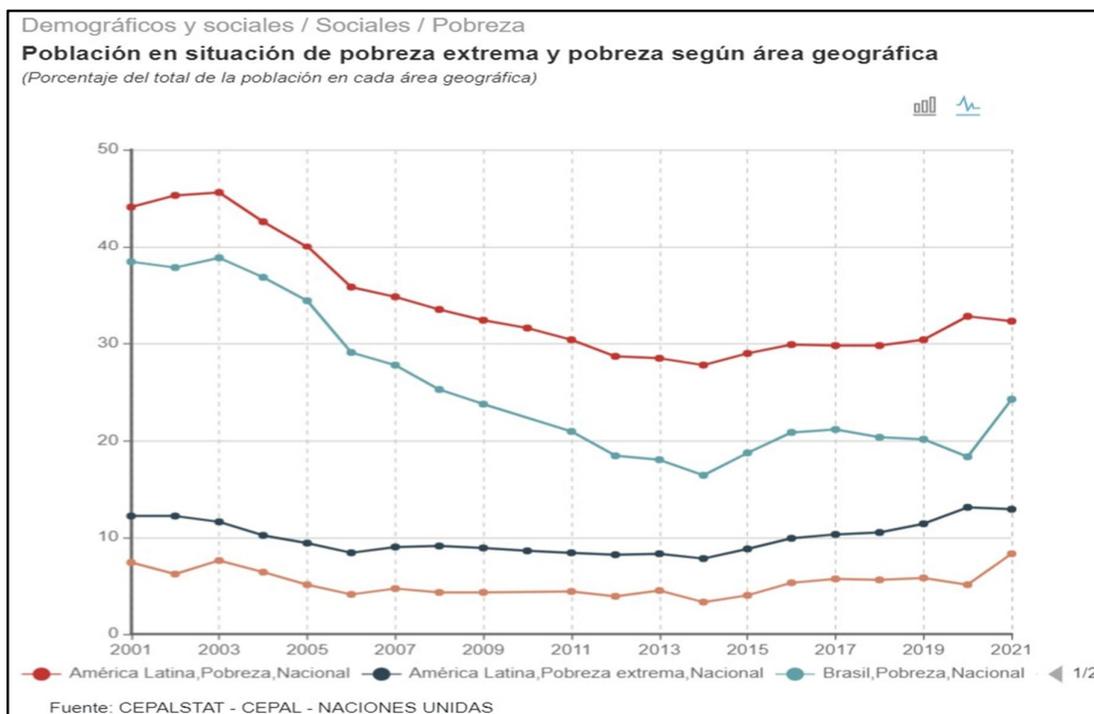
No Brasil, entre os anos de 2001 e 2021, observa-se uma redução na população em situação de pobreza e de extrema pobreza a partir de 2003, o que se segue até 2014. Em 2016, ano do impeachment da presidenta Dilma Rousseff, com a adoção de uma postura mais austera em relação à política econômica e social por seu sucessor, com a retomada dos aspectos centrais do modelo neoliberal, particularmente, com a regressão das políticas redistributivas, a pobreza extrema chega a crescer 1,3 pontos, atingindo 5,3% da população brasileira. Cresce ainda mais entre 2020 e 2021, quando a população submetida à pobreza extrema supera a de 2001. A atribuição desse aumento isoladamente aos efeitos da pandemia de Covid-19, no entanto, não se sustenta, quando se observa que na América Latina como um todo, no mesmo período, houve uma redução, ainda que pequena, da população em situação de pobreza e pobreza extrema, é como pode ser observado nos gráficos abaixo (figuras 1 e 2).

Figura 1 - População em situação de pobreza extrema e pobreza por área geográfica

⁶ Dados disponíveis em:

https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=3328&area_id=930&lang=es&link=cepal, acessados em 26/08/2023

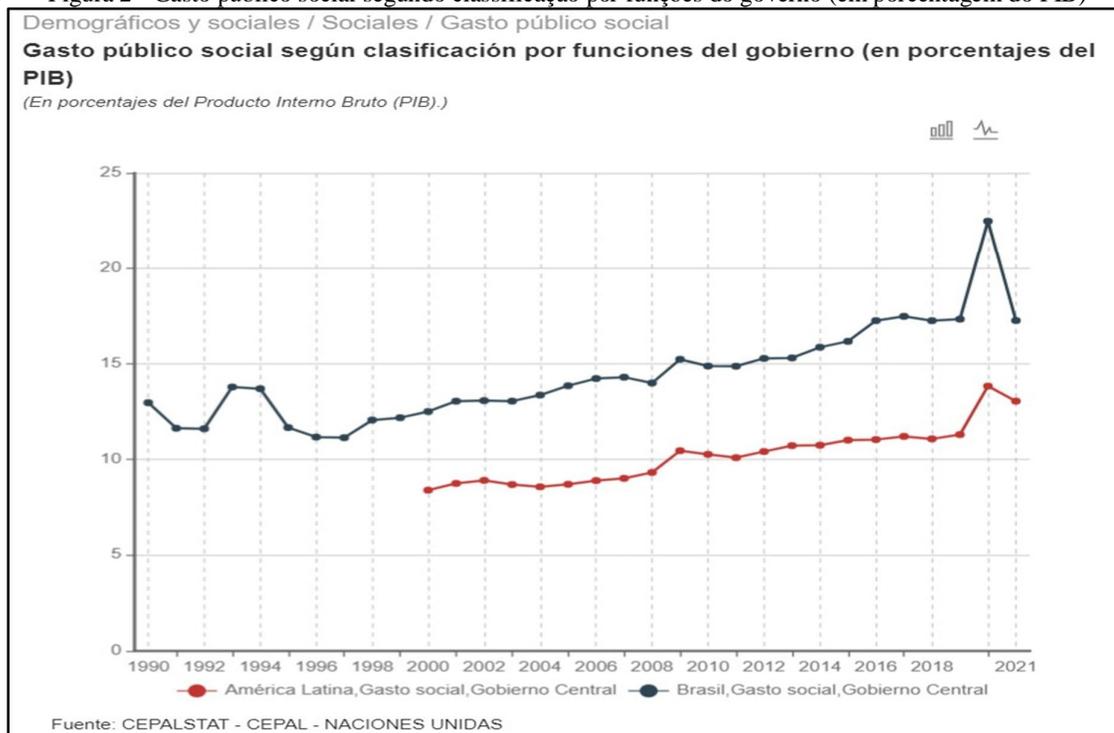
⁷ [falar sobre o programa bahia sem fome](#)



Fonte: CEPAL (2023). A linha laranja corresponde ao percentual do total da população submetida à pobreza extrema no Brasil.

Esse aumento coincide, sim, com uma redução de 5,2% do PIB destinado ao gasto público social, enquanto na América Latina essa redução foi de apenas 0,8% do PIB.

Figura 2 - Gasto público social segundo classificação por funções do governo (em porcentagem do PIB)



Fonte: CEPAL (2023)

Como visto, quando confundido com o crescimento econômico e não associado à promoção de redistribuição de riquezas, o desenvolvimento de um Estado é limitado e instável. Outro fator, além do econômico e social, é fundamental para sua sustentabilidade: o ambiental. Ele não abrange apenas as fontes dos recursos produtivos e de sustento à vida humana, considera também o espaço onde se desenvolvem as relações sociais e econômicas. É por isso que, quando associado aos aspectos econômicos e sociais, possibilita um desenvolvimento sustentável, capaz de promover uma vida próspera e digna sem comprometer as possibilidades das gerações futuras.

O reconhecimento da importância do fator ambiental para a promoção do desenvolvimento de forma sustentável, em virtude de seus aspectos espacial e cultural ou como fonte de recursos, se deu justamente pelo receio do esgotamento destes e do comprometimento daqueles, questões que ganharam destaque mundial a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano e se consolidaram com a formação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) e a publicação de seu relatório “Nosso Futuro Comum”, em 1987 (NASCIMENTO, 2012). Problemas socioeconômicos cuja origem guarda relação com a questão ambiental têm se tornado mais frequentes e intensos. As mudanças climáticas, por exemplo, são capazes de comprometer a produção agrícola e afetar a economia de regiões essencialmente agrárias e até a disponibilidade de alimentos em outras, submetendo suas populações à insegurança alimentar, ampliando os fluxos migratórios etc., numa reação em cadeia que supera limites regionais e fronteiras nacionais.

Ainda que os efeitos da degradação ambiental não respeitem limites, seu combate, por um lado, apela para uma revisão dos modelos de desenvolvimento até então experimentados, da ideia de progresso, do estilo de vida e padrões de consumo difundidos como sinônimo de sucesso individual. Por outro, demanda planejamento para um desenvolvimento conforme as necessidades e potencialidades regionais ou territoriais, em maior ou menor escala, considerando aspectos espaciais e culturais, num processo aberto e integrado à experiência e participação dos atores locais.

2.2.1 Desenvolvimento Territorial

A ideia do desenvolvimento apoiado sobre uma perspectiva territorial não é uma novidade e nem pode ser vista exclusivamente como metodologia para promoção de um modelo de desenvolvimento mais equilibrado e sustentável ou mesmo, antes disso, para entender que desenvolvimento é esse. Desenvolvimento territorial é também o processo de transformação

gradual e recíproco advindo da relação que se estabelece entre um grupo social e o espaço geográfico em que está fixado (CARRIÈRE e CAZELLA, 2006). Assim, seja como metodologia ou como processo, o desenvolvimento territorial é capaz de fornecer experiências e estratégias muito diversificadas, além de um amplo repertório de tecnologias sociais, que, quando não replicáveis, podem inspirar novas soluções.

A teorização a respeito do desenvolvimento territorial se deu a partir da observação da experiência italiana após a crise econômica na década de 1970⁸, que foi determinante para o enfraquecimento da capacidade estatal de intervir na economia e promover políticas de bem-estar social na Europa. O modelo de industrialização italiano diferia do modelo fordista centralizado, ainda predominante em outros países europeus, na medida em que se organizava com maior diversidade produtiva e alguma pequena “participação dos funcionários nos trabalhos de concepção da produção” (CARRIÈRE e CAZELLA, 2006, p.30). A concentração em um mesmo distrito de setores diversos, somada a algum domínio dos processos produtivos pela população local, possibilitou a apropriação local da dinâmica econômica e seu desenvolvimento de forma alternativa ao poder central, promovendo e se beneficiando da valorização do território, também como produto.

A partir dos anos 1970, abre-se um debate acerca do perfil das políticas a serem adotadas para o desenvolvimento de uma determinada localidade e, considerando experiências europeias e norte-americanas, se aprofunda a ideia de que o desenvolvimento de um espaço depende parcialmente do nível de organização de sua sociedade em relação aos objetivos que lhes são comuns. (CORRÊA, 2009)

Ainda conforme Vanessa Corrêa (2009), o destaque dessa e de experiências correlatas perdeu força a partir de meados da década de 1980, quando o movimento neoliberal colocou a globalização no centro do debate econômico mundial. Ele, porém, manteve em pauta a ideia de “aldeia local” e a abordagem territorial do desenvolvimento voltou a ganhar destaque no final da década de 1990. No Brasil, ganha força no meio rural em virtude da luta campesina, por reforma agrária, e estímulo institucional com a criação de iniciativas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e, posteriormente, o Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais (PRONAT), formulado no âmbito do Plano

⁸ Exatamente 50 anos depois, observamos um cenário geopolítico semelhante ao que serviu de estopim para a crise de 1973. O embargo petrolífero da Organização dos Países Exportadores de Petróleo - OPEP aos países que apoiaram Israel na Guerra do Yom Kippur, fez subir o preço dos barris de petróleo, o que afetou inclusive o Brasil, que, na época, segundo o acervo do jornal Estado de São Paulo, “importava 70% do petróleo que consumia”. Embora em 2022, segundo dados do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás - IBP, esse percentual já tivesse caído para 14%, atualmente há uma expectativa de aumento do preço da gasolina com a escalada da guerra entre Israel e Palestina, que tem como alvo alguns dos mesmos territórios em disputa no primeiro conflito.

Plurianual (PPA) de 2004-2007, que, não por acaso, foi construído “a partir de um amplo debate com a sociedade”.

Foram realizados Fóruns da Participação Social em 26 Estados e no Distrito Federal, com a presença de 4.738 pessoas, representando 2.170 entidades da sociedade civil. Estiveram envolvidas organizações representativas de trabalhadores, urbanos e rurais, empresários dos diversos ramos de atividade econômica, das diferentes igrejas, de movimentos sociais e organizações não governamentais, relacionados a diversos temas tais como cultura, meio ambiente, saúde, educação, comunicação social, dentre outros. (BRASIL, 2003)

O desenvolvimento territorial, portanto, volta a ter destaque e ser estimulado a partir de um processo participativo, o que sugere o potencial da participação social na promoção do desenvolvimento, em especial pela abordagem territorial, que não o limita espacialmente, mas, sim, o compatibiliza, em seus aspectos econômico, social, ambiental e cultural, ao contexto em que se insere.

Embora a perspectiva territorial tenha ganhado atenção e destaque na teoria econômica a partir de uma experiência europeia relativamente recente, é preciso lembrar que ela orienta as relações e a produção em sociedades originárias há muito mais tempo e que apenas se dissociaram dela quando/enquanto submetidas, mediante violência, à ocupação e exploração exógenas. Sem deixar de reconhecer a importância que o movimento pela terra no Brasil teve para a difusão e institucionalização de políticas destinadas à promoção do desenvolvimento com viés territorial, o resgate da tradição dos povos originários brasileiros na sua relação com o território (que não é apenas o espaço sobre o qual se estabelecem e desenvolvem suas atividades, é, antes, conscientemente, parte de quem são, da identidade individual e coletiva) é fundamental para o desenho de um modelo de desenvolvimento que seja social, econômica e ambientalmente sustentável a longo prazo.

A primeira infraestrutura que uma nação deve considerar é seu **território**; depois você vai pensar em estrada, hidrelétrica etc. No **Brasil**, já faz muito tempo que ninguém pensa que o território é o que institui a possibilidade de identidade cultural desses povos (KRENAK, 2023)

O modelo de desenvolvimento capitalista hegemônico experimentado pelos países ocidentais, tendo como um de seus principais indicadores de sucesso, já que se apoiam sobre o crescimento econômico, o Produto Interno Bruto (PIB), é um modelo que só pôde se concretizar a partir da exploração massiva de outros povos e territórios. Não é, portanto, um modelo cuja replicação se mostre viável considerando seu rastro de conflitos sociopolíticos e degradação ambiental. É, na verdade, um modelo devedor àqueles que explorou, de uma dívida impagável, aliás, já que também de bens infungíveis. Ainda assim, é nele que seguem se apoiando as

principais economias do mundo (muda o tipo e a forma de exploração) e mirando muitas das que lhe são credoras.

Enquanto o **Brasil** insiste em querer imitar países ricos, nós vamos continuar sendo essa pobre imitação de país rico. Temos um território imenso, uma biodiversidade escandalosa, uma riqueza natural de dar inveja aos estrangeiros. Mas os brasileiros, principalmente aqueles que têm poder político, que têm capacidade de se articular politicamente, são tão medíocres que não têm conhecimento sobre esse mundo que eles habitam.

É uma **tragédia**, é um desencontro entre, de um lado, esse território, essa **pachamama**, essa terra rica e, de outro, a mediocridade das autoridades, dos políticos, que insistem em estragar o melhor que nós temos e produzir pobreza. (KRENAK, 2023)

Uma vez acessível a experiência e a sabedoria dos povos originários brasileiros, cujo conhecimento sobre a natureza deste território integra seu modo de vida e sua organização social; não é razoável que seja desprezada ao se pensar o modelo e as estratégias de desenvolvimento para o país. Porém, considerando a força política dos grupos econômicos que se beneficiam de um modelo de desenvolvimento exploratório e predador, só será possível disputar o desenvolvimento a partir de uma perspectiva territorial e sustentável na medida em que se amplie a participação da sociedade nas decisões políticas.

2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Se, conforme as teorias referidas nos itens anteriores, o Estado emerge das relações sociais e econômicas, na medida em que estas se tornam mais complexas, seja como reflexo ou elemento regulador delas, mantenedor de estruturas de poder ou apaziguador de conflitos, é possível vislumbrar nele um papel social, uma função social, assim como a que se atribui à propriedade, por exemplo. Logo, considerando o que dispõe a CF/88, em seus objetivos e demais dispositivos, é possível entender que a estrutura de que dispõe o Estado se coloca, ou deveria se colocar, a serviço da sociedade.

Posto isso, mostra-se fundamental entender que sociedade é essa, da qual emerge e a serviço da qual o estado se legitima enquanto estrutura de exercício do poder. Como isso é possível? Se em dada sociedade reúnem-se grupos com origem e interesses diversos, eventualmente conflitantes, a forma como se relacionam e disputam os espaços de concretização de seus interesses trará informações relevantes, inclusive, sobre o desenho e limites desses espaços. É por isso que importa, ao analisar a estrutura política e normativa de um Estado, entender que interesses se viram contemplados e que grupos representam, sem esquecer que este é um processo dinâmico e constante, em que a participação social (a

participação dos atores sociais na disputa pelo espaço político) pode ser vista tanto de forma espontânea, organizada ou institucionalizada, como afirma Lavalle:

“Participação” é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. (LAVALLE apud GOHN, 2019, p.20).

Como “categoria nativa da prática política de atores sociais”, a participação social é elemento intrínseco ao processo democrático, sobre o qual se estrutura e sem o qual perdem legitimidade as instituições democráticas.

Reconhecida como um direito do cidadão, com previsão em diversos dispositivos constitucionais que visam assegurar representatividade na gestão dos recursos públicos, para além de promover acessibilidade ao espaço político, noutra perspectiva, a participação social adquire um caráter instrumental na medida em que representa uma fonte qualificada de dados para a gestão. Mais que meras pesquisas censitárias, processos participativos oferecem ao gestor não apenas dados sintetizadores da realidade, mas, se bem conduzidos, um panorama sobre expectativas e perspectivas para orientar a gestão e a construção de uma agenda de estado (TATAGIBA E TEIXEIRA, 2006). Para isso, é fundamental que o governo privilegie e estimule sua abrangência, tornando-o o mais representativo possível, sob pena de colocar-se a serviço exclusivamente dos grupos cujo capital social e econômico já determinaria o êxito na disputa por seus interesses em espaços não institucionalizados.

No ordenamento jurídico brasileiro, a participação possui previsão constitucional em diversos dispositivos, estando associada à uma série de outros direitos, do que se pode extrair que a realização plena desses direitos depende da ocorrência da participação em seus processos de concretização. No Capítulo II, da CF/88, onde estão previstos os direitos sociais, ali identificados como “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988), a participação aparece associada aos direitos trabalhistas e previdenciários. Já ao tratar dos direitos políticos, ela vem relacionada à promoção e difusão da equidade de gênero na estrutura dos partidos políticos. Quando não é possível a ampla participação da sociedade na seleção para ingresso nas carreiras essenciais à justiça, integrantes ou associadas ao poder judiciário, a CF/88 determina que seja acompanhada em todas as fases pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), como forma de controle. Perpassa ainda a elaboração da política agrícola, com representação de produtores e trabalhadores rurais, o planejamento das políticas sociais, a organização da seguridade social e do Sistema Único de

Saúde (SUS), assim como da assistência social. É também um dos fundamentos do Sistema Nacional de Cultura, integra o Conselho Consultivo do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, assim como deve integrar os fundos estaduais de combate à pobreza. Além da previsão expressa da participação no texto constitucional, nele também estão previstas expressamente algumas de suas ferramentas, como a consulta pública, a consulta prévia, a audiência pública e as conferências temáticas. Ou seja, a participação social é um direito primordial, como direito que identifica, oportuniza e concretiza outros direitos; sem a sua garantia, uma série de outros direitos sociais restam vulnerabilizados.

A amplitude de sua previsão constitucional, para além de seu entendimento como direito fundamental da pessoa humana, denota o privilégio que lhe é dado como metodologia para atuação estatal no estado democrático de direito. Quando considerados os princípios constitucionais da administração pública, em especial a impessoalidade, a publicidade e a eficiência, é possível vislumbrar a contribuição da participação social em seu atendimento. Essa relação vê-se reconhecida na Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, ao autorizar, em “matéria relevante”, a participação dos administrados, “diretamente ou por meio de organizações ou associações legalmente reconhecidas” e estabelecer que os resultados das consultas, audiências públicas ou outros meios de participação dos administrados, devem ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

Se, como visto no tópico anterior, a promoção do desenvolvimento sob uma perspectiva territorial derivou da adoção de um processo amplamente participativo para elaboração do PPA de 2004 a 2007; essa possibilidade foi prevista através da Lei 10.683/2003, que prevê diversos conselhos com representatividade popular direta ou indiretamente exercida através de organizações ou associações da sociedade civil, com especial destaque aqui para o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), a quem compete assessorar a presidência na formulação de “políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2003), culminando com a instituição, em 2014, através do Decreto n.º 8.243, da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e a estruturação do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), com novidades quanto aos mecanismos de participação social, como a mesa de diálogo e o ambiente virtual de participação social.

A previsão constitucional e sua regulamentação por meio de outros instrumentos normativos, entretanto, não são garantias imunes ao retrocesso. A lei e o decreto supramencionados foram integralmente revogados por meio da Medida Provisória n.º

782/2017, convertida em Lei sob o n.º 13.502/2017, e do Decreto n.º 9.759/2019, o que coincide também com a adoção de um perfil de governo mais austero e menos intervencionista, especialmente em relação à promoção dos direitos sociais. Observa-se, portanto, um reconhecimento do papel da participação social na concretização de direitos e na construção de políticas de desenvolvimento, mesmo por quem a ela se opõe, tanto que, objetivando-se a supressão de direitos e de políticas de desenvolvimento sociais, suprimem-se as ferramentas de participação social. A retomada da gestão do executivo federal pelo Partido dos Trabalhadores, de perfil mais democrático e progressista que o governo anterior, em 2023, resultou na revogação dos decretos revogadores, através do Decreto n.º 11.371/2023, e na (re)instituição do SNPS, através do Decreto n.º 11.407/2023.

Em âmbito estadual, a Constituição do Estado da Bahia, de 1989, no título sobre a organização do estado e dos municípios, dedica uma seção à participação popular na administração pública estadual. Limitada à três artigos, a participação aqui está relacionada à representatividade de trabalhadores e empregadores em órgãos colegiados em que seus interesses profissionais estejam em discussão, à representação dos empregados em órgãos diretivos de empresas em que o estado detenha o controle acionário, ao controle social dos atos administrativos, à prestação adequada dos serviços públicos e ao acesso à informação. Ao tratar da política agrícola, prevê também a garantia de participação dos produtores e trabalhadores rurais em seu planejamento, bem como na política fundiária e de reforma agrária. A participação social é novamente assegurada nos capítulos sobre meio ambiente, seguridade e assistência social, políticas e ações de saúde, assistência integral à saúde da mulher, cultura e os direitos da criança e do adolescente.

O tratamento dado pela CF/88 à participação social, cujo reconhecimento e proteção derivam de um processo histórico de disputa pelo poder político, manifesta sua essencialidade no processo de consolidação da democracia e na proteção dos demais direitos da cidadania e dos interesses dos cidadãos, individual ou coletivamente considerados, perante a atuação do Estado. Ela é, portanto, um direito fundamental do cidadão brasileiro, de forma que sua garantia e promoção institucional não pode, não deve, ser instrumentalizada como mera ferramenta de gestão ou legitimação de políticas públicas, sob pena de não funcionar bem nem como ferramenta. A participação social, assim, apenas se concretiza quando tratada como direito, em toda sua amplitude e complexidade.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Dentro do campo das Ciências Sociais, esta é uma pesquisa do tipo aplicada, uma vez que, conforme Gil (2017) destina-se a solucionar um problema identificado no âmbito da sociedade em que se insere, e de cunho descritivo, tendo, pela análise dos dados coletados, mapeado o tratamento dado pelo projeto da Ponte Salvador – Ilha de Itaparica à questão da participação social, bem como seus possíveis efeitos no alinhamento da política pública (de desenvolvimento) em que se insere aos objetivos da República Federativa, constitucionalmente consolidados, demonstrando, portanto, como se associam e quais elementos são indispensáveis para um processo participativo representativo e que encontre eco nas políticas públicas e sua gestão.

Trata-se de pesquisa desenvolvida no âmbito do curso de mestrado profissional do Programa de Desenvolvimento Territorial e Gestão Social (PDGS) da Escola de Administração da UFBA, dentro de um projeto que visou a integração de estudos interdisciplinares para construção compartilhada de uma proposta de requalificação para a Península de Itapagipe, território inserido na cidade de Salvador - BA, composto por 13 bairros, considerando também as áreas circunvizinhas, do bairro do Comércio ao final da Avenida Suburbana. Essa parametrização espacial se deu pela relação histórica do território com a conformação socioeconômica e identitária da cidade de Salvador, sendo representativo também das dinâmicas sociais de seu macroentorno, a RMS e parte do Recôncavo Baiano, e por seu potencial para construção, ensaio e aproveitamento de novas tecnologias sociais.

Considerada a parametrização do curso e seu enfoque na Península de Itapagipe, bem como as limitações de recursos, especialmente tempo, foi necessário limitar também o campo sobre o qual se debruçou a análise do uso das ferramentas institucionais de participação social em políticas públicas para o desenvolvimento regional e/ou territorial, razão pela qual, como já colocado, desde a introdução do presente trabalho, optou-se por limitar tal análise à experiência

do projeto do Sistema Rodoviário Ponte Salvador - Ilha de Itaparica. Neste sentido, a pesquisa valeu-se da metodologia do estudo de caso, a partir da qual se objetivou compreender uma situação particular em toda sua complexidade, através dos processos envolvidos e considerando seu contexto, com o fito de analisar a sustentabilidade de dada hipótese. Assim, uma vez que objetiva analisar a aplicação de ferramentas de participação social no planejamento de políticas públicas de desenvolvimento, tomando por base o estudo detalhado de como se deu o processo de participação social nas etapas de planejamento da Ponte Salvador – Ilha de Itaparica (projeto integrante de uma política pública cujo escopo é a promoção do desenvolvimento regional), o presente trabalho consiste em um estudo de caso avaliativo.

O caminho metodológico traçado para alcançar os objetivos da pesquisa consistiu em: (1º etapa) revisar e definir os marcos teóricos adotados para os campos conceituais identificados, sendo estes os já revisados na fundamentação teórico-metodológica: teoria do estado, constitucionalismo, desenvolvimento territorial e participação social; (2º etapa) verificar as previsões e requisitos legais referentes à participação social na formulação de políticas públicas; (3ª etapa) analisar os registros documentais relacionados aos processos de participação social no caso em estudo, pela perspectiva do atendimento aos requisitos legais; (4ª etapa) mapear os atores sociais e interesses econômicos impactados pelo projeto na Península de Itapagipe; (5ª etapa) analisar a representatividade desses atores e interesses no processo de participação social documentado; (6ª etapa) analisar se o projeto, em processo de implementação, considerou as questões, levantadas no processo de participação social, capazes de comprometer, direta ou indiretamente seu escopo; (7ª etapa) a partir das lacunas identificadas no processo participativo sob estudo e da experiência e discussões acompanhadas durante a residência social, propor novas diretrizes para a condução de processos de participação social em projetos e políticas públicas para o desenvolvimento social, com perspectiva territorial.

Em cada uma dessas etapas, a pesquisa recorreu a fontes de informação e técnicas de análise conforme seus objetivos específicos. Na primeira etapa, relativa aos objetivos específicos consistentes na revisão de conceitos e na escolha e justificativa daqueles que serviram de pressupostos teóricos para as análises subsequentes, as informações têm origem em fontes bibliográficas e documentais e foram analisadas através da técnica hermenêutica. A delimitação dos conceitos de estado, desenvolvimento e participação social deu-se a partir da revisão das correntes teóricas que encontraram adesão no processo constituinte brasileiro, justificando a estrutura ali consolidada, com vinculação da atividade estatal a determinados objetivos e processos. Assim, foi possível relacionar o significado atribuído a esses conceitos àquele atribuído aos objetivos cujo êxito aqui se aponta depender da participação social.

Na segunda etapa, para verificação do tratamento jurídico dado à participação social no ordenamento jurídico brasileiro, recorreu-se à legislação federal e estadual, vez que o projeto sob estudo é de responsabilidade do governo estadual, e se utilizou da técnica da análise de conteúdo, através da identificação de palavras-chave e da verificação de sua ocorrência nas fontes listadas. Tanto em âmbito federal quanto estadual, a seleção dos instrumentos normativos que guardam relação com a participação social deu-se através dos repositórios normativos virtuais do Senado Federal e da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA), respectivamente, utilizando-se como marco temporal a promulgação da Constituição Federal, em outubro de 1988, no caso federal, e da Constituição do Estado da Bahia, em outubro de 1989. Os filtros de busca consistiram nas seguintes palavras-chave: participação; participação social; participação popular; conselho; conferência; audiência pública e consulta pública.

Em âmbito federal, na consulta geral do repositório do Senado, os critérios de busca foram “participação social” e “participação popular”, com o retorno de 128 resultados, a partir de 1988, para o primeiro⁹, e de 52 para o segundo. Em âmbito estadual, no repositório da ALBA, obedecendo aos mesmos critérios de busca, foram encontrados 63 resultados para o primeiro e 23 resultados para o segundo.

Embora utilizando-se fontes diversas, as etapas seguintes, da análise dos registros do processo de participação social vinculado ao projeto sob estudo à identificação dos aspectos mais relevantes para um processo participativo, valem-se da mesma técnica metodológica, a análise de conteúdo, que foi utilizada através da identificação de palavras-chave e da verificação de sua ocorrência em suas respectivas fontes. Considerando os objetivos da pesquisa, propondo-se a apresentar diretrizes que permitam o melhor aproveitamento das questões levantadas no processo de participação social, foi preciso identificar a localização, abrangência, frequência e similaridade da abordagem do tema na lei, no projeto (caso sob estudo) e nas informações levantadas com os atores envolvidos, através de entrevistas, complementada pela relação entre a relevância dada na incorporação (ou não) ao projeto e o ator social que levantou determinada questão.

Além da revisão de toda documentação oficial referente ao projeto da ponte e ao processo de participação social envolvido em seu planejamento, para melhor entender a percepção sobre essa questão, foi realizada consulta, por meio de questionário direcionado ao público que possui relação com o território, seja por ali residir, trabalhar, possuir comércio, integrar movimentos sociais organizados ou simplesmente utilizar o sistema de travessias entre

⁹ Antes disso, a expressão aparece apenas em 10 outros instrumentos normativos, num período entre 1900 e 1986.

Salvador e a Ilha de Itaparica, sobre os temas que ganharam maior destaque nas consultas e audiências públicas. Como atores sociais envolvidos no problema, são identificados dos órgãos públicos responsáveis pelo planejamento e fiscalização do projeto às organizações da sociedade civil que representam as populações afetadas por sua implementação no território itapagipano, passando pelo grupo econômico que, através de consórcio, é responsável por sua execução àqueles cujos interesses provocaram e justificam o projeto. Além das etapas promovidas e mediadas pelo poder público, foram observadas algumas iniciativas populares para discutir o modelo de desenvolvimento no qual o projeto está inserido.

Ainda que se valha da mesma técnica de análise, a entrevista, como fonte de dados, guarda certas peculiaridades e se justifica uma vez que uma das possibilidades das ferramentas de participação social é a de verificar se o escopo de determinada política encontra legitimidade entre seus destinatários e se os impactos gerados para os demais atores sociais não a invalidam, assim, a técnica da entrevista semi-estruturada se mostra adequada para obter informações que permitam entender as diferentes perspectivas sobre o projeto.

Para tanto, os entrevistados foram selecionados a partir da análise da documentação do projeto e de materiais da imprensa, e foram divididos em grupos de interesse, de acordo com a relação mantida com o território e o projeto. As entrevistas objetivaram captar a percepção das pessoas afetadas pelo empreendimento sobre seu processo de participação social, em especial sobre a mobilização, envolvimento de atores sociais e suas expectativas. As entrevistas seguiram uma estrutura preliminar geral que contou com a identificação e relação do entrevistado com o projeto da ponte, sua opinião sobre o modelo de desenvolvimento representado pelo projeto, sua atuação, presença ou representatividade no processo de participação social, sua opinião sobre a publicidade dada ao processo e como avalia o tratamento dado no projeto às questões levantadas no processo participativo institucionalizado.

Considerando a localização da cabeceira da ponte em Salvador, das áreas declaradas de utilidade pública para desapropriação e dos canteiros de obra, bem como o registro da Feira de São Joaquim no EIV; as entrevistas foram direcionadas aos feirantes do local e aplicadas na dia 28/06/2023, seguindo o roteiro explicado no parágrafo anterior e registrado no apêndice b, com transcrição das respostas registrada no apêndice c deste trabalho.

A sexta etapa do caminho metodológico, referente à verificação do aproveitamento das questões levantadas no processo participativo institucionalizado durante a implementação do projeto, no entanto, restou prejudicada uma vez que o projeto ainda não atingiu esta fase. Embora já declaradas como de utilidade pública, o processo de desapropriação das áreas que

serão necessárias para a construção da estrutura da ponte ainda não foi concluído, assim como ainda não foram iniciados os estudos de sondagem. De forma que os impactos do empreendimento ainda estão relacionados à uma expectativa futura.

A partir dos dados obtidos na pesquisa, reconhecida a função da participação social institucionalizada como forma de estimular a equalização do acesso aos espaços políticos, na disputa entre diversos grupos por seus interesses, e identificados os elementos que conferem a este processo a representatividade necessária a sua legitimação social, como Tecnologia de Gestão Social, propõe-se diretrizes para a condução de processos de participação social em projetos e políticas públicas para o desenvolvimento social, com perspectiva territorial. Concluindo-se o diagnóstico sobre o problema trazido e confirmando (ou não) a hipótese aventada, será possível estabelecer a metodologia mais adequada a sua construção e a forma sob a qual encontrará maior aplicabilidade.

3.1 SITUAÇÃO EMPÍRICA E ATORES ENVOLVIDOS

Este trabalho inicialmente pretendia avaliar suas etapas de planejamento e (parcialmente) de implantação do projeto da ponte. Entretanto, segundo informações do atual ministro da Casa Civil e ex-governador do estado da Bahia, Rui Costa, divulgadas em entrevista concedida à radialistas baianos em 26/09/2023; antes previsto para 2021, o início das obras foi prejudicado pelos quase 3 anos da pandemia de Covid-19 e, conforme informações do site oficial do empreendimento, é esperado para dezembro/2023, com o começo dos estudos de sondagem da BTS para definição da profundidade dos pilares da ponte. O avanço concreto mais recente para o início das obras foi a declaração de utilidade pública das áreas que deverão ser desapropriadas para a construção da estrutura dos acessos viários à ponte em Salvador. Em virtude desse atraso, o objeto da pesquisa precisou ser limitado à utilização das ferramentas de participação social durante sua etapa de planejamento. Limitada também restou a possibilidade de avaliação da relação entre seu processo participativo e sua efetividade enquanto política pública para a promoção do desenvolvimento na RMS e nas regiões Sul e Oeste da Bahia, o que só poderá ser observado durante e após sua implementação.

A ponte que ligará Salvador à Ilha de Itaparica, sobre a BTS, terá sua cabeceira soteropolitana na região do bairro da Calçada, entre a Feira de São Joaquim e o Terminal de Ferry-Boat. Com isso, o território da Península de Itapagipe encontra-se integralmente inserido na ADA para aspectos socioeconômicos e, quanto aos aspectos ambientais, integralmente

inserida na AII e parcialmente inserida na AID.

Embora a construção de uma ponte sobre a BTS permeie o imaginário dos baianos já há algum tempo, foi em 2010, a partir de um projeto de desenvolvimento que integrasse a RMS às regiões Sul e Oeste do estado, que se abriu um procedimento de manifestação de interesse para construção da ponte, como etapa inicial no SVO. Em 2013 teve início o EIA, que concluiu que, dentre as alternativas para escoamento logístico da RMS e do entorno da BTS, a construção da ponte seria a econômica e ambientalmente mais viável. A licença prévia foi publicada em 11/06/2016, o processo de licitação foi iniciado em 13/09/2019 e o contrato com a concessionária foi firmado em novembro de 2020, com previsão de início das obras, originalmente, para 2021, ora atualizada para dezembro de 2023.

No intervalo entre o procedimento de manifestação de interesse e a declaração de utilidade pública das áreas sujeitas à desapropriação, no site oficial do empreendimento e no site da Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (SEINFRA), atual responsável pelo acompanhamento do projeto, há registro apenas de uma consulta e de uma audiência pública realizadas por iniciativa do poder executivo do Estado da Bahia. Em busca na internet, no entanto, foram encontrados registros de outras audiências públicas promovidas por iniciativa de outros órgãos, a exemplo da ALBA e do Ministério Público do Estado da Bahia (MP/BA), através de seu Núcleo da Baía de Todos os Santos (NBTS).

Assim, considerada sua limitação espacial, a presente pesquisa identifica como atores sociais envolvidos no empreendimento os seus promotores, ora entendidos como os órgãos do poder executivo envolvidos nas etapas de planejamento e acompanhamento do projeto, bem como sua procuradoria ao exercer o controle interno dos atos administrativos. São eles a Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), a Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (SEINFRA) e a Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE/BA). Junto a eles temos a concessionária responsável pela execução do projeto e operação do empreendimento: Concessão Sistema Rodoviário Ponte Salvador Ilha de Itaparica S.A. No exercício do controle externo, a ALBA e o MP/BA. Como representante da sociedade civil organizada no território da Península de Itapagipe, a CAMMPI.

3.2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A abordagem metodológica que se mostrou mais adequada aos objetivos da pesquisa foi a do estudo de caso, vez que permite a análise detalhada de todo o histórico e documentação do projeto (caso) em estudo, através da perspectiva da participação social. Assim, como já explicado, após a identificação das previsões e exigências legais relacionadas à participação social para este tipo de projeto, foi possível avaliar, através de informações disponibilizadas nos sites oficiais dos atores sociais envolvidos (bem como na imprensa e diários oficiais), como os processos participativos foram promovidos e aproveitados no planejamento do empreendimento.

Uma vez que este estudo se debruça sobre o caso a partir da perspectiva da participação social e do desenvolvimento territorial, foi necessário recorrer também aos documentos que registram a política de desenvolvimento territorial do Estado da Bahia. Uma vez compreendido como o empreendimento se insere na política de desenvolvimento estadual, considerados aspectos territoriais, em especial o itapagipano, buscou-se traçar um histórico, desde o primeiro momento em que a construção de uma ponte sobre a BTS foi proposta formalmente quando da elaboração do Plano Diretor do Centro Industrial de Aratu (CIA), também localizado às margens da baía. Em seguida, já mapeados os instrumentos normativos que regulam o uso das ferramentas de participação social, passou-se à análise de sua aplicação durante o planejamento do empreendimento, a partir de 2013, quando publicado o decreto que instituiu grupo de trabalho com a finalidade de promover as ações necessárias à implementação do projeto do SVO.

Dentro da área de interesse do trabalho, o território itapagipano, inserido em Salvador, identificou-se as localidades em que o RIMA prevê um impacto direto e abrangente. Assim, além da verificação dos registros de utilização de ferramentas de participação social institucionalizadas, foram realizadas entrevistas e aplicado questionário para entender melhor a percepção de parte dos interessados sobre esse processo.

3.3 TÉCNICAS METODOLÓGICAS

Conforme já explanado nos tópicos anteriores, onde se evidencia a motivação de sua escolha em virtude dos objetivos da pesquisa, esta pesquisa valeu-se das seguintes técnicas metodológicas: pesquisa bibliográfica; pesquisa documental; observação participante; entrevista semi-dirigida e questionário. A descrição detalhada de sua utilização, bem como dos dados obtidos com elas será apresentada a seguir.

i. Pesquisa bibliográfica:

Foi utilizada para delimitação dos conceitos relacionados aos três aspectos que norteiam o estudo do empreendimento. Quais sejam, seu proponente e realizador, ainda que por meio de uma concessão patrocinada, o Estado; sua finalidade, a promoção do desenvolvimento; e a participação social como direito atrelado ao processo democrático e ao exercício da cidadania e como instrumento de gestão e de legitimação.

ii. Pesquisa documental:

Considerando a associação dos objetivos que justificam a construção da ponte com os objetivos constitucionais, fez-se necessário recorrer aos instrumentos normativos que os preveem e que regulamentam o instrumento da participação social no ordenamento jurídico brasileiro. Também utilizada na identificação do uso desse instrumento durante o processo de planejamento e instrumentalização do projeto em estudo, respeitada sua delimitação espacial.

Quanto à primeira aplicação da técnica, foi realizada junto aos repositórios eletrônicos do Senado Federal, para legislação federal, e da ALBA, para a legislação estadual, do que se identificou a ocorrência, respectivamente, de 180 e 86 instrumentos normativos relacionados ao tema. Os critérios de busca nesses repositórios já foram expostos anteriormente. A apresentação dos temas em cada instrumento normativo foi verificada através desses mesmos critérios de busca somados às expressões “audiência pública” e “consulta pública”. Não foram realizadas buscas junto aos repositórios legislativos do município uma vez tratar-se de projeto promovido pelo executivo estadual, ainda em fase de planejamento e estudos de sondagem. As medidas propostas no RIMA para mitigação e gestão dos impactos do projeto na dinâmica urbana de Salvador, o que demanda uma ação integrada com o município, ainda não foram iniciadas (ao menos, não documentadas ou referenciadas ao empreendimento).

O tratamento dado ao tema pelos instrumentos normativos identificados será apresentado no item 5 deste trabalho na medida em que se mostram aplicáveis à experiência estudada em paralelo a sua efetiva aplicação.

Quanto a segunda aplicação da técnica, para identificação do uso das ferramentas de participação social no planejamento do empreendimento, foi adotado como marco temporal a data da publicação do Decreto Estadual n.º 14.265, que instituiu o Comitê Executivo e o Grupo de Trabalho Executivo do Plano de Desenvolvimento Socioeconômico da Macroárea de Influência da Ponte Salvador Itaparica: 05/01/2013. Ademais, foi respeitada a delimitação espacial do município onde está inserido o território itapagipano: Salvador. Assim, por mais que as questões eventualmente levantadas em consultas ou audiências públicas ocorridas e

destinadas à escuta dos atores de outros municípios do entorno, como Vera Cruz e Santo Antônio de Jesus, possam ser de interesse também do território da Península de Itapagipe e seu entorno, especialmente aquelas relacionadas aos impactos no meio biótico da BTS, cuja margem é compartilhada por diversos municípios, este estudo, em virtude da parametrização do curso e da sua capacidade de análise, precisou respeitar essa delimitação espacial. Dessa forma, a pesquisa documental pelos registros das ferramentas de participação social não se debruçou sobre aquelas aplicadas fora dos limites de Salvador.

iii. Observação participante

A técnica da observação participante foi utilizada durante o período de residência social, quando a pesquisadora acompanhou as atividades da Rede CAMMPI durante o período compreendido entre 21/11/2022 e 23/01/2023. Na oportunidade, pode participar de 06 reuniões de articulação da entidade, onde se reúnem os representantes das diversas associações e movimentos populares que compõem a rede. Durante a experiência, detalhada através da documentação juntada como apêndice (plano de ação e relatórios), além da observação de sua organização, práticas, projetos desenvolvidos e formas de mobilização, a pesquisa objeto desta dissertação foi apresentada aos representantes da CAMMPI e oportunizado o diálogo sobre suas percepções do projeto. Sobre o tema, destacaram-se as manifestações sobre os desafios de articulação entre sociedade civil organizada, a depender dos grupos e interesses que representam, e o poder público; a falta de conhecimento técnico sobre economia como um obstáculo para o debate em “paridade de armas” com o poder público e outras organizações; bem como questões diretamente relacionadas à utilização de ferramentas de participação social no planejamento da ponte Salvador - Ilha de Itaparica, tais como: ausência de audiências promovidas no território ou no seu entorno, ausência de mobilização para participação (a divulgação se limita aos veículos de imprensa e não atinge os principais interessados) e o fato de mesmo uma série de estudos críticos independentes também não dialogarem com a comunidade. Nesta experiência, também foram observadas ideias que podem servir à ampliação do debate sobre o projeto da ponte, o que será detalhado no desenvolvimento da TGS.

Figura 3 - Primeira reunião com a CAMMPI, na sede do Centro Cultural Alagados, em 21/11/2022



Fonte: acervo pessoal (2022)

iv. Entrevista semi-dirigida

Após a aplicação das técnicas anteriormente descritas e, já identificadas as áreas soteropolitanas com previsão de impacto imediato ao início da construção da ponte no entorno do território itapagipano e próximas àquelas declaradas de utilidade pública para desapropriação concentradas na região do bairro da Calçada, a investigação sobre a percepção do projeto pela população do entorno deu-se através de entrevistas semi-dirigidas, aplicadas presencialmente, em visita à Feira de São Joaquim (equipamento que extrapola a função comercial e integra a história e a cultura soteropolitana, como elemento identitário local), área contígua à instalação de pilares da estrutura da cabeceira soteropolitana da ponte, conforme mapa integrante do processo de desapropriação.

Orientada por roteiro juntado ao apêndice (apêndice a) e aplicada em junho de 2023, buscou entender como os feirantes tiveram conhecimento do projeto, se foram incentivados a participar de consultas e audiências públicas, bem como a opinião deles sobre o projeto. Com o fito de obter manifestações sinceras das opiniões dos entrevistados e lograr uma compreensão ampla de suas percepções, as entrevistas foram realizadas em conversas, com perguntas abertas,

sem limitação de tempo ou temática, eventualmente acompanhadas por um cafezinho e recheadas de memórias afetivas dos feirantes. Foram entrevistados dez feirantes.

v. Questionário

Objetivando ampliar a coleta de dados sobre a percepção do projeto pelas pessoas que mantêm relação com o território e o entorno da futura ponte, seja por ali residirem, trabalharem ou utilizarem o sistema de travessias da BTS, foi aplicado questionário online, divulgado por intermédio dos representantes da CAMMPI. Este, no entanto, contou com 25 respondentes, 16 deles usuários do sistema de travessias, 6 moradores, 1 visitante, 1 investidor e 1 integrante de movimento social organizado. O questionário contou com perguntas fechadas e abertas, para manifestação dos interessados. Quanto às direcionadas à participação social, destaca-se que 84% dos respondentes (21) disse não ter tido conhecimento ou ter sido convidado a participar de qualquer consulta ou audiência pública. O alcance limitado do questionário pode ser explicado por sua disponibilização posterior ao da pesquisa de campo e pela ausência de divulgação em sites institucionais ou por meio de links patrocinados.

3.4 ESTRATÉGIA DE ANÁLISE

Como estratégia de análise esta pesquisa adotou a análise hermenêutica, para as técnicas da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental, neste caso limitada à análise e interpretação dos instrumentos normativos limitados aos objetivos constitucionais e sua relação com o modelo de estado e o modelo de desenvolvimento por ele privilegiado. Os demais instrumentos normativos relacionados à estruturação das ferramentas de participação social no ordenamento jurídico brasileiro, foram identificados, inicialmente, tomando por base um viés quantitativo, verificados aqueles que mencionam expressamente as expressões participação social e participação popular, utilizadas pelo legislador sem necessária correspondência com as especificidades teóricas de cada conceito, confundindo-os muitas vezes.

A esses instrumentos normativos aplicou-se também a estratégia de análise documental. Extrapolando a mera verificação de ocorrência temática a partir dos critérios já mencionados, observou-se também a localização de sua ocorrência bem como seu caráter, se vinculante ou não, ou seja, se é trazida como mera diretriz ou se exigência legal para validade da atuação estatal, tudo isso sob o filtro da aplicabilidade da norma à experiência observada no projeto da ponte Salvador - Ilha de Itaparica.

A estratégia da análise documental foi aproveitada ainda para as aplicações seguintes da pesquisa documental, na avaliação dos documentos relacionados ao EIA/RIMA, ao EIV, às consultas e audiências públicas realizadas em Salvador por iniciativa do proponente e ao contrato de concessão patrocinada. Para estes documentos, no entanto, a mera verificação da ocorrência de termos relacionados à participação social, por busca de vocábulos, não daria conta da compreensão dos impactos do empreendimento que potencialmente atingirão o território itapagipano nem de como se deu o processo participativo promovido pelo proponente. Fez-se necessária uma leitura prévia dos documentos, respeitando sua cronologia, e posterior leitura direcionada ao entendimento expresso nesses documentos sobre desenvolvimento, desenvolvimento territorial, impactos ambientais e socioeconômicos e participação social.

Os relatórios das reuniões com a CAMMPI, das entrevistas e respostas às questões abertas do questionário foram analisadas por um viés qualitativo. Após relatadas as manifestações dos presentes nas reuniões e dos entrevistados acerca dos temas participação social, desenvolvimento e, especificamente, construção da ponte, a leitura das narrativas ali expressas buscou identificar convergências e divergências em seus discursos, associando-as aos seus emitentes.

A construção da Tecnologia de Gestão Social (TGS), por sua vez, valeu-se da combinação das perspectivas quantitativa e qualitativa para análise conjunta dos dados obtidos através da pesquisa documental, da experiência observada durante a residência social e das percepções expressas nas entrevistas. Assim, contabilizadas as ferramentas de participação social aplicadas ao processo de planejamento do empreendimento sob estudo e, considerada a percepção dos atores sociais sobre sua suficiência de acordo com os interesses que representam e o papel que desempenham no projeto, foi possível propor diretrizes para a condução de um processo participativo mais representativo para projetos destinados à promoção do desenvolvimento territorial e regional, ampliando a aplicação e o alcance das ferramentas de participação social, integrando-as à gestão de políticas públicas.

4 A PONTE NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DA BAHIA

A política de desenvolvimento do Estado da Bahia é orientada hoje por uma série de documentos que registram o uso de ferramentas de participação social em seu processo de elaboração, em especial a consulta pública, e que adotam, sim, uma perspectiva territorial. De planos de longo prazo, como o Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia 2035 à elaboração participativa e territorializada de seus PPA, lançada como PPA participativo por meio da Lei Estadual n.º 10.705/2007 que adotou também a regionalização do estado por territórios de identidade; observa-se que há um espaço para discussão com a sociedade sobre as políticas públicas a serem promovidas.

Entretanto, quando o debate sobre essas políticas públicas adentra assuntos marcados por uma linguagem tecnicista, como limitações jurídicas ou questões econômicas, conforme apontado em uma das reuniões da Rede CAMMPI, pode haver uma dificuldade por parte dos representantes da sociedade civil em contrapor alegações sobre necessidade de incremento arrecadatório, estímulo à exportação ou promoção da industrialização, por exemplo, que manifestam uma lógica de desenvolvimento atrelado à ideia de crescimento econômico. Por mais que, como aponta Coutinho (2013), estudos recentes indiquem que o crescimento econômico não encontra uma correspondência necessária com redistribuição de renda, inclusão social e melhorias na qualidade de vida, os discursos capitalista e desenvolvimentista que atrelam desenvolvimento ao crescimento produtivo da riqueza gerada está muito arraigado ao imaginário popular e, mesmo para as parcelas da população que muito pouco se vêem beneficiadas pelo resultado desse crescimento, é difícil contrapô-lo como justificativa para a atuação estatal, ainda quando esta se mostra contrária aos interesses de uma comunidade ou território ou capazes de provocar danos irreversíveis ao ambiente.

Então, embora adquirindo um caráter mais democrático a partir de 2007, o desenho da política de desenvolvimento do Estado da Bahia, em seu aspecto econômico, ainda conserva

uma forte vinculação à promoção do crescimento, cujas estratégias incluem investimentos em infraestrutura logística para escoamento produtivo.

A democratização das ações e processos de planejamento do executivo estadual, mais do que legatária do processo de redemocratização do país, corresponde à assunção ao poder executivo estadual do Partido dos Trabalhadores (PT), cujo histórico remete à convergência de uma série de movimentos sociais organizados com atuação em diversas frentes (movimento sindical, comunidades eclesiais de base, movimentos de luta pela terra etc), o que converge com a perspectiva de que o desenvolvimento se concretiza na medida em que considera diversas frentes de atuação. Mesmo que, com isso, quanto a seu viés econômico, o desenvolvimento passe a ser considerado como beneficiário das políticas de redistribuição de renda e inclusão social, ainda se vê associado às estratégias de crescimento econômico em que ganham destaque grandes obras de infraestrutura para estímulo à produção industrial e agropecuária.

Uma análise dos PPA anteriores e posteriores à 2007, quando da regionalização do estado da Bahia em territórios de identidade para possibilitar o PPA participativo, no que tange ao aspecto econômico, mostra o destaque dado à logística por “seu caráter fundamental para o processo de desenvolvimento” e à necessidade de “viabilizar corredores de exportação, reduzir o custo da produção e melhorar o escoamento dos seus produtos” (BAHIA, 2004). Ilustrativa também a seguinte afirmação, extraída do mesmo PPA (2004-2007): “O desenvolvimento econômico do Estado depende, em grande parte, da sua capacidade de inserção logística no mundo”. Embora elaborado anteriormente à 2007, cabe registrar que o referido PPA foi o primeiro a contar com algum grau de participação social, na Bahia¹⁰. Os planos anteriores, já desde 1992, registram a necessidade de integração da malha viária do estado para promoção do desenvolvimento, facilitando o escoamento da produção, e isso se repete até o mais recente. Ou seja, há 21 anos o modelo de desenvolvimento econômico da Bahia reconhece e persegue o fortalecimento logístico como premissa para o crescimento econômico e para o desenvolvimento, como consequência estimada.

Com a ampliação da participação social no processo de elaboração dos PPA, pensar o desenvolvimento estadual ganha uma abrangência maior, incorporando contribuições da sociedade e, em parte, os vieses territorial e sustentável. No entanto, isso não chega a representar uma ruptura com modelos de desenvolvimento essencialmente apoiados sobre o crescimento econômico: pensa-se, por exemplo, em medidas para evitar ou mitigar danos ambientais, mas não há uma discussão sobre padrões de produção e consumo; convivem, eventualmente de

¹⁰ https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Caderno_PPA_Participativo_Dezembro_2012.pdf

forma compensatória, políticas sociais de inclusão e ambientais de preservação com políticas de crescimento econômico capazes de ampliar danos ambientais e desigualdades sociais.

No PPA 2012-2015, a elaboração de estudo de viabilidade, modelo de gestão e projeto básico da Ponte Salvador - Ilha de Itaparica é prevista dentro do eixo estruturante “desenvolvimento sustentável e estrutura para o desenvolvimento”. É possível observar o papel atribuído a este empreendimento, como projeto estratégico para a promoção do desenvolvimento econômico no estado, facilitando o escoamento logístico da RMS e sua integração com as regiões sul e oeste do estado. A justificativa do empreendimento passa a incorporar também uma perspectiva territorial quando o afirma apto a promover também a integração dos territórios de identidade do Recôncavo Baiano.

Essa, no entanto, não é a primeira vez em que a proposta de construção de uma ponte sobre a BTS integra um plano de desenvolvimento estadual. Em 1967, ela chegou a ser apresentada formalmente no âmbito do Plano Diretor do CIA. Em 2009, ela chegou a ser novamente anunciada dentro de uma política de desenvolvimento mais ampla e, conforme relatado no RIMA, em janeiro de 2010, foi deflagrado Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para apresentação de propostas para o projeto de construção da ponte, quando um consórcio formado pelas empresas Odebrecht e OAS apresentou um projeto que incluía a integração com as regiões Sul e Oeste do estado, no que ficou conhecido como SVO.

Embora a expectativa de crescimento econômico daquele período não tenha se concretizado¹¹ de forma a permitir a execução do projeto no prazo anunciado em 2009 (com estimativa de inauguração da ponte em 2013), ele não foi abandonado. Em 2013, foi publicado o Decreto n.º 14.265/2013, que instituiu o Comitê Executivo e o Grupo de Trabalho Executivo do Plano de Desenvolvimento Socioeconômico da Macroárea de Influência da Ponte Salvador-Itaparica e, em outubro de 2014, por meio da Resolução n.º 02/2014, o Conselho Gestor do Programa de PPP aprovou a proposta preliminar do projeto. Nesse intervalo, entre 2013 e 2014, foram realizados também os EIA e o EIV, sintetizados através do RIMA, que, após apresentado à sociedade através de três audiências públicas, em Vera-Cruz, Salvador e Itaparica, culminou na concessão de licença prévia pelo INEMA em junho de 2016.

Concomitantemente, o estado da Bahia procedeu a uma série de ajustes normativos relacionados à garantia da viabilidade jurídica e econômica do projeto: regulamentos sobre o modelo de contratação por meio de PPP, na modalidade concessão patrocinada, contratação de

¹¹ Conforme dados disponibilizados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), a taxa de crescimento do PIB baiano em relação ao ano anterior foi de 6,1% em 2010, caindo para 2,1% em 2011, não tendo sido superada até o momento.

estudos para modelagem econômico-financeira, publicação do estatuto do Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP) e alterações relacionadas aos seus aportes financeiros. O que culmina, em 2021, com a criação, por meio da Lei Estadual n.º 14.290/2021, de um fundo garantidor específico e exclusivo para o projeto da ponte, o Fundo Garantidor do Aporte da Ponte (FGAP), diante do alto investimento demandado pelo projeto.

Retrocedendo um pouco, após nova audiência e consulta pública, em 2019, teve início o processo licitatório para contrato de concessão das obras e dos serviços necessários à construção, operação e manutenção da Ponte Salvador - Itaparica, vencido pelo único consórcio a apresentar proposta, composto por dois grandes grupos chineses do segmento de construção e infraestrutura: o China Railway 20th Bureau Group Co. Ltd. (CRCC20) e o China Communications Construction Company (CCCC). O contrato entre a concessionária denominada Concessão Sistema Rodoviário Ponte Salvador Ilha de Itaparica S.A. e o Estado da Bahia, por intermédio da SEINFRA, foi firmado em 12/11/2020, sob o n.º 001/2020/SEINFRA. Da assinatura do contrato seguiram-se novos atos relacionados à designação de equipe de servidores para sua fiscalização; à contratação de empresa especializada para consultoria e assessoramento da equipe de fiscalização e da equipe de supervisão socioambiental e gestão ambiental das obras; à declaração de utilidade pública das áreas que precisarão ser desapropriadas; à renovação de licenças e à composição de uma comissão de solução de controvérsias relacionadas ao referido contrato.

A construção da ponte que gera uma série de expectativas na sociedade baiana, relacionadas ao prometido crescimento econômico, à especulação imobiliária, aos impactos ambientais e transtornos provocados pela obra, ainda não foi iniciada e chegou a ser desacreditada por um dos entrevistados, afinal, são quatorze anos desde o primeiro anúncio do projeto. O Sr. Paulo Roberto, que trabalha na Feira de São Joaquim há 48 anos, em entrevista, afirmou que soube do projeto através do povo falando, que uns dizem que vai sair e outros dizem que não, e que ele fica em dúvida, que acredita que vai sair, mas que “Deus sabe quando”, já que ouve falar dessa ponte desde que era criança. Esse lapso temporal se justificou, num primeiro momento, por questões relacionadas à viabilidade econômico-financeira do projeto e, mais recentemente, em virtude da pandemia de Covid-19, que teria atrasado o início das obras e impactado no valor de seus insumos, fazendo com que o custo previsto para construção da ponte subisse de R\$ 7.653.103.773,00, previstos no contrato, para R\$ 13,5 bi., ora estimados, três anos após sua assinatura.

4.1 A PONTE NO TERRITÓRIO ITAPAGIPANO

A ponte se projetará sobre a BTS, sobre a qual também avança a Península de Itapagipe. Mais do que um acidente geográfico ou uma das regiões administrativas (RA) de Salvador, instituídas por meio da Lei Municipal n.º 3.688, de 25 de novembro de 1986; o território, formado por 14 bairros, é marcado por forte caráter identitário, já que há uma identificação histórica e cultural associada ao espaço e suas características ambientais: quem mora em Itapagipe, vive ali e se reconhece como itapagipano. Muito dessa identidade está associada ao mar, à baía. Seu desenvolvimento, desde o período colonial, esteve associado a sua configuração geográfica, como apontado em seu Plano Referencial de Desenvolvimento Integrado (PRDI), documento elaborado pela Rede CAMMPI em conjunto com o Núcleo de Articulação Institucional de Itapagipe (NAI).

A ocupação desta área da cidade, ainda nos tempos coloniais, se deveu a duas razões inicialmente: a ribeira, situada no extremo da Península, que reunia condições ideais para a construção e reparo das naus indispensáveis ao comércio de grande curso que prevalecia como atividade econômica da época e a construção do Forte de Monte Serrat, entre 1583 e 1587, com objetivo de defesa da cidade. (CAMMPI, 2008)

Ainda segundo o PRDI (CAMMPI, 2008), a ocupação do local deu lugar também à instalação de importantes ordens religiosas da Igreja Católica, com a construção de igrejas e monastérios, em locais com vista privilegiada para a Baía de Todos os Santos¹², e de locais para culto das religiões de matriz africana, conferindo ao território uma espécie de atratividade espiritual, que, até hoje, estimula o turismo religioso. A proximidade com o mar também foi determinante para o desenvolvimento de atividades econômicas ligadas à indústria naval e a exploração dos recursos pesqueiros. Posteriormente, sua proximidade com o Porto de Salvador, associada à descoberta de petróleo no subúrbio do Lobato, em 1949, foi motivo para o crescimento industrial da região, com instalações de porte e setores diversos, atraindo um grande contingente populacional que, ao final, não foi capaz de absorver, o que intensificou os impactos ambientais de sua fase industrial, unindo a eles um sério problema habitacional, que ainda hoje se faz sentir sobre o território¹³.

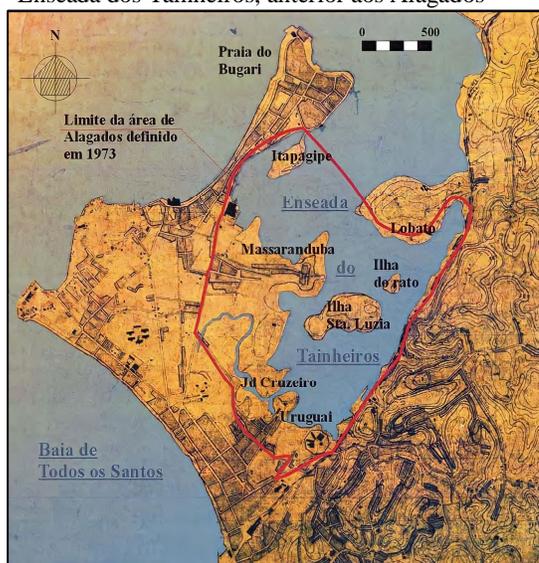
Não por acaso, a partir do final da década de 1940, a península abrigou a ocupação de Alagados, que, na década de 1970, chegou a ser considerada a maior favela da América Latina

¹² Aqui vale referenciá-la novamente por seu nome completo, sem utilização de siglas, dada a relação entre o nome da baía e a alcunha atribuída ao território pela convergência de instalações religiosas, não apenas cristãs, mas também de religiões de matriz africana, motivo de ser conhecido também como território santo.

¹³ A dificuldade para regularização imobiliária na Península de Itapagipe e a abrangência limitada de programas habitacionais foram tema de todas as reuniões acompanhadas na Rede CAMMPI, mesmo quando originalmente não integravam a pauta.

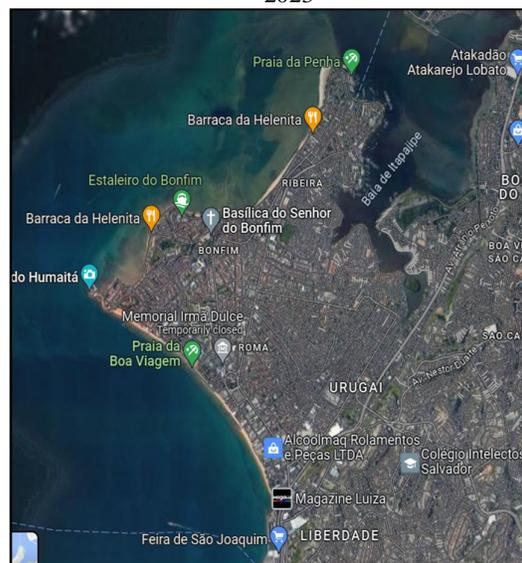
sobre palafitas. A região passou por uma série de intervenções, em sua maioria por iniciativa dos moradores, que levaram ao aterramento das áreas onde antes se apoiavam as palafitas, eventualmente sem sua remoção e sem um planejamento urbanístico capaz de assegurar adequada infraestrutura de saneamento, fornecimento de água encanada e eletricidade, conforme estudo do professor Jânio Santos (2005). A intervenção estatal relacionada à urbanização do local foi limitada possivelmente pelo objetivo de disfarçar, “maquiar”, sua extrema pobreza, da qual as palafitas eram símbolo, já que a precariedade dos aterros realizados pelos moradores com entulho e mantendo o traçado das passarelas que ligavam as habitações, sem adequado suporte estatal, reflete até hoje num traçado urbano denso, com ruas estreitas e sujeito a alagamentos em épocas chuvosas, o que dificulta novas intervenções e compromete a qualidade de vida de sua população, que ainda luta pela titularidade de suas casas.

Figura 4 - Mapa da Península de Itapagipe e Enseada dos Tainheiros, anterior aos Alagados



Fonte: Carvalho (2002)

Figura 5 - Mapa da mesma área em outubro de 2023



Fonte: Google Maps (2023)

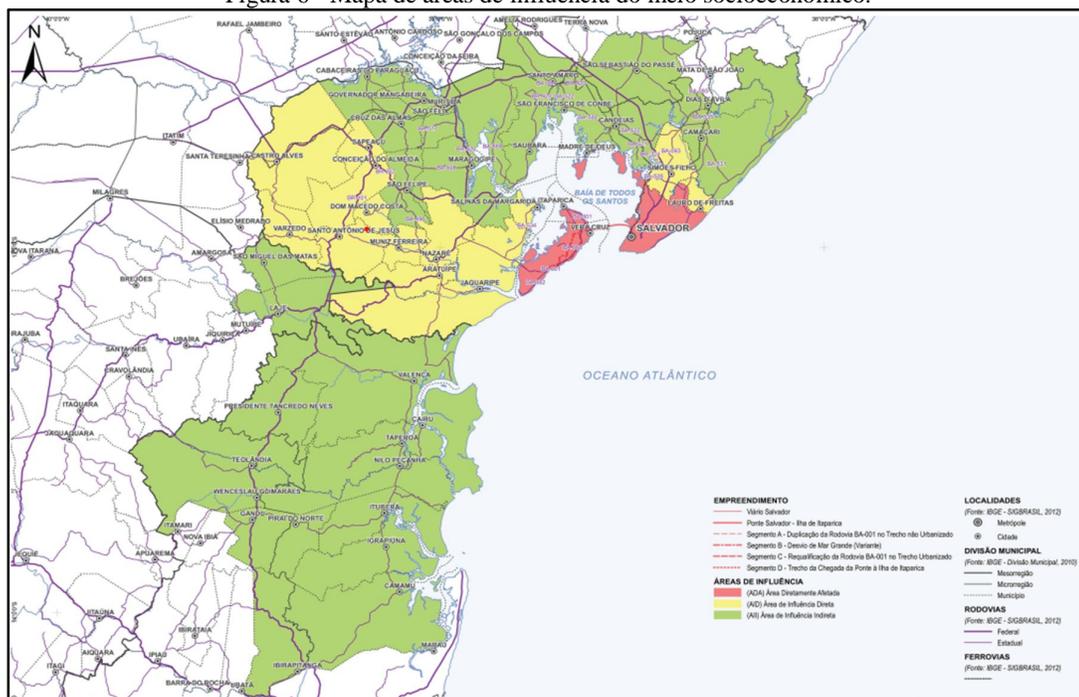
É, portanto, um território historicamente marcado pelas repercussões de políticas e empreendimentos mal dimensionados quanto a seus impactos socioambientais, submetendo sua população a uma série de problemas e restrições ao direito de fruir do espaço urbano, cujo enfrentamento exigiu organização e articulação populares. Os desafios permanecem, mas essa articulação entre diversos movimentos de luta por habitação, saúde, educação, cultura etc, através da CAMMPI, como de instituições com atuação no território, através do NAI, em parceria com o CIAGS - UFBA e a UCSAL, foi capaz de produzir o PRDI, que se utiliza de uma metodologia participativa para elaborar um diagnóstico, desenhar um cenário, e propor um modelo de intervenção para o desenvolvimento integrado do território, como construção coletiva.

No entanto, conforme afirmado pelos integrantes da CAMMPI, nas reuniões de articulação acompanhadas durante a residência social; o PRDI, publicado em 2008, logo, em data anterior ao primeiro anúncio do projeto da ponte, ainda não encontrou correspondência integral em políticas para o território, enquanto o empreendimento agora proposto indica novos impactos socioeconômicos e ambientais sobre a península.

Nesse empreendimento, os estudos de impacto ambiental e de vizinhança incluem expressamente a Península de Itapagipe em suas áreas diretamente afetada, de influência direta e de influência indireta (então denominadas ADA, AID e AII), bem como vizinha ao empreendimento (considerado o bairro da Calçada), a depender do aspecto analisado, se socioeconômico ou ambiental.

Para aspectos socioeconômicos, o território está integralmente inserido na ADA, uma vez que este inclui a cidade de Salvador como um todo, bem como os municípios de Vera Cruz e Itaparica, entre os quais será construída a ponte e suas vias de acesso viário, conforme mapa abaixo, disponível no RIMA.

Figura 6 - Mapa de áreas de influência do meio socioeconômico.



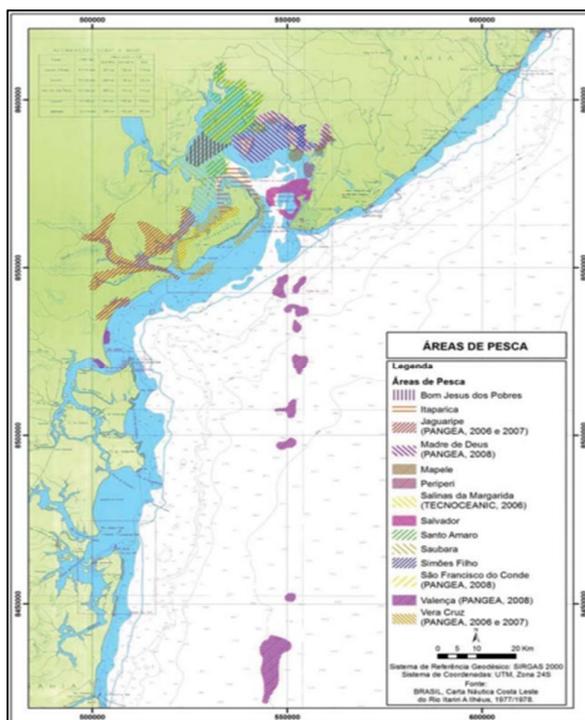
Fonte: RIMA (2015)

No RIMA, são compreendidos aspectos socioeconômicos assim como aqueles relacionados à composição demográfica; à matriz produtiva e ao perfil de arrecadação tributária; à educação e saúde; à infraestrutura rodoviária, ferroviária, portuária e aeroportuária; à comunicação; à transmissão e distribuição de energia elétrica; ao saneamento básico; à

segurança pública; ao turismo; ao uso e ocupação do solo; à presença de comunidades tradicionais; aos conflitos e tensões sociais e ao patrimônio histórico e cultural. Embora a abrangência dos aspectos analisados seja ampla, o relatório trata cada um deles com profundidade diferente, o que se verificou pela quantidade de dados e indicadores utilizados para cada um deles, enquanto outros foram limitados à comentários genéricos, como no caso da segurança pública, em que é citada a capacidade do empreendimento de atrair problemas dessa natureza sem necessária correspondência na capacidade de atendimento da demanda pela infraestrutura e políticas públicas existentes.

Ademais, a análise de cada um desses aspectos socioeconômico considera as ADA, AID e AII, de forma que não há um recorte específico para o território itapagipano. Quando mais se aproxima dele, trata de Salvador como um todo. Entretanto, dentre os dados e análises trazidas pelo RIMA, alguns destacam-se por sua relação com o território, relação esta identificada através de dados disponibilizados em outros documentos, como o Plano de Bairros de Itapagipe, elaborado pela Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF), vinculada à Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), e publicado em 2021. É o caso do tópico sobre os impactos nas artes da pesca, que, em relação ao território, têm sua estimativa complementada pelos dados apresentados no documento elaborado pela FMLF e pelos dados disponibilizados pelo IBGE, permitindo a compreensão do que representa o mapa abaixo.

Figura 7 - Principais áreas de pesca na BTS



Fonte: RIMA (2015)

Ao tratar das “artes da pesca”, o RIMA traz a informação do registro, em 2013, de 50.560 pescadores nos três municípios da ADA (Itaparica, Salvador e Vera-Cruz) e em seguida um mapa com a distribuição das áreas de pesca das comunidades pesqueiras e setores da pesca que atuam na ADA e na AID, onde é possível observar uma maior concentração das áreas de pesca de Salvador no entorno da Península de Itapagipe. Considerando que o EIA informa que 41.878 desses pescadores estão registrados no município de Salvador, distribuídos em 31 comunidades pesqueiras, 13 delas no território itapagipano, que, segundo o IBGE, em 2010, contava com aproximadamente 164.264 residentes e que em seu entorno concentram-se as principais áreas de pesca da BTS em Salvador, têm-se um indicativo da relevância da atividade pesqueira para a economia do território. Dessa forma, as alterações no meio biótico marinho da BTS esperadas durante e após a construção da ponte¹⁴, representam um impacto para o território que pode se estender também por aspectos socioeconômicos (saúde, turismo gastronômico e venda direta de pescado).

Já no tópico sobre tensões e conflitos sociais, o RIMA retorna ao tema da pesca, relatando como conflito grave do setor pesqueiro a pesca predatória com uso de explosivos e lista como locais de sua prática áreas do entorno da Península de Itapagipe, como Plataforma, Praia do Cantagalo, Monte Serrat, Pedra Furada e Enseada dos Tainheiros. Relata também que não existe obediência à proibição da pesca no período de defeso dos animais. Afora esses, o relato de conflitos e tensões sociais relacionadas à questões de ocupação do solo, uso de recursos naturais (especialmente hídricos) e degradação ambiental foram limitados àqueles identificados nos limites da Ilha de Itaparica, desprezando tensões dessa natureza no ambiente urbano de Salvador e, em especial, em sua área contígua à instalação da ponte, o que, como já demonstrado, não significa que não existam ou que não estejam sujeitos aos impactos do empreendimento.

Em oposição à abstenção do RIMA sobre essas questões fora da Ilha de Itaparica, o Plano de Bairros de Itapagipe relata que, nas respostas à consulta pública que antecedeu sua elaboração, foram considerados pontos fracos do território uma série de questões relacionadas a sua infraestrutura urbana (saneamento básico, poluição ambiental, conservação, largura das vias etc), o que, somado às proposições sugeridas a respeito dos temas “áreas de risco”, “irregularidades urbanísticas”, “habitação e regularização fundiária”, “conflitos de uso do

¹⁴ seja pela poluição das águas, possibilidade de acidentes ou pela instalação de estruturas que propiciam a proliferação de determinadas espécies em detrimento de outras.

solo”, “meio ambiente” e “saneamento urbano”, sugere que tensões sociais dessa natureza podem ter sido subdimensionadas pelo RIMA.

Ao tratar do patrimônio histórico, cultural e arqueológico, o RIMA volta a fazer menção ao território itapagipano, através de equipamentos e eventos culturais que lhe são característicos, inclusive com imagens, de igrejas e fortes à feiras e festas, e que possuem um forte apelo turístico. Já, ao abordar especificamente o turismo, o documento o faz de forma mais genérica, mas sem deixar de mencionar o potencial da BTS e seu entorno para o turismo étnico e cultural, assim como o turismo náutico, vez que o território abriga parte da infraestrutura observada.

Tratando do diagnóstico do meio socioeconômico, o RIMA se limita a essas referências ao território. Nos demais aspectos analisados (população, economia, educação, saúde, meios viários e portuários, comunicação, transmissão e distribuição de energia elétrica, saneamento básico, segurança, uso e ocupação do solo, comunidades tradicionais, organização social e tráfego de veículos), a relação dos impactos previstos especificamente para o território itapagipano é pouco explorada, ganhando maior destaque, na análise da ADA, as questões afetas ao espaço da Ilha de Itaparica. O RIMA também, ainda na etapa de diagnóstico e estimativa de impactos, prioriza a análise dos meios físico e biótico em relação ao meio socioeconômico. Não estando dissociados, os impactos nos meios físico e biótico, como demonstrado no tópico sobre as artes da pesca, afetam também o meio socioeconômico.

Ainda sobre o meio socioeconômico, assim como faz com os meios físico e biótico, o RIMA traz os impactos previstos em uma tabela, organizada por fase (projeto, implantação ou operação), abrangência (regional, local ou estratégico), permanência (permanente ou temporário) e mitigabilidade ou potencialização (mitigável, não-mitigável e potencializável) e classificados como negativos ou positivos em graus de importância baixa, média ou alta.

Previstos como impactos positivos no meio socioeconômico aponta: a valorização de imóveis; a geração de empregos diretos e indiretos e renda da população; aumento da arrecadação de tributos municipais, estaduais e federais; dinamização da economia local e regional; dinamização do setor terciário da economia local e regional pela aquisição de bens e serviços na área de influência; alteração no turismo da região; atração de populações de espécies alvos da pesca; alteração na atividade pesqueira em função das alterações e melhoria do acesso ao baixo sul do estado; incremento do mercado dos produtos pesqueiros e integração cultural de outros municípios à capital. Na tabela, os impactos se repetem classificados com diferentes graus de importância a depender da etapa do empreendimento em que são previstos, o que também se reflete nas possibilidades de potencialização desses impactos.

Como impactos negativos, em sua maioria previstos como de baixo grau de importância e mitigáveis, o RIMA aponta: geração de expectativas da população em relação ao empreendimento; intensificação da especulação imobiliária e fundiária; aumento da ocupação desordenada; aumento da geração de resíduos sólidos; mudanças no modo de vida da população em decorrência da perda de áreas de uso tradicional; riscos de acidentes e danos ambientais; interferência no sistema viários, aumento do tráfego de veículos nas rodovias e vias de circulação dos municípios da AID e ADA e risco de acidentes; alteração na estrutura social; alterações nos padrões atuais de cultura e sociabilidade; alteração do uso e ocupação do solo; impedimento à realização das atividades da pesca no local da ADA durante a obra; aumento no custo de vida local; afugentamento das espécies das áreas de pesca; aumento do número de acidentes de trabalho no canteiro de obras; desapropriação, remoção e reassentamento de população; aumento da demanda de infraestrutura urbana e serviços públicos; alterações no turismo durante a fase de implantação; interferência no tráfego náutico; alteração na dinâmica demográfica da área de influência e intensificação de fluxos migratórios; aumento da caça e pesca predatória; interferência em equipamentos públicos, linhas de transmissão; elevação do desemprego ao final da fase de obras; aumento da ocupação desordenada; afetação do patrimônio arqueológico, espeleológico, histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico; intensificação do processo de urbanização da ADA e alterações no quadro de saúde da população, com proliferação de doenças endêmicas e demais riscos à saúde. Assim como acontece com os fatores positivos, os negativos se repetem na tabela, classificados com diferentes graus de importância a depender da etapa do empreendimento em que são previstos, o que também se reflete nas possibilidades de mitigação desses impactos.

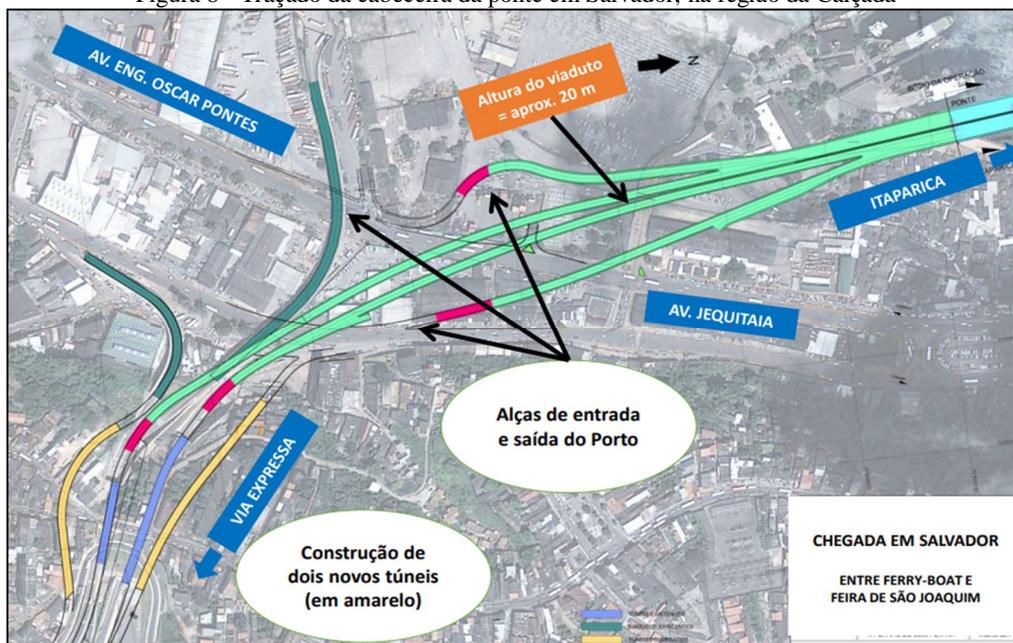
Considerando apenas os fatores que não se repetem na tabela, o RIMA elenca 09 fatores socioeconômicos com impactos positivos contra 25 cujo impacto estimado é negativo. Dos impactos positivos, apenas dois são limitados como temporários, já dos negativos a temporariedade marca 16 deles e, dentre os permanentes, sua maioria (08) é considerada de baixa importância, com apenas um sendo considerado de média importância. O único fator socioeconômico com impacto estimado negativo de alta importância é considerado temporário. Assim, considerada a relação entre a temporariedade e a importância/relevância dos fatores negativos e positivos, o RIMA aponta que o empreendimento teria um saldo positivo de impactos socioeconômicos.

Novamente, quanto à abrangência espacial dos impactos, não há uma especificação quanto ao território da península, já que se limita às classificações: local, regional e estratégica. No entanto, como uma das regiões de Salvador mais próximas à cabeceira da ponte, poderia se

estimar que o território itapagipano esteja sujeito, em maior proporção que regiões mais afastadas, a todos os impactos previstos para a ADA. Ocorre que parte dos impactos positivos estimados como permanentes, como a valorização de imóveis ou o aumento na arrecadação de tributos municipais, estaduais e federais, podem não representar benefícios diretos para o território. Enquanto parte dos fatores negativos, como o impacto nas linhas de transmissão de energia e telecomunicações, no aumento de resíduos sólidos e no tráfego da região, mostraram-se como agravadores de problemas já existentes e que o poder público não foi capaz de enfrentar satisfatoriamente.

O RIMA volta a reconhecer questões diretamente afetadas ao território ao tratar do EIV das cabeceiras da ponte, especialmente voltado para questões urbanísticas, uma vez que, em Salvador, inclui o bairro da Calçada. Aqui, sim, detalha impactos que afetarão o bairro, mas que podem se estender por outras áreas do território itapagipano, como alterações nas dinâmicas populacional e de uso do solo. Para o bairro da Calçada, especificamente, estima que o empreendimento não será capaz de alterar a dinâmica de esvaziamento populacional e que serão necessárias iniciativas integradas entre município e estado para requalificação do espaço urbano e melhoria da mobilidade, especialmente em relação à acessibilidade para pedestres.

Figura 8 - Traçado da cabeceira da ponte em Salvador, na região da Calçada



Fonte: Governo do Estado (2019) - https://static.poder360.com.br/2020/11/roadshow_B3_Salvador_Itaparica.pdf

A avenida Jequitaia, que se liga à avenida Afrânio Peixoto, logo após o Largo da Calçada, é uma das principais vias de acesso ao território itapagipano e integra o percurso de diversas linhas de ônibus coletivos que transitam na região, de forma que qualquer limitação ao

tráfego nesta via representa a intensificação dos já comuns congestionamentos e piora no serviço de transporte coletivo urbano, dificultando a mobilidade dos moradores do território para outras regiões da cidade. Durante a construção da ponte, esta região deverá abrigar também o canteiro de obras, com alojamento para 2.700 funcionários (número mais alto que o de habitantes dessa região, de 2.194 pessoas), o que deve ampliar também a demanda por serviços, como saúde, alimentação e lazer, além da necessidade de se garantir segurança pública, vez que o EIV prevê a atração de atividades ligadas ao tráfico de drogas e à prostituição.

A necessidade de realocação temporária de parte dos estandes de venda da Feira de São Joaquim e da desapropriação de áreas contíguas aos locais de instalação das estruturas da ponte se somam a todos os demais fatores de impacto ambiental, aqui destacados os socioeconômicos, e demonstram como a implantação da ponte é capaz de afetar não só a paisagem da península, mas, principalmente, a qualidade de vida dos itapagipanos.

5 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROJETO DA PONTE SALVADOR - ILHA DE ITAPARICA

Para um empreendimento dessa natureza, uma obra de infraestrutura viária e urbana, realizada mediante PPP, a Lei Federal n.º 11.079/2004, que institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, condiciona a contratação de PPP à submissão da minuta do edital e do contrato à consulta pública.

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e

VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir

A Lei Federal 6.938/1981, ainda vigente, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, por sua vez, determina que a instalação de atividades capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerá de prévio licenciamento ambiental. A CF/88, sete anos depois, avança no sentido de, em seu Art. 225, § 1º, inciso IV, prever que “incumbe ao Poder Público (...) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”, o que se torna um requisito para concessão da licença. O EIA, o EIV e o RIMA, aos quais deve ser dada publicidade, integram assim o processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), que culminará, ou não, com a concessão da licença ambiental.

A legislação estadual referente às PPP acompanha a legislação federal no que diz respeito à necessidade de submissão dos editais e contratos de PPP à consulta pública, sem previsão expressa de realização de audiências ou utilização de outras ferramentas de

participação social. Já a legislação estadual afeta ao licenciamento ambiental, Decreto Estadual n.º 14.024/2012, determina que os estudos prévios serão realizados pelo empreendedor, a SEPLAN, conforme Termo de Referência aprovado pelo órgão ambiental licenciador, no caso, o INEMA, que, aceitando o EIA/RIMA, deverá disponibilizá-lo ao público e convocar audiência pública para exposição e análise do conteúdo dos estudos, elucidação de dúvidas e recolhimento de críticas e sugestões para subsidiar a manifestação do órgão licenciador. O referido decreto prevê, ainda, a possibilidade do órgão licenciador recomendar ao empreendedor a realização de oficinas e consultas públicas no período entre a entrega e a disponibilização pública do EIA/RIMA e a realização de sua audiência pública.

Assim, para a natureza jurídica do contrato utilizado para este empreendimento, PPP, e para os estudos necessários ao seu licenciamento ambiental, dado seu reconhecido potencial de causar degradação ambiental, considerada a legislação federal e estadual, o projeto da Ponte Salvador - Ilha de Itaparica obedeceu a todos os requisitos legais no que diz respeito à utilização de ferramentas de participação social, com a realização das consultas e audiências públicas previstas, com o RIMA sendo apresentado em três oportunidades, cada uma em um dos municípios da ADA.

5.1 ASPECTOS PARTICIPATIVOS NO EIA/RIMA

Ainda que não se caracterize como uma ferramenta de participação social institucionalizada, o RIMA registra a utilização de entrevistas com moradores e lideranças durante o EIA, para auxiliar na identificação de espécies típicas do meio biótico das áreas afetadas pelo empreendimento, para compreender a percepção da população dessas áreas sobre segurança pública, sobre as condições ambientais da ADA e sobre o projeto em si. O RIMA informa, ainda, que, para o levantamento das expectativas da população na ADA e na AID, foram aplicados 1.212 questionários e realizadas 60 entrevistas e 9 grupos de discussão, a partir do que se observou uma impressão positiva da população em relação ao empreendimento.

Importa registrar, no entanto, que a aplicação dos questionários apresenta um direcionamento ao público usuário do sistema de travessias sobre a BTS. É o que revela o roteiro do questionário anexo ao EIA: identificados o sexo, a escolaridade e o local de residência dos respondentes, as questões relacionadas à percepção sobre a ponte dizem respeito à concordância ou contrariedade com o projeto, aos motivos para deslocamento na região (sobre a BTS) e ao

tipo de transporte utilizado nesse deslocamento, com opções que, exceto “barcos”, indicam a necessidade do uso de grandes embarcações, como o Ferry Boat. Logo, não se pode desprezar que, as 897 pessoas, representando 74,3% dos respondentes, que se manifestaram totalmente favoráveis à construção da ponte Salvador - Itaparica são prováveis usuários de um sistema de travessias deficitário, que lhes impõem filas e atrasos.

Já sobre as entrevistas e grupos de discussão realizados para o diagnóstico do meio socioeconômico, não foram identificados nos documentos do EIA roteiros específicos ou relação de entrevistados e de participantes, respectivamente. Tanto o EIA quanto o RIMA relatam sua aplicação para um grupo variado de entrevistados, de representantes de órgãos públicos a representantes da sociedade civil organizada, ali identificadas como as principais lideranças locais, “nos diversos âmbitos de atuação (político, institucional, cultural, religioso, educacional, entre outros)”. Nos anexos do EIA (volume 2, tomo 3) há um quadro com as principais OSC divididas por municípios da ADA e da AID sem registro de organizações para Salvador, Lauro de Freitas e Simões Filho e com a observação de esses três municípios reúnem uma multiplicidade de organizações cuja complexidade não poderia ser representada no referido quadro. As lideranças contatadas em Salvador, registradas em outra lista, foram limitadas a dois representantes institucionais da Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte (SEMUT) e dois representantes da comunidade remanescente quilombola do Alto do Tororó, localizada no bairro de Paripe, fora dos limites do território itapagipano.

Assim, ainda que os questionários, entrevistas e grupo de discussão utilizados para elaboração do EIA/RIMA possam caracterizar uma iniciativa dialógica com as populações das áreas afetadas, com a sociedade, seu escopo é limitado ao diagnóstico socioeconômico da ADA e AID para estimar os impactos do empreendimento, com o objetivo de possibilitar a obtenção de licença prévia para o empreendimento. Ademais, em relação ao território da Península de Itapagipe (a despeito de seu histórico de mobilização social de forma organizada, contando com uma rede de articulação entre suas OSC, de sua inserção na baía e de sua proximidade da cabeceira soteropolitana da ponte), considerando as lideranças soteropolitanas entrevistadas, o estudo não é representativo da percepção da população itapagipana sobre o empreendimento.

Quanto ao uso das ferramentas de participação social institucionalizadas aplicadas a este projeto, pelo Decreto 8.243/2014¹⁵, que instituiu a PNPS, a consulta pública é caracterizada, como “mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação” (BRASIL, 2014) e a audiência pública como “mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais” (BRASIL, 2014).

O decreto traça ainda as diretrizes para utilização das ferramentas previstas, destinadas a conferir maior publicidade, acessibilidade e diversidade a suas aplicações. Destaca-se a necessidade de sistematização e publicização das sugestões recebidas e questões levantadas, bem como o compromisso de respondê-las, também assegurada a publicidade das respostas. Este compromisso tem relação direta com a previsão constitucional da participação social como direito do cidadão, para além de uma ferramenta de gestão. Desta forma, por mais abrangente e participativo que pudesse ter sido o processo de elaboração do EIA/RIMA e do EIV, seu caráter de diagnóstico e prognóstico (quanto aos impactos previstos), ele não assegura a concretização da participação enquanto direito, ao qual o poder público necessita responder de forma motivada.

5.2 MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Verificada a atenção aos requisitos legais relacionados à participação social e as limitações da perspectiva participativa adotada para a elaboração do EIA/RIMA, em especial se consideradas as particularidades do território itapagipano, resta verificar se a forma como se deu a aplicação dessas ferramentas foi capaz de assegurar os objetivos a que se destinam, enquanto instrumento de gestão e direito do cidadão, no âmbito do projeto da Ponte Salvador - Ilha de Itaparica, considerada sua relação com o território da Península de Itapagipe, no município de Salvador.

¹⁵ Embora revogado durante o governo de Jair Bolsonaro, teve seu decreto revogado (n.º 9.759/2019) revogado pelo Decreto n.º 11.371, em 1º de janeiro de 2023, e é o instrumento normativo que se dedica a descrever os mecanismos de participação social e elencar as diretrizes para aplicação de cada um deles.

Como órgãos responsáveis pelo projeto e pela promoção das consultas e audiências públicas previstas na legislação referente ao licenciamento ambiental e às PPP, temos a SEPLAN, num primeiro momento, e a SEINFRA, que segue à frente do projeto, autarquias vinculadas ao executivo estadual, então na condição de proponentes (hoje a SEINFRA assume a condição de contratante). A consulta e audiências públicas promovidas por elas, direcionadas para a população de Salvador, foram duas para cada mecanismo. Outras audiências públicas foram realizadas, anteriores e posteriores a essas, porém por iniciativa de outras entidades, independentes do poder executivo estadual, e também afastadas do território.

Ainda que o Estudo de Impacto Ambiental, realizado entre 2013 e 2014, e os estudos urbanísticos motivados pelo projeto da ponte tenham incluído entrevistas e aplicação de questionários, segundo as informações disponíveis nos sites oficiais do empreendimento¹⁶, da SEPLAN e da SEINFRA, foram realizadas duas audiências públicas sobre o empreendimento em Salvador promovidas pelo poder executivo estadual, proponente do projeto.

A primeira delas em atenção à recomendação da Resolução CONAMA¹⁷ n.º 001, de 23 de janeiro de 1986, para apresentação dos resultados do EIA, e à sua exigência para validade da licença prévia ambiental, conforme a Resolução CONAMA n.º 009, de 03 de dezembro de 1987. Promovida pela SEPLAN, com convocação publicada no Diário Oficial do Estado (DOE) e ampla divulgação na imprensa, ocorreu em 22/10/2015, uma quinta-feira, no turno da manhã, no Fiesta Convention Center, no bairro do Itaipara, distante aproximadamente 13 km da vizinhança¹⁸ do empreendimento. A ata do evento, no entanto, não está disponível nos sites oficiais de nenhuma das instituições identificadas dentre os atores sociais envolvidos.

A segunda audiência pública realizada em Salvador no âmbito do projeto da ponte, em respeito ao quanto previsto no art. 76 da Lei Estadual n.º 9.433/2005, Lei Estadual n.º 9.290/2004, Lei Estadual n.º 12.209/2011, Lei Federal n.º 11.079/2004 e Lei Federal n.º 8.666/1993, conforme informa o site da SEINFRA, marcou o início do processo licitatório para delegação por meio de PPP, na modalidade de concessão patrocinada, para construção, operação e manutenção do Sistema Rodoviário Ponte Salvador - Ilha de Itaparica. Promovida pela SEINFRA, com convocação publicada no DOE e ampla divulgação na imprensa, ocorreu em 21/03/2019, uma quinta-feira, no turno da tarde, no auditório do órgão proponente,

¹⁶ <https://pontesalvadoritaparica.com.br/>

¹⁷ O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), criado em 1981, embora anterior ao advento constitucionalista brasileiro, já sob influência do processo de redemocratização do país, imprimiu em seus instrumentos normativos esse anseio democrático com a incorporação de ferramentas de participação social como recomendação ou exigência para o licenciamento ambiental sempre que solicitada.

¹⁸ área determinada pelo EIV e também identificada no RIMA.

localizado no Centro Administrativo da Bahia (CAB), distante aproximadamente 14 km da vizinhança do empreendimento.

A ata do evento, disponibilizada no site da SEINFRA, registra a presença, além das autoridades responsáveis pela condução da audiência, do Secretário de Desenvolvimento e Vice-Governador do Estado da Bahia, do presidente do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia (CREA-BA) e de políticos do legislativo estadual e dos municípios afetados pelo empreendimento, em especial Salvador, Itaparica, Vera-Cruz e Santo Antônio de Jesus. Durante a audiência, após apresentação do projeto, foram registradas 13 manifestações orais de membros da sociedade civil, sendo que, dessas, 08 manifestações fizeram críticas expressas à aplicação de ferramentas de participação social durante o projeto, mencionando as seguintes expressões: audiência pública, consulta à comunidade, consulta aos moradores, consultas à população, oitiva dos moradores, participação da população, mobilização, todas acompanhadas de valoração negativa. As demais manifestações se abstiveram do tema. Foram registrados também 14 questionamentos, por escrito, à mesa diretora, sem referências diretas à participação social, concentrando-se em temas socioeconômicos, ambientais e sobre o traçado da ponte.

Além desta, que foi a quarta audiência pública realizada no âmbito do projeto e a segunda em Salvador, a imprensa dá notícia de mais uma audiência pública promovida pela ALBA, em 16/12/2021¹⁹. Logo, em 13 anos de projeto, foram realizadas 4 audiências por iniciativa do proponente e 1 por iniciativa do legislativo, 3 delas ocorrendo em Salvador, todas em dias úteis e horário comercial, em locais afastados do entorno do empreendimento.

5.2.1 Audiência Pública SEPLAN n.º 002/2015

A SEPLAN, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, foi a responsável pela promoção das audiências públicas de apresentação do EIA/RIMA nos municípios da ADA. Quanto à audiência ocorrida em Salvador, em 22/10/2015, ainda que se verifique sua ampla divulgação prévia por meio de publicações em jornais de grande circulação e em variados veículos de mídia com menor alcance (informativos e sites institucionais, blogs etc), bem como uma série de notícias posteriores registrando sua ocorrência, observando-se maior destaque para o discurso do proponente ou de seus críticos a depender do veículo. Fato é que, hoje, em consulta ao site da SEPLAN, seja através do buscador disponibilizado no site com os critérios “ata” e “audiência pública ou através dos ícones destinados a editais e licitações, publicações

¹⁹ <https://atarde.com.br/politica/bahia/audiencia-publica-debate-impactos-da-ponte-salvador-itaparica-1182151>

técnicas, publicações legais, publicações na mídia, não se encontra qualquer publicação relacionada à referida audiência pública. Através do ícone para apresentações, é possível localizar exclusivamente as apresentações de slides utilizadas para apresentação do projeto.

Sobre esta audiência, ainda, não foi localizada sua ata também em outros sites, nem mesmo o da SEINFRA, atual responsável pelo projeto, da parte do poder público estadual. Da mesma forma, não foi localizado o registro sistematizado das sugestões, questionamentos ou críticas manifestados quando de sua realização, assim como de suas respostas. Por isso a análise de sua representatividade e aproveitamento restou prejudicada. A única observação possível sobre esta audiência é sobre sua localização, considerada a área de implantação do empreendimento em Salvador, e a data: realizada no Fiesta Convention Center, no bairro do Itaipara, há aproximadamente 13 km de distância da vizinhança do empreendimento, numa manhã de quinta-feira.

A ampla acessibilidade do evento ao público interessado não depende apenas de ampla e prévia divulgação ou de um espaço capaz de acomodar seu público. Assim como foi observado nas audiências realizadas em Itaparica e Vera-Cruz, a ampla participação da população interessada, incluída a das áreas com maior afetação pelo empreendimento, depende também de mobilização junto às lideranças locais e da escolha de local e data acessíveis.

Segundo dados do IBGE (2020), Salvador é a terceira cidade brasileira com maior número de residências em áreas de favelas (375.291), representando 41,83% do total de suas residências mapeadas. Também conforme o IBGE (2003), em seu mapa da pobreza, lançado em 2008, ao menos, 23,63% da população soteropolitana vive em situação de pobreza. Como observado, o território itapagipano é marcado por desigualdades sociais e no uso e aproveitamento do solo urbano, já tendo abrigado o maior símbolo da pobreza em Salvador. Esse histórico ainda se reflete em seu perfil demográfico, o que, possivelmente, limita o acesso de parcela de sua população a um evento que exija um deslocamento mais longo, com utilização de transporte público precarizado, em horário em que as pessoas precisam estar trabalhando. Num cenário de precarização das relações laborais, em que até cuidar da saúde pode ser mal compreendido pelos patrões, ausentar-se do trabalho formal ou abrir mão da receita de um dia de trabalho, no caso dos trabalhadores informais, para participar de uma audiência pública é um risco ou um prejuízo que muitas pessoas não podem assumir. Entre garantir a subsistência e exercer a cidadania, num ambiente que pode lhe ser hostil, é compreensível que haja um

esvaziamento de instâncias participativas afastadas da realidade de parcela de seu público interessado.

Afora estas questões sobre as limitações que data, horário e localização do evento podem representar à ampla participação da sociedade e, nela, das populações potencialmente mais afetadas, há notícia da realização da audiência em diversos veículos de mídia, possibilitando o licenciamento ambiental prévio para o projeto, com a licença publicada em 11/10/2016.

5.2.2 Consulta Pública SEINFRA n.º 001/2018

A utilização institucional de mecanismos de participação social no âmbito deste empreendimento seguiu-se na etapa de contratação da PPP, com a consulta pública 001/2018, publicada em 14/12/2018, com prazo para envio de comentários, manifestações e contribuições de 21/12/2018 até 22/02/2019. A consulta teve seu primeiro relatório de esclarecimentos publicado ainda em 11/01/2019, antes de encerrado o prazo para contribuições, que, posteriormente, foi prorrogado até 29/03/2019, data posterior também à realização da última (mais recente) audiência pública promovida pelo proponente. O segundo e terceiro relatórios de esclarecimentos foram publicados, respectivamente, em 28/08 e 11/09/2019. A natureza da consulta pública 001/2018 diz respeito aos aspectos contratuais, com a apresentação da minuta do edital e do contrato, o foco já não é mais os impactos socioeconômicos e ambientais do empreendimento.

As propostas e questões levantadas e respondidas nesta consulta dizem respeito, em sua maioria, às especificações técnicas e financeiras da minuta do edital. Entretanto, embora não tendo por objeto diretamente aspectos relacionadas aos impactos socioeconômicos da implantação da ponte, algumas questões e propostas os tangenciam ou “invadem”, como a proposta de assegurar-se em edital o apoio institucional do poder concedente para obtenção das demais licenças necessárias e prorrogação da licença prévia ambiental concedida em 2016, com prazo de 05 anos ou, mais ainda, a proposta de, para assegurar a viabilidade econômico-financeira da operação do empreendimento, garantir no contrato a rescisão do Contrato de Concessão de Linha - AGERBA 02/2014 e de todos os contratos públicos de operação de linhas marítimas para travessia da BTS entre o terminal náutico de Salvador, no Comércio, e a Ilha de Itaparica, em Vera Cruz, cujo acolhimento (da proposta) é indicado na resposta (figura 9).

Figura 9 - Relatório de Esclarecimentos 02 - Consulta Pública 001/2018

QUESTIONAMENTO 10	
TEOR DA QUESTÃO	RESPOSTA
<p>Considerando que a extinção do serviço do Ferry Boat é fundamental para a viabilidade econômica e financeira da Concessão, sugerimos a inclusão na cláusula 8 (Obras e Serviços) a redação da subcláusula abaixo no contrato, de forma a conferir maior segurança jurídica à concessionária. Proposta:</p> <p>8.X.X O Concedente deve em até 30 (trinta) dias contados da data do início da operação da Ponte Salvador-Itaparica, rescindir o Contrato de Concessão de Linha – AGERBA n° 02/2014 e todos os contratos públicos que operam a linha marítima que atravessa a Baía de Todos os Santos ligando o Terminal Turístico Náutico da Bahia (TTNB) no bairro do Comércio em Salvador ao Terminal Hidroviário de Vera Cruz, na Ilha de Itaparica.</p> <p>8.X.X.X. O descumprimento da subcláusula acima pelo Concedente configurará hipótese de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, sem prejuízo do direito de rescisão do Contrato da Concessionária previsto na subcláusula 37.1"v"</p>	<p>A princípio O Governo não considera economicamente viável a continuação do serviço de Ferry e lanchas para Ilha de Itaparica com o início da operação da ponte Salvador – Itaparica. A proposta será analisada.</p>

Fonte: SEINFRA (2019)

Assim como o início das operações do metrô e do BRT em Salvador foram acompanhadas pela supressão de linhas de transporte urbano operadas através de ônibus coletivos, com impactos diretos na rotina de deslocamento dos usuários do transporte público, pela imposição indireta de roteiros e baldeações, há aqui uma sugestão de supressão das linhas de transporte marítimo, com substituição por linhas de transporte rodoviário de forma que a ponte passaria a ser a única opção para o deslocamento entre Salvador e a Ilha de Itaparica, salvo no caso de embarcações particulares. Essa proposta, apesar da resposta concordante, não foi incorporada ao Contrato SEINFRA n.º 001/2020, que, em sentido contrário, prevê como condicionante para renovação da licença prévia e obtenção da licença de instalação a necessidade do concedente articular com os demais órgãos responsáveis a requalificação dos terminais hidroviários e das embarcações que operam o sistema de travessias sobre a BTS.

Outra proposta com impacto direto para os futuros usuários do empreendimento foi a da possibilidade de aplicação automática pela concessionária do valor reajustado da tarifa de pedágio, com homologação pela AGERBA e sem necessidade de autorização pelo concedente, que foi incorporada ao contrato, sem a previsão expressa da dispensa de autorização pelo concedente.

Os três relatórios de esclarecimentos publicados pela SEINFRA, dois deles após a realização da audiência pública 001/2019, em resposta à consulta pública 001/2018, somam um total de 358 questões/sugestões. Destas, foram identificadas 15 respostas “sugestão não acatada”, sem justificativa para sua negativa, e oito respostas indicando que sua análise seria realizada posteriormente. Nenhum dos relatórios traz o quantitativo de autores das questões ou traça o perfil dos mesmos, o que, no entanto, pode ser inferido pelo caráter técnico jurídico e contábil das perguntas e propostas registradas.

5.2.3 Audiência Pública SEINFRA n.º 001/2019

A Audiência Pública n.º 001/2019, promovida pela SEINFRA, realizada em 21/03/2019, assim como a consulta referida acima, teve por objeto as minutas do edital e do contrato de PPP, na modalidade concessão patrocinada, para “construção, operação e manutenção do Sistema Rodoviário Ponte Salvador - Ilha de Itaparica. Entretanto, como pode ser observado a partir de sua ata, representantes da sociedade civil aproveitaram a oportunidade para fazer questionamentos e sugestões relacionadas aos impactos socioeconômicos do empreendimento, também relacionados ao território itapagipano.

Conforme previsão legal, a divulgação da audiência contou com publicação de seu aviso no DOE e no Diário Oficial da União (DOU), em 20/02/2019, no site institucional da autarquia, em jornais de grande circulação, blogs e informativos. Os documentos relativos ao seu objeto já estavam disponibilizados no site da SEINFRA por ocasião da Consulta Pública 001/2018, onde permanecem disponíveis, juntamente com seus relatórios de esclarecimentos e com a sua ata de realização. Embora a ata registre resposta imediata às manifestações orais do público por parte dos integrantes da mesa, parte dos questionamentos levantados (também por meio escrito) não foram respondidos pela mesa, nem houve publicação posterior de resposta, o que deixa de atender às diretrizes de sistematização das contribuições recebidas e do compromisso de resposta às propostas recebidas, estabelecidas pelo Decreto n.º 8.243/2014 e que seria revogado no mês seguinte ao da realização da audiência pelo de n.º 9.759/2019.

Assim como a audiência pública promovida pela SEPLAN, como requisito para obtenção de licença prévia, esta ocorreu numa quinta-feira, também em horário comercial, porém no período da tarde, em local distante aproximadamente 14 km da vizinhança do empreendimento, no auditório da SEINFRA, localizada no CAB. Da mesma forma, a realização do evento em horário comercial e em local relativamente afastado da vizinhança da futura ponte, e do território itapagipano, dificulta o amplo acesso da classe trabalhadora ao evento. Mesmo que seu escopo estivesse direcionado para aspectos contratuais, há no contrato espaço para cláusulas relacionadas à mitigação dos impactos ambientais, incluídos os do meio socioeconômico, bem como nada impede a sociedade civil de questionar e contribuir também em relação a esses aspectos.

Ainda assim, representantes da sociedade civil, organizada ou não, se fizeram presentes, levando questionamentos e contribuições que extrapolaram o escopo da audiência. Conforme sua ata, a mesa foi composta pelo Secretário de Desenvolvimento e Vice-Governador da Bahia,

Sr. João Felipe de Souza Leão, pelo Secretário de Infraestrutura, Sr. Marcus Benício Foltz Cavalcanti e pelo Secretário da Casa Civil, Sr. Bruno Dauster. Registradas as presenças de outras autoridades do executivo e do legislativo estadual e de municípios das ADA e AID, bem como do presidente do CREA/BA, merece destaque a presença do Sr. Paulo Henrique de Almeida, responsável pelo projeto, que, após abertura da audiência pública pelo representante da SEINFRA e das manifestações dos integrantes da mesa, fez a exposição detalhada do projeto e respondeu a parte dos questionamentos dos presentes.

Essas falas iniciais, naturalmente, tiveram um viés de promoção e defesa da importância estratégica e da viabilidade técnica, ambiental e econômico-financeira do projeto, pelo que se destacam os trechos a seguir, por sua relação com os subsequentes pronunciamentos do público.

- “a importância da obra para o desenvolvimento socioeconômico da região”;
- “ com absoluta segurança de viabilidade técnica e econômica da realização da ponte;
- que a expectativa de construção da ponte “desencadeou na construção da via expressa”;
- “João Leão ratificou que existiu diversas audiências públicas referente a construção da ponte”;
- “trazendo benefícios para mais de 250 municípios da Bahia que ficarão mais próximos da capital, fazendo uma estimativa dos benefícios em 10 Municípios durante a concessão em 30 anos, em que a União arrecadará R\$25.104.744.352,00, o Estado da Bahia aproximadamente R\$19.510.038.808,00, e os demais Municípios R\$12.581.000,00, totalizando em torno de 57 bilhões de reais”;
- “explanando que não se trata de uma linha reta e sim, uma curvatura em um trecho da costa de Salvador, que segue adentro da Baía de Todos os Santos até seu final, em Gameleira. Ademais, explicou que o motivo se tratou por questões de manobrabilidade para os grandes navios que seguem para o porto de Salvador”;
- “Foram apresentados os valores das tarifas, mostrando as vantagens em tempo de travessia e competitividade de preço referente às atuais opções para o deslocamento para a Ilha de Itaparica, salientando que, para o deslocamento em massa, haverá linhas de transporte público devidamente integrados a rede metroviária de Salvador com tarifas menores que as atuais praticadas pelo ferry e lanchas, as quais não são integradas ao sistema de transporte metropolitano”

Para melhor sistematizar os pronunciamentos e questionamentos do público, associados a sua autoria e às respostas oferecidas pelos representantes da SEINFRA, foi elaborada planilha (apêndice e) que identifica os autores das manifestações, relacionando-as com as respectivas respostas e classificando por cores aquelas que correspondem a temas de interesse da Península de Itapagipe (verde claro - 2) e ao processo participativo na elaboração e condução do projeto pela SEPLAN e SEINFRA (laranja claro - 2). Com isso, foi identificado um total de 27 manifestações, sendo 13 pronunciamentos orais e 14 questionamentos por escrito. Dessas, oito manifestações foram classificadas como relacionadas a temas de interesse da Península de Itapagipe, de forma direta ou indireta e específica ou genérica.

Da possibilidade do traçado da ponte prejudicar o exercício e expansão das atividades portuárias na BTS, passando por questionamentos genéricos sobre os impactos socioeconômicos estimados, aos possíveis prejuízos às atividades dos pescadores e marisqueiras, da sobrecarga da estrutura hídrica em Salvador e ao impacto das colunas de sustentação da ponte sobre o comportamento de correntes e da maré, entende-se que, ainda que não suscitadas em falas diretamente relacionadas ao território, são questões que guardam relação com sua paisagem, com atividades econômicas relevantes para a comunidade e com sua infraestrutura urbana. As questões suscitadas sobre o transporte público se ativeram mais à travessia da BTS através da ponte do que sobre os impactos de sua instalação sobre as linhas já em operação em Salvador, no território e vizinhança do empreendimento.

As falas relacionadas à aplicação de ferramentas de participação social na etapa de planejamento e modelagem contratual do empreendimento foram 09, todas em tom crítico, afirmando a falta de diálogo com a sociedade ou sugerindo a ampliação da aplicação dessas ferramentas.

Um aspecto não mencionado na audiência, mas com efeitos observáveis também no perfil do público presente e em suas manifestações, é o da mobilização e sensibilização de lideranças locais no processo participativo. Oito das manifestações registradas foram feitas por pessoas vinculadas à organizações sediadas na Ilha de Itaparica e/ou nela residentes ou expressamente demonstraram preocupação com os impactos da ponte na ilha. Apesar de seu histórico de mobilização social, não houve manifestação expressa e direta sobre o território da Península de Itapagipe, mesmo numa audiência realizada em Salvador. Não se pode inferir que isso derive do desinteresse dos itapagipanos pelo tema, especialmente considerando que, nas etapas preparatórias do EIA/RIMA, foram contactadas as lideranças locais da ilha para mobilização de sua população a participar de entrevistas e das audiências públicas ali realizadas para obtenção da licença prévia ambiental, o que não se verifica em relação às lideranças soteropolitanas e itapagipanas. Segundo os registros do EIA, as lideranças contactadas em Salvador foram apenas duas e sem relação com o território.

As críticas registradas nesta audiência acerca do processo participativo no âmbito da elaboração do projeto são corroboradas pela ausência de registro nos sites oficiais da SEPLAN e SEINFRA da ata da audiência anterior realizada em Salvador, no ano de 2015, assim como daquelas realizadas em Itaparica e Vera-Cruz no mesmo ano; pelo local e horário de realização desta audiência; e pelo esvaziamento de representantes das OSC e de moradores da Península

de Itapagipe, onde a documentação do projeto não registra ações de mobilização junto às lideranças locais.

5.3 PARA ALÉM DOS REGISTROS INSTITUCIONAIS

Os dados obtidos através da pesquisa de campo também se alinham à hipótese de que o absentismo de determinados grupos no processo participativo, na realidade, reflete a ausência de mobilização a eles direcionada por parte do órgão proponente.

Na primeira etapa da pesquisa de campo, durante a residência social, através da metodologia da observação participante, foram acompanhadas seis das reuniões semanais de articulação entre as OSC integrantes da Rede CAMMPI, no Espaço Cultural Alagados, registradas por meio de relatório e fotografias, em que foram expostas as principais demandas do território, relacionadas à saúde, educação, moradia, segurança pública, geração de emprego e renda e sustentabilidade ambiental, aspectos fundamentais na promoção do desenvolvimento territorial. Além destas questões, foi levantado o tratamento dado pelo poder público responsável pelo projeto à articulação com as OSC locais durante o EIA e as consultas e audiências públicas que se seguiram, o que, segundo os presentes nas reuniões, não ocorreu.

Quando da apresentação desta pesquisa, os integrantes da CAMMPI reafirmaram a ausência de uma audiência pública no território, bem como a ausência de mobilização para participação naquelas que ocorreram em locais mais afastados, e adentraram outras questões relacionadas à participação e à avaliação da necessidade da ponte para promoção do desenvolvimento. Embora exponham uma dificuldade dos movimentos sociais para debater a pauta econômica, em que lhes faltaria repertório para contrapor questões técnicas, reconhecem a necessidade de desenvolvimento econômico na perspectiva regional, como proposta no projeto, e territorial, conforme suas experiências, e que o deslocamento para a Ilha de Itaparica é um problema, o que indica também o reconhecimento da necessidade do empreendimento.

No entanto, o problema do deslocamento para ilha é analisado por um dos presentes como fruto de um processo de precarização sistemática do serviço de travessia por meio do Ferry-boat, marcado por filas e má conservação e higienização das embarcações, o que acaba servindo como reforço ao argumento da necessidade de substituição do serviço. Ou seja, é possível entender que a precariedade do sistema de travessias auxilia na validação de uma das justificativas do empreendimento. Trouxeram, ainda, preocupações quanto aos impactos na

dinâmica do território, em especial os relacionados à questão viária e transporte urbano: temem que os transtornos causados durante as obras e a sobrecarga no tráfego após o iniciada a operação da ponte piorem os congestionamentos na região, apontando a necessidade de uma alternativa à Avenida Afrânio Peixoto (Suburbana) como via de acesso terrestre ao território.

Figura 10 - Filas para embarque no feriado.



Fonte: G1 Bahia (2019)

Figura 11 - Área externa de uma embarcação



Fonte: registro da autora (2021)

Sobre suas impressões acerca da utilização das ferramentas de participação social durante o planejamento do empreendimento, além de negarem a existência de iniciativas do proponente voltadas à mobilização e escuta no território, disseram ter ciência de uma série de estudos paralelos, independentes, sobre o projeto (sobre o sombreamento provocado pela ponte e a localização de suas cabeceiras, por exemplo), mas que também não dialogam com a comunidade, o que interpretam como um desprezo, uma falta de respeito ao saber da comunidade. Outras questões sobre participação social e popular foram levantadas durante esses encontros, porém não diretamente relacionadas ao empreendimento sob estudo, o que, por essa razão, será abordado em momento oportuno, como experiência incorporada à elaboração da TGS.

Considerando a localização do empreendimento em Salvador e o que prevê o seu EIV, que inclui o bairro da Calçada, onde se localiza a Feira de São Joaquim, como vizinho à cabeceira soteropolitana da ponte, essa região foi alvo de visitas de reconhecimento. Na feira, cuja área deve ser parcialmente suprimida para instalação de canteiros de obra e da estrutura da ponte, afetando diretamente o exercício das atividades dos feirantes, dez deles foram entrevistados, questionados sobre a forma como souberam do projeto, sobre sua participação em consultas e/ou audiências públicas e sobre sua impressão a respeito da necessidade do projeto, com benefícios e impactos esperados.

Figuras 12, 13, 14 e 15 - Imagens da Feira de São Joaquim



Fonte: registros da autora (2023)²⁰

²⁰ As imagens mostram parte das áreas externas e internas da Feira de São Joaquim: sua entrada principal, o atracadouro do pavilhão de pescados, a ala que concentra a venda de itens culinários e religiosos, e a vista da feira para parte da orla da Península de Itapagipe.

Dentre os dez entrevistados, seis afirmaram ter sabido do projeto “pela boca do povo” ou “pelo ar”, três pelas redes sociais ou pela propaganda oficial do governo na imprensa, e apenas um por comunicado oficial, por possuir duas barracas que necessitarão ser removidas, pelo que será indenizado, embora preferisse que fosse disponibilizado novo local para seguir com suas atividades. Dessa forma, foi possível observar que parte dos feirantes não têm conhecimento sobre o projeto e da medida exata em que terão suas atividades afetadas, o que seria importante até para possibilitar um planejamento para os períodos em que eventualmente precisem suspendê-las. Sobre a participação em consultas e/ou audiências públicas, a maioria dos entrevistados afirmou que jamais foram convidados a participar ou tiveram conhecimento dessas consultas e audiências. Três deles, no entanto, responderam informando ter visto equipes com mapas e equipamentos para estudo de solo circulando nos arredores da feira e uma entrevistada afirmou que um grupo de feirantes da “feira velha” chegou a ser contatado. As respostas aos dois primeiros questionamentos (sobre a forma como tiveram ciência do projeto e a mobilização para o processo participativo institucionalizado) foram vagas e indicam um afastamento dos feirantes em relação aos processos participativos nas etapas de planejamento do projeto.

Soube (da ponte) através do povo falando. Uns dizem que vai sair, outros que não. Eu fico em dúvida, mas acredito que vai sair, só que só Deus sabe quando. Ouço falar dessa ponte desde que eu era criança. (Informação verbal)

Não tive conhecimento, nem fui convidado para nenhuma audiência. Vi a visita de um grupo com mapas e tudo, mas não deram maiores informações sobre a localização da ponte e se será necessário realocar boxes. (Informação verbal)

Nunca fui convidada ou fiquei sabendo de consulta ou audiência pública. Nunca ouvi ninguém comentar. (Informação verbal)

Instados a manifestar sua opinião sobre a necessidade da ponte e os impactos por eles esperados, como é possível observar nos trechos abaixo, a maioria dos feirantes entrevistados manifestou sua concordância com a necessidade de implantação da ponte.

Em tudo que é evolução para o Brasil, eu acredito. Me preocupo só dela “cair” no meio da feira, dela acabar com a feira, porque toda área deve ser desativada, né (?). Desconcordo pela minha história e da feira, pelos que vem (netos). Vai perder a história da feira. Como fica São Joaquim? Patrimônio, uma feira mundialmente conhecida. Não é só a questão de se perder o espaço da feira, me preocupo que se perca sua história, ela é um patrimônio cultural baiano e isso descaracterizaria a cidade (Informação verbal)

Considero necessária, tira o sufoco do Ferry (o povo é masoquista porque insiste em fazer a travessia em feriados prolongados). vai servir como um elo muito mais rápido entre a capital e as regiões do Sul, Valença... De suma importância, já deveria ter sido construída há muito tempo. Não conheço a planta, então não sei opinar sobre os impactos sobre a feira. (Informação verbal)

A ponte vai ser benéfica, vai reduzir o transtorno da travessia. (Acredita que) vai dar pra trabalhar durante a obra. Também ouvi falar sobre mais duas pontes, uma ligando Paripe ao Comércio. (Informação verbal)

Vai ter um impacto grande na feira, com transtornos durante a construção (deslocamentos). Vai trazer novos clientes, os trabalhadores da obra. A moeda tem seus dois lados. Acho importante porque o ferry-boat, só pela benção. Eu tento, mas a gente nunca tá preparado pra mudança. Não vou sair daqui por conta da ponte, vou continuar. (Informação verbal)

É importante para o crescimento da Bahia e do Brasil. Vai desapropriar trabalhador, mas vai gerar emprego. Se acontecer, vai melhorar. Acredito que, depois de construída, o espaço vai melhorar. Falta participação do povo. O povo deixa as coisas desleixadas (referindo-se à feira). Na minha casa o que prevalece é a conservação que eu faço. Sou a favor, sim, mas que venham nos olhar com carinho e dedicação, para que ninguém seja prejudicado, porque também não quer prejudicar um projeto que é para o bem. Acredito que vai trazer valorização, o ferry tá acabado, destruído, humilhando as pessoas. (Informação verbal)

Entretanto, por mais que os entrevistados busquem considerar os benefícios e os impactos do projeto, nota-se que são impactos por eles estimados, supostos, já que dizem não ter conhecimento do projeto, do que se infere também não terem acessado ou sido apresentados aos estudos de impacto ambiental e de vizinhança. Tratam-se, assim, de impressões baseadas na vivência dos entrevistados e expectativas motivadas por notícias divulgadas pela imprensa ou, informalmente, por conhecidos, o famoso “disse-me-disse”. Assim, ainda que se observe uma concordância com o projeto e, mais, uma aparente aceitação de seus impactos, diante dos benefícios esperados; não se pode descartar a possibilidade de que isso derive da ausência de acesso ao projeto e respectivos estudos e das limitações de mobilização e acessibilidade do processo participativo promovido pelos proponentes.

Há, porém, quem, além da preocupação com os impactos do projeto sobre a Feira de São Joaquim, entenda que um dos problemas cuja solução funciona como apelo na defesa da construção da ponte poderia ser sanado ou mitigado de outras formas.

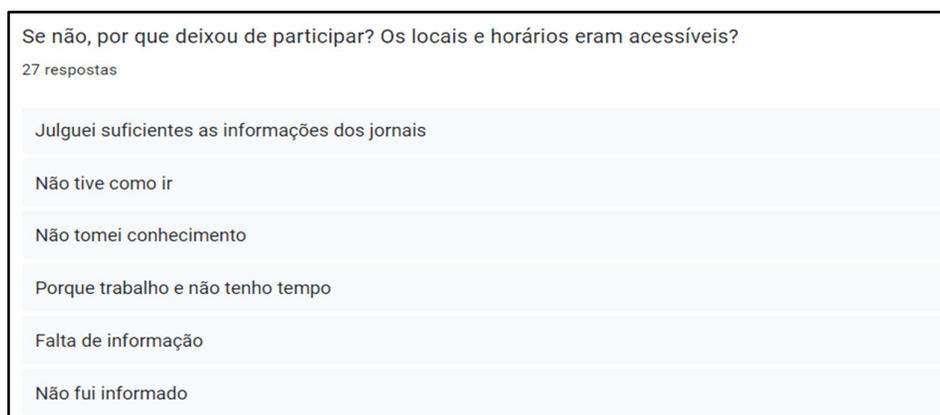
Dizem que é pra melhoria do ferry-boat. Só vai beneficiar a travessia do ferry. Fico preocupado com a possível destruição de alguns boxes. Espero que não se metam com trabalhador, porque vai dar merda. O ferry não tem estrutura para o contingente de usuários, mas se trabalhasse como trabalhava no passado, com amor, com respeito ao cidadão, aí sim. (Informação verbal)

As impressões sobre a necessidade da construção da ponte e seus impactos, bem como sobre a aplicação das ferramentas de participação social no projeto, observadas durante a residência social e registradas nas entrevistas, são endossadas também pelas respostas ao questionário aplicado. Com 27 respondentes, em sua maioria usuários do sistema de travessias sobre a BTS (66,7%), seguidos por moradores da região (14,8%), o questionário aponta a concordância da maioria dos respondentes com o projeto (85,2%), justificada pela expectativa

de promoção do desenvolvimento e de melhorias na mobilidade entre Salvador e a Ilha de Itaparica, com poucos considerando a possibilidade de serem afetados por eventuais impactos ambientais negativos. Há aqui também, assim como dentre os entrevistados na Feira de São Joaquim, aqueles que temem um atraso ainda maior para o início das obras ou que não cheguem a ser concluídas.

A maioria dos respondentes (83,2%) também afirmou não ter sido convidado a participar ou ter tido conhecimento sobre a realização de consultas e/ou audiências públicas, com apenas duas pessoas (7,4% do total) afirmando ter efetivamente participado dessas instâncias participativas, quando consideraram satisfatório o tratamento dado às questões então levantadas. Aqueles que disseram não ter participado alegaram divulgação insuficiente, estar satisfeitos com as informações disponibilizadas pela imprensa, horário de trabalho incompatível com o da realização das audiências ou falta de tempo.

Figura 16 – Captura de Tela do Resumo do Formulário Aplicado



Fonte: Google Forms

Ainda que a análise da capacidade deste projeto para promoção do desenvolvimento regional envolva uma abordagem mais ampla, que combine seus aspectos econômicos, sociais e ambientais, das opiniões coletadas por meio do questionário e entrevistas aplicadas, bem como da experiência de observação participante junto à Rede CAMMPI, observa-se dentre os atores da sociedade civil uma sensação de distanciamento em relação ao projeto. Relatam não ter sido convidados a participar de audiências, o que, embora não seja uma exigência legal, bastando publicação e ampla divulgação de seu aviso na imprensa, mostra-se com importante estímulo à participação da sociedade civil nessas instâncias, através da mobilização intermediada por lideranças locais ou de convites às OSC mapeadas nas áreas afetadas pelo empreendimento.

Assim, percebe-se que a participação social demanda um trabalho de prévia identificação dos atores sociais afetados e de sua mobilização. E, para determinados debates, vez que relatam também sentir-se pouco legitimados a se manifestar, especialmente quando adentra a questão econômica, sentem que lhes falta conhecimento e repertório suficiente para entender, questionar e propor alternativas, é necessário que a antecedência dessa mobilização ou convites permita um debate prévio no âmbito das comunidades ou organizações e seu preparo para o debate e defesa de seus interesses perante os proponentes de políticas públicas de desenvolvimento.

6 TECNOLOGIA DE GESTÃO SOCIAL: PARTICIPAÇÃO SOCIAL TERRITORIALIZADA

A partir do que foi observado no caso estudado, da incompletude dos registros oficiais do processo participativo às questões levantadas por representantes da sociedade civil organizada na Península de Itapagipe, durante a residência social realizada junto à CAMMPI; foi possível relacionar os principais fatores que limitaram a amplitude desse processo participativo e, nele, o aprofundamento do debate sobre a motivação e os impactos do projeto da Ponte Salvador - Ilha de Itaparica com a sociedade, em especial no território itapagipano. Fatores esses que podem se repetir em outros empreendimentos e políticas públicas, prejudicando neles também o acesso de determinados grupos ao processo participativo institucionalizado que convalida sua execução. Como contribuição para superação desses fatores é que são propostas diretrizes que incorporem a perspectiva territorial ao processo participativo integrante do planejamento e execução de projetos e políticas públicas para o desenvolvimento, tornando-o mais amplo e acessível.

Mais do que o mero atendimento das etapas de participação social obrigatórias, previstas no ordenamento jurídico brasileiro, o que se propõe são diretrizes que integrem a participação dos interessados em todas as etapas de dado projeto ou política pública, incorporando o saber local e oportunizando o intercâmbio de experiências. Assim, uma política pública de promoção de qualquer bem social, (educação, saúde, habitação) ampliaria sua capacidade de inclusão social na medida em que o próprio processo participativo consistiria também em processo de aprendizado, tanto em termos de direito à participação como em relação às temáticas debatidas nesse processo. Ademais, a partir disso, é possível integrar a comunidade na execução da política, reconhecendo-se o tempo e força de trabalho dedicados para tanto como um serviço prestado ao Estado e que não poderia ter toda sua complexidade contemplada se realizado por um agente externo.

No quadro abaixo encontram-se sistematizados os fatores limitadores do processo participativo, observados no caso do planejamento e contratação dos responsáveis pela execução do projeto da ponte.

Quadro 1

Fatores Limitadores do Processo Participativo	
Fonte	Fator
SEPLAN e SEINFRA	Incompletude dos registros oficiais sobre o processo participativo
	Localização, datas e horários das audiências públicas
Entrevistados	Ausência de mobilização
CAMMPI	Ausência de audiências públicas no território itapagipano e seu entorno
	Falta de articulação entre as esferas municipal e estadual
	Estudos paralelos, sobre sombreamento e cabeceiras, realizados por ONGS e instituições de ensino e pesquisa, sem um diálogo com a comunidade
	Dificuldade de acesso à dados sobre o projeto como dado
	Falta de respeito ao “saber da comunidade”
	Fragilidade dos movimentos sociais para debater a pauta econômica, por carência de dados, conhecimentos e argumentos para contrapor aqueles afirmam a impossibilidade de determinadas políticas públicas por razões econômicas e orçamentárias
	Transformação das instâncias de controle e participação social em ferramentas de validação

Dos fatores apontados pela CAMMPI, destaca-se a necessidade de uma mudança de postura por parte do Estado na condução dos processos de participação social, não podendo ser tratados como meros requisitos formais para a construção e execução de políticas públicas, que, uma vez disponibilizadas suas ferramentas, aguarda a manifestação dos interessados. A

sociedade civil e os movimentos sociais, muitas vezes com infraestrutura interna limitada, já dão conta de um grande volume de demandas, enfrentam questões que o Estado, com seu aparato, não consegue satisfazer, ou não prioriza. Os movimentos sociais são formados por pessoas, cujas vidas não se limitam a uma causa, são pessoas ocupadas em trabalhar, criar filhos, cuidar da saúde... Sem que os responsáveis pelo planejamento e construção de políticas públicas considerem a complexidade da vida das pessoas, o uso de ferramentas de participação social pode tornar-se inócuo.

Adicionalmente, uma vez constatada que a observância do uso das ferramentas de participação social na construção e gestão de políticas públicas é também uma questão de interesse público, como meio pelo qual os diversos interesses sociais envolvidos podem fazer-se presentes nesse processo e ver-se contemplados pela política pública, e não apenas uma fonte de dados para o gestor, percebeu-se a importância do conhecimento nesse processo. Ora, para que seja possível conferir efetividade e observar representatividade nos processos de participação social é preciso que sobre eles e sobre as políticas que os demandem seja dado amplo conhecimento popular, bem como seja facilitada a comunicação, seja para sanar dúvidas dos interessados ou para aplicação de pesquisas pelo gestor.

Neste sentido, para a condução do processo de participação social envolvido no planejamento, construção e implementação de políticas de desenvolvimento, a partir de uma perspectiva sustentável e territorial, propõe-se que:

- a) A identificação e avaliação de alternativas para o enfrentamento de demandas relacionadas à promoção do desenvolvimento deve ser integrada pelo uso de ferramentas participativas, como consultas públicas;
- b) Os estudos de impactos ambientais e de vizinhança precisam admitir requerimentos de inclusão nas ADA, AID, AII e EIV por parte da sociedade civil, cujo indeferimento precisa ser fundamentado e admitir recurso. Com isso, objetiva-se evitar possível negligência e cria-se um estudo colaborativo, já que os requerimentos também devem ser fundamentados;
- c) Identificadas as áreas ou populações afetadas por um empreendimento ou política, é função do proponente mapear as lideranças locais e, com o intermédio delas, promover mobilização para a participação em mecanismos como a consulta e a audiência pública.
- d) A aplicação das ferramentas de participação social deve considerar sempre a acessibilidade, demandando etapas locais, em dias e horários que não prejudiquem a participação de trabalhadores e cuidadores.

- e) Os registros e documentos referente ao processo participativo deverão ser mantidos de forma acessível ao público pelo proponente, durante todas as etapas da respectiva política pública, bem como após sua descontinuidade, como registro histórico, em repositórios ou plataforma que permitam busca por critérios variados.
- f) Na fiscalização da execução dessas políticas, devem ser integrados representantes da sociedade civil que para isso se disponibilizem voluntariamente.

A proposta consiste em uma TGS, vez que inova naquilo que extrapola as previsões e requisitos legais e sistematiza dados úteis, no primeiro caso, ao gestor público e, no segundo caso, aos mais diversos atores sociais, na qualificação dos processos de participação social para promoção dos objetivos constitucionais. Além de contribuir para a superação de um problema de gestão social, é facilmente replicável em outros territórios, com pouca ou nenhuma necessidade de adaptação. Promove também ganhos em eficiência e economia de recursos públicos, através de um mapeamento mais preciso de impactos e do respeito aos saberes locais. Constitui-se em uma tecnologia de gestão social, uma vez que proporciona melhor conhecimento dos interesses e necessidades dos grupos sociais impactados pela ação estatal, priorizando a inserção social como um dos fatores para o desenvolvimento em áreas diversas, seja através de investimentos em infraestrutura, saúde ou educação, por exemplo.

Sua implementação pode se dar por adesão do gestor, mediante divulgação e defesa prévia, quando utilizada como guia para condução de um processo participativo comprometido com os objetivos constitucionais e com os princípios administrativos da transparência e da eficiência. Dependendo, assim, de ampla divulgação e disponibilização. Seu uso como referência para a conferência do processo de participação social em políticas e projetos pelos órgão de controle interno, no entanto, exige para sua implementação, especialmente se quisermos atribuir-lhe caráter vinculante, um esforço inicial de adaptação e sua formalização por meio de instrumentos normativos, porém traz ganhos em eficiência e redução de litigiosidade. Para os demais atores sociais, abre mais espaço de diálogo com as instâncias de poder.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora não tenha sido possível avaliar os reflexos da forma como se deu a utilização das ferramentas de participação social nas etapas de implementação e operação do projeto estudado, vez que teve sua etapa executiva adiada sucessivas vezes, foi possível avaliar como se deu a aplicação de ferramentas de participação social em sua etapa de planejamento, que atendeu parcialmente às diretrizes legais de prévia e ampla divulgação, com livre acesso ao público, mas que deixou de sistematizar os questionamentos e propostas apresentados em parte desse do processo participativo, deixando de publicar a resposta motivada para aderência ou não às contribuições do público, no caso das audiências públicas realizadas. No entanto, ainda que tivessem sido formalmente observadas as diretrizes relacionadas à publicidade do ato e das respostas, mediante disponibilização da ata de todas as audiências realizadas e relatórios de esclarecimento através dos sites oficiais dos órgãos responsáveis pelo projeto, isso não teria sido capaz de garantir amplitude e acessibilidade ao processo participativo. É o que se depreende da análise conjunta de toda a documentação disponibilizada nos sites da SEPLAN e SEINFRA referentes à utilização dos mecanismos de participação social e dos dados e contribuições obtidos na pesquisa de campo.

No caso estudado, a política que justifica o projeto de construção da ponte objetiva a promoção do desenvolvimento regional. Embora exista nos PPA, quando participativos, um espaço para discussão das prioridades para alocação de recursos públicos e as ferramentas de participação social funcionem como um espaço adicional, porém com um enfoque específico, o conceito fundamental que sustenta essa política não foi objeto de debate qualificado com a sociedade. Se o objetivo de uma política é promover o desenvolvimento, é preciso que a população, ainda que indiretamente, destinatária dessa política seja, ao menos, informada sobre o modelo de desenvolvimento que está sendo proposto. E, adicionalmente, que seja inserida no planejamento desta política. Não se trata de desenhar um cenário idílico, mas de reconhecer um

cenário preocupante, em que a atuação estatal, aderente a um modelo de desenvolvimento que privilegia a dinâmica do capital, apenas mitigando seus impactos ambientais negativos, não consegue enfrentar os problemas da desigualdade social e da degradação ambiental que acentuam o problema anterior.

O planejamento de uma política pública precisa passar pelo debate ou, ao menos, pela revisão daquilo que significa o objetivo maior, republicano (assim entendidos os previstos na CF/88, em seu art. 3º), que a justifica. Para tanto, o início do processo participativo promovido pelo proponente da política precisa ser antecipado para o momento em que esta é reconhecida como estruturante, em que sua necessidade é identificada, uma vez que precisa também ser justificada. No caso da ponte, identificou-se a necessidade melhorar o escoamento logístico da RMS, de forma integrada às regiões Sul e Oeste do estado. Neste caminho estão os territórios de identidade do baixo-sul e do recôncavo baiano, alardeados como beneficiários desse projeto. Porém, o debate sobre as respostas possíveis para essa necessidade foi limitado e sua avaliação foi realizada por meio de estudos que, quanto aos impactos ambientais socioeconômicos envolvidos, foi incipiente.

Logo, as diretrizes extraídas do ordenamento jurídico se mostraram insuficientes, revelando-se como um norte que demanda coordenadas mais específicas para a condução do processo participativo. Assim, na construção da TGS, foram apontados os aspectos que, negligenciados neste processo participativo, limitaram sua abrangência e acessibilidade, mas que, sendo observados, podem não apenas fornecer dados mais robustos sobre a realidade em que pretende intervir dada política pública, mas também promover, num processo de construção coletiva, a revisão dos conceitos e objetivos que justificam determinadas políticas.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A política**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1988.

BRASIL. **Lei n.º 9.478/1997**, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997.

BRASIL, **Decreto n.º 8.243**, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mai. 2014

BRASIL. **Decreto n.º 9.759/2019**, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019.

CARRIÈRE, Jean-Paul; CAZELLA, Ademir Antônio. **Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial**. Florianópolis: Eisforia, 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Ademir-Cazella/publication/278405323_Abordagem_introdutoria_ao_conceito_de_desenvolvimento_territorial/links/5b4e1d0545851507a7a98c87/Abordagem-introdutoria-ao-conceito-de-desenvolvimento-territorial.pdf. Acesso em: 24 set. 2023.

CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado**. São Paulo: Ubu Editora, 2017.

CORRÊA, Vanessa Petrelli. **Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a essa perspectiva**. BRU, Rio de Janeiro, v. 3, p. 23-37, 2009. Disponível em: https://portaltantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/091220_boletim_regional3_cap3.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São José dos Campos: Saraiva, 2013.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2012.

FERNANDES, Florestan. **Pensamento e ação: o PT e os rumos do socialismo**. São Paulo: Globo, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Rio de Janeiro: Atlas, 2017.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais**. Caderno CRH, abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/Lc4THRCyDjMdgWmHHJhpdzb/?lang=pt>. Acesso em: 13 ago. 2022.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

KRENAK, Ailton. **A adiada descolonização do Brasil**. [Entrevista concedida a] Tainá Aragão. Instituto Socioambiental - ISA, 2023. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/628752-a-adiada-descolonizacao-do-brasil-entrevista-com-ailton-krenak>. Acesso em: 10 out. 2023.

LASSALLE, Ferdiand. **O que é uma Constituição?** São Paulo: Edijur, 2020.

LUCE, Edward. **O liberalismo em retirada**. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2020.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Texto para discussão 787. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0787.pdf. Acesso em: 16 ago. 2023.

MERRIEN, François Xavier. O Novo Regime Econômico Internacional e o Futuro dos Estados de Bem-Estar Social. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. **O Estado de bem-estar social no século XXI**. São Paulo: LTr, 2018.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondant. **Do espírito das leis**. São Paulo: Saraiva, 2012.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. **Trajatória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico**. Dossiê Sustentabilidade: Distrito Federal, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/yJnRYLWXSwyxqggqDWy8gct/?lang=pt#>. Acesso em: 12 out. 2023.

SANTOS, Janio. **Políticas públicas e ações populares: o caso dos Alagados - Salvador/BA**.

Estudos Geográficos, Rio Claro, v. 3, p. 93-110, 2005. Disponível em: <file:///C:/Users/J%C3%BAlia%20Querol/Downloads/rbraga,+eg0301js.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2023.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Participação e democracia: velhos e novos desafios**. Civitas, jun. 2006. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/30/1594>. Acesso em 12 ago. 2022

TEIXEIRA, Francisco Lima Cruz; SOUSA, Sílvio Vanderlei Araújo. **Infraestrutura e desenvolvimento: o que se pode esperar da Ponte Salvador - Itaparica?** Revista CRH: Salvador, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/GtFwCg5fMWqBNJsKyncvpXp/#>. Acesso em: 30 set. 2023

WOLF, Francis. **A invenção da política**. Artepensamento - Instituto Moreira Salles. 2003. Disponível em: https://artepensamento.ims.com.br/item/a-invencao-da-politica/?_sft_category=percepcao. Acesso em: 16 ago. 2022.

APÊNDICE A - DIÁRIO DE CAMPO DA RESIDÊNCIA SOCIAL

DIÁRIO DE CAMPO

Observação participante das atividades da Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe - CAMMPI

Pesquisadora: Júlia Querol Boto Magalhães

Período: 21/11/2022 a 23/01/2023

Reuniões semanais com intervalo em virtude das festividades de final de ano, realizadas presencialmente no Espaço Cultural Alagados, onde algumas das organizações integrantes da CAMMPI desenvolvem suas atividades, possuindo ali salas específicas, e onde tem lugar manifestações culturais, com espaço para apresentações e ensaios, oficinas e cursos para a comunidade do território.

Para a primeira reunião, o deslocamento de ida foi através de metrô e ônibus. Já o retorno deu-se através de veículo particular (carona), como em outras oportunidades, em virtude do horário de algumas das reuniões. Na maioria das oportunidades, o deslocamento foi entre o local de trabalho da pesquisadora, Centro Administrativo da Bahia – CAB, e o Espaço Cultural Alagados, tendo no metrô um importante aliado para reduzir o tempo. Ainda assim, o tempo médio de deslocamento foi de 2 horas para percorrer uma distância de 13 km em seu menor trajeto. No retorno, nos deslocamentos em veículo particular, seja pelo trajeto inverso, independente do horário de retorno, o tempo de deslocamento caiu para, em média, 26 min.

21/11/2022 – 18:00 às 20:45

A primeira reunião observada contou com um quórum de 16 pessoas, representantes das associações integrantes e sua pauta seguiu a estrutura abaixo. Contou também com a presença da colega de mestrado Camila Andrade, que foi apresentar sua proposta de Tecnologia de Gestão Social e consultá-los sobre a possibilidade de aplicação na comunidade.

- Rodada de apresentação;
- Reflexão sobre o dia da consciência negra;
- Sensibilização sobre participação/apropriação dos espaços e a falsa escuta do poder público;

- Destaque para a questão habitacional (critérios excludentes- valores exorbitantes);
- Necessidade de mobilização de entidades;
- Apresentação do meu objeto de estudo e proposta de trabalho
- Apresentação da TGS – Escola de Participação.

Após a rodada de apresentação, a pauta foi invertida, tendo a reunião se iniciado com as apresentações relativas às pesquisas do PDGS.

Apresentada minha pesquisa e proposta de RS, no debate que se seguiu, se destacaram os comentários relativos:

- a) à existência do PRDI, como material capaz de contribuir para o planejamento de políticas de desenvolvimento, podendo ser aproveitado pelo poder público e não apenas como um guia/estratégia de atuação para a sociedade civil;
- b) à ausência de audiências públicas no território itapagipano e seu entorno, vez que essas costumam ocorrer em espaços distantes das áreas de interesse das políticas debatidas, o que compromete a mobilização e a presença dos principais interessados;
- c) à falta de articulação entre as esferas municipal e estadual;
- d) à existência de estudos paralelos, sobre sombreamento e cabeceiras, realizados por ONGS e instituições de ensino e pesquisa, como contribuição ao meu estudo, mas que, mesmo nesses estudos independentes afirmam não ter havido um diálogo com a comunidade;
- e) à dificuldade de acesso à dados sobre o projeto pelos interessados também ser um dado, que demonstraria o desinteresse no amplo debate com a sociedade civil;
- f) à falta de respeito ao “saber da comunidade”;
- g) ao reconhecimento das dificuldades de deslocamento para a Ilha de Itaparica, com sucateamento do ferry-boat, e da necessidade de desenvolvimento econômico territorial e regional, afirmando Reginho ser a Bahia um dos estados com menor arrecadação no país;
- h) ao problema de acesso ao território, que possui uma saída única, o que seria intensificado com o aumento do fluxo viário para a ponte;
- i) à fragilidade dos movimentos sociais para debater a pauta econômica, por carência de dados, conhecimentos e argumentos para contrapor aqueles afirmam a impossibilidade de determinadas políticas públicas por razões econômicas e orçamentárias e
- j) à transformação dos objetos (instâncias) de controle social em ferramentas de validação, sem quórum mínimo para algumas delas.

Na sequência, a colega Camila Andrade apresentou seu projeto sobre Regularização Fundiária Urbana, com enfoque habitacional, e sua TGS Escola de Participação, cuja aplicação se pretende junto aos movimentos sociais e sociedade civil.

Sobre este tema, ouvimos relatos sobre os padrões habitacionais que não atendem às necessidades das famílias, seja pela quantidade de cômodos, padrão elétrico para ligação com a rede COELBA ou tubulação de esgoto inadequada. No entanto, após atuação dos movimentos sociais e processos de participação, as melhorias vieram. Aqui, percebe-se que a comunidade se sentiu parcialmente ouvida e contemplada, afirmando ter havido participação social, sim, principalmente (quase que exclusivamente) através da CONDER, órgão do executivo estadual.

A pauta seguinte tratou da necessidade de mobilização de entidades para participação nos Conselhos Consultivos, em especial no Conselho Municipal de Saúde, cuja eleição para conselheiros se aproximava. Isto porque presente o quórum mínimo de entidades do território, com CNPJ ativo, os conselheiros seriam eleitos dentre os representantes presentes, de forma proporcional à quantidade de entidades. De forma que seria importante a presença de entidades realmente comprometidas com os interesses da comunidade. A esse apelo, feito por um dos então conselheiros, somaram-se queixas sobre a falta de medicações básicas, de responsabilidade do município, a falta de unidades básicas de saúde ('no Uruguai não tem uma equipe de saúde da família') e sobre a necessidade das reuniões ocorrerem em espaços indicados pela comunidade. Foi sugerido ainda que a presidência dos conselhos não deveria ter relação com a gestão pública, não devendo ser exercida por ocupantes de cargos comissionados.

Outras pautas foram suprimidas em virtude do horário avançado.

Observações: do primeiro contato presencial com a CAMMPI, pude observar que a entidade possui um corpo de integrantes muito diverso e qualificado, com competências complementares, o que facilita a atuação integrada. No entanto, eles relatam uma dificuldade de fazer o enfrentamento de certas questões junto ao poder público e outras organizações por falta qualificação especialmente sobre temas econômicos e orçamentários. Aqui, percebo uma oportunidade de atuação conjunta dos cursos de contabilidade, direito e economia, promovendo capacitações e/ ou formações continuadas nessas áreas, com enfoque prático nas atividades desenvolvidas pelas organizações integrantes da CAMMPI e em teses que embasem a defesa de suas pautas.

29/11/2022 – 18:00 às 19:38

Nesta ocasião, a reunião começou com algum atraso, o que permitiu algumas observações ambientais, para além de sua pauta, que listo na sequência.

Chegando ao Espaço Cultural Alagados, encontrei dois integrantes da CAMMPI que, mais jovens, ouviam uma entrevista sobre a participação da juventude na política, competindo com o som dos atabaques tocados na praça em frente, num ensaio. Isso porque era uma terça, para quando foi adiada a reunião em virtude da Copa do Mundo. Logo chegou Raimundo, comentando sobre a morte de dez jovens, ‘meninos ainda’, na Massaranduba. Enquanto observava uma juventude engajada política e culturalmente, tinha notícias de uma realidade mais dura, sem muito espaço para sonhos e planos

A Pauta:

- Conselho de saúde;
- Possível visita de Ana Paula, servidora da CONDER, atuante no processo de regularização fundiária/habitacional;
- Outras questões habitacionais.

A reunião começou com o repasse de informações atualizadas sobre a eleição para o Conselho Distrital de Saúde, que, por falta de quórum, precisou ser adiada, o que oportunizará que mais entidades se preparem para concorrer. Foi informado também que a CAMMPI será convidada para avaliar a proposta de construção da UPA.

Em seguida, verificou-se a possibilidade de adaptação da agenda para a reunião com a servidora da CONDER, não havendo consenso. Foi sugerida a elaboração de um requerimento para discutir a questão habitacional com a nova gestão executiva estadual.

Fora da pauta, foi cogitada a convocação de uma reunião com os parlamentares que tivessem alguma identidade com as pautas do território, em especial aqueles que se identificam como progressistas ou de esquerda. O que foi contraposto pela representante do Conjunto Santa Luzia, com a ideia de ampliar o convite a todos os parlamentares que obtiveram votação expressiva no território, como forma de comprometê-los a retribuir a confiança que lhes foi depositada em sua atuação política.

Foi pontuada, ainda: a dificuldade com os horários das reuniões, que costumam se alongar, comprometendo a segurança dos que retornam para casa andando e precisam passar por zonas mais perigosas, dominadas pelo tráfico de drogas; a necessidade de ajustar os horários e datas das reuniões ao calendário de jogos do Brasil na Copa do Mundo e a necessidade de

reunião específica para tratar da organização e arrecadação para o evento cultural/carnavalesco do Jegue de Cueca e da Jega de Calçola.

Observações: sobre a construção da UPA, uma questão de destaque foi sua localização, que não deveria sobrepor e suprimir o espaço de uma praça, diferente do que propõe a prefeitura, revelando o entendimento amplo do que é saúde, intimamente ligada ao bem-estar da comunidade.

06/12/2022 – 18:00 às 19:35

Por ocorrer numa terça-feira, em virtude do jogo do Brasil no dia anterior, a reunião precisou ser realizada no Instituto Luiza Mahim. Isso porque terça é dia de capoeira e ensaio de um grupo de percussão na praça em frente ao Espaço Cultural Alagados. Esta reunião pretendia dedicar-se à pauta habitacional, tanto que contou com a presença expressiva de representantes da Associação de Moradores do Conjunto Santa Luzia e da Associação Livre dos Moradores de Mangueira, porém a convidada, Ana Paula, não pode comparecer por questões de saúde. A reunião seguiu, então, com informes.

Aproveitei a oportunidade para lembrá-los sobre a necessidade de preenchimento dos formulários da RS, já enviados pelo professor para o e-mail institucional da CAMMPI. Como todas as questões levantadas são debatidas abertamente entre os presentes, os formulários foram lidos por Raimundo Nascimento, com o fito de verificar a anuência dos presentes às atividades propostas e acessos requeridos. Não houve objeções.

Foi sugerida a formação de uma roda de diálogo sobre espaços cívicos de defesa da democracia, entendidos como os espaços e instâncias que garantem o exercício da democracia, assim considerados os espaços de participação social, quando do reforço do apelo para participação das entidades na eleição para o Conselho Distrital de Saúde.

A inauguração de mais um espaço do SESI no território dominou a reunião, sendo considerada uma notícia muito positiva já que Itapagipe possui poucos espaços assim, que conta, inclusive com uma estação ciência, como ponto de apoio inspirado no Museu do Amanhã (RJ), possibilitando seu aproveitamento pelas escolas. No entanto, a governança do espaço foi questionada, em especial sobre como ficará a integração com e seu uso pela comunidade, o que levou à lembrança de que os moradores do território pagam meia entrada.. Assim, embora a visitação tenha um custo, a CAMMPI pretende disputar parcerias para sua utilização por escolas comunitárias, organizando também visitas após o encerramento das aulas

O último informe da noite voltou à pauta original, lembrando que foi solicitado da Associação Livre dos Moradores de Mangueira a atualização do cadastro de 500 unidades habitacionais. Para facilitar o processo de regularização fundiária

Observações: como a regularização fundiária na península de Itapagipe, a depender da área, envolve as esferas municipal, estadual e federal, os moradores têm uma sensação, legítima pela demora do processo, de que há uma constante transferência de responsabilidades e de que falta transparência.

12/12/2022 – 16:00 às 18:10

Esta reunião teve por pauta a organização do cortejo dos jegues de cueca e calçola e o cenário político, contando com a presença de Ramon Bonfim (ramonn.bonfim@gmail.com), representante da deputada estadual Olívia Santana. Quanto ao segundo item da pauta, que dominou a reunião, tiveram especial destaque os comentários relativos:

- a) à proposta de criação de frente parlamentar mista em defesa dos interesses de Itapagipe, levando o PRDI para as instâncias políticas legislativas, junto aos deputados progressistas que tiveram votação expressiva na península;
- b) à proposta de reuniões mensais para levar as questões locais aos parlamentares e demais órgãos públicos, como estratégia de articulação;
- c) ao registro do receio de aparelhamento e da possibilidade disso se tornar um caminho para campanha eleitoral e apropriação do mérito do trabalho realizado pela CAMMPI, sem deixar de reconhecer a importante oportunidade de efetivar o PRDI;
- d) à necessidade de atenção ao processo de revisão do PDDU, que ocorrerá em 2023;
- e) à ausência de indicadores para avaliar/ medir os avanços da luta dos movimentos sociais. Pontuado em seguida que um sinalizador seria quanto do PRDI foi absorvido pelo Plano de Bairros de Itapagipe;
- f) à necessidade resgatar o histórico de conquistas por área temática;
- g) à sugestão de substituir a palavra frente por fórum, organizando-o em fóruns temáticos (saúde, educação, cultura).

Observações: esta reunião, acredito ter identificado algumas das principais dificuldades da organização. Congregar diversos movimentos sociais nem sempre facilita a mobilização e não garante assunção de tarefas e responsabilidades. Embora disponham do PRDI, efetivá-lo depende do estabelecimento de uma relação profícua com o poder público em diversas esferas. Acredito interessante o aprimoramento estratégico, com a atribuição de tarefas e

responsabilidades a ele relacionadas, intensificando o controle de prazos e métodos utilizados. Um levantamento histórico de suas ações e conquistas também pode ser importante para a manutenção e ampliação do engajamento.

19/12/2022 – 16:00 às 18:30

Esta reunião que teve como pauta, novamente, a questão habitacional, iniciou realmente com significativo atraso, em virtude da necessidade de uma sala com iluminação adequada para projeção de slides por uma convidada, sobre a retomada dos programas habitacionais pelo governo federal. Por este motivo, não pude acompanhar a exposição do tema de forma satisfatória, não me sentindo à vontade para tecer observações detalhadas, salvo o registro da queixa, por parte dos movimentos da juventude, sobre os critérios para público prioritário desses programas habitacionais, que acabam por excluir pessoas jovens ou que optem por não constituir família. À reunião, seguiu-se uma pequena confraternização de final de ano, da qual também não pude participar, senão com a produção de biscoitos natalinos. Aproveitei a oportunidade para tirar algumas fotos.

09/01/2023 – 16:00 às 18:03

Nesta reunião, finalmente, pudemos contar com a servidora da CONDER e, após os informes, que versaram sobre a elaboração de nota de repúdio aos atos terroristas ocorridos em Brasília na véspera e a nomeação de Raimundo Nascimento para a Secretaria de Direitos Humanos, a pauta tratou dos seguintes temas:

- Regularização fundiária e
- Organização interna da CAMMPI.

Ana Paula, da CONDER, atualizou os presentes sobre o processo de regularização fundiária e suas perspectivas, afirmando que, apesar das boas expectativas, há uma situação de incerteza já que a CONDER estava passando por uma ampla renovação de seus quadros de pessoal. Ainda assim, comprometeu-se a elaborar e entregar à CAMMPI um dossiê detalhado, garantindo maior transparência aos processos em curso.

Sinalizado que o governador, por enquanto, não está recebendo os movimentos sociais, foi apontada a necessidade de reorganização e de traçar estratégias para aproveitar a nova posição de integrantes da CAMMPI, com a assunção de cargos no executivo estadual.

Foi sugerida a criação de um novo grupo (no whatsapp) com os representantes das instituições mais atuantes, com separação das reuniões em gerais e grupos de trabalho (sobre

saúde, educação, habitação etc), balizando o trabalho pelo PRDI, otimizando o tempo e fazendo seu 'cruzamento' com o plano de governo e o plano de bairros.

Sobre os espaços institucionais que o movimento social é chamado a ocupar, foi relatada a sensação de estar e não estar, de ocupar espaços sem perspectivas ou espaços em que se fala apenas para iguais, sem intercâmbio e disputa de ideias. No que identificam a necessidade de desenvolver formas de diálogo e o problema das lideranças serem todas chamadas para secretarias de governo sem consolidação de novas lideranças e sem oferecer estrutura para essas novas lideranças atuarem na comunidade.

Observações: naquilo que o movimento social assume o papel do Estado, interessante seria criar instrumentos de contraprestação, a exemplo do que é feito nas concessões de serviços públicos e outros contratos com a administração pública. Na necessidade de recadastrar e realizar vistoria técnica dos imóveis em processo de regularização fundiária, vislumbro uma série de oportunidades para capacitação e geração de renda: de um acordo de cooperação técnica com cursos de engenharia, para capacitação de mão-de-obra da construção civil, à priorização de moradores em contratos de terceirização cujos serviços se direcionam àquele território.

23/01/2023 – 16:00 às 18:30

Este foi meu último dia de atividades presenciais na RS e com a ausência da servidora da CONDER para a entrega e apresentação do dossiê prometido, em virtude da instabilidade do período de transição, a pauta concentrou-se exclusivamente na organização do evento cultural do jegue de cueca e da jega de calçola, cujas despedidas de solteiro devem ocorrer nos dias 04 e 05/02/2023 e cortejo/casamento deve ocorrer no dia 12/02/2023. O evento dos jegues gerou bastante mobilização e logrou uma parceria com o Mercado Iaô, ao qual os foliões dos jegues terão acesso garantido na edição do dia 05. Na oportunidade, agradei, aos presentes, pela hospitalidade, carinho, conhecimento e experiências compartilhados pelos integrantes da CAMMPI.

Observações Finais: A experiência da Residência Social foi muito engrandecedora e não poderia ter escolhido melhor minha instituição acolhedora, considerando meu objeto de pesquisa. Conheci melhor o território e as principais demandas de seus moradores levadas aos movimentos sociais organizados. Entendi parte de suas dificuldades de organização, mobilização e participação nas instâncias de participação social, formais junto ao poder público. A análise do que foi observado nesta experiência deverá ser cotejada com a bibliografia sobre

participação e com os registros presentes no processo de planejamento do projeto da Ponte Salvador-Itaparica

APÊNDICE B – ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

ENTREVISTAS COM REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

LOCAL DE APLICAÇÃO: FEIRA DE SÃO JOAQUIM

1. Cumprimentos (abordagem informal)
2. Apresentação pessoal e da pesquisa
3. Identificação do entrevistado (nome, atividade e tempo de feira)
4. Sobre o projeto da ponte, como teve ciência (como ficou sabendo)?
5. Soube ou foi convidado(a) a participar de alguma consulta ou audiência pública?
6. Tendo participado, como foi a experiência, como foi a escuta de seus questionamentos e propostas? Considera que o retorno/resposta foi satisfatório?
7. Qual a sua opinião sobre o projeto da ponte? Acredita que é necessário? Que impactos imagina que vá provocar na região?

APÊNDICE C - RESPOSTAS ÀS ENTREVISTAS

ENTREVISTAS APLICADAS NA FEIRA DE SÃO JOAQUIM, EM 28/06/2023

1ª ENTREVISTA

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO: Jorge Santana (50 anos de feira)

QUESTÃO 4: Soube pela boca do povo

QUESTÃO 5: Nada. Ninguém sabe que dia isso começa, nem que parte (da feira pode ser afetada).

QUESTÃO 6: Não se aplica.

QUESTÃO 7: É importante. Acredito que a feira será valorizada

2ª ENTREVISTA

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO: Joasyr Ferreira Mota (25 anos de feira)

QUESTÃO 4: Pelas redes sociais, noticiário.

QUESTÃO 5: Nada.

QUESTÃO 6: Não se aplica.

QUESTÃO 7: É importante, vai trazer progresso. Não tem um fluxo bom de carros na região, deve melhorar o fluxo do comércio (entre Salvador e a Ilha de Itaparica). Sugiro que também pesquise sobre o projeto do BRT. Ou é VLT?

3ª ENTREVISTA

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO: Ricardo (18 anos de feira)

QUESTÃO 4: Soube pelo povo da feira, por conta dos comentários sobre realocação de algumas barracas.

QUESTÃO 5: Não.

QUESTÃO 6: Não se aplica.

QUESTÃO 7: A ponte vai ser benéfica, vai reduzir o transtorno da travessia. (Acredita que) vai dar pra trabalhar durante a obra. Também ouvi falar sobre mais duas pontes, uma ligando Paripe ao Comércio.

4ª ENTREVISTA

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO: Paulo Roberto Rocha da Silva (entre 48 e 50 anos de feira)

QUESTÃO 4: Soube através do povo falando. Uns dizem que vai sair, outros que não. Eu fico em dúvida, mas acredito que vai sair, só que só Deus sabe quando. Ouço falar dessa ponte desde que eu era criança.

QUESTÃO 5: Já fomos visitados por funcionários, acho que da prefeitura, há uns dois anos. Vieram medir as coisas.

QUESTÃO 6: Não se aplica.

QUESTÃO 7: Importante, tanto para a ilha como para os feirantes. Acredito que vá trazer mais empregos e renda, mais movimento para a feira. Os transtornos serão temporários mesmo que empate um pouco (as atividades dos feirantes).

5ª ENTREVISTA

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO: Jocélia de Jesus Souza Nascimento (5 anos de feira)

QUESTÃO 4: Pelas redes sociais.

QUESTÃO 5: Teve feirantes da feira velha que foram convidados a participar. Aconteceram também visitas técnicas para ver o solo.

QUESTÃO 6: Não se aplica.

QUESTÃO 7: Vai ter um impacto grande na feira, com transtornos durante a construção (deslocamentos). Vai trazer novos clientes, os trabalhadores da obra. A moeda tem seus dois lados. Acho importante porque o ferry-boat, só pela benção. Eu tento, mas a gente nunca tá preparado pra mudança. Não vou sair daqui por conta da ponte, vou continuar.

6ª ENTREVISTA

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO: Fernando (27 anos de feira)

QUESTÃO 4: De ouvir falar pela feira. Não sei onde vai ser a saída da ponte.

QUESTÃO 5: Não tive conhecimento, nem fui convidado para nenhuma audiência. Vi a visita de um grupo com mapas e tudo, mas não deram maiores informações sobre a localização da ponte e se será necessário realocar boxes.

QUESTÃO 6: Não se aplica.

QUESTÃO 7: Dizem que é pra melhoria do ferry-boat. Só vai beneficiar a travessia do ferry. Fico preocupado com a possível destruição de alguns boxes. Espero que não se metam com trabalhador, porque vai dar merda. O ferry não tem estrutura para o contingente de usuários, mas se trabalhasse como trabalhava no passado, com amor, com respeito ao cidadão, aí sim.

7ª ENTREVISTA

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO: Otelvan Oliveira (72 anos de feiras, 58 na de São Joaquim)

QUESTÃO 4: Pelas informações do governo na imprensa, muito vagamente. Não sabe nem se o sindicato teve alguma reunião com o governo. Sou sindicalizado, mas não participo porque o sindicato tá pouco atuante.

QUESTÃO 5: Nunca fui convidado. Soube pela imprensa que a construção começaria no governo de Rui Costa, mas que parou por conta da pandemia.

QUESTÃO 6: Não se aplica.

QUESTÃO 7: Considero necessária. Tira o sufoco do Ferry. O povo é masoquista porque insiste em fazer a travessia em feriados prolongados. Vai servir como um elo muito mais rápido entre a capital e as regiões do Sul, Valença... De suma importância, já deveria ter sido construída há muito tempo. Não conheço a planta, então não sei opinar sobre os impactos sobre a feira.

8ª ENTREVISTA

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO: Regina Lúcia (52 anos de feira, 71 de vida)

QUESTÃO 4: Fiquei sabendo pelo ar. Cada um aponta um lado onde vai ser a saída da ponte.

QUESTÃO 5: Nunca fui convidada ou fiquei sabendo de consulta ou audiência pública. Nunca ouvi ninguém comentar.

QUESTÃO 6: Não se aplica.

QUESTÃO 7: Em tudo que é evolução para o Brasil, eu acredito. Me preocupo só dela “cair” no meio da feira, dela acabar com a feira, porque toda área deve ser desativada, né (?). Desconcordo pela minha história e da feira, pelos que vem (netos). Vai perder a história da feira. Como fica São Joaquim? Patrimônio, uma feira mundialmente conhecida. Não é só a questão de se perder o espaço da feira, me preocupo que se perca sua história, ela é um patrimônio cultural baiano e isso descaracterizaria a cidade

9ª ENTREVISTA

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO: Erivaldo Rodrigues dos Santos, vulgo Babau (47 anos de feira)

QUESTÃO 4: Porque eu tenho duas barracas e ano passado fizeram um levantamento de que vão precisar remover. Vou receber uma indenização, mas preferia uma nova localização. Mas, assim, eu era menino e já ouvia falar dessa ponte.

QUESTÃO 5: Nem convite, nem notícia, nem sei quando. Só os contatos por conta das barracas mesmo.

QUESTÃO 6: Não se aplica.

QUESTÃO 7: É importante para o crescimento da Bahia e do Brasil. Vai desapropriar trabalhador, mas vai gerar emprego. Se acontecer, vai melhorar. Acredito que, depois de construída, o espaço vai melhorar. Falta participação do povo. O povo deixa as coisas desleixadas (referindo-se à feira). Na minha casa o que prevalece é a conservação que eu faço. Sou a favor, sim, mas que venham nos olhar com carinho e dedicação, para que ninguém seja prejudicado, porque também não quer prejudicar um projeto que é para o bem. Acredito que vai trazer valorização, o ferry tá acabado, destruído, humilhando as pessoas.

10ª ENTREVISTA

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO: José Raimundo (48 anos de feira)

QUESTÃO 4: Já era pra ter feito essa ponte. Só promessa, só promessa... Sei do povo falar.

QUESTÃO 5: Não soube, nem fui convidado.

QUESTÃO 6: Não se aplica.

QUESTÃO 7: Sim, é necessária e importante. Fica mais fácil pro transporte até de produtos da feira. Acho que não vai afetar a área da minha barraca durante a construção. Depois de pronta, vai melhorar bastante coisa (na feira).

APÊNDICE D - ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO

Participação Social e a Ponte Salvador - Ilha de Itaparica

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social – PPDGS/CIAGS - UFBA

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO:

Um estudo sobre a Ponte Salvador – Ilha de Itaparica

Este questionário faz parte de uma pesquisa que pretende avaliar a participação social em políticas públicas de desenvolvimento, a partir da experiência do projeto da Ponte Salvador -Ilha de Itaparica, em sua fase de planejamento.

O projeto da ponte integra uma política pública de desenvolvimento regional. Com ela, o governo do estado pretende dinamizar a economia baiana, integrando as regiões do Recôncavo, Baixo Sul e Litoral Sul da Bahia. Nesta etapa, a construção da ponte que ligará Salvador à Ilha de Itaparica deve causar alguns impactos nas áreas envolvidas, com desapropriações, instalação de canteiros de obras, alteração no tráfego de veículos e reflexos no comércio local. No longo prazo, além dos impactos irreversíveis para a paisagem e ecossistema local, pode refletir na dinâmica socioeconômica local, gerando valorização imobiliária de algumas áreas, intensificando o tráfego ou alterando o perfil do comércio local, por exemplo. Assim, a participação social, como ferramenta de escuta das partes potencialmente afetadas pelo projeto, através de consultas e audiências públicas, possibilitaria avaliar melhor os impactos do projeto, evitando aqueles indesejados.

Assim, gostaria de saber sua opinião sobre o uso de ferramentas de participação social durante a etapa de planejamento do projeto da Ponte Salvador - Ilha de Itaparica Os dados coletados serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos.

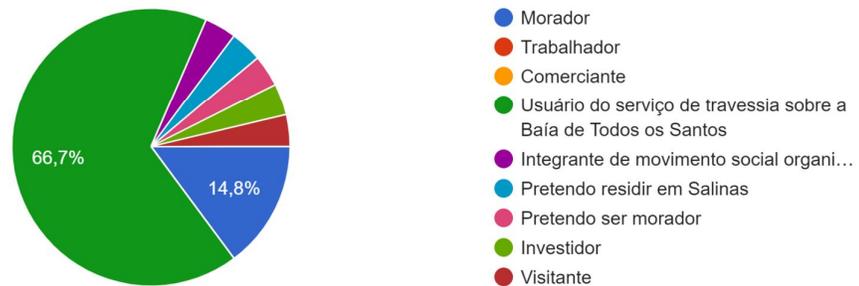
1. E-mail
2. Nome
3. Qual a sua relação com a região envolvida na implementação da ponte em Salvador?
 - a) Morador
 - b) Trabalhador
 - c) Comerciante
 - d) Usuário do serviço de travessia sobre a BTS
 - e) Integrante de movimento social organizado
 - f) Outra

4. Se integrante de movimento social organizado, por favor, informe o nome da organização de que participa.⁴
5. Você conhece o projeto da Ponte Salvador - Ilha de Itaparica?
- a) Sim
 - b) Não
6. Como ficou sabendo do projeto?
- a) Imprensa
 - b) Redes sociais
 - c) Propaganda oficial do Governo do Estado
 - d) Outro
7. Você concorda com o projeto?
- a) Sim
 - b) Não
 - c) Não sei opinar
8. Para você, qual a importância da construção de uma ponte entre Salvador e a Ilha de Itaparica?
9. Como você acredita que pode ser afetado pela construção da ponte?
10. O projeto de construção da Ponte Salvador - Ilha de Itaparica foi anunciado pela primeira vez há 14 anos. Nesse período, você teve conhecimento ou foi convidado a participar de alguma consulta ou audiência pública?
- a) Sim
 - b) Não
11. Tendo conhecimento ou sido convidado, você efetivamente participou de alguma consulta ou audiência pública?
- a) Sim
 - b) Não
12. Se sim, como foi a experiência? Sentiu-se representado por aqueles que se manifestaram? Acredita que todas as questões que podem lhe afetar foram consideradas?
13. Se não, por que deixou de participar? Os locais e horários eram acessíveis?
14. Quais são suas principais preocupações e ansiedades relacionadas à construção da ponte?
15. Que outros impactos (positivos ou negativos) você acredita que a construção da ponte trará?

APÊNDICE E - GRÁFICOS DO QUESTIONÁRIO

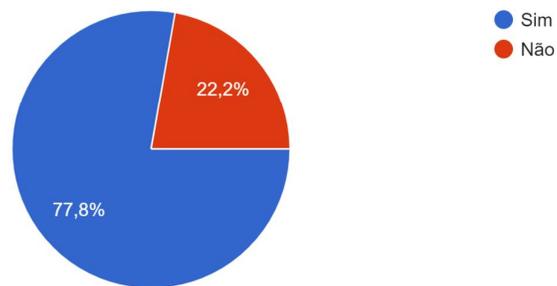
Qual sua relação com a região envolvida na implementação da ponte em Salvador?

27 respostas



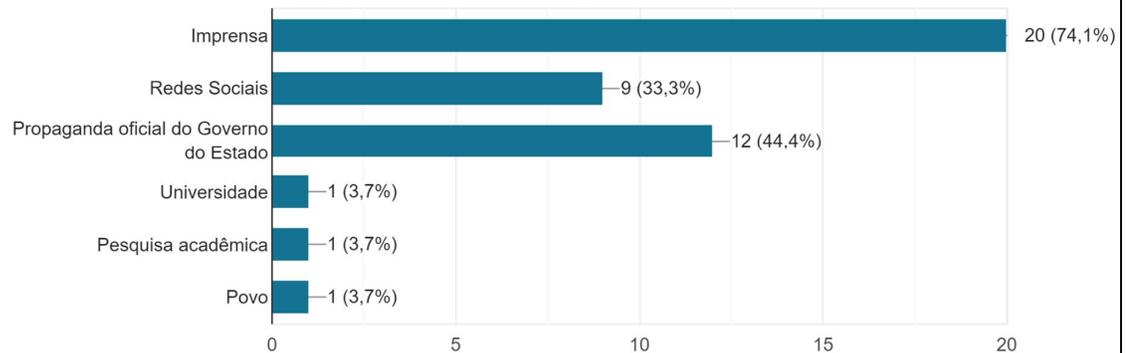
Você conhece o projeto da Ponte Salvador - Ilha de Itaparica?

27 respostas



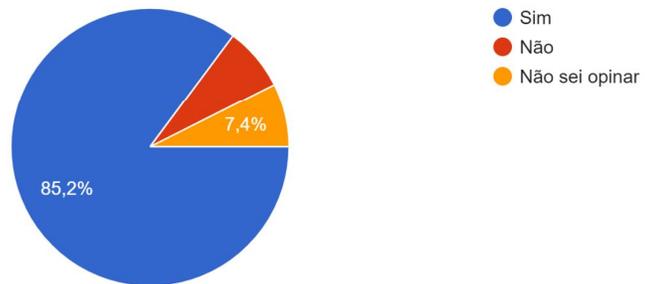
Como ficou sabendo do projeto?

27 respostas



Você concorda com o projeto?

27 respostas



APÊNDICE F - PLANILHA - AUDIÊNCIA PÚBLICA SEINFRA 001/2019

Relação de manifestações e questionamentos - Audiência Pública SEINFRA n. 001/2019					
Autor	Entidade	Manifestação/ Questionamento	Respondente	Resposta	
P R O N U N C I A M E N T O S	Paulo Roberto Villa	Associação dos Usuários de Portos de Bahia	o traçado geométrico da ponte, que restringiria as manobras dos navios no porto de Salvador, elevando o grau de risco e acidentes, dificultando e onerando a atividade no porto, observando ainda, que o porto de Salvador tem o melhor acesso marítimo do Brasil e que não se pode perder essa qualidade; afirma que está em desenvolvimento, um projeto de construção do superporto de Salvador, o único do Brasil que terá capacidade de receber navios de até 470m de comprimento, e questionou o projeto do vão central, que provocaria um efeito gargalo; os 85m de altura da ponte, sepultaria a oportunidade da Bahia abrigar indústrias navais que exigem altura para passagem de até 130m	Paulo Henrique de Almeida (responsável pelo projeto)	o trecho da poligonal poderá ser aperfeiçoado, quanto a hipótese de Salvador receber navios de 470m, se espera que apenas dois ou três portos por continente funcionem com esses tipos de navios e a hipótese de que Salvador poderia se tornar um desses portos, teria ainda que ser demonstrada. Ademais, as dimensões do vão central são compatíveis com as normas existentes (ABNT), e a altura de 85m não sepultará a indústria naval na BTS, já que, a nova política da Petrobrás e seus sócios é que as novas plataformas sejam construídas em módulos, e não plataformas prontas, não justificando por tanto, um projeto com altura maior que o previsto atualmente, para a simples atividade de manutenção de plataformas na BTS
	Hilton Coelho	Deputado Estadual	inicia sua fala perguntando quem dos presentes não tem receio de que a ilha de Itaparica se transforme em um grande bairro de Salvador; questiona se os moradores de Itaparica e de Salvador foram ouvidos quanto da vontade de ver a sua cidade como um arranha céu de Salvador. Quem perguntou a toda a Bahia se querem renunciar a um grande balneário. O deputado critica os impactos ambientais que a obra trará a cidade, além da falta de oitiva dos moradores para atender os seus anseios e os impactos sociais	Paulo Henrique de Almeida (responsável pelo projeto)	a ilha de Itaparica irá se urbanizar e em função disso o estado investiu na elaboração junto às prefeituras de novos Planos Diretores – PDDU’S, tanto para o município de Vera Cruz, quanto para o município de Itaparica, além de planos de desenvolvimento intermunicipais e outras atividades do campo urbanístico. Essas atividades são coordenadas pela Arquiteta Graça Tourão, que envolveu a construção de um grupo de trabalho na Ilha, no qual participaram representantes da comunidade, em mais de uma centena de reuniões. Seguindo com sua argumentação, o interlocutor relata não ter havido outro projeto na história do Estado mais discutido que esse. Ao longo de 08 anos, houve ainda dezenas de eventos, inclusive muitos em Vera Cruz e Itaparica. Sobre as audiências públicas, essa é a 4ª reunião

Cleidson	Comunidade UNIBOM (União dos Moradores de Bom Despacho, na Ilha de Itaparica)	critica a postura dos idealizadores do projeto, quanto a consulta aos moradores da ilha de Itaparica, no que tange a realização da Obra. O mesmo relata que a cidade tem urgência de melhorias sociais e que o seu desenvolvimento deve acompanhar a projeção de crescimento, pelos estudos e projetos feitos. Sugere ainda, em sua oratória, que sejam realizadas mais consultas à população no que concerne a construção da ponte	sem resposta	sem resposta
Edelton Liberto	Sociedade Civil	questiona quanto à localização da chegada da ponte em Salvador, além dos possíveis malefícios que podem trazer nas questões sociais e de infraestrutura hídrica no município; questiona, ainda, sobre os impactos ambientais que irão atingir as marisqueiras e pescadores. Sugeriu inserir o sistema ferroviário no projeto	Paulo Henrique de Almeida (responsável pelo projeto)	concorda quanto à necessidade de melhorar a infraestrutura hídrica dos municípios impactados pelo projeto. Quanto à chegada da Ponte em Salvador, argumenta que dois túneis novos seriam construídos para garantir a passagem do tráfego naquele gargalo que se formaria na via expressa. A projeção para a ilha em relação aos seus habitantes em 35 anos foi estimada em 240 mil pessoas pelos estudos realizados até o momento. O Atendimento às demandas de saneamento básico na Ilha serão prioridades,
Moisés dos Palmares	Morador de Vera Cruz	informa a sua preocupação quanto a desapropriação das famílias da contracosta da ilha e critica as medidas adotadas para a travessia dos estudantes da ilha.	Paulo Henrique de Almeida (responsável pelo projeto)	não há qualquer desapropriação na contra costa da ilha no projeto. A desapropriação se dará apenas na faixa de domínio das rodovias e na chegada da ponte. Quanto aos estudantes, ficará mais barata a passagem, mas que depende também do projeto de PDDU na câmara de Vera Cruz para as devidas aprovações.
Zé Pescador	Diretor Presidente da PROMAR	critica a negligência do projeto quanto as questões ambientais, pois tal construção será feita em um território que foi esvaziado para um colegiado bastante importante para a unidade de conservação da BTS. O mesmo diz que a ilha precisa ser um lugar que a sustentabilidade do empreendimento seja marcante para o desenvolvimento dos negócios da ilha; critica a mobilização do Estado quanto a participação popular na construção da obra	sem resposta	sem resposta

Afonso da Mobilidade Urbana,		questiona se além da ponte existem outras infraestruturas viárias previstas, se o valor pode ser alterado, se a população local será envolvida no projeto e quais as responsabilidades sociais das empresas que construirão a ponte. Sr. Afonso critica a retirada das duas embarcações da travessia Salvador-Itaparica e que não vê mobilização por parte do Governo do Estado	Zé Carlos (representante e da Casa Civil)	responde sobre as questões sociais, explicando que no projeto tem questões ambientais importantes, como a exemplo da licença ambiental prévia, que está liberada e atestada sua viabilidade, pelos órgãos competentes. Existem programas de monitoramento ligados a fauna marinha, programas socioeconômicos relacionados ao objeto de construção da obra, como geração de emprego e renda na região, qualificação da mão de obra local. Pontos estes que estão previstos na licença de implantação
Jorge Carvalho	Vereador e Presidente da Comissão da Ponte Vera Cruz,	demonstra sua preocupação quanto ao Sucateamento que a Ilha vem sofrendo há 30 anos. Sr. Jorge critica a situação da Saúde quando é usada para o atendimento ao visitante, onde informa que se há 300 atendimentos, na única UPA existente, 260 atendimentos são para turistas. Questiona sobre as audiências e a oitiva da população de Vera Cruz. Informa que tem audiência marcada na Câmara Municipal de Vera Cruz para discutir o PDDU no dia 30/04/2019 e que este PDDU feito pelo Governo do Estado e entregue neste mês, não será aprovado pela câmara, por entenderem que este deve ser aprovado para atender os interesses da cidade. Demonstra sua preocupação quanto às questões ambientais na região da Gameleira, que já se encontra desmatada e relata as possíveis consequências, quanto a construção da ponte na área da segurança pública, afirmando que Vera Cruz se tornará um bairro de Salvador. Reitera que a longo prazo, a cidade não terá condições de acompanhar o crescimento populacional oriundo da construção da ponte. Questiona quanto a criação de universidades, Hospitais com UTI's, valores do ferry boat, aquisição de novas embarcações quanto a continuação da travessia, durante a construção da ponte	Paulo Henrique de Almeida (responsável pelo projeto)	não se opõe a participação de audiências na Ilha e que inclusive a primeira reunião foi realizada no município de Itaparica, a segunda no município de Vera Cruz. Sr. Paulo Henrique informa que é esperada, uma população de 240 mil habitantes para a ilha ao longo de 30 anos, e concorda com o Vereador que a infraestrutura da ilha deve ser melhorada antes da inauguração da ponte bem como depois. Reitera que há uma série de investimentos previstos no Plano, que foram levantados a partir de discussões com a comunidade, sejam questões de Saúde, de ensino técnico e superior, sendo a ideia que sejam incluídas tais ações no próximo PPA do Estado. Com relação ao Ferry Boat, segue afirmando que este tem um problema desde a sua inauguração. Trata-se de um ciclo vicioso. As cidades não se desenvolvem, pois possuem um gargalo logístico. O Ferry tem uma demanda em função disso, altamente sazonal, feriados, verão e o restante do tempo o movimento cai. Significa dizer que temos um problema de serviço difícil de solucionar. Aumentando as embarcações, aumentaremos a capacidade ociosa em boa parte do tempo, e alguém terá que subsidiar isso, seja o Estado ou contribuinte. Reduzindo o número de embarcações melhoramos a rentabilidade do negócio, reduzimos o subsídio estatal mas a qualidade do serviço piora. O serviço é ruim, é uma realidade para a qual não temos a solução. O

Ane Sales	Assessora da Deputada Fabíola Mansur,	relata não ser contra a construção da ponte, mas que não quer que a ponte seja contra os moradores da Ilha de Itaparica. Sugere que não seja esta a última audiência pública. A população deve ser inserida na discussão. Afirma que falta uma maior comunicação do governo para com a população. Há uma preocupação quanto aos picos de energia ocorrentes com 70 mil habitantes e projeção daqui há 30 anos, quando chegar a 240 mil. Serviços de saúde, como os da COELBA, EMBASA, precisam acompanhar o desenvolvimento dos municípios. Relata que a população da Ilha precisa ser convencida	Paulo Henrique de Almeida (responsável pelo projeto)	e informa que esta é uma preocupação que o estado teve já no início do projeto em 2010, a proposta era duplicar a BA-001, por um caminho mais fácil, para que não corte a cidade, retirando o trafego de passagem de dentro das comunidades. A concepção da obra teve uma preocupação ecológica importante. O Sr. Paulo Henrique reitera não ser contrário a realização de uma nova audiência na Ilha, levando a Secretaria de Recursos hídricos e demais órgãos envolvidos para que foquem nas questões sociais, para informar o que foi pensado no projeto para tais áreas
Lenito Pinheiro	Liderança Metropolitana	crítica o projeto e as demais obras que serão envolvidas na construção da ponte.	sem resposta	sem resposta
Professor Emilio	Comunidade de Itaparica	inicia sua fala informado que abordará 03 pontos: Modelo de desenvolvimento, objeto e qualidade das audiências realizadas e cumprimento do que foi deliberado. Quanto ao modelo de desenvolvimento, ele questiona quem desenvolveu a baía de todos os santos. O governo estimula o turismo náutico, e do outro lado o estaleiro do Paraguaçu, agora a ponte, há um conflito de ações. Sobre as audiências que houve, as condicionantes apresentadas no município de Itaparica, estão colocadas de forma superficial através de programas, as medidas mitigadoras e os impactos de vizinhança não foram publicados, 2 anos e meio sem diálogo com a comunidade, somente com a China, se estabeleceu um diálogo com os chineses e não aqui, a cidade acaba ficando sem fala. Sobre a capacidade de cumprir, fora prometido pela SEPLAN que já estava no orçamento de 2016 à 2019,	sem resposta	sem resposta

QUESTI ONAM ENTOS	Carlos David,	morador de Madre de Deus,	concorda com a construção da ponte e sugere que a empresa vencedora da concorrência pública, fique responsável pelo desenvolvimento da ilha no que diz respeito a construções de delegacias, hospitais e escolas. Demonstra sua indignação sobre a falta de consulta do governo à população	sem resposta	sem resposta
	Na Fé Chico		relata a importância da vinda da ponte para Salvador e Itaparica, e que o desenvolvimento precisa chegar, assim como foi na avenida paralela. O mesmo fala da importância da ponte para o crescimento da economia local. Sr. Na fé Chico sugere que a Mão de obra venha da população da Ilha.	sem resposta	sem resposta
	Luiz Valença		questiona que, nos estudos econômicos do projeto sistema viário oeste foram estimados um 'inside financeiro' dos impactos do incremento tributário na implantação da ponte no seu entorno, bem como município da região? O volume de arrecadação com a concessão no horizonte dos 20 anos, bem como as expectativas de novos investimentos nas regiões da ilha, recôncavo e baixo sul? enfim, um dimensionamento dos investimentos e o retorno nos 20 anos, bem como as expectativas de avanço, socioeconômicos e ambientais do projeto	Rogério Princhak	responde que não. Os incrementos tributários, serão utilizados para justificativa e fundamentação do projeto como um todo. Mas do projeto da ponte, não foi considerado para abater valores
	Cardoso Davila		vamos falar nas situações que vem pela frente, como vamos viver, na capital onde não mais podemos andar, nem estacionar e morar, então a ponte é de uma grande importância para o desenvolvimento da Bahia. A solução é construir a ponte, se não daqui a cinco anos não vamos mais conseguir viver em salvador. Parabéns, venha com força e vontade de atravessar esse mar.	Rogério Princhak	tais considerações já foram elencadas em uma das manifestações
	Cristina Ferreira		questiona que caso ocorra a passagem de carros em mão única, não será um gargalo na travessia marítima?	Rogério Princhak	está em estudo a possibilidade em um período de alta estação, principalmente aos finais de semana, uma possibilidade de aumentar e diminuir as faixas de ida e volta, mas preservando no mínimo duas faixas

				por sentido de tráfego
Adausti no Braga Alves		questiona que um dos grandes problemas das rodovias não só da Bahia, mas do Brasil e do mundo são as ocupações irregulares das faixas de domínio. A construção da ponte SSA-Itaparica, atrairá um maior fluxo de veículos para trafegarem nas rodovias BA 001 e 46 que deverão ser também para outras. Nessas rodovias existem grandes bolsões populacionais e diversas outras ocupações isoladas. Quais as medidas contempladas nesse projeto para que ele se integre do de rodovias seguras? Se houver necessidade de remanejamento da população inteira existem projetos que contemplem o seu acolhimento? Existem preocupação e projeto visando a duplicação das rodovias BA 001 e 046 ou de criação de novos corredores para atender ao novo fluxo de veículos?	Rogério Princhak	está prevista a desapropriação somente na rodovia, como foi exposto anteriormente por Paulo.
Damião Moreno q		Qual o critério de aplicação da tarifa promocional (dias úteis)? Será divulgado o volume de tráfego; segregado por “Tráfego induzido e atual” e o “Tráfego induzido”? Isto para permitir a aplicação das diferentes taxas de crescimento; A fórmula de reajuste anual da tarifa prevê que o IPCA (nova tarifa) será o do mês anterior à data do reajuste; Entendo que para garantir o reajuste anual, ou seja, 12 meses, o IPCA também deverá retroagir um mês. Meu entendimento está correto?	Rogério Princhak	responde que vai seguir o modelo do contrato de concessão, considera desde o primeiro reajuste, no curso de um mês, você considera o IPCA, considera o mês anterior mais o ciclo de 12 meses. Sobre o critério de tarifa promocional, será em dias úteis e está se prevendo que em um período de 24 horas se pague o valor de 50 reais para ir e voltar. O valor será segregado por tipo de veículo. Vai se verificar a incongruência do valor do orçamento base em relação ao capex final apontado

Luis Edmundo Campos		questiona quais as opções estudadas no lado de Salvador. Não podemos ter o mesmo problema que a Ponte Rio – Niterói, onde limita a passagem de grandes embarcações para dentro da BTS? Com a retomada de possíveis construções de plataformas em São Roque. Foi estudada a viabilidade com túneis, como já usado em outros locais do mundo e Santos/Brasil, pelo menos no trecho central. Foi estudado o uso de outros modais como trem/metrô/ciclovía/tubulações de serviços, etc.	Rogério Princhak	responde que o Sr. Paulo explicou que está prevista a construção de 02 túneis para desafogar o gargalo de tráfego.
Lenito Pinheiro,	liderança metropolitana,	questiona que no Projeto Ponte Salvador/Itaparica há falhas gravíssimas 1º) Faltam linhas férreas para auxiliar est. Tocantins/Ilhéus. 2º) Linha férrea p/metrô turístico. 3º) Descarga no istmo é impraticável devido ao gigantesco fluxo e atualmente o vale Barro Reis se acha murado pelo metrô e a via Expressa/Porto. 4º) A Ponte está projetada para atender pneumáticos e cartão postal. 5º) Alegação e valor não convence porque quem arcará será o pedágio de 30 anos.	Rogério Princhak	Responde que não há previsão de transportes sobre trilhos, é uma ponte rodoviária. Em que pese, há previsão de transportes de massa acessíveis à população
Antônio Magno,	ex-prefeito de Vera Cruz	questiona que Considerando a expectativa de desenvolvimento/crescimento na região, principalmente a partir da Ilha, Salinas, Nazaré, etc. Pergunta: Está previsto solução de transporte de massa SSA/ Ilha e Região via Ponte?	Rogério Princhak	responde que sim. E diz que está previsto o estudo e a devida solução do transporte de massa.
Tânia Gomes,	Engenheira da CODEBA	questiona que seja revisto o traçado da ponte Salvador – Ilha de Itaparica, no que diz respeito a proximidade com a bacia de manobra, canal de acesso e instalações do Porto Organizado de Salvador considerando as interferências que impossibilitam o crescimento operacional dessa unidade portuária.	Rogério Princhak	responde que o Sr. Paulo comentou a possibilidade de ser reavaliada a situação de acostamento.

Luiz Hebert Silva Motta		questiona qual o efeito do impacto dos pilares, no que diz respeito às correntes marinhas tendo em os efeitos de enchentes e vazantes das mares. Efeitos do transporte de sedimentos, decorrentes dos efeitos consequentes das barreiras que os pilares e suas bases, terão sobre o fluxo das correntes marítimas? Simulações em modelo computacional das consequências e impacto nos aspectos ambientais, resultados e mitigação o que se tem identificado?	Rogério Princhak	Responde que foi feito um estudo ambiental, disponibilizado o projeto e estudo para consulta pública, inclusive será disponibilizado também na licitação.
Uendel Alves		questiona se existe a possibilidade de a ponte sair da Orla do Subúrbio	Rogério Princhak	Responde que sobre a possibilidade de sair do subúrbio, foi dito por Paulo Henrique que foram feitos estudos na localização e não mostraram viabilidade financeira, ambiental e técnica. Verificado pelo menor impacto ambiental também na circulação de navios.
Edson Santarini		sugere que o nome da ponte seja Maria Filipa.	Rogério Princhak	responde que será registrada e levada a quem compete.
Anônimo		questiona o que impede que essa ponte ao “bombar” não cause exatamente o mesmo problema de engarrafamento e transtornos que no Litoral Norte – citado aqui como exemplo de desenvolvimento e para o qual foi necessário duplicar a estrada? Como se explica o projeto hoje de uma ponte exclusivamente rodoviária, sem previsão de substituição de transporte diesel p/ elétrico; de individual para coletivo no transporte de pessoas e também de carga ? Como se justifica gastar tanto para uma ponte apenas rodoviária cujo horizonte de vida é de 100 anos?	Rogério Princhak	responde que o número de faixas da ponte tem um impacto no valor da construção, porém os estudos feitos, confirmaram que o número de faixas atenderá a projeção da população em 40 anos
José Carlos Toneto,	representante da Associação Comercial e Empresaria l de Santo Antônio de Jesus,	questiona que como se chegou a um valor de pedágio de R\$ 40,00? Sugerindo que além dos critérios técnico de melhor preço e outros fatores que decidirão a concessionária que explorará a futura ponte, que seja acrescentado como critério de classificação o menor preço de pedágio, como foi o da BR.324	Rogério Princhak	Responde que para definição do valor de pedágio foi feito um estudo através de chamamento público, onde foram apresentados projetos e cálculos em relação ao impacto que daria maior viabilidade ao projeto. Sobre os critérios, será analisada qual a melhor alternativa. O modelo de concessão do governo federal geralmente emprega o menor valor da contraprestação pública.