



FAUFBA

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

TEREZA MARIA MOURA FREIRE

GOVERNANDO A NÓS MESMOS?

**Governamentalidade, governança e participação social em grandes projetos urbanos:
descortinando a ponte Salvador-Itaparica, Ba**

Salvador/BA
2024

TEREZA MARIA MOURA FREIRE

GOVERNANDO A NÓS MESMOS?

**Governamentalidade, governança e participação social em grandes projetos urbanos:
descortinando a ponte Salvador-Itaparica, Ba**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Profa. Dra. Angela Gordilho Souza

Salvador/BA
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI)
Biblioteca da Faculdade de Arquitetura (BIB/FA)

F866

Freire, Tereza Maria Moura.

Governando a nós mesmo? Governamentalidade, governança e participação social em grandes projetos urbanos [recurso eletrônico] : descortinando a ponte Salvador-Itaparica, Ba / Tereza Maria Moura Freire. – Salvador, 2024.

361 p. : il.

Tese – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. 2024.

Orientadora: Prof^a. Dra. Angela Gordilho Souza

1. Governamentalidade. 2. Governança neoliberal. 3. Ponte Salvador-Itaparica. I. Souza, Angela Gordilho. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Arquitetura. III. Título.

CDU: 351.71:624/2.8(813.8)

Responsável técnico: Jeã Carlo Madureira - CRB/5-1531

TEREZA MARIA MOURA FREIRE

GOVERNANDO A NÓS MESMOS?

**Governamentalidade, governança e participação social em grandes projetos urbanos:
descortinando a ponte Salvador-Itaparica, Ba**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada COM DISTINÇÃO em 17 de julho de 2024.

Angela Maria Gordilho Souza – Orientadora
Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo
Universidade Federal da Bahia (PPGAU/UFBA)

Aparecida Netto Teixeira
Doutora em arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo
Universidade Católica do Salvador (Membro Externo - PPG-PSC/UCSal)

Elisamara de Oliveira Emiliano
Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia
(Membro Externo - Pesquisadora do LabHabitar/UFBA)

Ariadne Moraes Silva
Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia (Membro Interno - PPGAU/UFBA)

Heliana Faria Mettig Rocha
Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia (Membro Interno - PPGAU/UFBA)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus amadíssimos filhos, Tomás Antonio e Alanna de Ranagar, a quem devo a minha persistência e força de vontade durante o percurso desta jornada.

AGRADECIMENTOS

Uma tese, independentemente de ser um trabalho autoral, é o produto da contribuição direta e indireta de muitas pessoas com as quais tive a oportunidade de aprender e conviver ao longo desse extenso período de sua construção e desenvolvimento. Não foram anos fáceis. Atravessamos a pandemia da COVID-19 que marcou significativamente a população mundial, afetando também a minha saúde e produtividade, anos nos quais pude receber o apoio, mesmo à distância, da minha família, amigos e da minha querida orientadora. Desse modo, manifesto, primeiramente, a minha gratidão a Deus, que permitiu que saíssemos quase ilesos desse episódio aterrador.

Que tenhamos aprendido a lição e tenhamos consciência do imperativo de cuidar da população e do Planeta, implementando ações e intervenções para mitigar e adaptar as cidades contra os efeitos dos extremos climáticos que se manifestam claramente na atualidade, que além do social torna também urgente, essa imensa tarefa planetária.

Os processos participativos, enquanto ações educativas, necessitam pautar a discussão sobre o que os riscos climáticos estão a impor a todos nós, especialmente às camadas mais vulneráveis da população nesta terceira década do século XXI. Senti falta desse tópico no desenrolar do processo participativo de uma ilha que já vem sofrendo erosão na sua costa.

Agradeço à Professora Angela Gordilho Souza pela orientação desta tese, pelo apoio firme, por sua disposição em ajudar nos momentos mais cruciais e difíceis, por ter propiciado que o tema fosse abordado nos níveis macro e micro. A professora foi uma inspiração constante com seu dinamismo, criatividade e realizações.

Agradeço aos professores e membros da banca, Heliana Mettig, Ariadne Moraes, Elisamara Emiliano e Aparecida Teixeira, por se dedicarem e contribuírem de forma preciosa com este trabalho. As reflexões e críticas construtivas desses pensadores e realizadores da academia, reconhecidamente comprometidos com a transformação social, permitiram o avanço da tese de maneira mais segura.

Agradeço aos professores do curso de Urbanismo do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU-UFBA) pelos ensinamentos que contribuíram para o desenrolar desta tese. Em especial manifesto meu agradecimento ao então octogésimo Professor Pasqualino Magnavita pelo saber filosófico e incansável ensinar. Meus sinceros

agradecimentos à secretária do PPGAU, Maria Henriques, que me socorreu e apoiou nos momentos de dificuldades com burocracias e outros entraves.

Agradeço à Professora Júlia de Moraes, que, ex-aluna e já doutora, munuiu-me de imprescindíveis informações para automatizar a organização do trabalho e da bibliografia, além de se disponibilizar em compartilhar a sua experiência profissional e acadêmica com os meus estudantes de graduação como convidada.

À querida colega de graduação, Nagirley Kessin, por me convidar para o lançamento do processo participativo na ilha de Itaparica e assim ter início a pesquisa de campo. Da mesma forma, agradeço à equipe da SEDUR, e em especial, aos arquitetos e urbanistas Graça Torreão e Albérico Correia, que, gentilmente, permitirem que eu os acompanhasse durante os cinquenta e seis eventos participativos que tive o privilégio de comparecer durante esse longo tempo de pesquisa. Gostaria de ter sido possível aplicar pesquisas semiestruturadas com a população da ilha sobre a participação, mas não havia disponibilidade de tempo nem de recursos para fazê-lo. Isso pode se transformar em um trabalho de continuação deste no futuro.

Agradeço aos meus queridos colegas do LACAM-TEC, professores Jussana Nery, Lúcia Carvalho, Eduardo Prado, Márcia Rebouças, Carolina Vieira, Heliana Rocha e Sandra Miranda pelo apoio durante esse longo período que tive que me subdividir entre tantas tarefas simultâneas.

Agradeço o suporte constante e afetuoso da minha família, irmãos, irmã, cunhado, cunhadas, sobrinhos, sobrinhas, e meus filhos Tomás Antonio e Alanna de Ranagar, por apoiar-me durante tantos anos de dedicação para consecução desta tese. Em especial, agradeço a minha mãe, Inês Denise, pelo duradouro incentivo e amparo. Por fim, mas não por último, agradeço novamente de coração ao meu filho, Tomás Antonio, que hoje mestre em História pela USP, encheu-me de orgulho ao ler, discutir e fazer sugestões notáveis na melhoria do texto da tese, dando-me uma perspectiva positiva para prosseguir.

Optei por citar apenas alguns nomes, mas muitos outros participaram para que tivesse tempo para me dedicar a um trabalho desse porte. A todas essas pessoas, minha sincera gratidão.

*Adeus, Itaparica do meu coração, adeus, raízes que
restarão somente num muro despencado ou outro, no
gorgeio aflito de um sabiá sobrevivente, no adro de
alguma igrejinha venerável por milagre preservada, na
fala, daqui a pouco perdida, de meus conterrâneos da
contracosta.*

(João Ubaldo Ribeiro, A Tarde, 22/01/2010)

Freire, Tereza Maria Moura. **GOVERNANDO A NÓS MESMOS? Governamentalidade, governança e participação social em grandes projetos urbanos**: descortinando a ponte Salvador-Itaparica, Ba. 2024. 361 p. il. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2024.

RESUMO

A participação popular tornou-se essencial na formulação e gestão de políticas públicas no Brasil com a Constituição de 1988, atendendo ao desejo democrático pós-ditadura militar. O Estatuto da Cidade de 2001 regulamentou essa participação, exigindo-a nos Planos Diretores, prática conhecida como governança urbana. Apesar dessas leis, a vontade coletiva não tem prevalecido plenamente. Esta pesquisa explora esse paradoxo, investigando como a gestão urbana neoliberal se apropria dos processos participativos para legitimar intervenções urbanas que privatizam espaços públicos e mercantilizam a cidade. Esse fenômeno se intensificou após a Crise Financeira de 2008, quando o Brasil buscou atrair capitais por meio de grandes projetos urbanos, a exemplo da megaponte entre Salvador e a Ilha de Itaparica, proposta em 2009 pelo governo da Bahia, impulsionado pelo urbanismo neoliberal com as obras para a Copa do Mundo de 2014. A pesquisa examina o empreendimento da ponte Salvador-Itaparica em duas escalas: macro, focando na governança urbana e gestão corporativa; e micro, investigando os processos participativos dos planos diretores nos municípios de Vera Cruz e Itaparica. Utilizando a governamentalidade de Michel Foucault como ferramenta analítica, a pesquisa parte da premissa de que a participação social é usada como tecnologia de poder para conduzir os cidadãos à aceitação do megaprojeto, reduzindo o déficit democrático causado pela intervenção urbana. Metodologicamente, o estudo investiga esse processo de indução, analisando a participação social na prática por observações diretas das instâncias participativas. A interpretação dos dados conclui que o poder estatal influenciou a subjetividade dos cidadãos, orientando-os para se governarem conforme os interesses do Estado e enfraquecendo sua capacidade de oposição ao projeto, pois não se formou uma rede e uma agenda de equivalência, que potencializasse a resistência dos participantes de serem governados pela racionalidade neoliberal.

Palavras-chave: governamentalidade; governança neoliberal; ponte Salvador-Itaparica; participação social; rede de equivalência.

Freire, Tereza Maria Moura. **GOVERNING OURSELVES? Governmentality, Governance, and Social Participation in Large Urban Projects: Unveiling the Salvador-Itaparica Bridge**, BA. 2024. 361 pages. il. Thesis (Doctorate in Architecture and Urbanism) – Faculty of Architecture, Federal University of Bahia, Salvador, 2024.

ABSTRACT

Public participation became essential in the formulation and management of public policies in Brazil with the 1988 Constitution, responding to the democratic desire post-military dictatorship. The City Statute of 2001 regulated this participation, requiring it in Master Plans, a practice known as urban governance. Despite these laws, collective will has not fully prevailed. This research explores this paradox, investigating how neoliberal urban management appropriates participatory processes to legitimize urban interventions that privatize public spaces and commodify the city. This phenomenon intensified after the 2008 Financial Crisis, when Brazil sought to attract capital through large urban projects, such as the megabridge between Salvador and Itaparica Island, proposed in 2009 by the Bahia government, driven by neoliberal urbanism with preparations for the 2014 World Cup. The research examines the Salvador-Itaparica bridge project on two scales: macro, focusing on urban governance and corporate management; and micro, investigating the participatory processes in the Master Plans of the municipalities of Vera Cruz and Itaparica. Using Michel Foucault's governmentality as an analytical tool, the research assumes that social participation is used as a technology of power to lead citizens to accept the megaproject, reducing the democratic deficit caused by urban intervention. Methodologically, the study investigates this process of induction by analyzing social participation in practice through direct observations of participatory instances. The data interpretation concludes that state power influenced citizens' subjectivity, guiding them to govern themselves according to state interests and weakening their capacity to oppose the project, as a network and equivalence agenda did not form to enhance participants' resistance to being governed by neoliberal rationality.

Keywords: governmentality; neoliberal governance; Salvador-Itaparica bridge; social participation; network of equivalence.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Ilustração da ponte proposta para o Plano do CIA de Sergo Bernardes (1967)....	125
Figura 2 – Ilustração da ponte proposta pela Odebrecht em meados da década de 1980...	126
Figura 3 – Proposta da Via Cênica	127
Figura 4 – Bahia Negócios, Ano XIV, Nº 157, edição de dezembro de 2009.....	129
Figura 5 – Governador recebe poster antigo do “Movimento Queremos a Ponte” em evento na Câmara Municipal de Itaparica em março de 2009	132
Figura 6 – PAC 1 (2007-2010) – Investimentos previstos em infraestrutura na Região Nordeste. Destaque para a Via Expressa, também conhecida como Via Portuária	133
Figura 7 – Corredor Rodoviário Oeste - RMS	135
Figura 8 – Localização da ponte Salvador- Itaparica proposta pelo Estado da Bahia	136
Figura 9 – Relação da Ilha de Itaparica com o Território de Identidade dos Municípios do Recôncavo.....	138
Figura 10 – “Envoltório da Baía”	139
Figura 11 – Manifestação contra o estado precário das vias na ilha de Itaparica	145
Figura 12 – Linha do tempo do contexto da participação social nos planos diretores da Ilha de Itaparica	146
Figura 13 – Linha do tempo do ressurgimento da ponte no século XX	154
Figura 14 – Pré-projeto alternativo da ponte Salvador-Itaparica	156
Figura 15 – Ponte Salvador-Itaparica	157
Figura 16 – Ponte Salvador-Itaparica, detalhe do mirante e bondinhos na estrutura triangular	157
Figura 17 – Projeto Básico da Ponte Salvador-Itaparica	159
Figura 18 – Ponte analisada pelo EIA-RIMA 2015	160
Figura 19 – Corte transversal do projeto básico da Ponte Salvador-Itaparica.....	160
Figura 20 – A ponte na sua versão recente (04/02/2022)	161
Figura 21 – Traçado do projeto básico de engenharia da ponte	161
Figura 22 – Alternativas locacionais e tecnológicas da concessão ponte/SVO.....	163
Figura 23 – João Ubaldo Ribeiro e a “ponte”	171
Figura 24 – A Ponte Chinesa.....	172
Figura 25 – Odebrecht: Ponte Salvador-Itaparica é desafio	172

Figura 26 – A ponte Salvador-Itaparica	173
Figura 27 – Trajeto de Santo Antônio de Jesus a Aracaju, SE, via Av. Paralela	175
Figura 28 – Nuvem de palavras de notícias na mídia impressa e digital.....	178
Figura 29 – Projeto básico de engenharia da ponte do Consórcio Enescil-Cowi-Maia Melo	182
Figura 30 – Impacto paisagístico da ponte sobre bairros da Cidade Baixa	183
Figura 31 – Ilha de Itaparica e Salvador.....	188
Figura 32 – Mapa de cobertura de vegetação e uso do solo da Ilha de Itaparica	189
Figura 33 – Evolução da ocupação urbana, 1959 a 2014	194
Figura 34 – Divisão municipal: Itaparica e Vera Cruz	195
Figura 35 – Lançamento Oficial do processo participativo dos estudos urbanísticos da Ilha em 26/05/2014, em Itaparica: Nossa Ilha – Reintegrando Recôncavo e Baixo Sul para crescer com a Bahia. Programa de Desenvolvimento Sistema Viário Oeste.....	205
Figura 36 – Reunião da Apresentação do Diagnóstico Preliminar do PUI para ambos os municípios em Itaparica	216
Figura 37 – Reunião de Capacitação – PUI e PDDU em Vera Cruz	216
Figura 38 – Reunião de Capacitação – PDDU e Planos Setoriais: em Itaparica.....	217
Figura 39 – Tática de resistência em Vera Cruz sobre alternativas à ponte	219
Figura 40 – Audiência Pública do PUI.....	234
Figura 41 – Áreas para desapropriação do Decreto Estadual nº 13.388/2011.....	235
Figura 42 – Resistência contra os DUPs/2011 durante a AP do PUI	235
Figura 43 – Nuvem de palavras das Reuniões Avaliativas do GAL de Itaparica e de Vera Cruz sobre a Mobilização Social, em 3 de setembro de 2015.....	250
Figura 44 – Faixa de convocação da AP do EIA-RIMA de Vera Cru	257
Figura 45 – Cartaz de convocação da AP do EIA-RIMA de Vera Cruz.....	257
Figura 46 – Táticas de resistência na AP do EIA-RIMA em Vera Cruz: comparação com São Gonçalo de Niterói, RJ	261
Figura 47 – Táticas de resistência na AP do EIA-RIMA em Vera Cruz: cartaz de alerta	261
Figura 48 – Táticas de resistência na AP do EIA-RIMA em Vera Cruz: protestos.....	262
Figura 49 – Táticas de resistência na AP do EIA-RIMA em Vera Cruz: protestos contra invasões	262
Figura 50 – Nuvem de palavras dos registros originais de campo de 2014 a 2016	268

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Editais de licitação, contratos e seus respectivos valores.....	152
Quadro 2 – Totalização dos eventos de novembro de 2011 a maio de 2014.....	154
Quadro 3 – Alguns argumentos favoráveis ao Projeto SVO/Ponte.....	165
Quadro 4 – Alguns argumentos contrários ao Projeto SVO/Ponte.....	168
Quadro 5 – Totalização dos eventos de maio de 2014 a outubro de 2016	201
Quadro 6 – Elementos do Plano de Mobilização Social do Termo de Referência do Edital de concorrência para o contrato dos Estudos Urbanísticos com os produtos a serem entregues	201
Quadro 7 – Integrantes dos grupos envolvidos	207
Quadro 8 – Sumário das Etapas da Participação Social propostas em maio 2014 e públicos-alvos.....	209
Quadro 9 – Critérios para comparação da participação social entre os municípios de Vera Cruz e Itaparica	211
Quadro 10 – Matriz de Problemas identificados na Avaliação Participativa da Mobilização Social (03/09/2015) para a Audiência Pública do Plano Urbano Intermunicipal (17/07/2015). Entre colchetes as ‘Operações’ (soluções) para os problemas.....	245
Quadro 11 – Descrição da íntegra das Operações (Soluções) pelo plenário de participantes do município de Vera Cruz.....	248
Quadro 12 – Resultado da prospecção dos interesses dos grupos participantes	270
Quadro 13 – Análise comparativa dos processos participativos de Itaparica e Vera Cruz	275
Quadro 14 – Alguns elementos problematizados do processo participativo em si, identificados pelos participantes	283

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABECE	Associação Brasileira de Engenharia e Consultoria Estrutural
AGERBA	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
ALBA	Assembleia Legislativa da Bahia
AP	Audiência Pública
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
BM	Banco Mundial
BTS	Baía de Todos os Santos
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CAS	Centro Antigo de Salvador
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CE	Comitê Executivo
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CETRAMA	Centro de Estudos de Transportes e Meio Ambiente da UFBA
CEPE	Coordenação Executiva de Projetos Especiais
CIA	Centro Industrial de Aratu
CNAE	Classificação Nacional de Atividade Econômica
CNB	Companhia Baiana de Navegação
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
ConCidade	Conselho Municipal da Cidade
COPEC	Complexo Petroquímico de Camaçari
DEM	Partido Democratas
DERBA	Departamento de Estradas e Rodagens do Estado da Bahia
DESENBHIA	Agência de Fomento do Estado da Bahia
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte do Ministério dos Transportes
DOE	Diário Oficial do Estado da Bahia
DUP	Decreto Estadual de Utilização Pública

EIA-RIMA	Estudos de Impactos Ambientais – Relatório de Impactos Ambientais
FLEM	Fundação Luís Eduardo Magalhães
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GAL	Grupo de Acompanhamento Local
GE	Grupo Executivo
GTE	Grupo de Trabalho Executivo
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEMA	Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
MCidades	Ministério das Cidades
MDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
MDI	Movimento em Defesa da Ilha
MPBA	Ministério Público do Estado da Bahia
MPF	Ministério Público Federal
MPI	Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDM	Projeto de Desenvolvimento Municipal
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PELTBAHIA	Plano Estadual de Logística e Transporte da Bahia
PFL	Partido da Frente Liberal
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLUR	Plano Urbano Setorial
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMI	Prefeitura Municipal de Itaparica

PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PMVC	Prefeitura Municipal de Vera Cruz
PNS	Proposta Não Solicitada
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PPP	Parceria Público Privada
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
PEC	Plano Estratégico de Cidade
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PRODUR	Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infraestrutura Urbana
PUI	Plano Urbano Intermunicipal da Ilha de Itaparica
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
SEFAZ	Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
SEI	Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia
SEINFRA	Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia
SEPLAN	Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia
SEPLANTEC	Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia
SVO	Sistema Viário Oeste
TCE	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TR	Termo de Referência
TTNB	Terminal Turístico Náutico da Bahia
UFBA	Universidade Federal da Bahia
USUPPORT	Associação de Usuários dos Portos da Bahia

VLP	Veículo Leve sobre Pneus
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos
WWI	Worldwatch Institute

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	21
1 INTRODUÇÃO	22
1.1 A adoção da governamentalidade de Michel Foucault: principais conceitos.....	22
1.2 Governo, governança, participação e governamentalização.....	25
1.3 O que diz a literatura sobre a participação social	27
1.4 Introdução à problemática.....	30
1.4.1 Parcerias Público Privadas, Manifestação de Interesse e Gestão Urbana Corporativa .	32
1.5 A megaponte Salvador-Itaparica	35
1.6 Hipótese de trabalho	37
1.7 Objeto	37
1.8 Objetivo Geral.....	38
1.9 Objetivos Específicos	38
1.10 Metodologia	39
1.11 Organização do trabalho	42
2 CAPÍTULO 1 – CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO NEOLIBERALISMO E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO URBANA NO BRASIL.....	44
2.1 O histórico do neoliberalismo e a participação popular	45
2.1.1 A divulgação do neoliberalismo	45
2.1.2 A ideologia neoliberal vira projeto para as cidades	49
2.1.3 O planejamento estratégico de cidades e a participação social	52
2.2 A entrada do neoliberalismo no Brasil e a redemocratização	59
2.2.1 O projeto democrático-participativo: exemplos pré-Constituição de 1988	60
2.2.2 A Reforma Urbana enquanto bandeira na redemocratização	63
2.3 A perversa confluência	67
2.3.1 O neoliberalismo no Brasil e a disputa pela gestão urbana	70
2.3.2 O PRODUR e o Banco Mundial	71
2.4 A participação social na gestão democrática municipal no início do século XXI: o Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades	76
2.4.1 Breve recapitulação pós-1988.....	81

2.5 A inflexão do segundo mandato Lula: PAC 1, os megaeventos e o Programa Minha Casa Minha Vida.....	83
2.5.1 O PAC 1	83
2.5.2 O Brasil dos megaeventos esportivos e os grandes projetos urbanos no século XXI	84
2.5.3 O Programa Minha Casa Minha Vida – 2009.....	90
3 CAPÍTULO 2 – O ARCABOUÇO TEÓRICO: A ATUALIZAÇÃO TÊMPORO-ESPACIAL DO NEOLIBERALISMO POR FOUCAULT E ASPECTOS DA GOVERNAMENTALIDADE NEOLIBERAL NO FINAL DO SÉCULO XX	93
3.1 Racionalidades interrelacionadas no contexto regional	103
3.2 A governamentalidade: situando a conceituação de Michel Foucault	105
3.3 O conceito de poder e resistência em Foucault.....	110
3.4 A participação social como tecnologia de governança no contexto neoliberal.....	114
3.5 Técnicas do poder disciplinar e do biopoder no governo	116
3.6 Redes de equivalência: possibilidades de participação efetiva?	117
3.7 A ferramenta analítica da governamentalidade	120
4 CAPÍTULO 3 – O MEGAPROJETO DA PONTE SALVADOR-ITAPARICA NO SÉCULO XXI: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM MEIO ÀS PROPOSTAS, IDEÁRIOS E TENSÕES	124
4.1 O ressurgimento da ideia da Ponte Salvador-Itaparica: o papel da OAS	125
4.1.1 O Corredor Viário Oeste, a Via Portuária e a Ponte Salvador-Itaparica.....	132
4.2 Algumas soluções alternativas divulgadas para o acesso oeste e sul do Estado	136
4.2.1 PMI, os decretos de utilidade pública e os debates públicos	140
4.3 A troca do secretário e o avanço do projeto: os quatro editais de 2013.....	146
4.4 A Ponte rodoviária no século XXI: ajustes projetuais e dinâmicas conjunturais	155
4.4.1 Projeto básico de engenharia da ponte e interação com os estudos ambientais (EIA-RIMA)	158
4.5 Justificativas a favor e contra o Projeto SVO/Ponte	165
4.5.1 Comentários sobre as justificativas favoráveis ao Projeto SVO/Ponte.....	173
4.6 Considerações sobre a indução da ideia de uma megaponte: criando consensos.....	176
4.7 A governamentalidade do processo participativo regional e na capital.....	179
5 CAPÍTULO 4 – OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NOS MUNICÍPIOS DE VERA CRUZ E ITAPARICA (BA)	187

5.1 Breve histórico e caracterização dos municípios de Itaparica e Vera Cruz à época da proposição da ponte no século XXI	187
5.1.1 Localização, breve histórico, travessia da baía e população.....	187
5.1.2 Clima, relevo e ecossistemas da Ilha de Itaparica	190
5.1.3 Características socioeconômicas municipais.....	191
5.1.4 O sistema <i>ferry-boat</i> , sazonalidade da ilha e correlatos	193
5.1.5 Planos diretores municipais de 2004 na ilha de Itaparica.....	197
5.2 Instâncias participativas da pesquisa de campo (2014 a 2016)	199
5.2.1 Audiência de lançamento do processo participativo na Ilha de Itaparica	204
5.2.2 Indicadores e critérios definidos para a análise dos dados.....	209
5.2.3 Reuniões participativas anteriores à audiência pública do PUI	215
5.2.4 A audiência do PUI em 17 de julho de 2015	233
5.2.5 Eventos participativos após a audiência do PUI.....	239
5.2.6 As Audiências Públicas do EIA-RIMA	254
5.2.7 Audiências Públicas dos PDDUs 2016.....	266
5.3 Governando a nós mesmos? Participação social e governança urbana na Ilha de Itaparica, pela lente da governabilidade de Foucault	269
5.3.1 Utilização dos critérios de avaliação do processo participativo	273
5.3.2 Comparação dos processos participativos de Vera Cruz e Itaparica	275
5.3.3 A participação social como tecnologia de poder	278
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	286
REFERÊNCIAS.....	293
APÊNDICE A – Quadro com a Cronologia dos eventos de destaque relacionados à ponte Salvador-Itaparica	326
APÊNDICE B – Quadro com a Lista dos Decretos publicados no Diário Oficial do Estado (DOE), relativos ao Projeto SVO e ponte rodoviária, legislação PPPs e concessões.....	336
APÊNDICE C – Quadro de Eventos presenciais realizados por representantes do estado de maio/2014 a setembro/outubro/2016.....	340
APÊNDICE D – Quadro de Eventos presenciais realizados por representantes do Estado para a divulgação do Projeto SVO e ponte rodoviária, de setembro de 2011 até outubro de 2015, segundo a CEPE/SEPLAN.....	348

APÊNDICE E – Quadro de Eventos em mídia televisiva e por rádio, e entrevistas para a mídia impressa	353
ANEXO A – PI.0.2 - PLANO DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL (págs. 2 a 4)	354
ANEXO B – RELATÓRIO GAL – ITAPARICA SOBRE MOBILIZAÇÃO	358
ANEXO C – RELATÓRIO GAL – VERA CRUZ SOBRE MOBILIZAÇÃO	361

APRESENTAÇÃO

A trajetória acadêmica da autora, traçando o caminho que a levou dos estudos do conforto ambiental em edificações, ao estudo do clima urbano, cujo fator mais preponderante é o modo de urbanização das cidades. Esta conceituação científica conduziu a autora a abraçar estudos sobre o impacto de grandes intervenções urbanas, resultado da gestão urbana corporativa atual, em a urbanização e em suas populações. Esta preocupação encontra eco no agravamento — acrescido ao fator primordial da urbanização —, das mudanças e consequentes emergências climáticas, e da necessidade de inserir esta correlação no bojo das decisões e planejamento das cidades. Como consequência, surgiu a curiosidade acadêmica em aprofundar a perspectiva da participação social no Brasil, cuja aplicação vinha sendo replicada e aclamada mundialmente como ampliação da gestão democrática urbana. Desse entendimento, surgiu o questionamento sobre a potência que a participação social teria em tomadas de decisão sobre grandes intervenções urbanas no âmbito da realidade brasileira, e mais especificamente, em uma região de baixos indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento humano. Tudo isso, frente a grandes interesses financeiros e corporativos em um período de domínio neoliberal. A disparidade da relação de forças parecia apontar para a inevitabilidade de todo e qualquer desfecho em favor do poderio econômico-financeiro. A participação social parecia fadada ao insucesso, apesar de muitos resultados positivos registrados no mundo. Imprescindível se fazia para a autora, adotar um arcabouço teórico que permitisse entender como tal desproporção de forças admitia sucessos. Sem descartar a existência de outros enfoques teóricos, a conceituação de poder do filósofo Michel Foucault atraiu os olhos e captou a mente da autora. Caracterizado de forma ubíqua e difusa, esse poder perpassa todo o tecido social, independentemente de sua cristalização em instituições como o estado, sempre coexistindo com o potencial de resistência. O instrumento metodológico da governamentalidade, adotado pela pesquisadora, com esse entendimento de poder e possibilidade de resistência, permite interpretar jogos de poder e embates entre contendores incongruentes, trazendo esperança em circunstâncias desproporcionais em influenciar decisões de projetos urbanos grandiosos e inconsistentes com as demandas concretas e cotidianas da vida prática e da qualidade de vida do habitante urbano.

1 INTRODUÇÃO

Esse tópico apresenta o que a tese se propõe, seu alcance e limitações. Introduz a problemática, a hipótese, os principais conceitos, o objeto de estudo, os objetivos, a metodologia utilizada, além da síntese de cada capítulo desenvolvido na organização do trabalho. Em seguida, aborda sinteticamente alguns conceitos novos introduzidos pelo filósofo Michel Foucault em suas investigações, sobre a qual se assenta esta tese. Introduz as noções de governamentalidade, de racionalidade política, de poder, de tecnologia de poder, dentre outras. Dessa forma, torna-se possível a compreensão de como ocorreu a participação social pelo viés da governamentalidade, enquanto uma tecnologia de governança urbana que opera sob o pano de fundo da mentalidade hegemônica neoliberal.

Adotando um arcabouço genealógico, Foucault realizou um diagnóstico da história contemporânea, ao final da década de 1970. Ele entendeu esse período como uma crise de governamentalidade do liberalismo clássico, dentre tantas que se desenrolaram ao longo de duzentos anos. Analisou as duas grandes escolas neoliberais — o ordoliberalismo alemão e o anarcoliberalismo americano. Para o filósofo, as escolas representam duas formas distintas de neoliberalismo, sendo que a primeira prima pela concorrência pura no campo econômico e, simultaneamente, submete o mercado a intervenções do estado, dentro de uma “teoria da política de sociedade”. A segunda adentra campos considerados não-econômicos, com a “teoria do capital humano”, expandindo a generalização da forma-empresa ao campo social, ao sujeito social, ampliação essa, inédita, nas demais expressões do capitalismo ao longo de sua existência (Foucault, 2008a; Senellart, 2008).

1.1 A adoção da governamentalidade de Michel Foucault: principais conceitos

A obra de Foucault sempre se caracterizou por ser dinâmica e mutante. Construiu, revisou e inovou conceitos e instrumentos investigativos ao longo das fases de estudos, conforme suas descobertas o conduziam. Ampliou essa permissão a outros, na utilização de instrumentos versáteis, que fogem à universalidade, conquanto que se adequem ao objeto de estudo. Essa maleabilidade caracteriza a habilidade que permite que essa abordagem seja moldada e direcionada, mantendo certa coerência metodológica. Do mesmo modo, adequa-

se à uma variedade de objetos de estudo, questões e contextos, em campos investigativos diferentes como a geografia, saúde, educação, administração e urbanismo, dentre outros (Ferraz, 2020; Fimyar, 2009; Fischer, 2001; Lima, 2017; Veiga-Neto, 2008; Revel, 2005). A *governamentalidade* propicia compreensões aguçadas sobre as racionalidades entrelaçadas que moldam discursos e que se desdobram distintamente no terreno da prática. Não obstante o reconhecimento dessas racionalidades imbricadas, este trabalho foca na racionalidade hegemônica neoliberal.

O conceito de governança e sua relação com a participação cidadã¹ parece limitado ao se analisar o papel do governo local e o empoderamento do cidadão nos espaços participativos, oficialmente instituídos no contexto neoliberal. Na definição hegemônica, *governança* envolve a transferência de poder do Estado para a sociedade civil, objetivando a eficiência, transparência, *accountability* e legitimidade do processo decisório (Foucault, 1991; Gordon, 1991). Contudo, a ideia dessa transferência de poder, embutida na governança impede a visualização da *continuidade* do papel do Estado nas estruturas do *governo* — entendido como o ato ou ação de governar. Desse modo, o conceito governança falha ainda mais ao explicar como governos locais favoráveis, tais como os de esquerda ou centro-esquerda, não necessariamente conduzem ao empoderamento do cidadão. Para dar conta dessas contradições, a conceituação de *poder* embutida no conceito de *governamentalidade*, proposta por Michel Foucault está melhor equipada para explicar a relação entre participação social e governança. Na perspectiva da governamentalidade, o *poder* é transformado e o Estado continua a *governar*, embora usando diferentes modos de governo. Em termos foucaultianos, isto implica no governo à distância. Ou seja, o estado continua a *governar* os cidadãos e a população como antes, através de métodos participativos nas democracias participativas/deliberativas. Dentro dessa ótica, o planejamento participativo é um instrumento para governar os cidadãos-sujeitos e a população. Assim, *governamentalidade* se refere à racionalidade que informa e permeia a arte de “governar outros” e “governar a si mesmo” em diferentes níveis, do micro ao macro (Purcell, 2009a). A racionalidade (ou mentalidade) é compreendida como o pensamento coletivo da sociedade que guia discursos,

¹ A participação social adota várias terminologias, como popular, cidadã, democrática, comunitária, dentre outras, contudo, significam o mesmo. É um conceito de uso universal, cujo sentido amplo tem sido compreendido como uma forma de democratização das relações entre a sociedade civil, o cidadão, ou o sujeito social e a esfera pública, pela possibilidade compartilhamento em processos decisórios, segundo a perspectiva corrente (Brasil; Queiroz, 2010; Milani, 2006).

práticas, estratégias, táticas e atividades — tecnologia de poder ou governança—, desenhadas para indiretamente conduzir o comportamento, ações, atitudes, e modos de pensar de indivíduos politicamente livres e, da população, na prática da vida cotidiana (Ettlinger, 2011; Foucault, 2000; Lemke, 2017).

Importa o conceito de *poder* na governamentalidade, pois este é percebido não como uma "coisa" e não necessariamente negativo. Ainda assim, embora reconheça a existência de dominação e hierarquia, o poder é conceituado como se perpassasse, fosse produtivo, não-coercivo e permeável a todo o tecido social. Segue-se, então, que o poder é relacional porque presente em cada ação humana e relações sociais, na prática diária, além dos limites do estado, dentro e fora das instituições de governo, família, sistema educacional, relações entre indivíduos etc. (Barth, 2006; Ettlinger, 2011). Reconhecendo a natureza inerentemente relacional e política dos processos de planejamento e de tomada de decisão, torna-se claro que o planejamento detém uma racionalidade de poder embutida e representa interesses, estratégias e táticas políticas (Flyvbjerg, 2003; Miraftab, 2009; Ploger, 2001; Purcell, 2009a). Portanto, qualquer espaço institucionalizado de participação social é uma forma de poder ou um modo de conduzir a ação de participantes livres. Assim, a participação social na governança local é diferente de governar diretamente a população; é uma técnica de governança, correlatamente flexível como requer o neoliberalismo. Discursos para ampliar a democracia, eficiência, transparência dos processos públicos, obtidos por meio do consenso em processos participativos estão associados à governamentalidade neoliberal e explicados por seus imperativos de legitimar as decisões. Esse é um problema fundamental porque essa racionalidade tende a gerar déficits democráticos maiores (Foucault, 2000) ampliando aqueles oriundos de mentalidades anteriores, que subsistem. Perseguindo a hegemonia, essa racionalidade cria compensações para tentar reduzir esses déficits democráticos, por meio da apropriação da participação social. Envolve, desse modo, a sociedade civil na governança para legitimar as decisões e aparecer/parecer mais democrático (Miraftab, 2009; Purcell, 2009b).

A conceituação de *rede de equivalência*, empregada nesta tese, está associada ao conceito de *resistência* em Foucault, que por sua vez, advém do conceito de *poder* do autor. A resistência, dentro das relações de poder de indivíduos livres, é sempre possível pois o poder não é “uma coisa” nem pode ser possuído, tomado ou conquistado. Sem negar a existência da cristalização desse poder no Estado e em grupos ou classes sociais, Foucault argumenta

que uma *contraconduta* pode ser desenvolvida dentro desse jogo de poder, dado que a resistência é intrínseca às relações de poder. De forma geral, uma *rede de equivalência* pode ser criada por *consenso* entre os movimentos sociais, sujeitos, grupos sociais e sociedade civil em geral, de modo que possam construir estratégias, mecanismos e técnicas de *contraconduta*. Esse consenso requer ultrapassar suas diferenças básicas, em prol de uma *agenda de equivalência* comum (Purcell, 2008). O neoliberalismo, estudado por Foucault é atualizado espacial e temporalmente neste trabalho no Capítulo 2, onde os conceitos foucaultianos e da *rede de equivalência*, introduzidos, são tratados em maior profundidade.

1.2 Governo, governança, participação e governamentalização

A participação social é instrumentalizada como uma forma de legitimar as políticas públicas que são definidas de antemão por incorporadoras e empreiteiras na hegemonia neoliberal. Assim, pode-se dizer que o planejamento estratégico de cidades é uma forma de governamentalidade mais flexível e adaptada ao contexto neoliberal, que busca construir a legitimidade das políticas públicas por meio da participação da população.

Esse processo, não é, necessariamente mais democrático do que o planejamento tecnocrático do passado, porém é uma forma diferente de exercício do poder. A obrigatória concessão da ouvida da população é um dos requerimentos essenciais dessa *governamentalização*, para que o governo possa governar. A essa forma de governar, o estado neoliberal adota o conceito de *governança*, distinta de governar, pois obriga ao estado acoplar o conceito geminado de *participação*. Recordemos, que a *boa governança* dos anos de 1990, apregoada pelos órgãos internacionais transforma governar em *governança participativa*. Conforme enfatizado neste trabalho, o compartilhamento do governo com a sociedade civil (*governança neoliberal*) é uma exigência do modelo PEC neoliberal, em função do déficit democrático produzido no processo de sua aplicação.

A fim de cumprir com a obrigatoriedade participativa exigida pelo Estatuto da Cidade, a partir do ano de 2001, e buscando contornar dificuldades de estruturas institucionais, técnicas e de recursos, um elevado número de planos diretores participativos eram contratados por consultorias especializadas. Muitas empresas sequer conseguiam implementar os requerimentos mínimos do Estatuto da Cidade, em razão dos inúmeros

aspectos amplamente discutido nesta tese. Algumas, conforme abordados adiante, manipulavam o procedimento de modo a obter o desfecho desejado pelos setores privado e público, muitas vezes, em entendimento a portas fechadas. Outras, simplesmente adaptavam planos diretores de municípios com características similares. Algumas, conforme abordados adiante, manipulavam o procedimento de modo a obter o desfecho desejado pelos setores privado e público, muitas vezes, em entendimento a portas fechadas.

Em termos foucaultianos, a chamada *governança neoliberal*, deve ser compreendida pela ótica da *governamentalização do estado*, ou seja, a forma que o estado encontrou para governar a população, que de outro modo poderia tornar-se ingovernável. A *governamentalização do estado* ocorre com a liberalização da economia no século XVIII, cujas características são dissemelhantes do neoliberalismo, conforme fartamente estudado por Foucault e discorrido no Capítulo 2. A governamentalização do estado neoliberal, e déficits democráticos produzidos, forçaram a análise dos organismos internacionais a trocar a nomenclatura de governo (administração) por *governança* (gestão) ao tratar da aplicação de políticas públicas preconizadas para as nações subdesenvolvidas. O grupo de organismos multinacionais capitaneados pelo Banco Mundial definiu esses pressupostos no âmbito do mundo unipolar. Ou seja, sob a governança hegemônica neoliberal, com a derrocada da alternativa socialista, representada pelo mundo soviético. Orientados por outras perspectivas, muitos autores adotaram a nomenclatura “boa governança”, “governança democrática”, “governança participativa”, “governança urbana” ou combinação desses formatos (Fonseca; Avelino, 2019; Saule Júnior, 2005; Benini; Rosin, 2019; Jeronyno, 2021; Gonçalves, 2005; World Bank, 1992; Collingwood, 2002; Teixeira; Gomes, 2019).

Isto posto, é apresentado a seguir o tema geral da participação social, apoiada na literatura e em avaliações de experiências nacionais e internacionais relatadas por pesquisadores. Da mesma maneira, outros exemplos, são abordados no país, quando a participação popular é realizada em uma conjuntura política de exceção, durante o regime ditatorial civil-militar.

1.3 O que diz a literatura sobre a participação social

A literatura em planejamento participativo é tão vasta e plural quanto as experiências envolvendo a participação na elaboração de políticas públicas no mundo. No Brasil, as experiências abrangem a elaboração de políticas nos conselhos setoriais (saúde, educação, ambiental, de cidades e outros), no orçamento participativo (OP) e nos planos diretores. Os conselhos são os maiores exemplos em escala e proporcionam um espaço para a definição de políticas, fundos, monitorando e supervisionando sua implementação (Coelho, 2006a; Barth, 2006), enquanto o orçamento participativo (OP) foi amplamente aplicado sendo uma referência bem sucedida em participação (Avritzer, 2010; Sintomer; Herzberg; Rocke, 2008). Os estudos focaram suas análises em aspectos de representatividade, grau de inclusão, deliberação, vida associativa, experiência participativa, efetividade, e em relação a fatores que impedem/facilitam a participação *vis-à-vis* os contextos históricos, culturais, políticos e socioeconômicos (Cornwall; Romano; Coelho, 2006; Dagnino, 2010; Shankland, 2008; Souza, 2001).

Os resultados dessas investigações são variados, assim como os arcabouços teóricos adotados na sua análise. Na visão de vários pesquisadores a cultura política desfavorável, a falta de experiência em participação, o desinteresse da sociedade civil, e a vontade política dos atores governamentais transformaram a participação pública em processos manipulados e ou superficiais (Burnett, 2009a; Costa, 2010; Coelho, 2006; Miranda, 2009). Em contraste, outros enfatizaram o sucesso das experiências participativas pela inclusão social, mudanças na cultura política, e efeito pedagógico para engajamento cívico (Avritzer, 2006; Sintomer; Herzberg; Rocke, 2008). A maioria dos trabalhos, informada pela literatura, delimita o formato participativo específico, indica possibilidades e problemas que persistem (Costa; Olivieri; Teixeira, 2016; Lavallo; Houtzager; Achrya, 2004). Outros pesquisadores trazem vasto material sobre condicionantes institucionalizadas da participação (Avritzer, 2009; Empinotti, 2011; Burnett, [2009?]; 2009a; Emiliano, 2016). Muitos desses estudos questionam a efetividade da participação social em espaços regulados e instituídos pelo estado. Uma pesquisa mais recente relata a inefetividade da participação social regulada pelo estado (Fontes, 2009; Emiliano, 2016).

Conjuntamente analisadas e com exceções, as investigações parecem apontar para uma combinação de três fatores principais que influenciam os resultados da participação social: (a) mudança institucional, (b) cultura política e vontade política dos governantes locais, e (c) mobilização social (Baiocchi, 2003; Borges, 2013; Coelho, 2006).

Quanto à mudança institucional, a redemocratização e descentralização alteraram a governança local e as práticas de planejamento, ao institucionalizar espaços de participação social nos processos decisórios na governança municipal (Fernandes, 2007). Esta mudança instituiu o modelo de planejamento dito participativo, em meio à uma democracia representativa. Esses estudos argumentam que o desenho e procedimentos institucionais, consoantes com os métodos da construção de consensos e práticas comunicativas têm a capacidade de reduzir a desigualdade de poder nos espaços deliberativos (Coelho, 2006), a exemplo da experiência dos OPs em Porto Alegre (Baiocchi, 2003; Beaumont; Loopmans, 2008). Entretanto, outros questionaram as possibilidades concretas desse formato em contexto de desigualdade social e assimetria de poder entre sujeitos sociais, grupos sociais e o poder local, embora reconhecessem seu potencial em sociedades mais homogêneas de países centrais (Randolph, 2007). Estudiosos sobre a experiência em países não-centrais criticaram o planejamento comunicativo e suas variações, incluindo a prática de construção de consenso, especialmente em relação às questões do poder nos processos de argumentação para deliberação (Beaumont; Loopmans, 2008; Huxley; Yiftachel, 2000; Purcell, 2009a). Críticos objetaram que a tentativa de neutralizar a assimetria de poder existente, para propósitos da tomada de decisão não seria realístico. Esta assimetria derivaria da conceituação de poder enquanto uma "coisa" que poderia ser temporariamente removida, introduzindo outro conceito de poder (Avritzer, 2006; Barth, 2006; Flyvberg, 2003; Ploger, 2001; Purcell, 2009a).

O fator – cultura política e vontade política – apontou para a relevância da história da governança municipal e o modo como a cultura política local se constituiu ao longo do tempo. Argumentando que a relação entre os atores municipais e os grupos da elite local, no processo de decisões políticas configurou historicamente a cultura política local, os estudiosos alegaram que esse contexto privilegiava alguns grupos e restringia outros (Avritzer, 2006; Barth, 2006; Martinez Valle, 2021). No contexto brasileiro, vereadores e autoridades detêm um papel mais decisivo do que os sujeitos sociais da sociedade civil, em um estudo avaliativo de 103

experiências de Orçamentos Participativos (OPs), caracterizando-as como contrárias ao pensamento corrente (Avritzer, 2006). Discordando, há outros pesquisadores que questionam o papel dos vereadores baseado nos insucessos das experiências de OPs, em cidades governadas pelo mesmo partido de orientação esquerdista e apesar dos esforços das autoridades executivas (Souza, 2001). Essa contradição parece apontar para a existência de outros aspectos que restringem a participação.

Finalmente, quanto à mobilização social – alguns pesquisadores mostraram que as associações de sociedade civil e os sujeitos sociais de classes mais vulneráveis apropriaram-se dos espaços participativos (assembleias públicas) nos processos dos conselhos gestores e OPs (Coelho, 2006; Gurza *et al.*, 2004), mas falavam menos do que aqueles de renda mais alta (Avritzer, 2006). Isto parece indicar a existência de relações de poder desiguais no nível micro, e ainda que o reconhecimento cultural propiciava uma autoestima desigual, aos diferentes grupos sociais, e refletiam a desigualdade em eixos de disparidades como renda, raça, gênero, educação e outros (Purcell, 2009a).

Os fatores acima parecem sugerir que planos diretores participativos tenham especificidades não compartilhadas com outras experiências de participação. Avaliações específicas mostraram que fatores como: experiência da comunidade em associações; falta de capacidade técnica dos servidores municipais; limitação de tempo e recursos; falta de informação e confiança na capacidade de influenciar decisões; e uso de linguagem técnica, limitam a participação. Outros trabalhos avaliativos relataram que alguns governos locais ou grupos da elite manipularam o processo para evitar compartilhamento do poder decisório (Beall, 2001; Fontes, 2009; Stephan; Rocha 2009; Lima, 2005). Ainda assim, algumas avaliações consideraram os resultados da participação positiva e bem sucedida em alguns municípios, embora em graus diferenciados (Baltrusis; Mourad; Akemi, 2001; Batista, 2003; Lima, 2005).

Apesar da relevância dos fatores acima, parece improvável que a cultura sociopolítica local possa ser substancialmente transformada, ao eleger governantes de orientação esquerdista, ou que a vontade política e compromisso dos vereadores apenas seja suficiente para vencer a desconfiança da participação de grupos sociais desprivilegiados. Esses pressupostos serão investigados durante o desenvolvimento da pesquisa de campo, na medida do possível. Apesar das inovações no Estatuto da Cidade, práticas políticas viciosas ainda permeiam e estruturam as relações de poder tanto na sociedade civil quanto na relação

governo-sociedade (Rolnik, 2011). Contudo, em alguns municípios, os movimentos e as organizações sociais conseguiram democratizar a governança local, trabalhando com ou resistindo às autoridades oficiais (Rolnik, 2011).

Essa constatação parece indicar a necessidade de buscar um enfoque teórico que, a partir de outros pressupostos permita analisar, como se dá o processo participativo na prática, entre estado e sociedade, e mesmo, no seio da própria sociedade civil. Face aos inúmeros trabalhos sobre o tema da participação, esta pesquisa se propôs a investigar o tema sob um novo olhar, de enfoque foucaultiano, almejando, potencialmente, lançar uma nova luz sobre processos participativos na prática. Desta perspectiva, a participação não corresponde ao compartilhamento de poder entre estado e sociedade civil. A participação é um conjunto de técnicas, estratégias e mecanismos, uma tecnologia de poder aplicada no governo dos sujeitos, grupos sociais, e da população, na hegemonia neoliberal.

1.4 Introdução à problemática

A população brasileira tornou-se urbana há quase cinco décadas, atingindo a taxa de urbanização de 55,9% nos anos de 1970² (IBGE, 2010). Com crescimento anual superior a 7,0% a.a. (dos anos de 1940 a 1980) em uma economia historicamente marcada pela desigualdade, o chamado êxodo rural provocou a urbanização acelerada, constituiu a periferia informal das cidades brasileiras e acirrou a desigualdade da segregação espacial (Maricato, 2015).

Por especificidades nacionais decorrentes do longo período autoritário do governo militar no Brasil (1964-1985), a luta democrática dos movimentos sociais urbanos na década de 1980 (Harvey, 2014), congregados no direito à cidade, ocorreu na contramão da tendência mundial da neoliberalização, constituindo-se em uma “estranha convergência” (Harvey, 2014, p. 14) ou “uma confluência perversa” (Dagnino; Oliveira; Panfichi, 2008). Mesmo assim, com a união das forças sociais, a luta culminou com a redemocratização do país e a inclusão do capítulo de Política Urbana na Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã. (Caldas, 2018; Bassul, 2002; Bonduki, 2018; Maricato, 2014).

No contexto de projetos contraditórios, o direito à cidade e a participação cidadã, instituídos na Constituição, só foram regulamentados 13 anos mais tarde, com a promulgação

² 55,9% em 1970; 67,6% em 1980; 75,6% em 1991; 81,2% em 2000; e 84,4% em 2010 (IBGE, 2010a).

do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257) em 2001. A Carta Magna estabeleceu a gestão democrática municipal e a participação social na construção do novo plano diretor, agora por determinação legal (Rolnik; Saule Júnior, 2001). A mudança da conjuntura na política nacional, mais favorável, com a eleição do Presidente Lula, permitiu avançar a agenda urbana democrática, sendo criado o MCidades. O Ministério definiu políticas e programas de desenvolvimento urbano, propôs conselhos municipais, estabelecendo um arcabouço legal inovador e progressista, mundialmente aclamado, centrado na participação cidadã em todos os níveis de governo (Fernandes, 2007; Gordilho-Souza, 2016; Maricato, 2015).

A partir da criação e atuação do MCidades (Brasil, 2003), o país retoma os investimentos estatais após a estagnação das “décadas perdidas” dos anos de 1980 e 1990 (Maricato, 2015). Assim, no bojo da globalização e inserido no conjunto dos países emergentes (os BRICS)³, o Brasil beneficia-se do deslocamento do poder econômico para estes países não-centrais de renda média (Lima; Hirst, 2009), tornando-se um dos novos motores de crescimento da economia mundial. Com isso, retornam também os investimentos públicos capitaneados pelo estado (Maricato, 2015).

Entretanto, em relação à implementação das diretrizes do Estatuto da Cidade, estudiosos analisando a atuação do Ministério das Cidades, no âmbito da produção da habitação de interesse social, constatou dois períodos distintos da política habitacional federal, que ilustram e aludem à distintas conjunturas econômico-políticas: o “alinhamento” (de 2003 a 2008) e o “arrefecimento”, a partir de 2009, da implantação dos princípios redistributivos (Gordilho-Souza, 2014, 2016, p. 6). No primeiro período, destaca-se o estabelecimento de um “[...] novo sistema nacional, municipalista, descentralizado e participativo, de forma integrada a outras políticas urbanas” (Gordilho-Souza, 2014, p. 5). Nessa fase foram definidas as diretrizes e metas nacionais para guiar os planos municipais, a criação de fundos e conselhos, dentre outras. No segundo, entretanto, o distanciamento se dá pelo desenho de programas de grandes projetos urbanos para a Copa do Mundo, investimento da produção habitacional, dentre outros. Esses programas estavam voltados para aquecer a economia e incrementar a atividade das empresas de construção civil e do

³ BRICS, o acrônimo criado em 2001 pelo Grupo Econômico Goldman Sachs, refere-se aos países de economia emergente: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (Mabucanhane, 2014). Hoje, 2024, em ampliação para 10 ou mais participantes e pleiteantes.

mercado imobiliário, abrindo brechas para a produção de habitações e ambientes urbanos e periféricos destituídos de infraestrutura adequada. São frentes distintas, sendo que a segunda emerge dentro da primeira, alterando, porém, a lógica de investimentos urbanos para um urbanismo corporativo. Na prática, os pesados subsídios estatais serviram principalmente para movimentar a economia no período pós-crise global de 2008, às expensas da participação cidadã, arrefecendo “[...] as conquistas do Estatuto da Cidade, [ao privilegiar] [...] interesses do mercado imobiliário, dissociados do planejamento urbano de interesse coletivo” (Gordilho-Souza, 2016, p. 6).

Nessa segunda fase, predominam os grandes projetos para atender à Copa do Mundo, sob o bojo do planejamento estratégico de cidades (PEC), que havia sido importado dos países capitalistas centrais, especialmente após o exemplo de ‘sucesso’ das Olimpíadas de Barcelona de 1992. O PEC transfere a lógica empresarial para as cidades, que se tornam cidades-empresas, sendo as próprias cidades transformadas em mercadorias, adentrando a era do *empresariamento urbano*, conforme alçou Harvey (1996). Todos esses temas introdutórios encontram-se detalhados no Capítulo 1.

Pelo exposto, cabe indagar as possibilidades e limites da aplicabilidade dos princípios do Estatuto da Cidade na era do *empresariamento urbano* e do planejamento estratégico. Se o próprio Estado passa a atuar em dissonância às diretrizes de inclusão social do Estatuto, como a participação instituída pode ser efetiva e empoderar os cidadãos?

1.4.1 Parcerias Público Privadas, Manifestação de Interesse e Gestão Urbana Corporativa

O recrudescimento do neoliberalismo no Brasil, em meados da década de 1990, deu início a uma Reforma Administrativa visando o enxugamento da máquina pública estatal. Em meados dos anos de 2000, já em plena globalização neoliberal, o campo jurídico passa a intensificar o aparato legal de suporte às intervenções urbanas através de parcerias público-privadas (PPPs). Desde então, sobejam leis federais e estaduais⁴ que regulamentam o procedimento administrativo visando incentivar a iniciativa privada a apresentar ao Estado, estudos/projetos

⁴ Ver Quadro do Apêndice A, que contém a cronologia de eventos de destaque relacionados a ações políticas, burocráticas e jurídicas que conduziram à proposta da ponte Salvador-Itaparica.

relativos à concessão de obras/serviços públicos ou parcerias público-privadas⁵. No Brasil, os primeiros decretos sobre PPPs datam de 2004 (Lei das PPPs), distinguindo dos procedimentos de licitações até então aplicadas no país. Na Bahia, foram editados decretos para regulamentar o PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse em PPPs, em suas modalidades patrocinada e administrativa⁶. Em 2016⁷, outro Decreto Estadual (nº 16.760) estabeleceu novas regras para a MIP – Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada e para o PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse (Saadi, 2014). De forma genérica, importa distinguir o instituto do PMI da MPI: no primeiro, o Estado provoca o chamamento público aos interessados em apresentar propostas, o que pressupõe que a intervenção urbana aventada seja do interesse público coletivo. No segundo, é facultada à iniciativa privada o encaminhamento de sugestões à administração pública, mediante autorização prévia do Estado, isto é, podem ser encaminhadas *propostas não-solicitadas* que, na prática, podem atuar ou servir como um meio de *indução* da atividade administrativa (Saadi, 2014, p. 139). Pela leitura das regulamentações recentes, observa-se a crescente possibilidade do imiscuimento das atividades empresariais na administração pública, tendendo a um tipo de gestão pública urbana que transcende as características do planejamento estratégico. No caso do instituto da MPI, novas regras foram instituídas para regulamentar a relação público-privado visando ampliar a sua transparência. Na prática, porém, podem dar margem a legalizar o oferecimento, antes possivelmente velado e informal, de *propostas não-solicitadas* e possibilitar a indução de intervenções urbanas de interesse do capital financeiro e corporativo, e não necessariamente de interesse coletivo.

As justificativas e argumentações oferecidas nas propostas não-solicitadas seguem a retórica e a cartilha do planejamento estratégico tanto em relação aos benefícios diretos – implantação de um equipamento urbano e melhoria da infra/supraestrutura local, quanto indiretos, com a geração de emprego e renda pelo efeito *trickle-down*⁸ do crescimento da

⁵ Lei Federal nº 11.922/2009; o Decreto Federal nº 5.977/2006 regulamenta a Lei nº 11.079/2004 (Lei das PPPs) e define contornos para apresentação de projetos e estudos técnicos por privados para PPPs.

⁶ Decreto nº 12.653/2011, do Governo do Estado da Bahia.

⁷ Altera o Decreto Nº 16.522 /2015.

⁸ Efeito do tipo cascata, originada pela dinamização da economia. Esse efeito é mais conhecido no país pelo jargão “deixar-crescer-o-bolo-para-repartí-lo”, utilizado pelo então ministro da economia à época da ditadura militar, o economista, Delfim Neto.

atividade econômica a partir dos investimentos públicos-privados em sistema de parcerias e concessões.

Desse modo, com amplo suporte legal, PPPs e concessões passam a ser a regra nos processos de produção da cidade⁹. Grandes projetos urbanos propostos pelo planejamento público ou *induzidos*, são implementados por PPPs, com a crescente participação da gestão privatizada dos equipamentos públicos coletivos através de concessão administrativa e/ou patrocinada (Gordilho-Souza, 2016; Rebouças; Mourad, 2019; Saadi, 2014; Santana; Rodrigues Junior, 2006).

Além disso, notadamente com a transferência dos megaeventos esportivos para os países não-centrais do capitalismo, esta forma de produzir e gerir o urbano se reforça, potencializada pelo recente arcabouço jurídico em vigor (PPPs, PMIs e MIPs). Empresas consorciadas atuam na definição e execução de projetos de porte, bem como na sua gestão, assinando contratos de concessão de longo prazo e baixo risco, com o Estado. Este modo contemporâneo de intervenção no urbano, caracteriza uma *gestão urbana corporativa* das cidades (Gordilho-Souza, 2016, p. 1), cujo formato pode inviabilizar a aplicação de um planejamento mais pertinente ao uso coletivo, ao reestruturar o tecido urbano com projetos, majoritariamente, de interesse da acumulação de capital. Equivale, na prática, à substituição do planejamento público de interesse coletivo pela ingerência corporativa de interesse privado, inexistindo a instituição de espaços democráticos de participação social efetiva para discussão das propostas e decisões que impactam a vida cotidiana urbana do cidadão.

Assim, nesta pesquisa, adota-se o conceito da gestão urbana corporativa, partindo do pressuposto de que para ter seus projetos implementados, o projeto flexível neoliberal necessita apropriar-se do instrumento da participação social, que passa a ser incluído como discurso e prática de legitimação para as intervenções urbanas. Apesar de sua exigência legal pelo Estatuto da Cidade e sujeição à Fiscalização perante o Ministério Público, essa apropriação é a novidade e diferença substantiva no planejamento estratégico de mentalidade neoliberal, em comparação aos processos de planejamento de outras racionalidades. A retórica e o “discurso competente” são os equivalentes no planejamento urbano integrado, de base racional positivista onde a tecnocracia detinha o privilégio do saber e a participação da população era considerada desnecessária (Villaça, 2004; 2005).

⁹ Para uma lista cronológica da legislação pertinente, ver o Quadro do Apêndice B.

1.5 A megaponte Salvador-Itaparica

Seguindo a tendência da gestão urbana corporativa, os megaeventos esportivos no Brasil, de meados dos anos de 2000, abrem a perspectiva de grandes projetos no regime PPP, a exemplo das grandes intervenções na Bahia (Gordilho-Souza, 2015). Nesse movimento ressurgiu o projeto da megaponte de ligação Salvador-Itaparica. Anunciada como um dos projetos de iniciativa do governo estadual e incluída no plano urbanístico municipal “Salvador Capital Mundial”, divulgado em fevereiro de 2010, fazia parte do conjunto de projetos de intervenção doados pela iniciativa privada (Gordilho-Souza, 2015). Porém, a ideia desta ligação data da época do plano do Centro Industrial de Aratu (CIA), tendo sido originalmente proposta pelo urbanista Sérgio Bernardes em meados da década de 1960 (Bernardes, 1967; Sampaio, 2015), no âmbito da lógica do urbanismo de implantação de polos industriais. Controvertida, retorna como proposta de integração regional, alternativa de expansão urbana para a Região Metropolitana de Salvador (RMS), para dinamizar a economia, gerar emprego e renda no Baixo Sul e Oeste do Estado, dentro do projeto denominado Sistema Viário Oeste (SVO). Essas justificativas são aplicadas no atrelamento da ponte à discussão dos planos diretores participativos desde o início.

O projeto integral, com orçamento atualizado em 2013 no valor de 7,3 bilhões de reais¹⁰, incluiu a megaponte rodoviária com 12 Km de extensão (a segunda em extensão da América Latina, sendo a primeira a Rio-Niterói) (Gordilho-Souza, 2016; Teixeira; Sousa, 2019). Em janeiro de 2010, a SEPLAN¹¹ publica oficialmente o convite para o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), visando “[...] a estruturação de projeto de construção e concessão do Sistema Viário Oeste, compreendendo a **ponte rodoviária** Salvador-Itaparica”¹² (Bahia, 2010a, grifo próprio). Partindo desta determinação, aprioristicamente definida, as instâncias pertinentes do governo do Estado foram acionadas para viabilizar o projeto, com a

¹⁰ De um total de R\$ 7,3 bilhões, estimado em 2013, cerca de R\$5,8 bilhões para a ponte e R\$1,5 bilhão de obras complementares de rodovias, a ser financiado pelo PAC, com repasses diretos de recursos federais. Para efeito de comparação, o valor total corresponde à praticamente a totalidade do orçamento para a construção da ferrovia Transnordestina com 1.728 Km, de Pernambuco ao Piauí e Ceará (Borges, 2013).

¹¹ SEPLAN - Secretaria de Planejamento do Governo do Estado da Bahia.

¹² SEPLAN MI 001/2010, publicado no DOE de 14/01/2010 lança o Convite de Manifestação de Interesse – PMI, para a “Realização de Estudos Preliminares de Viabilidade Técnica, Ambiental, Econômica – Financeira e Jurídica para a estruturação de projeto de construção e concessão do Sistema Viário Oeste, compreendendo a ponte rodoviária Salvador-Itaparica”. Disponível em: <http://dovirtual.ba.gov.br/egba/reader2>. Acesso em: 23 nov. 2016.

alocação de recursos da ordem de R\$ 100 milhões até 2013 para a contratação dos serviços de consultoria de modelagem e integração, sondagem, engenharia, hidráulica marítima, urbanismo, ambiental, e cultura imaterial¹³. Dentro dos investimentos iniciais, os estudos pertinentes à rubrica de urbanismo foram orçados em cerca de R\$7,3 milhões. O aviso de licitação por concorrência pública, visava contratar

[...] os serviços especializados de consultoria para a realização de estudos urbanísticos e a elaboração, com **participação social**, dos instrumentos de política urbana essenciais e estratégicos relacionados ao desenvolvimento socioeconômico da Macroárea de Influência da Ponte/Sistema Viário Oeste (SVO) (Nº 002/2013 – SEDUR) (Bahia, 2013i, grifo próprio).

Ressalte-se que o pacote do SVO, além da ponte, incluiu a construção de uma via segregada (*highway* pedagiada) que corta longitudinalmente a Ilha de Itaparica, em especial o município de Vera Cruz. Dada a necessidade legal de revisão dos PDDUs 2004 dos dois municipais, em 2014, a SEDUR¹⁴ e governos locais passaram a coordenar o processo de elaboração dos planos, desenvolvidos pela equipe do consórcio vencedor da concorrência, com a responsabilidade conjunta do governo local em envolver a população nos processos decisórios, conforme o Estatuto da Cidade.

Essa análise cronológica dos eventos que conduziram à revisão dos planos diretores financiados e co-coordenados pelo Estado da Bahia, em ambos os municípios da Ilha de Itaparica, aponta para um processo de *indução*, visando à aceitação dessa mega intervenção urbana pelos munícipes. Não houve participação social na definição imposta, *a priori*, de uma *ponte rodoviária* na resolução de várias questões, a que se destinava solucionar, a exemplo do: sistema *ferry-boat*; desenvolvimento regional; ligação com o oeste da Bahia; necessidade de expansão urbana de Salvador; dentre outros. Desse modo, a revisão desses planos diretores municipais, mesmo quando dito participativos, no nível macro, são objeto de uma gestão urbana corporativa mediada pelo Estado. A proposta não-solicitada da construção de uma ponte rodoviária de ligação entre Salvador e a Ilha de Itaparica pode ilustrar esta questão: qual o sentido real deste projeto? E ainda, dentro desta lógica, cabe questionar: como se dá este processo de *indução* no nível do terreno, junto às populações e territórios impactados?

¹³ Informação obtida dos slides apresentados ao Ministério Público da Bahia pelo então secretário de planejamento da SEPLAN, José Sergio Gabrielli e disponibilizados no site oficial da ponte Salvador- Itaparica.

¹⁴ SEDUR – Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Governo do Estado da Bahia.

Como ele interfere na participação social dos planos diretores dos municípios da ilha? E, principalmente, como essa participação social se desdobra na prática e na escala das microrrelações de poder?

1.6 Hipótese de trabalho

A hipótese central de trabalho é que uma efetiva e bem sucedida participação social é mais facilmente produzida onde há contra-tecnologias ou contracondutas de governança na forma de *redes de equivalência*. Por “efetiva” e “bem sucedida”, entendemos uma participação na qual a vontade dos cidadãos prevalece ao fim do processo e sua voz coletiva se faz ouvida. As redes de equivalência conseguem resistir à racionalidade neoliberal e empoderar os cidadãos com vistas a uma mudança social transformativa que possa impactar positivamente a sua vida cotidiana. Por outro lado, em locais onde essas *redes de equivalência* não lograram êxito e não criaram uma *agenda de equivalência*, a participação social dificilmente poderá influenciar uma decisão proposta. Nesse caso, a comunidade envolvida na participação está mais suscetível a ter sua conduta conduzida por agentes do Estado e a ver o processo participativo em si ser subvertido para legitimação de decisões feitas *a priori* por esse mesmo Estado.

1.7 Objeto

Esta tese tem como objeto de estudo os processos participativos do plano urbanístico intermunicipal da ilha de Itaparica e a revisão dos planos diretores nos municípios de Itaparica e Vera Cruz, de 2014 a 2016, aos quais foi incorporada a discussão da construção da megaponte Salvador-Itaparica. Parte-se de duas vertentes: A primeira, que ocorre de cima para baixo, no processo de *indução* à aceitação de grandes projetos urbanos dentro da ótica neoliberal, no âmbito do que foi caracterizado como uma gestão urbana corporativa. A segunda, analisada a partir da perspectiva da participação social na prática, por meio do acompanhamento do processo e observação direta das discussões, processos e debates em espaços institucionalizados, no contexto da implementação do projeto da ponte Salvador-Itaparica.

1.8 Objetivo Geral

Esta pesquisa busca entender, pela perspectiva da *governamentalidade* como se desenvolve na prática o processo participativo a partir da proposição de um grande projeto urbano, somado à aplicação de uma política pública participativa (Estatuto da Cidade), em sociedades com elevados níveis de desigualdade social.

1.9 Objetivos Específicos

Este estudo propõe-se a explorar as seguintes questões específicas:

1. Contextualizar as condições sob as quais o projeto neoliberal é implantado no país e os impactos na gestão urbana;
2. Atualizar temporal e espacialmente o neoliberalismo estudado por Foucault na década de 1970 e as alterações sofridas desde então, com foco na gestão urbana;
3. Levantar o histórico do ressurgimento da ponte Salvador-Itaparica e entender o processo de *indução* pelo Estado com a decisão apriorística de construção do Projeto SVO/Ponte, a partir do levantamento das informações documentais;
4. Entender como os movimentos sociais locais, tanto pré-existentes ou criados, são capazes ou não de alterar a solução apriorística do equipamento proposto;
5. Analisar se espaços instituídos pelo Estado permitem a participação irrestrita ou constringe algumas formas de participação e de discurso;
6. Buscar estabelecer a comparação dos processos participativos entre os dois municípios com condicionantes aparentemente similares;
7. Investigar, se ao final do processo participativo, foi necessário e possível consensuar uma *rede e agenda de equivalência* local de forma a construir estratégias e mecanismos de contraconduta para resistir aos discursos e mentalidade hegemônica.

1.10 Metodologia

a) Etapa 1: Revisão da literatura

Seguindo a tradição metodológica acadêmica, a primeira etapa deste trabalho consistiu no levantamento e revisão bibliográfica dos trabalhos publicados sobre a experiência de participação social na elaboração conjunta de políticas públicas. O recorte metodológico buscou diferenciar os resultados de trabalhos de acadêmicos e estudiosos de processos participativos no âmbito do espaço urbano: em orçamentos participativos e planos diretores municipais. Considerando dois municípios que registram os piores indicadores socioeconômicos da Bahia, escrutinava-se a literatura para identificar as principais variáveis para a diversidade de resultados avaliativos da participação social no espaço urbano.

b) Etapa 2: Levantamento dos dados secundários

A coleta de dados secundários ocorreu de forma investigativa, pois cada informação abria novos caminhos de pesquisa, na busca por reconstruir o processo do ressurgimento da ponte Salvador-Itaparica. Dentre as fontes utilizadas na investigação documental, destacam-se: os documentos oficiais, as notícias da mídia impressa e digital, os blogs, os sites oficiais das secretarias estaduais do Estado da Bahia, dentre outros. Esses dados permitiram traçar, retroativamente, a trajetória do projeto da ponte Salvador-Itaparica.

Em seguida, elaborou-se uma tabela-matriz com essas informações, em ordem cronológica, visando a construção da história da ponte e o tratamento dos dados coletados. Um dos objetivos dessa sistematização foi buscar apontar, de forma aproximada, o início desse ressurgimento da ponte. Esse procedimento é relevante para este trabalho, porquanto foi detectado que persistiam dúvidas à esse respeito na comunidade acadêmica. Esse volume de documentos foi analisado do ponto de vista macro, visando reconstituir alguns elementos que tivessem contribuído para que se reavivasse essa ideia. Essas mesmas informações foram analisadas com a ferramenta operacional da *governamentalidade* de Michel Foucault. Desse modo, o tratamento dos dados opera por meio dos conceitos foucaultianos, distintos e apartados dos instrumentais mais regularmente empregados na comunidade acadêmica.

c) Etapa 3: Pesquisa de campo

A pesquisa de campo compreendeu o acompanhamento *in loco* do processo de participação social na elaboração dos planos urbanísticos municipais. Ao todo foram presenciados 56 eventos participativos, conduzidos em espaços institucionais, nos dois municípios de Ilha de Itaparica, de 2014 a 2016. Além dos registros da observação direta da pesquisadora, foram levantados documentos oficiais produzidos como algumas atas, planos, relatórios, convites e outros disponibilizados pelo consórcio. Para proceder ao registro das anotações de campo, foram definidos critérios baseados na literatura estudada e outros, oriundos do conceito de governamentalidade. Buscou-se observar os aspectos relacionados às especificidades da participação em cada município, atentando-se para as dimensões mencionadas por avaliações acadêmicas desenvolvidas por pesquisadores, especialmente aquelas que tratavam de municípios similares em população e contextos. O processo participativo para elaboração dos planos municipais foi mediado por um consórcio de empresas, a Demacamp, Polis e Oficina, especialmente contratado para desenvolver os planos diretores municipais. O poder executivo representado por servidores municipais co-coordenaram o processo como representantes de secretarias estaduais, também responsáveis pelo financiamento do processo.

d) Etapa 4: Análise dos dados

O primeiro passo dessa etapa consistiu em empreender uma avaliação comparativa dos processos participativos entre os dois municípios acompanhados. Foi elaborado um sistema de ponderação utilizando os elementos mais recorrentes, discutidos pelos estudiosos da área.

Este trabalho opera a “noção metodológica” apoiada em instrumentos de tratamento de dados sob a ótica da governamentalidade. Esta abordagem busca compor um cenário abrangente que conecta a *indução* da intervenção da megaponte rodoviária em nível macro com análises da microfísica do poder da participação social. Objetiva ampliar a compreensão das dinâmicas complexas entre as estratégias da razão governamental de grande alcance e as práticas e tecnologias de poder exercidas, que se expressam nas interações cotidianas da

participação social no terreno, ou seja, no nível das práticas e das relações sociais identificadas.

Cabe destacar, que a pesquisa observacional de campo pressupõe, a interação do pesquisador com o fenômeno observado. O observador não se transforma em um expectador externo, porque sua mera presença implica em contato direto com o objeto observado. Porém, esse método observacional permite a obtenção mais direta de informações sobre as relações e jogos de poder exercidos entre sujeitos e agentes sociais *in loco*, no contexto da realidade onde se desenrola, ou seja, na prática (Cardoso, 2020; Cruz Neto, 2002). Para complementar a compreensão dos comportamentos e embate de conflitos registrados nos espaços instituídos pelo Estado, a pesquisadora entabulou diálogos particulares com participantes durante os eventos presenciados, estando claro para os participantes o papel de investigadora que a pesquisadora assumia nos mesmos.

Em investigações convencionais por observação direta em ambientes naturais não-controlados, enquanto a validação externa permite graus de generalização, essa vantagem metodológica é contrabalançada pela perda de validação interna, que significa a redução da confiança em estabelecer uma natureza causal da associação entre as variáveis analisadas (Hoyle; Harris; Judd, 2002). Entretanto, essa abordagem convencional difere significativamente daquela baseada em categorias foucaultianas da governamentalidade, adotada nesta tese. Foucault oferece uma perspectiva alternativa, concentrando-se em entender como o poder é exercido por meio de práticas, discursos e tecnologias, e como essas dinâmicas moldam a governança (o governo) das populações, sem necessariamente tentar identificar causas diretas. Assim, a pesquisa sob o prisma da governamentalidade busca decifrar as técnicas e práticas de governo, bem como entender como essas práticas, discursos e tecnologias de poder moldam comportamentos, subjetividades e relações sociais. A questão central dessa abordagem está colocada em como o poder é exercido e internalizado, ou seja, em como o poder opera de maneira sutil e cotidiana e não na busca por estabelecer relações causais claras e mensuráveis de métodos tradicionais de pesquisa.

Da mesma forma, o conceito de poder em Foucault é ampliado, sendo difuso, manifestando-se tanto em estruturas formais, como o Estado, quanto em processos informais de regulação social. Esse conceito de poder está intrinsecamente relacionado à possibilidade de construção de contraestratégias, de contracondutas de resistência à racionalidade

hegemônica e discursos produzidos. A análise das informações coletadas apoiou-se também na possibilidade de construção de uma *rede de equivalência*, que permitisse contrabalançar a disparidade de relação de poder nesse jogo, de forma que uma *agenda mínima consensuada* fosse constituída pelos participantes.

1.11 Organização do trabalho

Durante um certo tempo, com o restabelecimento da democracia representativa no Brasil e, principalmente após a Constituição Cidadã de 1988, a participação social parecia um *sonho* tornado realidade. Contudo, durante a Constituinte, tornou-se evidente, pelos embates entre as forças progressistas e conservadoras, que a luta por mais participação na tomada de decisão, estava longe da pacificação. No interregno, entre a promulgação da Carta Magna e a regulamentação do Capítulo de Política Urbana, o neoliberalismo foi abraçado no país, no início da década de 1990, aprofundando-se nesta e na década seguinte, quando o Estatuto da Cidade e sua caixa progressista de ferramentas, instituiu-se por lei. O mundo aclamou o avanço da legislação progressista, participativa e inclusiva requerida no país, porém, a despeito de sermos padrão de participação replicado no globo e apesar desse movimento democrático, as forças conservadoras continuavam a atuar. Desse modo, houve uma *inflexão* nas decisões de políticas públicas participativas, na prática, a partir da recessão mundial de 2008. Essa contextualização nacional e internacional se constitui em temática do **Capítulo 1**, buscando-se inserir a perspectiva da participação social durante o período da gestão urbana democrática e a gestão urbana corporativa instaurado no país com as intervenções urbanas para os megaeventos esportivos. O **Capítulo 2** aborda o neoliberalismo estudado por Michel Foucault (1927-1984) no final da década de 1970, sendo atualizado por outros autores no sentido espacial e temporal. Esse capítulo é dedicado também ao aprofundamento do recorte da governamentalidade de Foucault, focado do ponto de vista teórico e enquanto uma ferramenta analítica operacional.

O **Capítulo 3** foca no processo de *indução* da megaponte Salvador-Itaparica proposta, as tensões e polêmicas suscitadas na sociedade. Aborda o processo de lançamento da ponte, estudos e legislações correlatas da parceria público privada, o projeto do empreendimento, soluções multimodais alternativas e, principalmente o empenho participativo realizado pelo

governo do Estado em escala regional na consecução da concordância da população impactada na macroárea de influência, incluindo a capital do Estado. O **Capítulo 4** foca a atenção nos dois municípios do território da Ilha de Itaparica, apresentando, brevemente, suas características históricas, geográficas, o cenário de desigualdade observado pelos indicadores socioeconômicos e a experiência participativa anterior ao objeto da pesquisa de campo desta tese. A segunda parte do capítulo apresenta os dados e informações levantados compilando as 56 instâncias participativas dos planos urbanísticos de ambos os municípios, acompanhadas pela pesquisadora de 2014 a 2016. Neste capítulo são discutidas as categorias e critérios adotados na análise dos dados coletados. Na última parte apresenta a análise e tratamento dos dados primários, apoiados nas informações secundárias levantadas na mídia escrita, falada e televisiva.

O capítulo final foca nas conclusões encontradas pela pesquisa, indicando suas limitações e dificuldades identificadas durante o processo de pesquisa. Levanta também a perspectiva de desdobramentos de trabalhos futuros, em razão do corte temporal adotado nesta tese, de 2014 a 2016, quando na prática, a pesquisadora acompanhou o processo até a aprovação do projeto de lei dos respectivos planos diretores municipais em 2019. Concluindo esta tese em 2024, desde 2016 existiram outras repercussões, entraves e tensões na proposta de construção da megaponte Salvador-Itaparica.

2 CAPÍTULO 1 – CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO NEOLIBERALISMO E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO URBANA NO BRASIL

Para compreender como a lógica neoliberal corporativa se apropriou dos instrumentos participativos para obter legitimação, é necessário voltar ao contexto nacional e internacional de certos eventos históricos, a saber: a ditadura civil-militar brasileira (1964-1985); as crises internacionais das décadas de 1970 e 80; o governo Sarney e a redemocratização (1985-1990); a promulgação da Constituição Federal de 1988; o Consenso de Washington (1989); a queda do muro de Berlim (1989); a dissolução da União Soviética (1991); a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades (2004), dentre outros. Os acontecimentos nacionais carregam o embate de correntes políticas divergentes, criando um descompasso temporal e tensões entre o projeto democrático-participativo pós-ditadura e o projeto neoliberal de matriz estrangeira. Portanto, este capítulo foca na evolução simultânea desses projetos incongruentes no Brasil ao longo do século XX e início do século XXI. Tenciona-se demonstrar que a demanda por democracia e participação encetados pelos movimentos populares surge no mesmo momento em que a participação social é apropriada e recomendada por organismos internacionais de financiamento sob premissas neoliberais. Essa “estranha convergência” ou “confluência perversa”, nas palavras de Harvey e Dagnino, influenciou profundamente o caráter e os limites da participação social na gestão urbana brasileira pós-ditadura (Dagnino, 2007; Bruno; Caffè, 2017a).

A evolução do projeto democrático-participativo no Brasil se confunde com a história da urbanização e da luta pela democracia a partir da segunda metade do século XX. Desde meados dos anos de 1960, a população brasileira é majoritariamente urbana, morando em áreas de ocupação desordenada e carentes de serviços públicos essenciais. Industrialização e urbanização são fenômenos geminados, desdobram-se simultaneamente. A inexistência de políticas públicas nacionais adequadas para acesso à moradia digna e as taxas elevadas do crescimento populacional implicaram no espraiamento urbano, rebatido no território das cidades na forma da ocupação espontânea, adensada e desordenada. Nessa época, foram priorizadas pelo Estado brasileiro as grandes construções de infraestrutura como a ponte Rio-Niterói, a Transamazônica e outras, financiadas pelo estado e por bancos externos, sem participação da sociedade nas decisões. Assim as reivindicações dos movimentos populares

de base giravam em torno da problemática da vida nas cidades brasileiras, especialmente voltadas para o acesso aos serviços de saúde, educação, saneamento básico, transporte público e habitações. Essas demandas agravaram-se à medida em que avançaram os governos militares (1964-1985), cujas políticas públicas priorizaram as classes alta e média, em detrimento da maioria da população (Villaça, 2004; Dagnino, 2004a; Dagnino, 2004b).

No plano econômico, os governos militares deram seguimento ao plano de desenvolvimento econômico com programas de substituição de importações herdados de planejamentos anteriores, delineados desde os anos de 1930. Apesar da continuidade desse modelo nacional-desenvolvimentista, eles também introduziram significativas alterações econômico-financeiras (Dardot; Laval, 2016). Os militares adotaram um modelo concentrador de renda e de desigualdades socioeconômicas. Uma das principais medidas econômicas ampliava a responsabilidade do Estado sobre as dívidas do país como um todo, quer públicas ou privadas. A ausência de investimentos adequados em áreas prioritárias para a população urbana se intensifica por conta da recessão econômica nos países centrais do capitalismo, nos anos de 1970 e início dos anos 1980 (Fiori, 1996). O Brasil e grande parte do mundo em desenvolvimento foram afetados por quatro choques econômicos, a saber: (I) a majoração do preço do petróleo (1973 e 1979), (II) a elevação unilateral da dívida externa (1979), (III) a queda do preço das *commodities* pela recessão mundial (a partir de 1973), (IV) e a impossibilidade de acesso a novos recursos do sistema financeiro internacional (1982) e aos demais países latino-americanos (Arantes, 2000). É nesse contexto de crise que os ideais neoliberais são reinventados e surgem como solução política tanto para os países centrais como para os periféricos. Analisa-se a seguir: (I) a divulgação do neoliberalismo enquanto receituário, (II) como essa 'teoria' foi transformada em projetos, e, finalmente, (III) de que forma isso impactou a ideia de participação popular.

2.1 O histórico do neoliberalismo e a participação popular

2.1.1 A divulgação do neoliberalismo

O projeto neoliberal visava responder às crises econômicas da década de 1970, aceleradas pela revolução tecno-científica que impeliu a reestruturação do sistema produtivo

fordista e intensivo de mão-de-obra. Ele refletia o encerramento formal do ciclo econômico virtuoso da era do estado de bem-estar social, “a era de ouro” do capitalismo mundial do pós-guerra até a crise dos anos de 1970 (Ristoff, 2008). Se a invenção intelectual do neoliberalismo data do final dos anos 1930, apenas nos anos de 1980 na era Thatcher—Reagan¹⁵, o marco formal dessa mudança se estabelece com a implementação das novas políticas neoliberais de cunho abrangente nos países do capitalismo central (Dardot; Laval, 2016). O modelo implementado pela primeira-ministra Thatcher a partir da sua posse pode ser considerado a aplicação mais literal dos dogmas neoliberais, na fase inicial do neoliberalismo. Ao chegar ao poder, o governo conservador britânico aplicou medidas para enfraquecer a força dos sindicatos e realizar privatizações (Brown, 2015).

Não obstante, a aplicação do projeto neoliberal no mundo inicia-se com experimentos impostos a países terceiro-mundistas nos anos de 1970, na prática propiciando a continuidade de transferência de recursos naturais e riquezas, exploração da força de trabalho barata e manutenção da desigualdade global (Ribeiro Filho, 2006b). Dentre os países da América Latina, o Chile foi o primeiro e mais radical exemplo da experiência neoliberal implantada no mundo com o golpe do ditador Pinochet (Arantes, 2006; Pereira, 2018). O caso chileno demonstrou na prática que o neoliberalismo prescindia da instituição democrática, conforme havia assentido seu ideólogo Friedrich Von Hayek¹⁶, seguido por seu principal divulgador no continente americano, Milton Friedman¹⁷. Em contraposição aos modelos democráticos, o movimento do projeto neoliberal é caracteristicamente *top-down*. Seus dogmas visam, em última análise, eximir o Estado de investimentos públicos sociais e transferir essas responsabilidades para o indivíduo e a sociedade civil (Dagnino, 2004b). O mote principal reside no Estado mínimo. Por conseguinte, organizações não-governamentais (ONGs)¹⁸ do

¹⁵ Primeira-ministra do Reino, Margaret Thatcher (maio/1979 – nov./1990) e Presidente dos EUA, Ronald Reagan (jan./1981 – jan./1989).

¹⁶ Friedrich Von Hayek, economista da escola austríaca, naturalizado britânico, considerado um dos principais teóricos do ordoliberalismo, por alguns, seu fundador, porém de linha mais radical. Publicou em 1944 o livro o “O Caminho da Servidão”, considerada a “bíblia” neoliberal; um dos fundadores da Mont Pèlerin Society na Suíça em 1947, que reuniu pensadores para discutir suas teorias. Professor da London School of Economics (1931-1950), Universidade de Chicago (1950-1962) e Universidade de Freiburg (1962-1968) (Dardot *et al.*, 2016).

¹⁷ Milton Friedman, economista estadunidense, ganhador do prêmio Nobel de Economia (1976) por seus estudos de econometria (escola monetarista). Participou da fundação da Sociedade Mont Pèlerin ao lado de Hayek. De extensa vida acadêmica chefiou o Departamento de economia da Universidade de Chicago, EUA. Disponível em <https://www.institutoliberal.org.br/biblioteca/galeria-de-autores/milton-friedman>. Acesso: 8 jan. 2021.

¹⁸ Em 1950, a ONU passa a empregar o termo ONG (Organizações Não Governamentais), para organizações sem fins lucrativos, que trabalham de forma independente do governo buscando solucionar questões sociais e

chamado Terceiro Setor (sem fins lucrativos) multiplicam-se na era neoliberal, absorvendo parte do papel do Estado no que tange à prestação de serviços públicos ou empreendimento de ações de interesse público. O modelo a ser combatido é o Estado de bem-estar social keynesiano e seus programas de seguridade social. Não por acaso os pilares socioeconômicos do Estado previdenciário foram os principais alvos de críticas de pensadores neoliberais, que atribuíam as razões das crises ao excesso de Estado, poder dos sindicatos e reivindicações da classe trabalhadora, dentre outros (Dardot; Laval, 2016).

Em nome do desenvolvimento, combate à pobreza e à corrupção, os experimentos de aplicação do neoliberalismo eram incentivados, financiados e aplicados em países periféricos do capitalismo por organismos multilaterais, como o Banco Mundial, BIRD, BID, FMI e outros. Dada a sua importância para o neoliberalismo no mundo detalham-se e contextualizam-se esses organismos internacionais. O Fundo Monetário Internacional (FMI) é uma organização com sede em Washington, originalmente criada na reconstrução do sistema monetário durante a Conferência de Bretton Woods (estabelecimento da paridade ouro-dólar) em 1944. Foi oficialmente instituído em 1945 por seus países-membros, que participam com quotas monetárias para um fundo de investimentos para empréstimos. Inicialmente com 45 países, hoje o FMI chega a 188, quase todos membros da ONU, sendo suas finalidades declaradas: promover a cooperação econômica internacional, o comércio internacional, o emprego e a estabilidade cambial visando o equilíbrio da balança de pagamentos dos participantes, oferecendo assistência técnica e treinamento aos países-membros, ao tempo em que monitora programas de ajustes estruturais e fiscais. A partir dos anos 1980, o FMI passou a defender o neoliberalismo¹⁹ e a supervisionar a dívida externa, impondo “ajustes estruturais” aos países tomadores de empréstimos, em especial àqueles em desenvolvimento, como destacado no próximo tópico. O Banco Mundial (BM) também foi criado no contexto de

públicas. Podem receber incentivos financeiros e fiscais do próprio Estado, instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais. Podem ser fundações e associações, dentre outras.

¹⁹ Estranhamente em junho de 2016, três dos mais altos funcionários do FMI, o vice-diretor do departamento de pesquisas, Jonathan D. Ostry, o chefe divisional Prakash Loungani e o economista Davide Furceri, passaram a criticar o neoliberalismo, declarando que “Em vez de gerarem crescimento, algumas políticas neoliberais têm aumentado a desigualdade e colocado em risco uma expansão duradoura”. Esses funcionários assinaram um documento admitindo que alguns aspectos da agenda neoliberal não têm funcionado como esperado, e continuam dizendo que “os custos do aumento da desigualdade são proeminente [e que] isso prejudica o nível e a sustentabilidade do crescimento”. Os pesquisadores do FMI vão mais além, ao lançar dúvidas sobre os resultados da implantação do neoliberalismo chileno sob o comando do então ditador, Augusto Pinochet, em 1973. “O estranho dia em que o FMI criticou o neoliberalismo”. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-36668582>. Acesso em: 24 ago. 2024.

Bretton Woods para a reconstrução das economias europeias. Com o tempo, sua missão evoluiu para o combate à pobreza extrema no mundo em geral, sobretudo através do financiamento de infraestrutura de países em desenvolvimento e de auxílio financeiro. O Banco Mundial na realidade é composto por cinco organizações internacionais, sendo o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) talvez a mais conhecida, voltado para países em desenvolvimento de renda média. Por sua vez, o Comitê de Desenvolvimento do FMI, em conjunto com o BIRD, decide sobre a transferência de recursos para os países em desenvolvimento.

Os organismos internacionais citados contribuíram para a formação do Consenso de Washington, evento fundamental da história do neoliberalismo e que ajudou a moldar o mundo pós-Guerra Fria. O Consenso de Washington foi a forma como ficou popularmente reconhecido um encontro ocorrido em 1989, na capital dos Estados Unidos. Seu objetivo era discutir a inadimplência do pagamento dos serviços da dívida pelos países da América Latina durante a chamada “década perdida”, dos anos de 1980. A conferência em questão se chamava na realidade *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, convocada por um dos profissionais integrantes do *International Institute for Economy* (IIE), John Williamson. Nela o autor apresentou um artigo-base chamado *What Washington Means by Policy Reform*, com dez instrumentos de política pública para se discutir as reformas necessárias à América Latina com políticos, intelectuais e autoridades do ‘mundo livre’. O objetivo discursivo era tirar o subcontinente das décadas perdidas pela estagflação, recessão e dívida externa, e assim retomar os níveis de crescimento econômico, desenvolvimento e aumento de riqueza da chamada ‘era de ouro’ do capitalismo. Williamson chamava a atenção para o fato que ‘Washington’ no título significava tanto o ‘Congresso político de Washington’ quanto os membros *seniors* da tecnocracia e administração das instituições financeiras internacionais, as agências econômicas do governo americano, o Conselho do Federal Reserve e os intelectuais em torno desses (Williamson, 2008). Ele informava que o próprio IIE havia contribuído para codificar e propagar diversos aspectos do consenso de Washington em outra publicação: *Towards Renewed Growth in Latin American* (Balassa, 1986).

As dez diretrizes neoliberais propostas por Williamson e adotadas pelos credores internacionais condicionaram um novo ciclo de empréstimos à implantação de medidas denominadas “ajustes estruturais”. As medidas eram: (1) disciplina fiscal; (2) priorização dos

gastos públicos em saúde e educação; (3) realização de reforma tributária; (4) estabelecimento de taxas de juros positivas; (5) apreciação e fixação do câmbio, para torná-lo competitivo; (6) desmonte de barreiras tarifárias e para-tarifárias para estabelecer políticas comerciais liberais; (7) liberalização dos fluxos de investimento estrangeiro; (8) privatização de empresas públicas; (9) ampla desregulamentação da economia; e (10) proteção à propriedade privada (Williamson, 2008). Fica evidente que, após realizado, o Consenso de Washington contribuiu profundamente para os esforços de disseminação da agenda neoliberal das instituições internacionais²⁰. Quanto ao aspecto político, a queda do Muro de Berlim (1989), o esfacelamento do Bloco Soviético (1991) e o fim da Guerra Fria marcaram o triunfo do capitalismo sobre a economia estatizada e abriram caminho para a instauração da visão neoliberal no mundo com o resgate da doutrina de seus principais pensadores e teóricos, que havia hibernado por décadas (Ristoff, 2008). O pensamento neoliberal também foi disseminado no mundo por agremiações *think-tanks*²¹ e *lobbies* financeiras alinhados ideologicamente, posicionados junto a multiplicadores de opinião e influenciadores do pensamento no campo econômico.

2.1.2 A ideologia neoliberal vira projeto para as cidades

Nesse contexto, o Banco Mundial idealiza o Projeto de Desenvolvimento Municipal (PDM). Destinado a englobar o maior número de cidades possível, o objetivo do PDM era financiar obras de infraestrutura urbana que impactassem sobretudo a população mais pobre e, principalmente, promover reformas institucionais nos municípios para tornar as cidades financeiramente “sustentáveis”, conceito que será desenvolvido adiante. As instituições internacionais, em especial o BM, passam a divulgar, capacitar e educar os representantes e técnicos dos níveis subnacional e municipal, condicionando veladamente o financiamento da infraestrutura urbana às reformas municipais ou estaduais, constituindo-se em um ‘ajuste

²⁰ Para uma mudança fundamental desses princípios do Consenso de Washington de 1989, ver “Novo ‘Consenso de Washington’” que traz o discurso do assessor de segurança nacional dos EUA, Jake Sullivan, sobre a “Renovação da liderança econômica americana”. Esse Novo Consenso estrutura suas diretrizes em torno da Nova Guerra Fria dos EUA contra a China (Foster, 2023). Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/novo-consenso-de-washington-2/>. Acesso em: 24 ago. 2024.

²¹ Segundo Maia (2018, p. 30), os *think-tanks*, além de veicularem academicamente os valores de liberdade e individualidade, possuíam um objetivo maior de promover a efetivação do programa neoliberal.

estrutural' aplicadas a outras esferas de governo, na escala municipal, e, portanto, um "ajuste urbano" (Arantes, 2006; Maricato, 2014). Os governos locais deveriam estabelecer parcerias e concessões ao setor privado no tocante às intervenções urbanas em infraestrutura e serviços urbanos, abrindo e ampliando mercados. A convicção propalada era a de que as cidades e a política urbana atuavam como motores da economia nacional, sendo vital impor o equilíbrio fiscal e a redução/eliminação do déficit público dos governos municipais. Isso seria feito através de cortes nos gastos públicos, por exemplo na redução da folha de pagamentos, de salários e de investimentos sociais, privatização de bens públicos, concessões, terceirização e precarização do trabalho, elevação tarifárias dos serviços públicos, em suma, encolhimento do Estado. O conceito por trás do PDM não é uma simples cópia do Consenso de Washington ou dos teóricos neoliberais anteriores, ele foi embasado por uma corrente específica do urbanismo. A concepção urbana, as diretrizes e o receituário de políticas municipais por trás desse leque de medidas se encontra no que ficou conhecido por Planejamento Estratégico de Cidades (PEC). O PEC é uma teoria e prática que se concretiza de maneira mais emblemática em Barcelona, em 1992, por conta da realização dos Jogos Olímpicos. A cidade é transformada em vitrine do empresariamento urbano pela apropriação dos espaços públicos, instaurando um modo empresarial de produzir e vender a cidade (Arantes, 2012, 2000; Oliveira Filho, 2009; Albano, 1999). Seus principais promotores e teóricos são o urbanista Jordi Borja e o sociólogo Manuel Castells, ambos espanhóis. Apresentado como *showcase* de sucesso por seus promotores na Conferência Habitat II em 1996, o PEC torna-se o principal referencial teórico e prático usado pelo BM. Um dos seus objetivos era introjetar a mudança cultural nas instituições em países periféricos do capitalismo, através de projetos concretos como o próprio PDM, condicionando a adoção das diretrizes do PEC ao financiamento das obras (Arantes, 2012; Emiliano, 2016; Maricato, 2015;). No próximo tópico será abordado, de forma breve, o histórico do PEC e seus efeitos na participação social.

O PDM passa por formulações desde a sua criação e adota o paradigma do PEC visto em Barcelona e em outras cidades europeias. Por exemplo, em 1986, o BM, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Agência Habitat (também da ONU) criam o Programa de Gestão Urbana (PGU). O PGU tinha por objetivo disseminar a agenda de reforma institucional das prefeituras, passando a adotar as chamadas "boas práticas" e disponibilizando-as em bancos de informação por meio de uma rede de centros de excelência

em gestão urbana. No final da década de 1990, o Banco Mundial lança a nova agenda urbana para o século XXI, passando a difundir o modelo de gestão urbana empresarial ou “empreendedorismo urbano como governança urbana”. Essa terminologia passa a ser largamente adotada após a derrocada soviética e no contexto da globalização, dominada pela hegemonia capitalista de um planeta monopolar. A agenda urbana do Banco Mundial passa a atrelar o financiamento dos projetos urbanos à adoção do paradigma organizado pelo PEC, impondo a adesão do conceito de “cidades sustentáveis” e seguindo o modelo de gestão urbana que Harvey denominou de “empresariamento urbano” (Arantes, 2004; Harvey, 1996; Ribeiro Filho, 2005, 2006). Na prática, a adesão às diretrizes especificadas do ajuste urbano trocava parte da autonomia municipal pelos pacotes de ação, reformas, treinamento e assistência técnica no manejo das finanças municipais (World Bank, 1999; Ribeiro Filho, 2006, 2005). A nomenclatura “cidades sustentáveis” não deve ser confundida com a ideia de sustentabilidade ambiental urbana, como poderia ser interpretado (Lateef, 2016). O Banco Mundial atrela quatro categorias ao termo “cidades sustentáveis”: (I) *livability*, (II) boa governança e boa gestão, (III) competitividade e (IV) *bankability* (World Bank, 2000; Ribeiro Filho, 2006).

Livability poderia ser traduzida livremente como “habitabilidade urbana”, ou seja, um grau mínimo de qualidade de vida para a população urbana mais pobre. A boa gestão e boa governança são apresentados propositalmente como aspectos distintos do governo local. Essa formulação parece indicar uma estratégia destinada a “despolitizar” e “tecnificar” as ações do governo local (Ribeiro Filho, 2006, p. 162). Conforme disseminado pelas agências multinacionais e bilaterais lideradas pelo Banco Mundial, a *boa governança* implicava envolver a população nas decisões do município. Dada a crise de governabilidade, opera-se uma transformação da palavra *governo* em *governança* (Harvey, 2014; Fiori, 1996). Essa passagem visava relativizar implicitamente conflitos e minimizar as relações de poder, ao teórica e retoricamente, transferir parte do poder decisório ao cidadão. Essa transferência de poder corresponderia à uma partilha mais horizontalizada, em (a) à definição de intervenções e projetos urbanos estratégicos; (b) à definição de políticas públicas; e (c) à criação de condições propícias ao desenvolvimento de negócios na cidade. O compartilhamento de poder está associado à participação social no sentido neoliberal do termo. Isso significa que pode ser facilmente confundida e aceita, enquanto proposta democrática-participativa. No

contexto neoliberal, a *boa gestão* deveria ser realizada por um gerente urbano especialmente voltado para estabilizar as finanças públicas, que seriam administradas, exclusivamente, em base técnico-racional, sem imisções políticas. Separando as funções de governança e gestão, o BM objetivava instituir as diretrizes neoliberais de *accountability*²² e transparência (Ribeiro Filho, 2006). Além de condicionar empréstimos financeiros à adoção dos ajustes estruturais para garantir um ambiente institucional adequado, transparente, seguro e *accountable* ao bom funcionamento da economia de mercado, a “boa” governança implicava em seguir as “boas políticas” estabelecidas no Consenso de Washington destinadas aos países periféricos do capitalismo, e em criar “boas instituições”, seguindo os modelos institucionais dos países desenvolvidos (Ribeiro Filho, 2006, p. 117). Esse era o significado de “boa governança” do Banco Mundial e agências multilaterais financeiras. A terceira categoria seria a competitividade. Parâmetro fundamental definidor da doutrina neoliberal, a competitividade é a premissa sobre a qual se assenta o mundo empresarial e que as “cidades sustentáveis” deveriam seguir para atrair capital e investimentos, movimentar a economia, e gerar empregos e renda. Por último, o quarto componente das “cidades sustentáveis”, a *bankability* indicava a realização de ajustes urbanos para o equilíbrio fiscal, de modo a tornar duradouras as finanças das “cidades sustentáveis”, permitindo a contração de novos empréstimos no mercado privado. É possível notar como a doutrina neoliberal permeia todos os pilares que sustentam a ideia de “cidade sustentável” (World Bank, 1990). O próximo tópico da mesma forma que o Planejamento Estratégico de Cidades (PEC), difundindo indiretamente o Projeto de Desenvolvimento Municipal do Banco Mundial, se formou e se apropriou da noção de participação social.

2.1.3 O planejamento estratégico de cidades e a participação social

O enfoque estratégico que caracteriza o PEC foi originalmente transposto de práticas militares, sendo incorporado primeiro por empresas norte-americanas na década de 1950, migrando para a administração pública estadunidense a partir do final dos anos de 1960. A origem do planejamento estratégico pode ser encontrada na “[...] gestão urbana empresarial

²² De difícil tradução, a maioria dos estudiosos têm preferido adotar o termo em inglês. *Accountability* pode ser entendido como a possibilidade de *responsabilização* e *prestação de contas* (Gonçalves; Paiva, 2014; Ribeiro Filho, 2006).

de matriz americana que acabou se generalizando – depois de atravessar o Atlântico [...] [como] mais um dos efeitos da hegemonia dos Estados Unidos no mundo dito globalizado” (Arantes, 2000, p. 20). A autora identifica a origem dessa fórmula de cidade enquanto máquina empresarial de crescimento em Baltimore (EUA) dos anos 1970. As intervenções no Inner Harbor e na Baltimore City Fair são parte da chamada “rousificação”, em referência ao empresário James Roush, no contexto da contenção e controle social de manifestações populares contrárias às políticas sociais vigentes na década de 1960 e para desviar a atenção do assassinato de Martin Luther King em 1968 (Arantes, 2012). A valorização simbólica desses espaços visou cativar a população e manipular a opinião pública, promoveu a “diversidade étnica da cidade” e a ideia de “vizinhança” e “comunidade”. Foram posteriormente aplicados em Boston, San Francisco e outras cidades norte-americanas. Data desse período as palavras de ordem “revitalização” e “parceria do público e privado” (PPP).

Dentro da evolução histórica, deve-se compreender como a participação popular passou a ser apropriada pelo PEC no processo de substituição do desacreditado planejamento técnico-racional e centralizado (*comprehensive planning*) das décadas de 1960 e 1970, então a cargo dos órgãos públicos municipais de planejamento urbano. Ressalta-se que o planejamento tecnocrático funcional não incorporava a participação popular no país. Esse planejamento da era modernista buscava controlar o crescimento das cidades e ordenar o uso e a ocupação do espaço urbano a partir de estudos e da técnica, traduzidos por meio de instrumentos como o plano diretor, zoneamento urbano, código de obras, plano setorial, entre outros (Arantes, 1998, 2002; Villaça, 2004). Já o PEC promove o crescimento econômico a partir de um processo de exploração de áreas potencialmente turísticas e de outras áreas valorizadas por obras públicas de infraestrutura e acessos. Estas são financiadas com fundos públicos e com recursos de parcerias público-privadas (PPPs), garantida a exploração de longa duração pela iniciativa privada.

Como visto, enquanto no Brasil nas décadas de 1960 e 70, a participação da população como regra não havia se tornado um pressuposto para a elaboração dos planos urbanísticos, nos Estados Unidos, por exemplo, esse requisito vinha sendo demandado por parte expressiva da população há algumas décadas. É nesse contexto que Sherryl Arnstein propõe, em 1969, a Escada da Participação Cidadã (Arnstein, 1969; Ristoff, 2008). Esta traduzia de forma simplificada os níveis de participação desenhada como degraus e categorizados em função do

poder hierarquizado de participação²³. Isso mostra que, nessa época em países centrais do capitalismo, a participação da população ou da comunidade impactada pelo processo já era aventada no planejamento urbano. O planejamento urbano revivido difere daquele tecnocrático e desacreditado por décadas (Arantes, 2000 p. 13). O PEC passa a ter um novo embasamento: agora gerencial e empresarial. Entretanto, essa mudança traduz uma inversão de 180 graus. Por sua intrínseca associação à globalização e expansão de mercados para o desfrute do capital flexível e nômade, o PEC se orienta para o crescimento urbano e a expansão da economia urbana. Segundo a crença liberal, o efeito *trickle down*²⁴ faria a distribuição da riqueza pela geração de emprego e renda, a partir da concentração de investimentos em setores empresariais. A dinamização da economia urbana feita pelo Estado a favor do setor privado melhoraria, indiretamente, a qualidade de vida da população. O entusiasmo dessa retomada do planejamento, que Arantes (2000) chama de “[...] animação urbana” generalizada, acomete urbanistas, governantes e burocratas. A ideia central é a da cidade “estrategicamente planejada enquanto protagonista privilegiada” da nova era da globalização informatizada (Santos, 2003) que “induz/obriga” a competição entre cidades em nível subnacional, nacional e/ou internacional. As cidades, aspirando tornar-se cidades-globais, regionais ou *hubs* de algum tipo, precisam inserir-se na rede de cidades, a fim de ganhar a competição no *ranking* pretendido. Para isso, investem em grandes projetos urbanos, subsidiados por pesados recursos públicos, buscando ainda parcerias público-privada com empresas e instituições financeiras. As PPPs deslancham e se tornam carros-chefes desses empreendimentos. Buscando suas vantagens comparativas, as cidades precisariam implementar um planejamento estrategicamente pensado para atrair turistas, empresas, negócios e serviços de tecnologia de ponta. A isca promissora se daria pelo enaltecimento das qualidades culturais locais, criação de espaços urbanos requalificados e novidades arquitetônicas destinadas à realização de grandes eventos. Desse modo, se

²³ A escada da participação cidadã foi traduzida para a Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002. Artigo original publicado em Arnstein (1969). A autora estipulava degraus participativos simplificados e categorizados por tipologia em termos do nível crescente de participação nas decisões, a saber: (1) Manipulação e (2) Terapia, níveis de não-participação; (3) Informação, (4) Consulta e (5) Pacificação, níveis de concessão mínima de poder; (6) Parceria, (7) Delegação de Poder e (8) Controle cidadão, níveis de poder cidadão (Arnstein, 1969, tradução própria). Para críticas ver Collins e Ison (2006).

²⁴ Os problemas sociais urbanos eram considerados nas décadas de 1970 a 1990, como subordinados ao crescimento econômico, ou seja, a retórica econômica argumentava que deveria ‘deixar-crescer-o-bolo-para-repartí-lo’ (*trickle down economics*).

apresenta o mote “cultura-tornada-imagem” a ser vendido pelo marketing urbano, melhor promovido e propagandeado por um planejamento de tipo estratégico, como uma empresa que desenvolve campanhas de marketing de seus produtos aos consumidores, que sequer deles necessitam (Arantes, 2000, pp. 16-17, 2012). Não faltaram alertas por críticos para as consequências em reduzir a cidade ao simples *locus* de negócios, em especial em países da periferia capitalista. Esse modelo de gestão urbana empresarial terminaria por eliminar o próprio sentido da “pólis”, ou seja, do espaço coletivo da política, do conflito, da convivência da diversidade e do exercício da cidadania. O modelo transformaria a própria cidade em mercadoria a ser “vendida” nos mercados nacional e internacional, ou seja, a cidade vista apenas como um motor do crescimento econômico conforme Arantes (2002), Maricato (2002), Vainer (2002a, 2002b) e outros.

Destaca-se a relativa platitude de obtenção da simpatia das populações deprimidas após duas décadas de estagnação econômica e catástrofe urbana, facilitando o convencimento para que se tornassem “competitivas”, especialmente frente à “[...] sensação coletiva de crise, sublimada pela nova ênfase na autoimagem dos habitantes, [...] [refletida pelos] Grandes Projetos, neste final de século” (Arantes, 2002, p. 17). Essa conjuntura permitiu que o mercado adentrasse áreas urbanas centrais negligenciadas e deterioradas, áreas industriais abandonadas, portos desativados, *brownfields*, entre outros. Os sinônimos “renovação”, “revitalização” e “revalorização” urbanos implicavam na reativação dessas áreas centrais. A reativação também abarca áreas bem-localizadas do ponto de vista da especulação imobiliária, quase todas ocupadas por população de baixa renda e/ou excluídos do sistema formal de produção da cidade. Essa “revitalização/renovação urbana” pressupõe a contratação de arquitetos de renome local, nacional ou até internacional, de modo que a própria arquitetura se torna uma atração em si mesma. O recurso do *rebranding* e do marketing urbano são acionados para “vender a cidade” e competir por negócios para expandir a economia urbana – fórmula do chamado “empresariamento urbano” (Harvey, 1996; Arantes, 2012). Por trás do discurso e da cena há um processo denominado de *gentrificação*, que ao fim expulsa moradores, imigrantes, excluídos e sua cultura daquele espaço urbano a ser “renovado”, apesar da resistência local. São substituídos por abastadas classes mais altas atraídas pela ‘revitalização’ do espaço (Arantes, 2012, p. 19). Entretanto, como ilustrado pelos casos de Londres e Berlim, essa euforia dura pouco, não sendo possível

sustentar os custos elevados que impõem majoritariamente ao Estado, consequência de projeções frustradas do esperado dinamismo econômico e muitas vezes resultando em vacância nas muitas unidades construídas (Arantes, 2012). Os recursos públicos terminam assim ‘transferidos’ para o setor privado, que se beneficia da construção/incorporação dos equipamentos urbanos e edificações caras, resumindo-se o processo à apropriação do lucro e distribuição social dos prejuízos, ao fechar as contas.

Após o exposto, fica ainda a pergunta sobre a questão da participação social. Como entra a participação popular nos processos decisórios e no planejamento urbano na equação da cidade-como-mercadoria movida a grandes projetos? A pista para essa apropriação é encontrada na máxima do PEC, em fomentar o crescimento econômico urbano “a qualquer preço”, então ele se atrela à *rationale* de que esse dinamismo gera empregos no setor privado, elevando a renda da população local, a arrecadação da administração municipal, que por sua vez, pode investir, em outras “parcerias” com o setor privado em um círculo virtuoso. (Arantes, 2002). Assim, “a fabricação de consensos” se dá além do “orgulho cívico”, com a valorização da identidade cultural do lugar, mas também pela “fabulação de senso comum econômico” da alardeada geração de empregos do setor privado pelo crescimento econômico urbano (Arantes, 2012, pp. 14, 18). O lucro, entretanto, é dos incorporadores, banqueiros, corretores, além da mídia, políticos, promotores culturais, planejadores urbanos e até universidades, entre outros.

Houve um primeiro momento do urbanismo em Barcelona, com o envolvimento da população, porém, isso ocorreu antes do processo para as Olimpíadas (Arantes, 2012, pp. 36-39; Montaner, 2004). Em um segundo momento, somam-se a escala e urgência da intervenção ditados pelo padrão do comitê olímpico, a competitividade por investimentos e turistas, registrando a mudança de rumo no planejamento. Deixa-se de lado a participação da população, apesar das alegações de “originalidade do modelo” e “mobilização da opinião pública”, segundo seus principais divulgadores (Arantes, 2002, p. 56). Contudo, foca-se na negociação direta com “os grandes operadores”: “[...] operações urgentes que deveriam eludir as mais lentas e conflitivas, com os pequenos operadores e com as reivindicações sociais” (Arantes, 2012, p. 39). Esse contexto se repete na esteira da gestão urbana corporativa em relação ao megaevento da Copa do Mundo 2014 no Brasil e Olimpíadas 2016 no Rio de Janeiro, explorados posteriormente neste trabalho.

A população mais desfavorecida e para a qual o planejamento urbano deveria priorizar os disputados recursos públicos *perde*, porém perde convencida – também em função de alguns ganhos colaterais, como a promoção de grupos étnicos, da música, de expressões culturais, todos elevados a produtos de consumo de massa. A externalidade negativa recai sobre a população mais pobre nessa transferência de riqueza e favorecimento do Estado para o setor privado, apesar do alegado Estado mínimo neoliberal. Além disso, é uma ilusão a possibilidade de elevar cidades ao status de cidades-globais ou de outros *hubs* na rede de cidades, uma vez que não é possível fazê-lo por “pacotes de vantagens competitivas planejadas por agências de consultoria”, pois uma cidade global é constituída historicamente (Arantes, 2002, p. 29). A Barcelona dos Jogos Olímpicos de 1992 talvez não tenha se tornado um *hub* global, porém ficou conhecida como a capital mundial do planejamento estratégico (PEC). O reconhecimento se deu por conta do tamanho do empreendimento, da divulgação dos seus proponentes, do *marketing* e intenções declaradas pelos governantes locais (de esquerda) em aproveitar o evento para “recuperar o conjunto da cidade” (Arantes, 2002, p. 52). Entretanto, abordando o contexto do PEC importado, na América Latina a partir, principalmente, do exemplo de Barcelona, Maricato ressalta que:

Apesar da roupagem democrática e participativa, as propostas dos ‘planos estratégicos’ combinaram-se perfeitamente ao ideário neoliberal que orientou o ‘ajuste’ das políticas econômicas nacionais, por meio do Consenso de Washington. Uma receita para os países e **outra para as cidades** [...] (Maricato, 2015, p. 89, grifo próprio).

A adoção da PEC-Barcelona pelos administradores e gestores brasileiros, inclusive os progressistas ou de esquerda, correlaciona-se ao fato de a participação democrática ser valorizada por essa formulação da PEC. A valorização da participação democrática direta nas decisões do planejamento municipal passa por um consenso “fabricado” (Maricato, 2015, p. 90). A participação democrática, no campo do PEC, pressupõe a perda de parte da soberania municipal e do poder dos participantes envolvidos na construção coletiva dos destinos da cidade. Em lugar do interesse da maioria, o consenso a ser obtido pelo planejamento municipal, sob controle do governo local, gira em torno de garantir a melhor condição de competitividade para a cidade, com a utilização de técnicas de governança ou poder na esfera local. A “cidade corporativa” deve minimizar os “conflitos internos” para triunfar competitivamente. Para isso, “cobra o esforço do consenso de todos em torno dessa visão

abrangente de futuro”, especialmente em “sociedades periféricas” que tendem a “[...] não [reconhecer], tradicionalmente, a existência dos conflitos sociais” (Maricato, 2015, p. 89, p. 93). Isso significa que os sujeitos sociais e coletivos precisam vincular sua aceitação e propostas aos interesses dos investidores (Vainer, 2002; Maricato, 2015, p. 90). Esses últimos, potencialmente assegurariam a execução de grandes projetos urbanos e a (re)qualificação dos espaços da cidade competitiva, ou seja, assegurariam a *gentrificação*, por meio de recursos públicos e parcerias público-privadas (Arantes, 2002, 2012), a exemplo dos planos diretores na ilha de Itaparica, vinculado ao projeto da ponte.

Os limites da participação na prática aparecem até mesmo nos países centrais, a exemplo dos participantes divulgados no PEC de Barcelona. Houve um pequeno envolvimento de sujeitos sociais e coletivos fora dos setores públicos oficiais, dos empreendedores ou financeiras do setor privado (Albano, 1999). A participação popular, até mesmo nos países centrais do capitalismo, conforme alardeado no discurso de organismos internacionais neoliberais, deixa entrever o contexto restritivo sobre o qual se pauta esse compartilhamento decisório com a sociedade civil. Nesses países, a maioria dos movimentos sociais, ONGs e entidades neoliberais entendem que à população cabe decidir sobre questões locais e não aquelas de base estrutural (Maricato, 2014, pp. 95-96). Por conta disso e de muitas outras evidências a serem apresentadas, adota-se o pressuposto de que as agências internacionais (BM, BIRD, BID, OCDE, ONU, Habitat, USAID, entre outras) e a hegemonia neoliberal em geral se valem de um conceito muito limitado de participação social e seu papel na tomada de decisão. O objetivo desse tipo de participação é “forçar o consenso” frente à limitação de recursos disponíveis para atender à grande maioria da população que (sobre)vive precariamente, em especial na América Latina e no Brasil. Esse cenário é evidenciado pela condicionante imposta pelos organismos internacionais quanto à adoção dos dez “mandamentos” da política neoliberal do Consenso de Washington para a América Latina, em troca dos empréstimos financeiros. Porém, no discurso, a participação é divulgada como compartilhamento de poder Estado-sociedade civil, alegando-se uma gestão urbana democrática. De fato, o financiamento de projetos infraestruturais condicionados à reforma institucional dos municípios, “tratava-se de ‘fazer a cabeça’ dos quadros locais” (Maricato, 2015, p. 76), que por sua vez, tornavam-se multiplicadores dos princípios neoliberais no nível local. Por isso, é perfeitamente compreensível o papel do Banco Mundial na elaboração de

planos diretores municipais participativos, a partir do financiamento de obras de infraestrutura e da reforma institucional.

Agora é possível entender porque esta pesquisa considera que a participação atrelada ao neoliberalismo é uma forma de obtenção de *consenso* sem dar verdadeiro poder decisório à população, atingindo o nível de uma indução. Os gestores e técnicos dessa linha querem que a participação seja apropriada pelos cidadãos, mas dentro de limites estreitos sobre o que decidir e como decidir, lançando mão de técnicas de poder em esse processo de convencimento, como alude a governamentalidade de Foucault.

Por sua vez, a população passa a se identificar com as decisões do Estado e assim legitima as decisões tomadas, mesmo que inadvertidamente indo contra seus próprios interesses. Para compreender como esse processo se dá na prática, entre as instituições e os municípios, são adotados os conceitos do filósofo Michel Foucault (1927-1984) nos capítulos subsequentes. Antes cabe pontuar brevemente como os eventos das crises dos anos 1970-80 afetaram o Brasil e como as ideias neoliberais vieram a ser adotadas aqui.

2.2 A entrada do neoliberalismo no Brasil e a redemocratização

As primeiras crises energéticas ficaram conhecidas como os choques do petróleo. Eles ocorreram quando a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) quadruplicou o preço dessa *commodity* em 1973, em protesto contra o apoio estadunidense a Israel durante a Guerra do Yom Kippur, seguido de novo aumento superior a 260% em 1979 como consequência da Revolução Islâmica. Na sequência, a Guerra Irã-Iraque (1980-1988) também afetou a produção desses países, ambos membros da OPEP. Tudo isso contribuiu, de forma persistente, para a forte inflação no Brasil, puxada pelo preço dos combustíveis. Outro vetor da crise vivida no Brasil foi a mudança nos juros americanos. Ela impactou os empréstimos concedidos na era da industrialização brasileira, pois estes estavam baseados em elevado prazo de carência e taxas baixas flutuantes. Assim, com a elevação unilateral dos juros pelos Estados Unidos em 1979, a dívida externa de países do terceiro mundo decola, tornando seu pagamento irreal e comprometendo sobremaneira a capacidade de investimentos do Estado (Faria; Chaia, 2020). Com o acúmulo de inadimplências, o sistema financeiro internacional voltado aos países latino-americanos paralisou suas atividades, culminando com a moratória

declarada pelo México em 1982. O Brasil era o mais endividado do grupo, tendo recorrido aos bancos comerciais americanos para obrigações de pagamentos e amortizações da dívida. De 1983-1985, recebeu recursos por acordo dito extra (*Extended Fund Facility*), mas não logrou cumprir os requerimentos de ajustes dada a conjuntura política. Depois de um longo período de negociações e missões do FMI ao Brasil, houve uma renegociação com o Clube de Paris, porém sem aval do FMI. Ainda assim, o Governo Sarney (1985-1990) declara moratória em 1987. A partir de uma carta de intenções assinada com o FMI em junho de 1988, o Brasil conseguiu acessar um terço do aporte, mas as condições políticas premidas pela nova Constituição desfavoreceram o clima de continuidade com os parceiros externos. Assim, apenas no início da década de 1990, houve a retomada do relacionamento do Brasil com a comunidade financeira internacional, quando o então governo Collor assina o acordo de financiamento com o FMI em 1992 e concede às diretrizes do Consenso de Washington (Saule Júnior; Uzzo, 2009b).

Porém, fica evidente que há um lapso temporal entre a experiência neoliberal no Chile (1973), os governos Thatcher-Reagan (1979-80) e a adesão do Brasil ao Consenso de Washington (1992). A entrada hegemônica do neoliberalismo no país foi adiada pela intensa atividade dos movimentos políticos de base na década de 1980, ilustrado principalmente pelo aparecimento do Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT), com cinco greves gerais entre 1983 e 1989 (Ristoff, 2008, p. 5). É relevante destacar a análise do neoliberalismo realizada por Foucault, antes do fenômeno da globalização, quando esse dogma estava restrito a alguns países. Esses fenômenos se inserem em um projeto político mais amplo, caracterizado, em linhas gerais, a seguir.

2.2.1 O projeto democrático-participativo: exemplos pré-Constituição de 1988

Como já foi dito, a história do projeto democrático-participativo no Brasil se confunde com a urbanização e a luta pela democracia a partir da década de 1960. O movimento por reformas se iniciou a partir das chamadas Reformas de Base do governo João Goulart (1961-64). A reforma urbana em si foi objeto de discussão e primeiramente proposta no Seminário

de Habitação e Reforma Urbana²⁵ do Congresso de Arquitetos de 1963, realizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB). Tratava-se a questão como responsabilidade do Estado nacional, cujo problema centrava-se no acesso à terra urbana, implicando no planejamento físico das cidades e produção de habitações para famílias enquanto direito fundamental (Ribeiro; Pontual, 2009). Com o golpe militar de 1964, houve a interrupção do processo democrático e as intervenções urbanas tiveram seus rumos decididos sem a participação da sociedade civil, salvo exceções com experimentação em cidades não-capitais onde existiam eleições diretas para prefeito (Maricato, 2015; Tranjan, 2015). Nas capitais e cidades de segurança nacional, a participação efetiva não era possível nesse período. Por exemplo, no Plano Urbanístico do Rio de Janeiro (PUB-Rio) de 1977, foi solicitado que a população indicasse os problemas de cada região da cidade. Porém essa participação pode ser considerada como mera “consulta”, pois inexistiu um efetivo compartilhamento de poder decisório (Villaça, 2004, p. 219). Por outro lado, em cidades menores, novas práticas democrático-participativas surgiram.

Nesse período, o bipartidarismo imposto pelo regime militar levou o partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) a atuar na esfera municipal, porque as instâncias participativas no nível local ainda podiam ser aventadas, uma vez que as únicas eleições diretas possíveis eram as municipais. O MDB abrigava então representantes de variados matizes políticos, dentro de um amplo espectro oposicionista. Dentre eles, o grupo denominado “autênticos” buscou introduzir a política participativa nas cidades, de modo que várias experiências foram tentadas. Na ausência de um sistema democrático representativo, a democracia participativa direta passava a se constituir em uma estratégia política que atendia a diversos fins, a depender do contexto local, tornando-se mais uma camada de representação (Tranjan, 2015, p. 11).

A cidade de Lages (SC) conseguiu introduzir a participação direta na gestão de Dirceu José Carneiro (1977-1982), tido como um “autêntico” do MDB, ao adotar diversas inovações participativas. Lages se situa em uma região rural de pequeno e lento desenvolvimento

²⁵ O Seminário de Habitação e Reforma Urbana: O Homem, sua Casa, sua Cidade foi realizado pelo IAB e Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) em duas etapas, uma no Rio de Janeiro e outra em São Paulo. As diretrizes da política habitacional e da Reforma Urbana fizeram parte da proposta para criação de um Órgão Central Federal que seria encarregado de elaborar um Plano Nacional Territorial e um Plano Nacional de Habitação, dado que o acesso à terra urbana era fundamental no processo (Ribeiro; Pontual, 2009; Azevedo; Freitas, 2014).

industrial. Até então governada por “coronéis”, com base no sistema de relações de patronato, a iniciativa de participação direta na administração pública foi focada na comunidade rural negligenciada de “caboclos”, que cuidava das fazendas dos grandes proprietários de terra no planalto catarinense. Os caboclos no planalto catarinense são aqueles cidadãos com ascendência de origens diversas, não apenas da miscigenação do branco com o nativo-brasileiro, no caso os Botocudos e os Kaingángs, porém incluía africanos, além de italianos e alemães por conta da migração. Dirceu Carneiro tinha experiência com o Movimento de Educação de Base (MEB) da Igreja Católica que havia adotado em 1963 a pedagogia de “conscientização” e empoderamento do educador Paulo Freire. O prefeito e seu grupo do MEB criaram diversas instâncias participativas, como mutirões, centros cooperativos, mostras do campo, grupos de jovens, horta comunitária e conselhos populares. A prefeitura adotou uma política de portas abertas, visando a inclusão de todos, especialmente do grupo social constituído pelos trabalhadores rurais (Tranjan, 2015, p. 94).

Admitindo a classificação da sociedade lageana como um tipo de “sociedade de acesso-limitado”²⁶, Tranjan avalia a experiência participativa de Lages como parcialmente bem-sucedida. O autor atribui esse resultado a: (I) o foco praticamente exclusivo da administração municipal na participação direta do grupo mais marginalizado da região; (II) a ausência de intervenções municipais que beneficiassem as áreas centrais, onde residiam as classes média-alta e média da cidade; (III) a falta de contato com os sindicatos urbanos organizados; (IV) o conflito criado entre a preferência do executivo por decisões por participação popular direta, o que fez vereadores se ressentirem no seu papel de representação oficial; (V) o isolamento da equipe executiva da política oficial do partido; (VI) a oposição do governo estadual e seu apoio às elites tradicionais; (VII) as manobras postas em ação pelos opositores que terminaram por minar o cacife político do prefeito, que não conseguiu eleger o sucessor, havendo prevalecido assim as “velhas táticas” políticas. Mesmo com sucesso limitado, a iniciativa tornou-se bastante conhecida à época, suscitando o “turismo ideológico” na região (Tranjan, 2015, pp. 91-114).

²⁶ Apesar de não concordar integralmente, Tranjan (2015, p. 36) incorpora na sua análise mais ampla, a classificação de sociedades, citando North, Wallis e Weingast (2009, tradução própria): sendo a tradicional do tipo “*limited access order*” e a democrática do tipo, “*open access order*”. Os proponentes adotam essa categorização para “[...] explicar como sociedades controladas por elites pequenas e poderosas tornam-se abertas à participação econômica e política de todos os cidadãos”.

Além de Lages, Feira de Santana (BA) também viveu uma experiência participativa implementada por outro emedebista do grupo dos “autênticos”. Em 1976, Colbert Martins foi eleito prefeito com o envolvimento de mais de cento e cinquenta comitês de bairros organizados pelos militantes desse grupo em sua campanha. Sua promessa eleitoral era que os comitês participariam do processo decisório definindo as prioridades orçamentárias da cidade (Tranjan, 2015, p. 70). Similarmente, políticos em outras municipalidades adotaram em graus diferentes iniciativas participativas, com resultados variados.

Por sua vez, o exemplo participativo de Diadema (SP) na gestão de Gilson Luiz Correia de Menezes (1983-88) difere bastante da participação em Lages (SC), por Diadema ser uma área urbana consolidada de base altamente industrial e operária. Além disso, essa gestão foi a primeira vitória do PT no município e estava inserida no quadro de intensa mobilização do novo sindicalismo, como abordado adiante. Gilson Menezes, um dos fundadores do PT e líder sindical eleito, implantou iniciativas como o Orçamento Participativo (OP), que se assemelhava à posterior formatação empregada em Porto Alegre (1989). Também criou conselhos populares de bairro, no entanto, estes atuaram mais como conselhos consultivos e de compartilhamento de informações ao invés de haver efetivo compartilhamento de poder. Isso ocorreu na tentativa de evitar maior oposição entre facções internas do partido, dentre outras razões (Tranjan, 2015). Certos conflitos políticos em razão de perspectivas e metas diferentes ocorreram entre os grupos que se agregaram ao partido. Esses impasses terminaram por obstaculizar iniciativas amplas e mais inclusivas do poder local, somadas às dificuldades inerentes à própria mobilização da população. Aliás, essa situação de conflito entre a “eficiência da administração” e o “ideal participativo” ocorreu em outras administrações municipais petistas (Tranjan, 2015). Desse modo, essa experiência participativa em Diadema foi classificada como um sucesso parcial, dotada de falhas, contudo, emblemática do tipo mais conciliador e moderado de participação que prevaleceu a partir da década de 1990 (Tranjan, 2015, p. 174; Almeida; Tatagiba, 2012).

2.2.2 A Reforma Urbana enquanto bandeira na redemocratização

É nesse contexto de experiências participativas municipais que a bandeira da Reforma Urbana foi retomada a partir da dita “distensão lenta, gradual e segura” da ditadura militar.

Ela foi incorporada às manifestações sociais que demandavam o direito à cidade²⁷. Os integrantes desses movimentos sociais eram majoritariamente urbanos, vivendo em condições de precariedade no acesso à moradia digna e aos próprios serviços urbanos. Essa população passou a realizar manifestações, a reivindicar direitos e a cobrar a reversão das desigualdades sociais, politizando a necessidade de Reforma Urbana (Sandoval, 1994). Nesse sentido, as greves gerais promovidas pelos sindicatos da indústria brasileira de base fordista pesaram para desequilibrar o jogo de forças em seu favor (Caldas, 2018; Tranjan, 2015). Esses movimentos lograram formar uma espécie de agenda mínima de reforma pela redemocratização da sociedade e igualdade de direitos cujos resultados alcançaram relevantes marcos democratizantes. Nesse período foi constituída uma verdadeira *rede de equivalências* e articulação entre os distintos grupos e movimentos sociais de base.

A criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), no início de 1985, conseguiu unificar e articular a participação de diversos setores, como entidades profissionais e sindicais, lideranças de movimentos sociais, organizações não-governamentais, partidos políticos, universidades, dentre outros. O resultado foi a ampla participação popular em favor da justiça social e igualdade materializadas na cidade, lugar de segregação socioespacial e desigualdades historicamente vivenciadas. A principal bandeira do MNRU que importa destacar é a participação democrática na gestão das cidades, contrapondo-se às práticas das décadas anteriores quando os planos tecnocráticos, autoritários e centralizadores excluía os saberes e conhecimentos populares constituídos nos espaços de vivência (Saule Júnior; Uzzo, 2009, p. 261). Assim, na década de 1980 as lutas democráticas desses movimentos alinhados às forças eleitas de oposição conduziram ao processo participativo da Assembleia Constituinte de 1986 a 1988. O MNRU conseguiu inserir por Emenda Popular o Capítulo de Política Urbana na Constituição (Artigos 182 e 183), introduzindo a função social da propriedade, o que pressupõe a adoção da gestão urbana democrática.

Outro aspecto relevante é que o desejo por democracia havia se potencializado na sociedade, por conta do longo período do estado autoritário e centralizador. O quadro prolongado de arrocho econômico e restrições políticas conduziram à efervescência da vida social e política brasileira, marcado pela associação em uma grande frente de movimentos

²⁷ O documento “Ação Pastoral e o Solo Urbano” lançado pela ala progressista da Igreja Católica defendia a função social da propriedade urbana e tornou-se um marco nesse período de luta, sendo relevante sua ação por meio das Comunidades Eclesiais de Base – CEBs (Caldas, 2018; Tranjan, 2015; Saule Júnior; Uzzo, 2009a).

sociais de origens distintas (Tranjan, 2015). O nascente “novo sindicalismo” protagonizou uma série de greves gerais a partir de 1978, adentrando a década de 1980. Outros setores da população brasileira aderiram a esses movimentos contestatórios, como os grupos oriundos das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)²⁸, apoiados por parte dos clérigos adeptos da Teologia da Libertação da Igreja Católica, pelos integrantes da esquerda na clandestinidade, por outros trabalhadores urbanos, servidores públicos, associações comunitárias, pelo movimento estudantil, de acadêmicos, entidades de classe, parcelas da classe-média, dentre outros (Caldas, 2018). Essas manifestações confluíram em direção a uma agenda política nacional ampla, reivindicando direitos sociais, políticos e econômicos. Isso acabou por desencadear um movimento de base (*bottom-up*) que congregou forças democráticas em uma espécie de rede em torno de um projeto organicamente consensuado pela democracia, reformas e cidadania (Souza, 2005). Um resultado fundamental foi que a descentralização do poder decisório, a autonomia e a municipalização *foram associadas ao conceito de democracia* (Caldas, 2018, p. 151). A própria Assembleia Constituinte ocorreu enquanto um processo de construção participativa e coletiva. De uma forma ou outra, a Constituição conciliou interesses de novos e tradicionais participantes, traduzindo-se em um modelo federativo, no qual os entes federados eram hierarquicamente iguais (União, Estados e municípios), porém histórica e heterogeneamente distintos. Isso levou Souza (2005, p. 111) a dizer que havia sido instituído um “federalismo simétrico em uma federação assimétrica”. A Constituição de 1988 descentralizou e propiciou autonomia municipal; ampliou a transferência de recursos financeiros aos entes federados, embora as condições pré-existentes dos municípios os tenham mantidos dependentes dos recursos federais e de outras políticas públicas (Caldas, 2018; Maricato, 2015; Souza, 2005). Essa limitação repercutiu negativamente no desenvolvimento dos planos diretores participativos nos municípios brasileiros.

²⁸ As CEBs, organizadas em grupos pela ala progressista da Igreja Católica nos municípios e áreas rurais brasileiras, desde 1968, semearam ideais democráticos e participativos, construindo de baixo-para-cima uma sensibilização e permitindo a conscientização das camadas mais desprovidas da população brasileira. Antes das CEBs, o Movimento de Educação de Base (MEB) abriu esse processo por meio do programa de alfabetização seguindo a metodologia de Paulo Freire. Além disso, a Igreja abrigou as Pastorais Sociais, agregadas em torno de problemáticas específicas de interesse da população pobre, principalmente no interior do país. A década de 1960 foi profícua na criação de iniciativas eclesiais, sendo chamada por alguns de ‘onda comunitária’. Foram registradas mais de cem mil CEBs no país até o início dos anos de 1990 (Antoniazzi, 2002; Valle; Pitta, 1994).

A descentralização e a municipalização desenhadas no Capítulo da Política Urbana foi resultante de embates políticos e revelou um intrincado caminho para que o princípio da função social da propriedade pudesse ser instituído. Entre os pontos controversos: (I) a possibilidade da dilatação no tempo de penalidades “sucessivas” em caso de descumprimento da função social da propriedade; (II) as definições discricionárias, como as de solo “subutilizado” e “não-utilizado”, deixadas à cargo do poder local; (III) áreas urbanas que eram objeto da aplicação da função social pré-definida no plano diretor, que deveriam ser previamente aprovadas pela Câmara Municipal; e antes desses todos, (IV) o próprio plano diretor participativo deveria ser regulamentado em lei, o que só ocorreu anos depois com o Estatuto da Cidade (Caldas, 2018; Maricato, 2015). Na prática, o Capítulo da Política Urbana estava transferindo para a esfera municipal os conflitos no âmbito das microrrelações de poder, “[...] aumentando a possibilidade de resistências e disputas conservadoras nas instâncias locais” (Caldas, 2018, p. 41; Fernandes, 2013). Nessa mesma linha de raciocínio, em que pese os significativos avanços relativos aos direitos no âmbito urbano, a própria linguagem adotada pela Constituição de 1988 nem sempre coincidiu com o que foi proposto pela Emenda Popular (Bassul, 2002). Isso demonstrou a vitalidade da resistência de grupos conservadores na manutenção de leis da propriedade e ganhos especulativos imobiliários urbanos. Os setores econômicos e produtores formais do espaço urbano estabeleceram-se enquanto forças contrárias, mobilizadas para impedir as propostas de justiça urbana almejadas pela Emenda Popular (Caldas, 2018).

Durante o período próximo à abertura do regime e à Constituinte, os ventos globais da racionalidade neoliberal hegemônica se amalgamaram à racionalidade conservadora e autoritária característica da elite brasileira. Isso se deu também como uma reação à conjuntura democrático-popular. O surgimento de um partido político de massas com potencial de vitória eleitoral dentro do jogo democrático (PT) desencadeou uma reação aglutinadora em torno do projeto neoliberal pelas frações do capital (Ristoff, 2008, p. 6). A consequência foi a aceitação do discurso neoliberal propagandeado pelos organismos internacionais e Consenso de Washington, ambos pautados por temas globalizantes e das *boas práticas da governança*. Isso culminou em 1992 no governo Collor, quando a ideologia neoliberal se impôs no país, na esteira dos eventos internacionais que conduziram à globalização neoliberal nos países centrais e mesmo dentro da conjuntura histórica de

mobilizações democráticas. Essa conjuntura propiciou uma perversa confluência entre o projeto globalizante neoliberal e a conjuntura histórica brasileira de luta pela democracia e direitos.

2.3 A perversa confluência

Os discursos e práticas neoliberais necessitam de uma forma de legitimação para concretizar suas metas de redução do Estado e dismantelo de políticas sociais, entre outras. Assim, os agentes neoliberais apropriaram-se gradativamente da bandeira da participação social enquanto instrumento para validar as decisões políticas neoliberais, sendo que os limites e a tônica da participação eram conduzidas por atores do *establishment* político-econômico. O modo pelo qual os agentes políticos e do mercado realizam isso será tema dos capítulos posteriores deste trabalho. Como visto, os movimentos de base reunidos ao fim da ditadura e durante o governo Sarney clamavam por participação popular nos processos decisórios, visando a democracia, reformas e cidadania. Na intersecção dos dois projetos políticos conflitantes encontrava-se o envolvimento da população em processos decisórios governamentais de forma ativa. A participação da sociedade passa a ser advogada por ambos os lados, ainda que motivados por objetivos contrários. Essa coincidência temporal e espacial no Brasil, como em outros países da América Latina, aparentemente tornou a participação social uma panaceia para todas as mazelas crônicas brasileiras, advindas da desigualdade socioeconômica (Dagnino, 2004a). O incentivo à participação popular vindo de lados antagônicos é o que se chamou de “estranha convergência” ou “confluência perversa” e acabou por influenciar profundamente o caráter e os limites da participação social na gestão urbana brasileira pós-ditadura (Harvey, 1996; Dagnino, 2007).

Além disso, é possível notar uma defasagem temporal significativa entre a política urbana instituída na Carta Magna de 1988 e a sua regulamentação pela Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, o que totaliza treze anos de embates entre dois projetos contrários. Um deles oriundo das forças democráticas sociais, de baixo-para-cima, o outro de reforma da gestão pública ou do Estado, orientados por uma lógica imposta pelo mercado, de cima-para-baixo. Assim, faz-se mister abordar, brevemente, o que aconteceu nesse período, para então

ser possível compreender a evolução do debate em torno da participação social na gestão urbana e como essa estranha convergência afetou o debate no nível nacional.

Em relação às variáveis e fatores mais relevantes que predisõem os municípios e cidadãos à participação, a Constituição Federal de 1988 é apontada como marco da inserção da participação nas políticas sociais e políticas municipais, ao possibilitar maior autonomia municipal pela descentralização e mecanismos de transferência de recursos instituídas (Dagnino, 2002; Oliveira Filho, 2009). A instituição participativa consubstanciada na nova Carta Magna abriu a perspectiva de fomentar a interação entre o Estado e sujeitos sociais, individualmente ou coletivamente organizados²⁹, configurando-se como uma ampliação democrática para além da democracia representativa (Dagnino, 2002; Santos; Avritzer, 2009). Não se pode perder de vista os outros fatores já citados que levaram à participação, como a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), o agravamento da situação de inchamento das cidades, a concomitante defasagem de infraestrutura e serviços públicos urbanos e a luta pelo fim do regime militar (Tranjan, 2015, p. 2).

O processo do orçamento participativo (OP) de Porto Alegre, aplicado pela primeira vez em 1989, merece atenção (Bezerra; Junqueira, 2022). Ele se baseou na iniciativa precursora de Lages e no modelo adotado em Diadema. Implementado após a promulgação da Constituição de 1988, a confluência positiva ocorreu por conta de uma conjugação de fatores. Um governo local democrático e eleito por uma frente de esquerda (PT, PSB, PCdoB e PCB), a criação efetiva das condições institucionais e administrativas para implementar a participação popular e a continuidade da vontade política de sucessivas administrações, permitiram vencer as dificuldades oriundas da falta de experiência, recursos e outros obstáculos políticos encontrados no percurso. O OP de Porto Alegre é historicamente considerado o mais bem-sucedido caso de orçamento participativo em razão: (I) da inclusão de setores marginalizados, mesmo que nem todos os grupos participassem; (II) da ampliação da democracia; (III) da efetivação de maior justiça orçamentária; (IV) do processo político pedagógico em si e seus aprendizados; (V) da mudança de cultura clientelista para efetiva participação; e (VI) dos resultados concretos alcançados na melhoria das condições de vida

²⁹ Optou-se por adotar o termo sujeito social, em lugar de ator social, pela importância da questão da subjetivação no conceito de governamentalidade de Foucault. Pode representar um indivíduo, lideranças populares, profissionais, acadêmicos, parlamentares, gestores públicos, representantes de associações e de entidades públicas ou privadas.

das comunidades (Tranjan, 2015, p. 17; Bezerra; Junqueira, 2022; Wampler, 2014; Marquetti, 2008; Touchton; Wampler, 2014; Oliveira Filho, 2009). As investigações de experiências participativas indicam o OP como uma referência bem-sucedida (Avritzer, 2010; Coelho, 2006; Sintomer; Herzberg; Rocke, 2008), ao ser analisado em suas dimensões de representatividade, grau de inclusão, deliberação, vida associativa, efetividade e a fatores que impedem/facilitam a participação *vis-à-vis* os contextos históricos, culturais, políticos e socioeconômicos (Avritzer, 2010; Barth, 2006; Cornwall, 2008; Coelho, 2006; Dagnino, 2010; Souza, 2001). Entretanto, aos poucos, parece ter havido um retorno à cultura clientelista de “caciques” (presidentes de associações), que aparentemente deveria ter sido suplantada pelos êxitos participativos obtidos^{30, 31, 32, 33}.

De 1988 até 2001, algumas cidades elaboraram seus planos diretores participativos buscando atender à Constituição, ampliando a participação direta dos cidadãos no processo decisório da cidade. Por exemplo, de 1993 a 1996, Florianópolis (SC) logrou desenvolver um

³⁰ Em entrevista datada de 12/03/2022 com o ex-prefeito de Porto Alegre, Olívio Dutra (PT, 1989- 1993), o jornal online Brasil de Fato, concorda com a avaliação do Atlas Mundial do Orçamento Participativo de 2020-21, que considera o OP da cidade, na prática, extinto. “Aos 250 anos Porto Alegre volta atrás e dispensa a participação popular: Criador do Orçamento Participativo, Olívio Dutra entende que existe uma tentativa de derrubar esta vitória popular”. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2022/03/12/aos-250-anos-porto-alegre-volta-atras-e-dispensa-a-participacao-popular>. Acesso em: 10 abr. 2022.

³¹ Entrevista do ex-prefeito de Porto Alegre, Raul Pont (PT; 1997-2001) concedida ao jornal online Brasil de Fato em 29/03/2022 sobre a extinção na prática da OP de Porto Alegre. “Um apoiador do OP nas comunidades, Pont atribui o ‘início do abandono da prática de OPs [a]os governos do José Fogaça (MDB; 2005-2010) e José Fortunati (PSB; 2010-2017), apesar da resistência das comunidades em favor de sua continuidade’. Critica que “[a] estratégia de participação popular foi sendo escamoteada, em especial pela omissão de valores’, com redução gradual dos recursos para OP e burocratização do Regimento Interno, para ‘dificultar a renovação e cooptar lideranças populares via cargos ou intermediação de uma política de clientela. Esses procedimentos foram liquidando o OP como gestão pública, desacreditando e diminuindo a participação. Não havia mais prestação de contas, as obras atrasavam ou não eram feitas e o descrédito cresceu. [...] O governo Marchezan foi a pá de cal no OP”. Conclui que “o Atlas Mundial do OP tem razão ao afirmar que a experiência do OP em Porto Alegre foi extinta. Não existe. [...] Hoje, [manter as estruturas burocráticas sem efetividade] é mero simulacro de democracia participativa. Pior, com o mau exemplo federal, os municípios e estados estão instituindo a figura das emendas parlamentares, que transformam qualquer orçamento numa colcha de retalhos sem planejamento, sem democracia, para puro clientelismo. Um verdadeiro desastre administrativo”. “Orçamento participativo saiu das mãos da comunidade, diz ex-prefeito de Porto Alegre Raul Pont: A prática do OP começou a ser abandonada por José Fogaça e prosseguiu com o governo Fortunati”. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/03/29/orcamento-participativo-saiu-das-maos-da-comunidade-diz-ex-prefeito-de-porto-alegre-raul-pont>. Acesso em: 10 mar. 2022.

³² Jornal Matinal (online) de 16/12/2021 traz a manchete “Porto Alegre deixa de ser referência de Orçamento Participativo”. A notícia informa que após violar os três critérios do OP, a cidade foi retirada do Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos de 2021, e que o último registro por demandas ocorreu em 2016, anterior à limitação presencial pela pandemia do COVID-19, iniciada em 2020. Disponível em <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/newsletter/porto-alegre-deixa-de-ser-referencia-de-orcamento-participativo/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

³³ “Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 20-21” lançado em dezembro de 2021. Disponível para download em português em: <https://www.oficina.org.pt/atlas.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

plano diretor participativo, a partir da conjunção da vontade política de governantes locais e, principalmente, pela pressão dos movimentos sociais que objetivavam influir nos destinos da cidade (Burnett, 2009a). A experiência democrática mostrou-se positiva para a cidade, à luz das categorias de análise definidas (Luchmann, 2003): “vontade política governamental”; “desenho institucional utilizado”; e “histórico de participação e grau de organização da sociedade civil”. No entanto, a principal conclusão é que as duas primeiras categorias foram parcialmente contempladas, assim como também a garantia da participação nas decisões (Wolff, 2015). O movimento social, organizado por setores da população, associações de bairro e universidades, impulsionou a vontade política da gestão local e garantiu mudanças institucionais que fortaleceram o processo participativo democrático (Wolff, 2015, p. 268).

2.3.1 O neoliberalismo no Brasil e a disputa pela gestão urbana

Apesar dos avanços nas experiências participativas, em especial nos planos diretores participativos, entre 1990 e 2003 (início do governo Lula) o país seguiu a receita neoliberal, aprofundando os processos de reestruturação institucional em uma economia em desenvolvimento carregada de contradições e heterogeneidades estruturais (Bruno; Caffé, 2017). Nesse processo de neoliberalização, em contraste com as políticas de cunho democratizantes instituídas pela Constituição Cidadã, o Estado brasileiro realizou mudanças estruturais de porte, como: “a) privatização e desnacionalização de grandes empresas estatais; b) reconfiguração da forma de inserção internacional; c) reforma monetária [...] e medidas de sustentação da acumulação bancária e financeira; d) reformas de ordem política; e) reforma no sistema de seguridade social; f) reforma do sistema tributário; g) reforma administrativa” (Bruno; Caffé, 2017, p. 1036). Para citar dois exemplos marcantes, tem-se a privatização da Vale do Rio Doce e a abertura de capital da Petrobrás na Bolsa de Nova York. Boa parte dessas políticas públicas neoliberais foram implementadas de 1995 a 2002, na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Similarmente às disputas na Constituinte, durante os treze anos transcorridos entre o período da promulgação da Constituição Federal de 1988 até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, ocorreu um intenso processo de embates políticos. Por exemplo, no início dos anos de 1990, o Planejamento Estratégico de Cidades (PEC), correlato urbanístico da

doutrina neoliberal, teve seus princípios aplicados aos planos diretores nas duas maiores cidades brasileiras, sendo uma administrada por um partido de esquerda (PT) e a segunda por um partido conservador (PFL) (Ribeiro Filho, 2005, 2006; Rolnik; Saule Júnior, 2001). Essa circunstância ilustra o período conflituoso entre o almejado "ideário da reforma urbana", de cunho democrático-popular, e os objetivos do *empresariamento urbano*, de matriz neoliberal e orquestrado pelas forças políticas e econômicas com interesses imobiliários no uso e ocupação do solo urbano (Compans, 2005, p. 199). No plano socioeconômico, se vivia a conjuntura desfavorável das décadas perdidas de 1980 e 1990 (Maricato, 2001, p. 22), associada à precariedade acumulada das condições de vida urbana da maioria. De forma conjunta, essa condição elevou, sintomaticamente, o grau de insatisfação popular, ampliando tensões e aprofundando a clivagem das crises, notadamente a urbana. Nessa conjuntura e sob o prisma do projeto democrático, a descentralização e a municipalização em tomadas de decisão pública correspondiam aos anseios e reivindicações dos movimentos sociais de base. Essas aspirações se contrapunham ao extenso período centralizador e autoritário do regime militar até 1985, como já visto antes. Entretanto, do ponto de vista conservador e neoliberal, essa estratégia de descentralização era interessante e pressupunha outros objetivos, que compunham uma verdadeira estratégia, como mencionado. A perversa coincidência, aparentemente benéfica ao projeto democrático, favoreceu o projeto neoliberal instaurado oficialmente em 1992 e aprofundado no governo FHC, ou seja, exatamente durante o período de aprovação do Estatuto da Cidade. Para esta tese cabe aprofundar na elaboração dos planos diretores de municípios baianos entre 1997 e 2004. A análise visa não apenas ilustrar a perversa confluência e o papel do Banco Mundial entre 1990 e o início dos anos 2000, mas também para não perder de vista a relação entre o contexto geral e o objeto da tese: a participação social na revisão dos planos diretores de Itaparica e Vera Cruz entre 2014 e 2016.

2.3.2 O PRODUR e o Banco Mundial

O processo de elaboração dos planos diretores do final dos anos de 1990 ao início dos anos 2000 em municípios do estado da Bahia seguiu o modelo de planejamento municipal definido pelo marco teórico-metodológico disseminado pelo Banco Mundial a partir da década de 1980. Essas diretrizes foram incorporadas ao Programa de Administração Municipal

e Desenvolvimento de Infraestrutura Urbana (PRODUR), iniciativa concebida e parcialmente financiada pelo Estado e prefeituras. O PRODUR baseou-se em projetos semelhantes financiados pelo Banco Mundial no país desde o início da década de 1980, desenvolvidos primeiramente no Paraná (1983 e 1989), Santa Catarina (1985), Rio Grande do Sul (1989), Minas Gerais (1993) e Ceará (1994), de acordo com a investigação de Ribeiro Filho (2006)³⁴. O programa era coordenado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), órgão da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC) do Governo do Estado da Bahia, de 1997 a 2004. A maior parte dos recursos financeiros para o PRODUR eram oriundos do BM. Este atuava na fiscalização, controle e avaliação de cada programa financiado, garantindo sua fidedignidade à doutrina do Planejamento Estratégico de Cidades, o que implicava aderir ao conceito de “cidades sustentáveis” fundado nos quatro aspectos já detalhados. Na prática, os projetos do Banco Mundial impunham ao Estado a elaboração de planos diretores municipais com base no PEC, em lugar do tecnocrático planejamento urbano integrado (*comprehensive planning*). A reforma institucional das prefeituras permitiria realizar os ajustes estruturais macroeconômicos neoliberais nas cidades, liberando recursos para novos empréstimos e diminuindo a necessidade de transferência de fundos federais (Ribeiro Filho, 2006, p. 22). O método para a adesão estava detalhado nos rígidos documentos-guia a serem seguidos pelos municípios participantes (Alves, 2019; Ribeiro Filho, 2005, 2006).

O PRODUR distingue-se dos demais PDMs brasileiros por estabelecer e explicitar de início a meta centrada nas reformas municipais e pelo interesse do próprio Estado da Bahia em reduzir repasse de verbas públicas aos municípios (Alves, 2019; Ribeiro Filho, 2006, p. 170). Além dos objetivos expressos de redução dos problemas decorrentes do crescimento desordenado e carência de infraestrutura, o PRODUR também se propunha a consolidar o novo modelo de gestão ou governança urbana por meio do planejamento urbano. Tencionava melhorar a condição fiscal das prefeituras com a racionalização dos recursos, aumento de receita, capacitação dos quadros técnicos municipais, privatizações e urbanização de favelas, buscando a qualidade ambiental urbana e qualidade de vida da população. Em outras palavras, não bastava desenvolver a cidade através de seus espaços e infraestrutura, era necessário promover uma profunda reforma institucional, o que implica uma mudança na

³⁴ Na realidade, desde a década de 1980, cerca de 20% dos municípios brasileiros tiveram projetos urbanos financiados pelo Banco Mundial, promovendo reformas institucionais conservadoras voltadas para construir ambientes urbanos favoráveis ao mercado (Ribeiro Filho, 2006, pp. 23-25).

cultura da administração pública municipal (Ribeiro Filho, 2006; World Bank, 1997). Foi dentro desse arcabouço político-metodológico que os planos diretores dos municípios de Vera Cruz e Itaparica foram iniciados em 2001 e concluídos em 2004, juntamente com outros municípios baianos.

Importa destacar a incumbência a que se reservou a CAR/SEPLANTEC na implantação do PRODUR junto às prefeituras do Estado. Aparentemente convidado pelo próprio Banco Mundial a ser o órgão responsável pela viabilização do PRODUR, a CAR passou inicialmente por uma reestruturação institucional. Esta visava sua adaptação ao novo papel de coordenador, fiscalizador, gerenciador, instrutor e difusor das propostas de desenvolvimento institucional do BM. O envolvimento da CAR pós-adequação aos moldes do Banco Mundial abrangia uma gama de responsabilidades desde a implementação e análise de viabilidade econômico-financeira do projeto, avaliação das condições financeiras e institucionais das prefeituras, gestão, treinamento e capacitação de técnicos, assistência técnica, operação e monitoramento do projeto. Além disso, incluía a contratação de empresas de consultoria e consultores urbanistas especializados, aquisição de equipamentos de informática, elaboração de cadastros imobiliários, elaboração de planos diretores, de legislação urbanística e de código de obras, (Ribeiro Filho, 2006, pp. 175-176; World Bank, 1997).

O papel da CAR como coordenador técnico do PRODUR estava voltado principalmente para o aumento da receita municipal dos participantes do programa. O objetivo era reduzir a necessidade de transferência estatal, porém em detrimento da real necessidade de projetos infraestruturais urbanos da maioria dos municípios baianos, que tiveram o número desses projetos limitados por município. Os municípios selecionados no PRODUR necessitavam seguir as instruções contidas no Manual Operacional e nos Termos de Referências, devidamente aprovados pelo BM. Havia um Termo para cada área: “plano diretor, reforma administrativa, cadastro técnico, plano diretor de informática etc.”. Por exemplo, o Termo de Referência específico para Planos Diretores servia de guia para elaboração do plano diretor pelas empresas contratadas, enquanto o Manual Operacional dava instruções para a licitação de contratação de consultores. A CAR também realizava um treinamento para que os técnicos das prefeituras pudessem concretizar a licitação de acordo com as normas estabelecidas. Além disso, uma relação de consultores e empresas havia sido sancionada pelo próprio BM visando otimizar o processo. Uma vez de posse do plano diretor do município em questão, a

CAR o analisava e só então o projeto seguia para aprovação pelos representantes municipais nas câmaras de vereadores (Ribeiro Filho, 2006; Fernandes, 2013, pp. 181-182). O processo era totalmente dirigido e controlado pela CAR em relação às prefeituras, embora aparente e burocraticamente fosse desenvolvido por estas. Ribeiro Filho conclui que os extensos documentos, com procedimentos e diretrizes às quais as prefeituras deveriam se submeter, na prática anulavam quase totalmente a autonomia municipal e a administração pública, assim como a decisão final das obras a serem executadas no município.

A CAR também produziu uma série de documentos de divulgação junto ao poder executivo de municípios baianos para motivar a adesão ao PRODUR, que deveria ser voluntária. Dentre eles, uma Cartilha encomendada com linguagem acessível e previamente aprovada pelo Banco Mundial, enaltecendo os benefícios do programa e destacando os elevados recursos disponibilizados para projetos urbanos, constituindo-se de fato em um produto de marketing. O PRODUR era apresentado como um programa modernizador, e de “[fortalecimento] [d]a capacidade administrativa das prefeituras”. Ao mesmo tempo, apresentava o BM como “apoiador” e ocultava as premissas neoliberais para obtenção de tais benefícios, a saber: cortes de efetivo público; reformas fiscais; aumento de tarifas públicas e de impostos; e redução dos gastos em setores sociais. Dentre outros instrumentos, foram realizados seminários e cursos de capacitação para técnicos municipais, de forma a sintonizar os participantes das prefeituras com os conteúdos do PEC (Ribeiro Filho, 2006, pp. 185-190).

Como posto, o papel do BM no PRODUR foi mais do que mero financiador, pois manteve o controle da avaliação de cada etapa ou proposição de alteração do projeto. Isso evidencia que a atuação dessa instituição internacional não ocorre por meio de simples imposição do poder financeiro, mas também pela adesão “espontânea” do governo e suas agências às condicionantes (Ribeiro Filho, 2006, pp. 171-175). O longo tempo e exclusividade de interação entre a CAR e o BM, durante o PRODUR, permitiu a assimilação da cultura da agenda urbana neoliberal nos órgãos estatais. Estes passaram a atuar consoante às diretrizes do Banco e até em nome do próprio, perante os municípios participantes, de forma que a instituição financeira operava por trás da cena de aparente domínio independente da CAR (Ribeiro Filho, 2006, pp. 179-181).

Para ampliar o alcance na base municipal, o BM seguia uma metodologia com foco na capilaridade dessa nova cultura institucional. As consultorias contratadas por meio de licitação

municipal necessitavam incorporar os técnicos municipais na elaboração do plano diretor e adotar como modelo as formulações conceituais do PEC divulgado a partir do exemplo de Barcelona (Arantes, 2012; Ribeiro Filho, 2006). Desse modo, os técnicos das prefeituras tomavam conhecimento dos princípios que o BM almejava implantar. Entretanto, as funções dos servidores municipais se restringiam principalmente à execução de tarefas de ordem burocrática, a exemplo da:

[...] [convocação] da população local para participar das reuniões públicas e acompanhar os técnicos das empresas nas visitas à cidade, [...] [indicando que isto] se devia, muitas vezes, ao desinteresse do técnico, por não ter participado dos cursos de treinamento ou mesmo das limitações impostas pelas próprias empresas de consultoria, cujos orçamentos e prazo eram limitados (Ribeiro Filho, 2006, p. 183).

Como a maioria das consultoras eram originárias de Salvador, as mesmas não abriram um local de trabalho na cidade, nem contrataram pessoal local, realizando visitas à cidade por curtos períodos de dois ou três dias, tornando, assim, inadequado o intercâmbio com os técnicos municipais locais (Ribeiro Filho, 2006, p. 183). Ou seja, depara-se com uma variável adicional em relação à possibilidade de adoção ou não do modelo integral do PEC, implicando na impossibilidade de garantia *a priori* dos resultados almejados pelo BM. Essa flexibilização impõe necessariamente o potencial de brechas (janelas de oportunidade) para a resistência dos cidadãos que não se percebem empoderados pela metodologia participativa da PEC. As janelas de oportunidade são abordadas adiante (Capítulo 4). A propósito, estas brechas permitiram, que ao menos um dos municípios baianos, Vitória da Conquista, financiado pelo PRODUR na Bahia (Ribeiro Filho, 2006), conseguisse questionar criticamente o modelo PEC, reagindo contrariamente à uma possível transformação da cidade em 'cidade-mercadoria'. A potência dessa reflexão crítica partiu do envolvimento ativo do governo democrático local na ampliação da participação social e contou com a presença de elevado número de acadêmicos envolvidos com questões do espaço urbano nesta cidade de porte médio. Apesar dessa combinação de fatores propícios, a composição heterogênea e interesses divergentes de uma parcela dos participantes aderiu ao viés do PEC, construindo-se um modelo balanceado de forma a atender às demandas mais democráticas, ao tempo em que deram continuidade às propostas de projetos urbanos estratégicos sugeridos pelo Banco Mundial, como parte da propalada 'boa governança' (Ribeiro Filho, 2006, pp. 184, 199). Por outro lado, o município de Itapetinga não logrou assimilar a gestão empreendedora, enquanto o de Itabuna seguiu à risca

a cartilha PEC (Ribeiro Filho, 2006), evidenciando a variação de resultados conforme a atuação e relações de poder em jogo, nos diversos níveis de governo e agentes políticos envolvidos. Vale ressaltar que as condicionantes em Vera Cruz e Itaparica não foram conducentes à semelhante desfecho, conforme será detalhado na análise dos dados (Capítulo 4).

A seguir destaca-se o período entre a promulgação da Lei do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do MCidades (Brasil, 2003) e do Conselho das Cidades (2004). Além de analisar a importância do Estatuto, também serão abordadas algumas políticas e programas desenvolvidos no âmbito do Ministério das Cidades que visavam apoiar a institucionalização e viabilização da participação popular no planejamento municipal.

2.4 A participação social na gestão democrática municipal no início do século XXI: o Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades

A participação popular passa a se configurar enquanto instituto de compartilhamento de poder entre Estado e sociedade civil a partir: (i) da Constituição de 1988, (ii) da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, (iii) da criação do Ministério das Cidades (2003) e (iv) do Conselho das Cidades (2004). Foram tratados os embates envolvendo a Constituinte, portanto será abordado o período do Estatuto em diante.

A gestão urbana democrática é um dos princípios sobre o qual se fundamenta o Estatuto da Cidade, considerado um avanço democrático internacionalmente reconhecido³⁵ (Harvey, 2014). O Estatuto regulamenta o Capítulo da Política Urbana da Constituição e estipula a participação social no planejamento municipal, na gestão da cidade e na elaboração e acompanhamento de políticas públicas. Em seu art. 40, o Estatuto determina que o plano diretor se torne o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, além de ser constitucionalmente participativo e aprovado em lei municipal. Destarte, ao instituir a participação na elaboração e fiscalização do plano diretor, o Estatuto *politiza* o processo decisório municipal, uma vez que permite o surgimento de disputas em uma arena institucionalizada (Caldas, 2018; Fagnani, 2011). Dessa forma, audiências, debates ou consultas públicas devem ser realizadas para a aprovação dos planos diretores, durante seu processo de elaboração pela prefeitura e para sua aprovação em lei, na Câmara de

³⁵ Por sua aprovação, o Brasil foi inscrito no Rol de Honra da ONU (UN-HABITAT) em 1996. Ver Fernandes (2013).

Vereadores. Os representantes eleitos detêm a prerrogativa da decisão final do texto do plano diretor, sendo que qualquer alteração discordante da audiência pública requer argumentações e justificativas sólidas. Nesse sentido, o caráter deliberativo da participação social pode ter ou não aceitação por parte dos representantes legais da própria população. Essa situação decorre da adoção, na Constituição de 1988, da convivência paralela entre o sistema de democracia direta participativa e da democracia representativa.

O Estatuto da Cidade regulamentou não só a obrigação da União de prover recursos financeiros, como a sua competência de traçar estratégias nacionais para orientar e proporcionar ações de capacitação e embasamento para elaboração dos planos diretores municipais obrigatórios. A capacitação dos sujeitos sociais diz respeito a todos aqueles envolvidos no processo participativo da gestão democrática, tanto do ponto de vista dos novos conteúdos e instrumental elencados no Estatuto, quanto sobre as possibilidades da nova perspectiva de produção da cidade. Desse modo, contribuía para que a caixa de ferramentas disponível do Estatuto pudesse ser aplicada de acordo com as características municipais e com as possibilidades de pactuação política, esta fruto da disputa de forças em cada território municipal (Caldas, 2018; Rolnik; Saule Júnior, 2001). Entretanto, havia a necessidade de uma coordenação federal que integrasse as políticas urbanas conforme demandado pelo Estatuto. Essa coordenação foi delegada ao novo Ministério das Cidades, criado no primeiro dia do Governo Lula em 2003³⁶. O Ministério desenvolveu diretrizes e instaurou uma série de ações e instâncias participativas, estabelecendo uma cadeia de eventos participativos interligados, de forma inovadora e estruturada. Ainda em 2003, foram realizadas conferências em 3.547 municípios brasileiros, onde participaram cerca de 320 mil pessoas. Foram eleitos 2.510 delegados representando os 26 Estados e o Distrito Federal, e participando assim da 1ª Conferência Nacional das Cidades (CNC) também em 2003, que por sua vez procedeu à eleição do Conselho das Cidades, em 2004³⁷. A documentação e proposições produzidas embasaram a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)

³⁶ O Ministério das Cidades foi criado a partir da Medida Provisória nº 103 em 1º de janeiro de 2003 com a posse do Presidente Lula da Silva; convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003.

³⁷ De acordo com Caldas (2018, p. 52), a 2ª CNC foi realizada em 2005, a 3ª CNC em 2007, a 4ª CNC em 2010, a 5ª CNC em 2013 e a 6ª Conferência deveria ocorrer em 2017 tendo sido adiada para 2019 pelo Governo Michel Temer, que extinguiu o Ministério das Cidades pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Suas funções foram, em tese, absorvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://dados.gov.br/organization/about/ministerio-das-cidades-mcidades>. Acesso em: 15 set. 2021.

e as políticas setoriais de modo a servir de guia na retomada da política urbana no país, tendo por base o processo democrático participativo (Caldas, 2018; Maricato, 2014; Emiliano, 2016). O Conselho passou a ser integrante do Ministério das Cidades via decreto presidencial, sendo um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, que tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução

Por sua vez, a PNDU realizou um significativo trabalho de diagnóstico das condições da desigualdade urbana no país, constatando a cronicidade da crise urbana brasileira, mormente agravada por décadas de ausência de investimentos públicos em infraestrutura urbana, particularmente em áreas mais carentes das cidades. Os estudos da PNDU destacaram a heterogeneidade de situações inter-regionais até a escala intraurbana, assinalando o agravamento pela concentração de investimentos nas regiões industrializadas até a década de 1990, enquanto os demais municípios competiam em um ambiente clientelista. Ademais, dos anos de 1990 até 2002, com o aprofundamento das políticas neoliberais, os investimentos foram dirigidos ao setor exportador visando elevar o superávit primário, enquanto os chamados “gastos” — ou seja, investimentos sociais — eram limitados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000). Por conseguinte, a PNDU propôs o retorno de investimentos federais maciços que priorizassem a infraestrutura urbana, sendo essa política posteriormente traduzida em programas de grande porte no escopo das políticas setoriais³⁸ (Caldas, 2018; Maricato, 2014).

Ainda dentro da PNDU e de particular interesse desta tese, destaca-se a (I) Política de Apoio à Elaboração e Revisão dos Planos Diretores, além do (II) Programa de Apoio aos Entes Federados (Caldas, 2018). O primeiro tinha por objetivo estimular os municípios a adotar práticas democráticas e participativas na gestão e no planejamento do território municipal, aplicando instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade. O segundo tencionava capacitar e informar as cidades sobre as áreas de atuação do Ministério das Cidades por meio de um sistema confiável e qualificado, disponível ao público interno e externo (Caldas, 2018, pp. 61, 66). O Ministério definiu um prazo até o ano de 2006, depois adiado para 2008, para

³⁸ Maricato (2014, p. 37) destaca que o Ministério das Cidades foi estruturado em três eixos correspondentes às interfaces entre os problemas sociais das populações urbanas no território, com políticas setoriais para: moradia, saneamento básico, transporte (mobilidade e trânsito), e uma quarta secretaria com foco no planejamento territorial e regularização fundiária. Ver ainda Caldas (2018).

que os devidos municípios finalizassem seus respectivos planos diretores participativos. A Política de Apoio à Elaboração e Revisão dos Planos Diretores partiu de dois pressupostos básicos: a participação social da gestão urbana democrática e a necessidade do acesso à informação para que pudessem ser promovidas discussões e tomadas de decisão durante o processo de elaboração/revisão do plano diretor municipal. A Política de Apoio considerou que a população e seu saber intrínseco da realidade local necessitavam de diagnósticos básicos e claros do território municipal do ponto de vista técnico-urbanístico (Leitura Técnica) para assim propor melhorias através da aplicação do Estatuto da Cidade. O conhecimento por parte dos munícipes, técnicos e gestores públicos dos instrumentos urbanísticos e fundiários do próprio Estatuto também fazia parte da capacitação (Caldas, 2018; Rolnik; Saule Júnior, 2001).

Em termos da operacionalização para se elaborar o plano diretor participativo, a Resolução nº 25 (18/03/2005) do Conselho das Cidades, determina:

Art. 4º, incisos I – ampla comunicação pública em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis; II - ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; III - publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.

Art. 5º, inciso: I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros; II - garantia da alternância dos locais de discussão.

Art. 7º [...] [n]o processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

Art. 8º [...] [a]s audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos: I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local; II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população; III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes; IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença; V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão

ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Art. 10º [...] [a] proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos: I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais; II – divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta; III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência; IV – publicação e divulgação dos anais da conferência (Brasil, 2005).

Pelas leis e resoluções mencionadas até aqui, o princípio da participação popular na tomada de decisão pública apresenta dois aspectos interpretativos, sendo um de cunho jurídico e o outro político. O primeiro, estabelecido na Constituição e no Estatuto da Cidade, coloca de forma conjunta a participação direta e a de representantes eleitos, uma vez que cabe aos vereadores a aprovação final da lei do plano diretor, mesmo que mediante debate prévio. O segundo princípio está associado à ampliação da participação direta no processo decisório, dentro da perspectiva de empoderamento da população (Oliveira Filho, 2009). Destacam-se esses aspectos aparentemente óbvios em virtude das distâncias que são observadas entre o discurso participativo e a implementação institucional de processos participativos na prática. O aspecto jurídico-legislativo da democracia representativa delega aos representantes eleitos o poder decisório último (no caso, os vereadores) e à população a possibilidade de influir nas decisões a partir das discussões em audiências e/ou consultas públicas, também nesta etapa. Entretanto, a depender da cultura, mentalidades, arranjos políticos e jogos de poder locais, o plano diretor aprovado pode não corresponder às expectativas das decisões acordadas no processo participativo. Em certas ocasiões, a Câmara de vereadores realizou os requisitos de debate, conforme estabelece a lei, porém alterou o projeto de lei do plano diretor sem acatar as sugestões resultantes do debate público participativo, sem a justificativa e argumentação necessárias (Oliveira Filho, 2009, p. 135). Desse modo, há ampla possibilidade de utilização de técnicas de governança no jogo de poder em disputa nos processos participativos de planos diretores municipais.

2.4.1 Breve recapitulação pós-1988

Recapitula-se nesse tópico, de forma resumida o visto até aqui no Brasil. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um projeto de inspiração participativa e keynesiana³⁹, adotando princípios da universalidade, seguridade e dos direitos sociais. Isso inclui o direito à moradia e cidade dignas e justas, objetos da reforma urbana. Os princípios elencados correspondem respectivamente ao oposto dos dogmas neoliberais da focalização, seguro privado e assistencialismo (Fagnani, 2011). De 1990 a 2002, o país adere ao neoliberalismo, sob uma Constituição que além de associar a participação direta e representativa, e defender princípios keynesianos, também carrega no seu bojo sementes neoliberais oriundas da oposição conservadora na Constituinte. Volta à cena a agenda do Estado mínimo, privatizações, precarização do trabalho e previdência, e políticas focalizadas. Mais especificamente, correspondem aos períodos dos governos Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso.

O primeiro mandato do Governo Lula ocorre em meio à demanda por desenvolvimento social do país e a continuidade de tensões entre a política neoliberal já vigente. O Ministério das Cidades dava continuidade às políticas da reforma urbana, sob o comando do ex-prefeito de Porto Alegre, Olívio Dutra, que implementou o Orçamento Participativo. O Conselho das Cidades é criado a partir da 1ª Conferência Nacional das Cidades, fruto de uma experiência sem precedentes de participação e mobilização social para se resolver os problemas das cidades brasileiras. As resoluções do Conselho das Cidades avançam ainda mais na institucionalização da participação, usando o Plano Diretor Participativo como peça central do processo. Outro grupo dos escalões superiores do governo buscava viabilizar reformas sociais no Estado, concretizada, entre outros, pelo Programa Fome Zero, substituído depois pelo Bolsa Família (Carvalho, 2014). Ao mesmo tempo, tem-se a continuidade de pontos da agenda neoliberal do Estado mínimo e de sua política macroeconômica, além do esvaziamento do programa de reforma agrária, entre outros. Além disso, a partir de 2005, o Ministério das Cidades e seu elevado orçamento tornam-se moeda de troca com os partidos do Centrão para ampliar a base no Congresso Nacional (Maricato, 2014, p. 52). Olívio Dutra deixa o Ministério,

³⁹ Refere-se à abordagem de políticas macroeconômicas keynesianas do pós-guerra, refletindo o Estado de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos. No Brasil, essa política foi adaptada em termos do estruturalismo cepalino, em razão do contexto de subdesenvolvimento (Carvalho, 2008).

que passa a ser ocupado por uma indicação do PP (Centrão), Márcio Fortes de Almeida⁴⁰ (Castro *et al.*, 2011)⁸⁹. Essa mudança faz com que o Ministério das Cidades deixe de lado o Plano Nacional de Habitação (Planhab) e propostas habitacionais oriundas dos movimentos sociais, como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS⁴¹ (Maricato, 2014). A urbanista Ermínia Maricato participou da própria criação do Ministério, ocupou o cargo de Secretária Executiva entre 2003-2005 e coordenou a PNDU até 2005. A então secretária executiva relata as dificuldades e críticas dirigidas ao Ministério pelos setores conservadores e neoliberais logo após sua criação. Era uma tentativa de solapar a democratização decisória, impedindo que recursos de monta fossem destinados a enfrentar o déficit habitacional e a dar as condições mínimas de habitabilidade urbana à maioria da população brasileira (Maricato, 2015).

Tratou-se dos avanços institucionais em relação à participação social até o primeiro mandato do então presidente Lula, ainda que dotado de contradições e tensionamento. Refere-se, agora, aos eventos que prejudicaram o projeto participativo a partir de Lula II, verdadeiro momento de inflexão da participação social na política urbana nacional. Os eventos são: o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (2007); a inscrição do Brasil para sediar a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016 (2007); a crise financeira americana (2008) e a resposta brasileira na forma do Programa Minha Casa Minha Vida (2009). Investiga-se como esses acontecimentos variados e espalhados no tempo impactaram a política urbana e a participação social no Brasil.

⁴⁰ O novo ministro, que assume o cargo em 21 de julho de 2005, foi indicado pelo então presidente da Câmara de Deputados, Severino Cavalcanti, do Partido Progressista (PP). Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/fortes-marcio-2>. Acesso em: 17 nov. 2021.

⁴¹ Lei nº 11.124, aprovada em 16 de junho de 2005 (Emiliano, 2016, p. 36; Brasil, 2005a; Maricato, 2014, p. 63), no mês anterior à saída do Ministro Olavo Dutra do MCidades, ocorrida em julho de 2005 (Maricato, 2011, p. 55; Maricato, 2014, p.62).

2.5 A inflexão do segundo mandato Lula: PAC 1, os megaeventos e o Programa Minha Casa Minha Vida

2.5.1 O PAC 1

No segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), com Dilma Rousseff como Ministra da Casa Civil, houve uma reorientação desenvolvimentista, com elevação do investimento estatal em “infraestrutura econômica e social”, voltado para o crescimento econômico e visando alavancar as empresas brasileiras no mercado internacional competitivo (Maricato, 2014, p. 41; Fagnani, 2011; Arantes, 2002). Dentre as políticas implementadas, cabe destacar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1). Lançado oficialmente em 22 de janeiro de 2007⁴², o PAC 1 destinava-se a ser implantado a partir do segundo mandato do presidente Lula (2007-2010). Seu objetivo central era impulsionar o crescimento econômico com investimentos pesados e redução da desigualdade inter-regional, visando melhorar as condições de vida da população com a geração de emprego e renda. Envolveria ampliar a taxa de investimento, com a participação dos setores produtivos privados, ou seja, utilizando recursos da União, capitais de investimentos de empresas estatais (Petrobras), fundos do mercado financeiro, fundos de pensão e investimentos privados de empresas e incorporadoras, estimulados pelas parcerias com o setor público nos níveis federal, estadual e municipal (Jardim, 2015).

Em termos de efetividade, o PAC 1 elevou a renda, mas gerou empregos de baixa qualidade, por conta da precarização, terceirização e falta de regulamentação eficiente pelo Estado (Jardim, 2015). O PAC 1 foi uma tentativa do Estado em se conciliar com o setor privado, buscando dialogar com as empresas e setor financeiro para alcançar os objetivos do programa. Outros estudos indicam ainda que muitas obras não foram iniciadas, concluídas ou permaneceram na fase licitatória. Após análises dos projetos do PAC 1, com os dados da Controladoria Geral da União (CGU), a maioria das irregularidades do PAC 1 situaram-se nas

⁴² O PAC 1 foi instituído pelo Decreto 6.025 de 22 de janeiro de 2007 como um Programa Governamental para incrementar o planejamento de longo prazo, adotando parceria inédita entre governo, empresas estatais e investimentos do setor privado. Foram selecionados intervenções e investimentos para ampliação da infraestrutura do país — rodovias, ferrovias, portos, energia— com vistas a melhorar as condições de vida e acesso aos serviços públicos do cidadão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm e <https://dados.gov.br/dataset/despesas-do-pac>. Acesso em: 10 out. 2022

áreas de saneamento e habitação e foram classificadas como desperdício ativo (corrupção por superfaturamento ou licitação fraudada) ou passivo (má administração ou licitação irregular, ou seja, má gestão) (Rodrigues; Santos; Faroni, 2018). Dentre as deficiências mais frequentemente encontradas estão: (a) a pouca qualidade na concepção dos projetos encaminhados para avaliação do governo federal; (b) as licitações problemáticas; (c) as burocracias para repasse de verbas; (d) a lentidão em concessão ambiental; e (e) a falta de coordenação de programação entre os três níveis de governo, dentre outros (Rodrigues; Santos; Faroni, 2018; Gonçalves; Paiva, 2014). Em outras palavras, o PAC 1 lançado por um governo participativo, paradoxalmente adotava os princípios neoliberais das parcerias público-privadas (PPP), característico do empresariamento urbano do neoliberalismo. Esse é um sinal da continuidade da mentalidade hegemônica do Estado brasileiro em suas políticas nacionais e, como exemplificado, de políticas estaduais no nível subnacional.

No âmbito da urbanização, no município de Salvador, o PAC 1 ampliou a sua escala de intervenção realizando processos de urbanização completa em assentamentos da cidade, a exemplo da Nova Constituinte, localizada nos limites ou interior de uma APA, com maior complexidade em razão da fragilidade ambiental do seu território. Esses assentamentos em áreas sensíveis receberam o maior percentual de recursos na categoria que incluiu a instalação de equipamentos de uso coletivo, como praças e escolas. Entretanto, em alguns casos, as obras sofreram dentro do aspecto qualitativo (Teixeira; Mourad; Silva, 2018).

2.5.2 O Brasil dos megaeventos esportivos e os grandes projetos urbanos no século XXI

Os Jogos Pan-americanos de 2007 no Rio de Janeiro inauguram o ciclo de megaeventos esportivos no Brasil, estabelecendo a competitividade interurbana de cidades pelo status de cidade-global dentro da lógica do planejamento estratégico de cidades (PEC) (Behnken, 2010). O evento foi saudado enquanto uma estratégia desenvolvimentista via obras de infraestrutura, geração de emprego e renda, além dos ganhos turísticos advindos da propaganda internacional e audiência nos jogos (Oliveira, 2013). De um modo geral, os megaeventos esportivos no Brasil se concentram praticamente no período de uma década (cerca de 2007 a 2016), podendo ser elencados: os Jogos Pan-Americanos de 2007 no Rio de Janeiro, considerado teste-piloto pela Federação Internacional de Futebol Associado (Fifa)

para apoiar os demais megaeventos no país; os Jogos Militares Mundiais de 2011 no Rio de Janeiro; a Copa das Confederações de Futebol de 2013; a Copa do Mundo de Futebol de 2014, as Olimpíadas de Verão e Paraolimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro.

A primeira postulação do país para sediar os Jogos Olímpicos no século XXI ocorreu com a candidatura para o megaevento de 2000 por Brasília, seguido pelo Rio de Janeiro para 2004, 2012 e 2016. Com exceção de 2016, as demais não obtiveram sucesso por diversos fatores que passavam pela apresentação de propostas consideradas amadoras, problemas estruturais nacionais e falta de confiança na capacidade do cumprimento de exigências de organização de megaeventos. Consultores internacionais recomendaram que o país sediasse eventos similares para comprovar qualidade e competência. O ciclo de megaeventos teve início, de certa forma, em 2002 com os Jogos Sul-Americanos no Rio de Janeiro, realizados às pressas pela desistência da Colômbia. Entretanto, foram os Jogos Pan-Americanos de 2007 que, verdadeiramente, qualificaram o Brasil enquanto organizador de megaeventos esportivos internacionais (Mazzei; Silva Junior, 2016).

Por sua vez, o processo do Brasil para sediar a Copa do Mundo de 2014 inicia-se em 2003. Em 2006, a Confederação Sul-Americana apresentou o Brasil como candidato único, sendo oficializado enquanto país-sede em outubro de 2007. As cidades-sedes que disputavam o páreo foram divulgadas em 31 de maio de 2009, sendo Salvador, uma delas⁴³. Isso implicava aceitar no futuro próximas excepcionalidades nos Planos Diretores para se adequarem ao Padrão Fifa. Porém, isso feria a participação social justo em intervenções de porte nas cidades brasileiras, pois as exceções incorporadas aos planos diretores não foram fruto de nenhum processo participativo, especialmente no tocante à mobilidade. De toda sorte, após encontro anterior entre a Fifa e o governo brasileiro ao final de 2006, estava clara a necessidade da realização de grandes obras de intervenção e adequação de infraestrutura em cidades que sediariam o megaevento. Ratificada a decisão final sobre o país-sede em 2007 e com as 12 cidades-sedes brasileiras definidas em 2009, o governo brasileiro assegurou que haveriam as intervenções necessárias em tempo para receber o megaevento (Gordilho-Souza; Dias, 2014, 2015; Ribeiro, 2015; Santos Júnior; Gaffney; Santos, 2011).

⁴³ As 12 cidades selecionadas foram: quatro cidades na Região Nordeste (Fortaleza, Natal, Recife e Salvador), três na Sudeste (Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo), duas no Centro-Oeste (Brasília e Cuiabá), duas na Região Sul (Curitiba e Porto Alegre) e uma na Norte (Manaus). "Cidades-sede da Copa do Mundo de 2014 no Brasil". Disponível em: <https://www.quadrodemedalhas.com/futebol/copa-do-mundo/copa-mundo-2014-cidades-sede.htm>. Acesso em 19 jul. 2021.

Existe ainda uma relação entre a escolha do Brasil para sediar a Copa do Mundo de 2014 e o PAC 1. Ao ser lançado em 2007, os recursos do PAC 1 não seriam destinados à realização das obras vinculadas ao megaevento. Entretanto, parte dos recursos do PAC, posteriormente, passa a financiar parcialmente arenas, a exemplo dos estádios de Brasília e Cuiabá em 2013, além das renúncias fiscais em favor da Fifa e empresas parceiras⁴⁴. Por sua vez, em março de 2010 foi lançado um novo PAC, com recursos exclusivos destinados a atender os requisitos dos grandes eventos esportivos. A então ministra da Casa Civil referia-se a investimentos nas áreas do turismo, mobilidade urbana e equipamentos esportivos, além dos portos, aeroportos e rodovias⁴⁵. Assim, governos federal, estadual e o municipal das cidades-sede assinaram um termo de cooperação relativo às responsabilidades, fiscalização, cronograma e investimentos do megaevento da Copa. Essa Matriz de Responsabilidades definia as atribuições de cada esfera de governo e a fonte de investimentos que seriam oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Os fundos foram destinados a executar as obras de mobilidade urbana, estádios, cercanias, e ligações entre aeroportos e terminais turísticos.

À época o sentimento de pertinência e descrédito para a necessidade da realização do megaevento da Copa 2014 ocorria na esteira da crítica à desigualdade social. A principal crítica referiu-se aos amplos recursos públicos destinados ao seu financiamento, cujos impactos negativos haviam sido constatados por pesquisadores e analistas em outros países, a exemplo da Copa do Mundo de 2010 na África do Sul, das Olimpíadas de Barcelona (1992) e de Londres

⁴⁴ Notícias veiculadas pela UOL, online, em 13 e 16/07/2013, informa que “Governo ganha tempo e tem 6 meses para dizer quanto gasta em subsídios a Fifa e estádios da Copa” e “Governo federal põe dinheiro do PAC em estádio pela primeira vez”, respectivamente. O país alocou R\$120 milhões, via empréstimo da Caixa Econômica Federal, a juros subsidiados, ao Estado do Mato Grosso, como parte dos recursos para construção do Estádio Arena Pantanal em Cuiabá. As notas ainda informam que, contrariamente ao divulgado pela então presidente, Dilma Rousseff (em cadeia nacional de rádio e TV, de 21/06/2013), além das renúncias fiscais estimadas pela UOL Esportes em um mínimo de R\$1 bilhão em fevereiro de 2013 com a Copa do Mundo 2014, havia ainda a participação do governo no Estádio Nacional de Brasília. Disponíveis em: <https://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/07/16/governo-federal-coloca-r-120-milhoes-de-verba-do-pac-em-estadio-de-cuiaba.htm> e <http://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/07/13/governo-tem-seis-meses-para-incluir-na-conta-da-copa-2014-isencoes-fiscais-da-fifa-diz-tcu.htm>. Acessos em 18 jul. 2021.

⁴⁵ O G1 da Globo noticia em 08/10/2009 que a ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, durante o 8º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que o: “Governo pode ter PAC para Copa e Olimpíadas, diz Dilma Rousseff: vamos ter necessidade de fazer uma série de obras, afirmou ela. Segundo Dilma, questão estratégica é a chegada nas cidades”. Disponível em https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1334178-9356,00-GOVERNO+PODE+TER+PAC+PARA+COPA+E+OLIMPIADAS+DIZ+DILMA+ROUSSEFF.html. Acesso em: 10 mar. 2022.

(2012). A contra argumentação nas palavras do próprio presidente Lula em evento em janeiro de 2010, permite observar a mudança de rumo das decisões:

O documento [assinado] é marco e resposta aos pessimistas de plantão que diziam que o Brasil não deveria fazer a Copa e a Olimpíada porque é um país pobre", [além de enfatizar a necessidade de agilidade, pois], "[...] precisamos criar [...] um movimento que possa envolver uma espécie de tratado de ajuste de conduta entre órgãos executores e órgãos fiscalizadores da Copa para não termos o mesmo tratamento como se tivesse em um tempo de normalidade" (Mato Grosso, 2010)⁴⁶.

Importa destacar que após serem constatadas a morosidade e falhas nos projetos básicos dos governos municipais e estaduais para submissão ao financiamento pelo PAC 1, houve a criação de um Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), um "tempo [fora da] normalidade" em 2011 para conferir agilidade às obras para a Copa das Confederações de Futebol (2013), a Copa do Mundo (2014) e, as Olimpíadas e Paraolimpíadas (2016) (Gordilho-Souza, 2014). As exceções no procedimento de contratações públicas tornaram-se as novas normas, que se expandiram para além dos eventos esportivos⁴⁷, como o próprio exemplo da ponte Salvador-Itaparica, cujo proponente foi o governo da Bahia (Gordilho-Souza, 2015; Arantes, 2012).

O período de investimentos públicos e privados destinados aos megaeventos, se caracteriza pelo porte das obras e das intervenções urbanas, projetadas de forma desvinculada do contexto mais amplo de planejamento urbano e do metropolitano, e em desacordo com os planos diretores existentes ou demais planos setoriais (Gordilho-Souza, 2015). Por sua vez, os megaeventos compreendem grandes eventos culturais de pequena duração, como a Copa e as Olimpíadas. Eles carregam impactos duradouros e variados nos espaços urbanos em seu processo preparatório, executivo e posterior, em função da

⁴⁶ Notícia da Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ/MT), de 14/01/2010, registra o "PAC da Mobilidade Urbana, marca impulso para Copa 2014". Informa ainda que na ocasião, foi assinado pelo Ministro do Turismo, uma linha de financiamento de R\$1 bilhão ao setor hoteleiro, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/pac-da-mobilidade-urbana-marca-impulso-para-copa-2014>. Acesso em: 10 mar. 2022.

⁴⁷ A RDC, Lei nº 12.462 de 04/08/2011, afasta as normas vigentes de licitações públicas instituídas na Lei Geral de Licitações e Contratos administrativos, Lei nº 8.666 de 21/06/1993, introduzindo flexibilidade e agilidade ao processo. Passou por alterações após sua publicação, tendo sido ampliada para outros campos além dos eventos esportivos. Parte foi absorvida pelo novo regime de licitações iniciado com a Lei Federal nº 144.133/2021, sendo largamente aplicada ao período da pandemia do COVID-19. Disponíveis em: <https://casacivil.jusbrasil.com.br/noticias/2776614/tire-suas-duvidas-sobre-o-regime-diferenciado-de-contratacoes-rdc> e <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/maio/regime-diferenciado-podera-ser-utilizado-em-todos-os-tipos-de-contratacao-durante-a-pandemia>. Acessos em: 20 jul. 2021.

magnitude da plateia ou audiência e dos recursos envolvidos. Comumente projetam grande visibilidade aos lugares (país e cidades), por meio de marketing em escala mundial, atratividade de negócios, turismo e competitividade, envolvendo desde a venda de direitos de transmissão televisivos até os patrocínios por empresas transnacionais. Em geral, esses eventos baseiam seu sucesso no grande apelo de massa desencadeado pela “paixão” do público, que no caso brasileiro está relacionado ao futebol (Arantes, 2012; DaCosta; Miragaya, 2008; Roche, 2000).

Como visto, a construção do PEC enquanto instrumento replicável de sucesso se deveu às transformações urbanas para as Olimpíadas de Verão de Barcelona de 1992. Por sua vez, os vultosos custos das obras são viabilizados por meio de Parcerias Público-Privadas (PPP), outro elemento típico do empresariamento urbano e neoliberalismo (Harvey, 2006; Gaffney; Melo, 2010). O ponto fulcral das PPPs é o longo prazo de concessão pública (máximo de trinta e cinco anos) para a exploração do equipamento que o construtor/incorporador recebe do Estado (Rebouças; Mourad, 2019). Porém vale registrar o valor elevado da contrapartida desembolsada pelo Estado *vis-à-vis* a sua receita, especialmente em um país no qual praticamente 60% da população urbana vive em condições de precariedade e carente de infraestrutura urbana minimamente adequada (Gordilho-Souza, 2008). Em relação às obras em si, estas geram impacto permanente no território, em outros sistemas preexistentes interligados e sobre a vida cotidiana da população local, quer seja pela elevação de preços de serviços, quer seja pela limitação de possibilidades afetadas pelas próprias intervenções urbanas executadas.

De que forma as grandes obras para a Copa 2014 e para as Olimpíadas 2016 se relacionam ao projeto da ponte Salvador-Itaparica? No bojo do anúncio das cidades-sedes participantes da Copa, especificamente, no caso de Salvador, grandes projetos urbanos *fora do escopo* das intervenções urbanas da Copa foram indicados pelo estado e incorporados pelo município. A ponte Salvador-Itaparica é um desses projetos do governo do Estado, proposto a ser executado por PPP. A urgência do Brasil em responder ao mundo sobre a realização do megaevento da Copa, com o que ele faz de melhor, que é o futebol, conduziu ao atropelamento das normativas de licitação, aceleração nas contratações por PPPs, de modo que essa forma de gestão urbana passou a dominar o cenário de intervenções urbanas no Pós-Copa no país (Gordilho-Souza, 2015).

Cabe lembrar, que as PPPs, oriundas do planejamento estratégico, compromete elevados recursos públicos e ainda capital corporativo, além das concessões de serviços coletivos para gestão privada de longa duração, praticamente sem risco para os investimentos capitalistas privados. Essa formatação de gestão vem sendo denominada de gestão urbana corporativa (Gordilho-Souza, 2015, p. 23). Mais especificamente, tanto o governo do Estado da Bahia quanto o município de Salvador participaram do Comitê Organizador Local da Copa 2014. O primeiro pela Secretaria Estadual para Assuntos da Copa do Mundo da Fifa Brasil 2014 (Secopa) e o segundo por meio do Escritório Municipal da Copa do Mundo da Fifa (Ecopa). Porém, após a confirmação de Salvador como cidade-sede da Copa, a Prefeitura anunciou o plano urbanístico Salvador Capital Mundial, em mensagem à Câmara de Vereadores em 01 de fevereiro de 2010, seguido de anúncios de *outros projetos* a partir do Governo do Estado pelo sistema de PPP. Foram propostos mais de vinte grandes projetos urbanos em áreas valorizadas da cidade (Gordilho-Souza, 2015, p. 36). Incluídas no plano Salvador Capital Mundial encontrava-se a Via Expressa como ligação da futura ponte Salvador-Itaparica e visando reduzir distância e tempo de deslocamento rodoviário às regiões sul e oeste do Estado (Gordilho-Souza, 2015). Desse modo a megaponte, *não inserida* nos requisitos da Fifa para a Copa do Mundo, entra no pacote dos grandes projetos urbanos e desencadeia ações por parte do Governo do Estado visando a sua construção, incluindo a contratação de estudos e gastos que chegam a aproximadamente cem milhões de reais (Gordilho-Souza, 2015, p. 39). Na realidade, a Via Expressa Portuária, que liga o Porto de Salvador à principal rodovia de saída da cidade (BR-324), já era prevista pelo governo do Estado dentro do PAC 1 antes mesmo das negociações para a Copa 2014 e antes da Via Expressa ser associada a qualquer ideia de ponte. A obra da Via Portuária foi iniciada em março de 2009⁴⁸ e inaugurada em 1º de novembro de 2013. Considerada a maior obra pública do governo do Estado da Bahia, nas últimas três décadas⁴⁹, possui três túneis, quatorze viadutos, quatro passarelas e dez faixas de trânsito,

⁴⁸ Em 16/06/2009 o Governo do Estado da Bahia apresentou o projeto da Via Expressa Baía de Todos-os-Santos, à época “estimado em R\$381 milhões, incluindo a estrutura física e desapropriação de 771 imóveis”. “Via Expressa é inaugurada em Salvador com presença de Dilma Rousseff: Presidente afirmou que intervenção significará ganho para toda a população da cidade”. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/via-expressa-e-inaugurada-em-salvador-com-presenca-de-dilma-rousseff>. Acesso em: 22 jul. 2021.

⁴⁹ Segundo palavras do então governador do Estado à época da inauguração, Jacques Wagner (PT), noticiado pelo Correio da Bahia em 01/11/2013. “Via Expressa é inaugurada em Salvador com presença de Dilma Rousseff: Presidente afirmou que intervenção significará ganho para toda a população da cidade”. Disponível em:

ciclovias e passeios. A ideia de integrar a Via Expressa à ponte Salvador-Itaparica aparece apenas em 2009, quando o Brasil está prestes a empreender megaobras para receber a Copa do Mundo 2014⁵⁰.

2.5.3 O Programa Minha Casa Minha Vida – 2009

A crise financeira americana (2007-08) gerou uma outra mudança importante no governo federal. A inflexão foi traduzida no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 25 de março de 2009. O programa foi desenvolvido com a participação das onze maiores empresas de construção habitacional e incorporadoras do país, de forma que, em nome da eficiência, os recursos passariam a ser encaminhados diretamente a elas e não mais aos governos municipais e estaduais, tido como mais burocráticos e lentos (Maricato, 2014, p. 71; Emiliano, 2016). O Conselho das Cidades não foi consultado sobre esse programa, definido em “reuniões fechadas” (Emiliano, 2016, p. 134; Castro *et al.*, 2011, p.2 0).

A estratégia do PMCMV era dinamizar a economia via construção civil e ativar o potencial gerador de emprego e renda de sua cadeia produtiva, além de beneficiar as camadas média e baixa com a construção de unidades habitacionais em larga escala para atender ao déficit habitacional. Essa tática é análoga à adotada pelo regime militar na construção de conjuntos habitacionais em áreas periféricas urbanas como forma de atenuar a grande insatisfação social. Isso contrasta com a elaboração dos planos diretores participativos (PDP) e com a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, divulgados pela Campanha Nacional do PDP do Ministério das Cidades. Estes teriam o potencial de iniciar gradativamente o processo de inversão da situação precária e do déficit habitacional das camadas mais pobres da população, mesmo que fosse por meio da iniciativa privada (Emiliano, 2016, p. 107). Porém a “pressa” na implantação do PMCMV e nas próprias construções esvaziou o poder coordenador do Ministério das Cidades. Ressalte-se que a política urbana foi construída,

<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/via-expressa-e-inaugurada-em-salvador-com-presenca-de-dilma-rousseff>. Acesso em: 22 jul. 2021.

⁵⁰ Notícia do site do Ministério da Infraestrutura, de 01/05/2013 informa que “[e]sse trabalho todo vai se integrar à Ponte Salvador-Itaparica [...], garantiu Jacques Wagner. Ainda segundo o site, a licitação para construção de 4 passarelas na Via Expressa foi realizada pelo Regime Diferenciado de Contratações (RDC), modelo este adotado pelo PAC – Governo Federal. Disponível em: <https://antigo.infraestrutura.gov.br/ultimas-noticias/2313-assinada-a-ordem-de-servio-para-via-expressa-baa-de-todos-os-santos.html>. Acesso em: 22 jul. 2021.

participativamente, com os movimentos urbanos e outros setores sociais, a partir das Conferências das Cidades (Maricato, 2014). Em outras palavras, a guinada para uma política pró-mercado criou duas direções contrárias, uma capitaneada pelo Ministério das Cidades, representantes da sociedade civil e movimentos sociais, e a outra pela Casa Civil em atendimento ao *lobby* do empresariado da construção civil (Emiliano, 2016, p. 108). Essa dubiedade desarticulou e enfraqueceu o plano diretor enquanto instrumento essencial do planejamento urbano municipal, assim como a gestão democrática urbana, especialmente em relação à participação social nos municípios. Afinal, a reserva de terras urbanizadas para locação de moradias de interesse social é um dos instrumentos do Estatuto da Cidade, desenhado para combater a segregação socioespacial urbana.

Essas ponderações conduzem à seguinte compreensão: houve sim iniciativas do governo federal para democratizar a gestão urbana municipal, como a criação do Ministério das Cidades, recursos financeiros disponibilizados e as Conferências das Cidades. Contudo, na prática, as decisões locacionais e de desenho urbano (ou sua ausência) haviam sido transferidas da gestão urbana participativa para as empreiteiras com o programa PMCMV. Altamente criticado, o programa construiu verdadeiros depósitos de pessoas, alguns foram abandonados e outros nem sequer ocupados, dentre outros problemas gerados. As empreiteiras detinham o poder de selecionar as áreas para construção, que podiam ser em terras não-urbanizadas, e a distribuição das unidades no terreno. Dessa forma, questões ambientais ou de acesso a serviços básicos passaram ao largo, visando ampliar os lucros das empreiteiras/incorporadoras.

Conforme alertam estudiosos (Emiliano, 2016; Rolnik, 2015), enquanto no período de mobilização pela reforma urbana, os movimentos sociais de origens e pautas variadas tiveram sucesso em definir uma agenda mínima, as tentativas de demover o governo (Casa Civil) e Câmara Federal fracassaram. Porém, o mais significativo foi a inexistência de um “[...] processo de mobilização social [...] pois o programa PMCMV já estava definido” (Emiliano, 2016, p. 121). Esse processo teve como resultado alterar a relação de confiança dos movimentos sociais no governo petista, que eles próprios contribuíram para eleger, ao tempo em que impacta a agenda mínima consensuada dos movimentos aglutinados em torno da questão urbana. A “fragmentação por interesses divergentes” torna-se inevitável, porque percebe-se que a política urbana é impossível de ser influenciada, apesar do acesso aos fóruns

oficialmente instituídos (Emiliano, 2016, p. 121; Maricato, 2014). Da mesma forma, o potencial atendimento das demandas sociais pelo Minha Casa Minha Vida contribuíram para a despolitização dos movimentos sociais. Nessa altura, fragiliza-se todo o esforço de mobilização empreendido desde os anos de luta pela reforma urbana, passando pela redemocratização e finalmente com a eleição de um governo oriundo de bases participativas. Desse modo, os movimentos progressistas tiveram seu auge e declínio no Governo Lula. De forma crescente, “[...] as forças sociais foram se desorganizando e fragmentando, [...] enquanto os espaços de participação institucional foram se ampliando” (Maricato, 2014, p. 90). Em 2010, eram

[...] poucos indivíduos progressistas, no aparelho do Estado [...] enquanto os empresários, principais interlocutores dos governos, [era a] única classe coesa e organizada. [Em função disso, o Plano Diretor Participativo do Estatuto da Cidade] PDP [...] apostou no avanço institucional legal (Maricato, 2014, p. 56).

Interessa a este trabalho focar no descompasso, em relação ao planejamento, que priorizava o empresariamento urbano, muito embora tenha sido instituído para atender a uma gestão urbana democrática e executada conforme planos diretores participativos. Assim, as tensões continuavam em jogo, coexistindo e oscilando, de forma mais clara em setores políticos do governo democrático, participativo e, ao mesmo tempo, neoliberal, esticando desse modo as políticas em direções conflitantes (Hunter, 2010).

Isso posto, aborda-se a seguir o neoliberalismo estudado por Foucault. O pesquisador estuda, inicialmente, o liberalismo para contrastá-lo com o neoliberalismo, que se encontra delimitado, especialmente, na Alemanha, França e Estados Unidos — países centrais do capitalismo. Contudo, avançando-se no entendimento do neoliberalismo à época do autor, apresenta-se também as revisões críticas atualizadas por cientistas políticos contemporâneos. É relevante esclarecer que o filósofo tencionava tratar da biopolítica no Curso *O Nascimento da Biopolítica*, que foi ministrado no Collège de France, de 1978 a 1979. Contudo, o autor decidiu dedicar todo o curso ao que seria apenas a sua introdução (Foucault, 2008b; Brown, 2015; Dardot; Laval, 2016; Harvey, 2014).

3 CAPÍTULO 2 – O arcabouço teórico: a atualização têmporo-espaial do neoliberalismo por Foucault e aspectos da governamentalidade neoliberal no final do século XX

Única incursão do filósofo na aplicação da genealogia da governamentalidade neoliberal⁵¹ na contemporaneidade, Foucault concebe essa nova razão pública (racionalidade) como um projeto intelectual, originalmente gestado no período entreguerras. Esse projeto, lenta e politicamente se entrelaça às práticas políticas da racionalidade do estado de bem-estar social europeu e posteriormente ao liberalismo americano (Foucault, 2008b). Adotando o conceito de governamentalidade política, o filósofo compreende o neoliberalismo como uma nova arte de governar a sociedade. Porém não apenas, engloba uma mudança em todas as esferas da vida, atividades, relações, incluindo a do sujeito consigo mesmo. O filósofo inclui uma nova perspectiva de *subjetivação* na terceira fase de suas investigações, por meio de um deslocamento teórico, abordado adiante. Argumenta o pensador, que se trata de uma governamentalidade distinta do liberalismo e que tampouco reflete um retorno ao liberalismo clássico ao inverter princípios da racionalidade liberal, esta sim associada à economia clássica e liberalismo político.

O maior diferencial das investigações de Foucault sobre o neoliberalismo foi a capacidade de antecipar a abrangência e profundidade das transformações no decorrer dos acontecimentos, estabelecendo essas “[...] novas formas de conceber e relacionar o estado, a sociedade, a economia e o sujeito” (Brown, 2015, pp. 50-51). O filósofo centrou seus estudos principalmente nos países da Alemanha e Estados Unidos, tecendo comparações entre ambos os projetos neoliberais, seus contextos históricos e contemporâneos nas suas conferências do curso em 1978-79. Traça também o paralelo entre aquele que começa a se implantar na França, mais próximo do modelo alemão. À época de suas investigações, o neoliberalismo não havia se tornado uma governamentalidade hegemônica e globalizada, nem o capital financeiro sobrepunha aquele produtivo. O mundo unipolar, que começa a ser alterado no início da década de 2000, a caminho de se tornar multipolar. Contudo, somente após a morte do filósofo em 1984, essa racionalidade política se instaura com as políticas públicas abrangentes, instituídas pelos governos britânico e americano. Os então governos da primeira ministra Margareth Thatcher e do presidente Ronald Reagan, a partir de meados de 1979 e

⁵¹ Ver Curso ministrado no Collège de France (1978-1979) intitulado Nascimento da Biopolítica (Foucault, 2008a).

início da década de 1980, respectivamente. De lá para cá surgiram diferentes matizes da governamentalidade neoliberal, cuja característica de metamorfosear-se ao aportar em espacialidades distintas e de modificar-se ao longo tempo, dificulta o consenso da própria definição do termo nos dias atuais.

Identificando o programa neoliberal como uma refundação do liberalismo contemporâneo em crise, Foucault analisa a emergência da governamentalidade liberal em meados do século XVIII para posteriormente contrapor as bases das duas novas formas principais do neoliberalismo: o ordoliberalismo alemão do pós-guerra, também conhecido como neoliberalismo da Escola de Freiburg e o neoliberalismo americano da Escola de Chicago. De espacialidades e temporalidades distintas, o primeiro tem origem em um grupo de intelectuais, em especial juristas e economistas, no final da década de 1930, cujas teorias ganharam importância ao final da segunda guerra mundial. O segundo, ganha destaque duas décadas depois, a partir da Escola de Chicago⁵² dos anos de 1950. Este neoliberalismo, assemelha-se com o primeiro em relação às críticas do excesso de governo, sendo, contudo, gestado em reação a outra conjuntura e contexto histórico – especialmente singularizado pelo liberalismo como princípio legitimador e fundador do estado americano.

Desde o início, no entanto, existiu intercâmbio intelectual entre os teóricos alemães, austríacos e americanos por meio de publicações, colóquios e encontros internacionais. O economista austríaco Friedrich A. Hayek⁵³ é reconhecido como principal intelectual e influenciador das ideias neoliberais, durante sua permanência por doze anos na Universidade de Chicago, a partir de 1950. O neoliberalismo modelo alemão ocorre da reflexão crítica ao nazismo e condições históricas que possibilitaram seu surgimento/desenvolvimento, com a crise de 1929 e reconstrução do pós-segunda guerra. A versão americana é contextualizada como crítica à política intervencionista de estado de Roosevelt – a Coalizão *New Deal*, contra

⁵² Na Aula de 14 de março de 1979, Foucault comenta sobre outra fonte possível. Narra que em 1934, Henry Calvert Simons (1889-1946), pai da Escola de Chicago, havia publicado o livro *A Positive Program for Laissez-Faire: Some proposals for a liberal economic policy?*, que poderia ser chamado de “texto fundador do neoliberalismo americano” (Foucault, 2008b, p. 298).

⁵³ Friedrich A. Hayek (1899-1992), economista da escola austríaca, naturalizado britânico, considerado um dos principais teóricos do ordoliberalismo por alguns, seu fundador, porém de linha mais radical. Publicou em 1944 o livro o “Caminho da Servidão”, considerada a ‘bíblia’ neoliberal; um dos fundadores da *Mont Pèlerin Society* na Suíça em 1947, ao reunir pensadores para discutir suas teorias. Professor da London School of Economics (LSE) (1931-1950), Universidade de Chicago (1950-1962) e Universidade de Freiburg (1962-1968) (Dardot; Laval, 2016). Dividiu o Nobel de Economia em 1974 com o seu antípoda, o social-democrata defensor da cultura política escandinava.

o intervencionismo federal do pós-1945 e, posteriormente contra as políticas sociais e econômicas aplicadas pelas administrações de inspiração keynesiana (Foucault, 2008a, 2008c; Brown, 2015; Dardot; Laval, 2016).

Em que pese essas diferenças, ambas as escolas encamparam o princípio da concorrência pura, todavia, o ordoliberalismo adotou a perspectiva de uma economia de mercado vinculada ao intervencionismo estatal jurídico que assegurasse essa competitividade. A sociedade era o objetivo da prática governamental, por meio de um projeto econômico e social, que denomina, uma “política de sociedade”⁵⁴. A versão americana, segundo Foucault, buscou ampliar a racionalidade do mercado de forma irrestrita, adentrando campos além do estritamente econômico como, por exemplo, o desenvolvimento da *teoria do capital humano*, que se imiscuiu, fortemente, no campo socioeconômico americano (Foucault, 2008a, p. 302; Foucault, 2008c, p. 219; Brown, 2015).

Em seus estudos, Foucault discorre sobre a transformação de um *homo oeconomicus* liberal da economia clássica, como um ser inserido no livre mercado de um regime de troca. Diferentemente, o *homo oeconomicus* do neoliberalismo é transfigurado em empreendedor de si mesmo, associado à *teoria do capital humano* (Foucault, 2008a). Para o filósofo, o problema do neoliberalismo consistia em como exercer o poder político de acordo com os princípios da economia de mercado. Dito de outro modo, em como projetá-los em uma arte geral de governar a vida, em uma governamentalidade neoliberal, mudança essa que requeria uma ampla transformação (Foucault, 2008b, p. 131). Uma das principais transformações, aponta Foucault, foi a dissociação da economia de mercado do princípio político do *laissez-faire*,⁵⁵ substituído pela *teoria da competição pura*. Ao contrário de significar uma política de estado mínimo alegada por muitos analistas, essa nova governamentalidade requeria permanente *vigilância e intervenção política do estado* para garantir as condições de existência do mercado, as condições adequadas para competição e crescimento econômicos, “regulando a sociedade pelo mercado” (Foucault, 2008a, p. 182). Para isso, as políticas

⁵⁴ “A “política de sociedade” (*Gesellschaftspolitik*) tem como seu primeiro aspecto: “a formalização da sociedade com base no modelo da empresa – sociedade empresarial e sociedade jurídica, duas faces do mesmo fenômeno”. “Segundo aspecto [...] segundo os ordoliberais: o problema do direito numa sociedade regulada segundo o modelo da economia concorrencial de mercado”. Aulas de 14 e 21 de fevereiro de 1979, respectivamente (Foucault, 2008a, pp. 179, 220-221).

⁵⁵ Brown (2015, pp. 61-62) chama a atenção para essa diferenciação intelectual que Foucault faz, em sua Aula em 14 de fevereiro de 1979, que repercutiria uma década depois.

intervencionistas deviam atuar fortemente nas condicionantes externas de contorno dos dados técnicos, materiais, científicos, jurídicos, demográficos, culturais, educacionais, de forma geral, sociais, e não diretamente nos efeitos ou na economia em si. Todos esses e demais fatores sociais passam a ser o objeto da intervenção governamental dentro da nova governamentalidade (Foucault, 2008c, pp. 131-141). O filósofo argumenta que a competição econômica é a forma essencial de atuação do mercado no pensamento neoliberal. Contudo, essa competição não ocorre espontaneamente ou de forma natural, como o liberalismo nos seus primórdios, que deveria seguir as leis da natureza. Primeiro, o neoliberalismo demanda estar inserido em um campo de *desigualdade* para competitividade. Segundo, o projeto neoliberal requer constante correção e intervenção do estado para manutenção das regras do jogo da competição pelo ordenamento jurídico, invertendo o liberalismo clássico do *laissez-faire* e das políticas públicas sociais compensatórias (Foucault, 2008b, pp. 120-121).

A política social neoliberal estava, portanto, integrada à política econômica, não sendo definida como compensação dos efeitos negativos dos processos econômicos. Pelo contrário, entendiam os intelectuais do neoliberalismo, que o próprio crescimento econômico proporcionado pelo mecanismo da competição permitiria a obtenção da renda necessária para que os indivíduos e suas famílias fossem capazes de arcar com a seguridade e proteger-se contra riscos. Ademais, como competição presume a não igualdade de condições sociais, a política social e estatal instituída garantiria apenas a sobrevivência dos indivíduos, que fossem lançados para fora do jogo econômico da competição de forma definitiva ou temporária, constituindo-se em uma *reserva perpétua da força de trabalho*. A governamentalidade neoliberal intervinha na sociedade propiciando a atuação regulatória do mecanismo de competição no corpo social que, na prática, tornava-se regulada pelo mercado, porém, essa política social jamais poderia ter a igualdade como objetivo (Foucault, 2008b, pp. 141-145; Harvey, 2014).

A governamentalidade neoliberal americana engendra uma reversão mais radicalizada da racionalidade liberal que o ordoliberalismo, ao transformar um dos fatores de produção do capitalismo, a categoria *trabalho*, em *capital humano*. Ao introduzir a competição como base de funcionamento do mercado e expandindo-a ao tecido social, o *homo oeconomicus* neoliberal passa a ser empresário de si mesmo. Desse modo, o *homo oeconomicus* torna-se seu próprio capital humano, seu produtor, fonte de sua própria renda,

não apenas inserido em um processo de troca de mercadorias enquanto consumidor. Sendo capital pode ser formado, acumulado, investido em si mesmo, ou seja, ser objeto de uma análise econômica aplicada a esse novo campo e domínio neoliberais (Foucault, 2008a, p. 226). A sociedade governada, com base no princípio do mercado e regida pela concorrência da racionalidade neoliberal, não retorna à sociedade das trocas comerciais, embora esse *homo oeconomicus* neoliberal continue sendo esse *sujeito de interesse*. Busca constituir uma sociedade que substitua o peso dado ao consumo e satisfação pelo empreendedorismo, e a mercadoria ou produto, pela produtividade (Brown, 2015, p. 65). Ou seja, uma governamentalidade que ao transformar cada sujeito em empresa de si mesmo, conduz a sociedade em direção à *multiplicidade e diferenciação de empresas*, tanto criando mercados e maior competitividade, como também pela necessidade de ampliar a instituição jurídica para resolver os litígios provocados por essa competição acirrada (Foucault, 2008a, pp. 148-150).

A importância política de sua análise histórica não advém da busca do verdadeiro em si, mas em “[...] determinar que ‘regime de veridicção’⁵⁶ foi instaurado [em um dado] momento [...] [que] permitiu afirmar como verdadeiras algumas coisas [...]” (Foucault, 2008b, p. 50). Ou seja, seria a própria origem da legitimidade de um discurso em relação aos outros. Interessa à sua genealogia a produção e circulação do que passou a se constituir verdade, o que chama de *regime de verdade*. Importa a “[...] conexão de um regime de verdade à prática governamental” (Foucault, 2008b, p. 51). No liberalismo, o mercado correspondia a esse lugar de veridicção, seria o método de racionalização do exercício de governo. É quando Foucault demarca o que chama de *governamentalização do Estado*. O neoliberalismo não apenas reforça, como amplia de tal modo o mercado, que seus princípios se tornam o único e exclusivo lugar dessa racionalidade, espalhando-se a todas as esferas sociais, atividades e comportamentos humanos, sendo esse regime de verdades aceito como ‘realidade’ (Foucault, 2008a, p. 51; Brown, 2015, p. 67).

Analisando a governamentalidade ordoliberal contemporânea, Foucault mostrou como o circuito da economia e crescimento econômico, cujo avalista é o estado, traz

⁵⁶ Brown (2015, p. 67) esclarece que o sentido de um lugar de ‘veridicção’, foi cunhado por Foucault com referência à produção e circulação de verdades que são estabelecidas e passam a governar (Revel, 2011, p. 87) diz que veridicção indica a “[...] emergência de formas que permite aos discursos, qualificados de verdadeiros em função de certos critérios, articularem-se com um certo domínio de coisas”.

legitimidade ao estado e produz consenso político permanente, que termina ligando a instituição econômica e adesão de cada um (individualização) e de todos (totalização) a esse sistema e regime (Foucault, 2008b, pp. 114-115), tornando a economia, assim, definidora da própria vida política (Brown, 2015). Atualizando o filósofo, a cientista política Brown (2015) agrega um conjunto de elementos-chaves do neoliberalismo de Foucault: “(1) Competição como não-natural; (2) a economização⁵⁷ do estado e da política social; (3) a competição como substituto das trocas comerciais do mercado; (4) a desigualdade como necessidade para a concorrência que substitui a igualdade; (5) o capital humano substitui o trabalho; (6) o empreendedorismo substitui a produção; (7) a economização e taticalização da lei; (8) o mercado como verdade; (9) a responsabilização do estado como subordinado ao mercado; e (10) o consenso político substitui a individualização e a contestação política”⁵⁸.

Vinculando o nascimento da biopolítica ao liberalismo, Foucault constitui o *homo oeconomicus* liberal como *sujeito de direito* e *sujeito econômico*. O primeiro, derivado do *homo juridicus* (*homo legalis*), sujeito da época anterior ao liberalismo, do governo da razão-de-Estado enquanto “*uma unidade totalizante do soberano jurídico*” e o segundo, derivado de uma “multiplicidade não-totalizável dos sujeitos de interesse” (Foucault, 2008b, p. 384). Foucault salienta que os *sujeitos de interesse* não podem ser coletivizados e governados pelo soberano jurídico, apenas o sujeito de direito. Assim, oriundos de princípios ou “mundos jurídico-político e econômico incompatíveis” (Foucault, 2008b, p. 385), constituem-se em aspectos parciais do “conjunto complexo” que integrados a outros elementos passam a estabelecer a governamentalidade liberal (Foucault, 2008b, pp. 401-402).

Logo, essa nova governamentalidade (liberal) necessita fazer surgir um novo campo ou espaço de referência global, “correlativo da arte liberal de governar” – que é a “*sociedade civil*”, como o conjunto de sujeitos de direito individuais e, simultaneamente, sujeitos de interesse individuais.

Nesse sentido, Foucault advoga que a

⁵⁷ Brown (2015, p. 82, tradução própria) segue o entendimento de Koray Caliskan e Michel Callon (2009) no qual “[...] *economização* é um processo no qual a métrica do mercado se estende a todas as atividades e demais esferas da vida humana a partir da disseminação do neoliberalismo”.

⁵⁸ Elementos-chave do Neoliberalismo de Foucault analisados por Wendy Brown (2015, pp. 62-68): “Competition as nonnatural; The economization of the state and of social policy”; “Competition replaces exchange; inequality replaces equality”; “Human capital replaces labor”; “Entrepreneurship replaces production”; “The economization and tacticalization of law”; “The market as truth”; “Responsibilizing the state”; “Political consensus replaces individuation and political contestation”.

[...] sociedade civil é [...] um conceito de tecnologia governamental, ou antes, é o correlativo de uma tecnologia de governo cuja medida racional deve indexar-se juridicamente a uma economia entendida como processo de produção e de troca (Foucault, 2008b, p. 402).

Essa sociedade civil, continua o autor, depois chamada de *sociedade* e ao final do século XVIII, de *nação*, faz emergir a tecnologia governamental de administração da sociedade civil, da nação, do social (Foucault, 2008a, p. 403). O *homo oeconomicus* e a *sociedade civil* integram o conjunto da tecnologia da governamentalidade liberal e por extensão, a tecnologia governamental moderna. No interior dessa globalidade concreta, funcionam os homens econômicos e, seguindo Ferguson⁵⁹, Foucault compreende que a sociedade civil é “[...] uma matriz permanente de poder político” (Foucault, 2008a, pp. 403-405). Interessa nesse ponto abordar a análise concernente à forma como o filósofo lida com a questão específica do governo do sujeito moderno ou da população nessa era. Quer se trate da arte de governar o sujeito individual pelo exercício do poder disciplinar ou do governo da população pelo biopoder, a perspectiva de Foucault adota um princípio da ótica liberal: de que a população ou sujeitos são governados ou resistem a serem governados (Brown, 2015, p. 74). Ademais, os conceitos de liberdade e poder de Foucault vão além da liberdade de ser governado e da possibilidade de oferecer resistência. Essas questões interessam diretamente aos objetivos dessa tese, no que concerne às microrrelações de poder da participação da população e sujeitos sociais no planejamento municipal participativo.

O pesquisador, Michel Foucault, foca sua atenção na dimensão econômica, com certa omissão da dimensão política do sujeito ou de um corpo político, e até mesmo de eventuais forças sociais organizadas, que possam se soerguer a partir de um movimento de base reivindicatório na luta por liberdade. Essa lacuna, apontada como uma limitação abrangente na análise do neoliberalismo por Foucault, tem como característica principal a ausência da *‘formulação do político’*, culminando com a existência de sujeitos, indivíduos, porém, não de cidadãos no neoliberalismo de Foucault⁶⁰ (Brown, 2015, pp. 73-74). Nessa perspectiva não há

⁵⁹ Referindo-se ao “texto quase estatutário” de Ferguson, sobre a sociedade, Foucault diz: “É o célebre texto de Ferguson, traduzido em francês em 1783 com o título de *Essai sur l'histoire de la société civile*, texto [...] bem próximo de Adam Smith e do *Ensaio sobre a riqueza das nações* - aliás, a palavra ‘nação’ em Adam Smith tem mais ou menos o sentido de sociedade civil em Ferguson” (Foucault, 2008b, p. 405).

⁶⁰ Necessário fazer uma ressalva nesse ponto. Embora a abordagem teórica dessa tese esteja apoiada na governamentalidade neoliberal hegemônica de Foucault, a participação social analisada pela pesquisa de campo parte da ideia da participação cidadã legalmente garantida pelo Estatuto da Cidade e investiga as possibilidades

necessidade de pactos ou contratos sociais para a ocorrência de poder político na sociedade civil. Para Foucault, o poder se forma espontaneamente por meio da linguagem e comunicação, sendo inerente ao vínculo e às diferenças entre indivíduos. Assim como parte dos indivíduos assume encargos de acordo com seus talentos, outros assumem, similarmente, posições deliberativas, sendo aceito pelos demais. Segue-se desse raciocínio que o poder existe, espontaneamente formado, das relações sociais entre indivíduos, submetido *a posteriori* à sua instauração jurídica e regulamentação (Foucault, 2008a, p. 413). Esse aspecto distinto da noção de poder de Foucault é parte essencial do conceito de governamentalidade. Desse modo, a partir do liberalismo o problema das relações entre a sociedade civil e o Estado só pode ser formulado de maneira distinta à razão anterior (monárquica):

o de saber como regular o poder, como limitá-lo no interior de uma sociedade em que a subordinação já atua [buscando o] que o Estado em sua estrutura jurídica, em seu aparelho institucional, pode fazer e como pode funcionar em relação à [sociedade] (Foucault, 2008b, p. 419).

A capacidade e presciência de Foucault em analisar a história no seu decorrer e devir, sem o acompanhamento do desenrolar da globalização neoliberal que se segue, impressionam. Quanto à dimensão política, Brown (2015, p. 70) aborda limitações específicas do neoliberalismo analisado por Foucault, que interessa de perto à abordagem teórica adotada por esta pesquisa. A globalização financeira neoliberal ocorre após a queda do muro de Berlim (1989) e o colapso da União Soviética (1991), tornando-se, o neoliberalismo, hegemônico no mundo. No seu percurso narrativo Foucault mantém sua interpretação do *homo oeconomicus* neoliberal enquanto sujeito econômico ou de interesse, configurando-o pela perspectiva do capital humano, especialmente no neoliberalismo americano, fazendo sucumbir o *homo politicus* em função do *oeconomicus* desde o liberalismo clássico. Discordando, Brown (2015, p. 70) pontua a convivência do *homo politicus*, comparativamente mais enfraquecido em relação ao sujeito econômico, porém vivo e coexistindo até o final do século XX. Essa distinção tem implicações na periodização do neoliberalismo e ocorrências de movimentos sociais de lutas por liberdade, democracia e movimentos reivindicatórios no Brasil nos anos pré-democráticos, como destacado. Ressalta-se que os movimentos sociais de base sempre se fizeram presentes de uma forma ou de outra na vida política do país, conforme

de resistência e concertação de ações e táticas para além desse espaço institucionalizado na prática. Ou seja, busca extrapolar essa limitação incorporando avanços de outros teóricos.

abordado no Capítulo 1. Assim, as aspirações de soberania individual e popular, as lutas por igualdade, direitos, emancipação política, entrecruzam-se com interesses de classe. Essas reivindicações políticas e lutas por valores democráticos, ao longo do tempo, são indicações da persistência, embora fragilizada, do *homo politicus* “[...] de demandas e expectativas, a sede da soberania política, liberdade e legitimidade” (Brown, 2015, p. 98). O esmaecimento do *homo politicus* ocorre como efeito do processo de neoliberalização ao longo do tempo que afeta tanto práticas democráticas como o próprio conceito político de cidadania (Brown, 2015, pp. 35, 40, 87). A autora atribui a condição de uma novidade “revolucionária na história do Ocidente” à essa racionalidade neoliberal do mercado, que passa a se imiscuir de forma inusitada em todos os campos de atividades, comportamento e existência humanas (Brown, 2015, p. 99). Relembrando, Foucault parte da noção de que o *homo politicus* sucumbe ao peso do *homo oeconomicus* desde o início do neoliberalismo.

Ao contrário, o papel do *homo politicus* nas democracias liberais modernas vem se desvanecendo gradualmente, testemunhada por crises recorrentes de representatividade e legitimidade, detectadas especialmente no século XXI. Muitos teóricos referem-se ao fenômeno do “esgotamento da democracia liberal” ou representativa (Dardot; Laval, 2016; Harvey, 2014). Ademais, avançando além da análise de Foucault à época, Brown (2015, p. 108) esclarece que: “[...] o sujeito-cidadão se converte de um ser político em um ser econômico e [...] o estado [...] refeito [...] [e] modelado em uma empresa”.

O aprofundamento dessa *economização* do político no neoliberalismo transforma o Estado e o cidadão, havendo uma conversão de sua “[...] identidade e conduta de figuras de soberania política para figuras de firmas financeirizadas”, o que termina por “reorientar a relação do sujeito consigo próprio e sua liberdade” e a própria “relação estado-cidadão” (Brown, 2015, pp. 109-110, tradução própria)⁶¹. Desse modo, a relação desse sujeito-cidadão com o estado, fruto dessa “economização da vida”, da racionalidade refundada em nome de mercados, indústrias, países, regiões supranacionais, sociedades, empresas e sujeitos livres, portanto, em nome da própria liberdade, termina reduzindo de modo radical “[...] o exercício dessa liberdade nas esferas social e política” em lugar de ampliá-la (Brown, 2015, p. 108,

⁶¹ “The hegemony of *homo oeconomicus* and the neoliberal ‘economization’ of the political transform both state and citizen as both are converted, in identity and conduct, from figures of political sovereignty to figures of financialized firms. This conversion in turn [...] reorients the subject’s relation to itself and its freedom. Rather than a creature of power and interest, the self becomes capital to be invested in [...]. [...] [This conversion reorients the relationship of the state to the citizen” (Brown, 2015, pp. 109-110).

tradução própria). O estado não mais regula o mercado ou o capitalismo da era keynesiana das democracias liberais representativas, nem tende a compensar suas desigualdades sociais e econômicas. O estado não mais deixa o mercado livre no capitalismo da economia clássica, o estado neoliberal existe para servir ao mercado, sendo ele próprio submetido às regras da *economização*, da acumulação, dos ditames do crescimento econômico, da geração de renda e emprego. Mais drasticamente ainda, a legitimidade do estado passa a ser validada pelo mercado, similarmente ao sujeito social. Bem sucedido ou não, é validado pelo sucesso no mercado, submetendo-se à normatização e regramentos enquanto capital humano de si mesmo (Brown, 2015, p. 108).

Assim, dois aspectos teóricos se destacam como sustentação da abordagem desenvolvida nessa pesquisa. O primeiro se refere à potencialidade de conjugar resistências em uma *rede de equivalência* construída *consensualmente* pelo sujeito social, cidadãos, organizações da sociedade civil e outros, diferentemente do pressuposto de sujeitos governados e que resistem, conforme analisou Foucault no alvorecer do neoliberalismo (Purcell, 2009b). O segundo se refere à consideração de que a subjugação do *homo politicus* ocorre mais tardiamente e de maneira mais extremada do que indicou Foucault. Dessa forma, as

[...] reorientações do sujeito consigo mesmo e do Estado para com o cidadão [...] também envolvem um desaparecimento existencial da liberdade do mundo, [...] exatamente aquela individual e colaborativa associada ao *homo politicus*, para o governo-de-si e o governo dos outros” (Brown, 2015, p. 110, tradução própria)⁶².

Como visto no Capítulo 1 deste trabalho, os direitos da participação cidadã, a luta pela capilaridade participativa nas decisões dos destinos e recursos foram formalizados na Constituição Cidadã de 1988. A um só tempo, essa demanda foi decorrente de movimentos sociais na luta pela redemocratização (movimento de baixo para cima) e, por uma confluência perversa, e da concessão e ampliação desses espaços (movimento de cima para baixo). Esse foi o contexto geral sobre o qual a participação social passou a ser instituída oficialmente pelo Estado, ou seja, o período histórico no qual a gestão democrática participativa municipal passa

⁶² “[T]hese reorientations also entail an existential disappearance of freedom from the world, precisely the kind of individual and collaborative freedom associated with *homo politicus* for self-rule and the rule of others” (Brown, 2015, p. 110).

a ser legalmente requerida no país (Teixeira; Trindade, 2018; Dagnino; Teixeira; Chaves 2014; Dagnino, 2004a, 2004b; Maricato, 2008).

Como destacado antes, o neoliberalismo não aporta em um lugar sem contextos ou racionalidades prévias e inexistem um corte rígido de substituição de uma mentalidade para outra. No caso da ilha de Itaparica são identificados aspectos de racionalidades anteriores como do colonialismo, escravagismo, racismo, paternalismo, patrimonialismo, clientelismo e autoritarismo que perduram e se entrelaçam ao neoliberalismo preponderante. Não sendo o foco adentrar as demais mentalidades em profundidade, é relevante realçar que as relações de poder e resistência envolvem dimensões oriundas de outras mentalidades que persistem na cultura sociopolítica brasileira e, em especial, na baiana (Lima, 2017).

3.1 Racionalidades interrelacionadas no contexto regional

Como posto, a governamentalidade é uma forma de governança de racionalidades. Essa formulação permite descobrir mentalidades interrelacionadas operando simultaneamente e desenvolvendo uma variedade de discursos e práticas. Assim, é possível falar de *governamentalidades*. Esta possibilidade é útil porque dado um lugar e um tempo, existe usualmente mais de uma visão ampla da sociedade, acontecendo simultaneamente, e isto permite incluir múltiplos fatores que dão forma ao contexto local e à sua cultura sociopolítica. Similarmente, implica em possibilidades distintas de resistir às racionalidades e empoderar os cidadãos. Por conseguinte, analisar a participação com o recorte da governamentalidade requer recuperar mentalidades interrelacionadas que constituem um contexto em particular (Ettlinger, 2011). A partir disso, são discutidas, brevemente, as mentalidades ou racionalidades reconhecidas e situadas no contexto brasileiro. Hegemonicamente, a maioria dos países de um mundo unipolar, vem seguindo a lógica neoliberal. Os países da América Latina, incluindo o Brasil, adotaram profundamente as políticas neoliberais, reformas institucionais, de mercado, ajustes fiscais, redução dos serviços públicos subsidiados, ajustes urbanos, dentre outros, em todos os setores da economia desde os anos de 1990 (Melo; Baiocchi, 2006).

Retórica e práticas participativas/deliberativas refletiram a transição de um período centralizado, dirigido pelo Estado e também por longo tempo autoritário, para o período

democrático no país. Entretanto, há sempre mais do que uma mentalidade em jogo e certas mentalidades tem a característica de perdurar algumas de suas nuances, mesmo quando não mais hegemônicas. Certamente, a história brasileira pode fornecer os cenários dinâmicos de lutas que terminaram constituindo nossa cultura e, conseqüentemente, forjado nossas mentalidades. Assim, paralelamente ao neoliberalismo hegemônico, mentalidades de colonialismo, patriarcalismo, machismo, patrimonialismo, clientelismo, racismo e autoritarismo podem coexistir e dar origem à distintos contextos, contingentes às forças que operam em um dado lugar no país. No entanto, o denominador comum de todas as racionalidades que persistem, parcialmente, reside na elevada exclusão socioeconômica e segregação espacial, historicamente mantidos desde que esse território passou a se chamar Brasil. Em especial, porém, essa característica histórica não está necessariamente restrita a uma interpretação pelo sistema de classes sociais, sistema esse que permeia e sustenta todas essas racionalidades no tempo. As sociedades no Brasil e América Latina são reconhecidas como as mais desiguais do mundo (Melo; Baiocchi, 2006).

O *clientelismo* descreve uma relação assimétrica baseada na troca de favores, desigual ainda que benéfica, entre sujeitos políticos (os patrões) e os indivíduos (clientes). É usualmente mediado. Entretanto, práticas clientelistas se estendem além das relações governo-sociedade; ela estrutura as relações de poder dentro da própria sociedade civil (Rolnik, 2011). Um legado da racionalidade colonialista, o patrimonialismo e o clientelismo (e a cultura de favores que lhe é subjacente) permanece presente nos níveis local e estadual de governo, embora de forma mais amena ou transformada, também na realidade baiana. Alguns pesquisadores argumentam que a democracia deliberativa e os espaços participativos, pedagogicamente reduziram as práticas clientelistas tradicionais (Hernández-Medina, 2010; Souza, 2001). Outros concluíram que a participação se tornou o *novo clientelismo* de governos locais de orientação esquerdista no país (Souza, 2001). Reconhecidamente essas práticas ocorrem também na escala local e independem da classe social, porque existem a partir de todas as classes: alta, média e baixa. Embora disseminadas, as práticas clientelistas possuem, particularmente, um grande poder de penetração na região mais antiga do Nordeste, em especial no interior da Bahia. Juntamente com 21 anos de regime militar, ambas as racionalidades resistem a novas iniciativas democráticas participativas/deliberativas/pluralistas.

O clientelismo, no entanto, não é uma prerrogativa brasileira. Há registros de mudanças no clientelismo político em Nápoles e Marselha dos anos de 1960 e década de 2000. A análise histórico-comparativa demonstrou que a governança urbana clientelista independe das variáveis culturais, mas está relacionada aos processos políticos e institucionais (Mattina, 2007). Embora a classe socioeconômica seja a desigualdade mais visível no Brasil, como expresso pela segregação socioespacial urbana, mentalidades de racismo, machismo e patriarcalismo herdados do período colonial não são menos importantes e se encontram intrinsicamente imiscuído na cultura brasileira, caracterizando eixos adicionais de disparidade. Usando este quadro de fundo de racionalidades multidimensionais que constituem culturas sociopolíticas locais, a pesquisa visa aplicar o arcabouço teórico da governamentalidade para descortinar discursos associados, práticas e tecnologias de governança ou de poder, tais como o próprio planejamento participativo, usado para governar o cidadão e populações, na chamada governança pelo viés neoliberal. Contudo o foco desta pesquisa está na governamentalidade neoliberal, no planejamento estratégico correlato, e na gestão urbana corporativa. A principal característica desse modo de gestão corporativa encontra-se associada à longa concessão pública e baixo risco do investimento privado. Na prática, um capitalismo sem risco para as megacorporações.

3.2 A governamentalidade: situando a conceituação de Michel Foucault

Este trabalho acolhe a noção de saber/poder/subjetivação de Michel Foucault, embutida no conceito operacional foucaultiano de governamentalidade, utilizado nesta pesquisa para analisar a participação social, situada no contexto brasileiro (Capítulo 1), e na prática, por meio da pesquisa de campo apresentada no Capítulo 4. O presente capítulo busca esquadrihar a abordagem teórica da governamentalidade, permitindo ao leitor aprofundar a compreensão dos novos conceitos desenvolvidos por Foucault, que revolucionou, juntamente com outros pensadores contemporâneos, as estruturas filosóficas do século XX e produziu um novo dicionário para expressar seu pensamento (Revel, 2005).

Contudo, a obra de Foucault sofre deslocamentos no decorrer de suas próprias investigações histórico-filosóficas, diferindo de outros pensadores. Desse fato, decorre a necessidade de contextualizar as fases do seu pensamento. Longe de se dissociarem entre si,

cada ciclo de problematização se agrega à formatação prévia, ampliando a percepção do filósofo. Essa variedade temática se caracteriza como um desafio para apreensão de suas reflexões. Didaticamente, o seu pensamento pode ser agrupado em três fases. A primeira, o período arqueológico, que prossegue até o final da década de 1960, e corresponde à *arqueologia do saber* (fase da episteme). Nesse período, Foucault trata das ciências humanas, da escrita, literatura e do sistema de pensamento em geral, além das práticas discursivas (o dito e escrito), não discursivas (as normas societárias, por exemplo), discursos, dentre outros (Foucault, 2019).

Na sequência, a fase denominada de *genealogia*, acontece na década de 1970. O filósofo define uma nova concepção de poder (formas de poder), inerente ao saber (poder/saber), que se amálgama à questão investigada da ética do sujeito (subjetivação na sociedade). Na última fase, Foucault reconfigura a ética do sujeito enquanto “cuidado-de-si”, diferenciando-o da subjetivação anterior (Deleuze, 2019)⁶³. É relevante detalhar os deslocamentos no pensamento de Foucault. Investigando as diferenças entre o modo de organização do período monárquico, anterior às sociedades moderna e à contemporânea, Foucault revela a formação do que denominou *sociedade disciplinar*, contrapondo as relações microfísicas do poder disciplinar, no nível molecular, à microfísica do poder soberano do “direito de vida e morte” das monarquias. Essas relações microfísicas são encontradas no exercício do grande e concentrado poder do soberano. Entretanto, quando a burguesia ascendente passa a deter o poder econômico e político, a este momento histórico vão corresponder as disciplinas enquanto poder produtivo, reconfigurando historicamente a sociedade pela pauta do capitalismo industrial. Nesse período, o poder passa a ser dissolvido em várias instituições de controle (prisões, hospitais, quartéis, escolas, fábricas, família etc.), constituindo-se em uma rede de pequenos poderes que atravessa a sociedade disciplinar de forma capilar, estabelecendo relações microfísicas de poder, exercidas sobre o indivíduo, seu corpo e pequenos grupos sociais (Foucault, 2017).

Nessa fase, Foucault trata dos mecanismos de *objetivação* e *subjetivação* que concorrem para a constituição do indivíduo. A *objetivação* se refere às práticas disciplinares

⁶³ Principais obras da primeira fase são: *As Palavras e as Coisas* e *Arqueologia do Saber*; as da segunda são *A verdade e as formas jurídicas*, – até a década de 1960, *Vigiar e Punir* e *A Vontade de Saber* (volume 1 da Trilogia de História da Sexualidade); e as do último período o autor publica os dois últimos volumes de História da Sexualidade, *O Uso dos Prazeres* (volume 2) e *O Cuidado de Si* (volume 3) de 1984, ano de sua morte.

que buscam fazer do indivíduo um objeto, adequando o indivíduo aos critérios de docilidade política e utilidade econômica (*corpos dóceis e produtivos*). Essas qualidades são fundamentais para garantir a mão de obra abundante para o capitalismo industrial. O segundo, a *subjetivação*, se refere aos processos que operam sobre o indivíduo, para lhe atribuir uma identidade assumida por ele como sua própria. Nesse período, o filósofo caracteriza o sujeito — entendido como subjetividade —, como *inconscientemente* produzindo e reproduzindo discursos e normas societárias pelas quais os indivíduos se conduzem, interiorizando o princípio da vigilância do *panóptico*⁶⁴. Em outros termos, “sabendo-se” vigiado, mesmo não o sendo continuamente, naqueles espaços fechados, o indivíduo se conduz, em conformidade com uma suposta vigilância. Um conjunto de técnicas de controle dos corpos no espaço, no tempo e nos movimentos dos corpos, visam a distribuição controlada dos indivíduos nos espaços, a administração de uso do tempo produtivamente e a maximização de sua “força útil” para a produção econômica (Foucault, 1987). O foco desses estudos foucaultianos está colocado nos contextos, práticas, e técnicas de governo⁶⁵ que geram normas de subjetivação, e simultaneamente, transformam os indivíduos em objetos – objetivação do sujeito – tornando-os produto de contextos sociais, externos a eles mesmos (Foucault, 2008b). O filósofo define, assim, a emergência do *poder disciplinar*, um tipo de poder microfísico, que atravessa a sociedade de forma capilar. Esta é a segunda fase do seu pensamento.

Contudo, Foucault reitera que no século XVIII ocorreram transformações nas práticas políticas e na arte de governar, com a ascensão do liberalismo e a emergência do Estado moderno. Essas mudanças levaram a uma nova abordagem do poder (biopoder), na qual o foco foi deslocado do indivíduo para a gestão e o controle da população como um todo. Demarca, nesse século, a emergência do conceito de *população*, que está associado ao desenvolvimento do saber da estatística⁶⁶ e de um governo que busca conhecer, regular

⁶⁴ O Panóptico é uma prisão ideal proposta pelo jurista e filósofo inglês Jeremy Bentham em 1785, cujo projeto permitia que um único vigia observasse todos os prisioneiros, simultaneamente, a partir de uma torre central. A obediência dos prisioneiros era obtida pela percepção da vigilância e medo da punição, mesmo na ausência do vigia. A ameaça era permanente.

⁶⁵ O termo “governo” (“gouvernement” em francês) descreve a arte ou técnica de governar uma sociedade. Refere-se à prática e técnicas de governar usadas para controlar, gerenciar e regular as ações dos indivíduos dentro de uma sociedade e contrapõe-se à instituição do Governo do Estado como centralizador de poder (Foucault, 1991).

⁶⁶ Ciência que obtém o seu nome de Estado, por terem esses cálculos sido desenvolvidos para conhecer os governados, ou seja, a população: taxas de nascimento, mortalidade, doenças, gênero e outras. O estado continua a usar a Estatística como o saber para o exercício do poder.

e otimizar os processos coletivos que afetam a vida dos indivíduos. A essa nova forma de poder e controle social que se manifesta em múltiplos níveis, em um *continuum*, das disciplinas aplicadas aos corpos individuais até as estratégias de gestão da vida coletiva, Foucault denomina de *biopolítica*. Desse modo, essa biopolítica, exercida pelo biopoder, envolve a intervenção do Estado em áreas como a educação, saúde pública, economia, urbanismo, bem-estar social, dentre outros saberes, a fim de gerir a vida da população (Ferraz, 2020; Foucault, 2017). A biopolítica, referente à gestão e mecanismos de controle dos processos biológicos e sociais da população, envolve o uso do conhecimento técnico e científico, conformando a relação saber/poder. As preocupações do biopoder se voltam para as políticas de preservação da vida, da espécie humana e da população, por meio de políticas promotoras da saúde, higiene e do bem-estar. Para administrar, identificar padrões e regulamentar a população, o biopoder necessita desenvolver o saber estatístico, demográfico, cartográfico e tratar dados populacionais, que, na prática, são técnicas de *governamento* — o saber/poder. Tratando a biopolítica como tecnologia de poder relativa às questões econômicas e políticas da população, Foucault reorienta sua pesquisa conceitual do *poder* para o *governo*⁶⁷, praticamente ausente nas fases anteriores (Foucault, 2008c). Nessa última fase, Foucault volta sua atenção para a *subjetivação*, em uma outra perspectiva, configurada como o *cuidado-de-si*, fazendo emergir da investigação da cultura grega, uma nova *ética política* e a *ideia entrelaçada de resistência* (Foucault, 2018). Neste trabalho, adota-se a governamentalidade dessa terceira fase de sua investigação, tratada a seguir.

Em suas pesquisas mais tardias, Foucault altera sua perspectiva na direção do sujeito, para processos de *subjetivação*, mais especificamente, em relação ao papel que o *governo-de-si* desempenha no desafio do *status quo* e das mentalidades dominantes (Foucault, 2000). Esta análise centra-se na Ética, definida como o *cuidado de si*, e como através da *atitude crítica*, os indivíduos podem escolher questionar racionalidades e seus discursos, e desenvolver estratégias e táticas, para implementar transformações sociais. Para Foucault, a subjetividade pode ser criada, constituída, transformada ou mudada através do pensamento crítico – estabelecendo uma diferenciação no pensamento da segunda fase em relação à objetivação do indivíduo. Para definir seu próprio conceito de “ética”, Foucault realizou a

⁶⁷ O curso, intitulado Segurança, território, população, ministrado em 1978 inicia-se com a história das tecnologias de segurança, quando Foucault altera o rumo em direção à uma ‘história da governamentalidade’ (Aula 01/02/1978) (Foucault, 2008c).

análise genealógica da antiguidade grega, de onde trouxe o conceito do *cuidado-de-si* (*epimeleia heauton*) para propor a ideia do *governo-de-si*, que pressupõe a escolha livre e consciente do indivíduo em “trabalhar em si mesmo com austeridade”. Nesta perspectiva, ética torna-se “[...] a relação que você deve ter consigo próprio, [...], e que determina como o indivíduo deve se constituir enquanto um sujeito moral de sua própria ação” (Foucault, 1997, p. 263).

Assim definido, o *cuidado-de-si* torna possível uma transformação subjetiva, uma mudança consciente pelo domínio de si – o *governo-de-si*, na conceituação foucaultiana da ação de governar (governo). Desse modo, o filósofo traz a possibilidade de uma escolha *ético-política* (Foucault, 1984), uma vez que:

[...] a ideia de resistência [...] [que] está ligada ao ‘ideal nietzschiano da auto-criação estética’. A prática de uma estética do ‘eu’ não é nada mais nada menos que as formas pelas quais os indivíduos são produzidos e se produzem enquanto sujeitos. A localização dos pontos de resistência na não aceitação dos modos de subjetividade impostos nos oferece a possibilidade de mudar as práticas tidas como “intoleráveis” (Coelho, 2006).

As técnicas de governo, identificados por Foucault a partir do século XVIII, leva o filósofo a construir uma *história da*, e o conceito de *governamentalidade* no Seminário intitulado Segurança, Território, População (1978), na Aula de 1º de fevereiro de 1978, apresentando-o como:

1 – o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma [...] de poder, que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança.

2 – a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não parou de conduzir [...] para a preeminência deste tipo de poder, que podemos chamar de ‘governo’ sobre todos os outros – soberania, disciplina – e [...levou ao] desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo [...] de toda uma série de saberes.

3 – [...] o resultado do processo do qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se pouco a pouco ‘governamentalizado’ (Foucault, 1991, pp. 102-103; 2008b, pp. 143-144; 2019; Prado Filho, 2006).

Destarte, a governamentalidade admite diversas definições e, conforme inicialmente proposta por Foucault, pode ser vista como uma escolha lógica para compreender a relação

entre as práticas governamentais (governo) e as racionalidades (mentalidades) subjacentes que orientam, legitimam e sustentam a governança (Compans, 2005; Lemke, 2017). Nesse sentido, ressalta-se que a governamentalidade para Foucault refere-se à maneira ou modo de ação sobre as ações de outros, de grupos sociais e a da sociedade civil (Foucault, 2008b, p. 258), constituindo-se em um repertório capaz de analisar a governança, termo empregado pelo neoliberalismo. Para constituir sujeitos governáveis e autogovernáveis são desenvolvidas e aplicadas técnicas/tecnologias de *normalização* e *moldagem* das condutas das pessoas (Lemke, 2017; Oliveira, 2020).

3.3 O conceito de poder e resistência em Foucault

Fundamental na obra de Foucault, a noção de *poder* desafia a visão tradicional de poder como uma entidade separada e dominante. Analisando, criticamente, como se configuram as relações de poder, Foucault mostra que o poder está intrinsecamente ligado ao conhecimento e opera por meio do saber. Para Foucault, não importa criar uma teoria do poder, mas compreender de que forma o *sujeito* está inserido nesses jogos *perigosos* de poder. Sendo ubíquo, o poder está disperso no tecido social, embora possa estar também cristalizado em instituições governamentais (instituição-governo) ou em figuras de autoridade. Não sendo um algo a ser possuído, o poder é exercido em uma rede complexa de relações e práticas que atravessa todos os aspectos da vida (Ettlinger, 2011; Amaral, 2013). Além disso, o *poder* não é totalmente opressivo e repressivo, podendo ser resistido e subvertido por meio de *práticas de resistência*, do questionamento de racionalidades, da *desestabilização das normas*, de *contestações dos discursos dominantes*, e *outras táticas de contraconduta*. Com a emergência das tecnologias de poder e seus saberes, a *norma* passa a ser o elemento que permite integrar o controle do indivíduo e o da população. No primeiro, o poder disciplinar (*anátomo-poder*) permite a *normalização*⁶⁸ dos corpos no nível capilar e o segundo, o *biopoder*, permite a gestão da população: são as duas faces da biopolítica. Portanto, a *normalização* é um regime de poder que a sociedade assume para garantir a sua

⁶⁸ Refere-se ao conjunto de normas de conduta, legislação, leis, decretos etc. que regulam a sociedade. O conceito de norma (do original latim, esquadro ou perpendicularidade), se transforma em uma medida de referência, o normal, contra o qual são avaliados os indivíduos e a população (Foucault, 1987).

própria existência. O pensador prossegue argumentando que para compreender o que são as relações de poder, as formas de resistência devem ser investigadas.

Todavia, a resistência é parte de uma *continuidade, ascendente e descendente* que requer um ser ético para criticamente observar as racionalidades, discursos, tecnologias de governança, e perigos, que cercam a vida diária de cada um. Implica em um *continuum* que vai do governo-de-si mesmo ao *de grupos sociais ou da população*. Crítica e observação permitem desenvolver um *savoir* (saber) e a construção de estratégias de ação, isto é, contra-técnicas de resistência, ao ser criticamente compreendido o sistema de governança da população posto em prática (Foucault, 2008a). Desse modo, para compreender a participação social como uma tecnologia e suas estratégias de governança, importa essa conceituação diferencial de *poder* no pensamento de Foucault, que o desloca de instituições ou da personalização de um sistema hierárquico para entendê-lo difuso permeando toda a malha do tecido social. O *poder* é relacional e exercido porque está presente nas relações sociais. Nas sociedades contemporâneas o poder é como um ponto fundamental de ancoragem das relações sociais, que pode estar cristalizado em instituições governamentais, mas é encontrado fora dessa esfera, e por conseguinte, nas relações de poder das práticas diárias, além dos limites do Estado. Este último, pelo viés foucaultiano, é incapaz de permear todo o plano por meio do qual as relações de poder se espalham (Ettlinger, 2011).

Convencionalmente, em termos jurídicos, o poder tem sido visto como poder soberano, poder constitucional, ou em termos do aparelho de Estado. Nessa perspectiva, o poder é negativo, reprimindo a natureza, os instintos, uma classe social ou indivíduos. Substituindo esse viés jurídico e negativo do poder, o filósofo afirma a natureza produtiva e técnica do poder. Exemplifica com a repressão da sexualidade na sociedade burguesa: “Sexualidade é muito mais um produto positivo do poder do que o poder foi sempre a repressão da sexualidade” (Foucault, 1980, p. 120, tradução própria)⁶⁹.

Assim, a possibilidade de resistência é trazida por Foucault por meio de seu conceito de poder, que é entendido como transitório, não-permanente e, portanto, sujeito a falhas e a *brechas* no exercício de sua dominação. Reside aí a possibilidade de sujeitos sociais livres modificarem essa condição por meio de estratégias e técnicas de *contracondutas*,

⁶⁹ “‘Sexuality’ is far more of a positive product of power than power was ever repression of sexuality” (Foucault, 1980, p. 120).

estabelecendo um jogo de poder (Foucault, 2008b). Assim, a ideia de pessimismo ou desespero é removida do cenário, ao tempo em que se afirma a multiplicidade das formas de resistir, pela contínua possibilidade da invenção e re/constituição de novos estilos de vida, de novos sujeitos, de estratégias e táticas criativas. Entretanto, o exercício de relações de poder demanda, necessariamente, liberdade como uma condição *sine qua non* para a existência desse exercício no tecido social. Desse modo, a resistência adquire um sentido novo e original, porquanto não é uma probabilidade ou confronto entre classes sociais, uma revolução ou revolta coletiva contra um governo (instituição). Em lugar disso, a resistência está relacionada ao questionamento de mentalidades, discursos, práticas, normas e a encontrar formas de, efetivamente, desafiar a sua lógica por meio da construção de estratégias de contracondutas. Nesse sentido, resistência, sendo intrínseco às relações de poder, pode ser exercido no nível ínfimo, meramente por pensamento, ao expressar recusa de uma condição ou situação dada até níveis maiores e mais abrangentes (Foucault, 2000a). Desse modo, Foucault tratou da investigação de uma prática governamental do exercício do governo da *população*, cuja racionalidade interna atendia ao princípio da máxima economia, ou seja, o liberalismo clássico como referência para sua análise do *neoliberalismo* em sua genealogia do presente (Senellart, 2008).

Nesse ponto, faz-se mister avançar na contemporaneidade em contraste com a era moderna, iniciada com o Renascimento. Na modernidade, *a ênfase* está no poder da disciplina, enquanto o biopoder é condição para a regulação da população (biopolítica). É a “norma” que permite integrá-los, como exposto (Foucault, 2002, p. 302). Na contemporaneidade, *a ênfase* passa para o *controle* e a essa mudança corresponde a “*liquidez e flexibilidade*” do pós-moderno. Assim como a “*docilidade*”, dos corpos dóceis está para a modernidade, a “*flexibilidade*” está para a sociedade de controle pós-moderna que produz “*corpos flexíveis*” (Deleuze, 2019). Similarmente, da

[...] ‘vigilância’ [dos corpos, atuando, aparentemente como] ação contínua [ou ameaça], [o] inverso da vigilância [...] o controle [...] [enquanto uma] ação continuada, infinita, de registros e armazenamento [em banco de dados] [...], cujo “ameaçar” é episódico, descontínuo no que tange à coleta, processamento e armazenamento da informação. Vigilância, disciplinamento e subjetivação caminham de um lado; controle, informação e (também) subjetivação caminham de outro.... [...] Como sugeriu Michel Foucault e desenvolveu Deleuze [...] [no livro, Conversações] são as sociedades de controle que estão substituindo as disciplinares. Isso não

significa dizer que as disciplinas desaparecerão nem que o controle é algo novo. [...] é uma mudança de ênfase [...] graças aos recursos da telemática (Veiga-Neto, 2008, pp. 51-53; Foucault, 2019, p. 430).

O reconhecimento das características de *flexibilidade* da *sociedade de controle* e a alteração da ênfase, não significam descontinuidade entre os tipos de governo. Pelo contrário, como posto, há uma “*continuidade, ascendente e descendente*’ [...], ‘*uma continuidade essencial*’, [...] do governo de si [...] ao governo do Estado [instituição] (Foucault, 2019, pp. 412-413). O filósofo destaca que para a modernidade e atualidade importa a “*governamentalização do Estado*” e que “vivemos na era da governamentalidade” desde o final do século XVIII e início do século XIX. Acrescenta ainda que esse

[...] é um fenômeno particularmente astucioso, pois se efetivamente os problemas da governamentalidade, as técnicas de governo se tornaram a questão política fundamental e o espaço real da luta política, a governamentalização do Estado foi o fenômeno que permitiu ao Estado sobreviver. [...] São as táticas de governo que permitem definir a cada instante o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado, o que é ou não estatal etc.; portanto o Estado, em sua sobrevivência e em seus limites, deve ser compreendido com base nas técnicas da governamentalidade (Foucault, 2019, p. 430).

Como o poder disciplinar coexiste com a gestão de grupos sociais e da população, pelo postulado do *continuum*, a participação social, objeto desta pesquisa, é compreendida como uma tecnologia, técnicas de governança, que foi apropriada pela racionalidade neoliberal, para guiar direta e indiretamente os sujeitos e grupos sociais, assim como as populações participantes, do estudo em tela. Além disso, na própria sociedade de controle da atualidade, percebe-se um “[...] *definhamento da sociedade civil — cada vez mais impotente para ‘dar conta da mediação entre [...] (capital) e [...] ‘um’ (Estado)*” (Veiga-Neto, 2008, p. 54). Isso corrobora com a atualização do neoliberalismo e com o esmaecimento do *homo politicus*, subjugado pelo *homo oeconomicus* apenas mais recentemente (Brown, 2015). No caso do Brasil, pela perversa confluência de projetos antagônicos, essa conjuntura diferiu, da tendência mundial, na década de 1980 quando os movimentos sociais urbanos, oriundos de formações e demandas distintas, lograram obter consenso em torno da pauta maior da redemocratização e do *direito à cidade*, no sentido posto por Lefebvre, configurando-se em uma “rede de equivalência” de resistência com uma pauta mínima comum, uma “agenda de equivalência” (Lefebvre, 2001; Purcell, 2009a). No caso em estudo, apesar das táticas de

resistência, os grupos sociais não lograram estabelecer uma rede articulada ou uma rede equivalência, conforme analisado no Capítulo 4.

3.4 A participação social como tecnologia de governança no contexto neoliberal

Expostos os princípios econômicos do projeto neoliberal, percebe-se que a perspectiva de governar compartilhando o poder decisório do Estado com o conjunto da sociedade vem acompanhado da transformação da palavra *governo* em *governança*, que passa a ser disseminada a partir dos organismos internacionais de financiamento (Lateef, 2016). Embutido na noção de *governança*, está a mudança paradigmática da verticalização hierarquizada e centralizada do poder governamental do Estado, em crise de governabilidade. Essa crise desencadeia um sistema de partilha mais horizontalizada, dotada de *flexibilidade* e associada à participação social no sentido neoliberal, facilmente confundida e aceita enquanto proposta democrática-participativa. Entretanto, para o projeto da reconstrução democrática pós-ditadura, no Brasil, a participação e governança significavam a conquista de espaços de empoderamento do cidadão de direitos. Ou seja, para além da democracia representativa de eleições diretas, os movimentos sociais urbanos na década de 1980 lutavam pela ampliação dos espaços públicos efetivamente democráticos. Esses espaços, no imaginário dos movimentos sociais, eram concebidos pela perspectiva de uma democracia mais avançada do que a representativa, como a participativa, a deliberativa e a pluralista (Purcell, 2008). Desse modo, a esperança dos movimentos de base era efetuar uma verdadeira mudança social de maneira a conduzir seus próprios destinos e, assim, redundar em melhoria concreta das condições e qualidade de vida do seu cotidiano.

Como posto, o marco temporal formal da participação do cidadão na vida pública do país é atribuído à Constituição Federal de 1988, denominada Constituição Cidadã, que conseguiu implementar avanços democráticos significativos. Entretanto esses avanços foram tensionados, inclusive durante sua elaboração, pelos ventos globais da racionalidade neoliberal hegemônica, nessa altura amalgamados ao pensamento conservador e autoritário, dentre outros, característico da cultura política brasileira. Esse descompasso entre demanda por direitos e garantias sociais, e o dismantelo das políticas sociais pelo neoliberalismo aumenta as tensões e as contradições vividas durante a realização da Assembleia Constituinte.

Tensão semelhante ocorre na regulamentação constitucional posterior, especialmente no que se refere à Lei do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) e à implementação das políticas de gestão urbana democrático-participativa pelo então criado Ministério das Cidades.

Dessa maneira, a participação social, de conceituações distintas – a democrática e a neoliberal –, ingressa praticamente todos os campos e esferas governamentais no que concerne à elaboração e decisões de políticas públicas na era da governança. As experiências participativas sobejam no país, açambarcadas pelo conceito neoliberal de governança, cuja conceituação se centra no compartilhamento de poder estatal, englobando diversos setores: conselhos de saúde, educação, ambiental, segurança alimentar, criança e adolescente, orçamento participativo, cidades e planos diretores, dentre muitos outros. Contudo, como o projeto neoliberal por definição prescinde da democracia, a participação social “neoliberal” vincula-se à transferência de responsabilidades do Estado garantidor para os indivíduos e família⁷⁰. Ou seja, embora o neoliberalismo, discursivamente, proponha o Estado mínimo, na prática, trata-se da redução de investimentos públicos sociais, considerados “gastos”, sem considerar os impactos socioeconômicos e ambientais causados em um contexto de profunda desigualdade social, mal maior do Brasil.

Desse modo, ao se “partilhar o poder” com a sociedade civil organizada e sujeitos sociais, aparentemente os conflitos podem ser reduzidos, ao tempo em que, na verdade, os déficits democráticos se ampliam, necessitando, portanto, serem tornados palatáveis e validados. Esse déficit decorre da desregulamentação, da terceirização de serviços públicos, da perda de direitos trabalhistas, e outros fatores impostos pelo dogma neoliberal. Por isso, a participação social é apropriada como uma *tecnologia de poder* ou governança para governar direta e indiretamente a ação da população (Foucault, 2019; Purcell, 2008). A racionalidade neoliberal, disseminada pelos órgãos multilaterais de financiamento, especialmente nos âmbitos estadual e municipal, está associada ao carro-chefe desse compartilhamento de poder via *participação social*, o que no mínimo, soa incongruente.

⁷⁰ É emblemática a frase da Primeira Ministra britânica, Margaret Thatcher (1979-1990), quando afirmou em entrevista para *Woman's Own* (1987), intitulada “There’s no such thing as Society”, que não existia sociedade, apenas indivíduos ... e família. O governo Thatcher foi aquele que adotou, de forma mais fidedigna e rigorosa os dogmas neoliberais iniciais. Na versão original: “[...] Who is Society? There is no such a thing! There are individual men and women and there are families and no government can do anything except people and people look to themselves first”. Disponível em: <https://newlearningonline.com/new-learning/chapter-4/neoliberalism-more-recent-times/margaret-thatcher-theres-no-such-thing-as-society>. Fonte original do site: *Margaret Thatcher Foundation: Speeches, Interviews and Other Statements. London*. Acesso em: 12 out. 2022.

Justamente nesse aspecto é que a *governamentalidade* de Foucault está melhor equipada para analisar como a participação pode a um só tempo ser alardeada como princípio-chave da governança em todos os níveis decisórios e, simultaneamente, de forma discursiva, em nome da ampliação da democracia dentro da governança neoliberal. Segue-se que, a participação social pode ser melhor decifrada se conceituada enquanto uma *tecnologia de poder* da governamentalidade, ou seja, uma forma de o Estado governar indiretamente a conduta da população e os sujeitos sociais, sem que ocorra o empoderamento da população.

Por conta do objeto de estudo deste trabalho, faz-se mister detalhar as técnicas de governança classificadas por Foucault em sua microfísica do poder à luz do postulado da *continuidade ascendente* (Ettlinger, 2011; Lee, 2007; Ghertner, 2010).

3.5 Técnicas do poder disciplinar e do biopoder no governo

O postulado da *continuidade ascendente* de Foucault auxilia na apreensão de que inexistem substituições de poder com a mudança de racionalidade. O poder disciplinar continua objetivando a microfísica do poder sobre os indivíduos, enquanto o biopoder atua sobre as macroestruturas e no nível das ideologias (Gore, 1995, p. 166). Pelo postulado da continuidade ambos os mecanismos funcionam juntos em escalas diferentes de controle, contudo, de forma articulada, mas utilizando diferentes instrumentos. A tecnologia disciplinar do corpo, o poder disciplinar, tem como objeto de governo o indivíduo, enquanto o biopoder, uma tecnologia de regulação da vida, tem como objeto a população (Foucault, 2002). Desse modo, o poder disciplinar foca no treinamento usando técnicas dirigidas ao corpo para o serviço produtivo da vida diária. Principalmente incorporada e cristalizada em instituições (escolas, hospitais, prisões, fábricas, família etc.) porém, também é encontrado em espaços não institucionais. O poder disciplinar governa o comportamento individual, as ações e atitudes do indivíduo para ampliar sua utilidade econômica e a obediência política, como visto. Obediência, no sentido de que a escolha do indivíduo garanta que ele seguirá as normas por meio de um processo de autorregulação das técnicas-de-si. O poder disciplinar esquadriha o corpo no tempo, no espaço e na sua movimentação e se conecta de forma ascendente ao biopoder que regula o governo da população. A biopolítica, a política de regulação da vida, interliga de forma intrínseca a microfísica dos corpos à microfísica da

população. Na era contemporânea o poder disciplinar “[...] organiza um espaço analítico [...]. [...] para conhecer, dominar e utilizar” (Foucault, 1987). Desse modo, ainda vigente, importa destacar algumas técnicas da disciplina, a saber: *vigilância, normalização, exclusão, classificação, distribuição, individualização, totalização, regulação*, dentre outros (Foucault, 1987; Gore, 1995). Embora não enfatizada, um processo participativo requer a inclusão/exclusão de participantes na identificação de atores, e as técnicas participativas operam de modo similar a uma escola, com o esquadramento de indivíduos no espaço, alocados em grupos e subgrupos de trabalho; no tempo, com o controle de fala, cabendo aos sujeitos sociais a expectativa do cumprimento de normas de conduta no espaço instituído regulado.

O biopoder foca na massa da população, sendo a tecnologia de biorregulação empregada pelo Estado (Foucault, 2002). Esse poder se ocupa do conhecimento dos processos biológicos da espécie a fim de *controlar, gerenciar, caracterizar, prever* padrões, e a probabilidade de *riscos à vida*, e *regular* a população. O biopoder usa técnicas como a estatística, a demografia, o recenseamento, a pesquisa (*survey*), a análise quantitativa, a cartografia, e a coleta de dados sobre todos os aspectos referentes a “fazer viver e deixar morrer”. Nesse sentido, a saúde pública, a higiene, as condições de habitabilidade, a longevidade, a fertilidade e o sexo, que está na interface da disciplina do corpo e do controle da população, se tornam campos de investigação. A norma é o elemento que permite ambos os controles do indivíduo e da população, pois a normalização permeia o poder disciplinar e o biopoder (Foucault, 1980, p. 125). A regulação, citada em ambos os poderes, afeta todas as técnicas de governança (Gore, 1995). Em termos de técnicas de biopoder do caso em tela, para regular a população e grupos sociais o Estado lança mão de técnicas estatísticas, estudos como os de impacto ambiental, pesquisa de opinião, análises demográficas, meios impressos e digitais, buscando mostrar as benesses das propostas, especialmente da ponte, para a qualidade de vida da população, durante o processo participativo.

3.6 Redes de equivalência: possibilidades de participação efetiva?

Como visto, na perspectiva foucaultiana, resistência é sempre uma possibilidade, quando os sujeitos sociais são livres. Isso significa resistir ao pensamento hegemônico da

sociedade, ou seja, às racionalidades entrecruzadas, discursos e ações correlatas, produzidos por essas mentalidades. Nesse sentido, resistência é uma nova forma de entender o governo e de perceber o jogo de poder dessa governança urbana. Não se trata, portanto, de um confronto entre classes, uma revolução ou uma revolta coletiva contra um governo; em lugar disso, a resistência está relacionada ao questionamento de racionalidades e no estabelecimento de modos estratégicos e táticas, por conseguinte, contra-técnicas de governança, que desafiam a lógica da racionalidade local. No sentido dado por Foucault, a resistência é intrínseca às relações de poder e pode ser exercida desde os níveis mais inferiores aos altos, a saber, na escala do indivíduo, dos grupos sociais ou sociedade como um todo. Isto significa que o conceito permite que os grupos sociais ou sujeitos sociais tenham a possibilidade de criar contra-técnicas de poder através dos diferentes níveis e escalas para tentar mudar as relações de poder (Foucault, 2000; Ettliger, 2011).

Assim, grupos sociais e movimentos sociais têm a possibilidade de desenvolver estratégias e táticas de participação apropriando-se de janelas de oportunidades (brechas) criadas pelos requerimentos neoliberais de legitimidade. Por sua vez, esses grupos podem ser capazes de desenvolver *redes de equivalência* (Purcell, 2008; 2009b), uma articulação de movimentos sociais locais, que sejam capazes de usar a criatividade para desenvolver estratégias contra hegemônicas à neoliberalização (Purcell, 2008), ou seja, resistindo à uma racionalidade, suas ações e discursos.

De certo modo, a cidade foi o nascedouro do neoliberalismo⁷¹. Sendo a cidade um *locus* preferencial do neoliberalismo, de elevado potencial de abertura de mercados ao lucro e ao capital (Harvey, 2014; Purcell, 2008), o papel que o espaço urbano pode ter em qualquer resistência democrática, precisa ser seriamente considerado (Purcell, 2008, p. 89; Harvey, 2014). O conceito de *redes de equivalência*, foi construído a partir do conceito de *correntes de equivalência* (Dardot; Laval, 2016; Purcell, 2009b; Laclau; Mouffe, 1985). Descreve uma coalizão frouxa e flexível, da qual uma ampla gama de movimentos sociais urbanos pode se constituir como *equivalentes* e se engajar na transformação das relações de poder. Essas *redes* podem utilizar contra-estratégias visando minar a hegemonia corrente (Purcell, 2009b; 2008).

⁷¹ Apesar do experimento do neoliberalismo no Chile de Pinochet, observado com interesse pelo Reino Unido, além de outros no mundo, de certo modo, a crise fiscal da Cidade de Nova York, em 1975, precipitou a aplicação dos dogmas do neoliberalismo nos países centrais do capitalismo na era Thatcher e Reagan (Harvey, 2014; Dardot; Laval, 2016).

Embora distintos e potencialmente mantendo a sua pluralidade, esses movimentos sociais podem agir em concerto na direção de uma *agenda de equivalência* (Purcell, 2009b). Para ilustrar, é relevante trazer à baila, a diversidade de movimentos sociais da Reforma Urbana que congregou uma multiplicidade de segmentos sociais, desde a união de trabalhadores aos moradores de favelas, passando por professores universitários e frações da classe média, que pressionaram por mudanças na Constituinte e pelo direito à cidade. O Capítulo da Política Urbana foi oriundo de uma rede de equivalência por meio de uma Emenda Popular.

Ademais, há outros exemplos concretos do aproveitamento da *janela de oportunidade* criada por políticas neoliberais (Abers; Keck, 2006; Melo; Baiocchi, 2006). Por exemplo, movimentos ambientalistas, por vezes, conseguem construir via consenso uma rede de especialistas e associados destinados a abrir espaços participativos para lutar contra a cobrança pela lógica de mercado, a exemplo dos serviços públicos essenciais à sobrevivência, como a água. Importa para esta pesquisa, o conceito de *redes de equivalência*, pois, indaga-se se processos participativos, ditos bem sucedidos, ocorrem em municípios onde os movimentos sociais conseguiram desenvolver essas redes de equivalências. Isso significa, entender se conseguiram resistir à racionalista hegemônica e aos discursos, independentemente da ideologia do partido político eleito e no cargo. A suposição é que os sujeitos sociais e coletivos não sejam necessariamente empoderados com a criação de espaços de participação instituídos ou que a construção de consenso que advogam, nem tampouco que o Estado transfira poder para a sociedade civil, como quer fazer crer a retórica do discurso neoliberal. Contudo, em lugar disso, esta tese parte do pressuposto que os cidadãos são governados de um modo diferente por meio da participação social implementada pelo governo neoliberal (Blakeley, 2010; Blakeley; Evans, 2010). Os exemplos neste trabalho vão desde o MNRU, em nível macro, passando pela função social incluída no Estatuto da Cidade, até o plano diretor participativo instituído.

A partir da análise da participação cidadã em duas cidades europeias, foi possível demonstrar como a profissionalização da participação pública no planejamento urbano, aumentou a distância entre a participação local e os movimentos sociais. Da mesma forma evidenciou-se a centralidade da participação cidadã enquanto uma tecnologia ou uma estratégia da governança local (Blakeley, 2010). Ademais, outros estudiosos argumentaram

que o empoderamento dos cidadãos era contingente à habilidade de organização dos poderes sociais, e não de desenhos institucionais bem-estruturados em si (Beaumont; Nicholls, 2008).

Posto isso, o tópico a seguir trata a governamentalidade enquanto um conceito foucaultiano operacional, que foi adotado nesta tese. Esse conceito é explicitado abaixo.

3.7 A ferramenta analítica da governamentalidade

Operacionalmente, o instrumental analítico da governamentalidade vem sendo aplicado em muitos campos do conhecimento, abrindo perspectivas diferenciadas e contribuindo para a construção de um outro olhar sobre os campos investigados (Foucault, 2002; Kroetz; Ferrano, 2019). É relevante notar que a discussão de Foucault sobre governamentalidade inclui, em sua terceira fase, a administração estatal (o Estado) e outros mecanismos sociais que guiam as condutas. A governamentalidade⁷² ou a governança atual, se usada a nomenclatura neoliberal, influencia indiretamente o comportamento e subjetividade do indivíduo⁷³, por meio de uma variedade de técnicas e estratégias de poder. Como ficará evidente mais adiante ao descrevermos as atividades de campo (Capítulo 4), o Estado almejava guiar as condutas dos cidadãos envolvidos nos processos participativos de modo que os próprios cidadãos viessem a desejar, ou pelo menos chancelar, o projeto da megaponte. Isso ocorria, por exemplo, quando os representantes afirmavam durante as reuniões que quase tudo no projeto podia ser discutido, exceto a existência em si da ponte. Em outras palavras, os próprios cidadãos chamados para participar não tinham real poder de escolha entre ter a ponte ou recusá-la. Assim, as técnicas, mecanismos e estratégias dos representantes estatais, muitas vezes articulados com a iniciativa privada, é a governamentalidade vista na prática.

Para Foucault, a governamentalidade nada mais é do que um arcabouço analítico para essas relações de poder (Foucault, 2008b, p. 186). Essa tecnologia de poder (ou de

⁷² Em suas investigações, Foucault afirma que a maneira de governar a população (*homem-espécie* guia-se pelo lema “deixar viver e fazer morrer”), é constituído com o surgimento da *população*, no século XVIII, existindo outras formatações anteriores como o poder disciplinar (que esquadrinha o *homem-corpo* para que seja dócil e útil ao capital). A partir do século XVIII passa a imperar o modo de governar moderno com a “governamentalização da sociedade” cujo efeito é o Estado. Importa, para o autor, a governamentalização do Estado, sendo este uma multiplicidade de práticas (Foucault, 2008b, p. 369).

⁷³ Como conduzem a conduta, “a direção da alma, o autocontrole, o governo da família” (Foucault, 2008b).

governança) não se caracteriza como uma lista fixa ou exaustiva de técnicas e táticas. Elas compõem um conjunto de estratégias interconectadas que os governos e outras instituições utilizam para exercer controle e influência sobre as sociedades, grupos e sujeitos sociais. Foucault enfatizou a natureza fluida e evolutiva dessas práticas, que podem variar em diferentes contextos históricos e sociais. A governamentalidade foi criada por Foucault por sua necessidade de um instrumental metodológico para estudos e investigações, sendo considerado pelo filósofo como uma “noção metodológica”, ou seja, um conceito mais flexível e adaptável, diferente das metodologias de outras correntes filosóficas. Essa ferramenta possibilitou a identificação de técnicas envolvidas na condução de condutas de sujeitos sociais e populações (Foucault, 2008b; (Foucault, 1995; Kroetz; Ferrano, 2019). O novo conceito de poder continua a operar na analítica da governamentalidade. O poder funciona em nível microfísico, no nível dos detalhes do corpo, porquanto se encontra em tudo e em todo lugar, assim como na regulação da população, quando passa a ser nomeado o poder sobre a vida ou biopoder. Não sendo uma “coisa”, o poder circula vertiginosamente em todas as partes, como posto. Reconhece ainda o filósofo, que o Estado é a mais complexa e forte estrutura de poder, justamente, por combinar “técnicas de individuação” (indivíduo) e “procedimentos totalizadores” (da população) (Foucault, 1995). Como destacado, Foucault abandona a tradição historiográfica de um encadeamento contínuo, adotando a descontinuidade, “[...] [convertendo o processo] em uma analítica das condições de possibilidade [dos acontecimentos] e a emergência de outras formas de se (re)pensar e agir sobre a história” (Kroetz; Ferrano, 2019, p. 76).

Por conta disso, não se pode enxergar os conflitos específicos surgidos no processo participativo na ilha de Itaparica como uma causalidade mecânica. Não é possível prever os resultados sociais da participação a partir da soma de elementos como: (I) o patrimonialismo, (II) o clientelismo, (III) o interesse político do Estado da Bahia, (IV) o interesse econômico das empreiteiras que ganharam a licitação, (V) a formalização da participação na Constituição de 1988, (VI) a entrada do neoliberalismo no Brasil a partir dos anos 1990, entre outros. Não é o encadeamento contínuo desses fatores que conduz aos conflitos entre munícipes da ilha e os representantes do Estado, porém ao mesmo tempo os elementos elencados proporcionaram as condições para que esse estado de coisas possa emergir. Conseqüentemente, outros

resultados também poderiam ter surgido desse mesmo emaranhado de condições históricas, sociais e políticas.

Por sua vez, a ferramenta da governamentalidade inverte a ordem da relação teoria e prática, apontando para a investigação da prática e dos discursos permitindo mapear sua distância ou suas discrepâncias. Em outros termos, busca-se investigar se a prática corresponde ao apregoado em discursos comunicados, enunciados, escritos, imagético e outros. Por sua vez, o exame do interior de organizações discursivas, de um lado, e sua formulação operacional da tecnologia de governança, por outro, permite a construção de novos olhares à questão sob escrutínio (Kroetz; Ferrano, 2019, p. 76; Ettliger, 2011). A tecnologia de governança corresponde a um dos conceitos-chave da governamentalidade, sendo a razão política o outro (Fimyar, 2009; Kroetz; Ferrano, 2019, pp. 83-84). Desse modo, aplicar a governamentalidade como instrumento analítico implica em

Problematizar os discursos vistos como verdadeiros e desconstruir as práticas e os elementos que constituem o Estado e que são inconsistentes. Ademais [...] [a ferramenta] examina as práticas de governo em suas complexas relações com as várias formas pelas quais a verdade é produzida nas esferas social, cultural e política.

[...] [O conceito-chave da governamentalidade] [...] lhe dá um papel de diagnóstico, pois se passa a buscar uma relação de criticidade ante às estratégias de governo, muitas vezes inquestionáveis e dadas como se estivessem desde sempre aí. [...] [Foucault analisa a relação de dependência entre] o exercício do governo (práticas) e as mentalidades que sustentam tais práticas (Fimyar, 2009, pp. 37-38).

Desse modo, a governamentalidade pode ser descrita, em seu sentido operacional, como o “[...] ato de criar sujeitos governáveis por meio de práticas de normalização e controle das condutas” (Kroetz; Ferrano, 2019, p. 84).

As estratégias, táticas, técnicas, mecanismos, ou práticas são agrupadas no termo “regime de práticas ou de governo” (Kroetz; Ferrano, 2019, p. 85). Utilizar a governamentalidade operacionalmente requer, por um lado, analisar as macropolíticas que determinam a gestão democrática participativa em nível local, percebendo em que bases foram desenvolvidas e, por outro, analisar as

[...] estratégias de governo [...], as políticas de construção do verdadeiro que possibilitam ao sujeito curvar-se, assumir essas verdades historicamente construídas e ao mesmo tempo buscar estratégias de resistência, brechas possíveis (Hattge, 2014, pp. 29-30).

No caso em tela, era necessário se construir uma verdade sólida na subjetividade dos munícipes, simplificada da seguinte forma: “é do seu interesse que a ponte exista”. A construção foi um processo lento, persistente e vindo de vários atores sociais diferentes e relevantes. Por exemplo, o discurso dos representantes do Estado e dos técnicos contratados apontava vantagens e como compensar as desvantagens da construção da ponte Salvador-Itaparica. Durante suas exposições, os benefícios ultrapassavam largamente os revezes, o que tornava lógica a opção por este modal de transporte. Entretanto, a escolha do rol de vantagens e desvantagens era seletiva e arbitrária, pois ignorava uma série de impactos sociais e ambientais para os dois municípios da Ilha, para Salvador e para a economia e o ecossistema da Baía de Todos os Santos. A seletividade do discurso é apenas um exemplo das táticas e estratégias que tornam a governamentalidade operacional e a condução das condutas, possível. Entretanto, para continuarmos investigando mais exemplos, devemos primeiro entender a história do megaprojeto da ponte (Capítulo 3), como ela resulta na história do processo participativo em si (Capítulo 4) e como podemos analisar mais detalhadamente através da ferramenta da governamentalidade.

4 CAPÍTULO 3 – O MEGAPROJETO DA PONTE SALVADOR-ITAPARICA NO SÉCULO XXI: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM MEIO ÀS PROPOSTAS, IDEÁRIOS E TENSÕES

O Capítulo 3 aborda argumentos históricos e atuais para a proposta da ponte ligando Salvador a Itaparica. Discute seus respectivos contextos, tensões e ideários, interligando justificativas, espacialidades e temporalidades oriundas de visões favoráveis e desfavoráveis à construção do megaprojeto. Além disso, apresenta informações pinçadas da mídia e de sites oficiais do governo, documentos, publicações, artigos e notícias de jornais, buscando acontecimentos significativos referentes ao *ressurgimento* da ideia da ponte rodoviária Salvador-Itaparica no século XXI. No final do tópico 4.2 encontra-se a Figura 12 que sumariza, cronologicamente, o conjunto de acontecimentos abrangentes mencionados neste capítulo, nas escalas internacional, nacional, e estadual, e apontados como relevantes e condutivos ao Projeto SVO/Ponte. A linha do tempo inicia-se na década de 1980 até 2016, ano em que se encerra a pesquisa de campo. A Figura 13, apresentada no final do tópico 4.3, ressalta o período demarcado na Figura 12, de 2003 a 2016 e foca (i) na problemática do ressurgimento da ponte; (ii) na polêmica estabelecida entre os sujeitos e grupos sociais favoráveis e críticos da proposta; (iii) na cronologia dos acontecimentos acionados pelo Estado relativos à ponte; e (iv) delimita o período de levantamento de dados secundários e primários desta pesquisa, estes últimos referentes ao processo participativo nos municípios da ilha de Itaparica. Apresenta-se também, em linhas gerais, a proposta do anteprojeto da ponte, conforme posta oficialmente em debate pelo Governo do Estado e polemizado por amplos setores da população, especialmente na capital. Dessa forma, o capítulo traz algumas alternativas publicadas por esses profissionais e acadêmicos do urbanismo, da engenharia, da arquitetura, dentre outros, que expressam suas convicções de forma pública, podendo ser caracterizado em termos de uma participação social. Essa participação ocorre em municípios da macro região de influência da ponte, na RMS e em especial, em Salvador, pela concentração acadêmico-cultural presente na capital, que também sofre impactos diretos com a implantação de uma megaponte saindo do centro histórico da cidade. Desse modo, é relevante trazer a documentação desse tipo de participação levantada em fontes secundárias.

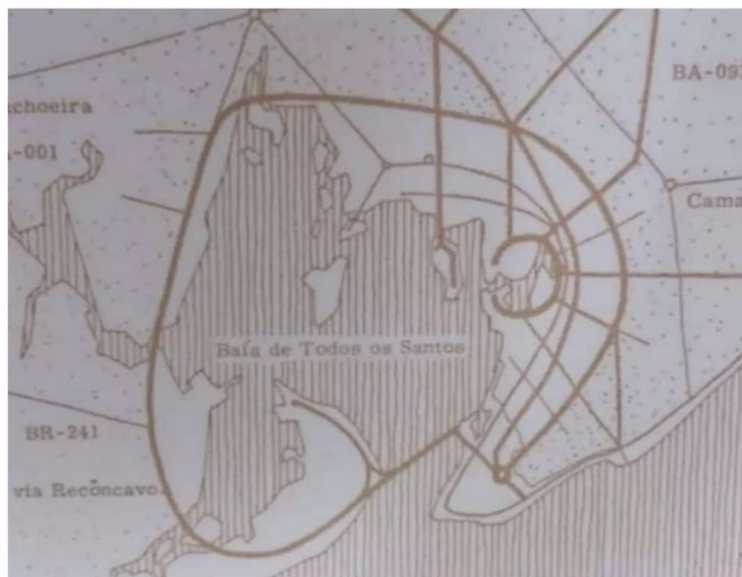
São apresentadas de forma sucinta, as principais alterações da proposta, ao longo de quase uma década de discussão, de 2009 a 2016, ano em que se encerra o trabalho de campo

nas atividades participativas vinculadas à revisão dos planos diretores. Foram levantados, até o máximo que foi pertinente retroagir, os primeiros indícios tornados públicos e/ou publicamente declarados a respeito da retomada da ideia da megaponte sobre a Baía de Todos os Santos, assim como aventadas alternativas ao modal rodoviário. Contudo, este capítulo não pretende ser completo em seu relato sobre o ressurgimento do projeto da ponte, ele foca principalmente em registros públicos dos representantes do estado (discursos, eventos, entrevistas, apresentações, visitas, editais, dentre outros) que contrasta com análises críticas publicadas por opositores.

4.1 O ressurgimento da ideia da Ponte Salvador-Itaparica: o papel da OAS

A ideia da conexão viária entre Salvador e Ilha de Itaparica data da época do Plano do Centro Industrial de Aratu (CIA), esboçada originalmente pelo urbanista, modernista, Sérgio Bernardes em 1967 (Bernardes, 1967; Sampaio, 2015). O desenho (Figura 1) propunha também uma rodovia de ligação do CIA, que conectaria os centros industriais e urbanos em torno do Recôncavo. O novo centro desse modelo radial sobre uma península seria a atual região do Centro Administrativo do Estado da Bahia (Sampaio, 2015, p. 245, p. 228).

Figura 1 – Ilustração da ponte proposta para o Plano do CIA de Sergio Bernardes (1967)



Fonte: Bahia (2013)

A ponte do arquiteto não se concretiza, porém retorna ao imaginário popular na década de 1980 nas palavras de Norberto Odebrecht, fundador da construtora homônima (Figura 2)⁷⁴. A ponte Rio-Niterói (1974) contribuiu para esse ressurgimento, por conta das semelhanças entre ambas as propostas. Houve um pedido da empresa para a construção e concessão de exploração da ponte Salvador-Itaparica por 25 anos. Como a requisição não foi aceita pelo governo do Estado, a ponte é engavetada⁷⁵.

Figura 2 – Ilustração da ponte proposta pela Odebrecht em meados da década de 1980



Fonte: Esteves (2009) reproduzido do Jornal da Mídia (2009)

Nas próximas décadas, a ideia da ponte permanece adormecida em meio à sociedade baiana, restando como possibilidade de travessia Salvador-Itaparica, o sistema *ferry-boat*, que mesmo privatizado em 1996, não responde plenamente à demanda existente, sobretudo nos feriados e finais de semana quando o fluxo aumenta intensamente pela procura de veranistas.

Nesse cenário, uma proposta alternativa para acesso à ilha circundando o Recôncavo, Via Cênica, foi apresentada à CONDER, em 2003, pela empresa Enpro Engenharia e Projetos, como complementação viária terrestre, aproveitando um sistema rodoviário existente, uma

⁷⁴ “Norberto Odebrecht falou da ponte Salvador-Itaparica no dia que o projeto foi apresentado”. Disponível em: <https://acessepolitica.com.br/norberto-odebrecht-falou-da-ponte-salvador-itaparica-no-dia-que-o-projeto-foi-apresentado>. Acesso em: 4 mar. 2022.

⁷⁵ Fonte original da informação, Jornal da Mídia de 25/03/2009 e repostado por Maria José Esteves. “Wagner e Lula anunciam ponte Salvador-Itaparica”. Disponível em: <http://estevesporai.blogspot.com/2009/03/wagner-e-lula-anunciam-ponte-salvador.html>. Acesso em: 13 abr. 2021.

nova pequena ponte ligação próxima a foz do Rio Paraguaçu e o acesso à ilha pela Ponte do Funil (Ponte João das Botas), existente na sua contracosta⁷⁶.

A proposta traz no seu traçado uma concepção urbanística, na qual é primordial o cuidado na relação homem-ambiente construído. Propõe uma nova interligação de rede urbana costeira à Baía de Todos os Santos, ligando Salvador à Nazaré das Farinhas, viabilizada pela construção de uma nova ponte na foz no Rio Paraguaçu e por ligações de acesso à trama viária existente, com anéis que circundam os centros urbanos costeiros, sem impactá-los, criando uma via cênica. Esse novo circuito viário além de possibilitar novos acessos à região, contribui para a preservação do patrimônio e valoriza o ambiente. (...) Esse novo circuito viário além de possibilitar novos acessos à região, contribui para a preservação do patrimônio e valoriza o ambiente (Gordilho-Souza, 2003).

Esta proposta não prosperou no âmbito executivo, voltando a ser discutida a partir de 2010, quando o megaprojeto da ponte de ligação direta Salvador-Itaparica passa a ser divulgado, como analisado adiante.

Figura 3 – Proposta da Via Cênica



Fonte: Gordilho-Souza e Souza (2003)

Até onde foi possível verificar, a proposta de uma ponte de ligação direta Salvador - Itaparica só retorna formalmente em janeiro de 2009, quando o então diretor⁷⁷ da OAS, Manuel Ribeiro Filho, protocolou um documento junto à Secretaria de Desenvolvimento

⁷⁶ Os autores, sócios da Enpro e professores da UFBA, apresentaram a proposta à CONDER em Caderno Ilustrado, datado em 2003: Angela Gordilho-Souza, arquiteta, pela FAU / UFBA, Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU / USP e José Luiz Costa Souza – Engenheiro Civil pela EPUFBA, Doutor em Ciências e Engenharia Civil pela COPPE / UFRJ.

⁷⁷ O próprio engenheiro Manuel Ribeiro Filho, desvinculado meses antes do quadro da Construtora OAS, foi nomeado secretário da SEDUR, 5 anos depois, participando do Governo Estadual de 21/01/2014 a dezembro do mesmo ano, ano da eleição do sucessor do então governador Wagner. Entretanto, em uma entrevista posterior, o então governador afirma sobre a comunicação extraoficial ao então presidente, Lula, em agosto de 2008.

Urbano (SEDUR). Ele solicitava autorização oficial⁷⁸ para efetuar estudos por conta própria. Os estudos técnicos compreendiam: arquitetura, urbanismo, engenharia, jurídicos, econômico-financeiros apropriado à modelagem de PPP e concessões. Além disso seriam contemplados pelos estudos: investimentos, orçamentos e projetos básicos preliminares, remuneração, contraprestação estatal, inversões para a operação do equipamento urbano, diretrizes para o processo de licenciamento ambiental e critérios de avaliação e desempenho, dentre outros (Bahia, 2009b⁷⁹). Ao mesmo tempo em que a OAS pedia autorização para realizar estudos técnicos, a empresa também entregava ao Estado da Bahia dois modelos com concepções diferentes da ponte (estudos prévios), uma com vão central móvel e outra fixo. Somado a isso, o governo da Bahia também recebeu uma concepção geral de projeto para a ilha de Itaparica, visando o ordenamento da ocupação e o atendimento da futura demanda populacional. Entretanto, isso se tornou público apenas no final de 2009, em entrevista publicada pelo jornal Bahia Negócios com o próprio Manuel Ribeiro (Figura 2.2)⁸⁰. Cabe destacar que a sugestão de intervenção urbana da OAS não foi solicitada pelo poder público. Ela foi, na prática, uma Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MPI), baseada em normas gerais federais, antes mesmo de existir regulamentação estadual específica. Essa regulamentação só veio dois anos depois, com o Decreto Estadual nº 12.653 de 28/02/11. A MPI - seja regulamentada, seja como prática de fato - abre espaço para a *indução* de atividades administrativas e empreendimentos de grandes obras públicas pela iniciativa privada. Essa proposição parece indicar o interesse de empreiteiras e construtoras, na concessão de longo prazo da ponte

⁷⁸ Os estudos prévios foram entregues ao Estado, porém o pedido foi indeferido. De forma colaborativa com a Enescil (Engenharia de Projetos) e do Escritório da Logística de Valor Agregado (LVA), foram parte dos estudos prévios de viabilidade. A concepção arquitetônica ficou a cargo do arquiteto baiano, Ivan Smarcevscki, confirmado em entrevista do secretário da SEINFRA (Bahia Negócios, 18/09/2009). Apenas dois meses depois, o governo anunciava de público a intenção de construir a ponte e publica a PMI Nº 001/2010 – SEPLAN (DOE de 14/01/2010) no início do ano seguinte do qual saem vencedores o Consórcio Odebrecht, OAS e Camargo Corrêa (DOE Nº 20.672 em 30/09/2011).

⁷⁹ Informação publicada pelo jornal Bahia Negócios e republicado pelo site da SEINFRA no mesmo dia. Ponte Salvador-Itaparica será nova rota rodoviária de entrada e saída da capital baiana. Disponível em: <http://www.infraestrutura.ba.gov.br/2009/12/7683/Ponte-Salvador-Itaparica-sera-a-nova-rota-rodoviaria-de-entrada-e-saida-da-capital-baiana.html>. Acesso em: 14 out. 2020.

⁸⁰ O site eletrônico da SEINFRA informa que a fonte original é o jornal Bahia Notícias de dezembro de 2009, que publica a imagem da ponte na capa do jornal e entrevista do engenheiro Manuel Ribeiro Filho. Disponível em: <http://www.infraestrutura.ba.gov.br/2009/12/7683/Ponte-Salvador-Itaparica-sera-a-nova-rota-rodoviaria-de-entrada-e-saida-da-capital-baiana.html> de 18/12/2009. Acesso em: 14 dez. 2020.

(gestão urbana corporativa) e também no acesso rodoviário facilitado com vistas à ampliação de um grande mercado da construção no Litoral Sul da Bahia ⁸¹.

Figura 4 – Bahia Negócios, Ano XIV, Nº 157, edição de dezembro de 2009



Fonte: Jornal Mídia (2013) reproduzido de Bahia Negócio (2009)

A proposta da OAS de 2009 apresentava uma ponte com um vão central estaiado de 500 m de comprimento e altura de 80 m⁸² (Figura 4). Ela pretendia ligar a BR-324 à Ponte João das Botas (ponte do Funil) em Vera Cruz, estabelecendo, no Porto de Salvador, um novo marco para o Km 0 da BR-242. O documento afirmava que dentre os estudos técnicos necessários, constariam os jurídico-econômicos e financeiros de modelagem PPP, orçamento inicial, projeto básico, diretrizes do licenciamento ambiental e a contraprestação do poder público.

⁸¹ Em sua coluna de 28/04/2013, publicada no jornal A Tarde, Planejando de ponta cabeça, o arquiteto, urbanista e professor, Paulo Ormino de Azevedo, afirma que “Quando a pressão da sociedade é grande, o **Estado simula estar planejando, como no caso do Sistema Viário do Oeste**, mas está apenas tentando respaldar uma **decisão adotada aprioristicamente** sem maiores critérios” [grifos próprios] (Azevedo, 2013a). Disponível em: <http://www.pauloormindo.com.br/artigos.asp?reg=111>. Acesso em: 8 mar 2021.

⁸² Em reportagem da Revista Muito, a jornalista Katherine Funke entrevistou o diretor Manuel Ribeiro Filho, na sede da empresa em Salvador, na qual o engenheiro relata que a OAS “[fez] estudos sem autorização nenhuma do Estado [...] e que [ele] não iria oferecer o Estado para estudar sem ter certeza de que haveria possibilidade de viabilidade”. Na mesma reportagem, João Ubaldo Ribeiro, entrevistado em Itaparica no dia do seu aniversário, afirmou que: “Se fizerem uma ponte para Salvador, organizo uma brigada dinamitadora e vou à luta”. Revista Muito #100 (Jornal A Tarde, 28/02/2010). Disponível em: <https://manifestoitaparica.blogspot.com/2010/02> de (28/02/2010. Acesso em: 22 Jul. 2019.

Esse estudo prévio tratava também da proteção da contracosta da Ilha e construção de uma via segregada longitudinal, além da duplicação da BA-001, principal rodovia ao longo do território insular. Com essa ligação direta, defendia-se que a pressão sobre a mobilidade urbana na capital seria reduzida. Afirmava-se que potenciais benefícios seriam múltiplos: redução de distâncias rodoviárias, dinamização econômica da Região Metropolitana de Salvador (RMS), o transporte de grãos aos portos da Bahia de Todos os Santos, reforçados pelo Porto Sul em Ilhéus e Ferrovia Oeste-Leste (FIOL), além da ocupação planejada da Ilha.

Para preservar a contracosta, o tráfego pesado seria canalizado pela via segregada (uma *highway*), que delimitaria um parque estadual destinado à proteção dos manguezais e Mata Atlântica, possibilitando a preservação dos sítios históricos na porção oeste do território (Distrito de Baiacu e sede de Itaparica). As áreas antropizadas seriam destinadas à criação de bairros planejados para acomodar residências e comércio para a futura expansão urbana. A proposta oferecia diretrizes para implantação de quatro vertentes, dentro das categorias: Cultura, Verde, Conexão e Bem-Estar. Esses núcleos urbanos ocupariam 24,3% do território, respeitando-se critérios e restrições a serem estabelecidos para edificações residenciais e comerciais, além de abrigar equipamentos de hospedagem e lazer (campo de golfe, resorts etc.), nova marina e um centro de excelência para a indústria naval. A proposta da OAS também trazia a elaboração de um Plano Diretor Único com vistas a refrear a especulação imobiliária e a degradação ambiental, implantando áreas urbanas planejadas com infraestrutura adequada e integradas ao meio ambiente. Essas áreas responderiam pela demanda residencial da RMS em razão de carência fundiária atual e futura da metrópole⁸³.

A solicitação da OAS para realizar os estudos foi indeferida pelo governo do Estado, ainda assim a ideia da ponte prosperou. Em março de 2009, o então governador Jaques Wagner informou publicamente sobre o projeto da ponte ao então presidente Lula da Silva, em visita à Bahia⁸⁴. Os modelos entregues por Wagner ao governo federal em março de 2009, na realidade, vieram da OAS, tendo sido entregues ao Estado da Bahia apenas dois meses antes, em janeiro. Na ocasião, o governo solicitou verbas do PAC 2 (a ser lançado), divulgou

⁸³ O site da Seinfra de 18/12/2009, cita a fonte do Bahia Negócios da mesma data, que destaca a entrevista realizada com o então diretor da OAS, engenheiro Manuel Ribeiro Filho.

⁸⁴ Na I Mostra Nacional de Desenvolvimento Regional, Centro de Convenções da Bahia, em 24/03/2009 (Tribuna da Bahia, 15/03/09). Segundo declaração posterior de Wagner, o então presidente, ao ser informado da pretensão, em agosto de 2008, solicitou o anúncio público (Portal da Seinfra, 25/03/2009; DOE nº 19.952 em 31/03/2009).

sua intenção de integrar a nova ponte ao Plano de Mobilidade Urbana para a Copa de 2014 e entregou os dois modelos da ponte ao governo federal (Bahia, 2009a)⁸⁵; Gordilho-Souza, 2015a). Wagner aproveitou para assegurar que o projeto levaria desenvolvimento sustentável à região da Baía de Todos os Santos (BTS), além de alterar o perfil urbano da ilha, se constituindo em um novo vetor de expansão urbana na RMS, Recôncavo e Baixo Sul (Bahia, 2009). Nessa mesma data, o então governador reconhece a necessidade de entabular diálogos com as prefeituras e as comunidades locais de Vera Cruz e Itaparica, visando construir diretrizes via plano diretor participativo para dar conta das transformações que a nova ponte provocaria na ilha. Isso de fato acontece ainda no final de março de 2009, quando o governador recebe um poster do *Movimento Queremos a Ponte*, em evento na Câmara Municipal de Itaparica, que mobiliza alguns grupos sociais interessados na construção do megaempreendimento. O poster intitulado “Se essa ponte existisse...” retratava a proposta da Odebrecht da década de 1980, guardado nos arquivos da extinta Companhia de Navegação Baiana (Figura 4). O ato público carrega em si um simbolismo bastante significativo, pois implica em dizer que a ideia da ponte, apesar de adormecida, ainda era um sonho da população da ilha. Além disso, nesse caso a referência a um passado próximo é positiva, pois reforça a ideia de que a ponte foi um desejo popular repetidamente frustrado, mas que agora será concretizado. Pela proximidade via ponte, a Ilha poderia se tornar um bairro ou subúrbio da capital (Tribuna da Bahia, 25/3/2009)⁸⁶. Esta visão foi contestada por muitos participantes no processo participativo dos planos diretores, enquanto o movimento pró-ponte foi organizado por um grupo do empresariado local.

⁸⁵ Ponte Salvador-Itaparica está na agenda de Wagner e Dilma, nesta quarta. Disponível em: <https://www.comunicacao.ba.gov.br/2009/03/noticias/governo/ponte-salvador-itaparica-e-discutida-em-brasilia/> <https://www.comunicacao.ba.gov.br/2009/03/noticias/governo/ponte-salvador-itaparica-e-discutida-em-brasilia/>. Acesso: 11 dez. 2019.

⁸⁶ “Ligação Salvador/Itaparica já está na pauta”. Tribuna da Bahia, março de 2009. Disponível em: <http://www.digita.com.br/tribunadabahia/news.php?idAtual=2243>. Acesso em: 12 abr. 2019.

Figura 5 – Governador recebe poster antigo do “Movimento Queremos a Ponte” em evento na Câmara Municipal de Itaparica em março de 2009



Fonte: Arquivo da Companhia Baiana de Navegação (ano)^{87, 88}

4.1.1 O Corredor Viário Oeste, a Via Portuária e a Ponte Salvador-Itaparica

No mesmo dia do anúncio do governador ao presidente, o primeiro visitou o canteiro de obras da Via Expressa⁸⁹ Baía de Todos os Santos e relacionou essa rodovia à ponte, indicando que os dois projetos foram estruturados conjuntamente. Durante a visita, Wagner declarou à mídia que:

[...] [a] obra [Via Expressa Baía de Todos os Santos] foi idealizada para funcionar juntamente com a ponte. Depois vamos completar o acesso ao Retiro, e o acesso, atravessando a Estrada da Rainha, até o porto de Salvador. É o prenúncio de nossa ponte Salvador-Itaparica, porque é claro que ela também foi pensada em função de fazer o ‘loop’ em torno de Salvador, vindo pela BR-242 e jogando na BR-324, fora o acesso ao porto (Lula [...], 2009)⁹⁰.

Entretanto, a Via Expressa inicialmente não estava relacionada a qualquer ideia de ponte. Ela foi concebida pela Associação de Usuários dos Portos da Bahia (USUPPORT), solicitada e autorizada em 2006 pelo Ministério dos Transportes para ser financiada pelo PAC 1, vigente de 2007 a 2010 (Figura 6). A via interliga a área de armazenamento de contêineres,

⁸⁷ “Muito mais que uma ponte” Disponível em: <https://pontesalvadoritaparica.com.br>. Acesso em: 10 set. 2020.

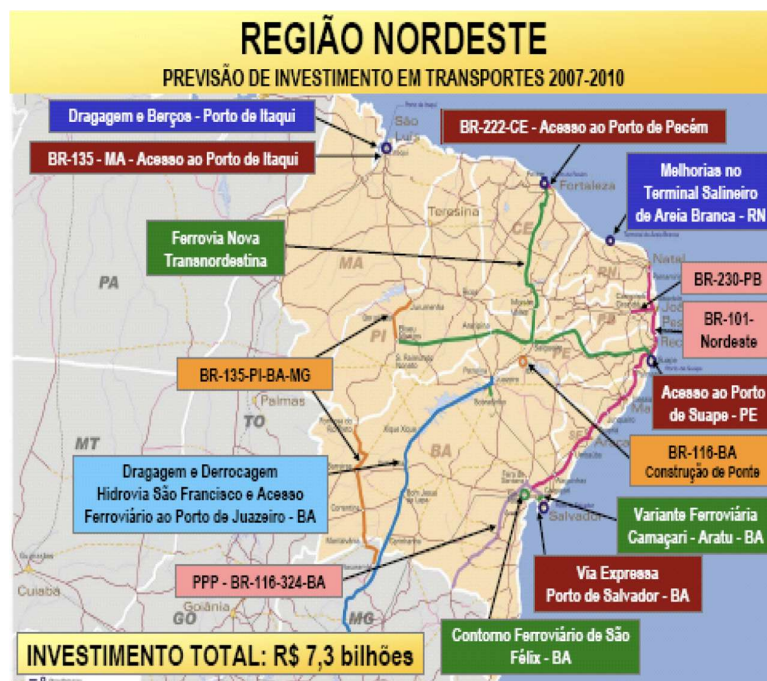
⁸⁸ Disponível em: <https://www.jornaldamidia.com.br/2022/04/18/governo-da-bahia-turbina-em-ano-eleitoral-projeto-faraonico-da-ponte-salvador-itaparica-e-deixa-povo-penar-14-horas-na-fila-do-ferry-boat-sucateado/> de 18 de abril de 2022. Acesso em: 28 jul. 2022.

⁸⁹A Via Expressa Baía de Todos os Santos teve sua licitação realizada pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), em 26 de setembro de 2008, com a participação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte do Ministério dos Transportes (DNIT) e foi inaugurada em 01 de novembro de 2013. “Via Expressa é inaugurada em Salvador com presença de Dilma Rousseff” em 01/11/2013. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/salvador/via-expressa-e-inaugurada-em-salvador-com-presenca-de-dilma-rousseff-1113>. Acesso em: 22 jul. 2021.

⁹⁰ “Wagner garante verba para a ponte no PAC-2”. Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/noticia/59988-wagner-garante-verba-para-a-ponte-no-pac-2.html>. Acesso em 20 ago 2021.

o Porto Seco de Pirajá, construído nas proximidades da BR-324, em razão da exiguidade de terrenos junto ao porto urbano de Salvador. Assim, a Via Portuária, também chamada de Via Expressa, facilitaria o escoamento da produção pelo acesso ao Porto de Salvador, porém sem qualquer conexão com uma futura ponte Salvador-Itaparica (Pereira; Oliveira, 2007; Usuport, 2009)⁹¹.

Figura 6 – PAC 1 (2007-2010) – Investimentos previstos em infraestrutura na Região Nordeste. Destaque para a Via Expressa, também conhecida como Via Portuária



Fonte: Ministério dos Transportes (Cerqueira, 2007)

Nesse momento, o governo do Estado parece combinar dois projetos distintos de mobilidade: (I) a ponte rodoviária visando a ocupação da Ilha e o acesso ao litoral sul do Estado; e (II) a proposta do Corredor Rodoviário Oeste-RMS inserido no PeltBahia (2004), explicado a seguir⁹², podendo-se caracterizar essa associação como mais uma justificativa para a proposta da ponte. O Programa Estadual de Logística e Transporte da Bahia (PeltBahia) foi instituído em agosto de 2004⁹³. Seu art. 1º indica o objetivo de dotar a Bahia de “[...] uma

⁹¹ “5º Encontro Anual de Usuários mostra os resultados e supera expectativas” (USUPORT) em 23/11/2009. Disponível em: <https://www.usuport.org.br/Evento/10/5-Encontro-Anual-de-Usuarios-EAU>. Acesso em: 18 jan. 2021

⁹² Pelo decreto Estadual no 9.155 de 04 de agosto de 2004. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/77195/decreto-9155-04>. Acesso em: 6 maio 2021.

⁹³ Decreto nº 9.155, de 04 de agosto de 2004.

estratégia multimodal de transportes, bem como consolidar a logística de exportação dos produtos baianos pelos portos da Bahia [...]” (Cerqueira, 2007; Bahia, 2006; Pereira; Oliveira, 2013).

Focado principalmente no transporte de cargas, o PeltBahia propôs um conjunto de obras que integrasse os modais ferroviário, hidroviário e de cabotagem à rede rodoviária recuperada e ampliada, alterando o modelo para uma matriz intermodal. Contemplava também o transporte de viés turístico, em função da vocação natural dos patrimônios histórico, cultural e ambiental do Estado⁹⁴. O programa PeltBahia objetivava identificar os gargalos do escoamento da produção do estado, a fim de reorganizar as cadeias logísticas, até então de prevalência rodoviária. (Cerqueira, 2007, pp. 114-115). Com horizonte de 20 a 25 anos, o Peltbahia estabeleceu um Plano Prioritário para 2004-2007, elencando 71 projetos nessa primeira etapa. Para um segundo período de 2008 a 2020, foram incluídos outros 137 projetos. Assim, o programa totalizaria 208 projetos com um orçamento previsto de R\$9,8 bilhões para toda sua duração (Bahia [...], 2006). O elevado número de projetos incluídos terminou por criar um descompasso entre o executado e o planejado (Cerqueira, 2007, p. 115). No final de 2004, apenas três projetos haviam sido iniciados (Bahia [...], 2006, p. 104).

Em relação à região Oeste do Estado, o PeltBahia projeta o Corredor Rodoviário Oeste – RMS, a Ferrovia Leste-Oeste, a ampliação do Porto de Salvador, dentre outros. Para o Corredor Rodoviário Oeste estavam previstas a recuperação da BA-526 (entrada da BR-324 à Baía de Aratu), recuperação com adequação da capacidade das BR-242, da BR-324, do Anel Rodoviário de Feira de Santana, bem como a duplicação da BR-116 (BR-242 à Feira de Santana) e a construção do contorno rodoviário de Barreiras. Dentre todos esses projetos, não há nenhuma proposta envolvendo a construção de uma megaponte Salvador-Itaparica ligada a uma via expressa (Figura 7). Na verdade, o Plano Prioritário do PeltBahia envolvia uma solução alternativa: equipar o sistema *ferry-boat* com um *fast ferry*, com 40% a mais de velocidade, de 10 para 14 nós. Com a adição de uma unidade veloz à frota, estimava-se uma redução para 30 minutos no tempo de travessia e um ciclo total de 80 minutos de viagem (redução de 43%), cujo benefício seria a elevação em 75% o número de viagens potenciais, comparados os ganhos operacionais (Bahia [...], 2006, p. 115). Assim, essa seria uma possível solução para as

⁹⁴ “PeltBahia – Programa de Logística de Transportes do Estado da Bahia”. Disponível em <https://www.skyscrapercity.com/threads/peltbahia-programa-de-log%C3%ADstica-de-transportes-do-estado-da-bahia.613315>. Postado em 23/04/2008. Acesso em: 6 maio 2021.

frequentes queixas de usuários do sistema *ferry boat*, em razão de sua precariedade desde que foi implantado e durante seus diversos sistemas de gestão⁹⁵, inclusive após a sua privatização. Portanto, o Corredor Viário Oeste foi pensado em 2004, a Via Portuária foi pedida em 2006 e a ponte foi anunciada em 2009. Cada um desses eventos se deu de maneira relativamente independente, regidos por planos e interesses distintos, momento a momento. A combinação Corredor-Via Expressa-Ponte depois foi rebatizada para Sistema Viário Oeste (SVO) e parece ter surgido em 2008, como forma de fortalecer o argumento da necessidade da ponte.

Figura 7 – Corredor Rodoviário Oeste - RMS



Fonte: SEFAZ – Governo do Estado da Bahia (2005)⁹⁶

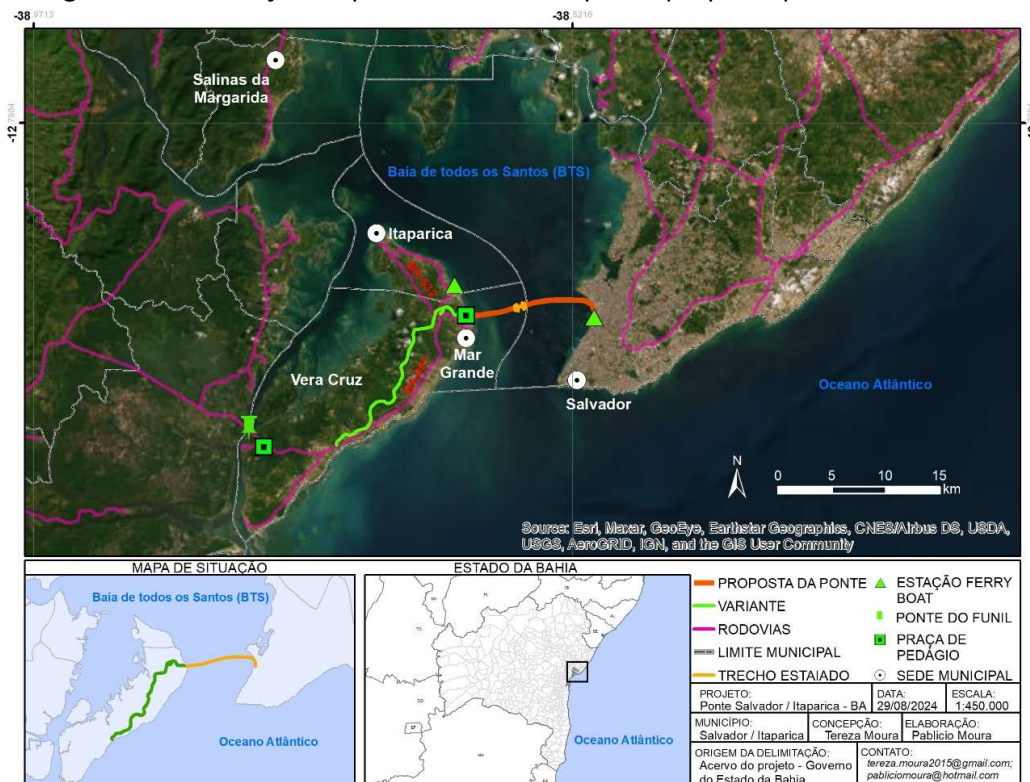
Essa associação suscita mobilizações da sociedade civil, a partir de 2009, que contestam a ideia da construção de uma Ponte Salvador-Itaparica, justamente na boca de entrada da Bahia de Todos os Santos (BTS), conforme anunciado pelos representantes do Estado da Bahia (Figura 8). Com a proposta desse megaprojeto divulgado na imprensa local, no final do ano de 2009, a sociedade civil se engaja em debates e discussões em diversas

⁹⁵ Notícias de jornais e reclamações registradas por usuários do sistema *ferry-boat* sobre a precariedade e declínio do sistema *ferry-boat*, ilustrado pela deriva ao mar da embarcação Maria Bethânia em 2005, dentre outros. “João Ubaldo Ribeiro: ‘Eu sou Itaparica’”. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20100204101503/http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI2284181-EI6578,00-Joao+Ubaldo+Ribeiro+Eu+sou+Itaparica.html>. 29/02/2008. Acesso em: 10 set. 2020.

⁹⁶ Informações obtidas dos slides da apresentação de Eraldo Tinoco, então vice-governador, com o título “Parcerias Público-Privada: Como estruturar e implementar – Projeto Bahia”. Datado de 17/03/2005. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/366147/>. Acesso em: 20 set. 2021.

instituições locais, onde representantes do alto escalão do Estado se empenham em explicar as vantagens do empreendimento, principalmente em Salvador.

Figura 8 – Localização da ponte Salvador- Itaparica proposta pelo Estado da Bahia



Fonte: A autora (2024). Confecção: Pablicio Moura (2024)

A discussão de um trajeto terrestre alternativo ganha corpo, a partir de 2010, quando profissionais locais, ambientalistas, professores de Faculdades de Arquitetura e Urbanismo em fóruns de discussão acadêmicas, apresentam a ideia de mobilidade por via terrestre distinta daquela apresentada pelo Estado. Seguindo essa alternativa, surgem outras propostas, registrando-se dois seminários ocorridos na UFBA e UCSAL, quando as demais propostas existentes foram discutidas e apresentadas.

4.2 Algumas soluções alternativas divulgadas para o acesso oeste e sul do Estado

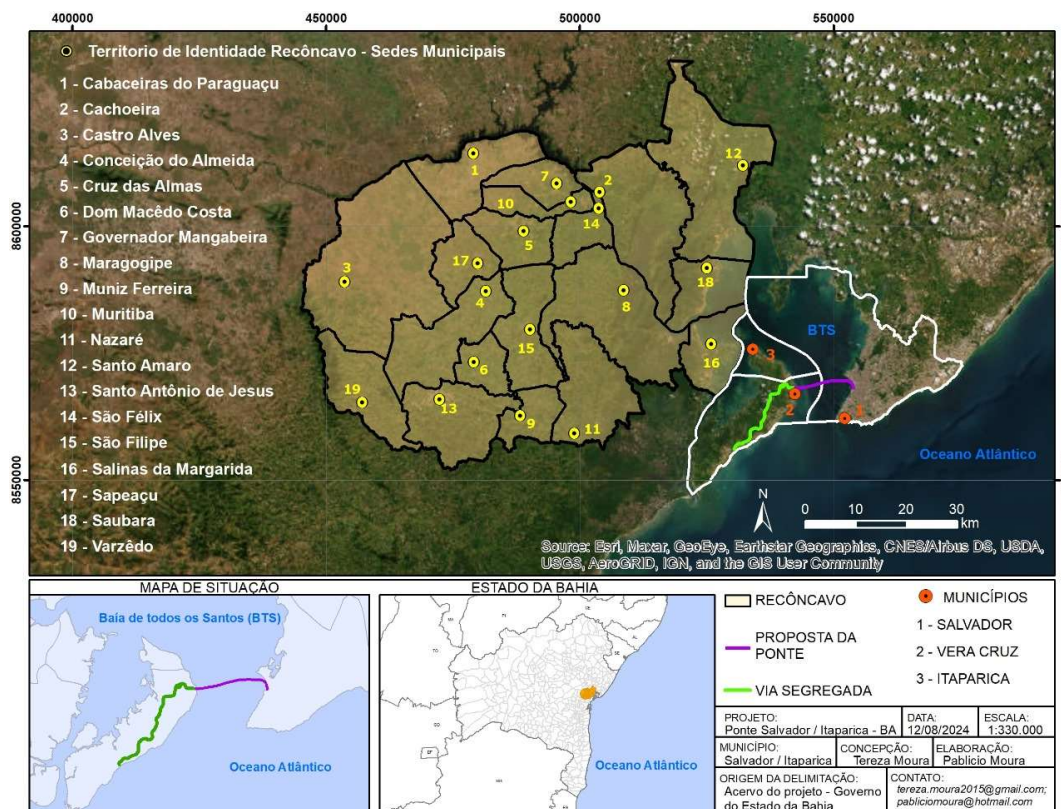
Além das opções analisadas no âmbito do Estado, proponentes da academia, ambientalistas e profissionais da arquitetura se debruçaram sobre o tema com propostas alternativas, como já assinalado, de uma conexão para o oeste e sul do Estado da Bahia, sem

a construção da megaponte de 13 Km. A Via Cênica, proposta pelos professores Angela Gordilho-Souza e José Luiz Souza, aproveitaria as vias de contorno existentes até a foz do Paraguaçu, que seria cruzado por uma pequena ponte de cerca de 1 km, prosseguindo por via terrestre e acessando a ilha na sua contracosta pela existente Ponte João das Botas (conhecida como ponte do Funil). Nesse sentido, o tempo se equivaleria à aquele da travessia por *ferry-boat*, de cerca de uma hora, conforme analisado em artigo posterior à proposta apresentada pela urbanista (Gordilho-Souza, 2010; Gordilho-Souza; Souza, 2003). O território pertencente ao Recôncavo seria beneficiado por uma interligação de modais integrados, com um sistema de transporte, que circundaria a baía, teria o potencial de dinamizar e integrar municípios relativamente isolados da capital. Esses municípios do Recôncavo se destacam por seu patrimônio histórico-cultural e ambiental, cujos atrativos cênicos poderiam ser mais visitados de forma ambientalmente sustentável (Figura 9). Além disso, prossegue a urbanista, em texto posterior,

[...] há 2 eixos de expansão habitacional e turística que não foram contemplados [pelo Projeto SVO/Ponte] enquanto objeto de um planejamento urbano de abrangência intermunicipal, ou seja, inseridos em um planejamento metropolitano (Gordilho-Souza, 2016, p. 265).

Nesse sentido, a linha 2 do metrô Salvador-Lauro de Freitas, poderia acomodar um maior adensamento às áreas em direção ao eixo norte, trazendo uma desconcentração habitacional em Salvador. A velocidade do deslocamento e o encurtamento da distância propiciam maior rapidez na circulação de pessoas e mercadorias. Esses elementos são compreendidos como capazes de gerar o desenvolvimento almejado. Nessa ótica, os impactos socioambientais podem ser mitigados alocando-se recursos financeiros destinados a implementar ações compensatórias ao tempo em que se cria um novo vetor de expansão urbana. (Gordilho-Souza, 2016, p. 258). Essa solução permitiria ainda preservar as áreas verdes e manguezais tornando a ilha um refúgio ecológico biologicamente diverso a ser explorado de forma sustentável, ao tempo em que a reconectaria aos municípios do Recôncavo e à baía.

Figura 9 – Relação da Ilha de Itaparica com o Território de Identidade dos Municípios do Recôncavo

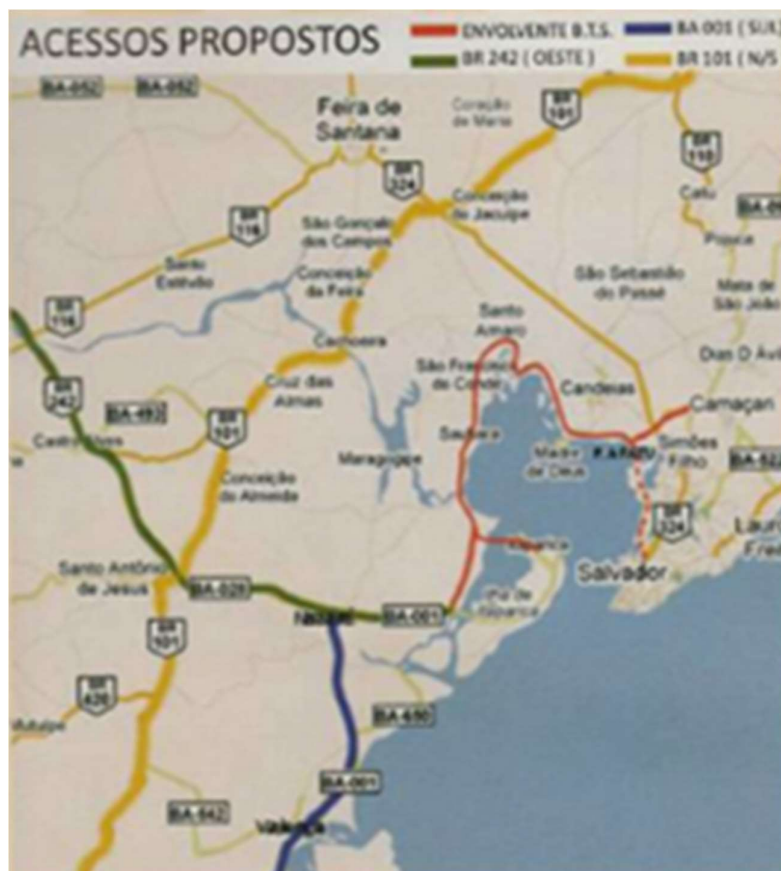


Fonte: A autora (2024), confeccionado por Pablicio Moura (2024)

Outra opção, apresentada em 2010 pelo professor Paulo Ormino de Azevedo (UFBA), destaca que o projeto do governo isola ainda mais as cidades históricas do Recôncavo, na mesma linha da proposta anterior e defende a ideia da comunicação Salvador-Itaparica, por terra. A “Envolvente da BTS” (Figura 10) do urbanista Azevedo traz uma rodovia de integração dessas cidades do Recôncavo, de muita história, praias, ilhas menores da BTS e suas belezas naturais. A via seria acompanhada de um anel ferroviário que funcionaria como metrô, durante o dia, transportando pessoas e como um trem para transporte de cargas, à noite. Essa linha férrea se articularia ao restante do país e à Costa do Pacífico pela Ferrovia Oeste-Leste (FIOL) em construção. O acesso à ilha de Itaparica também se daria pela contracosta por ponte até Salinas da Margarida. Neste município, as águas abrigadas e elevado calado (22 m) permitiriam a construção de um *hub porto* na BTS. Outras 2 pontes menores seriam construídas para cruzar os rios que deságuam no nordeste da BTS. Um sistema de barcas, à exemplo da baía da Guanabara, contribuiria para reduzir o tráfego na BR-324. A ferrovia

também interligaria os portos e centros industriais da RMS e o Estaleiro do Paraguaçu em São Roque (Azevedo, 2011b; 2010)⁹⁷.

Figura 10 – “Envolvente da Baía”



Fonte: (Azevedo, 2011b)

Em diálogo com o artigo de Azevedo, Gordilho-Souza, retoma a proposta de 2003 apresentada à CONDER e no artigo publicado em jornal local “Antes da Ponte Salvador-Itaparica”, ela argumenta:

Vários artigos têm sido divulgados neste espaço, com prós e contras sobre a construção da ponte Salvador-Itaparica. Recentemente, um deles apontou uma alternativa de ligação pelo entorno da Baía de Todos os Santos, diretriz que também nos parece uma proposta mais viável no atual contexto urbano-

⁹⁷ O professor Paulo Ormindó de Azevedo, em artigo da Revista da Associação Comercial da Bahia, Junho/Julho, 2011. “Uma variante para o oeste e sul”. Disponível em: <https://www.obmobsalvador.org/post/uma-variante-para-o-oeste-e-o-sul>. Acesso em: 7 maio 2019 (Azevedo, 2011b). Em 2010, Azevedo publica o artigo “Envolvente da baía versus ponte” (Azevedo, 2010) no jornal A Tarde, Salvador, 09/03/2010. O título “Envolvente da Baía” ou “Envolvente da BTS” foi cunhado pelo próprio autor nos diversos artigos escritos. Disponível em: <http://www.pauloormindo.com.br/artigos.asp?reg=56>. Acesso em: 7 maio 2019.

regional. Ora vejamos: Na Região Metropolitana de Salvador, o município sede, dentre os 13 integrantes, detém 80% do total dos 3,8 milhões de habitantes. É, portanto, a capital brasileira de maior concentração populacional. Além dos seus problemas crônicos de infraestrutura, transporte e habitação – mais da metade das moradias ocupam áreas informais precárias –, nos últimos 5 anos, o aquecimento do setor imobiliário produziu cerca de 40 mil novos imóveis, na já saturada área urbana formal (orla oceânica, Av. Paralela e área central). Também recebeu uma grande frota de veículos, próximo a 180 mil, do total dos quase 700 mil existentes, sem a construção de novas vias estruturantes, nem a conclusão do metrô. Salvador está “travando”, no seu dia a dia. (...) Nesse sentido, apresentamos ao Governo do Estado, em 2006, uma proposta de Via Cênica para o Recôncavo, (em co-autoria com o Eng. Dr. José Luiz Costa Souza). Com um traçado que sai da BR-324, por Sto. Amaro até Bom Jesus dos Pobres, propõe-se a construção de uma ponte na cabeceira do Paraguaçu, de apenas 1 km, até São Roque, ao custo de R\$ 50 milhões, daí passando pela estrada que se liga à BA-001, chegando-se, assim, à contracosta da ilha de Itaparica, pela ponte do Funil. Esse circuito pelo continente perfaz essa tão desejada ligação, de forma orgânica e econômica. Ademais, trata-se de uma obra rápida, que aproveita a infraestrutura viária existente, com poucas alterações, prevendo-se um tempo de viagem menor ao que hoje se consome com o *Ferry-boat*. Por essa via, cria-se maior mobilidade para os núcleos existentes e para o pólo naval do Paraguaçu, fortalecendo a relação Salvador-Recôncavo-Itaparica (Gordilho-Souza, 2010).

Outras alternativas à ponte podem ter surgido nas discussões promovidas em seminários ocorridos nessa ocasião do anúncio da megaponte, porém, sem disponibilização pública, não foram acessadas durante o levantamento de dados. Desse modo, o próximo tópico trata da ponte proposta pelo governo da Bahia e algumas variações, oriundas dos estudos mais aprofundados e ainda de mudanças no cenário econômico nacional e internacional. Essas alterações projetuais revelaram-se polêmicas no decorrer do processo de divulgação, discussão e convencimento dos opositores à proposta estadual.

4.2.1 PMI, os decretos de utilidade pública e os debates públicos

Em 14 de janeiro de 2010 o Estado publica o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI SEPLAN Nº 001/2010), o processo inverso da MPI, pois agora o Estado estava convidando interessados a apresentarem estudos e propostas. Podemos considerar o PMI como o início oficial da jornada do governo para viabilizar a ponte Salvador-Itaparica, nos moldes do planejamento estratégico de cidades do contexto neoliberal (Ver Capítulo 1). O objeto do convite público diz respeito à realização de estudos preliminares de Viabilidade

Técnica, Ambiental, Econômico-financeira e Jurídica para a estruturação do projeto de construção e concessão do Sistema Viário Oeste (SVO), compreendendo a ponte rodoviária Salvador-Itaparica. Com a publicação do PMI, a proposta da ponte ganha mais destaque na mídia e reacende as discussões em eventos realizados pelo governo estadual. Participam desses eventos uma diversidade de grupos do meio técnico e cultural, academia, entidades profissionais, meio político, organizações não-governamentais (ONGs) e população em geral dos municípios afetados, em especial da capital. O choque entre o governo do Estado e urbanistas, economistas, ambientalistas, academia, entidades de classe e ONGs contrários à construção da ponte conduziu a um intenso debate público via mídias impressa, rádio-televisiva e digital. Esse processo de participação da resistência da sociedade civil organizada e sujeitos sociais em Salvador, intensifica-se a partir de 2010, sem, contudo, haver se transformado em uma rede de equivalência e agenda mínima comum. A polêmica reverbera na população da ilha, especialmente por conta da forte oposição pública do escritor itaparicano João Ubaldo Ribeiro⁹⁸. Este vociferou sua crítica contundente e tristeza em artigos e entrevistas, como “Adeus, Itaparica” de 22 de janeiro de 2010^{99,100}. Esse movimento desencadeou uma série de debates na mídia. Ubaldo Ribeiro chegou a ser apoiado por um manifesto “Itaparica: ainda não é adeus”, assinado por artistas, intelectuais, arquitetos, urbanistas, dentre outros, da Bahia e do país¹⁰¹. Ironicamente, o diretor da OAS à frente dos estudos para a ponte era Manuel Ribeiro Filho, irmão de João Ubaldo Ribeiro. Um mês depois, em 01 de fevereiro de 2010, após confirmada como uma das cidades-sedes da Copa de 2014, o então prefeito de Salvador, em mensagem à Câmara Municipal, incorpora a proposta da ponte ao plano urbanístico Salvador Capital Mundial, abraçando outros projetos estaduais pelo sistema PPP, que aglutinam novas tensões e reações às propostas de intervenção urbana.

⁹⁸ João Ubaldo, Membro da Academia Brasileira de Letras, ocupou a cadeira nº 34 e recebeu a maior honraria da língua portuguesa, o Prêmio Camões em 2008.

⁹⁹ “Adeus, Itaparica” de João Ubaldo Ribeiro. Crônica, originalmente publicado na coluna Opinião do jornal A Tarde de 22 de janeiro de 2010. Disponível em: <https://manifestoitaparica.blogspot.com/2010/01/adeus-itaparica.html>. Acesso em: 22 jul. 2019.

¹⁰⁰ Entrevista de João Ubaldo Ribeiro e Manuel Ribeiro Filho, concedida a Katherine Funke e publicada originalmente na Revista Muito#100 do jornal A Tarde, em 28/02/2010, com o título “João Ubaldo: ‘Contra o interesse econômico, um artigo resolve muito pouco’”. Disponível em <https://manifestoitaparica.blogspot.com/2010/02/>. Acesso 22 jul. 2019.

¹⁰¹ “Itaparica: ainda não é adeus”. De 27/01/2010. Disponível em: <https://manifestoitaparica.blogspot.com/2010/01/abaixo-assinado-itaparica-ainda-nao-e.html>. Acesso em: 22 jul. 2019.

Como destacado, o período Pós-Copa deu continuidade à inaugurada gestão urbana corporativa por meio de PPPs (Gordilho-Souza, 2015a).

Em paralelo aos debates públicos no meio cultural e técnico, com argumentos favoráveis e contrários à ponte, as empresas concorrentes do PMI (SEPLAN 001/2010) solicitaram prorrogação do prazo inicial de quatro meses para apresentarem suas propostas. As participantes justificaram o pleito em função da pluralidade de estudos e ineditismo do projeto, além do impedimento do período pré-eleitoral, naquele ano. De modo muito similar às sugestões da OAS de 2009, os estudos preliminares deveriam contemplar a viabilidade técnica, ambiental, econômico-financeira e jurídica da ponte rodoviária e concessão do SVO¹⁰². Justifica-se a complexidade dos estudos pela abrangência da concessão do SVO, do qual a ponte Salvador-Itaparica é parte integrante. O Edital solicitava estudos envolvendo a

construção, operação, exploração e manutenção de **ponte rodoviária** ligando Salvador à Ilha de Itaparica; duplicação, operação, exploração e manutenção da Ponte do Funil, entre os municípios de Vera Cruz e Nazaré; duplicação, operação, exploração e manutenção da BA-001 no trecho entre a cabeceira da nova ponte, na Ilha de Itaparica, e a cidade de Nazaré e duplicação, operação, exploração e manutenção da BA 046, no trecho entre Nazaré e Santo Antônio de Jesus, no entroncamento com a BR-101” (Bahia, 2010a, grifo próprio).

Pelas razões expostas, as propostas foram entregues ao governo do Estado da Bahia apenas em 10 de dezembro de 2010, estimando-se o custo inicial de R\$2,5 bilhões. Uma empresa, a Planos Engenharia - patrocinado pelas construtoras Queiroz Galvão e Carlos Suarez Participações, e um consórcio formado pelas construtoras Odebrecht, OAS e Camargo Corrêa atenderam ao convite e foram habilitadas para a elaboração dos estudos iniciais previstos no PMI (Estudos [...]), 2010). As propostas recebidas foram avaliadas ao longo de vários meses pelo Grupo de Trabalho Executivo (GTE) instituído e composto por representantes das secretarias estaduais do governo da Bahia. Finalmente, em setembro de 2011, o Consórcio Odebrecht, OAS e Camargo Corrêa é escolhido vencedor do concurso. Isso significa que os estudos e propostas do consórcio poderiam ser utilizados para subsidiar a

¹⁰² “Wagner garante verba para a ponte no PAC-2”. Bahia Notícias 24/03/2010. Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/noticia/59988-wagner-garante-verba-para-a-ponte-no-pac-2.html>. Acesso em: 20 ago. 2021. (SEPLAN MI 001/2010); DOE EM 14/09/2010; DOE em 14/01/2010; DOE em 07/04/2010; DOE em 28/07/2010. SEINFRA, 24/03/2010 Implantação do Sistema Viário Oeste será avaliado por estudos de viabilidade. Disponível em: <http://www.infraestrutura.ba.gov.br/2010/03/7825/Implantacao-do-Sistema-Viario-Oeste-sera-avaliada-por-estudos-de-viabilidade.html>. Acesso em: 14 dez. 2020.

construção da ponte no futuro, mas não implicava necessariamente que essas empresas iriam realizar a obra. O edital para licitação da obra em si será tratado adiante. De qualquer forma, em 28 de setembro, o então secretário da SEPLAN apresenta o resultado do PMI aos prefeitos do Recôncavo e presidentes das Câmara Municipais dos municípios da Ilha de Itaparica. Na ocasião, o prefeito do município de Vera Cruz aproveitou a oportunidade para cobrar melhorias na difícil situação dos *ferry-boats* e a participação dos municípios nos debates sobre a construção da ponte (Rodrigues, 2011). No dia seguinte em Salvador, foi feita a comunicação oficial do resultado do PMI para o público em geral em uma entrevista coletiva na Fundação Luís Eduardo Magalhães no Centro Administrativo da Bahia (CAB)¹⁰³ (Bahia, 2011d).

Contudo, o impacto nos municípios da Ilha, do propósito de construir a ponte, fica ainda mais explícito para a população e ganha materialidade ao ser oficializado com a publicação de três decretos (Decretos nº 13.387, nº 13.388 e nº 13.389) no Diário Oficial do Estado da Bahia (DOE) em 27 de outubro de 2011 (DOE nº 20.695)¹⁰⁴. Estes decretos demarcaram 33% do território da ilha era de utilidade pública para fins de desapropriação, abrangendo inclusive parte de áreas densamente urbanizadas que seriam destinadas à implantação do SVO e da ponte Salvador-Itaparica (Gordilho-Souza, 2015, p. 37). Entretanto, apesar de asseverar que a função dos decretos seria conter a especulação imobiliária e não para fins imediatos de desapropriação, as comunidades locais expressaram receios. Em muitos casos, o Estado atua com decretos de desapropriação como forma de garantir o destino daquele território. Essas ações são práticas discursivas que acirram tensões no meio da população local. Nesse ínterim, o anúncio público do megaprojeto urbano precipitou uma corrida por áreas que seriam valorizadas pela obra. A especulação imobiliária no território da ilha era oriunda de escalas locais (organizadas por pessoas locais) e não-locais (empresários, empreiteiros, políticos e outros). Em direção ao litoral sul, a especulação fundiária se deu na escala do grande capital. Em declaração posterior, um representante do Estado confirma indiretamente essa especulação imobiliária (Bahia, 2020)¹⁰⁵. A consequência especulativa

¹⁰³ O Projeto SVO/Ponte escolhido pelo Estado, os estudos urbanísticos, o plano diretor unificado da ilha, o financiamento estadual dos planos diretores, a via segregada longitudinal, as duplicações da BA-001 e ponte do Funil, o Km 0 da BR-242, as argumentações e outros aspectos, apresentam, rigorosamente, a mesma descrição constante na solicitação da OAS em janeiro de 2009. Ver Capítulo 3.

¹⁰⁴ Decretos nº 13.387, nº 13.388 e nº 13.389/2011, publicados em 27/10/2011 (DOE nº 20.695).

¹⁰⁵ No dia da assinatura do contrato com o consórcio chinês, um representante do alto escalão da secretaria de Turismo do Estado da Bahia afirma, a respeito do Baixo Sul e Sul do Estado, que “Diariamente eu tenho conversado com empresários do mundo inteiro e agora, com a perspectiva real da ponte, eles já têm terrenos

afeta, de forma mais intensa, os moradores locais, mais vulneráveis, tencionando e aumentando o receio dos ocupantes forasteiros; implica também no desmatamento de áreas de preservação ambiental, destruição de florestas e ecossistemas importantes, além de piorar a segurança pública e serviços públicos. Portanto, esses decretos ocasionaram o aumento das tensões e conflitos, assim como o descrédito da população local em ações do governo estadual. A especulação chegou a mapear os territórios da ilha a serem ocupados, quer fossem áreas de preservação ou vazios urbanos. Esta informação se deu no âmbito do processo participativo na ilha.

Além disso, à mesma época, o Correio da Bahia noticia que o Projeto SVO/Ponte estava paralisado desde a crise financeira internacional de 2008 e pelas investigações da Lava-Jato contra as maiores empreiteiras do país, a construção da ponte voltou à cena política em 2016, após grupos empresariais chineses terem demonstrado interesse (Bahia, 2015a) em explorar o negócio de cerca de R\$7 bilhões (Governo [...], 2016).

Neste contexto e em razão da obrigatoriedade ditada pelo Estatuto da Cidade, os planos diretores participativos dos municípios da Ilha de Itaparica teriam que ser revisados até 2014, ao completar 10 anos dos anteriores, sob pena de sanções administrativas. Essa revisão ocorreu a partir de 2014, sendo concluído em 2016. O povo da ilha continuou a expressar a sua desconfiança pelo persistente estado de sucateamento dos *ferry-boats*, precariedade das rodovias e aumento da insegurança pública, todos de responsabilidade estadual. Não foram poucas as contestações e protestos para a anulação dos decretos, para recuperação das rodovias da ilha, para ações de segurança pública e para melhoria do sistema *ferry-boat*, dentre outros (Figura 11).

comprados, outros estão em busca de terrenos para investir. Isso vai gerar emprego, renda e é o que a gente precisa, já que temos esse potencial imenso” (Bahia, 2020).

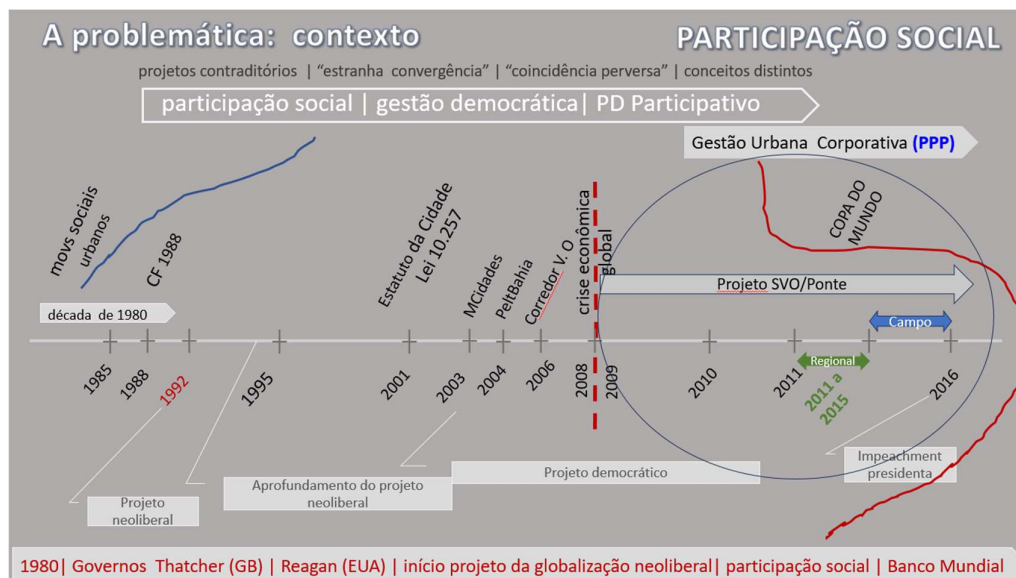
Figura 11 – Manifestação contra o estado precário das vias na ilha de Itaparica



Fonte: Jornal da Mídia (Rui [...], 2016)

Os protestos da população continuaram nos anos seguintes, tanto em relação ao sistema *ferry-boat*, quanto às rodovias na ilha e outros problemas urbanos. Em 2016, os munícipes continuavam reivindicando a restauração das estradas, que haviam sido recuperadas, pelo menos, 3 vezes nos 8 anos anteriores, todavia, à primeira chuva eram danificadas novamente. Os moradores se mostraram indignados com o abandono das estradas pelo governo estadual, citando o exemplo da estrada de acesso à Cacha Pregos, finalmente inaugurada, no ano eleitoral de 2016. Porém, os cidadãos demandavam, também, intervenções municipais do então prefeito, Antônio Magno, que estava em seu segundo mandato. A população, frequentemente se manifestava, contra o estado de abandono, no qual, toda a Ilha de Itaparica se encontrava (Rui [...], 2016).

Figura 12 – Linha do tempo do contexto da participação social nos planos diretores da Ilha de Itaparica



Fonte: A autora (2021)

4.3 A troca do secretário e o avanço do projeto: os quatro editais de 2013

Nesse íterim, há a troca do então secretário de planejamento do Estado em março de 2012. A partir daí, o novo secretário e equipe se dedicam a estudar as próximas etapas do Projeto SVO/Ponte no âmbito interno do Estado até o final do ano. Em contraste com o período anterior de ausência de movimentações públicas do governo, com ocorrência de manifestações públicas contrárias oriundas do meio intelectual de Salvador, o ano de 2013 é marcado por um intenso ritmo de atividades. Ocorre a contratação milionária da McKinsey & Cia; o acordo entre Estado e municípios envolvidos; o lançamento de editais; e as apresentações públicas por parte dos representantes do Estado. Cada um dos elementos será detalhado a seguir.

Dada a complexidade e abrangência da proposta, o governo contrata¹⁰⁶ os serviços técnicos da consultoria internacional McKinsey & Company. O processo se deu sem licitação,

¹⁰⁶ Nesse ponto há informações controversas em distintos momentos e autoridades governamentais sobre a necessidade de contratação da empresa McKinsey & Company. A primeira explicação dada foi de que as propostas apresentadas pelas empresas nacionais não atenderam à expectativa em termos da profundidade dos estudos, solicitados pelo PMI 001/2010. A segunda, de que estava prevista a contratação de consultoria especializada para auxiliar no modelo de desenvolvimento econômico e de concessão a partir da contribuição dos participantes da PMI. Nota de Esclarecimento, Jornal A Tarde. SEPLAN, 10/06/2013. Disponível em <https://www.seplan.ba.gov.br/noticias/nota-de-esclarecimento-jornal-a-tarde/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

em razão da declaração de inexigibilidade (DOE nº 21.057, 31/01/2013. (2013e). A McKinsey agregaria mais subsídios ao 2º Grupo de Trabalho Executivo (GTE) e Comitê Executivo (CE) (Decreto nº 14.265/2013) para o agora denominado “Plano de Desenvolvimento Socioeconômico da Macroárea de Influência da Ponte Salvador-Itaparica”. Os serviços incluíam a estruturação do plano de desenvolvimento, infraestrutura e modelagem econômico-financeira (SEPLAN Nº 001/2013) (Bahia, 2013e). Entretanto, o alto valor do contrato com a empresa (R\$ 40 milhões), somado à ausência de concorrência na licitação, produziu muitos debates públicos em torno da questão e surpresa por parte da população¹⁰⁷. Não obstante a polêmica, o Estado da Bahia e os municípios de Salvador, Vera Cruz, Itaparica e Jaguaripe assinaram um acordo de cooperação em fevereiro de 2013. O acordo estabelecia a colaboração entre os signatários durante a condução dos estudos a serem desenvolvidos conjuntamente (Bahia, 2013f). Depois do termo assinado, a SEPLAN apresenta o Projeto SVO/Ponte, os impactos da ponte e o Plano Plurianual-Municipal (PPA-M), além de discutir a respeito da cooperação para os Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU) com prefeitos dos municípios do Recôncavo, ainda em março de 2013 (Bahia, 2019)¹⁰⁸.

Em paralelo aos acordos, e em meio a processos de resistência da sociedade civil da capital, de fevereiro a maio de 2013, o Estado da Bahia lança quatro editais de licitação: (i) sondagem em terra e em mar; (ii) projeto básico de engenharia da ponte e da BA-001; (iii) estudos de impacto ambiental; (iv) estudos urbanísticos com participação social. Cada edital será explicado a seguir. Como foi dito, o primeiro lançado pela SEPLAN abarca a ponte *antes mesmo* do processo participativo dos planos diretores municipais na ilha, embora a polêmica e debates pela sociedade civil organizada e sujeitos sociais continuassem a ocorrer em seminários e apresentações promovidos pelo Governo do Estado. O referido edital tem por objetivo contratar os serviços especializados de sondagem em terra e em mar, nas áreas das cabeceiras da ponte e no seu eixo (DERBA nº 016/2013) (Bahia, 2013g)¹⁰⁹. Por sua vez, duas semanas depois, o segundo edital é lançado para licitação de concorrência pública nacional e internacional¹¹⁰. O objetivo é a contratação do desenvolvimento do projeto básico de engenharia para a construção da ponte, do acesso e para reconfiguração da BA-001 na ilha de Itaparica (em abril de 2013). Na sequência, o Estado lança a terceira concorrência pública,

¹⁰⁷ Em entrevista à rádio Tudo FM, em 04 de fevereiro de 2013, o secretário de Planejamento, Sérgio Gabrielli, informou que a consultora McKinsey & Company foi selecionada após seis meses de análise e o valor contratado se encontrava dentro dos padrões de mercado, conforme análise realizada a pedido da Desenharia, pela empresa Deloitte, especializada em auditorias. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/noticias/nota-de-esclarecimento-jornal-a-tarde/>. Publicado em 10/06/2013. Acesso em: 28 jul. 2020.

¹⁰⁸ Nomeadamente Nazaré, Aratuípe, Jaguaripe, Muniz Ferreira e Salinas das Margaridas. CEPE/SEPLAN. Disponível em: www.pontesalvadoritaparica.com.br. Acesso em 17 abr. 2020.

¹⁰⁹ Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia - DERBA Nº 016/2013.

¹¹⁰ “Lançado edital para o projeto básico de engenharia da ponte estaiada Salvador-Itaparica” em 10/04/2013. Disponível em: <https://www.licitacao.net/noticias/lancado-edital-para-o-projeto-basico-de-engenharia-da-ponte-estaiada-salvador-itaparica>. Acesso em 20 abr. 2018.

ainda em abril, em meio a apresentações públicas¹¹¹. O edital se refere à elaboração dos estudos de impacto e relatório ambientais (EIA-RIMA) da implantação da ponte rodoviária sobre a BTS, reconfiguração da BA-001 e estruturas associadas. Dessa forma, o Projeto SVO/Ponte alcança uma diversidade de público em Salvador, em vários municípios do Recôncavo e nos dois municípios da Ilha, obviamente, configurando-se como um mecanismo de governamentalidade. Finalmente, o quarto edital SEDUR nº 002/2013 (Bahia, 2013i) trata da concorrência pública para realização dos estudos urbanísticos com participação social na ilha, instrumentos de política pública relativos ao desenvolvimento socioeconômico da Macroárea de Influência do SVO e ponte (Bahia, 2013g). Este quarto edital é de particular importância, pois as atividades participativas demandadas pelo edital são o próprio objeto de estudo deste trabalho¹¹².

O projeto integral, com orçamento atualizado em 2013 no valor de 7,3 bilhões de reais¹¹³, incluiu a megaponte rodoviária com 12 Km de extensão (a segunda em extensão da América Latina, sendo a primeira a Rio-Niterói) (Gordilho-Souza, 2016; Borges, 2013). Em janeiro de 2010, a SEPLAN publica oficialmente o convite para o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), visando “a estruturação de projeto de construção e concessão do Sistema Viário Oeste, compreendendo a ponte rodoviária Salvador-Itaparica” (Bahia, 2010b)¹¹⁴. Partindo desta determinação, aprioristicamente definida, as instâncias

¹¹¹ SEPLAN Nº 001/2013. “Lançado edital para Estudo de Impacto Ambiental da ponte Salvador-Itaparica”, SEINFRA em 24/04/2013. Disponível em: <http://www.infraestrutura.ba.gov.br/2013/04/9339/Lancado-edital-para-Estudo-de-Impacto-Ambiental-da-ponte-Salvador-Itaparica-.html>. Acesso em: 14 dez. 2020.

¹¹² É relevante acrescentar que de 07 a 10/05/2013, o Estado decidiu realizar uma sondagem junto às lideranças comunitárias (N=36) que representavam diversos setores e também um número expressivo de pessoas na ilha, obtendo uma resposta favorável duas vezes maior do que aquelas contra o projeto SVO/ponte, segundo slides encontrados no site da SEPLAN de apresentações do governo. Excetuando-se as entrevistas, os representantes do Estado se dedicaram à divulgação do Projeto SVO/ponte em outra bateria de apresentações e seminários em maio de 2013. Neste mês, cinco das oito apresentações/debates aconteceram em Salvador, duas audiências públicas nos municípios da ilha e a última pelo então governador e comitiva dirigida aos empresários americanos nos Estados Unidos. A velocidade diminuiu, com uma dúzia de eventos distribuídos de junho a agosto. Salvador concentrou o maior número de exposições sobre o tema neste trimestre; seis vezes maior do que aquelas efetuadas na Ilha, com uma apresentação e mais uma audiência pública na Câmara Municipal de Vera Cruz. Nesta audiência, o governo detalhou proposta, estágio corrente e cronograma previsto para o Projeto SVO/ponte. Diversas instituições debateram o assunto; foram contemplados: (i) as universidades, (ii) Ministério Público da Bahia (MPBA), (iii) Conselheiros Municipais do Estado da Bahia (ConCidades), (iv) Associação Comercial da Bahia (ACB), (v) Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB), (vi) Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (ADEMI-BS), (vii) o Grupo de Líderes Empresariais (LIDE), e (viii) Câmara Municipal de Salvador.

¹¹³ Como informado na Nota 08, dos R\$7,3 bilhões, R\$5,8 bilhões seriam destinados à ponte em si e R\$ 1,5 bilhão às obras complementares de rodovias, com repasses diretos de recursos federais pelo PAC. O valor total equivale à quase o total para construir a ferrovia Transnordestina de 1.728 Km, de Pernambuco ao Piauí e Ceará (Borges, 2013).

¹¹⁴ SEPLAN MI 001/2010, publicado no DOE de 14/01/2010 lança o Convite de Manifestação de Interesse – PMI, para a “Realização de Estudos Preliminares de Viabilidade Técnica, Ambiental, Econômica – Financeira e Jurídica para a estruturação de projeto de construção e concessão do Sistema Viário Oeste, compreendendo a ponte rodoviária Salvador-Itaparica”. Disponível em: <http://dovirtual.ba.gov.br/egba/reader2/>. Acesso em 23 nov. 2016.

pertinentes do governo do Estado foram acionadas para viabilizar o projeto, com a alocação de recursos da ordem de R\$100 milhões até 2013 para a contratação dos serviços de consultoria de modelagem e integração, sondagem, engenharia, hidráulica marítima, urbanismo, ambiental, e cultura imaterial¹¹⁵. Dentro dos investimentos iniciais, os estudos pertinentes à rubrica de Urbanismo foram orçados em cerca de R\$7,3 milhões. O aviso de licitação por concorrência pública, visava contratar “os serviços especializados de consultoria para a realização de estudos urbanísticos e a elaboração, com participação social, dos instrumentos de política urbana essenciais e estratégicos relacionados ao desenvolvimento socioeconômico da Macroárea de Influência da Ponte/Sistema Viário Oeste (SVO) (SEDUR Nº. 002/2013) (Bahia, 2013i). Este contrato (Bahia, 2014a) foi assinado em 2014 com o consórcio vencedor, as Empresas Demacamp, Instituto Pólis e Oficina Engenheiros e Consultores Associados e abrangia “sugerir adequações no Plano Diretor de Desenvolvimento de cada município (PDDU), desenvolver um Plano Urbanístico Municipal e Intermunicipal (PUI) para Vera Cruz e Itaparica”¹¹⁶. Ressalte-se que o pacote do SVO incluiu a construção de uma via segregada (*highway* pedagiada) que corta longitudinalmente a Ilha de Itaparica, em especial o município de Vera Cruz. Dada a necessidade legal de revisão dos PDDU 2004 dos dois municipais, em 2014, a SEDUR e governos locais passaram a coordenar o processo de elaboração dos planos, desenvolvidos pela equipe do Consórcio, com a responsabilidade conjunta do governo local em envolver a população nos processos decisórios, conforme o Estatuto da Cidade.

No período de junho/julho de 2013, a empresa Geofort Fundações ganhou a concorrência da primeira licitação para sondagem em terra e mar e o contrato foi assinado. Em paralelo, sai o resultado da concorrência internacional do segundo edital para o projeto básico de engenharia (Bahia, 2013d)¹¹⁷, cujo vencedor é o consórcio formado pelas empresas Enescil (Brasil), Cowi (Dinamarca) e Maia Melo (Brasil) (Bahia, 2013n)¹¹⁸. Também em junho há o resultado da terceira concorrência pública para os estudos de impacto ambiental e relatório de impacto no meio ambiente (EIA-RIMA), vencendo o consórcio internacional das

¹¹⁵ Informação obtida dos slides apresentados ao Ministério Público da Bahia pelo então secretário de planejamento da SEPLAN, José Sérgio Gabrielli e disponibilizado no site oficial da ponte Salvador- Itaparica www.pontesalvadoritaparica.com.br. Acesso em: 12 dez. 2018.

¹¹⁶ Disponível no site oficial da Ponte Salvador-Itaparica. Disponível em: <https://pontesalvadoritaparica.com.br/>. Termo de Referência para Elaboração de Estudos de Planejamento Territorial para o Desenvolvimento Socioeconômico da área de influência da ponte Salvador-Ilha de Itaparica e do Sistema Viário Oeste (SVO - SEDUR- Edital. Acesso em: 15 maio 2019.

¹¹⁷ “Contrato autoriza estudos técnicos para a ponte Salvador-Itaparica” em 18/07/2013. Disponível em: <https://www.comunicacao.ba.gov.br/2013/07/noticias/infraestrutura/contrato-autoriza-inicio-de-estudos-tecnicos-para-a-ponte-salvador-itaparica/>. Acesso em 27 set. 2021.

¹¹⁸ O contrato assinado posteriormente abarcava: (i) a elaboração de soluções para passagem de plataformas, navios aos portos e estaleiros; (ii) a integração dos estudos urbanísticos prestes a serem contratados; (iii) a elaboração de orçamentos detalhados e medidas com a finalidade de minimizar o impacto do deslocamento de veículos em Salvador; e (iv) melhorar a fluidez do tráfego na ilha.

empresas V&S Ambiental (Brasil) e Nemus (Portugal) (Bahia, 2013b). O pedido do licenciamento ambiental ficaria a cargo do Estado e não do consórcio vencedor. Pelo menos três audiências públicas referentes ao EIA-RIMA seriam realizadas, uma em cada município diretamente afetado pela construção da ponte: Salvador, Vera Cruz e Itaparica. O EIA-RIMA é um dos nós górdios do Projeto SVO/Ponte, centro de preocupações de diversos grupos e segmentos da sociedade civil pelos impactos socioambientais antecipados. Uma parcela representativa da sociedade contestou a decisão prévia da travessia via ponte, quando outras alternativas e modais deveriam ser estudados, com a devida profundidade para fundamentar a definição *a posteriori*. Fica o registro de que existiam projetos alternativos desenvolvidos por iniciativa da sociedade. A questão de soluções alternativas viáveis se revelará conflituoso, impondo desdobramentos e tencionando não apenas o processo participativo por meio de seminários, como o dos planos diretores municipais, apresentados e analisados em maior detalhe no Capítulo 4.

Porém, antes mesmo do processo participativo, propriamente dito, na ilha e previsto no quarto edital, há contestações e conflitos na sociedade baiana em geral, como exposto. Os representantes do governo estadual fizeram uma série de apresentações públicas e seminários para divulgar o Projeto SVO/Ponte. Essas ocorreram mais intensamente entre setembro e dezembro de 2013. Assim, os representantes do Estado participaram diversos seminários e debates no interior e na capital: Cruz das Almas, uma audiência pública em Valença, a segunda audiência pública em Santo Antônio de Jesus e um evento em Muritiba; e cinco exposições realizadas em Salvador para segmentos específicos, como universidades e MPBA. Um desses eventos se destinou aos prefeitos do Recôncavo para atualização do projeto. Além disso, havia sido lançado o portal oficial da ponte em 22 de julho de 2013, seguido pelo Jornal da Ponte, impresso em 01 de agosto de 2013 para distribuição junto à população. Em paralelo, do ponto de vista técnico permanece a indefinição de vários parâmetros da estrutura da ponte: altura e largura do vão central, tipo do vão (móvel ou fixo), dentre outros, assim como o custo preliminar previsto, que praticamente triplicou, subindo de 2,5 bilhões para 7 bilhões de reais (Custo [...], 2023)¹¹⁹. Por sua vez, representantes de ONGs, de entidades de classe, acadêmicos, urbanistas e ambientalistas prosseguiram elencando argumentos contrários ao megaprojeto SVO/Ponte, dos pontos de vista técnico, social e ambiental, propondo alternativas. A percepção desses grupos era que a opção pela ponte rodoviária estava consagrada e inamovível, e o processo participativo em curso, destinava-se a ir além da obtenção de um consenso, atuando como um processo de indução, do ponto de vista da governamentalidade. Para o governo do Estado, a decisão cabia a ele

¹¹⁹ No momento atual em que reviso, por uma série de fatores, pós-pandemia do COVID-19, elevação dos preços de cimento e ferro, o orçamento atingiu 13 bilhões de reais e pode superar esse valor, caso a ponte venha ter sua obra iniciada (Custo [...], 2023).

próprio, eleito legitimamente pelo povo baiano no pleito anterior de 2010. A ponte em si e o posicionamento dos seus eixos, saída e entrada estariam definidos. Deste modo, o debate público prosseguia aguerrido, quer presencialmente ou por meio de colunas de jornal e meio digital, com alguns artigos em prol do projeto e outros contra, suscitando réplicas e até trélicas.

O vencedor do quarto edital foi o consórcio das empresas Demacamp, Instituto Pólis e Oficina Engenheiros e Consultores Associados, assinando o contrato no valor de R\$7,3 milhões, em 21 de março de 2014 (Bahia, 2014a). À frente da SEDUR, no momento da assinatura do contrato, está o engenheiro Manuel Ribeiro Filho, o antigo diretor da OAS que propôs a ponte via MPI, alguns anos antes. A SEDUR passa a compartilhar a coordenação dos planos diretores com as respectivas prefeituras, enquanto o consórcio elabora os estudos urbanísticos e inicia o processo participativo na ilha. Cabe lembrar que o pacote do SVO/Ponte incluiu a construção da via segregada e pedagiada, que cortaria longitudinalmente a Ilha de Itaparica. Assim, fez-se necessária a revisão dos PDDU 2004 dos dois municípios em 2014, conforme demanda do próprio Estatuto da Cidade¹²⁰. Nesse ponto, fica a indagação do decurso de prazo de 2010 até 2014 — início dos processos participativos—, para, coincidentemente, o Estado lançar a revisão dos planos diretores dos municípios da ilha.

Dessa forma, o governo do Estado da Bahia fez a ideia da ponte avançar por meio dos instrumentos administrativos pertinentes, por meio de participação e debates em seminários, e que impactou a sociedade baiana de diversas maneiras. Além da divulgação em uma série de apresentações, o empenho do governo estadual fica evidente no montante de recursos investidos ao longo dos contratos para os estudos da ponte, como podemos ver no Quadro 1. Ela resume os editais de licitação pública para concorrência, com seus respectivos valores atualizados para dezembro de 2017. Cabe notar que para o contrato com a McKinsey não houve licitação, em razão de uma declaração de exigibilidade, o convite público não envolveu recursos.

¹²⁰ O art. 41 inciso V do Estatuto da Cidade impõe que o plano diretor é obrigatório para cidades “inseridas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional” (Lei 10.257/2001).

Quadro 1 – Editais de licitação, contratos e seus respectivos valores

Ano	Discriminação	Objetivo: elaborar os	Valor inicial; ou total com aditivo* (R\$)
2010	Chamamento Público SEPLAN PMI Nº 001/2010	Estudos preliminares de viabilidade técnica, ambiental, financeira, econômica e jurídica	N/A
2013	Declaração de Inexigibilidade SEPLAN Nº 002/2013	Modelagem e Plano de Desenvolvimento Socioeconômico	41.381.513,16*
2013	SEINFRA Nº 245/2013	Estudos de sondagem de terra e mar	7.731.128,00
2013	SEDUR Nº 002/2013	Estudos Urbanísticos do projeto da ponte e Planos Urbanísticos Municipais	8.213.440,00*
2013	SEPLAN Nº 001/2013	EIA-RIMA	9.578.400,20
2013	SEDUR ACT Itaparica 002/2013 -	Convênio para o contrato de assessoria em planos urbanísticos junto às prefeituras	1.684.315,54
2013	Convênio SEDUR ACT Vera Cruz 002/2013 -	Convênio para o contrato de assessoria em planos urbanísticos junto às prefeituras	2,700,000,00
2014	DERBA Nº 023/2014	Projeto Básico de Engenharia	23.251.904,79
2014	SEPLAN Nº 030/2014	Estudos de Hidráulica Marinha	3.798.922,88
	Total	(cerca de)	92.711.728,35

Nota: Fonte dos valores: Relatório de Auditoria - TCE/BA em 06/Dez/2017 (valores atualizados pelo gestor para 2017). Fonte: Elaboração própria a partir de dados do DOE e outras fontes (2024).

Em 26 de Maio de 2014, em paralelo ao lançamento do processo de participação em Itaparica, continuavam ocorrendo apresentações do Projeto SVO/Ponte¹²¹ em instâncias específicas e destinadas a públicos-alvo distintos daqueles da participação. Uma dessas apresentações ocorreu na Procuradoria Geral do Estado (PGE), destinada a procuradores estaduais, municipais, aos Tribunais de Contas do Estado e Município, e aos promotores dos Ministérios Públicos Estadual (MPBA) e Federal (MPF). A SEPLAN explica que a requalificação de 150 km de rodovias a partir de 2015 deveria imprimir uma convergência de ritmo ao crescimento urbano entre a RMS, o Baixo Sul e o Recôncavo. Na apresentação, proferida pelo então secretário da SEPLAN, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, o economista ainda esclareceu dúvidas dos representantes presentes, a exemplo do custo dos estudos, informando que o valor investido representava 1,2% da estimativa do projeto básico, encontrando-se em linha com as melhores práticas internacionais (Bahia, 2014a).

¹²¹ Foi utilizado a nomenclatura Projeto SVO/Ponte para efeito de abreviação. A partir de 2013, o Estado deixou de se referir à proposta como *projeto* e passou a denominá-la *Plano de Desenvolvimento Socioeconômico da Macroárea de Influência da Ponte Salvador-Itaparica*. É interessante notar que um *projeto* se transformou em um *plano*.

A SEPLAN realizou uma apresentação do projeto da ponte ao Rotary Club da Bahia. Em 07 de agosto de 2014 o diretor da SEPLAN, Paulo Henrique Almeida expôs o projeto da Ponte SSA-Itaparica aos membros da agremiação, em um almoço no restaurante da Casa do Comércio na Av. Tancredo Neves. Almeida destacou o resultado da atividade:

A receptividade dos membros do Rotary Club da Bahia ao projeto foi muito boa. Eles são importantes formadores de opinião na nossa sociedade, então, é relevante que conheçam a fundo esta iniciativa que visa criar um novo vetor de desenvolvimento regional para a Bahia (Bahia, 2014b).

A equipe do Tribunal de Contas do Estado (TCE) conheceu o projeto da ponte Salvador-Ilha em 28 de outubro de 2014, sendo apresentado pelo então secretário da SEPLAN. Na abertura, o secretário fez questão de destacar que o projeto vai muito além da construção da ponte, conforme alteração da nomenclatura em 2013. Segundo ele, a intenção do governo é possibilitar que a Ilha, o Recôncavo Sul e o Baixo Sul possam experimentar um novo ciclo de crescimento socioeconômico, semelhante ao que foi visto na área norte do estado com a construção da Estrada do Coco e da Linha Verde. Afirmou o secretário que: “Apesar de ter um grande potencial turístico, o Litoral Sul do estado ainda concentra baixos investimentos e apresenta índices sociais equivalentes aos do semiárido” (Azevedo, 2013c).

Acrescenta ainda Gabrielli que o conjunto de intervenções rodoviárias contempla as intervenções: construção da ponte Salvador – Ilha de Itaparica, entre a localidade de Gameleira e o bairro do Comércio, em Salvador; construção do trecho entre a cabeceira da ponte e o entroncamento com a BA-001; requalificação da rodovia BA-001, no trecho urbanizado de Mar Grande, que passará a ter caráter de avenida urbana de velocidade média; construção de uma via segregada longitudinal por Vera Cruz (chamada de Variante); e, ainda, a duplicação da BA-001, em trecho não urbanizado em Vera Cruz, até a ponte do Funil (Bahia, 2014c).

Objetivando traçar uma visão abrangente dos períodos analisados, a Quadro 2 agrega os eventos, audiências públicas e apresentações presenciais levantadas de 2011 até 2014. A tabela computa as instâncias ocorridas antes do início da pesquisa de campo na ilha, contudo um resumo quantitativo não abrange dimensões qualificadoras da participação social. É para ser lido apenas como um indicativo do grau de engajamento do Estado nesse processo.

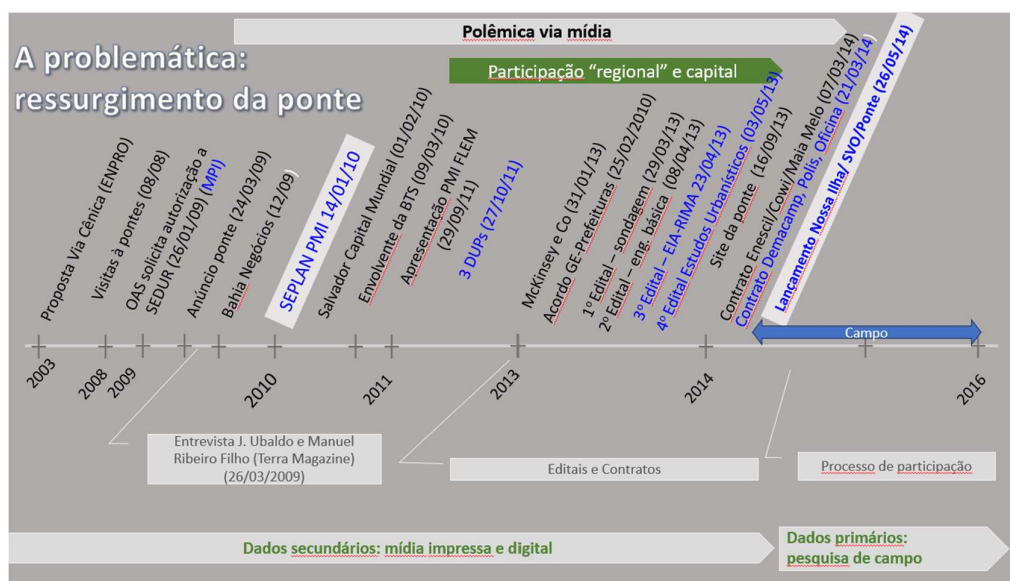
Quadro 2 – Totalização dos eventos de novembro de 2011 a maio de 2014

Tipo de Evento	Ilha	Interior-Recôncavo	Salvador	Total
Audiências Públicas (formais)	4	2	0	6
Outras Apresentações/debates	6	4	31	41
Entrevistas à mídia: TV, rádio e jornais	0	0	16	16
Total	10	6	47	63

Fonte: Elaboração própria a partir de várias fontes (2024).

Aproximadamente nesse período, tem início a pesquisa de campo, ou seja, o acompanhamento das reuniões do processo participativo dos planos urbanísticos na ilha. Nosso primeiro registro foi exatamente a primeira audiência de participação em 26 de maio de 2014, na própria ilha de Itaparica, para apresentação dos projetos Nossa Ilha e SVO/Ponte. Na ocasião, o Projeto SVO/Ponte foi atrelado ao propósito de revisão dos planos diretores, como um acessório definido previamente, e não enquanto resultado do processo participativo que visava, para além da obtenção de um consenso, induzir a solução da ponte rodoviária. Porém, antes de partirmos para a pesquisa de campo no Capítulo 4, cabe relatarmos brevemente os vários ajustes do empreendimento SVO/Ponte, porque eles estão inseridos nas polêmicas e processo de participação via seminários do ressurgimento da ideia da ponte no século XXI.

Figura 13 – Linha do tempo do ressurgimento da ponte no século XX



Fonte: A autora (2022)

4.4 A Ponte rodoviária no século XXI: ajustes projetuais e dinâmicas conjunturais

Este tópico apresenta, de forma breve, a evolução das modificações projetuais da ponte, vinculando-as a algumas justificativas técnicas, ambientais e financeiras do projeto. O objetivo é mostrar uma linha do tempo dos principais ajustes sofridos em função de dinâmicas conjunturais que motivaram alterações, sem adentrar as questões políticas internacionais ou nacionais de fundo.

Como vimos no tópico anterior, em janeiro de 2009 a OAS entrega dois modelos de ponte para o governo do Estado, que dois meses depois os apresenta ao governo federal. Dos dois modelos entregues, o mais detalhado apresentava um vão central de 500 m de comprimento e altura de 80 m, com sistema central móvel. Como já foi dito, a ponte faria a ligação da BR-324 à Ponte João das Botas, reposicionando o marco 0 da BR-242 para o Porto de Salvador. À época, as verbas estimadas para a construção do empreendimento deviam superar R\$ 1,5 bilhão, segundo dados informais cedidos por Wagner ao então presidente Lula¹²².

Em meados de março de 2010, surge um pré-projeto alternativo da ponte rodoviária Salvador-Itaparica. O arquiteto baiano Fernando Frank apresenta, de forma extraoficial, um outro estudo para a ponte (Figura 14) a pedido do então secretário da SEINFRA, e publicado pela mídia (Bahia Negócios, 16/03/2010). O pré-projeto da ponte traçada pelo arquiteto Frank apresenta 12,2 Km com três trechos estaiados, cada um correspondendo a 1,5 Km, localizados no centro, na ilha e na península de Salvador. O vão principal admitia a altura de 83 m até a lâmina de água e largura de 380 m, subdivididos em 4 trechos, simplificando a passagem de grandes navios, a exemplo de um porta-aviões. Totalizava 8 pistas, duas delas segregadas e destinadas aos veículos de cargas e transporte coletivo em cada direção, além de outras duas faixas, de cada lado no sentido de tráfego, reservadas para os demais veículos (K. Brasil, 2010)¹²³. Essa proposta não chegou a ser objeto de estudos posteriores, até onde esta pesquisa documental pôde constatar, porém revela a existência de alternativas rodoviárias aos modelos apresentados pelo governo do Estado.

¹²² Conforme noticiado pelo jornal a Tribuna da Bahia, em 24/03/2009. Disponível em: <http://www.digita.com.br/tribunadabahia/news.php?idAtual=2243>. Acesso em: 13 abr. 2021.

¹²³ Notícia original do Jornal Bahia Notícias repostado com o título “Ponte Salvador-Itaparica”. Disponível em: <https://karmembrasil.blogspot.com/2010/03/ponte-salvador-itaparica.html>. Acesso em: 17 maio 2021.

Figura 14 – Pré-projeto alternativo da ponte Salvador-Itaparica



Fonte: Jornal Bahia Negócios (16/03/2010), republicado no Blog Kamen Brasil (2010)

Já em janeiro de 2010, o governo do Estado lança o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para recolher subsídios para a eventual construção da ponte. Atendendo a isso, duas propostas são entregues: uma do consórcio Odebrecht-OAS-Camargo Corrêa, e outra da Planos Engenharia, como vimos no tópico anterior. Em ambas, o custo inicial da obra havia mais que duplicado, passando a ser de R\$2,5 bilhões. Em setembro de 2011, em apresentação na Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), é divulgado o vencedor do PMI, o consórcio Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa, assim como sua proposta para a megaobra, que foi aprovada pela SEPLAN. A ponte teria um vão central com 700 m de largura, altura de 70 m e se destinaria à passagem de embarcações para os portos da BTS. Mantinha-se o modelo com área móvel central de 160 m para o tráfego de plataformas mais elevadas, além da profundidade do canal principal de navegação de 25 m para a atracação de navios. O trecho central deveria ser sustentado por dois mastros principais em formato triangular, equilibrado pelos estais (Figura 15), em conformidade com a imagem publicada na mídia no final do ano de 2009 (Figura 4). Adicionalmente, previu-se a construção de um mirante no topo dos mastros a ser acessado por bondinhos (Figura 16), como futuro ponto de atração turística para visitantes (Bahia, 2011d). A ponte seria de 11,7 Km de extensão, 6 faixas e 2 pistas de acostamento, com largura total de 27 m. O custo preliminar projetado praticamente triplicou, subindo de 2,5 bilhões para 7 bilhões de reais.

Figura 15 – Ponte Salvador-Itaparica



Fonte: Bahia (2011)

Figura 16 – Ponte Salvador-Itaparica, detalhe do mirante e bondinhos na estrutura triangular



Fonte: Ramos e Lopes (2021)

Embora aparentemente solucionada, um ano após a apresentação na FLEM, a mídia passou a noticiar a indefinição técnica da altura do equipamento em função da demanda de navios cada vez mais altos e largos. Essa indefinição tem início a partir de outubro de 2012. Somado à contínua incerteza de financiamento por parte do governo federal, a questão da

altura criou entraves à continuidade do processo. Além da dúvida da altura, bem como de outros componentes estruturais da engenharia da ponte, se cogitou elevar o número de faixas de veículos, acrescentando uma sétima pista central, potencialmente destinada ao uso futuro de um Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), que deveria ser interligado ao metrô da RMS. Contudo, a tendência de manter as seis pistas seguiu até 2013, sob a justificativa de atender à demanda prevista para o horizonte de 100 anos, bem como do possível VLT, contudo sem haver esclarecimentos adicionais a respeito dessa sétima faixa, por parte dos governantes (Bahia, 2013c). Esse conjunto de indefinições provocou atrasos na abertura da licitação da obra (Bahia, 2012).

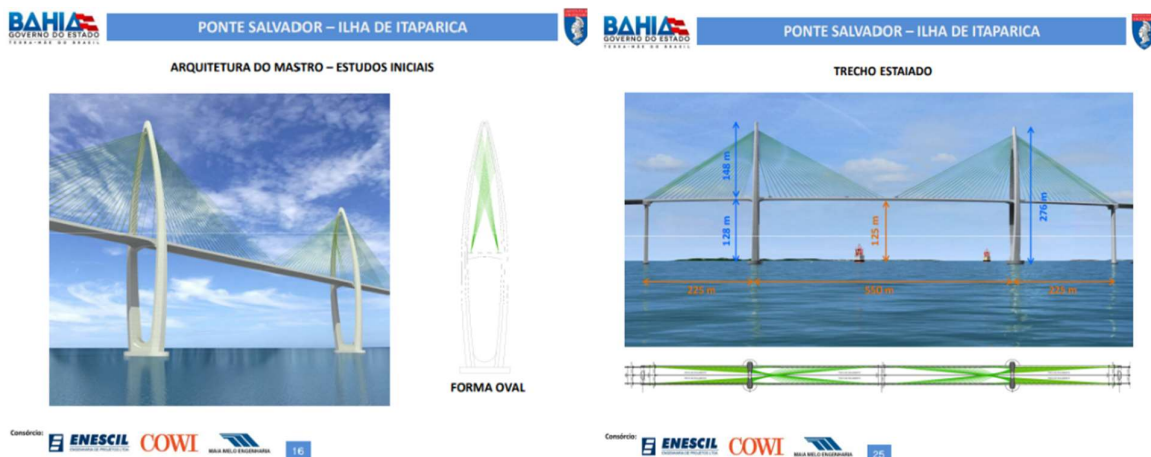
Apesar desses atrasos, o cronograma de ações de 2013-2014 desenhado pela SEPLAN avança, com as licitações e contratações para os estudos de sondagem, engenharia, hidráulica marítima, urbanismo, ambiental e cultura imaterial, subsidiários à construção do Projeto SVO/Ponte. O projeto de concessão do SVO/Ponte ajusta sua estimativa para R\$7,3 bilhões, após a reformulação da modelagem econômico-financeira realizada pela Mckinsey & Co. Destes, R\$5,8 seriam destinados à construção da ponte em si, e R\$1,5 bilhão para as obras rodoviárias complementares. Para consecução desses valores, o governo buscou envidar esforços para aportar cerca de 54,8% (R\$4 bilhões) de verbas federais do PAC 2, 6,8% (R\$500 milhões) originários do Estado da Bahia e 38,4% (R\$2,8 bilhões) de recursos privados da empresa vencedora da licitação e da PPP, com financiamento de bancos estatais. Entretanto, além dos 61,6% de recursos advirem de bancos estatais, a modalidade patrocinada da PPP implica também a contraprestação por meio da complementação de pedágio pelo Estado da Bahia, elevando o total dos recursos públicos empregados no projeto (Borges, 2013). Na prática, os recursos eram majoritariamente públicos e financiados por bancos estatais. Isso revela o quanto o Estado da Bahia estava comprometido financeiramente para fazer o projeto sair do papel.

4.4.1 Projeto básico de engenharia da ponte e interação com os estudos ambientais (EIA-RIMA)

O desenvolvimento do projeto básico de engenharia avança com a contratação do consórcio Enescil, Cowi e Maia Melo em julho de 2013, de acordo com o segundo edital. Com

os resultados, a ponte sofre alterações substanciais nos seus parâmetros projetuais, inclusive na forma dos pilares centrais (Figuras 17 e 18).

Figura 17 – Projeto Básico da Ponte Salvador-Itaparica

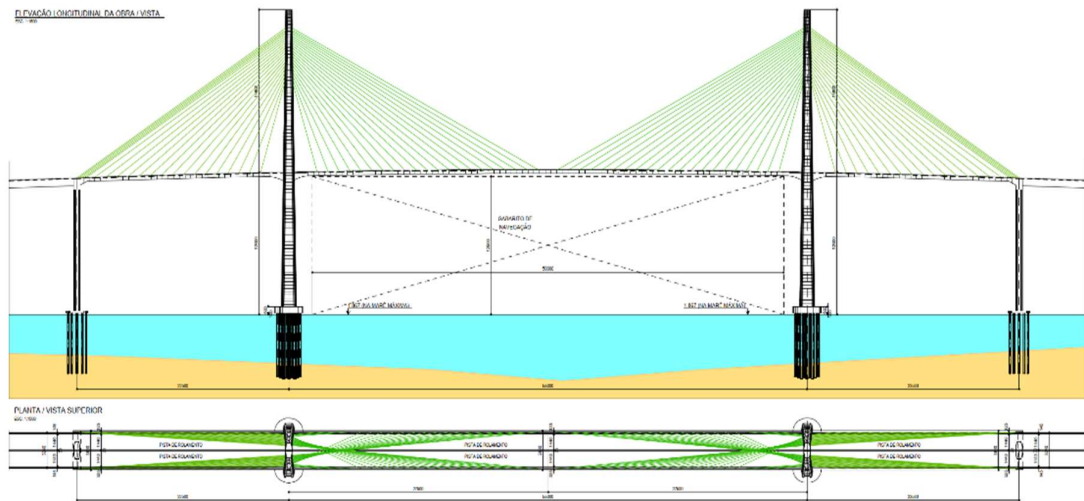


Fonte: Seminário do Instituto de Engenharia – IE em 11/09/2017. (Enescil; Cowi; Maia Melo, 2015)

A altura do vão central, definido como fixo, aumenta de 70 para 125 m de altura, medindo-se do tabuleiro da ponte à lâmina de água, visando possibilitar o tráfego de plataformas construídas pela indústria naval instalada na BTS. Apesar de cogitada, descarta-se o modelo com área móvel central, considerada por alguns técnicos como modelo ultrapassado. O projeto básico de engenharia, analisado em profundidade nos estudos ambientais (Nectoux, 2022; V&S Ambiental; Nemus, 2015, p. 32) empregou o modelo elaborado pelo Consórcio Enescil, Cowi, Maia Melo. Esse concebe a ponte com trecho estaiado total de 1.000 m, vão central reduzido de 700 para 550 m de largura (eixo a eixo), equilibrados por 225 m de extensão estaiada lateralmente. Os mastros centrais triangulares são substituídos por um formato oval, mantém-se as três pistas e um acostamento em cada sentido com largura total de 36 m e comprimento total de 12,220 Km. Os gabaritos (ou seja, o vão efetivamente livre) para navegação apresentavam 550 m na horizontal e 125 m na vertical, respectivamente (Figura 17). O corte transversal do trecho estaiado (Figura 19) mostra acostamentos de 3 m, uma faixa exclusiva para caminhões e duas outras para automóveis com 3,60 m cada por sentido, além dos necessários afastamentos e estruturas para circulação de pessoas e atendimento a emergências. Considerando os pilares de apoio entre a Ilha de Itaparica (com greide aproximado de 18,6 m) e o trecho estaiado, a ponte cria uma rampa ascendente com inclinação inicial de 0,5%, e posteriormente de 3,0%, vencendo cerca de 112,3 m de altura. O trecho estaiado central situa-se na cota 130,94 m, a partir do qual, uma rampa descendente com 3,0% de inclinação, e posteriormente com inclinações de

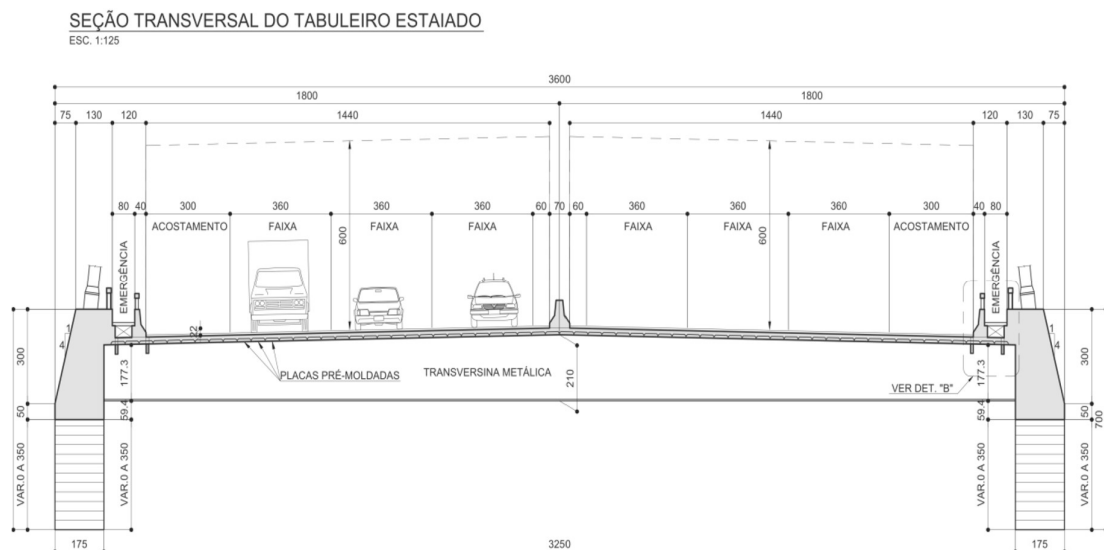
0,5 e 0,35% seguem o percurso em curva de raio longo em direção a Salvador, de greide de cerca de 22,6 m (Enescil; Cowi; Maia Melo, 2015).

Figura 18 – Ponte analisada pelo EIA-RIMA 2015



Fonte: Bahia, 2015a: Projeto Básico de Engenharia (Enescil; Cowi; Maia Melo, 2015)

Figura 19 – Corte transversal do projeto básico da Ponte Salvador-Itaparica



Fonte: Memorial Descritivo e Projeto da Ponte (Enescil; Cowi; Maia Melo, 2015)

A Figura 20 foi incluída aqui por permitir a observação da escala relativamente aos veículos que trafegam e a Figura 21 mostra a trajetória da ponte após as mudanças para manobra de navios, demandada pelos operadores dos portos da BTS.

Figura 20 – A ponte na sua versão recente (04/02/2022)



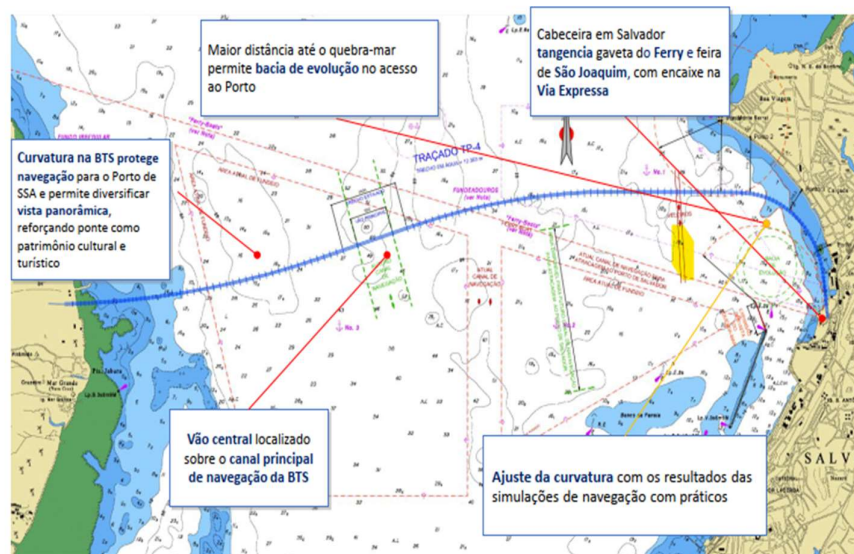
Fonte: Site oficial da ponte Salvador-Itaparica (2022)

Figura 21 – Traçado do projeto básico de engenharia da ponte

Características Gerais do Projeto



Traçado da ponte definido com base em simulação de navegação com a participação de práticos para garantir a segurança



FORNTE: Consórcio Enescil/COWI/Maia Melo; análise da equipe

Página 9

Características Gerais do Projeto



Vão central no atual projeto

Fonte: Enescil, Cowi e Maia Melo (2015)

Transcorrem-se quase dois anos desde o início dos estudos de impacto ambiental, feitos pelo Consórcio V&S (Brasil) e Nemus (Portugal) a partir de outubro de 2013, até a sua disponibilização para consulta pública em 2015¹²⁴. O período incluiu a apreciação dos estudos pelo órgão ambiental estadual, o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA). No ano de 2015, os debates giraram em torno dos impactos ambientais elencados no RIMA (V&S Ambiental; Nemus, 2015) e compensações mitigadoras impostas pela adoção do modelo rodoviarista da concessão do SVO, com destaque especial às pressões socioambientais sobre a Ilha de Itaparica e Centro Antigo de Salvador (CAS).

Na sequência, em meados de 2016, o INEMA emite o documento de Licença Prévia Ambiental. A mesma autoriza a continuidade do projeto para implantação do Projeto SVO/Ponte, ainda que ele demande posteriormente duas licenças adicionais. Não foram registradas solicitações pelo INEMA para que fossem realizadas alterações significativas no desenho da ponte analisada em função do resultado do EIA-RIMA. Entretanto, as condicionantes elencadas pelos estudos ambientais para compensar os impactos gerados deveriam ser implementadas para obtenção da licença de implementação e a de execução da obra (Teixeira; Sousa, 2018). Cabe registrar que a licença ambiental ocorre em paralelo à licença social, com a alternativa da ponte previamente selecionada pelo estado.

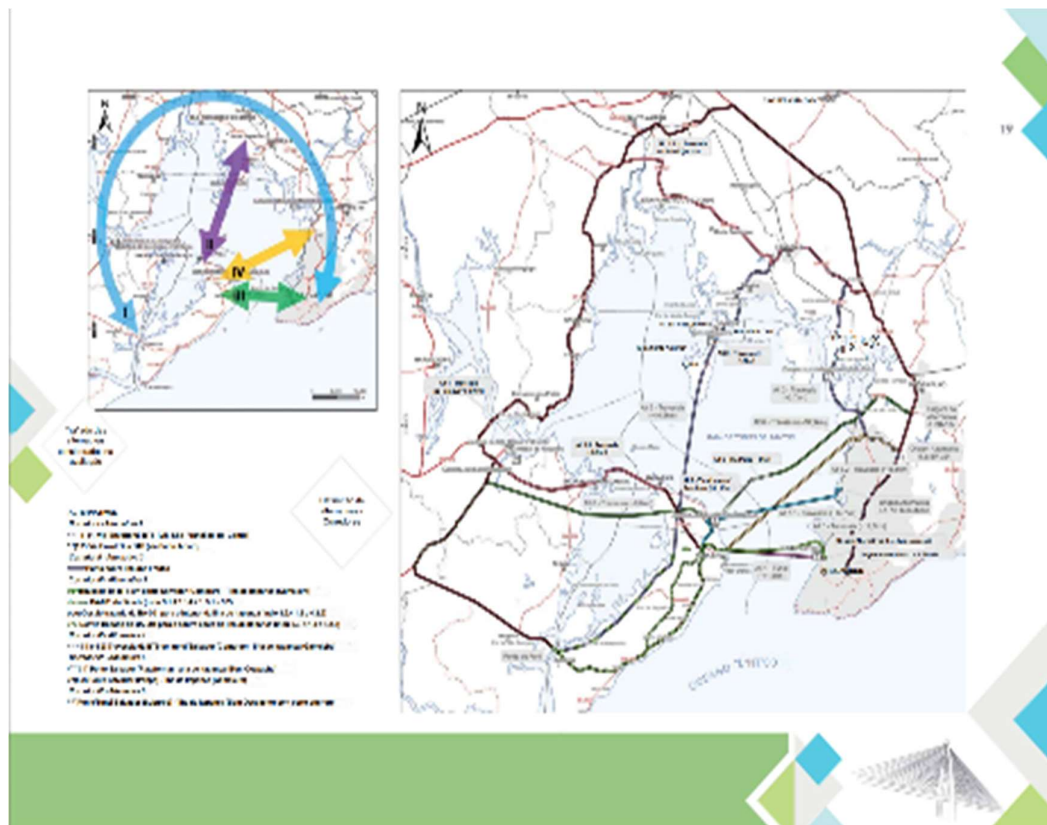
O INEMA também solicitou que as alternativas locais e tecnológicas definidas pela SEPLAN fossem incorporadas aos estudos do consórcio V&S Ambiental e Nemus. Essa demanda ocorreu 10 meses após o início dos estudos ambientais, em 2013, tendo sido objeto de muita controvérsia no meio da população no processo participativo dos estudos urbanísticos da ilha. A versão preliminar do EIA-RIMA foi apresentada à comunidade da ilha pela primeira vez em novembro de 2014. A SEPLAN, internamente analisou e propôs 16 alternativas locais na modalidade rodoviária, combinadas entre si a partir de quatro grandes trajetórias para a ponte (Figura 22). O estudo EIA-RIMA descarta de antemão a possibilidade de *não* implantar uma opção rodoviarista. Desde o início do processo participativo que o Estado selecionou a alternativa com ponte, adotando, as mesmas justificativas¹²⁵ da integração dos municípios na área de influência do Projeto SVO/Ponte e da dinamização socioeconômica regional. É fácil concordar que uma ligação mais direta e ágil é um indutor de dinamismo econômico, por conta do aumento da circulação de pessoas e mercadorias (V&S Ambiental; Nemus, 2015, p. 29). Contudo, em termos de desenvolvimento é lícito questionar se esse desenvolvimento concentra renda ou reduz a desigualdade, esta última mais que necessária no país. Quanto aos traçados alternativos da travessia rodoviária, os estudos avaliam distâncias, equipamentos a construir, e fatores socioambientais e

¹²⁴ DOE, em 04/09/2015 (Bahia, 2015b).

¹²⁵ Esse enfoque foi particularmente perseguido a partir de 2013, quando a nomenclatura do projeto é alterada. Antes disso, justificava-se pela segunda saída para Salvador e ligação rodoviária para o oeste do Estado, ou seja, Projeto SVO/Ponte.

econômicos, ainda que cada fator analisado não seja detalhado como demandado pela população da ilha (V&S Ambiental; Nemus, 2015; Nectoux, 2022). As variantes para as alternativas rodoviaristas foram agrupadas em quatro eixos viários principais: (1) contorno rodoviário em torno da BTS, (2) travessia ao fundo da BTS, via Ilha dos Frades, (3) entrada da BTS, saindo da área do Comércio no Centro Antigo de Salvador (CAS), e (4) travessia no meio da BTS, via Subúrbio Ferroviário (Ambiental; Nemus, 2015, pp. 18-28) (Figura 22). Excetuando-se o grupo 01, as demais alternativas apresentam uma ponte rodoviária como única solução.

Figura 22 – Alternativas locais e tecnológicas da concessão ponte/SVO



Fonte: V&M Ambiental e Nemus (2015, p. 19)

O EIA-RIMA recomendou a alternativa priorizada pelo governo do Estado da Bahia desde 2009, a saber, a variante 03 com a cabeceira da ponte situada no Comércio (Bahia, 2010a). O consórcio empregava os mesmos argumentos do Estado da Bahia, ou seja, a redução do tempo e da extensão rodoviária a percorrer. Além disso, apontava a variante 03 como a melhor em função do peso atribuído a cada fator ambiental dentre as 16 alternativas. Contudo, muitos questionamentos surgiram por conta da falta de informações técnicas, em

função da própria indefinição do projeto de engenharia, e da ausência de opções não rodoviaristas, dentre outros problemas.

O Consórcio Enescil, Cowi, Maia Melo estudou três modelos de ponte, por demanda contratual. O segundo modelo para o projeto básico de engenharia, aventada pelo Consórcio Enescil-Cowi-Maia Melo, destacava uma ponte estaiada maior que 1.200 m, com vão principal de 600 m e duas laterais de equilíbrio com 300 m cada. A passagem de grandes estruturas seria atendida por ponte móvel de 300 m de comprimento e vão central de 150 m, enquanto as demais embarcações trafegariam pela ponte estaiada de gabarito horizontal de 500 m (vão livre efetivo) e vertical de 75 m. O terceiro modelo projetava uma ponte pênsil de 1.150 m de comprimento, logo descartada pelo grau de dificuldade adicional de construção. Esse tipo é mais apropriado para regiões com topos rochosos para que possa ser feita a ancoragem do cabeamento. Similarmente, o Consórcio indicou a inviabilidade técnico-financeira da construção de um mirante e/ou restaurante no vão central da ponte, levantando um conjunto de restrições como circulação para pedestres, linhas de veículos coletivos, pista de des/aceleração, forma inadequada do mastro central para elevadores, dentre outros.

Quanto aos custos estimados, os desdobramentos do processo de concessão do Projeto SVO/Ponte perderam gradativamente a sua força em função do contexto de políticas nacionais, que impactaram diretamente os programas federais de investimentos em infraestrutura. Alguns conglomerados nacionais privados tinham condições técnico-empresariais para participar dos processos subsequentes de licitação da construção da megaponte. Entretanto, eles terminaram exauridos por processos judiciais deflagrados pela Operação Lava-Jato em 2014 e intensificada nos anos seguintes por delações premiadas. Esse fato é reconhecido pelos defensores de primeira hora do Projeto SVO/Ponte, acrescido do *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff em 2016, o que leva o governo da Bahia a retardar a continuidade do processo de construção da ponte. Além disso, os valores estimados do Projeto continuaram oscilando de acordo com a flutuação do dólar e condicionantes econômicas, a redução dos parâmetros da ponte e as modelagens em constante redimensionamento. A estimativa ultrapassava os R\$ 7 bilhões para todo o plano desenvolvido, sendo a construção da ponte em si R\$ 6,6 bilhões de reais do total orçado em R\$ 7,7 bilhões (Vasconcelos, 2017).

As principais informações tratadas neste capítulo e envolvendo o ressurgimento da ideia da ponte estão elencadas no Quadro do Apêndice A. Desse modo, foram incluídas informações pertinentes que facilitam a *indução* e o andamento do processo visando a construção da ponte rodoviária Salvador-Itaparica.

4.5 Justificativas a favor e contra o Projeto SVO/Ponte

A fim de complementar os dados coletados, este tópico aborda algumas justificativas comumente empregadas pelos representantes do Estado, profissionais da engenharia, arquitetura e economia, além de cidadãos, ao Projeto SVO/Ponte, sejam favoráveis ou desfavoráveis. Por sua vez, os argumentos técnicos contrários ao projeto vêm majoritariamente da academia e de outros profissionais dos campos citados. Artistas e intelectuais também se manifestaram contra o projeto, expressando sua visão da ponte, elaborando charges criativas e incisivas para expressar sua posição, a exemplo das reproduzidas aqui (Figuras 23 a 26), após os Quadros 3 e 4.

O Quadro 3 sistematiza argumentos recorrentes e favoráveis à construção da ponte. As informações são provenientes de artigos, discursos, declarações, entrevistas, notícias em jornais e sites oficiais, dentre outros. As balizas do recorte temporal são a declaração do então governador Wagner em 2009 (início) e as audiências públicas do PDDU em 2016 (final). Individualmente, alguns dos pontos listados como favoráveis podem ter a concordância parcial dos grupos discordantes. Para ilustrar, cita-se que uma ponte e rodovia são indutores de maior atividade econômica, mesmo que discordem da necessidade de construção da ponte e da via segregada. O Quadro 3 não hierarquiza os argumentos.

Quadro 3 – Alguns argumentos favoráveis ao Projeto SVO/Ponte

	Argumentos favoráveis	Origem
1	A ponte não é um projeto novo, vem sendo proposta há 50 anos, desde o Plano do CIA, e corresponde a um desejo antigo dos moradores da ilha. Na década de 1980 foi novamente proposta, mas o então governo não deu seguimento. A proposta vem sendo planejada e estudada criteriosamente pelo Estado.	Apresentações presenciais do Estado e sites oficiais; SEPLAN, 24/03/2014; SEPLAN, 11/06/2013; SEPLAN, 28/05/2013
2	A ilha é uma expansão urbana natural de Salvador que atrai população e dinamiza (emprego, renda e melhora índices socioeconômicos), além de ampliar a qualidade da mobilidade na capital. Não há área urbana de	Governo do Estado (mídia); SEPLAN, 12/06/2013; Ascom, 29/09/2011.

	Argumentos favoráveis	Origem
	expansão em Salvador, segundo os representantes do Estado e outros.	
3	A Ponte do Desenvolvimento ¹²⁶ (nome inicialmente proposto) é uma obra estruturante, elevará a competitividade da região e atratividade para novas indústrias e empresas. O Projeto SVO/Ponte é mais do que um sistema viário; é indutor de desenvolvimento econômico e social. Vera Cruz e cidades do Recôncavo Sul e o Baixo Sul, que atualmente apresentam Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) mais baixos do Estado terão crescimento estimulado. A ponte é elemento fundamental na dinamização de toda a Bahia.	Governo do Estado (mídia, apoiadores e outros); A TARDE, 07/02/2017; DOE, 30/09/2011;
4	O “Plano de Desenvolvimento Socioeconômico da Macroárea de Influência da Ponte” prioriza 10 setores: educação, saúde, saneamento e segurança, logística, naval, turismo, agricultura, comércio e construção civil e outros, segundo o coordenador do projeto na SEPLAN, Paulo H. Almeida, e espera atrair investimentos e estimular diversos setores.	SEPLAN, 07/11/2015
5	O desenvolvimento socioeconômico contrastante entre o Litoral Norte (desenvolvido) e o Litoral Sul (ainda a desenvolver). Entre os critérios estão o uso de energia e os indicadores socioeconômicos díspares.	Governo do Estado (mídia; SEINFRA; 22/03/2019
6	O SVO/Ponte vai fomentar o turismo e desenvolvimento imobiliário na ilha, no Litoral Sul e regiões Sul e vai atrair investimentos de empresas inter/nacionais: será um novo ciclo econômico na Bahia.	Governo do Estado (mídia e empreiteiras)
7	Solução definitiva para os problemas de gestão do sistema <i>ferry-boat</i> .	Governo do Estado (mídia); SEPLAN 12/01/2010
8	Solução para o problemático turismo de veraneio na ilha, facilitando o acesso e o potencial turístico da ilha, que beneficiará a população local.	Governo do Estado (mídia e outros)
9	O historiador Antonio Risério considera inevitável a existência da ponte e diz crer que a ilha não permaneceria intocada.	ObMobSalvador.org 09/03/2010.
10	A distância e o tempo são reduzidos no acesso à Salvador, a ilha, Baixo Sul e sul do Estado e do país: do Rio de Janeiro pela BR-116 há economia de 200 Km e pela BR-101, são 120 km de redução.	Governo do Estado (mídia e outros); SEPLAN, 24/03/2014
11	Número de empregos gerados na ilha: estimados 7 mil empregos durante a construção e cerca de 100 mil novos em 30 anos. Serão beneficiados, direta ou indiretamente, 10 milhões de pessoas, em cerca de 250 municípios. Ao elevar a renda, há crescimento socioeconômico estimulado pela ponte, e por	Governo do Estado (mídia); SEINFRA/SEPLAN/ASCOM, 18/09/2019; SEINFRA, 02/11/2019

¹²⁶ Posteriormente, outros nomes foram lançados por diversos porta-vozes: Dois de Julho, Dulce dos Pobres e Maria Felipa.

	Argumentos favoráveis	Origem
	consequente, a melhoria da qualidade de vida na ilha, Baixo Sul e no sul do Recôncavo.	
12	Eficácia da logística de transporte de mercadorias e pessoas, aumenta competitividade para o Terminal de Containers e atrai mais produtos para importação e exportação	Governo do Estado (mídia); SEPLAN, 29/05/2013
13	A ponte em si é atração turística; será a maior ponte sobre lâmina d'água da América Latina.	Governo do Estado (mídia)
14	O resultado favorável do EIA-RIMA à ponte proposta, pelo INEMA, emitindo o licenciamento prévio e de construção, com a mitigação dos impactos. A maioria dos impactos socioambientais são positivos ou passíveis de compensação ambiental incluída no projeto.	Governo do Estado (mídia, consultores e outros)
15	A altura da ponte atende com folga à passagem dos maiores transatlânticos do mundo. Consertos de plataformas de petróleo foram transferidos para a Baía de Guanabara. O Estaleiro de Paraguaçu tem que se adequar à ponte, e não o contrário, afirma Paulo Henrique de Almeida, diretor do Projeto SVO/Ponte.	Governo do Estado (mídia) e, presencialmente; SEPLAN, 29/05/2013
16	O plano diretor único da ilha (macro zoneamento) e os PDDUs vão garantir o ordenamento e coibir a especulação e desmatamento. Há instrumentos legais para isso e estamos preparando a gestão dos municípios para atuar, conforme a nova legislação.	Governo do Estado, mídia e parte da sociedade na Ilha
17	Salvador não mais terá uma saída única pela BR-324, que será descongestionada.	Governo do Estado (mídia e apoiadores)
18	Proteção da contracosta da ilha por via segregada (<i>highway</i>) longitudinal, com três passagens por elevados para o acesso da população às localidades da contracosta.	Governo do Estado (mídia e apoiadores na ilha)
19	Segundo o economista e então coordenador do Projeto SVO/Ponte, Paulo H. Almeida, as duas vias expressas iriam propiciar um fluxo pendular entre a capital e a ilha com a ponte e abrir um vetor de intensificação da integração da RMS ao sul e oeste, além de permitir criar retroáreas de armazenagem do porto de Salvador no continente. O fluxo de cargas vai passar sem prejudicar a área urbana de Salvador na conexão entre o norte e sul do país, que seria desviado para a BR-324 pela própria segregação das vias expressas em Salvador e na ilha (SIC).	Entrevista de P. H. Almeida a André L. de S. Freitas, em 26/05/2011 ¹²⁷

Fonte: Elaboração própria, compilada de diversas fontes (2024)

¹²⁷ Entrevista de Paulo Henrique Almeida, economista da SEPLAN e diretor do Projeto SVO/Ponte sobre “A ligação Salvador-Itaparica: a visão do Governo do Estado da Bahia”, concedida a Freitas (2011, p. 27-28) em Salvador em 26 maio 2011.

Os principais argumentos críticos à execução do mega empreendimento da ponte Salvador-Itaparica foram selecionados da ampla gama de justificativas contrárias e estão apresentados na Quadro 4, que também não hierarquiza os argumentos.

Quadro 4 – Alguns argumentos contrários ao Projeto SVO/Ponte

	Argumentos contrários	Fontes
1	A ponte não integra modais nem a região do Recôncavo, tendo sido proposta uma Via Cênica que além dessa integração, equivaleria o tempo de viagem ao do sistema <i>ferry-boat</i> até Itaparica, propõe a professora Angela Gordilho-Souza.	Gordilho-Souza, 2003; artigo A TARDE, 23/03/2010
2	Além de existirem alternativas mais econômicas à ponte, o Recôncavo será marginalizado e o tráfego pesado atravessará o Centro Antigo de Salvador, que atrairá o contingente dos municípios para atendimento de serviços, adverte o professor Paulo Ormino de Azevedo (Azevedo, 2010).	Coluna em A TARDE, 09/03/2010
3	O geógrafo Pedro Vasconcelos questiona a prioridade da ponte e alerta para seu efeito concentrador na RMS em detrimento do interior do estado. Chama atenção para o impacto do fluxo de migrantes sobre a possibilidade de expulsão da população residente na ilha. Destaca o questionamento se as administrações municipais estariam equipadas para controlar a futura urbanização.	ObMobSalvador.org; Blog, 09/03/2010
4	A ponte vai “condenar à morte uma promissora indústria naval”, maior que a Baía de Guanabara, segundo o urbanista Paulo Ormino de Azevedo. A Tarde, 03/03/2013 (Azevedo, 2013b).	Site Paulo Ormino de Azevedo
5	A falta de estudos em profundidade relativos a soluções não rodoviarista ou intermodais existentes, sem participação popular na escolha. O governo impôs a priori a sua escolha da alternativa locacional da ponte e via segregada, desde o início do processo. Mesmo essas alternativas foram estudadas de modo superficial pelas análises apresentadas no EIA-RIMA. Ambientalista da ONG GAIAH, Judith Póvoas, em reuniões participativas em Vera Cruz. 01/10/2015.	Presença
6	Os impactos socioambientais gerados pelo empreendimento, sobretudo no território de Vera Cruz na ilha, resultado da descrença em medidas compensatórias que sejam além de financeiramente viáveis, apesar do EIA-RIMA apresentado (Profa. Maria Lúcia Carvalho em audiência pública do EIA-RIMA, 16/11/2015).	Presença
7	Cidades precisam ser construídas para pessoas, não para carros, conforme os relatórios internacionais do Worldwatch Institute (WWI), que desde 2007, a população mundial é urbana. Eduardo Athayde (WWI). (Athayde, 2015)	Correio da Bahia, 04/11/2015
8	Incapacidade da Via Expressa em absorver o fluxo da ponte e impactos sobre o centro da capital, a atração exercida por Salvador, inviável pela demanda de serviços sem os correspondentes impostos. Caminhões do sul do país em direção	Artigo

	Argumentos contrários	Fontes
	ao norte, irão cruzar a ponte e desaguar no Litoral Norte, que duplicado, permanece congestionado (Gordilho-Souza, 2016).	
9	Existe relação positiva entre investimentos em infraestrutura e crescimento econômico, porém, esses impactos decrescem ao passar da escala nacional à regional. Além do crescimento econômico, a abordagem deve ser mais ampla e considerar a sustentabilidade ambiental, qualidade de vida e pré-condições socioeconômicas existentes na região, especialmente em urbanização e qualificação da força de trabalho. (Teixeira; Sousa, 2018).	Artigo
10	Em relação à eficiência logística o transporte é sobre rodas, continuando no século XXI a priorização desse modal, a tendência é agravar os problemas de trânsito em Salvador, piorando a qualidade de mobilidade da capital (Teixeira; Sousa, 2018).	Artigo
11	A ponte não foi proposta com base em um plano de desenvolvimento do Estado, seria a mais cara do mundo, não foi demonstrada sua viabilidade técnica, econômica e tampouco, financeiramente. A redução do vão central e altura acrescentam 30% de gastos ao Porto de Salvador. O Morro de São Paulo segue se desenvolvendo sem ponte ou ferries (Alban, 2019).	Observatório da Mobilidade - Salvador, Correio da Bahia, 27/03/2019
12	O economista Marcos Alban destaca que Itaparica não pode ser comparada a Niterói e alerta que o desenvolvimento não ocorreu com a implantação do sistema <i>ferry-boat</i> , pelo contrário. Alerta para o fato que a ponte Rio-Niterói foi construída no auge do rodoviarismo e Itaparica não tem o desenvolvimento de Niterói. Opina que se fosse necessária, ela teria que ser metro-ferroviária, jamais rodoviária (Alban, 2019).	Artigo Correio, 27/03/2019
13	Os passivos ambientais causados pela poluição das águas da BTS, além de possibilitarem a degradação do meio ambiente, que já ocorre no oeste da Bahia, em favor do agronegócio da soja, se conecte via projeto SVO. Essa seria uma ponte da integração da degradação? Não seria melhor considerar a ilha um santuário ecológico, próximo a Salvador e para um turismo qualificado? Movimento em Defesa da Ilha (MDI), em 24/06/2019 (Narciso, 2019).	MDI 24/06/2019
14	A ilha será favelizada com uma ponte, como aconteceu com a chegada do <i>ferry-boat</i> , uma vez que desde o anúncio as ocupações oriundas de outros municípios vem acontecendo e desmatando áreas de preservação (Azevedo, 2021).	Artigo A Tarde, 31/01/2021
15	A especulação imobiliária provocada pela ponte já se faz sentir com as elevações dos preços de imóveis, lotes e terrenos na ilha (88,9%) segundo corretores. Entretanto, o coordenador do GAL e vice-prefeito, Emílio Franz, diz que desde o anúncio da ponte a especulação vem ocorrendo de ambos os lados. De baixo, com a ocupação de áreas de preservação e com desmatamento e da parte do grande capital pelo assédio para adquirir terrenos, lotes e imóveis. A chegada de ponte amplia especulação imobiliária na Ilha de Itaparica (Villar; Cerqueira, 2021).	Observatório da Mobilidade- Salvador; artigo Correio, 21/10/2021

	Argumentos contrários	Fontes
16	O arquiteto e urbanista Paulo Ormino de Azevedo (UFBA) indica que a ponte trará a marginalização da BTS e do Recôncavo, assim como atropelaria a ilha e Salvador com 140 mil veículos/dia. Sugere a construção da “Envolvente da BTS”. A ponte facilitará o tráfego de veículos no sentido inverso aos que argumentam em favor da ponte, por ser a capital do Estado o ponto gravitacional da economia, dos serviços e da sede do governo (Azevedo, 2018).	Observatório da Mobilidade – Salvador; artigo A Tarde, 12/08/2018
17	Em audiência pública Joselito Oliveira Alves, engenheiro civil e ambiental, classificou o EIA-RIMA (2015) como uma “fraude dirigida para justificar a ponte”. As alternativas nunca foram desenvolvidas e estudadas no relatório. O efeito de atração da ponte aumentará a sobrecarga de serviços da capital, criando um efeito de metropolização desastroso. Não haverá demanda suficiente para remunerar a concessionária chinesa (A Tarde, 2021).	Observatório da Mobilidade – Salvador; artigo A Tarde, 16/12/2021
18	Diretor da USUPPORT avalia a ponte como “projeto ruim” pois irá encarecer as operações portuárias (dificultar a manobra dos navios e deveria ser mais interna na baía e não na entrada) e comprometer a competitividade do Porto de Salvador. A outra questão é a altura limitadora em 80 m, que inviabiliza operações dentro do horizonte de projeto da ponte, de 100 anos, diz o presidente da associação (Villa, 2022).	Observatório da Mobilidade - Salvador, Bahia Econômica, 06/06/2022
19	O custo (8,8 vezes maior do que a de 41,5 Km na China em 2011), e endividamento elevado de longo prazo do projeto SVO e ponte via modalidade patrocinada, comprometem as finanças do estado, além dos benefícios fiscais e incentivos propiciados. Uma rodovia de contorno e uma linha férrea para carga e usuários, seriam muito mais baratos. (Azevedo, 2010; 2011; 2013; Teixeira; Sousa, 2018; Alban, 2019; Gordilho-Souza, 2010; e outros).	Artigos e publicações de diversos autores
20	Acadêmicos, economistas, arquitetos, urbanistas, engenheiros, experts em transportes, e outros consideram uma ponte rodoviária um equívoco. Declaram que um projeto metro-ferroviário ou rodo-ferro-metroviário e hidroviária seria mais barato e menos impactante, ambientalmente. O Projeto SVO/Ponte causará a destruição de ecossistemas marinhos na região e na APA da BTS, não viáveis por compensação financeira; risco de especulação imobiliária em área de infraestrutura precária (já ocorrendo) na ilha e Baixo Sul (Alban, 2019; Teixeira; Souza, 2018; Ornelas, 2020).	Artigos e publicações de diversos autores
21	Os conceitos de progresso e desenvolvimento do projeto neoliberal atende aos interesses empresariais (empreiteiras, construtoras e outras) e da iniciativa privada em detrimento das necessidades das populações (Logrado, 2021).	Artigo Diário do Povo, 09/03/2021
22	O economista Waldeck Ornelas critica o rodoviarismo que ainda hoje prevalece na opção da ponte, prevendo nova estagnação nas cidades do entorno da BTS (Ornelas, 2020).	artigo Jornal o Correio (15/12/2020)
23	A distância economizada não pode ser a desculpa para a ponte a esse custo e com esses impactos, quando uma Envolvente poderia reduzir para 110 Km e 1h15’ o tempo de Salvador à Fonte da Bica	Artigo em A Tarde, 09/03/2010

Argumentos contrários	Fontes
em Itaparica. Tudo isso sem os prejuízos muitas vezes apontados (Azevedo, Paulo O., 2010) (A Tarde, 09/03/2010).	

Fonte: Elaboração própria, compilada de diversas fontes (2024)

Figura 23 – João Ubaldo Ribeiro e a “ponte”



Fonte: Autor Cau Gomez (A Tarde, 17/02/2010) ¹²⁸

¹²⁸Charge publicada em A Tarde, 17/02/2010. Disponível em: <https://manifestoitaparica.blogspot.com/search?updated-max=2010-02-20T07:42:00-08:00&max-results=7>. Acesso em: 12 jan. 2020.

Figura 24 – A Ponte Chinesa



Fonte: Autor Oliver ([2010])¹²⁹

Figura 25 – Odebrecht: Ponte Salvador-Itaparica é desafio

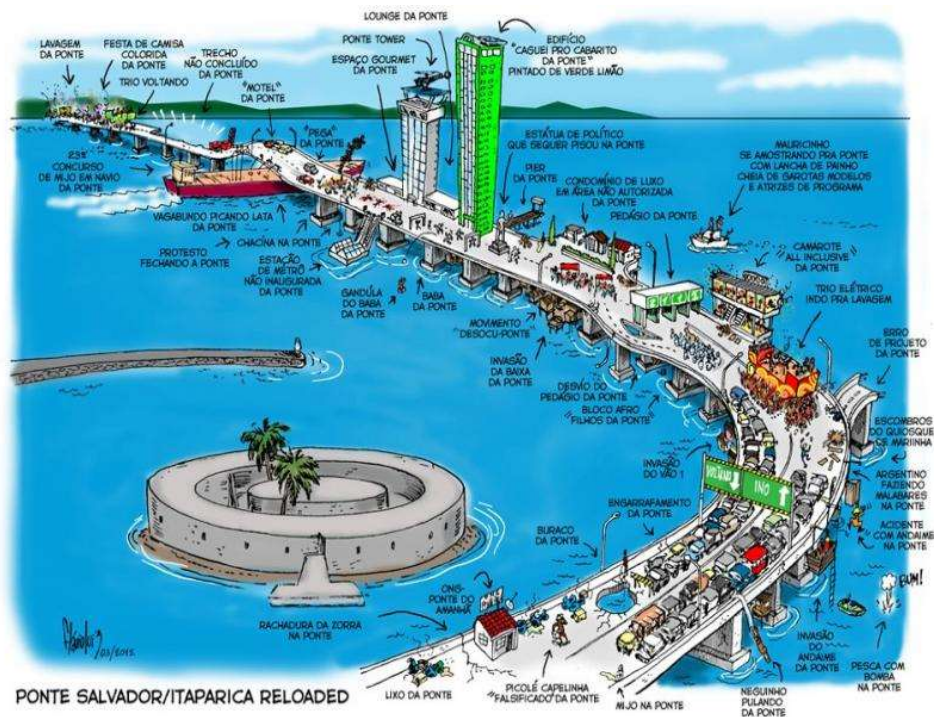


Fonte: Republicado no blogspot de Ray Santos. Fonte original, entrevista de Marcelo Bahia Odebrecht ao site Terra Magazine¹³⁰

¹²⁹ "Itaparica: ainda não é adeus". Blog de apoio ao escritor João Ubaldo Ribeiro, em defesa da Ilha de Itaparica e favorável a um debate público sobre a construção da ponte Salvador-Itaparica. Disponível em: <https://manifestoitaparica.blogspot.com/2010/01/adeus-itaparica.html>. Acesso em 22 jul. 2019.

¹³⁰ ODEBRECHT: ponte Salvador-Itaparica é desafio. Fonte original site Terra Magazine, repostado por blog de Ray Santos em 02/06/2010. Disponível em: <https://regiaonews.blogspot.com/2010/06/odebrecht-ponte-salvador-itaparica-e.html>. Acesso em: 9 set. 2019.

Figura 26 – A ponte Salvador-Itaparica



Fonte: Desenho "The Day After" ¹³¹

4.5.1 Comentários sobre as justificativas favoráveis ao Projeto SVO/Ponte

Cabe tecer comentários pontuais sobre algumas justificativas favoráveis usadas recorrentemente por representantes do Estado, dessa forma ampliando e aglutinando as considerações das críticas levantadas. O Estado se empenhou no discurso e retórica em defesa da ponte rodoviária nos processos de participação implementados, antes e durante a revisão dos planos diretores da ilha. Em geral, as apresentações dos representantes do Estado iniciavam-se com a imagem do esboço da ponte para o Centro Industrial de Aratu (CIA), já mencionado. Essa referência histórica vem sendo resgatada desde 2011 como um aspecto favorável para a construção da ponte rodoviária, porém o argumento é anacrônico, pois atualmente há um grande questionamento do modal rodoviário e individual como solução para a mobilidade urbana. Antes, tratava-se de uma ponte para atender a um projeto industrial. Todas as apresentações vistas por nós contaram com uma imagem de satélite da iluminação noturna do Estado da Bahia. O contraste entre o Litoral Sul e o Litoral Norte era

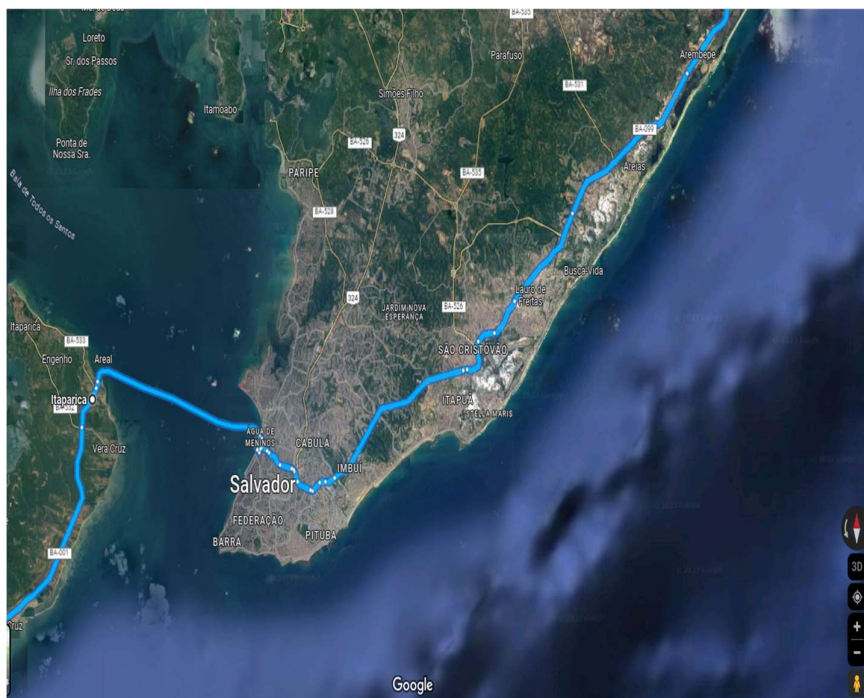
¹³¹ "Ponte dos Sonhos: Salvador-Ilha de Itaparica". Postado no blog Carlos Lima em 08/06/2013. Disponível em: <https://www.cjornal.com.br/politica/ponte-dos-sonhos-salvador-ilha-de-itaparica/>. Acesso em: 20 abr. 2018.

destacado e associado à geração de emprego e índices socioeconômicos mais elevados do Litoral Norte. Neste foram construídas a Estrada do Coco (1975) e a Linha Verde (1993). Contudo, a diferença ocorria principalmente por conta da ocupação do solo na forma de condomínios residenciais fechados. Esse padrão de uso do solo visava replicar o modelo de desenvolvimento do Litoral Norte no Litoral Sul e Baixo Sul. Porém é possível indagar a que tipo e para quem se destinaria esse desenvolvimento (Teixeira, Sousa, 2018). A maior iluminação no Litoral Norte não pode ser qualificada como um bom exemplo de melhoria das condições de vida, de trabalho e de lazer da população local. Os empregos gerados estão ligados à prestação de serviços de baixa remuneração, a maioria em uma relação informal, sem direitos trabalhistas ou previdenciários. Esses subempregos visam a atender à construção, operação e manutenção da segunda residência ou casa de veraneio da elite nacional e estrangeira. Desse modo, o Projeto SVO/Ponte se assemelha ao Litoral Norte também nesse sentido, concentrador de renda, seletivo, segregador e nada positivo.

Cálculos sobre a economia do tempo e distância de viagem para a hinterlândia, Litoral Sul, sul e oeste da Bahia, além do sul do país, foram realizados e apresentados pelo Estado como benefícios pelo acesso rápido e encurtamento da distância. Outro argumento refere-se à saturação do Litoral Norte (RMS), em relação à construção de imóveis e o congestionamento existente apesar da duplicação das rodovias, sendo necessário abrir outros mercados e negócios. Contudo, percebe-se que um dos efeitos colaterais dessa economia para liberar a BR-324 seria o seguinte, na visão de urbanistas: os caminhões trafegando no eixo norte-sul do Brasil cruzariam a ponte e Salvador pela Via Expressa BTS, aumentando o fluxo de tráfego e congestionando a saturada BA-099 (Estrada do Coco e Linha Verde). Parece incoerente o raciocínio de que não haverá transporte de carga pesada atravessando a capital, por conta das vias expressas segregadas na ilha e no Comércio. Considerando o atual sistema *ferry-boat*, foi possível traçar, no *Google Maps*, a trajetória de um veículo de carga de Santo Antônio de Jesus até Aracaju (SE). O percurso passa pela Via Expressa BTS e segue pela Linha Verde, que continua a ser o caminho mais curto, se comparado ao trajeto pela BR-324, como suposto pelo representante do Estado (Figura 27). Quanto à ilha de Itaparica, esse percurso agilizaria o acesso à capital, especialmente em relação aos serviços mais complexos oferecidos por Salvador, como saúde e educação, ampliando a função de atendimento, porém sem aumentar os recursos públicos do Estado. Interessante observar que, apesar da menção do acesso para

o oeste feito no próprio título do Projeto SVO, o vetor oeste aparentava ter perdido a primazia, em comparação ao destaque dado ao Litoral Sul e ao Baixo Sul.

Figura 27 – Trajeto de Santo Antônio de Jesus a Aracaju, SE, via Av. Paralela



Fonte: Google Maps (2023)

É relevante destacar que na série de eventos realizados pelos representantes e secretários de estado com as comunidades locais, acadêmica e outras organizações, a escassez de terra para a expansão urbana de Salvador era levantada, configurando outra justificativa para a construção da ponte. Algumas variáveis favoráveis foram enfatizadas nos debates: (i) a proximidade da Ilha de Itaparica, cerca de 12 Km; e (ii) o tempo desperdiçado em filas e travessias via *ferry-boat* para Bom Despacho (Itaparica) e via barcas (*lanchinhas*) para Mar Grande (Vera Cruz). Entretanto, cabe lembrar que o sistema *ferry-boat* é de responsabilidade de uma autarquia, Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicação da Bahia (AGERBA), criada em 1998 e vinculada à SEINFRA. Antes da criação da AGERBA, o sistema *ferry-boat* era privado e no início do seu funcionamento operava por concessão do Estado. De um jeito ou de outro, todas as formatações eram submetidas à regulação pelo governo do Estado e funcionam insatisfatoriamente até o presente. Nesse cenário, a perspectiva da ponte passa a representar,

para os usuários, a panaceia dos malefícios associados ao transporte hidroviário em si. Intencional ou por negligência, a ausência de fiscalização, cobrança e intervenções pela AGERBA e Estado predispõe os usuários do *ferry-boat* a aceitar como benéfica qualquer proposta que sinalize uma alteração do problemático e renitente sistema.

Observa-se com o levantamento dos contra-argumentos traçados que houve resistência à construção da megaponte pelos primeiros atores da sociedade civil, em Salvador. Estes frequentaram os eventos dessa quase *participação regional e na capital* promovida pelo Estado, porém a oposição desses atores foi além do âmbito local, pois repercutiu largamente na mídia baiana, como visto. Isso configura atos de resistência e contraconduta em escala macro, porém eles não chegavam a formar uma *rede de equivalência* para dissuadir o governo do Estado dessa forma de governmentação e de suas pretensões. Mais adiante, as redes de equivalência e contraconduta em nível micro serão endereçadas e analisadas no contexto das instâncias participativas na Ilha.

4.6 Considerações sobre a indução da ideia de uma megaponte: criando consensos

Como vimos, o ressurgimento da ideia da ponte rodoviária Salvador-Itaparica no século XXI esteve embrenhado em conflitos, debates e tensões entre partidários e críticos do Projeto SVO/Ponte. Um processo de divulgação e discussões foi empreendido via seminários e apresentações, regionalmente e na RMS, com destaque para Salvador, onde se concentrava a maior resistência à proposta. Caracterizamos a essa etapa, anterior aos processos participativos ocorridos nos municípios da ilha, como uma quase *participação regional* conduzida pelo Estado. Uma dessas apresentações ocorreu em julho de 2013 no MPBA, que convidou especialistas da academia e da sociedade civil para participarem dos debates¹³².

¹³² Em tempo, o “MP recomenda realização de estudos técnicos para instalação da ponte Salvador-Itaparica”. Provocado, em 15/08/2022, o MPBA emite documento recomendando que sejam realizados estudos técnicos adicionais e que se adote uma série de medidas no processo de licença prévia de instalação do Projeto SVO/Ponte. Três promotores de Justiça, Cristina Seixas, Ivan Oliveira e Eduvirgens Tavares “destacam que a obra causará ‘grandes impactos’ nas Áreas de Preservação Permanente, Unidades de Conservação, Mata Atlântica e Ecossistemas Associados (supressão de fauna) e Recursos Hídricos nos municípios de Salvador, Itaparica e Vera Cruz, os quais deverão ser preservados. Eles orientam ao Inema que determine aos empreendedores a realização e complementação de diversos estudos, como o que considere os reais impactos que serão ocasionados ao meio ambiente pela supressão de 254 hectares de manguezais” (Cardoso, 2022). Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/noticia/64133>. Acesso em: 25 ago. 2022.

Para capturar em uma imagem o debate discursivo em torno do ressurgimento da ponte, foi realizada a contagem de palavras dos documentos apresentados neste capítulo, incluindo editais, publicações oficiais, entrevistas, notícias, entre outros. O compilado totalizou 143 páginas, 84.634 palavras e mais de 6.000 palavras significativas para a tese. O intervalo da maior contagem encontrada foi de 537 e a mínima estabelecida em 30 repetições. A nuvem de palavras (Figura 28) foi elaborada a partir da contagem da frequência de ocorrência gerada com o programa WordItOut. A intenção foi utilizar a ferramenta da imagem como auxiliar para a apresentação dos dados documentais. A imagem revela a centralidade da ponte, vis-à-vis o Projeto de Desenvolvimento da Macroárea de Influência do Projeto SVO/Ponte. A ponte e seus impactos sempre foram o foco dos discursos, retórica do Estado e resistência por parte dos acadêmicos e profissionais envolvidos na participação dos seminários. Pelo viés da governamentalidade, a sociedade civil e sujeitos sociais não se deixaram governar pela racionalidade neoliberal subjacente à proposta da ponte, oferecendo resistência e alternativas. Desse modo, o esforço do Estado avança além da busca de consenso, induzindo a população a percorrer o caminho da aceitação da ponte. Neste trabalho, consideramos esse processo como uma *indução* para o governo da população (Figura 28).

Figura 28 – Nuvem de palavras de notícias na mídia impressa e digital



Fonte: Elaboração da autora utilizando notícias em mídia impressa e digital programa online: <https://worditout.com/word-cloud/create/> (2023)

Para além da dimensão discursiva, de fato, uma série de alterações na proposta da ponte ocorreu, ao longo de quase uma década de discussão (2009 a 2016). As principais alterações revelam: (i) a magnitude e a complexidade do projeto; (ii) a dimensão do investimento financeiro com consultorias e editais; e (iii) o tamanho dos esforços políticos realizados pelo Estado para convencer a sociedade civil em processos participativos, transformando a busca do *consenso* em *indução*. Entretanto, mais importante ainda é a existência de alternativas que vão desde mudanças técnicas da ponte até mesmo outras soluções intermodais, descartando completamente a ponte rodoviária. Isso nos leva a crer que o governo do Estado não estava interessado, em primeiro lugar, em resolver a questão da mobilidade entre Salvador e Itaparica e integrar regiões ao sul e oeste da Bahia. Seu foco inicial parece ter sido realizar uma megaobra de interesse das grandes incorporadoras, que, pelas informações cruzadas nesta pesquisa apontam na direção da *indução* da própria obra, além de expandir o mercado imobiliário de terras da Ilha, do Litoral Sul e do Baixo Sul. Por isso, para o Estado, a solução via ponte rodoviária era a única possibilidade, sacramentada e inamovível, mesmo havendo alternativas concretas e mais baratas. Considera-se isso um claro

reflexo da gestão urbana corporativa: orientada por grandes projetos urbanos e pela concessão de longo prazo e baixo risco à iniciativa privada, como vimos no Capítulo 1 sobre Planejamento Estratégico de Cidades (PEC), o neoliberalismo e o Banco Mundial. A seguir, será visto como o governo do Estado tentou convencer a população da Ilha que o Projeto SVO/Ponte era do seu próprio interesse, atrelando-o ao processo de revisão dos planos diretores desde o início, como um apêndice de peso. Esse movimento deixa entrever a continuidade da aplicação de técnicas de governança, de viés da governamentalidade, no governo dos sujeitos, grupos sociais e sociedade civil da racionalidade hegemônica neoliberal, cujo objetivo declarado é a construção do megaempreendimento.

4.7 A governamentalidade do processo participativo regional e na capital

Como visto neste capítulo, antes do lançamento oficial dos estudos urbanísticos, que delimita o início do processo participativo, uma série de apresentações e debates haviam sido realizados pelos representantes do Governo do Estado. Esses eventos ocorreram nas áreas de influência, direta e indiretamente afetadas pelo empreendimento da ponte rodoviária Salvador-Itaparica. Assim, os maiores impactos territoriais e socioambientais ocorrem na Ilha de Itaparica, particularmente no município de Vera Cruz, seguido pelo município de Itaparica, e cruzando a ponte do Funil, as áreas municipais de Jaguaribe, Salinas da Margarida e aquelas situadas no Recôncavo Sul, no Baixo Sul, outras municipalidades da RMS e em Salvador. Esta série de eventos teve início em setembro de 2011 com a apresentação do resultado do convite público para o Procedimento de Manifestação de Interesse de 2010 (SEPLAN – PMI Nº 001/2010), intensificando-se, principalmente no ano 2013, quando ao Projeto SVO/Ponte foi atribuído uma nova denominação, desta feita focada no “desenvolvimento socioeconômico regional”.

Conforme exposto na Introdução e em tópico anterior, a governamentalidade foi o método operacional empregado também na análise e interpretação dos dados secundários. Os quadros com as inúmeras instâncias de debates e discussões (ver Capítulo 4) propiciadas pelo governo da Bahia, podem traduzir o esforço e comprometimento do Estado, objetivando, além do consenso, a *indução* e aceitação da execução do empreendimento pela população. Esta verdadeira campanha de divulgação e debates implementada pela SEPLAN, do ponto de

vista da governamentalidade hegemônica, foi considerada uma forma aproximada de *participação regional* prévia — legalmente *não* requerida—, sobretudo na área de influência do Recôncavo Sul e em Salvador. Obviamente, na balança de custos e benefícios, os impactos positivos são mais enfatizados do que aqueles negativos nessa campanha. Em essa formação discursiva da retórica neoliberal, o termo “desenvolvimento socioeconômico” e, conseqüente “dinamização econômica regional” de modelagem financeira por PPP, pode conduzir ao entendimento de uma redução do papel do Estado. Entretanto, sem a devida análise por especialistas independentes, essa suposta redução do erário público, embute a percepção de saldo positivo de altos benefícios e baixos custos. Há vários problemas com esse discurso:

- (i) a própria análise custo-benefício é um conceito insustentável pois privatiza os benefícios e coletiviza os custos;
- (ii) a PPP é um mecanismo econômico-financeiro e jurídico da gestão neoliberal;
- (iii) a concepção de “desenvolvimento” significa “crescimento econômico” no dogma neoliberal e não leva em conta as externalidades;
- (iv) os benefícios sociais são indiretos e favorecem grupos e classes sociais detentores do poder econômico, reduzindo marginalmente a crítica desigualdade existente;
- (v) soluções de mobilidade que *excluem* a ponte não foram discutidas com a sociedade civil, pois essa campanha *regional participativa* ocorreu após o chamamento público para a construção de uma ponte rodoviária *a priori* (SEPLAN PMI Nº 001/2010);
- (vi) nem todos os impactos socioambientais podem ser compensados por recursos financeiros, pois os ecossistemas são ambientes vivos;
- (vii) uma ligação rodoviária para o Baixo Sul, inevitavelmente, traz conseqüências especulativas fundiárias e impactos socioambientais em locais ainda preservados do Litoral Sul, além da própria ilha.

A ampliação do Estado, em lugar de sua redução, ocorre para garantir o contrato e torna-se o seguro contra os riscos do capitalismo (com Fundo Garantidor, complementação da receita do pedágio, isenções, benefícios fiscais etc.). Desse modo, a maior parte dos recursos públicos acaba sendo transferido do setor público ao privado, a fim de abrir novas fronteiras territoriais ao mercado imobiliário, assim como propiciar as bases seguras para negócios de alto luxo. Enquanto apresentações sobre o Projeto SVO/Ponte ocorria em

seminários, majoritariamente em Salvador, onde se concentrava o maior número de vozes da resistência, a estratégia governamental consistiu em levar a boa-nova da ponte aos municípios situados em centros mais distantes dos impactos negativos, e por inferência, mais próximo dos alegados benefícios. Na linguagem utilizada pelo Estado, isso significa, aqueles territórios indiretamente impactados e inseridos na “macroárea de influência da ponte”.

Obviamente, existiram também algumas apresentações e debates nos municípios de Itaparica e Vera Cruz, onde incidem os maiores impactos negativos no espaço territorial e suas comunidades. Principalmente em Vera Cruz, as consequências negativas causam maiores impactos, pela variante (*highway*) com traçado longitudinal, praças de pedágio e parte da cabeceira da ponte. Podem ser citados alguns exemplos desses impactos na ilha. É relevante considerar que quanto mais impactado o território, a expectativa é que haja uma maior resistência dos munícipes. Não estando presente nessas apresentações, não há condições de informar se esses aspectos foram abordados pelas plateias, especialmente do interior da Bahia. A análise realizada está calcada nas notícias publicadas em mídia oficial e jornais, além do acesso aos slides de várias apresentações da SEPLAN para esses eventos:

- (i) a devastação ambiental provocada pela construção das obras de arte e canteiros de obra;
- (ii) a especulação imobiliária por empresários para obras de alto luxo, potencializando a expulsão dos atuais moradores pela elevação do custo de vida local;
- (iii) a especulação imobiliária de racionalidade clientelista, ou seja, realizada por lideranças comunitárias ou políticos ao promover ocupações irregulares;
- (iv) a expulsão por desapropriação de moradores longevos daquelas localidades;
- (v) a poluição sonora e a poluição do ar causadas pelo tráfego de veículos pesados, cruzando diuturnamente a ilha por viadutos e elevados de concreto.

Em relação ao equipamento da ponte em si, o maior quinhão reside na gestão dos equipamentos urbanos de longo prazo e baixo risco, também garantido por verbas públicas. É a gestão urbana corporativa! Entretanto, retoricamente, trata-se de aumentar a competitividade, atrair capital financeiro interno e externo, gerar emprego e renda e melhorar os índices socioeconômicos da população, indiretamente, por típico efeito *trickle down economics*. Essa é a expectativa nas exposições verbais, quando o fator econômico da economia política da racionalidade hegemônica rege por décadas, a governança urbana da

população. Não há valoração na governamentalidade, sendo essa, a *arte de governar a população*, acrescida dos benefícios da flexibilidade da *sociedade de controle* e comunicação informacional contemporâneas. Por exemplo, dentre os instrumentos e técnicas de governança empregadas durante as instâncias participativas *regionais* estão as maquetes virtuais de veículos trafegando na ponte. Em função de perspectivas favoráveis (Figura 29) ou verdadeiras (Figura 30), as imagens podem transmitir a imponência e grandiosidade do equipamento ou a realidade concreta, respectivamente. Traçando um paralelo com a arquitetura: a imagem de um edifício icônico, projetado por estrelas mundiais, também não permite experimentar as condições termoacústicas ambientais, nem tampouco compreender a extensão dos impactos socioambientais causados, como a *gentrificação*, especulação imobiliária e expulsão dos residentes locais originais.

Figura 29 – Projeto básico de engenharia da ponte do Consórcio Enescil-Cowi-Maia Melo



Fonte: Imagens Assessoria de Comunicação — ASCOM / Governo do Estado da Bahia (2015)

Figura 30 – Impacto paisagístico da ponte sobre bairros da Cidade Baixa



Vista da Colina de Bonfim para Comercio e Boca da BTS



Terminal Calçada 1 Dir. São Joaquim



Terminal Calçada 2 Dir. Monte Serrat

Fonte: Elaborado pelo arquiteto Carl Von Hauenschild (26/09/2021)¹³³

A governança urbana hegemônica é outro modo de governar a população na contemporaneidade: conduzindo indiretamente a conduta da população. Indaga-se nessa análise, como o governo (instituição) guia as ações da população. Pela ótica da governamentalidade, a resposta é: justamente utilizando a *tecnologia de governança*, e nesta análise, partimos do pressuposto que a participação social foi essa tecnologia, com seu conjunto de estratégias imagéticas, estatísticas e retóricas. Para implementar seu objetivo, o governo cria instrumentos de persuasão (técnicas, estratégias, discursos, imagens, apresentações, práticas etc.). Frente à campanha de divulgação e propaganda, as relações de poder discrepantes no eixo do saber/poder, para governar, o governo (instituição), necessita agir de forma que os cidadãos *concluam-por-eles-próprios* que há inúmeros benefícios sociais e econômicos advindos de um empreendimento de tal porte. Devido à propaganda massiva dos benefícios e minimização das externalidades, deve-se atentar para a quantidade de informações técnicas (estudos) contratadas pelo Estado, com recursos públicos, sem que a sociedade civil tenha tido a possibilidade de debater em condições menos díspares dessa relação. Este é um processo que induz os sujeitos a agir de acordo com o objetivo do governo (instituição) na aceitação do projeto SVO/Ponte.

Outra indagação de relevância está na diferenciação entre o contexto neoliberal atual e à época dos grandes projetos do período da ditadura civil-militar. A resposta encontra-se

¹³³ Imagens republicadas com autorização do autor. Disponível em: <https://www.obmobsalvador.org/post/simula%C3%A7%C3%A3o-de-pontos-de-vis%C3%A3o-em-salvador-com-a-ponte-bts>. Acesso em: 3 mar. 2022.

em: (i) a inexistência da instância participativa neste regime; (ii) a permissão legal para realizar PPPs na atualidade¹³⁴; (iii) a inflexibilidade do planejamento tecnocrático autoritário na realização das grandes obras da ditadura (Ponte Rio-Niterói, Transamazônica e outras); (iv) a *flexibilidade* do dogma neoliberal em adaptar-se às circunstâncias e conjuntura do lugar, em oposição à rigidez autoritária; (v) a mudança do estado administrativo-burocrático para o estado gerencial, baseados na governança e participação social, como um dos principais instrumentos da suposta transferência de poder entre estado e sociedade civil, dentre outros (ver Capítulos 1 e 2).

Neste capítulo foram pinçadas justificativas pró e contra o Projeto SVO/Ponte, e para abordá-las, faz-se mister, contextualizar brevemente a inserção de alguns desses argumentos no referido capítulo. Como visto, o *processo participativo regional* chegou a reboque do megaprojeto da ponte rodoviária e da via segregada (*highway*), previamente definidos. Inexistiu qualquer discussão com as populações dos territórios impactados diretamente sobre a viabilidade de outras soluções, que pudessem resolver a maioria das questões, a exemplo: (i) do sistema *ferry-boat*; (ii) da reconexão da ilha ao Recôncavo e RMS; (iii) da dinamização socioeconômica da ilha, por sua proximidade à capital, sua inserção na BTS e vocação para o turismo (ecológico, náutico, de contemplação, uma universidade do meio ambiente para pesquisa e educação ambiental etc.); (iv) da integração com planos previstos para a BTS, dentre outros. As dezesseis soluções aventadas pelo Estado ignoraram a análise em profundidade de alternativas não-rodoviaristas (Nectoux, 2022; UFBA, 2019). Com um argumento anacrônico, o Estado justifica o megaprojeto de uma ponte rodoviária no século XXI, apesar do rodoviarismo ter seus anos contados e do horizonte de projeto da ponte proposta ser de 100 anos. Enfatiza a antiguidade da ideia, de quase 60 anos, esboçada pelo urbanista-modernista, Bernardes, que a propôs no auge do rodoviarismo. Cabe inquirir se o que era considerado uma solução, literalmente em outra era, segue sendo prioritário na contemporaneidade, frente à necessidade evidente de superar a era fóssil? O custo de um projeto do porte para o Estado, em 2023, perfaz 13 bilhões de reais (Bomfim; Dias, 2023), 5,2 vezes maior que o valor original estimado em 2010 de R\$2,5 bilhões e quase o dobro dos R\$7 bilhões em 2011. Independentemente das explicações econômicas, estes são os fatos que

¹³⁴ Recorde-se que, a regulamentação da PMI e MPI na Bahia ocorreu em 2011, enquanto em 2010 o Estado publicou o chamamento público para o Procedimento de Manifestação de Interesse Privado (MPI), como comentado.

comprometem as finanças estaduais por uma PPP na modalidade patrocinada, com recursos públicos de um Estado de grande extensão territorial, sendo 64% de região semiárida (Blamont *et al.*, 2002) uma população de cerca de 7,6 milhões de habitantes nessa área, em 2022 (SEI, 2023), e a sétima economia do país, medida pelo Produto Interno Bruto (PIB) (Quais são [...], 2023).

O segundo discurso imagético para a construção do Projeto SVO/Ponte, enfatizada pelo governo da Bahia, conduz a uma outra indagação. O representante do Estado comparou uma imagem noturna de satélite do Litoral Norte com o Litoral Sul, associando o maior uso de energia ao maior desenvolvimento do Litoral Norte, após a construção da Linha Verde. Indaga-se a quem atende esse desenvolvimento do Litoral Norte. Certamente, há uma dinâmica econômica com a construção de ligações viárias de acessos às localidades. Contudo, o desenvolvimento movimentado pela construção de condomínios de luxo, resorts, campos de golfe, dentre outros, ao tempo em que gera empregos e renda, não implica, necessariamente, em um tipo de desenvolvimento desejado pela população. Pode significar a criação de empregos informais (eletricista, encanador, faxineira, ambulantes, e outros prestadores de serviço) e formais (mão de obra da construção civil, caseiro, empregada doméstica, comerciantes, garçons, dentre outros), porém nada que se assemelhe a um desenvolvimento que altere, substancialmente, a desigualdade socioeconômica. Ademais, pode-se arguir que a solução rodo-ferro-hidroviária também aumentaria a densidade populacional na ilha, de forma mais lenta e orgânica, pela facilidade de acesso acarretada, a um custo menor, podendo gerar empregos da mesma ou de qualidade mais elevada. Entretanto, essa conta não foi apresentada, porque sequer outras soluções integradas foram consideradas pelos rodo-desenvolvimentistas, e, muito menos selecionada e efetivamente debatida em instâncias participativas deliberativas. Essas argumentações são formações discursivas, que analisadas à luz da governamentalidade deixam entrever a racionalidade neoliberal que as produzem. Porque a imagem é um discurso mais persuasivo do que as palavras, essas escolhas são realizadas intencionalmente para imprimir a percepção de sucesso que o Projeto SVO/Ponte traria; é uma das técnicas da tecnologia de governança empregadas para guiar a conduta e governar os sujeitos sociais e as populações para o objetivo desejado pela instituição governo.

Em suma, os dados secundários foram utilizados para deslindar, na medida do possível, o ressurgimento da ponte Salvador-Itaparica, de forma a desvendar o processo de *indução*

posto em prática pelo Governo do Estado, a partir de um projeto oriundo de grandes incorporadoras baianas, como a OAS. Parece ainda mais óbvia essa conclusão, ao se comparar o plano desenhado pela iniciativa privada e entregue ao Estado em janeiro de 2009 com os planos urbanísticos, PUI e PDDUs, desenvolvidos pelo poder público sob a coordenação conjunta dos representantes da SEDUR e elaborados pelo Consórcio Demacamp, Pólis, Oficina com participação social. As informações levantadas sobre os eventos da apresentação do Projeto SVO/Ponte, nas cidades sob sua influência indireta, no interior do Estado e em Salvador, embasaram a análise pela ferramenta da governamentalidade. Por essa perspectiva a campanha de propaganda foi interpretada como uma *participação social* regional prévia, para obtenção de uma *licença social*, não demandada por lei, porém implementada pelos representantes da SEPLAN por um longo tempo, iniciando-se antes da participação social na ilha. Pode-se concluir que o dispêndio de recursos de diversas ordens e o longo esforço empreendido nesse processo participativo prévio de governança urbana está motivado pela aplicação da tecnologia de poder da participação social para obtenção do objetivo de conduzir os sujeitos e populações a aceitarem a ponte e o projeto SVO como benéficos à todos, governando-os indiretamente.

5 CAPÍTULO 4 – OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NOS MUNICÍPIOS DE VERA CRUZ E ITAPARICA (BA)

Este capítulo trata dos processos participativos localizados nos municípios da Ilha de Itaparica. Para tanto, a primeira parte aborda o contexto dos municípios à época da re/proposição da ponte rodoviária. Discorre sobre o cenário socioeconômico, político, histórico, seus índices e indicadores, caracterizando as disparidades nas quais se encontram submetidos essas municipalidades. Esse contexto é o resultado da ausência prolongada de investimentos e intervenções do poder público na ilha por várias décadas. Os tópicos iniciais abordam brevemente a história da ilha, seu território, dimensões, clima, ligação e dependência de Salvador, além de sua relevância ambiental, cultural, histórica e econômica, bem como sua localização privilegiada na maior baía do país, fato que deveria ser sobejamente reverenciado do ponto de vista da sua vocação turística, náutica, ecológica e ambiental. Na sequência são abordadas as informações coletadas nos processos participativos municipais dos planos diretores, em cumprimento ao Estatuto da Cidade.

5.1 Breve histórico e caracterização dos municípios de Itaparica e Vera Cruz à época da proposição da ponte no século XXI

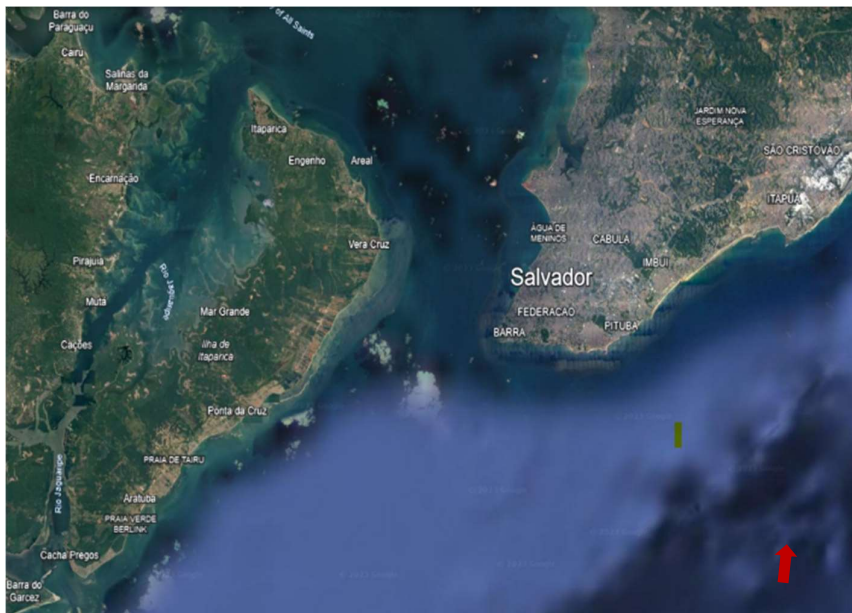
5.1.1 Localização, breve histórico, travessia da baía e população

A Ilha de Itaparica é a maior ilha marítima brasileira, está situada na Baía de Todos os Santos (BTS), a cerca de pouco mais de 9 Km¹³⁵ da Cidade de Salvador e possui uma área total de 418,91 km², que inclui a faixa terrestre e a extensa área marítima (IBGE, 2010a, 2010b). A ilha apresenta um formato ameboide alongado, que se estende por cerca de 35 Km e, aproximadamente, 21 km de largura. O território adentra as águas da baía posicionando a costa oeste (contracosta) nas cercanias do continente no Recôncavo, conectada pela Ponte João das Botas (Ponte do Funil) com vão de 650 m sobre o Rio Jaguaripe (Figura 31). Os dois

¹³⁵ Menor distância entre a Cidade de Salvador e a Ilha de Itaparica, medida da ponta do Farol de Santo Antônio da Barra (13°00' S e 38°32' O) na capital e ponta da Capela N. Sra. da Penha (12°59' S e 38°36' O), em Vera Cruz. Medição realizada pela autora com o auxílio do *Google Earth* versão 9.185.0.0.

municípios, Itaparica e Vera Cruz, integram a Região Metropolitana de Salvador (RMS) e fazem parte da Zona Turística e Área de Proteção Ambiental (APA) da BTS.

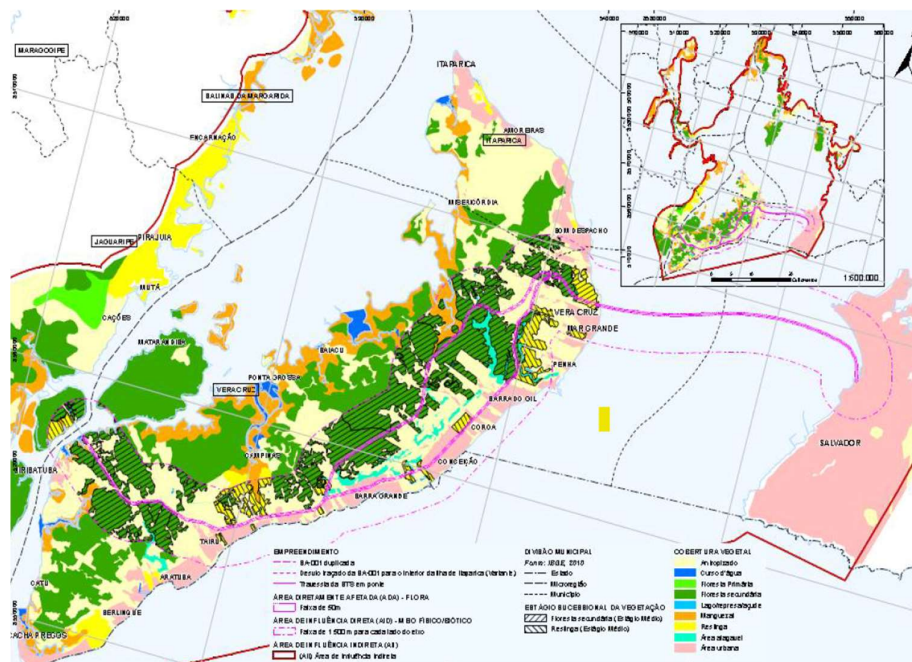
Figura 31 – Ilha de Itaparica e Salvador



Fonte: Google Earth 10.38.0.0 (2023) (câmera posicionada a 73 Km de altura) (2023)

O município de Itaparica se localiza ao norte da ilha, integralmente protegido pelas águas da baía, com sua sede de mesmo nome, à Latitude $12^{\circ}53' S$ e Longitude $38^{\circ}41' O$. O município de Vera Cruz, ao sul da ilha, encontra-se parcialmente resguardado pela baía. Sua sede, Mar Grande, situa-se à Latitude $12^{\circ}59' S$ e Longitude $38^{\circ}42' O$, praticamente em frente à Praça Tomé de Souza, núcleo original da Salvador peninsular. Vera Cruz e Itaparica se encontram, respectivamente, a cerca de 6 e 10 Km do terminal de atracação dos *ferry-boat s* em Bom Despacho, município de Itaparica. As embarcações transportam passageiros e veículos, ligando o Bom Despacho ao terminal de São Joaquim em Salvador, que cruzam os 14 km de águas da baía em cerca de uma hora. Compõe ainda o sistema hidroviário da BTS, o Terminal Turístico Náutico da Bahia (TTNB) com rota que liga Salvador à Mar Grande por meio do sistema de barcas (as “lanchinhas”), com duração de cerca de 30 minutos de viagem. Esse sistema está sujeito às oscilações da maré, ocasionando eventuais alterações ou suspensões temporárias do horário de saída/chegada das lanchas, usualmente estabelecido com intervalos de meia hora (Figura 32). Por via rodoviária e atravessando a ponte do Funil na contracosta, a ilha dista 274 km de Salvador, ao contornar pelo Recôncavo.

Figura 32 – Mapa de cobertura de vegetação e uso do solo da Ilha de Itaparica



Fonte: V&S Ambiental e Nemus (2014) (compilado) (2015)

A Ilha de Itaparica, um dos berços da civilização brasileira, era originalmente ocupada por povos indígenas brasileiros destacando-se os Tupinambás. Por sua localização estratégica, ao longo do século XVII, sofreu diversas invasões dos holandeses que visavam o controle da navegação no Atlântico Sul. A maior das 56 ilhas que existem na BTS, Kirmurê (BTS), em língua tupinambá, Itaparica teve importância econômica no período colonial na produção de alimentos, cana-de-açúcar, fumo, criação de gado, indústria baleeira, naval, da cal e da caça a baleias. Foi desmembrada do território de Salvador em 1831 com a denominação Denodada Vila de Itaparica. Em 1878, inaugura-se o serviço de navegação à vapor que liga o porto da Vila à capital da Província da Bahia, Salvador. Por ato instituído em 1890 pelo governador itaparicano da Bahia, Virgílio Damásio, a Vila passa à cidade com o nome de Itaparica. Em 1937 é oficializada como Estância Hidromineral, cuja singularidade reside em ser a única estância de águas medicinais no país associada ao turismo de praia. Elaborou seu primeiro plano urbanístico em 1939, que alavanca modificações na feição da antiga vila. A inauguração, em 1954, do Grande Hotel de Itaparica, hoje Grande Hotel SESC Itaparica, marca ainda a fase mais pujante da Ilha em relação ao turismo de lazer e repouso (Souza; Souza, 2017).

Esse cenário se modifica substancialmente com a descoberta do petróleo no Recôncavo baiano em 1939, que imprime um novo dinamismo ao recôncavo petrolífero, situado ao norte de Salvador, excluindo os recôncavos históricos da cana-de-açúcar e do fumo. A nova economia, baseada no petróleo e no automóvel, implica em rodovias, caminhões e asfalto, impondo uma nova organização territorial. Feira de Santana substitui a centralidade da cidade de Cachoeira e dos portos ao longo dessa orla pela estrada de rodagem de contorno da BTS. O Vapor de Cachoeira, que ligava o interior por ferrovia e navegava até Salvador pela Baía, perde sua funcionalidade e Salvador gradativamente volta às costas para sua extensa baía de antigas ligações históricas (Araújo, 2011; Azevedo, 2010). Em 1962, a Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA)¹³⁶ cria o município de Vera Cruz no território da Ilha de Itaparica, passando a Ilha a possuir dois municípios, desde então. Sendo uma unidade insular do ponto de vista ecológico e ambiental, os municípios possuem similaridades. Do ponto de vista dos poderes local e estadual, as intervenções propostas são distintas, resultando e promovendo dinâmicas por vezes conflitantes (Souza, 2014).

5.1.2 Clima, relevo e ecossistemas da Ilha de Itaparica

Conhecida pela beleza da sua paisagem natural, recifes de corais, ecossistemas e fonte de água hidromineral à beira-mar, a ilha possui clima tropical úmido a subúmido pela classificação de Thornthwaite, com verão quente e chuvas predominantes no outono e inverno, similar à Cidade de Salvador. Na costa sudeste, oceânica, a precipitação média anual varia de 2.000 a 2.100 mm e na contracosta da ilha, varia de 1.900 a 2.000 mm. Em média a precipitação mensal pode variar de 100 mm em janeiro a 350 mm em maio. A temperatura varia entre 20°C e 34°C, com média de 27°C e umidade anual elevada de 80 a 90%. As menores temperaturas médias ocorrem em julho e agosto com 23,6°C e as médias mais elevadas em março, com 26,8°C. Está submetida ao regime de ventos alísios de sudeste que sopram a maior parte do ano, exceto de novembro a janeiro, quando os ventos de norte e nordeste são mais frequentes (V&S Ambiental; Nemus, 2014; Alves, 2019). De relevo predominantemente plano, possui algumas formações com altitudes entre 40 e 70 m, com pico mais elevado igual ao do

¹³⁶ Lei Estadual nº 1773 de 30 de julho de 1962.

município de Salvador com 117 m acima do nível do mar e situado na parte central da ilha (Alves, 2019).

A ilha é rica em ecossistema de manguezais existentes na contracosta de orientação NO, apresentando remanescentes de florestas ombrófilas densas do bioma Mata Atlântica e restingas. Além da principal APA da BTS, conta com unidades de conservação municipal do Parque Ecológico do Baiacu, APA de Recifes das Pinaúnas e APA Municipal Venceslau Monteiro em Vera Cruz, além da Estação Ecológica Ilha do Medo e Parque Florestal e Reserva Ecológica de Itaparica (Sacramento; Nascimento, 2010). Estudos longitudinais abrangendo o período de 1973 a 2009 reportaram 20% de redução na área de cobertura vegetal de floresta ombrófila e manguezais, ao tempo em que houve aumento de 1.081% de áreas urbanas, incluindo condomínios, vilas e loteamentos (Sacramento; Nascimento, 2010; Zaloti; Santos; Nascimento, 2015). A pesca de crustáceos e peixes, prestação de serviços e o turismo são as atividades econômicas predominantes na ilha, embora haja atividades agrícolas de produção de banana, manga, coco-da-baía, feijão, mandioca, milho (Zaloti; Santos; Nascimento, 2015), além de cultivos destinados ao consumo próprio.

5.1.3 Características socioeconômicas municipais

Os municípios da ilha são semelhantes em características socioeconômicas, índices e indicadores de desenvolvimento que ressaltam a pobreza, baixa escolaridade dos habitantes, carência de equipamentos sociais e de infraestrutura, precariedade das moradias e desigualdade de renda, retratando uma realidade prevalente no país. Da mesma forma, os dois municípios contribuíram com os dois menores PIB per capita da RMS em 2010, sendo o de Itaparica inferior ao de Vera Cruz. Em relação ao índice de desenvolvimento humano municipal, o IDHM sintetiza o nível de qualidade de vida aferido em três dimensões, educação, renda e longevidade, sendo o valor mais próximo de 1 (um) indicativo de maior nível de desenvolvimento. Em 2010, Itaparica registrava 0,670 de IDHM, situando-se na posição 2.663^o no ranking municipal brasileiro, 26^o no Estado e 9^a posição na RMS. Ligeiramente abaixo do vizinho, o IDHM de Vera Cruz era de 0,645, com posição 3201^o no ranking brasileiro com 5.565 lugares, enquanto ocupava a última posição na RMS e 45^a do Estado. O IDHM de Salvador para o mesmo ano de 2010 foi de 0,759, ficando em 383^o no ranking brasileiro, de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD Brasil, 2010). O estado da Bahia obteve

0,660 de IDH, ficando na 22ª posição do ranking dos estados brasileiros em 2010 e acima apenas dos estados da Paraíba, Piauí, Pará, Maranhão e Alagoas. Outro indicador que caracteriza a qualidade de vida é o percentual populacional que participa do programa de transferência direta de renda, o Bolsa Família, sendo acima de 50% em ambos os municípios, com 55% de beneficiários em Itaparica e 57% em Vera Cruz (Consórcio Demacamp; Pólis; Oficina, 2015a).

Ainda de acordo com o Censo Demográfico 2010, o quadro da escolaridade de ambos os municípios da Ilha de Itaparica é bastante similar, registrando uma taxa acima de 98% para a faixa etária de 6 a 14 anos de escolaridade. Em relação ao item trabalho e rendimento em 2019, apenas 10,1% da população de Itaparica encontrava-se em regime de ocupação formal e recebia em média 1,6 salários mínimos mensais. Em Vera Cruz, esse percentual subia ligeiramente para 11,1% com salário médio mensal de 1,7 salários mínimos para o mesmo ano. Ainda para o ano de 2010, o rendimento nominal mensal per capita de até meio salário mínimo era pago a 46,9% da população do município de Itaparica e a 47,9% da população em Vera Cruz. A título de comparação, Salvador possuía 28,7% da população ocupada em empregos formais, cujos trabalhadores recebiam 3,4 salários mínimos de salário médio mensal. Em 2010, 36,8% da população obtinha um rendimento nominal mensal per capita de até meio salário mínimo. A participação no emprego formal por atividade mostra que a administração pública é o setor de maior empregabilidade, atingindo 54,6% em Itaparica e 40,7% em Vera Cruz de acordo com os dados da RAIS¹³⁷ 2012. É seguido pelo setor de comércio varejista com 15% para o primeiro e 25,3% para o segundo município. Entretanto, as atividades de pesca artesanal e coleta de mariscos, maior atividade econômica da ilha, são formalizadas pelas colônias de pescadores, embora não registradas pelo sistema RAIS. Essas colônias propiciam apoio e regulamentação aos associados, estando localizadas em comunidades de pescadores por toda a extensão da ilha, conforme o Diagnóstico da Ilha (Consórcio Demacamp; Polis; Oficina, 2015a).

Como sabemos, o índice GINI mede a desigualdade na distribuição de renda, sendo 0 (zero) indicativo de igualdade absoluta e 1 (um) total desigualdade de renda. Para o ano de 2010, a renda domiciliar per capita medida pelo índice obteve 0,6035 para Itaparica, piorando

¹³⁷ RAIS é a Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que registra atividades formais dos setores econômicos do município e conforme a Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE).

a condição da desigualdade em relação ao ano de 2000, com 0,5814. Por sua vez, o índice GINI era 0,5787 para Vera Cruz, ou seja, houve uma melhora em relação ao ano 2000, cujo índice era 0,6372. Em contraste, Salvador possuía 0,6449 em 2010, um incremento em relação ao valor de 0,6569, em 2000 (IBGE, 2010c). A análise de dados sobre migração, pelo Censo 2010 (IBGE, 2010a; 2010b), revela a ligação entre os municípios da Ilha e Salvador. Os últimos anos de dados, de 2005 a 2010, mostram a predominância de fluxos de população de baixa renda, baixa escolaridade, de faixa etária acima de 35 anos de Salvador para a Ilha, indicativos de migração, especialmente, para o município de Vera Cruz. Os dados também parecem indicar migração para a Ilha de outros municípios próximos, no Recôncavo e Baixo Sul do estado (Consórcio Demacamp, Polis, Oficina, 2015a). Atualmente, existem mais de 30 localidades (bairros) no município de Vera Cruz e cerca de 10 comunidades no de Itaparica.

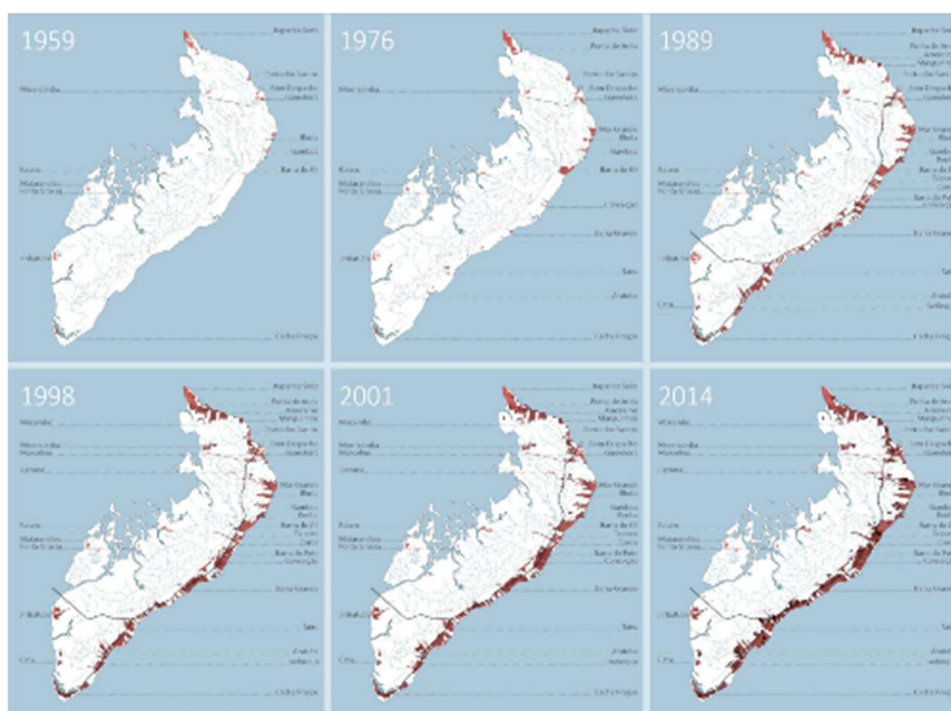
5.1.4 O sistema *ferry-boat* , sazonalidade da ilha e correlatos

Visando solucionar a travessia, o Estado da Bahia contratou estudos para o projeto de conjugação rodo-aquaviário por *ferry-boat* , que visava ligar as localidades onde a Companhia Baiana de Navegação (CNB) possuía linhas de navegação, por meio de uma malha viária até Bom Despacho em Itaparica. Desse modo, haveria a ligação rodoviária entre Salvador-Itaparica-Nazaré-Santo Antônio de Jesus, além de outras cidades do Sudoeste da Bahia e Sul do país. A vencedora da licitação para realizar essa ligação à época foi a Construtora Norberto Odebrecht, que também construiu os terminais de São Joaquim e Bom Despacho, a ponte do Funil e a BA-001, que corta longitudinalmente o território da Ilha. A vantagem da construção desse eixo rodoviário foi a redução em quase 100 km no percurso até o Sul do Estado, vantagem essa ampliada pelo primeiro choque do petróleo que ocorreu em 1973 e como desvantagem, as repetidas inundações pela ausência de atenção à drenagem natural da BA-001 na ilha, desde então. O sistema *ferry-boat* foi inaugurado em 1972.

Seguindo a política federal de estímulo à indústria automobilística, instituída a partir de 1962, o sistema de *ferry-boats*, ponte do Funil e rodovias eram voltados para o crescimento do transporte rodoviário. Ao tempo em que essas intervenções afundaram de vez a tradicional navegação por “vapores” da CBN e saveiros da BTS, com a desativação do porto da rampa do Mercado Modelo, o projeto rodo-aquaviário recupera parte das funções de navegação. Isso impulsionou o turismo de veraneio de segunda residência na Ilha, onde também é construído

o primeiro resort do Brasil, o Club Mediterranée em 1979. As décadas de 1970 e 1980 marcam o acelerado ritmo de urbanização e transformações territoriais na Ilha, alterando de forma irreversível o padrão de ocupação e uso do solo, que passa a ser destino turístico regional, nacional e internacional (Almeida, 2008; Souza, 2014). Em função da atividade turística sazonal, a expansão urbana da Ilha ocorre principalmente ao longo da costa (de fato, sudeste) do município de Vera Cruz (Figura 33). Esse sistema de ligação via *ferry-boat* e ponte do Funil reacendem a precária e decadente economia local, principalmente pelo renovado interesse da clientela por lotes, abrindo espaço para a elevada especulação do solo no período.

Figura 33 – Evolução da ocupação urbana, 1959 a 2014



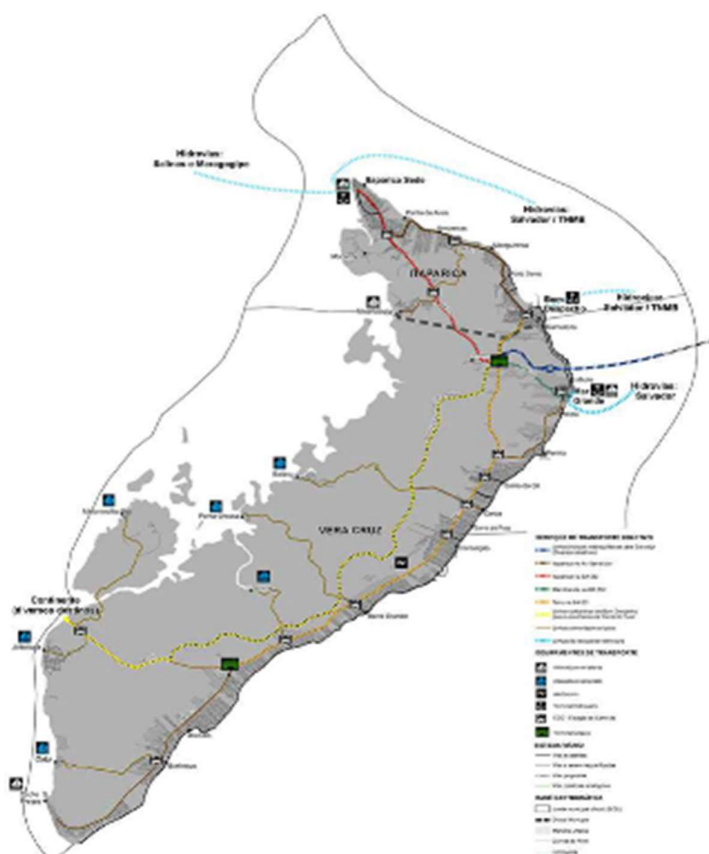
Fonte: Consórcio Demacamp, Polis, Oficina (2014b)

O município de Vera Cruz ocupa 71% ou 297,54 km² da área¹³⁸ total designada da ilha, sendo destes, 185,30 km² exclusivamente de extensão territorial, o que eleva o percentual territorial para 87% da área da ilha (IBGE, 2022a, 2022b). Conta com 64,4% da população em um total 37.567 pessoas. A densidade demográfica de Vera Cruz é de 125,33 hab./km², sendo que quase 94% da população habitava áreas urbanizadas. O município de Itaparica abriga

¹³⁸Há uma discrepância na área do município de Vera Cruz entre os Censos de 2010, com 299,734 km², e o Censo de 2022, com 297,537 km² (IBGE, 2010b; 2022a).

35,6% da população com 20.725 pessoas, distribuídos em 29% da área municipal total de 121,37 Km² (IBGE, 2010a; 2010b). Deste, 27,2 km² correspondem à extensão territorial, municipal, equivalente a 13% do território físico (Figura 34). Destarte, Itaparica é demograficamente mais densa do que o seu vizinho, com 175,58 hab./km², cujos habitantes residem integralmente em áreas urbanas (IBGE, 2010a, 2010b). Computava-se 4.282 (35%) domicílios de uso ocasional e 1.533 (12,5%) vagos em Itaparica, enquanto em Vera Cruz, 14.647 (48%) de uso ocasional e 3.822 vagos (12,5%), refletindo o turismo de veraneio (IBGE, 2010b; SEI, 2013). Contabilizam 58.292 habitantes no total em 2010, elevando-se para um total de 62.318 pessoas em 2022. Vera Cruz apresentou um acréscimo de 13,2% em comparação ao ano de 2010, ou taxa média anual de 1,1%, passando a 42.529 pessoas e densidade demográfica de 142,94 hab./km², enquanto em Itaparica, houve um decréscimo de 4,5% no mesmo período, com taxa média anual de 0,4%, reduzindo para 19.789 pessoas e 163,04 hab./km² de densidade para Itaparica (IBGE, 2022a, 2022b).

Figura 34 – Divisão municipal: Itaparica e Vera Cruz



Fonte: Relatório do Plano Urbano Intermunicipal - PUI (Consórcio Demacamp, Pólis, Oficina, 2015b)

A população flutuante ocasiona outros impactos aos serviços de infraestrutura por abastecimento de água, energia, volume de resíduos sólidos gerados, poluição dos mananciais e ambiental, além da alta demanda do sistema *ferry-boat* em finais de semana, feriados e verão, e baixa demanda nos demais períodos. Similarmente, o crescimento desordenado e espraiamento da ocupação do solo urbano dificulta a mobilidade urbana. Outros fatores contribuem para essa situação. A implantação da malha rodoviária e investimentos voltados à industrialização do Estado com a criação do Centro Industrial de Aratu (CIA) em 1967 e Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC) em 1978 ao norte da RMS, reorganiza a hierarquia urbana regional, que se desloca da parte sul do Recôncavo para os municípios do Recôncavo Norte, onde se localizam esses parques industriais. Essa mudança é acentuada com a construção da Estrada do Coco, em 1975 e, posteriormente da Linha Verde em 1993, que impulsionam o crescimento de lazer desse novo vetor de ocupação territorial por imóveis de veraneio, condomínios fechados, loteamentos balneários e infraestrutura turística correlata, passando a concorrer e suplantar a Ilha de Itaparica, enquanto destino turístico (Almeida, 2008). As condições de funcionamento do sistema *ferry-boat*, sua falta de manutenção e tempo de espera nas filas de pessoas e automóveis, além da falta de investimentos públicos e privados na ilha, não conseguiram competir com a facilidade de acesso por via rodoviária do Litoral Norte. Atraídos pelas condições do novo vetor de exploração imobiliária do Litoral Norte, o turismo de veraneio de alta estação e de maior poder aquisitivo míngua na Ilha, tornando o padrão de ocupação e uso do solo vigente cada vez mais insustentável.

A atividade turística de Itaparica, que também esteve associada às águas hidrominerais no passado, passa a ser reconfigurada. Da especulação imobiliária das décadas de 1970 e 1980, ocorre a desvalorização dos terrenos que passam a ser buscados por veranistas provenientes da região do Recôncavo baiano ou mesmo de Salvador, em sua maioria, de classe de renda média baixa. A Ilha transforma-se em um território de classes sociais mais baixas, negligenciada pelos órgãos de planejamento e turismo, e esquecida pelo próprio turista até o final do século XX (Soares, 2003). O resultado dessa lacuna em investimentos refletiu-se na qualidade de vida com a degradação ambiental, do patrimônio cultural e histórico, e em problemas socioeconômicos, de segurança, especulação imobiliária e consequentes favelização e destruição de áreas ecológicas e de preservação, especialmente a partir da década de 1990. Com o tempo, essa oscilação, associada ao modelo de gestão do

sistema *ferry-boat* e, falta de planejamento e ações públicas impõem custos de operação e manutenção acima da capacidade do modelo adotado, deteriorando a qualidade do serviço. Com a especulativa valorização do solo a população local é levada a ocupar os terrenos mais baratos ao longo da BA-001 e áreas periféricas, em condições precárias de habitabilidade (Santos Neta; Santos, 2012).

A dinâmica territorial testemunhada pela Ilha de Itaparica no seu auge turístico, com a expansão do tecido urbano e da atividade econômica *não* estão necessariamente vinculados ao desenvolvimento socioeconômico e espacial do lugar, presumidamente associado à qualidade de vida, conforme atestam os índices e indicadores de desenvolvimento apresentados (Souza, 2010). A desatenção governamental deixou marcas na memória da população da Ilha de Itaparica. A caracterização das condições econômica e socioespacial da população dos municípios de Itaparica e Vera Cruz corrobora com os registros feitos durante a pesquisa de campo. As recorrentes queixas dos munícipes estão calcadas na vivência cotidiana de carência de serviços e acesso à infra e supra estruturas à qual a Ilha de Itaparica como um todo, encontra-se submetida, com exceção de intervenções pontuais de revitalização.

5.1.5 Planos diretores municipais de 2004 na ilha de Itaparica

Na uma fase do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE II) de 2003 a 2012, a Ilha de Itaparica recebeu recursos federais destinados a melhorar alguns aspectos da infraestrutura básica e do acesso, objetivando gerar também emprego e renda (Souza; Souza, 2017). Não obstante, essas ações não chegaram a alterar o cenário de desigualdade socioespacial e econômica persistente. Assim, não se torna uma surpresa que as reuniões de participação social relacionadas ao PUI e aos PDDUs¹³⁹, de 2014 a 2016, tenham se transformado em espaços de oportunidade para as vozes levadas aos ouvidos institucionais que, dantes mocos, obrigam-se nesse momento ao exercício de ouvir, o desejado ou não. Contudo, essa não foi a única experiência em planejamento urbano com participação social vivenciada pela população moradora da ilha. Iniciando em 2001, os planos

¹³⁹ PUI corresponde ao Plano Urbano Intermunicipal da Ilha de Itaparica. PDDU, Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU) dos municípios da ilha.

diretores participativos dos dois municípios foram elaborados de forma conjunta, para o território da Ilha de Itaparica enquanto espaço geográfico único, sendo aprovados em 2004 por suas respectivas Câmaras de Vereadores. Este subtópico busca relatar e inserir brevemente esse período no contexto da época, a fim de servir de base para a apresentação dos dados do processo participativo de planejamento municipal em 2016.

Apesar de desenvolvidos pelos moldes do PRODUR, financiados pelo Banco Mundial, os consultores e implementadores contratados para a elaboração dos planos de Itaparica e Vera Cruz conseguiram encontrar brechas nos interstícios dos ditames dos termos de referência e construir diretrizes associadas e direcionamentos. A equipe consultora adotou uma estratégia metodológica que permitiu vincular as ações do *plano estratégico* ao plano diretor, transformando-os em um único *plano diretor estratégico*. Este trazia para o cerne dos trabalhos a dimensão físico-territorial dos planos diretores tradicionais, atrelando às dimensões do desenvolvimento socioeconômico do *plano estratégico* (Alves, 2019; Joazeiro, 2001). Ou seja, a percepção dos consultores, do imperativo da construção participativa e da vontade de participação da população, conduziu à uma formulação metodológica que abriu caminho para que o processo fosse considerado participativo pela própria população da ilha.

Destaca-se que a informação do envolvimento ativo das comunidades foi corroborada por um atual integrante do Grupo Executivo (GE) e participante de reuniões do PDDU 2004, realizado sob o PRODUR. Ao mesmo tempo, destaca-se que o PDDU 2004 não contribuiu para a melhoria das condições de vida nos municípios, por não ter sido implementado, embora aprovados pelas respectivas Câmaras Municipais. Desse modo, o esforço de mobilização empreendido pelas comunidades no processo participativo redundou, sem efeito, na prática. Decerto, a falta de concretização dos planos predispõe a população a questionar a validade de investir tempo e recursos, além de conciliar a vida cotidiana com exaustivas reuniões e debates em processos participativos que prometem melhorar a qualidade de vida urbana e dos serviços públicos. O exposto conduz o leitor aos dados levantados nesta pesquisa, apresentados no tópico a seguir.

5.2 Instâncias participativas da pesquisa de campo (2014 a 2016)

Na sequência são apresentados os dados observacionais da pesquisa de campo, durante os cerca de 17 meses de acompanhamento de parte das atividades participativas dos planos diretores dos dois municípios da ilha de Itaparica, de maio de 2014 a outubro de 2016. Essa instância se insere no nível da escala de análise considerada em nível micro. Trata-se dos processos participativos em escala local, no terreno, na ilha de Itaparica, onde resistências e contracondutas foram observadas *in loco*, conferindo um nível distinto daquele que foi denominada em nível macro. Este último se refere à série de apresentações, com discussão pela plateia, na região afetada pelo Projeto SVO/Ponte e em Salvador, como visto anteriormente.

Além dessas atividades e das instâncias participativas regionais e na capital, o Estado realizou apresentações em nível nacional e internacional, visando capturar o interesse de potenciais parceiros financeiros e de grandes corporações para investir na concretização da ponte. As informações secundárias foram utilizadas para reconstruir a proposição da ponte Salvador-Itaparica no século XXI e analisadas sob o prisma da governamentalidade.

As informações primárias coletadas foram produzidas a partir do registro realizado por observação direta de discursos, formações discursivas, comportamento dos envolvidos, relações de poder e diálogos entabulados, bem como do processo de debates entre os participantes, facilitadores e coordenadores do processo participativo. É relevante destacar que a pesquisa observacional de campo foi iniciada em 26 de maio de 2014 e concluída com a finalização dos projetos de lei dos planos diretores em setembro/outubro de 2016. Assim, a observação direta da discussão pública totalizou 56 (cinquenta e seis) eventos participativos, que ocorreram em um ou outro município da ilha nesse período. Como já foi dito, a data inicial foi o lançamento oficial do processo participativo dos estudos urbanísticos pelo consórcio de empresas contratado para elaborar esses planos. A começar pelo plano diretor intermunicipal na escala do macrozoneamento, o Plano Urbano Intermunicipal da Ilha (PUI), os estudos foram realizados conjuntamente com os dois municípios e com a equipe da SEDUR, seguido pelos planos diretores municipais específicos, desenvolvidos em paralelo. Por fim, foram elaborados participativamente os planos urbanos locais setoriais (PLURs). O trabalho de campo constou do acompanhamento do processo participativo para a construção do PUI e

revisões dos PDDUs dos municípios da ilha de Itaparica. O principal objetivo era capturar a dinâmica desse processo na prática, considerando os discursos e racionalidades que os guiam e as práticas no terreno, buscando exemplificar a ferramenta operacional da governamentalidade, a partir da exposição do contexto, discursos e jogos de poder dos participantes.

As sessões observadas resultaram em um volume considerável de informações. Nessas instâncias, ocorreram tensões, conflitos, relações de poder, discursos, respostas e informações trocadas entre os representantes do Estado, a sociedade civil representada e os sujeitos sociais das comunidades. Na medida do possível, diálogos entabulados com os participantes, nos intervalos ou após os eventos foram incorporados à análise. Respeitada a compatibilização com as demais atividades desenvolvidas pela autora em Salvador e dificuldades de restrição de horários, pela limitação do acesso à ilha, buscou-se presenciar o maior número possível de atividades participativas. Dentre elas, estão os encontros regulares dos Grupos de Acompanhamento Local (GAL), as reuniões específicas de capacitação técnica, da construção da leitura social das localidades, das audiências públicas, das oficinas temáticas e dos fóruns realizados para elaboração do PUI e dos planos diretores. A Audiência Pública do EIA-RIMA (22/10/2015), realizada em Salvador, foi excluída da análise. O Quadro do Apêndice C lista os eventos e suas respectivas datas de realização.

O Quadro 5 contabiliza os eventos participativos ocorridos entre 2014 a 2016 em função da sua tipologia¹⁴⁰. Contudo, a pesquisadora não participou de todos os eventos e embasou a complementação dos dados computados em informações disponibilizadas no site oficial da ponte, alimentado pela Coordenação Executiva de Projetos Especiais (CEPE) da SEPLAN¹⁴¹. Dessa forma, foram definidas algumas categorias de análise do evento. A fonte complementar de informação foram os relatórios de alguns eventos maiores, elaborados pelo consórcio e seus mediadores.

¹⁴⁰ Os eventos realizados pelo Governo do Estado no período de maio de 2014 a setembro/outubro de 2016, corte temporal da pesquisa de campo, estão listados no Quadro Apêndice C). Foram sinalizadas as 56 instâncias participativas acompanhadas pela pesquisadora nesse período.

¹⁴¹ Para listagem das apresentações e debates presenciais realizados pelo Governo do Estado da Bahia, de setembro de 2011 à outubro de 2015 (período disponibilizado), ver Quadro no Apêndice D. Na sequência, ver também o Quadro do Apêndice E, que apresenta os eventos divulgados pela mídia televisiva e por rádio, além de entrevistas publicadas pela mídia impressa.

Quadro 5 – Totalização dos eventos de maio de 2014 a outubro de 2016

Tipo de Evento	Itaparica	Vera Cruz	Ilha de Itaparica
Audiências Públicas (formais)	2 + 1*	4 + 1*	7
Fóruns	2	0	2
Oficinas	4	6	10
Oficinas Comunitárias**	7	13	20
Reuniões do GAL inicial	6	2	8
Reuniões do GAL “Ampliado”	12	11	23
Outras Apresentações/debates	2	2	4
Total	36	38	74

*Audiência Pública do PUI da Ilha. ** Presenciadas e disponíveis no Relatório do Consórcio¹⁴².

Fonte: Elaboração própria a partir da presença, informações do Consórcio e outras (2022)

Naturalmente, os eventos não foram feitos sem um Plano de Mobilização Social prévio. Esse Plano apresenta o conjunto de atividades que deveriam ser implementadas com a participação da sociedade civil na elaboração dos planos diretores, conforme o Estatuto da Cidade. O Plano de Mobilização Social foi desenhado pelo Consórcio Demacamp, Pólis e Oficina, contratado para elaborar os planos urbanos, subsidiado pelas diretrizes presentes no Edital de Concorrência Pública SEDUR - BA Nº 002/2013¹⁴³. O Plano está incluído neste tópico por se vincular diretamente aos dados primários. Ele é composto de sete etapas, com contrato vigente de março a novembro de 2014 (8 meses). O Plano foi sumarizado no Quadro 6 para facilitar a leitura do processo participativo itaparicano e as quatro primeiras páginas do original, encontram-se no Anexo A.

Quadro 6 – Elementos do Plano de Mobilização Social do Termo de Referência do Edital de

¹⁴² Os relatórios das audiências públicas foram disponibilizados no site do Consórcio Demacamp/Polis/Oficina e auxiliaram na confecção do Quadro 06.

¹⁴³ Esse contrato foi assinado em 2014 com o consórcio vencedor da licitação, as Empresas Demacamp, Instituto Pólis e Oficina Engenheiros e Consultores Associados e abrangia “sugerir adequações no Plano Diretor de Desenvolvimento de cada município (PDDU), desenvolver um Plano Urbanístico Municipal e Intermunicipal (PUI) para Vera Cruz e Itaparica” (SEDUR Nº 002/2014) (Bahia, 2014).

concorrência para o contrato dos Estudos Urbanísticos com os produtos a serem entregues¹⁴⁴

DETALHAMENTO DO TERMO DE REFERÊNCIA DOS ESTUDOS URBANÍSTICOS		OBSERVAÇÕES: ABRANGÊNCIA AÇÕES / CONTORNOS
1. Mobilização e Participação Social		Itaparica e Vera Cruz
1.1	Plano de Mobilização Social	Elaboração / Relatório
1.2	Mobilização de Equipes de Trabalho e interação com outros planos relacionados	Relatório de reuniões internas
1.3	Espaços dos Planos Urbanos	Criação / Relatório
1.4	Audiências Públicas lançamento elaboração PDDUs	Apoio à realização / Relatório
1.4	Núcleos Comunitários	Criação
1.5	Núcleos Comunitários, Vereadores, Equipe Técnica Municipal	Capacitação / Relatório
1.6	Leitura Social para os PDDUs	Elaboração / Relatório
1.7	Audiências Públicas de apresentação dos PDDUs	Apoio à realização / Relatório
2. Estudos Urbanísticos da Ilha		Ilha de Itaparica
2.1	Diagnóstico da Ilha	Elaboração
3. Plano Urbano Intermunicipal (PUI)		Ilha de Itaparica
3.1	Diretrizes para Desenvolvimento e Cenários	Definição / Relatório
3.2	Cenários de Ocupação da Ilha: Relatório com três proposições diferentes e Ilustrações	Proposições / Ata descritiva da reunião e lista presentes
3.3	Plano Urbano Intermunicipal, Cenários e Imagens 3D	Elaboração de Livro PUI
4. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)		Itaparica e Vera Cruz
4.1	Diagnóstico-Síntese Leituras Técnica e Social; Mapas Temáticos georreferenciados (SIG)	Elaboração de Livro e Relatório Síntese das Audiências e Contribuições
4.2	Documento de Revisão de PDDUs: Minutas de P.L., Mapas e Imagens 3D; Gestão e Controle Social do PDDU	Elaboração/ Projeto de Lei (P.L.) / Mapas / Imagens / Modelo Gestão
5. Subsídios para Elaboração do EIA-RIMA		Ilha de Itaparica
5.1	Informações e dados para subsídios da ocupação urbana da Ilha	Relatório de Subsídios
6. Instrumentos Complementares de Política Urbana		Itaparica e Vera Cruz
6.1	Leis de Uso e Ocupação do Solo Relatório de Códigos Propostos com justificativa	Elaboração/Revisão/ Códigos / Relatório
6.2	Código de Edificações e Obras: Relatório de Códigos Propostos com justificativa	Elaboração/Revisão/ Códigos / Relatório

¹⁴⁴ O Plano de Mobilização sumarizado é oriundo do Termo de Referência do Estado, que consta do Edital de concorrência pública para a licitação dos Planos Urbanísticos. Os itens foram extraídos e associados aos seus respectivos produtos. Esses dados são secundários, contudo, complementam a sistematização das informações de campo.

DETALHAMENTO DO TERMO DE REFERÊNCIA DOS ESTUDOS URBANÍSTICOS		OBSERVAÇÕES: ABRANGÊNCIA AÇÕES / CONTORNOS
6.3	Código de Posturas/ de Política Administrativa: Relatório de Códigos Propostos com justificativa	Elaboração/Revisão/ Códigos / Relatório
7. Plano Urbanístico Municipal (PLURs)		Itaparica e Vera Cruz
7.1	Versão Preliminar de PLURs	Elaboração / Relatório Preliminar
7.2	Reuniões de Trabalho para Discussão de PLURs	Realização, Relatório e Atas de com lista de presença
7.3	Versão Final de PLURs	Elaboração
7.4	Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) dos PLURs	Relatório
8. Cadastro Imobiliário de áreas urbanas		Ilha de Itaparica
8.1	Por mapas georreferenciados para áreas ocupadas	Levantamento
8.2	Levantamento de dados cadastrais complementares	Pesquisa em campo
8.3	Consolidação da base de dados	Relatório
9. Adequação Urbana de municípios de Jaguaripe, Aratuípe, Nazaré, Muniz Ferreira, Santo Antônio de Jesus e Castro Alves		Área de impacto SVO
9.1	Alternativas de Adequação Urbana	Análise e Proposição
10. Impacto de Vizinhança nas Cabeceiras da Ponte		Salvador e Ilha de Itaparica
10.1	Impactos da implantação da Ponte/SVO	Relatório
10.2	Ações para mitigação de impactos negativos	Proposições
10.3	Matriz de impactos urbanos com /sem ponte/SVO: infra/estrutura urbana, mobilidade, sistema viário, meio ambiente, socioeconômico, gestão e planejamento	Quadro-Síntese valorativo
11. Impacto Urbano Potencial sobre Centro Antigo (C.A.S)		Salvador
11.1	Impacto da ponte/SVO sobre ocupação urbana	Relatório de avaliação
11.2	Ajustes do Plano de Reabilitação do C.A.S.	Propostas

Fonte: Edital de Concorrência SEDUR Nº002/2013 – Termo de Referência (2013)

Observa-se no Quadro 6, que o Estado contratou ao Consórcio Demacamp, Polis e Oficina, os estudos referentes ao impacto urbano da construção da ponte e ações para sua mitigação. Este documento desnuda o fato de que os planos diretores municipais deveriam se adequar, necessariamente, à determinação prévia da futura existência da ponte.


A pesquisa observacional caracteriza o processo participativo como pluri-metodológico, registrando diferentes técnicas participativas no seu decorrer. Foram moderadas pela equipe do consórcio, com a participação da Equipe Executiva do Estado (GE) e coordenadores do GAL. Técnicas como FOFA (Aspectos Fortes, Oportunidades, Fracos, e

Ameaças), construção de cenários, grupos focais centrados nos participantes do GAL, subdivisão em grupos temáticos para discussão, coleta das contribuições e anotação por categorias, técnica ‘Carrossel’, técnica das cartelas com combinação de regras, uso auxiliar de *flipchart*, adesivos e lápis coloridos, utilização de cartografia impressa, distribuição de textos, exposição apoiada por slides, mapeamento de ‘atores’ por *brainstorming*, dentre outras. Os espaços institucionais criados em cada município mantinham a documentação, produtos intermediários e o atendimento dos cidadãos sobre os processos participativos. Na maioria dos eventos foram disponibilizados café, água, sucos, lanches e, no caso daqueles de longa duração, inclusive almoço. Os próximos tópicos apresentam as instâncias participativas presenciadas pela pesquisadora, agrupadas em função do tipo, se sessões participativas regulares ou audiências públicas.

5.2.1 Audiência de lançamento do processo participativo na Ilha de Itaparica

A audiência de lançamento do processo participativo na Ilha de Itaparica ocorreu em 26 de maio de 2014, como já foi dito. Dirigida à população de ambos os municípios, a audiência foi realizada no Grande Hotel SESC Itaparica às 9:00h da manhã. O Projeto “Nossa Ilha” foi exposto com a sua manifestada vinculação ao Projeto SVO/Ponte, sendo apresentado pelos representantes do Estado à plateia (Figura 35). O evento contou com a participação de autoridades e políticos locais, gestores do Estado e coordenadores dos projetos especiais do Estado, além de estudantes da rede pública do ensino médio local, representantes de ONGs e sujeitos sociais. Um mês depois, ocorreu uma atividade semelhante em Vera Cruz.

Figura 35 – Lançamento Oficial do processo participativo dos estudos urbanísticos da Ilha em 26/05/2014, em Itaparica: Nossa Ilha – Reintegrando Recôncavo e Baixo Sul para crescer com a Bahia. Programa de Desenvolvimento Sistema Viário Oeste



NOSSA ILHA
REINTEGRANDO RECÔNCAVO E BAIXO SUL PARA CRESCER COM A BAHIA

O que é o Projeto Nossa Ilha?

O projeto Nossa Ilha é composto por um conjunto de estudos urbanísticos relacionados ao território da Ilha de Itaparica e municípios que compõe a área de influência do Programa de Desenvolvimento Sistema Viário Oeste. Os Estudos são objeto do contrato SEDUR BA nº002/2014 que tem como principais produtos:

- Plano Urbano Intermunicipal; - Revisão dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano dos Municípios de Itaparica e Vera Cruz;
- Revisão das Legislações Urbanísticas (LUOS, Código de Obras) dos municípios de Itaparica e Vera Cruz;
- Recadastramento Imobiliário dos Municípios de Itaparica e Vera Cruz;
- Estudo de Impacto de Vizinhança Ponte Salvador Ilha de Itaparica;
- Planos Urbanísticos Locais (PLURs) dos municípios de Itaparica e Vera Cruz.

Fonte: Consórcio Demacamp, Pólis, Oficina, (2014)¹⁴⁵

Entre apresentações, exposições e questionamentos, destaca-se uma indagação vinda da plateia, que ilustra o vínculo dos planos diretores à ponte, ao tempo em que levanta algumas particularidades da ilha em um processo participativo: frente à interface entre as múltiplas demandas existentes e o impacto multifacetado da construção de um megaprojeto, como a ponte rodoviária proposta poderia resolver os problemas da ilha? Esta reflexão traduz a precariedade objetiva vivenciada pela população na ilha e a inserção da ponte como um

¹⁴⁵ Folder distribuído no lançamento oficial em Itaparica. Disponível em: <http://www.demacamp.com.br/svo/index.html>. Acesso em: 17 out. 2018.

requerimento para a elaboração dos planos diretores pelo Estado da Bahia. A um só tempo, o participante expressou a incredulidade de que a megaponte fosse resolver crônicos problemas e fosse atrair pessoas de Salvador e região para a ilha, haja visto a desproporção de atratividade entre Salvador e Itaparica. Desse modo combativo e crítico, inicia-se o processo participativo dos municípios da ilha. Fica clara a contestação do projeto da ponte.

Outra característica importante do processo participativo estudado foi sua coordenação, porque, por lei, as atividades devem ser coordenadas pelo poder municipal. Porém, por conta de dificuldades técnicas, poucas vezes os planos diretores são coordenados por servidores municipais. Na maioria dos casos, eles são mediados por empresas de especialistas, contratadas pelo poder executivo local. O caso em tela difere desse perfil. A coordenação na prática foi tripartite: o consórcio, o Estado (Grupo Executivo) e a prefeitura. Como vimos, o consórcio Demacamp, Pólis e Oficina foi contratado pelo Estado para implementar a participação social nos planos diretores participativos. Por efeito legal, compartilhavam o encargo do processo com a coordenação dos gestores municipais, principalmente no aspecto da mobilização. Por sua vez, o Estado designou um Grupo Executivo (GE) de técnicos, sobretudo oriundos da SEDUR e SEPLAN para acompanhar os trabalhos. A SEDUR, contratante do consórcio, estava encarregada dos PDDUs participativos e a SEPLAN do projeto de desenvolvimento regional mais amplo, cujo foco central era a ponte. O Grupo de Acompanhamento Local (GAL) compõe o terceiro grupo da coordenação do processo e cada município indica um grupo, aponta um coordenador e um vice coordenador. Compõe também o GAL, todos os membros do Conselho Municipal da Cidade, nomeados após sua eleição, dois representantes do Concidades Estadual, sendo um titular e um suplente. Dois representantes vinculados ao poder municipal, que no caso de Itaparica, acumularam as funções de coordenador e vice do GAL. Além disso, havia quatro representantes indicados pelo Estado da Bahia e nomeados como integrantes do GAL por portaria municipal, dois vindos da SEDUR, um da SEPLAN e o último do Desenbahia. Essa foi uma característica incomum, porque geralmente os integrantes do GAL são servidores municipais e representantes da sociedade civil local, que devem atuar na mobilização da sociedade organizada no território. De modo geral, a assimetria informacional do saber/poder entre o governo e o cidadão local era visível, durante as instâncias participativas. Por fim, o GAL ainda contava com os representantes da sociedade civil. No caso de Itaparica foram apontados 16 e Vera Cruz

nomeou 4 representantes. Os representantes do Concidades Estadual diferem nos municípios. Inicialmente o GAL deveria atuar como multiplicador, mobilizador junto à comunidade e público-alvo das atividades de capacitação. Ao incluir o Conselho da Cidade no GAL, por princípio, haveria representatividade. O Quadro 7 sumariza os principais grupos de participantes e ainda a assiduidade da presença, como um todo. O Quadro 8 correlaciona as etapas do Plano de Participação proposto no início das atividades com os públicos-alvo previstos pelo consórcio.

Quadro 7 – Integrantes dos grupos envolvidos

1. Grupo de Acompanhamento Local (GAL)	
1	Coordenador e vice coordenador: representantes do poder local (presentes)
2	Representantes do Concidades Estadual (por vezes)
3	Conselho de Cidades: todos os integrantes (alguns em eventos específicos)
4	Representantes da sociedade civil organizada: (variável)
5	Representantes do Estado: SEPLAN, SEDUR, e coordenadores/diretores do Projeto SVO/ponte: (presentes)
2. Consórcio das empresas Demacamp/Pólis /Oficina	
1	Técnicos integrantes das empresas para conduzir os estudos urbanísticos participativos (presenças constantes)
2	Técnicos contratados e outros auxiliares do processo participativo (presentes)
3. Representantes de outras organizações da sociedade civil	
1	ONGs, associações locais, sujeitos sociais locais, nativos ou moradores (alguns presentes)
2	Entidades de classe: CAU, IAB etc. (ocasionalmente)

Fonte: Relatório PUI de Novembro (2015)

Merecem destaques alguns excertos do Plano de Mobilização Social - PI.0.2 proposto pelo Consórcio e GE do Estado (Anexo A) (Consórcio Demacamp; Polis; Oficina, 2014). O primeiro excerto diz respeito à definição e competências atribuídas ao GAL:

[Os] **Grupos [...] (GAL)**, [por] município [...] [tem o] papel de coordenação geral dos [...] Planos Diretores [...], preparação, condução e monitoramento de todo o processo de construção dos Planos, incluindo a discussão da metodologia participativa e as estratégias de mobilização social. Os **GALs não** deliberarão sobre **o conteúdo** dos planos diretores e **sim** sobre o processo de construção dos mesmos (Consórcio Demacamp; Polis; Oficina, 2014, p. 3, grifos próprios).

O segundo trata do público-alvo:

O público-alvo do processo de discussão pública [que] será a população em geral com foco nas organizações e instituições envolvidas no uso e produção da cidade, sendo estes: I – organizações comunitárias, organizações não governamentais, movimentos populares, fóruns e redes da sociedade civil, II – empresários ligados à produção da cidade e III – entidades técnicas, acadêmicas e de pesquisa, IV – sindicatos de trabalhadores e associações de profissionais. (Demacamp Polis; Oficina, 2014, pp. 3-4, grifos próprios).

O público-alvo por instância participativa corresponde aos informados no segundo excerto acima. Para complementar o quadro, foram incluídos também os grupos associados ao público-alvo inicialmente proposto no Plano:

V – GAL;

VI – técnicos municipais e estaduais;

VII – sociedade organizada;

VIII – segmentos sociais ou grupos específicos;

IX – população em geral; e

X – a ser definido na reunião de mapeamento de atores. (Para detalhamento mais específico, ver Anexo A).

Por fim, o terceiro excerto do Plano de Mobilização trata da participação da sociedade:

[...] no processo se dará em reuniões, oficinas de trabalho, fóruns e audiências públicas. A leitura comunitária (leitura social) utilizará também como subsídio a sistematização das análises de pesquisas já realizadas no território. Denominamos no Plano de Trabalho como Audiências Públicas os Seminários/fóruns, oficinas e Audiências Públicas propriamente ditas. (Consórcio Demacamp; Pólis; Oficina, 05/2014, p. 4).

Quanto aos principais instrumentos de comunicação foram propostos: principalmente a divulgação impressa por meio de: “folders, informativos, boletins, folhetos e cadernos resumos sintéticos com informações técnicas”.

A respeito das atividades de mobilização social foram definidas:

(a) Oficinas com segmentos sociais, territoriais ou temáticas;

(b) Fóruns de Discussão;

(c) Audiências Públicas do PUI, PDDU e PLUR; e

(d) Reuniões de alinhamento entre o consórcio e o GE, com o propósito de “discutir e pactuar a proposta de governo que será levada à discussão pública” (Consórcio Demacamp; Polis; Oficina, 2014a, p. 4).

Quadro 8 – Sumário das Etapas da Participação Social propostas em maio 2014 e públicos-alvo

Etapas da Participação Social / Discussão Pública		Públicos-alvos
1. Preparação do Processo de Planejamento		
1.1	Evento de Apresentação Pública do Planejamento Territorial da Ilha	IX
1.2	Oficinas com GAL – Mapeamento de atores	V
1.3	Capacitação 1º módulo: Conceitos básicos da Política Urbana	V; VI; VII
2. Discussão Pública do PUI – A Ilha que temos, A Ilha que queremos		
2.1	Análise das pesquisas de opinião já realizadas*	—
2.2	Oficina de Leitura Social - PUI	V; VIII; X
2.3	Fórum “A Ilha que Temos” e “A Ilha que Queremos”	I; X
2.4	Audiência Pública do PUI	IX; X
3. Discussão Pública do PDDU – A cidade que temos e a cidade que queremos		
3.1	Análise das pesquisas de opinião já realizadas*	—
3.2	Oficina de Leitura Social do PDDU	VIII; X
3.3	Fórum A cidade que temos e a cidade que queremos	VIII; X
4. Discussão Pública do PDDU – Como construir a cidade que queremos		
4.1	Capacitação 2: Instrumentos da Política Urbana	V; VI
4.2	Reunião com GAL	V
4.3	Oficinas para construção dos Conteúdos do PDDU	I; VI
4.4	Fóruns para discussão do Texto-Base	VIII
5. Discussão Pública do PDDU – Minuta do Projeto de Lei (PL) do PDDU		
5.1	Reunião com GAL	V
5.2	Audiência Pública da Minuta do PL do PDDU	VIII; IX
5.3	Acompanhamento de Envio do PL à Câmara de Vereadores	VIII
5.4	Discussão Pública da Legislação Urbanística Complementar - LUOS	VIII; IX
5.5	Audiência Pública da Legislação Urbanística Complementar - LUOS	VIII; IX
6. Discussão Pública dos Planos Urbanísticos Municipais - PLUR		
6.1	Audiências Públicas dos Planos Urbanísticos Municipais - PLUR	IX

* É possível que o Plano de Mobilização de 2014 esteja fazendo referência à pesquisa de opinião realizada pelo Governo do Estado junto aos representantes da comunidade. Essa suposição não pode ser comprovada. Para mais detalhes Ver Nota 112.

Fonte: Consórcio Demacamp; Pólis; Oficina (2014a)

5.2.2 Indicadores e critérios definidos para a análise dos dados

O objetivo desse tópico é introduzir os indicadores e critérios utilizados durante a pesquisa de campo. Com atenção às principais categorias que caracterizam uma participação de empoderamento dos cidadãos, a pesquisa se concentrou no desenrolar da participação na prática, em um contexto de elevada desigualdade social. Como o processo seria aplicado?

Quais as estratégias do jogo de poder, discursos, retórica e práticas discursivas, que o Estado, o GAL e os participantes adotariam? Quais as técnicas de governança aplicadas no desenvolvimento dos planos? Decerto, os comportamentos e discursos, para além da meta de revisão dos planos diretores, se desdobrariam em função das condicionantes de distintos momentos. Buscou-se registrar os discursos, contextos e comportamentos em esses momentos mais marcantes, como as audiências públicas, assim como as particularidades especiais das demais instâncias. O relato condensado, apresentado a seguir, objetiva conduzir o leitor ao longo do processo pelo olhar e limitações de uma pesquisa de campo observacional, sem nenhuma outra pretensão. As *falas* destacadas ilustram as circunstâncias locais, que são contextualizadas. Pode-se observar que há identificação, correlação, e sobretudo recorrência dos questionamentos pelos próprios participantes em seus pronunciamentos. A repetição frequente de queixas sobre a mobilização se dava literalmente em todas as reuniões acompanhadas durante a elaboração dos planos diretores. A própria avaliação da mobilização social pelos presentes em essas reuniões corroborou com as categorias destacadas. Outras categorias foram adicionadas a partir da compilação das anotações de campo, bem como pela metodologia da governamentalidade adotada, buscando identificar os mecanismos de governança aplicados.

A participação foi acompanhada pela pesquisadora nos dois municípios, possibilitando uma análise comparativa entre ambos, que são localizadas na mesma ilha e sob condições semelhantes de indicadores socioeconômicos e de acesso aos serviços públicos. Decerto, era esperado encontrar similaridades entre os processos dos dois municípios, porém a análise comparativa pôde revelar diferenças na cultura sociopolítica e nos interesses dos sujeitos, além de outros. Algumas diferenças são: (i) desproporção dos territórios e espraiamento da ocupação em Vera Cruz; (ii) os conflitos em torno da disputa para sediar escritórios dos serviços públicos; (iii) as tensões provocadas pela falta de solução na disposição dos resíduos sólidos e (iv) a rixa provocada pelo sistema de funcionamento e cobrança de táxis, dentre outros. Desse modo, a similaridade tem limites e existem outros condicionantes além da mera localização na ilha. O acompanhamento realizado por um pesquisador em ambos os municípios, permite maior uniformidade da avaliação pelo contraste proporcionado no desenrolar dos processos participativos. Desse modo, adotou-se, inicialmente, o critério comparativo durante a pesquisa de campo. A análise elaborada associou cada categoria ou

indicador ao grau de intensidade, representado pela altura comparativa de setas verticais (Quadros 9 e 13). A leitura da representação gráfica das setas indica aproximadamente a intensidade na dimensão da resolução, implantação, solução ou sua ausência. Essa avaliação encontra-se no tópico 5.3 de análise das informações.

É relevante acrescentar que a análise não coloca em avaliação o consórcio mediador do processo. O grupo de técnicos, composto por profissionais experientes, desenvolveu e apresentou os serviços técnicos de consultoria contratados, com a metodologia replicada de seu vasto portfólio na área. Ademais, a participação segue normas e diretrizes obrigatórias por lei. Nesse sentido, os técnicos devem ter buscado aplicar da melhor forma possível essas normativas frente às condicionantes locais e do Estado, na obtenção do consenso. O foco desses indicadores comparativos está em traduzir como ocorreu e não como foi organizado e planejado o processo participativo, que foge ao escopo deste trabalho. Como destacado pelos participantes, o planejado nem sempre é implementado, a exemplo dos PDDUs de 2004, praticamente sem aplicação, dez anos depois. Porém, planejamento é implementação¹⁴⁶ e vice-versa. Esses indicadores são definidos para contextualizar e caracterizar como se deu a participação social, na prática, nos dois municípios de forma comparativa, portanto, relativamente.

Quadro 9 – Critérios para comparação da participação social entre os municípios de Vera Cruz e Itaparica

	Indicadores	Critérios relativos ao contexto local
1 - Estruturas institucionais		
1.1	Criação de espaço institucional	Grau de facilidade/dificuldade encontrado em estabelecer o espaço
1.2	Criação de GAL	Grau de representatividade da sociedade civil em número e composição
1.3	Funcionamento do GAL	Grau de envolvimento dos membros do GAL nos eventos
1.4	Acessibilidade do local escolhido	Centralidade do endereço na sede municipal
1.5	Compatibilidade de horários definidos	Grau de dificuldade de horários compatíveis
2 - Acesso à informação e transparência		
2.1	Disponibilização da informação	Grau de dificuldade em obter a informação

¹⁴⁶ Arrisco-me a traçar um paralelo. A minha percepção é que, assim como “accountability”, o verbo “to enforce”, talvez seja mais direto do que o verbo “implementar”, por se tratar de “fazer cumprir, mediante punição por descumprimento”, a legislação urbanística.

2.2	Transparência das informações do processo decisório	Grau de grau de clareza da informação
3 - Estratégias de mobilização		
3.1	Efetividade das audiências públicas	Grau de facilidade / dificuldade de fluidez
3.2	Efetividade dos encontros e reuniões	Grau de facilidade / dificuldade de fluidez
3.3	Efetividade das oficinas comunitárias	Grau de facilidade / dificuldade de fluidez
4 - Acesso à participação		
4.1	Acesso às atividades de mobilização	Grau de facilidade / dificuldade
4.2	Capacidade da mobilização atrair participantes	Grau de facilidade / dificuldade de implementar a mobilização planejada
4.3	Acesso às atividades de mobilização	Grau de facilidade / dificuldade de mobilidade do participante ao evento
5 - Comunicação e engajamento		
5.1	Forma como ocorreu a comunicação	Grau de efetividade da comunicação para o engajamento
5.2	Clareza das mensagens	Grau de clareza das informações e linguagem
5.3	Recebimento de convites/avisos de reuniões em tempo adequado	Grau de facilidade / dificuldade para realização das atividades dentro do tempo

Fonte: Elaboração própria (2022)

Os indicadores definidos do Quadro 9 apresentam um primeiro olhar avaliativo e geral do processo participativo na ilha, como um todo. Entretanto, existiram diferentes etapas e atividades no processo. Desse modo, impôs-se a necessidade de estabelecer formatações adicionais para analisar momentos e tensões que atravessavam o espaço discursivo. Dentre elas, destaca-se: (i) os interesses de grupo (classe social) e sujeitos sociais (políticos, financeiros, ambientais etc.); (ii) o jogo de poder; (iii) as interações sociais; (iv) a relação de saber/poder, especialmente com o Estado; e (v) a dificuldade de acesso à informação substancial produzida. Alguns fatores contribuíram para o pequeno número de representantes da sociedade civil nas reuniões: (i) a baixa assiduidade do corpo integral do GAL às reuniões; (ii) o seu caráter voluntarista; e (iii) a dependência de recursos municipais para desenvolver o trabalho de sensibilização/mobilização junto à população e público-alvo definido por tipo de sessão. Outros sujeitos sociais compareceram esporadicamente. A cultura sociopolítica de cada município operou na surdina. Por vezes, com declarações dúbias, em outras para aumentar o poder de barganha com o Estado, assim como o jogo de poder das estratégias e táticas de resistência da sociedade civil, que se converteram na maior ou menor

presença nas reuniões e outras técnicas de insurgência, caracterizando formas de resistência e contraconduta.

Por sua vez, as categorias do processo participativo em si foram analisadas pelos discursos, retórica e diálogos paralelos entre a pesquisadora e participantes para clarificação de contextos. Não sendo possível isolar as categorias, por se tratar de uma pesquisa qualitativa, cada indicador está intrinsecamente ligado ao outro, de forma que para tratar de um aspecto, necessário se faz abordar outro. Por exemplo, a questão de interesses de grupos/sujeitos sociais e políticos perpassa e condiciona outras categorias. Contudo, indivíduos possuem múltiplos interesses e desempenham papéis distintos como sujeito social e cidadão político, de acordo com a sua classe social, seus interesses financeiros, sua concepção de desenvolvimento, progresso e seus valores. As categorias definidas para o trabalho de campo se encontram a seguir e serão tratados, de forma agregada.

Capacidade institucional, Vontade Política e Recursos Financeiros

- Contrapartida do poder local
- Vontade política do poder executivo local e tensões

Capacidade de Mobilização e Efetividade da Participação

- Representatividade
- Público-alvo

Condicionantes e obstáculos à participação

- Mobilidade e ocupação extensiva
- Condicionantes socioeconômicas
- Condicionantes da vida prática diária: empecilhos à assiduidade

Motivação e Engajamento

- Percepção do potencial de influência
- Resistências à participação
- Experiência em processos participativos anteriores
- Confiança em processos participativos
- Clareza e acesso às informações para participação

Relações de poder, conflitos e tensões

- Relações de poder entre alguns grupos participantes, o poder local, o Estado por meio de seus representantes, e os mediadores

- Principais eventos, conflitos e interesses associados

É necessário descrever de forma condensada um amálgama de episódios das instâncias participativas para ilustrar como ocorreu o processo, na prática, do ponto de vista da observação direta para proceder à sua análise. Destaca-se que os relatórios do consórcio acessados, posteriormente, apresentam a realização dos eventos e os produtos dos planos diretores e correlatos, elaborados dentro da ótica participativa do *consenso* e *pactuação* entre o Estado, proponente, e os representantes da população. Vale lembrar que o maior objetivo do governo é a governança urbana, entendido como o governo da população na era neoliberal. Desse modo, a proposta do Projeto SVO/Ponte pensada ao processo dos planos diretores desde o início é apresentada como a solução do desenvolvimento socioeconômico de regiões do Estado da Bahia, influenciando de forma positiva milhões de pessoas e gerando emprego e renda. A consequência dessa racionalidade neoliberal é que, indiretamente, a população terá sua condição de vida melhorada pela atração de investimentos e dinamização da economia. Dessa perspectiva, os impactos positivos superam aqueles negativos, que devem ser mitigados a partir das indicações dos estudos ambientais obrigatórios (EIA-RIMA), também contratados pelo Estado.

O Plano de Mobilização Social, apresentado pelo consórcio, incluiu a formação do GAL, que, de acordo com o próprio Plano, desempenharia os papéis de *condutor* e *mobilizador* da participação social e *não* da construção e decisão dos planos urbanísticos em si (sic). Entretanto, a realidade se impôs, na prática. Nem mesmo todos os integrantes do GAL frequentavam os eventos, de maneira que a SEDUR e o consórcio aquiesceram com a ampliação do GAL, sem outra opção. Desse modo, em um primeiro momento, as reuniões e encontros, em que pese serem abertos à população, destinavam-se aos membros do GAL. O baixo número de participantes do grupo, sua assiduidade irregular e sua representatividade questionada levaram os coordenadores do GAL e os membros do GE a intensificarem a mobilização junto à comunidade e também a ampliarem o GAL para incluir outros cidadãos. No final de maio de 2015, um ano após iniciado o processo, o GAL passou a ser denominado “GAL Ampliado”. Desse modo, o GAL participou de eventos, debates e de discussões de pauta¹⁴⁷, conforme a expectativa da pesquisadora. Alguns integrantes do GAL se mostraram

¹⁴⁷ Apesar do Plano de Mobilização Social estabelecer que o papel do GAL era apenas a preparação, condução e monitoramento, porém *sem* deliberar sobre o conteúdo dos planos diretores, como vimos neste tópico (Ver Anexo A).

empenhados em motivar e mobilizar os representados para que de fato existisse a representatividade de grupos, de associações e de coletivos das localidades (Consórcio Demacamp; Pólis; Oficina, 2014a).

Dessa forma, os próximos tópicos discorrem sobre as atividades participativas sob os aspectos explicitados anteriormente. O tópico 5.2.3 refere-se às atividades participativas anteriores à única Audiência do PUI, realizada em 17 de julho de 2015. O tópico 5.2.4 relata a própria Audiência do PUI, enquanto o 5.2.5 aborda as reuniões posteriores até as Audiências Públicas do EIA-RIMA (tópico 5.2.6), seguida das Audiências Públicas (tópico 5.2.7) dos planos diretores em ambos os municípios. As Figuras 36 a 38 ilustram a participação da população em eventos distintos.

5.2.3 Reuniões participativas anteriores à audiência pública do PUI

Foi sintomático o número de reuniões avaliativas, ou que se transformaram em tal, para ampliar a mobilização e prospectar estratégias de engajamento, que sensibilizasse a população à participação voluntária, especialmente em Vera Cruz. A cristalização da ideia do GAL Ampliado ocorreu em uma reunião preparatória para a Audiência Pública (AP) do Plano Urbano Intermunicipal (PUI), a ser realizada duas semanas depois, em meados de julho de 2015. Caracterizando outro momento específico, as Oficinas Comunitárias nas localidades, para a etapa do Diagnóstico do PDDU e do PUI, foram realizadas em meses de alta estação de trabalho para a população local. Aliado ao caráter sazonal da ilha (novembro/2014 a janeiro/2015), a participação tendeu a ser reduzida em Vera Cruz e obter um maior número de presentes em Itaparica. Nessas oficinas, os presentes identificam e mapeiam os problemas locais do bairro ou localidade em relação às suas condições da vida diária. As Oficinas dos cenários futuros desejados foram realizadas à época da elaboração dos Planos Setoriais, PLUR, após as audiências públicas do PUI, EIA-RIMA e dos PDDUs. Esse cronograma tendia a confundir mais do que conseguia esclarecer a sequência de eventos para a população.

Figura 36 – Reunião da Apresentação do Diagnóstico Preliminar do PUI para ambos os municípios em Itaparica



Fonte: Relatório Set/2014, Evento em 07/2014 (Consórcio Demacamp; Pólis; Oficina, 2015b)

Figura 37 – Reunião de Capacitação – PUI e PDDU em Vera Cruz



Fonte: Relatório Set/2014 (Consórcio Demacamp; Pólis; Oficina, 2014b)

Figura 38 – Reunião de Capacitação – PDDU e Planos Setoriais: em Itaparica



Fonte: Relatório Maio/2015 (Consórcio Demacamp; Pólis; Oficina, 2015a). Reunião em 06/02/2015.

As tensões nas sessões participativas foram mais aguerridas entre os participantes presentes, os representantes do Estado e o GAL, naquelas nas quais os representantes da SEPLAN compareciam e apresentavam o projeto de desenvolvimento regional do SVO/Ponte. À luz da governamentalidade, essa reação dos participantes é um dos inúmeros exemplos de demonstração de resistência contra o atrelamento da ponte aos planos diretores. Além disso, não faltaram questionamentos e embates suscitados pela falta de informação, pouca divulgação, descrédito e cansaço da comunidade de atividades participativas anteriores, sem implementação. Ademais, os DUPs¹⁴⁸ de 2011, emitidos pelo Estado da Bahia, produziram um efeito misto de receio e desconfiança na população ouvida. Foi reivindicada a suspensão dos decretos, porém, os DUPs não foram anulados, perdendo a sua validade e substituídos 5 anos depois, por dois outros DUPs em outubro de 2016. Ademais, ao contrário da intenção anunciada do governo, a de prevenir novas ocupações, o efeito produzido pelos decretos redundou no que se pretendia evitar, aumentando as ocupações irregulares.

Assim, a ponte ameaçava os modos de vida das comunidades tradicionais, suas manifestações culturais, imóveis e terrenos, alvos de especulação imobiliária disputada por empreiteiros e ocupações irregulares (ou “invasões”, como continuam a se referir às

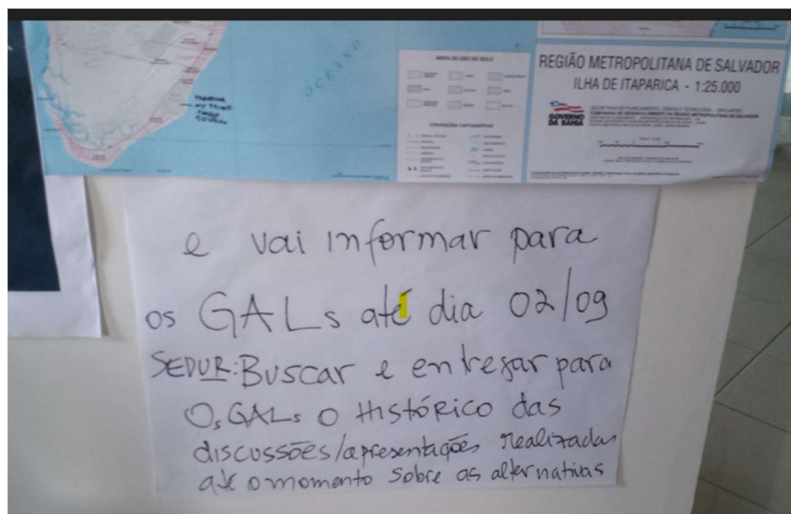
¹⁴⁸ Decretos Estaduais de Utilização Pública nº 13.387, nº 13.388 e nº 13.389, para fins de desapropriação, em 27/10/2011.

ocupações, os moradores da ilha). A insegurança se agravava por conta de discursos de expansão urbana de Salvador para a ilha, desde o início, intensificando os conflitos na ilha, com a chegada de ocupantes de outras cidades. Os representantes de algumas associações criaram movimentos de resistência, em defesa do território da ilha, segundo declararam, antecipando o aumento da violência urbana. A relação planos diretores e ponte estava clara para os participantes (Figura 39), porém nem todos partilhavam da percepção de que a ponte traria maior insegurança. Assim, a resistência não era homogênea. Apesar da descrença, alguns presentes nas reuniões, viam a construção do PDDU e legislação urbanística como uma oportunidade que deveriam aproveitar para ter um ordenamento territorial, principalmente em Itaparica. Pela ótica foucaultiana, esses participantes se auto governaram, convencendo-se e aceitando as justificativas neoliberais para a construção da ponte, esquecendo seu atrelamento aos PDDUs. Nas oficinas em as comunidades, solicitava-se dos sujeitos sociais a identificação dos aspectos positivos e negativos da ilha, marcando sua ocorrência em mapas. A maioria dos pontos positivos estava associado ao ambiente natural da ilha. Um morador¹⁴⁹ registra o cansaço do embate com os políticos locais, que apareciam tão somente em períodos eleitorais, como ponto negativo: *a desunião do povo para correr atrás do prefeito, vereadores e o povo está cansado.*

O descrédito no poder público é reafirmado em outras Oficinas Comunitárias. A falta de divulgação da própria Oficina, atraso nos convites e baixo número de participantes são temas de discussão recorrente, apesar dos esforços pessoais da coordenação do GAL e outros presentes. Essas lacunas terminaram por reforçar os mecanismos de governança com o objetivo de consensuar o pacto territorial dos planos diretores e a inserção da ponte. O vice-prefeito e coordenador do GAL, oriundo de uma das comunidades de Itaparica, resolveu se candidatar ao cargo de prefeito naquele ano eleitoral em curso. A política local continuava em disputa, enquanto as atividades seguiam sendo conduzidas. Havia divergências sérias entre os posicionamentos políticos do então prefeito e do vice-prefeito, candidato ao cargo do primeiro em Itaparica, resultando em diferentes jogos de poder.

¹⁴⁹ Nativo e do Mocambo, Itaparica, BA, registro de Cristiano na Oficina Comunitária, em 05/11/2014.

Figura 39 – Tática de resistência em Vera Cruz sobre alternativas à ponte



Fonte: A autora em 29/08 (2014)

A negligência do poder público, incluindo os oito anos do então governo petista, em relação a precariedade crônica dos serviços públicos e básicos da ilha, incluindo o sistema *ferry-boat*, são enfatizados e transparecem no comportamento e expressões utilizadas nos discursos dos participantes. Apesar disso, a atividade participativa é concluída e os participantes refletem sobre o cotidiano da vida prática e de sua comunidade. Ponte ou não, são instruídos a desenvolver conjuntamente os planos para que sejam aplicados instrumentos legais de proteção de impactos negativos, caso seja construída a ponte. Para alguns, como o vice-prefeito e coordenador do GAL de Itaparica, assim como reiterado pelos representantes do Estado, se não existirem planos no Plano Plurianual (PPA), não há possibilidade de captação de recursos federais ou outros. Contudo, a inexistência de confiança nos governos municipais e estadual era palpável e renitente. Com tensões e conflitos mais acirrados, as Oficinas nas localidades em Vera Cruz, revolvem em torno dos mesmos temas: falta de participação, baixo número de participantes, dificuldade de engajar a população, falta de divulgação, mobilização, comunicação, agenda intensa de oficinas, e principalmente pela falta de acesso às informações dos estudos técnicos. A população se refere aos estudos do EIA-RIMA, em curso então há mais de um ano, para que pudessem embasar a tomada de decisão sobre o Projeto SVO/Ponte para a própria audiência do PUI. Apesar desta audiência não ser obrigatória por lei, nem possuir a atribuição de tomada de decisão por ser particular para o caso de Itaparica, os representantes da SEDUR e os facilitadores do consórcio se referiam a essa audiência como

se tivesse os mesmos atributos de uma audiência pública. Por vir antes dos planos diretores, com definições em nível do macrozoneamento, os primeiros terminaram condicionados às decisões do segundo, com características de AP. Com culturas político-históricas distintas, o processo participativo deveria ser iniciado individualmente em cada município, sem a imposição da ponte, para posteriormente ser realizada a agregação das indicações no território. Essa inversão, aliás indicada pela OAS, desde 2009, pode ser compreendida como outro mecanismo estratégico para convencer os participantes a aceitarem a execução do empreendimento atrelado aos planos diretores.

Quanto aos estudos ambientais, os representantes do Estado haviam se comprometido a liberar as informações para o núcleo de participantes, ambientalistas, profissionais interessados, por mais de um ano. A pressão dos grupos dos dois municípios, principalmente de Vera Cruz, aparentemente, surtiu efeito apenas em 2014. A apresentação dos estudos ambientais preliminares aconteceu em Mar Grande, sede de Vera Cruz, no final de novembro de 2014, quase ao final do prazo de 8 meses proposto para o processo participativo. Esse prazo exíguo terminou sofrendo adiamentos até 2016. Muitas dessas reuniões participativas se transformam em discussão avaliativa de como a mobilização ocorria na prática. Um morador¹⁵⁰, nativo reclama, e alerta sobre *a dificuldade de convocar a população, [e diz que] tem que ir à comunidade mesmo*.

Comparando ao PDDU 2004, por um lado, atribuem a pouca participação atual ao descrédito de uma experiência participativa frustrada por uma década. A sociedade civil organizada “desanimou”¹⁵¹. Por outro lado, por questões políticas à época, substitutos se sucediam no cargo do poder executivo, em razão do afastamento do prefeito por intervenção judicial em Vera Cruz. Há poucos órgãos públicos na Ilha e as instituições sem recursos pouco fiscalizavam e prosseguiram operando nos moldes da racionalidade clientelista, entrelaçada à neoliberal. Essa prática era extensiva às associações de bairros, arguiu um conselheiro, secundado por outros presentes. Para alguns, a postura reticente do então prefeito de Vera Cruz, ao projeto da ponte, apesar de ser do mesmo partido do então governador, se vinculava a estratégias do jogo de poder político para obter benefícios decorrentes de negociação:

¹⁵⁰ O nome do morador e nativo de Vera Cruz, não foi captado. Biblioteca de Mar Grande em uma Oficina de Leitura Social para várias comunidades: Mar Grande, Ilhota, Jaburu, Gamboa e Penha, em 11/11/2014.

¹⁵¹ A frase precisa do então coordenador do GAL de Vera Cruz, Ubirani Barbuda: “[P]resente em 2004, a sociedade civil organizada, mas hoje desanimada, mas a população de modo geral não participou”. Reunião em Mar Grande, Vera Cruz, em, 11/11/2014.

aquisição para a PMVC dos programas ArcGIS© e AutoCAD© para o cadastro imobiliário digital e treinamento de técnicos; e contratação de Assessoria Técnica especializada em urbanismo¹⁵². Essa tática pode ser elencada como um dos mecanismos da governamentalidade referida por Foucault.

A coordenação tripartite SEDUR, poder local e GAL registrou verbalmente a falta de empenho do poder local na mobilização da população. Essa atitude retardou a elaboração do PDDU no município de Vera Cruz em contraste com o de Itaparica. Dentro do quesito, jogos de poder, a não alocação de recursos obrigatórios da PMVC dificultou a mobilização, que ocorria entre altos e baixos, sob alegação de terceiros de que inexistia, de fato, divulgação, enfatizada a mesma como retórica. O montante de recursos financeiros disponibilizado para a divulgação era alvo de críticas do próprio GAL. Essa resistência empenhada pelo poder local, associada à falta de empenho de recursos municipais obrigatórios entram na categoria de jogos de poder da governamentalidade.

Em contraste, o PDDU 2004, elaborado com a participação ativa da sociedade civil organizada, tendo sido conduzida pelo Conselho da Cidade, uma vez que o poder executivo se encontrava sob judicialização. Existia um projeto de patrimônio e, a liderança dos membros do Conselho logrou impingir menor desgaste ao processo. Esse PDDU foi assessorado por uma empresa especializada e contratada com recursos do PRODUR (Alves, 2019; Ribeiro Filho, 2006).

Quanto às oficinas comunitárias, elas foram organizadas por grupos de comunidades das localidades relativamente mais próximas. Em locais com pequeno quórum, como nas oficinas em Vera Cruz, os presentes discutiam por iniciativa própria ou provocada por moderadores a respeito dos processos de mobilização e participativo, devido à ausência persistente de moradores e representantes da sociedade civil organizada. Realinhamentos de estratégias de sensibilização e incentivo ao engajamento da população eram constantemente discutidos e rediscutidos. Contudo, em diálogos particulares com alguns presentes, a informação era de que a resistência estava se organizando do lado de fora, e a ausência de participantes era consequência desse esvaziamento deliberado, constituindo-se em uma das táticas de contraconduta da resistência. Somadas ao descrédito, cansaço, dificuldades pela

¹⁵² Refere-se ao contrato da empresa URBE Planejamento Urbano para assessorar os servidores municipais de Vera Cruz, por 2 milhões de reais. Ver Quadro no Apêndice A.

sazonalidade do trabalho, a problemática da mobilidade, esse quadro se agravava para as comunidades da área rural de Vera Cruz, ainda mais distantes.

O receio do impacto de uma ponte e via segregada, sobre a cultura, modo de vida tradicional, biodiversidade, ecossistemas estava presente e verbalizado por muitos em várias reuniões. Os técnicos procuravam realinhar a mobilização, traçar estratégias, colher sugestões e subdividir tarefas. Apesar disso, as Oficinas em Vera Cruz se encontravam mais esvaziadas do que em Itaparica, demonstrando que a resistência havia conseguido criar impedimentos ao andamento do processo, se analisada pela governamentalidade. Algumas oficinas necessitaram ser suspensas e remarcadas por insuficiência de quórum. Os atrasos constantes para dar início às atividades ocorreram em praticamente todas as instâncias presenciadas, sem exceção. As etapas prosseguiram em ritmo lento, de tal forma que foi ampliado o descompasso entre os dois municípios, com Itaparica avançando mais rapidamente do que Vera Cruz. O então coordenador do GAL de Vera Cruz relata ter, pessoalmente, contactado todos os 13 vereadores. Com exceções e naquelas sessões na própria Câmara de Vereadores, os legisladores quase não compareciam às atividades. Por outro lado, também na Câmara Municipal de Itaparica, em uma instância de capacitação, os vereadores estavam todos ausentes. Essa informação veio do próprio GAL. Registra-se nesse ponto o conflito entre a democracia participativa/deliberativa e a representativa vigente nos processos de elaboração de planos diretores no país.

Os diagnósticos das Oficinas Comunitárias contribuíram para a elaboração do PUI e síntese das Leituras Técnica e Social dos planos diretores. Por conta de questionamentos sobre a legalidade do PUI, sem força de lei, os técnicos apresentavam o PUI como um plano territorial da ilha, que fornece macro diretrizes especializadas, comuns aos municípios e destinados a guiar as ações do Estado na ilha. Na prática, essa ação do Estado, significava a inclusão da ponte nos planos diretores, justificada pelo desenvolvimento regional. O PUI seria um plano para pactuação entre os municípios e o Estado, que apresenta um plano de metas de curto, médio e longo prazo para servir de base ao planejamento do Estado, por meio de Planos Plurianuais (PPAs). Houve uma única Audiência Pública do PUI, para a população da ilha, no Club Med em 17 de julho de 2015, abordada adiante. Sem opção para atender ao grande número de participantes esperados, garantido pelo fornecimento do transporte pelas prefeituras, a capacidade do espaço pesou na definição do local. Apesar disso, o local foi

questionado pela dificuldade de acesso e burocracia de liberação da entrada, o que implicou em atrasos e encerramento mais cedo. Esses contratempos favorecem o governo dos cidadãos que têm reduzido o seu espaço de discussão e resistência na AP. Esse foi um dos raros eventos para o qual a PMVC disponibilizou o transporte à população, também com atrasos e reagrupamento à tarde para o retorno, antes da conclusão da audiência, por conta da necessidade de liberar os motoristas das vans. Todos esses percalços beneficiavam o jogo de poder do estado, uma vez que essa instância participativa foi caracterizada como AP de aprovação do PUI.

Quanto aos demandados estudos do EIA-RIMA, o trabalho foi protocolado em fevereiro de 2015 pela SEPLAN, junto ao Instituto do Meio Ambiente (INEMA/BA). Ao mesmo tempo, os representantes do Estado continuavam a asseverar o acesso ao EIA-RIMA para o núcleo de participantes de Vera Cruz, o que não ocorreu, além de uma apresentação preliminar, 3 meses atrás, já comentada. O duro embate perdurou até a publicação da disponibilização do documento para consulta, 7 meses depois (Bahia, 2015b). Os estudos do EIA haviam iniciado em outubro de 2013 e o INEMA solicitou os estudos das alternativas viárias propostas pelo Estado, quase um ano depois, em agosto de 2014. As audiências públicas requeridas do EIA-RIMA foram realizadas em outubro/novembro de 2015, portanto, posterior à audiência do PUI. Essa circunstância foi considerada anacrônica por participantes e representantes ambientalistas, o que gerou tensões, embates, insatisfação e protestos de parte da comunidade. Em especial, muitos participantes demandavam a elaboração de outras soluções, não necessariamente rodoviarista, assim como estudos de maior densidade e abrangência do que os desenvolvidos pelo EIA-RIMA. Objetivavam ampliar e discutir participativamente o escopo de soluções, de forma também a inserir o resgate histórico da conexão cultural da Ilha com o Recôncavo. Essas reações fazem parte do rol de atitudes de resistência à existência da ponte.

Quanto às alternativas do Estado, a SEPLAN informou que das 16 soluções pensadas, o EIA havia apontado o projeto do Estado, como a melhor alternativa viária, a mais econômica e ambientalmente adequada (Bahia, 2015a). Ainda assim, além da proposta oriunda de representantes de movimentos ambientalistas de Vera Cruz, professores e urbanistas da UFBA ofereceram soluções não-exclusivamente rodoviaristas ignoradas pela SEPLAN. Outras opções, não incluíam uma ponte que cruzasse a BTS, ao menos não antes de efetivada a

estruturação dos municípios da ilha¹⁵³. O EIA-RIMA se tornou um nó górdio do processo participativo. A população e representantes esclareciam que o processo participativo deveria ter iniciado, com a discussão de todas as soluções, a partir de estudos mais profundamente investigados, do ponto de vista dos impactos socioambientais, do que o apresentado após o SEPLAN PMI Nº 001/2010 (Bahia, 2010a). Além desses, os DUPs de 2011, não produziram o efeito declarado pelo Estado, e aumentou a descrença das comunidades. Nesse sentido, vale ressaltar que, estudos posteriores, desenvolvidos por especialistas em transporte da UFBA, apontaram benefícios logísticos para o transporte de pessoas e cargas do Projeto SVO em escala regional. Contudo, destacaram os pesquisadores que os impactos no uso e ocupação do solo, especialmente sobre o território da ilha e sobre as condições de vida da população, mostravam um projeto sem visão integrada, desde sua concepção. Para o horizonte de 2030, por um lado, a conclusão dos estudos aponta que os impactos positivos ficam concentrados em poucas localidades urbanas da costa na ilha. Por outro lado, esse pequeno ganho, não justifica os extensos impactos socioambientais resultantes da implementação do Projeto SVO/Ponte, do ponto de vista do transporte e uso do solo (UFBA, 2019, pp. 181-184).

A descrença em planos diretores foi destacada por um vereador em Vera Cruz. O vereador relata que o PDDU 2004 também desautorizava ocupações urbanas em Áreas de Preservação Permanente (APP). Contudo, os mapas do anexo não foram localizados. Sem fiscalização e vontade política do poder local, o caráter clientelista e patrimonialista persistia especialmente em municípios menores, como na ilha. O interesse político passava por não afrontar as lideranças das localidades visando não perder a sua própria liderança política, já prejudicada pela interdição judicial em 2004¹⁵⁴. Essa opinião foi corroborada por participantes das reuniões. A carência institucional se revelava, à medida que os eventos se sucediam. Havia dificuldades nas relações entre a então coordenação do GAL e o poder executivo de Vera Cruz. No julgar dos presentes desde a primeira audiência, os prazos alocados pelo Estado foram considerados muito curtos (8 meses) para os complexos processos dos estudos

¹⁵³ A Via Cênica proposta pelo engenheiro José Luiz Costa de Souza e a professora Ângela Gordilho-Souza em seminário na Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), em 2004, publicado pelo Jornal A Tarde em março de 2010 (Gordilho-Souza, 2015), referida no capítulo anterior. A Envolvente da BTS, intermodal, divulgado pelo professor Paulo Ormino de Azevedo, em lugar de ponte (Azevedo, 2010; 2011b).

¹⁵⁴ O então prefeito, Antônio Magno, durante parte do PDDU 2004, que exerceu o cargo novamente de 2013 a 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>. Acesso em: 15 ago. 2021.

urbanísticos. A ponte, sem existir, já havia causado ocupações irregulares e desmatamentos em múltiplas áreas. Sem conexões com a academia, a comunidade não conseguia produzir um mapa de ocupações irregulares como uma técnica de contra-documentação independente, além de outros estudos de peso. Na última reunião que antecedeu a audiência do PUI, na apresentação do funcionamento e estruturação do protocolo do evento organizado, o então coordenador do GAL de Itaparica¹⁵⁵, levanta diversos questionamentos a serem discutidos na audiência do PUI, dentre eles:

(a) a dificuldade de confiança das comunidades na implementação dos estudos;

(b) a anulação dos decretos de desapropriação (DUP) ainda em vigor;

(c) a necessidade de cobrar diretamente do governo do Estado ações concretas de combate às “invasões” especulativas e aquelas em áreas ambientalmente sensíveis da ilha.

Especulações corriam no município de que o PDDU já estaria pronto, alegação refutada pelos técnicos do consórcio e Estado. Havia uma resistência ao processo de participação do PDDU, que transparecia por esse tipo de especulação. Sujeitos sociais e representantes de grupos se expressavam diretamente, sem constrangimentos, na defesa da cultura material e imaterial, em muitas reuniões acompanhadas pela pesquisadora. A Leitura Social por bairro não é um requerimento do Estatuto da Cidade, porém, percebendo a dificuldade de mobilização contingenciadas pela especificidade da ilha, as Oficinas de Diagnóstico para o PUI e PDDU foram realizadas em algumas comunidades. Em Itaparica, a participação nas localidades se mostrou mais pacificada, a despeito dos questionamentos. Em Vera Cruz, algumas oficinas foram remarcadas por falta de quórum, transformadas em debate sobre mobilização, outras, replicadas um mês depois em razão da rotatividade do público, apesar do local de encontro ter sido em Mar Grande, sede de Vera Cruz.

Itaparica desenvolveu os estudos urbanísticos, contratação da assessoria técnica, e demais atividades antes de Vera Cruz, após transcorrido um ano de instâncias participativas. Além do maior número de localidades, população e território, o jogo de poder se sucedeu de forma distinta. Como consequência, houve diferença no ritmo e no número de participantes nas localidades, e por vezes, na sede. Uma das conselheiras de Vera Cruz, que também atua há anos em processos participativos de Itaparica, fornece um depoimento: os encontros em

¹⁵⁵ O então vice-prefeito e coordenador do GAL – Itaparica, Prof. Emílio Franz P. Conceição, em reunião ‘Preparatória para a Audiência Pública do PUI’ com ambos os GALs municipais, no espaço dos Planos Urbanos – Itaparica, em 30/06/2015.

Itaparica têm sido muito mais proveitosos e com maior engajamento pelos membros do GAL. Sendo o Plano de Mobilização o mesmo em ambos: é lícito inquirir se essa diferença ocorria por conta dos esforços mais intensos de mobilização, por convicção e interesses eleitorais em Itaparica, tanto quanto para melhorar as condições da infra e supraestrutura do município. Entretanto, há especulações sobre as razões da dificuldade em mobilizar a população das localidades em Vera Cruz: (i) a representatividade das lideranças locais acionadas pelos mobilizadores do GAL; (ii) o desinteresse da comunidade em participar; (iii) as culturas políticas locais; (iv) a descrença em processos de participação; (v) a falta de conhecimento do que seja PDDU; e (vi) a precariedade da mobilidade. Concluíram que todos esses fatores contribuíram com o resultado diferenciado.

Os ajustes no cronograma, que atendia a dinâmica de atividades, para gerar produtos diferentes, aumentava a dificuldade de compreensão e comunicação com a população. Entremeadas às atividades, o uso de acrônimos crescia em proporção inversa à facilidade em frequentar as instâncias, como PUI, PDDU, Cadastramento Imobiliário, Oficinas, Fóruns, Leitura social e técnica, diagnóstico do PDDU, EIA-RIMA, etc. Diversas equipes do consórcio estavam em campo, simultaneamente, além do próprio EIA-RIMA que realizou pesquisa de opinião com moradores. Essa ausência de clareza dos processos paralelos, embora explanadas, aumentava os obstáculos para participantes menos regulares, refletindo-se na repetição de questionamentos em cada reunião, cujos objetivos e pauta ficavam inconclusas, embora reagendados, às custas do atraso no cronograma. A insatisfação e número de queixas se espalhavam, atingindo outros potenciais participantes, estabelecendo um círculo vicioso que necessitava ser rompido.

Imigrantes continuavam a chegar na ilha vindo do subúrbio, Recôncavo e Salvador, atraídos pela notícia e a seriedade do comprometimento da execução do empreendimento, a cada edital lançado pelo Estado. A pressão da especulação imobiliária alcançou o Baixo Sul. Desse modo, participantes inquiriam sobre as melhorias da infra e supra estruturas, elencadas no PUI, se não deveriam ser “montadas” antes de “colar” a ponte. Inexistente, as consequências da ponte já estavam ocorrendo. Procuravam esclarecer “quem” iria “segurar” o processo de crescimento populacional em curso, cuja tendência seria se agravar com a

construção do empreendimento¹⁵⁶. Essas expressões são significativas em termos da resistência oferecida em reuniões participativas, quando outras vozes de resistência se somavam. Outros participantes, do município de Vera Cruz, discordavam da opinião emitida por outro presente, acerca da certeza da maioria da população estar favorável à ponte. Justificavam a opinião porque o Estado, sistematicamente, não havia cumprido as promessas realizadas, nem aqueles planos elencados em Planos Plurianuais (PPAs). O descrédito a respeito do PPA, mesmo participativo, pela inexistência de efetivação, havia sido colocado em várias reuniões. Em reunião posterior, outro participante¹⁵⁷ de Vera Cruz reforça a descrença em PPA, citando o exemplo do PPA 2012-2015, onde foram previstos novos atracadouros na ilha. Em lugar disso, o Estado preferiu renovar o atracadouro existente. Nessa mesma reunião, um munícipe de Vera Cruz, insiste que a divisão Itaparica-Vera Cruz é mais profunda do que uma fronteira territorial. Além da gestão, essa divisão é também histórica, ambiental, cultural e política¹⁵⁸. Uma participante de Mar Grande acrescenta: “A ilha é do Recôncavo, não de Salvador, culturalmente: nunca dissemos que a gente queria participar de Salvador e sim do Recôncavo. As pessoas foram ouvidas, mas não escutadas”^{159 160}.

Essa verbalização mostra o mecanismo de poder posto em prática pelo Estado, pela ótica da governamentalidade. O Estado ouve o não à ponte e prossegue ignorando o seu sentido. Táticas e estratégias da governamentalidade.

A questão da governança segue sendo pontuada em relação à participação. O coordenador do GAL de Itaparica insiste em a “[...] atenção à parte de governança [...] pois o processo é contínuo [...] [e] o sucesso da governança é a sociedade civil. [...] O GAL é responsável por fiscalizar a participação”.

Manifestando-se contrária à ponte, uma pessoa asseverou que 70% da população não desejava a construção do empreendimento em Vera Cruz. Apesar disso, solicita que

¹⁵⁶ O participante não informou seu nome e localidade. Reunião de apresentação do PUI, a ser objeto de Audiência Pública, em Mar Grande, em 13/05/2015.

¹⁵⁷ O nome do participante não foi captado pelas conversas em volta da pesquisadora, na 2ª Oficina do PUI e dirigida aos participantes de ambos os municípios no Espaço dos Planos Urbanos no Solar Do Rei, Itaparica, em 07/10/2014.

¹⁵⁸ O representante da sociedade civil, Almir, de Vera Cruz, preocupado com a preservação do manguezal na reunião, antes da AP do PUI em Mar Grande na data 13/05/2015.

¹⁵⁹ A moradora de Vera Cruz, Maria de Fátima, na reunião de apresentação do PUI ao GAL de Itaparica e Vera Cruz, em Mar Grande, em 13/05/2015.

¹⁶⁰ Ver neste trabalho a Figura 08 - Relação da Ilha de Itaparica com o Território de Identidade dos Municípios do Recôncavo.

proponentes alterem o traçado da rodovia, de longitudinal para transversal, a fim de causar menor destruição. Técnicos do consórcio se isentam a respeito de um fórum para discutir alternativas e outras soluções. Informam que a ponte e a rodovia ao longo da ilha seria um dado prévio repassado à equipe técnica pelo Estado, no caso, a SEDUR e a SEPLAN. Novamente, na prática uma confissão, isso mostra que todo o processo participativo implementado atendia ao exclusivo objetivo de construção da ponte Salvador-Itaparica, e que os planos diretores em revisão serviriam como contenção legislativa de danos futuros. Essa constatação extrapola o papel de busca de consenso para implantação da ponte. Ele avança no sentido de uma indução. Interpelando o GE, pediam esclarecimento sobre a possibilidade de o empreendimento não ser executado, quais seriam as propostas do Estado para melhorar as condições de vida na ilha. A comunidade explicitou a discordância em relação ao projeto da ponte, ao tempo em que manifesta seu interesse na melhoria do sistema *ferry-boat* e outros modais. O GE esclareceu sua posição sobre a problemática dos *ferry-boat s*: parte integrante do Plano de Mobilidade, que seria detalhado em um momento posterior durante o PLUR. É visível o jogo de poder com a compartimentação da responsabilização. Assim como a ponte foi uma decisão técnica prévia do estado, o destino do sistema *ferry-boat* seria discutido em oportunidade posterior, ignorando que uma ação estava relacionada a outra.

Outra participante questiona a desproporção entre o número de técnicos presentes em reuniões em Vera Cruz, por vezes, técnicos e representantes do Estado somados chegava a quase o dobro dos participantes locais na reunião. O mesmo evento à noite em Itaparica havia uma proporção inversa¹⁶¹. Apesar disso, o GAL de Itaparica teme que estejam sendo usados para legitimação de decisões do Estado e pede maior reflexão sobre as questões socioambientais do projeto do Estado. A falta de divulgação efetiva e a linguagem técnica, pouco compreensível são pontos de reclamação de outro participante que externa sua opinião de que *a comunidade não entende essa linguagem*¹⁶².

A necessidade da comunicação em linguagem acessível e adequada à inclusividade de grupos sociais diversos é um requisito obrigatório por lei. Entretanto, muitas foram as reclamações sobre a formatação da comunicação, tanto visual quanto de linguagem.

¹⁶¹ Os dois eventos com mesma pauta aconteceram em 27/05/2015, sendo o de Vera Cruz à tarde (6 pessoas locais e 5 técnicos/outros) e o de Itaparica à noite (11 pessoas locais e 5 técnicos/outros).

¹⁶² O morador de Vera Cruz, da comunidade Tererê, Reiter, que saiu de porta em porta para divulgar o evento. Segundo Reiter, o horário da tarde não favorece e muitos não se ausentam do trabalho para participar, na reunião de apresentação do PUI ao GAL de Itaparica e Vera Cruz, em Mar Grande, em 13/05/2015.

É relevante incluir o comentário do coordenador do PDDU na PMVC, que ressalta que o uso de linguagem excessivamente técnica, cria dificuldades ao entendimento¹⁶³. Em muitos episódios o debate girou em torno de um aspecto específico do processo participativo. Nesse caso, oriundo da falta de comunicação e divulgação das reuniões, que estariam sob o encargo do GAL de cada município. Na prática, os panfletos de divulgação sob a responsabilidade do consórcio ou o carro de som, pela prefeitura, não ocorreram. Alguns participantes solicitavam o adiamento da audiência do PUI, para que houvesse uma apresentação das propostas à comunidade, que necessitariam de tempo para analisar o conteúdo. Ressalta uma participante ativa do processo, que a prefeitura de Vera Cruz utilizou o carro de som para diversas outras atividades, porém, colocava obstáculos para divulgar os eventos participativos para a população¹⁶⁴. Essa é uma outra tática do jogo de poder entre o poder local e o estado. Os conflitos no campo da comunicação são sintomáticos e continuaram a ocorrer nas reuniões conjuntas do GAL, preparatórias para a audiência do PUI, do ponto de vista da participação, sem adentrar o mérito da matéria em si. Uma das técnicas do consórcio explica que o PUI traduziu as informações oriundas das leituras sociais, obviamente associadas à leitura técnica em escala do macrozoneamento. O objetivo é orientar as ações do Estado¹⁶⁵, como já dito.

Outro ponto de debates diz respeito à necessidade de estabelecer horários de reunião compatíveis com o trabalho, e de forma itinerante nas localidades. Um participante pediu a ampliação do número de municípios e transparência na comunicação. Outros, especialmente de Vera Cruz, se manifestaram em concordância aos discursos registrados. Uma preocupação central é a socioambiental: fontes d'água, recarga de aquíferos, especulação imobiliária, poluição do ar, ruído de tráfego da rodovia expressa, capacidade de suporte da ilha, impactos negativos sociais e ambientais, dentre outros. Nota-se que os impactos da ponte e via segregada são as principais preocupações da população no processo participativo. A ponte é o mote, desde o início do lançamento da revisão dos planos diretores.

Por vezes, a discussão adentra a aceitação da proposta do Estado, muitos reafirmando que foi rechaçada. Outros municípios de Vera Cruz reforçam que o Estado veio à ilha para ouvir

¹⁶³ O Coordenador do GAL de Vera Cruz, Ubirani Barbuda, em reunião do GAL de Vera Cruz, no Centro Cultural, em 02/06/2015.

¹⁶⁴ Arquiteta, moradora de Vera Cruz, representante da ONG GAIAH e ambientalista, Judith Póvoas, na reunião preparatória para a audiência do PUI, em Itaparica em 30/06/2015.

¹⁶⁵ A coordenadora do Instituto Pólis, Margareth Uemura, em reunião de Capacitação sobre o PDDU, Planos Setoriais e Legislações Correlatas, na Câmara de Vereadores de Vera Cruz, em 05/02/2015.

a população¹⁶⁶. O GAL de Itaparica destaca que esse processo requer o envolvimento contínuo da população, o controle social após a implementação dos planos urbanísticos. Devem planejar para o cenário sem e com ponte. Ao entardecer, há um esvaziamento gradual da plateia, e explanações sobre a pactuação territorial do PUI.

Uma moradora de Itaparica indaga sobre a autonomia do PDDU em relação ao PUI e possibilidade do PDDU discordar das diretrizes do PUI. Pelo histórico brasileiro, as cidades têm dificuldades de implementar o PDDU. No caso, especial, da ilha, o Estado exerceu uma grande pressão para agilizar o processo participativo e a aceitação do Projeto SVO/Ponte. Há continuidade nas discussões sobre aceitação da proposta, argumentando que uma proposta alternativa havia sido encaminhada ao INEMA, SEDUR e SEPLAN¹⁶⁷. Da mesma forma, as discordâncias seguem.

O representante do Estado informa que os planos diretores são desdobramentos do PUI, nos municípios. Um dos representantes do GAL de Itaparica tratou de questões de governança local, chamando a atenção que não se pode equivocar ocupar cargos com o poder, porque há disputa em todos os ambientes, há pelegos também na sociedade civil, como também vereadores podem ser cooptados por meios não lícitos. Um participante do GAL, opina que apenas a governança com a sociedade representada, garante a transparência.

O EIA-RIMA prossegue sendo um nó produzindo atrito e conflitos, pela inacessibilidade ao conteúdo que o Estado detém, e a comunidade ter que eleger a única opção na mesa para pactuação em uma audiência pública, antes de sua disponibilização. Ao que um dos membros do GE informa que o Projeto SVO foi o gerador do PUI: um plano geral da ilha e um plano regional do Estado proposto pelo SVO. A consequência é a geração de impactos sobre o território, especialmente da ilha e mais particularmente ainda de Vera Cruz, com a rodovia expressa que economiza apenas 4 Km o percurso atual pela BA-001.

A respeito do EIA-RIMA, salientam que o INEMA havia solicitado esclarecimentos adicionais do EIA à cargo do consórcio V&S Ambiental e Nemus. A proposta de uma rodovia expressa atravessando a Mata Atlântica exaspera alguns participantes. O representante do GE acrescenta que o traçado atual da rodovia é sinuoso para respeitar o meio ambiente da ilha.

¹⁶⁶ O morador, José Mário, de Vera Cruz. Reunião sobre o PUI para ambos os grupos do GAL. Em Vera Cruz, em 13/05/2015.

¹⁶⁷ Informação dada pela arquiteta e ambientalista, Judith Póvoas, moradora de Vera Cruz, na apresentação do PUI, a ser objeto de audiência. Reunião em Mar Grande, em 13/05/2015.

Essa concessão foi atendida por insistência dos moradores de Vera Cruz sobre a preservação das áreas verdes. Ao reivindicar alterações, fica implícito a possibilidade de negociações, saindo do patamar de princípios, inegociável, para o patamar de interesses, que são negociáveis. Apesar disso, a situação atual de ocupação dos manguezais, por barracas de bebida alcoólica, necessita da atenção do IBAMA, que não tem condições de fiscalizar, tornando a situação mais crítica pela inexistência de viveiros de mudas de estuário. A competência é federal pela existência de uma APA. Essa situação está vinculada a alguns vereadores da ilha e políticos de Salvador que promovem ocupações, com a prática persistente do clientelismo.

Nessa altura do processo participativo, o coordenador do GAL de Itaparica traz à baila a disputa das diferentes visões dos municípios em relação ao empreendimento. Para Itaparica, havendo garantias de não haver impacto sobre o sistema natural de drenagem, como ocorre com a BA-001, o projeto é aceitável. Vera Cruz, como território mais impactado segue resistindo. Essa diferença de posicionamento entre os participantes dos dois municípios indica que a oportunidade da construção de uma rede de equivalência não parecia viável, como de fato, não ocorreu na prática.

Alguns participantes demonstram compreender que as propostas do macrozoneamento do PUI, guiado pelo projeto em discussão, contemplam apenas soluções desenvolvimentistas. O Projeto SVO/Ponte não traz inovação, desenvolvimento mais sustentável do século XXI para a ilha. Há exemplos de ecovilas no mundo e na ilha, a oportunidade de fazer algo mais avançado está sendo negligenciada em nome do desenvolvimentismo e rodoviarismo. O integrante do GE concorda com a procedência das críticas, acrescentando que as diretrizes sustentáveis sejam incorporadas aos planos diretores, sem sugerir que sejam rebatidas no PUI.

A avaliação da coordenadora Graça Torreão (GE), no 50º evento participativo, em meados do ano de 2015, sem indicar a data inicial da contagem, discorreu sobre como a participação aconteceu: com grandes ou pequenas participações, “sempre com intensas discussões”. Quanto à divulgação das informações, as reuniões, abertas a todos estavam sendo realizadas no Centro Cultural em Mar Grande, Vera Cruz, inexistindo a publicidade em redes sociais e em um site dedicado a informar sobre os eventos participativos.

A falta de acesso à informação e mobilidade foram citados pela população, nessa reunião, como obstáculos à participação. Até a finalização do PUI, a população e sujeitos sociais participantes, indagavam sobre a influência que a opinião dos moradores teria sobre o projeto proposto. Em caso de rejeição da ponte por considerá-la prejudicial, se o Estado recuaria do propósito. A SEDUR, por meio de seus representantes, esclareceu que existiriam compensações ambientais e que o Estado estaria investindo em estudos porque considera importante o desenvolvimento da região. O estado havia investido 11 milhões de reais no planejamento da ilha. Novamente, a ideia do recuo do Estado em construir a ponte era descartado pelo representante do próprio estado, na prática, esquivando-se da pergunta por meio de retórica para dizer que os impactos seriam remediados.

Insatisfeitos com as respostas, escapava aos moradores da localidade¹⁶⁸, como o Estado poderia cogitar compensações para os impactos negativos, quando a necessidade é a preservação ambiental e não, necessariamente, uma ponte. O discurso do Estado por meio de seus representantes se focava no desenvolvimento regional, e que a conclusão do EIA-RIMA, em análise pelo INEMA, indicaria a possibilidade de viabilidade. Em caso de negativa do EIA-RIMA, não haveria a construção da ponte, segundo integrantes do GE. As alternativas (apenas rodoviaristas) da ponte haviam sido apresentadas em reuniões participativas, sem análise aprofundada. Os planos que estavam sendo desenvolvidos de forma participativa eram necessários para inclusão no PPA municipal e estadual. Os moradores não se sentiam constrangidos em inquirir os representantes estaduais, que, visivelmente, se empenhavam na busca de um consenso ou de convencimento. Para esses últimos, não havia conflito de princípios entre os técnicos do Estado, consórcio e população. A linguagem técnica da exposição gerou dúvidas sobre conceituações de planejamento, planos, projeto, implementação, produtos, processos, PPA e outros. Contudo, alguns moradores declaravam saber que o interesse do Estado nos planos urbanísticos da ilha decorria do planejamento da região oeste, originalmente.

A respeito das diferenças entre os processos nos municípios, a representante do GE informou que as contribuições de Itaparica estavam sendo incorporadas ao PUI, todavia, não haviam recebido nenhuma contribuição de Vera Cruz. O coordenador do GAL de Vera Cruz,

¹⁶⁸Programação especial da Semana de Meio Ambiente em Matarandiba, organizado, independentemente, pela população, onde foi apresentado o Projeto SVO/Ponte por alguns membros do GE, em 03/06/2015.

Ubirani Barbuda, reconheceu o legado do processo de planejamento em curso para o território da ilha, no entanto, ressaltou que o posicionamento do poder local em relação à ponte estaria tendendo à não ser tão favorável ao empreendimento, sem explicitar motivações. Como vimos, o poder local de Vera Cruz estava empenhado em conduzir estratégias de jogo de poder para obtenção de mais recursos para o município.

Debates em torno de locais, horários, tempo para divulgação, representações insuficientes da população, responsabilidade de mobilização sobre voluntários, membros do GAL, falta de acesso às informações do EIA-RIMA, que deveria vir antes das audiências, dentre outras dificuldades foram discutidas. Ademais, foi abordada a necessidade de convencer os políticos, representantes eleitos, que são os responsáveis pela aprovação das leis e ainda sujeitos a outros interesses e comprometimentos políticos.

5.2.4 A audiência do PUI em 17 de julho de 2015

A audiência do PUI foi singular, com um grande número de participantes, em torno de 700 pessoas, e massiva presença de estudantes (Figura 40). Não sendo um evento regulamentado, constou do contrato do consórcio de estudos urbanísticos e foi dirigido ao recolhimento de contribuições dos presentes sobre o PUI. Entretanto, na prática, ocorreram muitos questionamentos, cobranças e discussões aguerridas. Na presença do então vice-governador, João Leão, secretários de Estado, e prefeitos, os estudantes presentes não se deixaram intimidar, apesar das táticas de cooptação utilizadas pelo vice-governador para apaziguar os ânimos: chamou uma das estudantes ao palco, prometeu retornar no prazo de uma semana (ocorreu uma reunião com o então prefeito de Itaparica, a portas fechadas), e recursos para a reabertura do Hospital Geral de Itaparica, após as tragédias relatadas pela população presente. Vaias e gritos foram destinados ao então vice-governador e ao prefeito de Vera Cruz, Estado e poder local, que permitiram que a ilha atingisse indicadores socioeconômicos inferiores aos das áreas de caatinga, no semiárido baiano. A plateia demandava, aos gritos, providências imediatas. Seguiram-se protestos sobre a subordinação do PDDU ao PUI e necessidade de revisão deste último, após completados os planos diretores. Respostas dos representantes do governo, por vezes tangenciavam a pergunta, sem respondê-las. As táticas de manipulação, e estratégias retóricas de esquivar-se de respostas,

empregadas pelos poderes local e estadual não lograram êxito perante uma plateia formada em grande parte de estudantes secundaristas. Tanto que o apaziguamento ocorreu na forma de tentativa de cooptação de uma estudante e da promessa de retorno do vice-governador à ilha, que ocorreu na semana seguinte.

Figura 40 – Audiência Pública do PUI



Fonte: Consórcio Demacamp; Pólis; Oficina (2015^a)

As divergências entre os municípios são tão percoladas no tecido social, que o então prefeito de Vera Cruz é questionado perante a todos sobre os recursos recolhidos do IPTU, de forma irônica. Um grupo de estudantes apoia, aos gritos, as falas exaltadas dos colegas, que desafiam as autoridades municipais e estaduais, vaiando o então prefeito, Antônio Magno, a cada resposta sua. Um conselheiro do GAL expressa que houve pressão sobre esse prefeito, porém, os munícipes de Itaparica não seguiram o exemplo, em relação ao então prefeito, Raimundo da Hora, que havia se retirado do recinto sem alarde.

O vice-prefeito e coordenador do GAL de Itaparica entrega um documento ao então vice-governador, João Leão, com a solicitação para revogar os DUPs de 2011 ainda vigentes (Figura 41), que, ademais, conflitam com o PUI (Figura 42). Esse documento ainda pedia garantias, em caso da construção da ponte, para a qualificação da mão de obra local. O então secretário da SEDUR asseverou que existiam recursos do Ministério do Trabalho destinados à capacitação profissional dos trabalhadores locais.

Figura 41 – Áreas para desapropriação do Decreto Estadual nº 13.388/2011



Fonte: Anexo do Decreto; Relatório Diagnóstico da Ilha (Consórcio Demacamp; Pólis; Oficina, 2014b)

Figura 42 – Resistência contra os DUPs/2011 durante a AP do PUI



Fonte: Relatório 17/07/2015 –(Consórcio Demacamp, 2015)

Os munícipes de Itaparica, percebendo o processo participativo como uma oportunidade, conclamam a todos para se envolver, para que se apropriassem do processo

de participação coletiva, reconhecendo que existem diferentes saberes e conflitos. O posicionamento dos participantes de Vera Cruz, permanecia o mesmo. A respeito dessa audiência, o então coordenador do GAL e técnico da PMVC, Ubirani Barbuda, declarou publicamente que esse processo intermunicipal legou aos moradores da ilha, como efeito positivo e colateral, um dia histórico, para Vera Cruz e Itaparica, “[...] sentados, lado a lado pela primeira vez [desde 1962][...]”¹⁶⁹.

Em uma data posterior, o coordenador do GAL de Vera Cruz complementaria sua opinião exprimindo que essa congregação havia sido mais imposta do que por amadurecimento. Isso salienta as diferenças culturais e histórico-políticas entre os municípios, dificultando, na prática, a construção de uma rede e agenda de equivalência como resistência a essa forma de governmentação.

A plateia aproveita a proximidade e presença de autoridades estaduais e políticos para reivindicar melhorias da situação precária dos serviços públicos na ilha, com destaque para a saúde como prioridade, evidenciando que a ponte não era uma prioridade ou demanda da população.

A respeito do PUI e ponte, os presentes foram sobejamente claros: “[...] ninguém realmente perguntou se queríamos a ponte; estou vendo que estão impondo a ponte”¹⁷⁰,

Outra moradora de Vera Cruz, contrária à ponte, além de outras argumentações, em termos mais intensos, disse que: “Me senti massa de manobra também. Não nos escutam, o governo, nem os técnicos da SEDUR etc. Só vi a sociedade civil organizada aqui hoje. Não tem representatividade e falta mobilização”¹⁷¹.

Um estudante prossegue: “[...] os políticos discursam colocando a ponte como necessária [...], considera isso uma estratégia [e] que a ponte não necessariamente é a solução; é colocada como isso”¹⁷².

Essas *falas* mostram, de forma objetiva, que participantes percebiam o projeto da ponte como uma imposição e que a população estava sendo induzida a se convencer da sua

¹⁶⁹ Fala do então coordenador do GAL de Vera Cruz e técnico da PMVC, Ubirani Barbuda na Audiência Pública do PUI, realizada no Club Med, Vera Cruz em 17/07/2015.

¹⁷⁰ Fala do morador da ilha, Albuquerque, corroborando com outros manifestantes sobre esse mesmo ponto na Audiência Pública do PUI, em 17/07/2015.

¹⁷¹ A integrante de movimentos, contrários à ponte, e representante de Vera Cruz, Carol Machado na Audiência do PUI realizada no Club Med, Vera Cruz, em 17/07/2015.

¹⁷² Fala do representante da Associação Estudantil da Ilha de Itaparica (AEITA), Bento, na Audiência Pública do PUI, em 17/07/2015

viabilidade e necessidade. Ou seja, os representantes do Estado iniciavam buscando o consenso e pactos, empregando mecanismos de convencimento e não sucedendo, apelavam para táticas mais diretas.

Uma moradora de Vera Cruz indaga sobre a prevalência dos planos, PUI e PDDU: “O PDDU tem autonomia dentro do município e o PUI [...] dentro do estado: qual [...] [vai] ser a ordem e subordinação das coisas?”¹⁷³.

Essa prevalência do PUI sobre os PDDUs foi muito questionada nas instâncias participativas, pois implicava em conceder, em princípio, a existência da ponte, caso o governo do Estado resolvesse levar o projeto adiante.

Outro participante expressa que: “[...] entende ser a ponte inevitável para o desenvolvimento regional, mas a infraestrutura da ilha deve vir primeiro”¹⁷⁴.

Seguido de outro estudante que “[...] conclama para discutir segurança pública, saúde, sistema hidroviário degradado, a questão dos jovens negros, seus direitos etc.”¹⁷⁵.

Uma participante expressa sua opinião sobre a participação: “Alerta para o fato das reuniões realizadas até o momento terem [sido compostas de] a maioria de técnicos, sendo a participação da sociedade fraca. [...] que viu hoje a juventude se manifestar e se indignar”¹⁷⁶.

E ainda: *Destaca que a ponte foi uma decisão de cima para baixo, que a própria UFBA diverge. Entende que a ideia é transformar a ilha em um distrito de Salvador e que os interesses são imobiliários*¹⁷⁷.

Esses discursos ilustram que a percepção de representantes da sociedade civil e sujeitos sociais é de que a ponte é desnecessária. O que interessa à população é que outras soluções para a ilha fossem discutidas, e transmitem a ideia de que a ponte vem sendo imposta pelo estado.

A deputada Maria Del Carmem afirma na Audiência do PUI “A garantia é nossa participação. Participar é algo novo na nossa vida e acompanhar o processo [...] ainda não absorvemos totalmente. [...] É difícil não poder estar presente todo o tempo; é assim mesmo”.

¹⁷³ A moradora de Conceição, Vera Cruz, Fátima Madureira, na AP do PUI, em 17/07/2015

¹⁷⁴ O participante e morador, Antônio, durante na Audiência Pública do PUI, em 17/07/2015.

¹⁷⁵ Fala de outro integrante da AEITA, Adenilton, durante a mesma Audiência Pública do PUI em 17/07/2015.

¹⁷⁶ A participante, Rocio Cruz, moradora de Itaparica, na mesma Audiência Pública do PUI, em 17/07/2015.

¹⁷⁷ Fala do Professor Pasqualino Magnavita (86), doutor em arquitetura e urbanismo, morador de Itaparica, integrante do GAL – Itaparica na mesma audiência do PUI, em 17/07/2015.

Incentivando à população a se apropriar desse espaço instituído de participação, o coordenador do GAL de Itaparica ilustra:

As armadilhas existem com ou sem intenção. Identificamos uma área que parece ser [designada] para expansão de Salvador, mas conseguimos, com a ajuda da empresa [...] [de assessoria] da prefeitura [...] [de] Itaparica, mudar para [...] área verde (Emílio Franz Conceição, em audiência do PUI, 2015)¹⁷⁸.

Necessário expor alguns discursos expressos em respostas à plateia, pelos representantes executivos do governo do Estado. O então secretário da SEDUR, aproveita para enfatizar que a ponte não é o ponto fundamental do PUI. Ao contrário, o Estado necessita planejar a ilha, com ou sem ponte.

A SEDUR propicia assessoria técnica, contudo,

o destino e as decisões serão de vocês, da população, dentro de uma visão democrática, [continua ainda informando que] os recursos escassos implicam em definir prioridades, que só são possíveis com parcerias com a iniciativa privada, [...] participem, deem sugestões, porque a ilha é de vocês. [...] O PUI é geral e [...] no PDDU, haverá maior detalhamento, [...] [e] que o desenho original [da via segregada] [era] mais retilíneo. [...] sofreu modificações para não incorrer em impactos na contracosta (Sr. Carlos Martins, em audiência pública, 2015)¹⁷⁹.

A representante da SEDUR, ao abordar o

Planejamento Socioeconômico desenvolvido pela SEPLAN, os Estudos Urbanísticos do PUI, PDDU e PLUR, além dos convênios assinados [...] informa que o desenvolvimento conjunto desse plano [PUI], [...] não veio do Estado, sendo elaborado por um processo de discussão pública [...]. Trata-se de um processo continuado, sendo natural haver modificações por necessidade de adequar ao processo, que é participativo. Enfatiza que a meta dos técnicos é construir o melhor projeto e diz que tem certa liberdade. Sobre o Projeto SVO, deve ser implementado até 2031, sendo que há ações de imediato (2019), e a definir as de médios e curtos prazos representantes da SEDUR, 2015)¹⁸⁰.

Mais uma vez, constata-se pelos discursos dos representantes do estado em resposta aos questionamentos que a participação social nos planos urbanísticos está sendo utilizada como tecnologia de governança para tentar conduzir indiretamente os participantes a

¹⁷⁸ O professor Emílio Franz Conceição, vice-prefeito audiência do PUI, em 17/07/2015.

¹⁷⁹ Então secretário da SEDUR, Sr. Carlos Martins na audiência pública do PUI em tela, referindo-se ao processo participativo em curso e não sobre a ponte na Audiência Pública do PUI, em 17/07/2015.

¹⁸⁰ Técnica e coordenadora dos Estudos Urbanísticos pela SEDUR, urbanista e arquiteta, Graça Torreão na mesma na Audiência Pública do PUI, em 17/07/2015.

aceitarem o projeto da ponte; uma indução. Tanto que os planos diretores são flexíveis desde que se encaixem na ideia da existência da ponte e via segregada, cuja decisão pertence ao Estado.

A continuidade da audiência, após o almoço, ocorre o esvaziamento devido ao limite de tempo de saída do transporte (vans) para levar de volta os participantes às suas respectivas localidades. Ressalta-se essa ocorrência para chamar a atenção das dificuldades de mobilidade enfrentadas pela população da ilha e a raridade da disponibilização de transporte dos gestores locais para os demais eventos participativos.

5.2.5 Eventos participativos após a audiência do PUI

Após essa audiência ocorreram reuniões de cada GAL para avaliação do processo participativo, sem adentrar questões de conteúdo do PUI. A própria metodologia avaliativa aplicada foi considerada rígida, com longo tempo de exposição e reduzido para discussões sobre a mobilização. Com a falta de estrutura e de recursos, o grupo criticou a atribuição de mobilização do GAL, questionando que o encargo devia ser do consórcio e não do GAL. Por conta disso, o consórcio é visto como interessado no seu próprio cronograma de trabalho. Observa-se que ainda há discussões e incertezas em relação às responsabilidades de cada grupo após mais de quinze meses de processo participativo. Uma das participantes expôs seu ponto de vista, alegando que houve manipulação, no sentido de jogar um município contra o outro, ao culparem o GAL por não desempenhar uma tarefa, cujo encargo principal não era do grupo, acrescentando que Itaparica validou determinações que Vera Cruz não havia concordado¹⁸¹. Essas diferenças entre Vera Cruz e Itaparica emergiram de vez em quando, deixando entrever as dissemelhanças da cultura política, dificultando a construção de uma rede única e articulada de resistência na ilha.

Um integrante da PMVC¹⁸² faz uma autocrítica acerca dos equívocos cometidos pela prefeitura em relação à convocação da sociedade civil, ressaltaram que existiram agravantes, como o fato da comunidade não acreditar e confiar que esse processo funcione ou que será efetivado, pela experiência com o PDDU 2004. Destaca a questão básica da credibilidade,

¹⁸¹ A ambientalista e arquiteta, moradora de Vera Cruz, Judith Póvoas, na reunião de Avaliação do Processo de Participação do PUI em Vera Cruz, em 03/09/2015.

¹⁸² O servidor da PMVC, Jackson, na reunião de Avaliação do Processo de Participação do PUI, em Vera Cruz, em 03/09/2015.

reforçada pela total ausência da ilha do partido político que vem governando o Estado nos últimos anos. Aponta que o desejo da população é a resolução dos problemas que afetam a sua vida diária, como a infraestrutura básica, estradas, mobilidade, saúde, dentre outros. O foco da população está centrado na vida prática, que não passa necessariamente pela ponte, como enfatizam.

A dificuldade de mobilização foi percebida pela empresa de consultores técnicos Ethos Humanus¹⁸³ em planejamento urbano e gestão democrática. Esses urbanistas constataram que setores sociais de Itaparica ficaram sem comunicação e sem mobilização social, sugerindo adotar diferentes estratégias: aquelas para ampliar o GAL e outras para mobilizar as localidades, durante a reunião de avaliação da mobilização, especificamente realizada em 30/09/2015.

Um integrante do GAL de Itaparica¹⁸⁴ destaca que a atuação do poder local agravava o desestímulo. Na audiência do PUI, o então vice-governador foi pressionado e desafiado pela plateia para agendar uma visita à Itaparica e inspecionar as instalações de saúde na ilha. Uma semana depois, nesse encontro, o então prefeito de Itaparica fechou a porta do recinto na hora de decidir o que seria feito em relação à saúde e ao Hospital Geral de Itaparica. Reflete:

O processo de participação é hoje um direito, mas é cansativo, exige tempo, [e o] trabalho é voluntário. [...] hoje é encontrar estratégias [...] soluções [para incluir a população], [e que a participação, tenha] eficácia e [seja] representativa. [...] [tem muitas pessoas] desestimuladas. [...] [porém] quem não define, outros definem por ele (Informação oral de um integral do Gal).

O tema, avaliação do encaminhamento e ajustes de mobilização, permeia e emerge em todos os eventos participados. Recorrentes, são as questões da falta de ações de mobilização e comunicação, de clareza das informações, dos tipos de eventos e correspondentes formas de mobilização, a exemplo dos fóruns, oficinas e reuniões do GAL. Ademais, a necessidade de ampliação do GAL (GAL Ampliado) em razão do pequeno número de presentes e da falta de assiduidade desse grupo, surgem como problemas da mobilização.

¹⁸³ O Convênio Nº 002/2013 – Município de Itaparica, valor de R\$1.684.315,54 (um milhão, seiscentos e oitenta e quatro mil, trezentos e quinze reais, e 54 centavos) com a Ethos Humanus e o Convênio Nº 001/2014 – Município de Vera Cruz, com a URBE, no valor de R\$2.700.000,00 (dois milhões e setecentos mil reais). Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br>. Acesso: 15 dez 2020.

¹⁸⁴ Relato do então vice-prefeito e coordenador do GAL de Itaparica, Emílio Franz Conceição. Esse relato foi feito na reunião de Avaliação do Processo da Participação Social do PUI para cada GAL e também outros representantes da sociedade civil organizada, em Itaparica, em 30/09/2015.

O próprio Plano de Mobilização foi apresentado no Espaço dos Planos Urbanos em Itaparica em meados de 2014. A ausência de um canal de comunicação em um espaço físico pode ter contribuído para a percepção de descontinuidade do processo e ampliado a desmotivação dos participantes. Desse modo, é que em final de junho, a pedido de Vera Cruz, o GAL de Itaparica enviou um convite oficial aos municípios vizinhos para a apresentação do Diagnóstico Técnico Preliminar a ser realizado no auditório do SESC, Itaparica. Havia lacunas no processo. Por exemplo, os participantes não conseguiam se situar no cronograma de atividades da participação e quais públicos-alvo seriam mobilizados, após mais de um ano de atividades. Em que pese as boas intenções dos técnicos envolvidos no processo, eles estavam sob as diretrizes do Governo do Estado, inclusive limitados na possibilidade de alteração no PUI, restrição declarada publicamente pelos próprios representantes do Estado. Destaca-se a necessidade de rever a estrutura, estratégias e o plano de participação do GAL¹⁸⁵. A indicação para *revisão* do Plano de Mobilização original, somadas aos demais óbices, aponta na direção de dificuldades mais desafiadoras. Uma técnica do Ethos Humanus sugeriu realizar enquetes junto aos integrantes do GAL inquirindo sobre as razões da ausência após a audiência do PUI. Um representante da SEDUR¹⁸⁶ reforça a necessidade de engajar representantes dos segmentos sociais e das localidades para a continuidade do processo.

Além dessas propostas de mobilização, indicadas em reuniões do GAL, participantes sugerem que, por questões políticas, não deveriam criar expectativas de apoio efetivo das prefeituras, especialmente em relação ao transporte dos integrantes do GAL. Apesar da pactuação com a sociedade e obrigatoriedade por lei, alertaram para a possibilidade de a prefeitura ser responsabilizada posteriormente. Não surtiram efeito os convites dirigidos aos vereadores para participarem das reuniões quinzenais do GAL.

Os eventos participativos do Plano de Mobilização seguiam sendo desenvolvidos ao longo do tempo. Desse modo, foram realizadas oficinas temáticas de capacitação para elaboração do PDDU, fóruns para a construção de cenários, rodas de conversas com especialistas convidados relativas aos planos setoriais, e alguns outros. Contudo, integrantes e frequentadores das reuniões do GAL deixaram de comparecer e o esforço se centrava no

¹⁸⁵ Fala de um dos coordenadores do Estado em uma reunião avaliativa do processo participativo do PUI pelo GAL, em Itaparica, em 03/09/2015.

¹⁸⁶ O arquiteto e urbanista, Albérico Correia, representante da SEDUR fala em 'respeçagem' dos membros do GAL, na reunião intitulada: Processo de Elaboração e Discussão Pública do PDDU – Itaparica em 16/09/2015, confirmando a ausência sistemática de integrantes dos GALs.

sentido de incentivá-los e motivá-los a retornarem aos encontros. A pesquisadora conseguiu atender algumas rodas de conversa, oficinas e fóruns.

Após a audiência do PUI, grupos focais temáticos foram realizados por setores sociais¹⁸⁷. Em Itaparica, o grupo focal centrado em comunidades tradicionais, o evento não se realizou pela ausência de participantes convidados, que haviam confirmado presença. Em Vera Cruz, o tema do turismo e das comunidades tradicionais foram agrupados. Presentes apenas os empresários, cuja participação anterior havia sido pequena. Isso pode indicar a diferença de perspectiva associada à dinamização dos negócios que seriam abertos pelo corredor da ponte. A representante do GE explica o esforço de trabalhar de forma diferente da tecnocracia, em uma gestão democrática. O empresário sinaliza sua posição favorável à ponte ao afirmar que “o GAL não deveria colher as sugestões e soluções”. Considera que devem vir do governo¹⁸⁸.

Esses momentos corresponderam à fase de elaboração do PDDU e PLUR. A cultura local, de descrédito do poder público, pelas inúmeras experiências de descumprimento de acordos, ampliou a desmobilização, desestímulo e desconfiança, face à realidade concreta da ilha.

Pretendendo reverter esse processo de desmobilização, dentre as sugestões encaminhadas havia a criação de comissões para engajar e ampliar o GAL; e visitas aos conselheiros da cidade e membros do GAL a fim de consultar acerca de um horário conveniente para as reuniões. Essas reuniões vinham ocorrendo à noite em Itaparica, quando não há transporte, e à tarde em Vera Cruz. Contudo, a dificuldade persistia, quando o próprio vice coordenador e mobilizador do GAL de Vera Cruz não havia sequer recebido o e-mail da convocação para empreender o corpo-a-corpo de mobilização, requerido pela cultura local.

Salienta-se que, enquanto Itaparica já havia consolidado o Espaço dos Planos Urbanos, em Vera Cruz, por desavenças com o vice coordenador anterior, o espaço alugado pela prefeitura há 8 meses, ainda se encontrava sem utilização. Uma das razões é que havia sido nomeado, de forma equivocada e inadequada¹⁸⁹ como Espaço da Ponte, pelo então vice -

¹⁸⁷Reuniões do grupo focal temático realizadas, em Vera Cruz pela manhã e Itaparica, à tarde, em 14/10/2015.

¹⁸⁸ O empresário Edmundo Tadeu, proprietário do posto de gasolina, em Itaparica, após a audiência do PUI, em reunião de Avaliação do Processo de Participação Social do PUI pelo GAL de Itaparica em 03/09/2015.

¹⁸⁹ Situado em uma sala térrea sem condições de uso, por discordâncias do então vice-coordenador do GAL. Essa informação foi relatada pelo vice-coordenador substituto, J. Carlos Filho, então Coordenador de Agricultura,

coordenador do GAL de Vera Cruz, que foi substituído. Em outubro de 2015, a sala térrea do Espaço dos Planos Urbanos de Vera Cruz teve condições de utilização para as reuniões participativas.

Apesar das deliberações e estratégias de mobilização, os compromissos e tarefas acordados não foram realizados a contento, ao tempo em que alguns moradores compareceram pela primeira vez aos eventos participativos. A cada evento com novos participantes a gama de perguntas se repetia, assim como os questionamentos. Ao mesmo tempo em que era necessário a ampliação dos participantes, novos frequentadores implicavam nessa condicionante. O cronograma físico-financeiro do consórcio, para a elaboração de todos os produtos de forma participativa, à parte a competência do portfólio, era desafiador na ilha. A mobilização e pequeno número de participantes, incluindo os integrantes do GAL, se constituía em um acúmulo de atividades simultâneas com consequências para o atendimento dos prazos. Desde o início, se considerava que 8 meses não seria tempo razoável para concluir a tarefa, adiado para última semana de fevereiro de 2016, um acréscimo de apenas 2 meses, sobre o prazo original para dezembro de 2015.

Entrementes, as atividades participativas se desdobravam na ilha, no cumprimento da realização das oficinas de capacitação, fóruns sobre a cidade que a população deseja, rodas de conversas com especialistas, grupos focais por segmento social, devolutivas às comunidades, e encontros periódicos do GAL para a elaboração e discussão pública do PDDU e PLUR. O quadro de baixa participação persistia, do mesmo modo que a busca por estratégias de mobilização, que pudessem ser capazes de atrair a sociedade civil organizada e sujeitos sociais. O esvaziamento das atividades com o tempo era perceptível. Elas corriam, em simultaneidade, ao aumento do receio sobre a legitimidade do processo e com o risco para a garantia que desejavam obter com a participação. Contudo, a indisponibilização do transporte aos integrantes do GAL perdurou. Não havia contrapartida das prefeituras, na prática. Alguns integrantes do GAL, encontrando entraves para sua mobilidade, utilizavam seus próprios meios e recursos financeiros para comparecer às reuniões. A desmotivação aumentou. Sem esse apoio acabaram sendo alijados, desistindo e frequentando as instâncias para as quais fosse proporcionado o transporte, por vans, ou seja, apenas nas audiências. Os conselheiros

Pesca e Meio Ambiente da PMVC, após a saída do anterior em 16/11/2015, na Audiência Pública do EIA-RIMA, conduzida pelo INEMA.

do Concidades enviaram ofício ao prefeito de Itaparica que havia respondido verbalmente até aquela data. Cogitaram denunciar ao Ministério Público pela falta de legitimidade do processo¹⁹⁰.

No início de setembro de 2015, por fim, o EIA-RIMA foi disponibilizado pelo INEMA para consulta pública. Posteriormente, o órgão realizou 3 audiências públicas regulamentares e requeridas, como número mínimo do processo de licenciamento prévio: uma em Itaparica; uma tentativa frustrada em Vera Cruz, remarcada pelas condições precárias do espaço; outra em Salvador, em outubro de 2015, e a terceira em Vera Cruz, desta feita no ClubMed, em novembro de 2015.

Destaca-se, um evento em particular, que também ocorreu no início de setembro de 2015, a reunião do GAL de Itaparica em 03/09/2015¹⁹¹. Os Relatórios dessas reuniões avaliativas sobre a mobilização, emitidos pelo próprio consórcio (ver Anexos B e C) referendam, de forma evidente, o trabalho de campo e os registros da mobilização social encontrados pela pesquisadora. Os Relatórios desses eventos foram distribuídos aos presentes, duas semanas após sua realização. A entrega dos relatórios não era uma prática rotineira adotada pelo consórcio, contudo, o GAL Ampliado, constatando os obstáculos à mobilização até então, decidiu encaminhar ao consórcio uma pauta específica e exclusiva para uma reunião. Sua relevância para a pesquisa está no objetivo de identificar os Problemas e respectivas Operações — significando Soluções, necessitou esclarecer o consórcio —, da Mobilização Social, assim como encarregar responsáveis para cada item listado. A técnica utilizada (metodologia da visualização), consiste da subdivisão dos participantes em grupos, que anotam cada ponto levantado, sem hierarquização e sem consolidação. No início do trabalho de grupo acordam regras de escrita (exemplo: 4 linhas por cartela) e um “com-trato” (exemplo: cumprir o horário, manter o celular desligado etc.). Nesse evento em Itaparica foram formados 3 grupos compostos por sujeitos sociais da comunidade local, um

¹⁹⁰ Conselheiro do Concidades e membro do GAL – Itaparica, o representante Cledson Cruz em reunião do Processo de Elaboração e Discussão pública do PDDU – Itaparica, em 16/09/2015. J. Carlos Filho, vice coordenador percebe e relata uma dificuldade de comunicação entre o GAL de Vera Cruz e o consórcio, nessa mesma reunião.

¹⁹¹ Essa mesma Reunião de Avaliação do Processo de Participação do PUI havia sido realizada a tarde, em Vera Cruz, porém, sem grupos e preenchidas apenas as operações (leia-se, soluções) da atividade proposta (Ver Anexo 03 de 03/09/2015. Em Itaparica, a atividade ocorreu a partir das 18:00 h (Ver Anexo B).

representante da empresa de assessoria de urbanismo, Ethos Humanus, e um da SEDUR. O grupo 1 contou com um representante da SEDUR, outro da assessoria e dois moradores locais.

Esses documentos de avaliação da mobilização, aplicados pelos facilitadores do consórcio com os próprios participantes do processo, revestem-se de especial importância para esta tese, pois permitem comparar e comprovar que os resultados da pesquisa de campo, já em 2015, concordavam com a percepção registrada. Assim, os problemas elencados a respeito da mobilização em Itaparica, puderam ser contrastados e serviram de balizadores após mais de um ano e três meses de pesquisa observacional direta. O Relatório original pode ser encontrado no Anexo B, enquanto o Quadro 10 (A, B, C) lista os Problemas e Operações encontrados pela atividade participativa do GAL Ampliado em Itaparica, sinalizando os problemas comuns desses com os encontrados nesta pesquisa de campo. Contudo, o mesmo evento realizado em Vera Cruz, foram listadas apenas as Operações (Quadro 11), sem correlacioná-los aos Problemas específicos. O Relatório original dessa atividade avaliativa em Vera Cruz encontra-se no Anexo C.

Quadro 10 – Matriz de Problemas identificados na Avaliação Participativa da Mobilização Social (03/09/2015) para a Audiência Pública do Plano Urbano Intermunicipal (17/07/2015).
Entre colchetes as ‘Operações’ (soluções) para os problemas

Quadro 10-A

Grupos	Problemas e Soluções:
	(a) Problemas identificados
Grupo 1	(b) [Soluções apresentadas]*
Reina (moradora); Edmundo Tadeu (morador); empresário;	Deficiência na logística (transporte, alimentação, material informativo). [Em linguagem simples]
Teresa (moradora; empresária);	Não houve transporte para participação nas atividades Não foi planejada a comunicação social a partir dos meios locais e das localidades. [Atrair a população através dos representantes das comunidades; e trazer esses representantes para o GAL]
Lázaro (morador);	Não houve ações públicas para convocar a população (divulgação). [Rádio local, igrejas, jornal, carro de som]
Paulo Cesar (morador); e	Uso limitado / insuficiente de recursos de comunicação social. Uso limitado de meios de comunicação e diálogo.
Joice (Ethos)	Não está claro o tipo de comunicação para cada tipo de evento. [Definir o público alvo para cada evento]

	<p>O carro de som não foi utilizado para convidar a população para diversas atividades.</p> <p>[Definir um tipo de comunicação para cada tipo de evento]</p>
--	---

Quadro 10-B

Grupos	Problemas e Soluções
	(a) Problemas identificados
Grupo 2	(b) [Soluções apresentadas]*
Graça (SEDUR);	Não conseguiu mobilizar os diferentes segmentos para participação. [Revisão do mapeamento social e inclusão de pessoas interessadas]
Cledson (GAL e Concidades);	Não houve representantes dos meios de transporte, CDL ou da Câmara Municipal
Rogério (morador);	Representação restrita quanto aos segmentos
Galego (rep. Trabalhadores Rurais); e Vânia (moradora)	Faltou distinguir a estratégia de participação junto ao GAL – Gestão e participação local de representantes sociais. [Definição de estratégia diferenciada de atuação do GAL: Gestão e Mobilização Social; e ampliação do GAL para mobilização social]
	Agenda (data) definida de cima para baixo. [Reuniões programadas ocorrerem na Câmara de Vereadores]
	Desinteresse do poder público do município (executivo, legislativo, MP. [Reforçar a gestão do município e estado junto ao MP para acompanhar o PDDU]
	Baixa motivação do GAL. [Apoio logístico; incluir o apoio da prefeitura para as atividades do Concidades; empoderamento e capacitação continuada do GAL; estabelecer estratégias de incentivo aos membros do GAL para estreitar relação com o processo; promover ações coordenadas pelos representantes de suas bases; e fazer reuniões/atividades na Câmara e em outros espaços]

Quadro 10-C

Grupos	Problemas e Soluções
	(a) Problemas identificados
Grupo 3	(b) [Soluções apresentadas]*
Rafael (morador);	As metodologias não alcançaram os objetivos de construção coletiva do planejamento.
Emílio Franz (GAL e vice-prefeito); Roseane (Ethos); e Albérico (SEDUR)	[Inserir uma capacitação permanente e transversal do GAL para compreender melhor os conteúdos, apresentar o plano de participação na construção do PDDU e outros produtos com cronograma, estratégias; e recuperar Plano de Ações e o parecer da Ethos]
	Os resultados das leituras sociais não foram absorvidos suficientemente nos planos / diagnósticos.

	<p>[Criar fluxo de devolutivas das contribuições do GAL/sociais/assessoria, garantindo a melhor comunicação e usar os meios de comunicação dos resultados dos trabalhos Site/rádio/TV/YouTube/ blog]</p> <p>Faltou expor o histórico dos processos no Espaço dos Planos, facilitando o acompanhamento.</p> <p>[Criar um núcleo de memória dos planos com todos os relatórios e produtos em meio impresso e digital no Espaço dos Planos; disponibilizar material técnico/pedagógico dos produtos no Espaço dos Planos, linguagem acessível; registrar todas as reuniões e oficinas participativas, com as atas formais da participação do GAL; qualificar a iluminação interna do Espaço dos Planos; implantar sinalização externa dos Planos; e apresentação do EIA-RIMA ao GAL e oficinas de apresentação nas localidades (INEMA)]</p> <p>O Espaço dos Planos não cumpriu a finalidade: faltaram exposições dos produtos, técnico presente e comunicação.</p> <p>[Valorizar o Espaço dos Planos para eventos culturais mobilizadores, ter espaço como referência; construir com a prefeitura uma agenda de visitação e eventos no Espaço dos Planos com escolas, associações, Câmara de Vereadores, secretários, empresários etc.; e disponibilizar material técnico do Espaço dos Planos para apresentar os produtos aos visitantes]</p>
	<p>Faltou material pedagógico, comunicativo para apresentar os conteúdos técnicos aos visitantes.</p> <p>[Disponibilizar material impresso sobre os trabalhos para o público visitante: cartilhas, folders, folhetos; disponibilizar e distribuir produtos informativos em meio digital: e-mails/ sites/ blogs/ YouTube; e disponibilizar lembranças para divulgação dos planos. Ex.: adesivos etc.]</p>

* Entre colchetes as 'Operações' (ou Soluções) para os problemas identificados pelos participantes.

Fonte: Relatório da Reunião do GAL de Itaparica, realizada no Espaço dos Planos Urbanos – Casarão Solar Del Rei, em 03/09/2015 (Consórcio Demacamp; Pólis; Oficina, 2015c)

Em Vera Cruz, a reunião do GAL para a mesma atividade, Avaliação para a Mobilização Social para a Audiência do PUI terminou sendo subdividida em três dias: em setembro de 2015, quando foram elencadas as chamadas “Operações” ou soluções (Quadro 11); 14 dias depois, o evento foi remarcado por falta de quórum, devido à simultaneidade de atividades na prefeitura; e a última, no início de outubro do mesmo ano, quando as 4 etapas seguintes do Processo de Elaboração e Discussão do PDDU foram apresentadas pelo consórcio: (i) Fóruns PDDU de Construção de Cenários Futuros – A Cidade que Queremos; (ii) Rodas de Conversa com especialistas, para difusão de ideias e conhecimento temáticos; (iii) Grupos Focais subdivididos por segmentos ou grupos sociais; e (iv) Oficinas Temáticas, duas por município.

Quanto à avaliação da mobilização, a representante da SEDUR reforçou seu entendimento da necessidade de ampliação do GAL, desde o encontro da Semana do Meio Ambiente em Matarandiba em junho de 2015, 4 meses antes. Justifica sua convicção ao comparar o número de 14 membros do GAL, estando presentes à reunião apenas 5 integrantes. Ainda sem criação do site, praticamente ninguém recebeu o convite via e-mail e WhatsApp, e quanto ao convite físico foram recebidos dois dias antes da reunião em tela e o acordado foi de cinco dias. Descobre-se que os facilitadores não possuíam os números telefônicos dos frequentadores, transcorridos 1 ano e 3 meses do início do processo. Essa coleta foi realizada duas semanas depois no Fórum PDDU para Construção de Cenários¹⁹², para a qual foram feitas visitas prévias de comissões¹⁹³ às localidades como forma de sensibilização e mobilização das comunidades. O urbanista da URBE Planejamento Urbano da assessoria municipal, o arquiteto Maldonado, solicita um moderador para a reunião em andamento e a representante da SEDUR assume o papel. O então coordenador do GAL de Vera Cruz, enaltece o debate, solicita a organização das reuniões, elogia o atual governo do Estado por propiciar esses momentos de discussão e destaca que os planos são necessários para a inversão de recursos. Compartilha a responsabilidade de realização da participação com todos e cita um exemplo inverso: reconhece que ele próprio não conseguiu mobilizar os vereadores de seu círculo de amigos. Pondera que essa situação deve estar relacionada aos governos locais passados e recentes, remetendo a circunstância aos conflitos locais de natureza política.

Quadro 11 – Descrição da íntegra das Operações (Soluções) pelo plenário de participantes do município de Vera Cruz

Operações sugeridas	
Ampliação da participação:	
1	Fortalecer a ação do GAL na articulação com a sociedade em geral e a Câmara em especial, ampliando a participação do GAL
2	Que o GAL mobilize outros participantes; e Reuniões itinerantes do GAL
Mobilização, comunicação e meios de engajamento:	

¹⁹² Uma faixa na fachada da Casa Paroquial de Vera Cruz conclama: “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Venha construir a Vera Cruz que queremos!” 2015, em 16/10/2015.

¹⁹³ Foram sugeridas comissões de visitas à sociedade, formadas por representantes locais, um técnico ou técnica da empresa assessora de urbanismo e um integrante do GAL. Essa ação surtiu efeito pois o consórcio e uma representante de Vera Cruz, contrária à ponte, reportaram que havia maior participação nesses eventos.

3	Envolver jovens e estudantes; e incluir estudantes estudantis, a exemplo da AEITA; e mobilizar / envolver redes organizadas (agentes sociais, de saúde, educação, religiosos, sindicatos, administradores locais)
4	Ampliar os meios de comunicação – impressos, carro de som, redes sociais virtuais, usando linguagem mais acessível (cartilhas); e Rede de atores sociais em WhatsApp, lista de e-mails (sem Cco) etc. com coordenação e acompanhamento para PDDU e PUI
Divulgação:	
6	Preparar instrutores para divulgação / orientação sobre a cartilha; e Cartilha do PDDU (o que é, para que serve; importância para as localidades / município)
7	Procurar pessoas e identidades já identificadas e informar sobre o PDDU
Produção de registros oficiais das atividades:	
8	Oficialização (atas assinadas, gravadas, áudio ou vídeo) das oficinas e reuniões do PUI e PDDU
Tratamento entre participantes:	
9	Os participantes devem agir com respeito aos demais

Fonte: Relatório da Reunião do GAL de Vera Cruz, realizada no Complexo Cultural, em 03/09/2015 (Consórcio Demacamp; Pólis; Oficina, 2015d)

Para visualizar o resultado da reunião de avaliação referente à mobilização para a Audiência do PUI, foi produzida uma nuvem de palavras, com a seguinte configuração: das 310 palavras encontradas, obteve-se o diagrama computando o intervalo entre a frequência de ocorrência máxima de 14 vezes, sendo o mínimo estabelecido para 3 repetições, em função do pequeno número de palavras do total (Figura 43). A imagem permite visualizar que a *comunicação*, a *participação* e o *papel do GAL* foram os pontos mais destacados das críticas construtivas. Essa constatação refletiu a necessidade de implementar uma comunicação mais efetiva de modo a motivar o engajamento do sujeito social, além e acima da sua desconfiança e descrédito em processos participativos e em promessas governamentais. Similarmente, existia uma falta de clareza do papel que o GAL deveria desempenhar, se como principal responsável pela mobilização dos cidadãos, dado o seu conhecimento local; se condutor do processo participativo, uma vez que representantes locais e todos os conselheiros da cidade integravam o GAL; ou ainda, como os principais partícipes das discussões e decisões acerca dos planos urbanísticos municipais em revisão.

Figura 43 – Nuvem de palavras das Reuniões Avaliativas do GAL de Itaparica e de Vera Cruz sobre a Mobilização Social, em 3 de setembro de 2015



Fonte: Elaboração da autora utilizando notícias em mídia impressa e digital. Programa online: <https://worditout.com/word-cloud/create/> (2023)

Ademais, seguida por outros, uma participante¹⁹⁴, na mesma reunião, tratou da necessidade de revisão do PUI, sendo ainda discutidos o desacordo da maioria da população de Vera Cruz da via expressa segregada (*highway*) e dos elevados que permitiriam os acessos independentes à contracosta. A participante pontua que o PUI visa ordenar o território da ilha como um todo, porém, as externalidades negativas recaem apenas sobre o território de Vera Cruz. O sentimento de frustração e indignação de muitos presentes se agravava em razão de um argumento utilizado, reiteradamente, pelo representante da SEPLAN, desde a primeira reunião participativa. Ele arguia que pela exiguidade de terras na capital e saturação do Litoral Norte, a ilha seria uma expansão urbana de Salvador — um bairro com a ligação pela ponte rodoviária.

A percepção dos participantes apontava para o alto impacto ambiental que seria imposto ao território de Vera Cruz, sem nenhum benefício gerado. A situação se agravava pela falta de ações emergenciais do Estado para conter as ocupações, que avançavam rapidamente

¹⁹⁴ A participante e representante da ONG GAIAH, ambientalista e arquiteta, Judith Póvoas apresentou uma solução de ponte transversal entre Salinas da Margarida e a Ilha de Itaparica. A apresentação preliminar das alternativas da ponte ocorreu em Vera Cruz, em 26/11/2014.

sobre o território municipal¹⁹⁵, a exemplo do Parque Estadual de Tairú, do Pedrão e outros. O grupo havia encaminhado outra proposta para a viabilização da ponte, ignorada pela SEPLAN e excluída dos estudos ambientais. Referiam-se ainda à palestra do consultor do consórcio EIA-RIMA, quando o mesmo informou, publicamente, que todas as alternativas do Estado teriam impactos ambientais severos. Expressavam, que o PDDU¹⁹⁶ devia ser elaborado para estruturar o município, sem a ponte e a via segregada. Estimavam retomar discussões participativas e soluções dentro de um prazo de 15 anos. A representante da SEDUR afirma que a ponte está prevista no PUI para iniciar a construção no médio prazo, o que significa, dentro do PPA 2024-2027¹⁹⁷. Os representantes da sociedade civil, contrários à ponte e via segregada, relatam que utilizaram estratégias de resistência, como o esvaziamento proposital dos eventos participativos, a ponto dos próprios representantes do Estado solicitarem a ampliação do GAL. Perante os conflitos aflorados, a coordenadora e urbanista da SEDUR, Graça Torreão, faz uma proposta de “paz”, na qual os participantes, partindo do relatório técnico da assessoria de urbanismo, lessem o PUI e grifassem em vermelho os aspectos considerados inadequados para servirem de subsídio ao fórum de cenários futuros do PDDU, a ser realizado.

Até o evento das audiências públicas do EIA-RIMA, as instâncias participativas deram continuidade em condições semelhantes aos relatados, com maior participação nos Fóruns PDDU de Construção de Cenários, possivelmente pelas visitas de comissões de mobilização às localidades da ilha, na véspera e antevéspera das audiências públicas. Em um desses fóruns, programados para ocorrer das 09:00 às 16:00 h, o coordenador do GAL de Itaparica abre o evento com a constatação de que o prazo do aviso do evento havia sido curto. Ao se desculpar pelo atraso dos convites, uma coordenadora do consórcio destaca que nas reuniões à tarde,

¹⁹⁵ Reconhecendo a justeza da cobrança de ações emergenciais, a representante da SEDUR informa que essa pauta pertence a outra rubrica do Estado.

¹⁹⁶ Um representante de mais de 200 pessoas de Vera Cruz, Clóvis, se recusou a prosseguir nas reuniões com a elaboração do PDDU, que incluía como premissa a ponte e via segregada, em 01/10/2015.

¹⁹⁷ Com a chegada das balsas e equipamentos de alta tecnologia da China o governo do Estado da Bahia anunciou o início das sondagens do terreno em águas profundas na BTS, em 03/07/2024. Esses equipamentos iniciaram a prospecção no trecho próximo a Salvador, na Cidade Baixa, nas profundidades de 10 a 60 m. O consórcio composto por duas empresas estatais chinesas, únicos inscritos no leilão, venceram a licitação internacional para a construção da ponte em 13/12/2019. O contrato foi assinado em 12/11/2020 e prorrogado devido a epidemia de COVID-19. “Começa sondagem em águas profundas com uso de balsa e equipamentos de alta tecnologia”. Disponível em: <https://pontesalvadoritaparica.com.br/noticias/comeca-sondagem-em-aguas-profundas-com-uso-de-balsa-e-equipamentos-de-alta-tecnologia/#:~:text=A%20sondagem%20do%20Sistema%20Rodovi%C3%A1rio,de%20Todos%20Dos%20Santos>. Acesso em: 25 jul. 2024.

a população participa ativamente nos grupos de atividades, sendo o processo “uma construção participativa”¹⁹⁸. Decerto, as consultas aos presentes nos eventos são mapeadas e registradas, independentemente do número de participantes. O processo segue sendo implementado, apesar dos obstáculos, por ser regido por contrato.

A periodicidade dos encontros do GAL Ampliado permaneceu em 15 dias. O site e o grupo do WhatsApp¹⁹⁹ continuavam indisponíveis. Foram atribuídas tarefas de mobilização a cada participante do GAL, consórcio e outros que se voluntariasse em reunião anterior dos respectivos grupos do GAL. Apesar das boas intenções, as tarefas para os prazos dados não foram cumpridas, o que logrou o intento, especialmente, para o consórcio que reclamou da lista excessiva de tarefas adicionadas frente ao tempo disponível da equipe técnica. Com isso, a finalização dos planos urbanísticos passou a ser estimada no final de fevereiro de 2016. Tampouco esse prazo seria cumprido. De todo modo, um representante de terreiro relata ter conseguido realizar a maior parte dos seus encargos²⁰⁰. O consórcio discorda dos curtos prazos previstos, enquanto o representante do GE, lembra que todas essas ações já estavam incluídas desde o início da mobilização, sendo reforçadas na última reunião avaliativa da mobilização social em preparação para a etapa do PDDU. Indaga-se que sendo a mobilização satisfatória para a audiência do PUI, não seria suficiente repetir os mesmos procedimentos para uma participação efetiva nas próximas audiências? Caso contrário, a menos que se concorde em discordar, a avaliação de todos, inclusive do consórcio que assentia, indicava que existia uma série de equívocos e a participação não foi tão efetiva quanto aparentava à distância. O coordenador do GAL de Itaparica coaduna com o Estado e nesse ponto há um certo antagonismo entre as posições da SEDUR e GAL, em relação ao consórcio. A SEDUR entende que o papel do GAL é acompanhar o processo e cobrar à SEDUR, que por sua vez, insta o

¹⁹⁸ A integrante do consórcio, Valéria Ortega no Fórum PDDU: Construção de Cenários de Itaparica, onde são realizadas atividades dirigidas à construção de cenários com grupos no turno da tarde. Exceto no dia anterior, quando o mesmo evento ocorreu em Vera Cruz presenciei alguns grupos de cerca de 7 ou 8 pessoas. Nas instâncias equivalentes anteriores, em Vera Cruz ocorreram grupos com 2 ou 3 integrantes. Além disso, o tempo para discussão era insuficiente, variando de 10 a 30 minutos. Fórum em Vera Cruz, em 16/10/2015 seguido do de Itaparica em 17/10/2015, das 09:00 às 16:00 h.

¹⁹⁹ Consegui verificar, pessoalmente, a lista de presença e não pediam o número do celular na Reunião do GAL – Vera Cruz em 01/10/2015. Esse pedido ocorreu na lista de presença dos Fóruns PDDU de Cenários de Itaparica em 16/10/2015 e o de Vera Cruz, em 17/10/2015, passado um longo tempo do início dos encontros.

²⁰⁰ O consórcio não conseguiu, por exemplo, elaborar no prazo alocado, os elementos de divulgação ou visitas ao GAL para acordar o melhor horário para as reuniões quinzenais. Os representantes do Estado, especialmente da SEDUR, propuseram ampliar o GAL de 14 para 30 pessoas, em função da consistente baixa frequência dos integrantes do grupo. Apesar disso, a participação continuou com número muito inferior ao almejado para o Gal ampliado.

consórcio. A observação que me permito fazer aqui é do equívoco do tempo originalmente alocado, para um processo complexo, em um território sem mobilidade minimamente adequada e face à falta de confiança da população em processos instituídos pelo Estado. Ademais, por contrato, o consórcio necessitaria atender à entrega de produtos, se situando em uma posição difícil nesse tabuleiro de xadrez. Próximo de um impasse, nessa reunião, buscam consensuar ações prioritárias para elaboração de elementos de divulgação distintos. Um sujeito social, cidadão de Itaparica, constata e verbaliza a repetitividade²⁰¹ desses embates, enquanto uma moderadora do consórcio²⁰² afirma que “o receio é que não apareçam pessoas”.

Aos Fóruns PDDU de Construção de Cenários compareceu um número maior de participantes, se comparado aos eventos anteriores. Apesar disso, uma participante²⁰³ expressa que, por um lado, a pequena participação enfraquece a posição da população em conseguir o seu desejo coletivo. E por outro, que a variação da plateia a cada encontro, indica que a participação efetiva não acontece. Aborda a necessidade da continuidade para não retornar à discussão inicial, em cada evento, concedendo que participação demanda trabalho e tempo, sendo fundamental sua apropriação pela população. A moderadora do consórcio coaduna com a ponderação. Outro participante indaga sobre os estudos conduzidos serem apenas para a implementação da ponte.

A apresentação dos conteúdos das Leituras Social e Técnica é realizada por meio de projeção, de um número elevado de slides com textos e mapas pouco legíveis. A linguagem técnica²⁰⁴ e sofisticada de conceitos e termos tornam a palestra excessivamente abstrata. Somada à velocidade da apresentação contribuem pouco para a apreensão e inteligibilidade do conteúdo. Em Vera Cruz, ainda fora do Espaço dos Planos Urbanos e em função do número de pessoas esperadas, ocorreu em um ambiente coberto e aberto à rua principal, onde a poluição sonora atrapalhou o evento. O sistema de som com microfone não conseguia

²⁰¹ O representante, Miguel Roque, afirma em reunião do Processo de Elaboração e Discussão Pública do PDDU – Itaparica, em 16/09/2015. Em 30/09/2015, o mesmo sujeito social afirma que “o povo está desconfiado”.

²⁰² A moderadora e representante do consórcio, ao avaliar os encaminhamentos elencados para mobilização social

²⁰³ A moradora de Cacha Pregos, Vera Cruz, Aurita, expressa a sua opinião sobre a participação pública no Fórum PDDU, em 16/10/2015.

²⁰⁴ A linguagem técnica e ou mais sofisticada adotada na apresentação das Leituras Social e Técnica no Fórum PDDU de Construção de Cenários, a exemplo de “resíduos sólidos” em lugar de “lixo” e “corroboram” em vez de “concordam”, dificultada pela localização da Casa Paroquial, na via de acesso a Mar Grande, próxima da praça principal e local de intenso ruído urbano.

competir com um carro de som de propaganda que circulava na via. Esses eventos contaram com lanches generosos para os participantes. Apesar de ser realizado em dois turnos, a pauta era extensa e o tempo curto para discussões em grupos de 6 ou 7 participantes locais, sendo os outros 6 do consórcio ou representantes do Estado. A programação incluía a palestra de um geólogo convidado e ainda a apresentação das discussões temáticas em plenária. O coordenador do GAL de Vera Cruz e secretário municipal, Ubirani Barbuda, registra que 4 secretários municipais se encontram presentes, contudo, os vereadores não se fizeram representar. Em Vera Cruz houve um debate sobre “invasões” (ocupações) e a facilidade encontrada por grupos em desmatar e ocupar as terras. As reclamações da falta de fiscalização, de segurança, e de providências do poder público e do Estado deixavam os presentes inseguros quanto ao futuro imediato. A precariedade existia em todos os campos relativos ao acesso a serviços públicos.

5.2.6 As Audiências Públicas do EIA-RIMA

As Audiências Públicas (AP) do EIA-RIMA foram realizadas em Itaparica (em 19/10/2015), uma tentativa inconclusa em Vera Cruz (em 20/10/2015), e adiada em um mês para novembro de 2015. Este trabalho excluiu a AP em Salvador.

Realizada no Grande Hotel SESC de Itaparica, a audiência seguiu o protocolo regular com mesa de abertura, leitura do regimento de audiência pública, apresentação do projeto SVO/Ponte e apresentação do EIA-RIMA, debates e contribuições, dentre outros.²⁰⁵ O coordenador do GAL externa a preocupação com a participação social presente, que tem representatividade, porém, ainda em pequeno número. O Capitão Lopes resume a questão do projeto: a ponte trará impactos positivos com o fim do isolamento da ilha e outros negativos. O Procurador presente expressa que a ausência histórica do Estado da ilha, fez com

²⁰⁵ Presentes à audiência pública do EIA-RIMA em Itaparica em 19/10/2015: representantes do INEMA/Secretaria de Meio Ambiente do Estado (SEMA), Sr. Leonardo Carneira e a mediadora, Sra. Hosanah Gaspar do INEMA; da SEPLAN, Sr. Paulo Henrique Almeida, coordenador do SVO; da SEDUR, Sra. Graça Torreão; Sra. Débora Reis, Secretária de Turismo e representante do prefeito, Raimundo da Hora; vários secretários municipais, e vereadores, Sr. Nixon Sacramento, presidente da Câmara Municipal e o vereador Adenilson Barbosa; o Procurador Geral de Itaparica, Sr. Marcus Vinicius; o coordenador do GAL de Itaparica e vice-prefeito, Emílio Franz Conceição; o coordenador do consórcio do EIA-RIMA, Sr. Pedro Bittencourt; o Capitão Lopes, representante do comandante da Polícia Militar, Sra. Meire Bonfim, representante da Associação dos Trabalhadores Rurais de Misericórdia; das Mulheres de Ponta de Areia, dentre outros. O representante do Ministério Público do Município não compareceu, nem o representante da Colônia de Pescadores.

que muitas pessoas presentes viessem à audiência para “desabafar”, “se fazer ouvir, como uma demanda reprimida”. Favorável à ponte, espera que o estado possa trazer oportunidades à ilha. A Sra. Hosanah Gaspar, moderadora do INEMA/SEMA, inicia a audiência com os protocolos de praxe, informando que se trata de uma sessão técnica e não uma audiência política. Uma participante rebate que não seria político partidária, contudo, sempre política. Avisa que os Estudos de Impacto Ambiental ainda se encontram na fase de Análise Prévia. Após essas audiências é que o INEMA pode finalizar o parecer do licenciamento prévio da obra. Há um entrevero relativo ao tempo da audiência, que posterga o prazo de encerramento para 15:00 h, em lugar das 13:00 h, conforme a programação. A moderadora do INEMA informa que o atraso se deveu ao sistema de *ferry-boat*. Avisa que usará 15 minutos do tempo, entretanto, por conta desse desentendimento, a mesma já está fazendo uso da palavra há 30 minutos, antes de iniciar o controle do seu tempo. Desse modo, a sessão se inicia com os ânimos exaltados.

O então coordenador do Projeto SVO/Ponte da SEPLAN, Sr. Paulo Henrique Almeida, abre a sessão com a apresentação do Projeto, intitulado Plano Regional de Desenvolvimento. O coordenador geral da empresa portuguesa Nemus, Pedro Bittencourt, inicia com a apresentação técnica do EIA-RIMA. Primeiramente, destaca que foram 2 anos para concluir os estudos e explicita como foi realizada a consulta às comunidades. Foram aplicados 1.212 questionários, 60 entrevistas e 9 grupos focais, que trataram das questões socioambientais²⁰⁶. Após 5 minutos da apresentação, há um esvaziamento do público de cerca de 50% da plateia, provavelmente em função do horário de almoço. Na sequência, o coordenador do GAL pede a contagem de moradores de Itaparica, totalizando 34 participantes locais e a palestra é retomada.

Na etapa das perguntas, encaminhadas por escrito em blocos de 3 a 5, o coordenador do GAL de Itaparica entrega um documento com questionamentos e contribuições dos participantes. Indaga como eles serão considerados e solicita o seu apensamento aos Autos da Audiência. Ressalta sua confiança nas boas intenções dos técnicos da SEDUR e SEPLAN, porém reforça que há casos em que a audiência pública é realizada exclusivamente para atender à legislação e para que o processo tenha validade. O coordenador do GAL e vice-

²⁰⁶ Para análise do processo participativo e de consulta à população do EIA-RIMA da Ilha de Itaparica, ver Nectoux (2022).

prefeito demonstra perceber a necessidade de legitimidade que o Estado quer estabelecer nesses processos participantes.

O documento entregue pauta as condicionantes a serem cumpridas, do ponto de vista da população, antes que o Projeto SVO/Ponte seja executado. O participante, Sérgio Silva, do Instituto Maré Global, localizado em Vera Cruz, opina sobre as medidas de compensação e mitigação, alertando que não estão, suficientemente, satisfatórias. Compara o impacto causado pela ponte Rio-Niterói à verticalização e adensamento de Niterói. Destaca que Itaparica via ponte ficaria mais próxima do Centro de Salvador do que Cajazeiras e outros bairros. Afirma que desde o projeto as “invasões” (ocupações) vem acontecendo sem providências do Estado, que continua a ignorar completamente esse grave problema. O coordenador do consórcio, V&S e Nemus, concorda com a análise do participante sobre os impactos e medidas de compensação, avaliando que não se encontram devidamente dimensionadas. Essa informação, oriunda do coordenador da equipe do EIA-RIMA deixa claro para a plateia que o megaprojeto pode não ser viável em termos ambientais e sociais. Contrariamente, o EIA-RIMA chegou à conclusão que a proposta do Governo do Estado havia sido aquela de menor impacto socioambiental. Outra representante presente destaca que o EIA-RIMA não investigou a capacidade de suporte da ilha, enquanto um integrante do GAL discorda da necessidade da ponte no prazo que o governo do Estado propõe²⁰⁷.

a) Audiência do EIA-Rima, tentativa em Vera Cruz

Com uma hora de atraso, às 9:00, as portas do Espaço Caravelas foram abertas para a Audiência Pública de Vera Cruz, em 20/10/2015. Porém a AP acabou sendo suspensa antes da apresentação do EIA-RIMA por falta de condições físicas mínimas do espaço (elevado desconforto térmico por calor) e pela baixa qualidade do som (Figuras 44 e 45). Apesar disso, prosseguem. O então prefeito estava presente quando o representante dos Pescadores de Piriqui, Sr. Manoel Alves, nativo da ilha, discordou dessa “[...] ligação [e enfatiza], que, na verdade, [a ponte] surge sob o mesmo princípio de outras intervenções que vem prejudicando os pobres e priorizando os ricos, [...] [ressaltando] que espera que fique apenas no projeto”.

²⁰⁷ A primeira participante é técnica e arquiteta da SEDUR, Nagirley Kessin e o professor Pasqualino Magnavita, arquiteto e urbanista, morador de Itaparica, o segundo participante mencionado.

Figura 44 – Faixa de convocação da AP do EIA-RIMA de Vera Cru



Fonte: A autora (2015). Espaço Caravelas (20/10/2015)

Figura 45 – Cartaz de convocação da AP do EIA-RIMA de Vera Cruz



Fonte: A autora. Terminal de Mar Grande (20/10/2015)

O coordenador do Projeto SVO/Ponte, retruca que o objetivo da AP é ser um debate técnico para discussão do licenciamento prévio, perspectiva corroborada pelo representante do INEMA. Antes da abertura oficial os impactos negativos começaram a ser discutidos, sendo considerados como passíveis de mitigação por aqueles favoráveis à ponte. Continua o coordenador do Projeto SVO/Ponte, ponderando que

[...] essas audiências são um direito ambiental para garantir a participação social, para garantir que o projeto seja sustentável. [...] Servem para duas coisas: tomar conhecimento, criticar e também trazer 'inputs' para que o INEMA possa levar em conta essas críticas e contribuir, subsidiar [...] esse processo.

Nesse ponto, a grande plateia parece perceber que a AP está sendo enquadrada como um debate meramente técnico. O público aparenta entender o jogo de poder e expressa o descontentamento de não ser ouvido, quando rejeita, categoricamente, o Projeto SVO, a ponte e a via segregada. A plateia se manifesta a respeito de apenas serem escutados, se concordarem e fornecerem contribuições que possam ser acomodadas à proposta do governo, desde quando o Projeto SVO/Ponte seja executado. Há uma inversão de pauta e a moderadora do INEMA corrige a direção. A Sra. Adriana Caldas, representante do Ministério Público do Município, cita a situação de colapso da ilha, informando sobre a grande dimensão da “invasão” (ocupação), ocorrida após os decretos de desapropriação do Estado (DUP), em 2011. O município não teve recursos para contê-la. O representante do INEMA/SEMA, Sr. Leonardo Carneiro, ilustra a necessidade da ponte relatando que, no dia anterior, só conseguiram chegar à Salvador às 22 horas, pelo sistema *ferry-boat*.

Afirmando ser favorável à ponte, se a mesma significar desenvolvimento e boas perspectivas para o município, o então prefeito de Vera Cruz, Sr. Antônio Magno discursa e convida o então prefeito de Jaguaripe (município localizado após a Ponte do Funil) para compor a mesa. Esse prefeito se manifesta favorável ao Projeto SVO/Ponte e solicita que as críticas sejam deixadas de lado, para que possam trabalhar no que necessita ser realizado, antes, durante e após a construção do empreendimento. Conclama a todos a se unirem em torno de um projeto que se tornará sustentável, se respeitadas as cautelas ambientais. Pede que a ponte seja vista como vetor de desenvolvimento para o Baixo Sul e o Recôncavo. A moderadora do INEMA informa que todos os municípios envolvidos direta ou indiretamente pelo Projeto SVO/Ponte haviam sido convidados para as audiências. Destaca também que o corpo técnico do INEMA deverá dar o parecer ambiental, quer favorável, desfavorável ou submetido a condicionantes, ressaltando a importância das contribuições da população das APs.

Seguindo o rito de audiência pública, a sessão começa com a apresentação do Projeto SVO/Ponte pelo coordenador da SEPLAN, Paulo Henrique Almeida. O economista destaca que a ponte cogitada nos anos 1960 e posteriormente, reveste-se hoje de novas tecnologias construtivas, porém, não se caracteriza como um projeto novo, argumento esse endereçado constantemente em suas apresentações. O projeto atual foca nos 45 municípios e mais de 4,4 milhões de pessoas beneficiadas. Compara a atividade turística do Litoral Norte com o Litoral

Sul da Bahia, nos últimos 20 anos, enfatizando a riqueza natural do segundo com suas 40 baías e enseadas entre Camamu e a BTS. Contrasta a geração de ICMS da RMS (75%) e do Recôncavo (0,4%), explicando a causalidade pela distância em contornar a baía e a dificuldade de transporte com o sistema *ferry-boat*. Ilustra o contraste do “desenvolvimento” com uma imagem noturna do norte e sul do Estado. Ademais, pontua que a ilha seria a maior beneficiada, pois estaria a 15 minutos de Salvador. Explica que as propostas do PUI, PDDU e PLUR devem ser inseridos no PPA 2016 – 2019, antes da construção da ponte. Quanto à ponte em si, informa que a estrutura deverá suportar um Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) ou um Veículo Leve sobre Pneus (VLP) no futuro, e sobre a impossibilidade de construção de uma ciclovia, ao tempo em que indica que o horizonte de projeto da obra é de 100 anos. A população da ilha foi projetada para sair do atual patamar de cerca de 60 a 65 mil para 200 a 250 mil pessoas em 2050. Assevera aos munícipes que os custos do empreendimento são justificados pelo retorno do investimento em termos de renda, emprego, ensino superior e outros benefícios. Ademais, tranquiliza os presentes sobre os decretos de desapropriação (DUPs) que serão revogados, informando que seguirão as diretrizes aprovadas no PUI, com a participação da comunidade. Almeida, representante da SEPLAN, afirma que esperam discutir os planos diretores com as respectivas Câmaras Municipais em fevereiro de 2016 e, posteriormente, elaborar os planos setoriais. Em tempo, a AP dos planos diretores municipais foi realizada em setembro de 2016 e por demanda do Estatuto da Cidade, a aprovação dos projetos de lei desses planos, necessita ser um processo participativo implementado pelo legislativo municipal.

Na sequência, o Dr. Pedro Bittencourt, do consórcio V&S Ambiental e Nemus, coordenador dos estudos do EIA-RIMA inicia a sua apresentação para interrompê-la no momento seguinte, solicitando à moderadora que peça a atenção e silêncio a um grupo de pessoas sentadas no fundo da sala. A plateia reclama da falta de condições do local, quente, sem ar condicionado (apenas 4 ventiladores), além da péssima qualidade do som, vistos como uma falta de respeito à população. A moderadora grita (literalmente) que também está no calor, cumprindo o seu papel de servidora pública. Continua dizendo que seu salário não muda, quer ela esteja aqui ou não (a moderadora entra em debate acalorado com o público). Depois de muita discussão e desacordos, um participante local sugere que a AP seja adiada e realizada em um espaço adequado. Há muitos estudantes secundaristas na plateia. Depois de

idas e vindas a moderadora resolve pedir contagem de votos dos presentes sobre a continuidade ou não da AP naquele momento, sendo a mesma adiada. Finaliza, informando que as questões colocadas até o momento ficarão guardadas para a próxima apresentação.

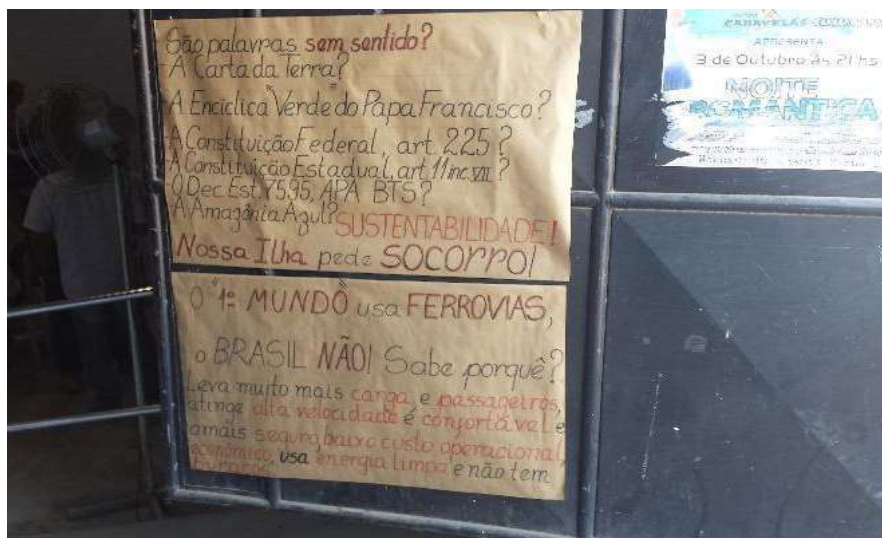
Nesse pano de fundo, há um outro grupo que ao lado, em pé, que protesta contra o Projeto SVO/Ponte. Cartazes, uma faixa, fotos comparativas de São Gonçalo de Niterói com o futuro que a ilha pode ter parece impactar o imagético dos munícipes (Figura 46). O público expressa o receio que essas imagens do adensamento e verticalização no litoral de Niterói, se tornem a realidade da ilha – esse é o cenário que não desejam. Esse grupo de pessoas representa a sociedade civil organizada, ambientalistas, ONGs e militantes do Partido Verde (PV). Outros presentes, na plateia, coadunam. Essa estratégia de resistência por meio de imagens, parece funcionar junto ao público pelas exclamações de concordância da plateia. Enfrentam, de forma criativa, os discursos e estratégias postas em prática pelos proponentes desse desenvolvimentismo, não se deixando convencer pelos benefícios alegados. O grupo demanda estudos aprofundados das soluções não-rodoviaristas e das rodoviaristas, com traçado transversal à ilha, além da capacidade de suporte do ambiente para a população projetada. Trazem à baila a questão dos investimentos elevados de recursos públicos e seu comprometimento, por longo prazo, pela modalidade de concessão patrocinada em relação ao pedágio. Além desses, os participantes contrários à ponte apontam para as consequências ambientais e sociais de ignorar diversos alertas mundiais e investir contra artigos das próprias Constituições Federal e Estadual (Figuras 47), destacando a insustentabilidade das ocupações informais em curso acelerado na ilha (Figuras 48 e 49).

Figura 46 – Táticas de resistência na AP do EIA-RIMA em Vera Cruz: comparação com São Gonçalo de Niterói, RJ



Fonte: A autora (Outubro, 2015)

Figura 47 – Táticas de resistência na AP do EIA-RIMA em Vera Cruz: cartaz de alerta



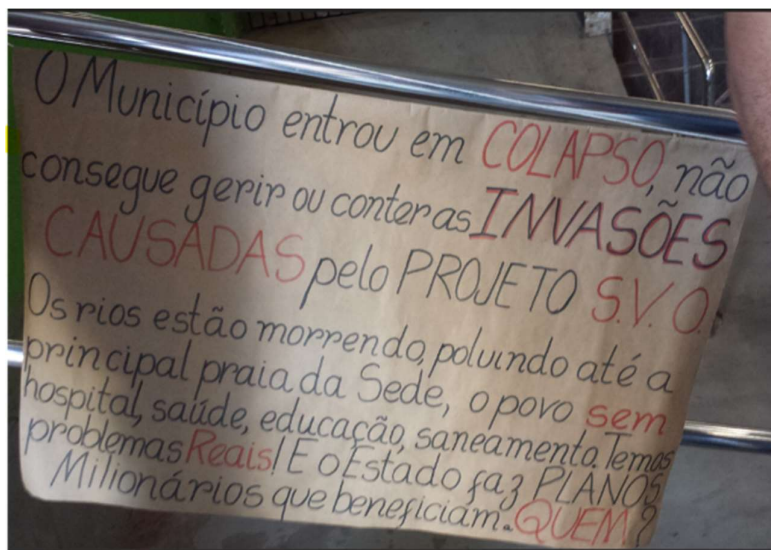
Fonte: A autora (Outubro, 2015)

Figura 48 – Táticas de resistência na AP do EIA-RIMA em Vera Cruz: protestos



Fonte: A autora (Outubro, 2015)

Figura 49 – Táticas de resistência na AP do EIA-RIMA em Vera Cruz: protestos contra invasões



Fonte: A autora (Outubro, 2015)

b) Audiência Pública do EIA-Rima em Vera Cruz

Observando a mesma pauta e protocolo da AP em Itaparica, a AP remarcada se realizou no Club Med, Vera Cruz, um mês depois, em 16 de novembro de 2015. Contudo, um movimento político inusitado marcou a audiência. Antes da abertura, algumas pessoas recém chegadas foram informadas pelo coordenador do GAL de Vera Cruz, Ubirani Barbuda, que o

então prefeito, Magno, havia retirado seu apoio do Projeto SVO/ponte em razão das constantes e persistentes “invasões” (ocupações) na ilha, sem que o Estado tomasse providências a respeito da segurança do município, a despeito das inúmeras solicitações encaminhadas pela Prefeitura Municipal de Vera Cruz (PMVC). O auditório se encontrava, praticamente vazio e os poucos presentes reafirmavam o repúdio ao Projeto SVO/Ponte pela insegurança e destruição do meio ambiente trazidas por ocupações irregulares, demonstrando sua concordância ao ato de protesto do prefeito Magno.

Em meio a esse tumulto, a moderadora do INEMA, a socióloga Hosanah Gaspar, inicia o rito da Audiência Pública do EIA-RIMA para Vera Cruz. Após as explicações de praxe, passa a palavra ao coordenador do SVO/Ponte, Paulo Henrique Almeida para a apresentação do Projeto SVO, que inicia falando que o Sistema Viário Oeste sofreu alterações, desde o seu lançamento, ao longo do tempo. Continua historiando que o projeto começou como uma proposta de solução para o Sistema Viário do Oeste da Bahia²⁰⁸, mas que passou por transformações desde então, ficando claro durante o processo que irá beneficiar o Sudoeste, o Baixo Sul e sobretudo as regiões mais próximas, além do próprio Oeste, como pensado inicialmente. Acrescenta que o Estado havia recebido demandas do GAL, sobretudo nas áreas de saúde e educação, descobrindo que a maioria já estava inserida no Plano Plurianual do Estado (PPA) ou em outras iniciativas do plano federal. Indagado sobre os decretos de desapropriação (DUPs), o economista revela que a SEPLAN e a SEDUR foram contra os DUPs com fins de urbanização da operação imobiliária para financiar parte do projeto da ponte, porém, haviam chegado à conclusão que seria um desastre ambiental e jurídico desapropriar 20%²⁰⁹ da ilha. Ademais, essas áreas estão desvinculadas daquelas demarcadas no PUI, de modo que, P.H. Almeida incentiva a todos a avançarem com os planos diretores para substituir e revogar esses decretos²¹⁰. Em relação ao ato do então prefeito, disse que “[ele] devia tomar vergonha na cara e não mandar preposto, está fora como? Acaba de receber a segunda parcela [de recursos pedidos] do Estado!” Inquirido por um estudante sobre a tarifa social, Almeida complementa que o sistema *ferry-boat* é inviável, inclusive por causa do abandono

²⁰⁸ A presente pesquisa trabalha com o pressuposto que o economista da SEPLAN se refere ao Corredor Viário Oeste – RMS, proposto pelo PeltBahia (2006), conforme abordado no Capítulo 2.

²⁰⁹ O cálculo realizado pela professora e urbanista da UFBA, ex-secretária de urbanismo municipal de Salvador, encontrou 4.841 ha, correspondente a 33% do território (Gordilho-Souza, 2015, p. 37).

²¹⁰ Os DUPs de 2011 caducaram em 2016, quando foram substituídos por dois decretos relacionados às áreas atualizadas da ponte e via segregada do SVO.

da ilha pelo mesmo Estado nas últimas décadas. Do mesmo modo, a construção da BA-001, na mesma década, havia deixado um grande prejuízo para a população: ao não respeitar a drenagem natural da ilha, a BA-001 e entorno ocupado por comércio e moradias sofrem constantemente de inundações.

Almeida questiona esse movimento do prefeito Magno, justamente quando o Estado havia liberado a segunda parcela, de 2 milhões de reais, para a recuperação da estrada para Cacha Pregos. O vereador de oposição, Fernando Niraldo pede desculpas, em nome do prefeito, expressando sua indignação pela manobra de esvaziamento da AP, que percebe como um equívoco político. Para os ambientalistas contrários à ponte, essa exposição do vereador enfraquece o movimento de opositores ao Projeto SVO/Ponte, ao qual, na superfície, o prefeito parece ter aderido. Nada impede que seja um jogo de poder para obter outros recursos que deseja, melhorar as condições nas quais a ilha se encontra mergulhada e assim ampliar o seu capital político no poder local.

Duas horas após o horário marcado para iniciar, se encontram no recinto, representantes do Estado, SEPLAN, SEDUR, SEMA, Desenharia, alguns secretários municipais, os vereadores, Jorge Micheli e Fernando Niraldo (ambos de oposição ao prefeito), a deputada estadual, Maria Del Carmem e outros. Por volta das 10:30 h, o vice-coordenador do GAL, J. Carlos Filho, se retira juntamente com o pessoal da PMVC e outros participantes da comunidade, permanecendo apenas alguns participantes de Vera Cruz.

Nessas circunstâncias, no final da manhã, o consultor português, Dr. Pedro Bittencourt, coordenador do EIA-RIMA, apresenta os estudos ambientais. Destaca que a via segregada terá uma faixa de influência de 1,5 Km para cada lado e expõe os 167 impactos detectados. A pequena plateia se manifesta pedindo a redução da velocidade da apresentação desses impactos a fim de apreender o conteúdo da informação, de forma adequada. Essa percepção do público pode estar também associada ao tipo de análise na exposição dos 167 impactos. Foi mostrada uma lista classificada de todos os impactos, porém, realizada sem a ponderação dos mesmos. Uma participante de Salvador, a professora da UFBA, arquiteta e ambientalista, Maria Lúcia Carvalho, destaca que a população não acredita que todas as medidas de mitigação recomendadas pelo EIA-RIMA serão implementadas, porque historicamente tem sido assim, citando o exemplo das duas barragens que romperam no Rio Doce (MG).

Há a coleta de assinaturas em um documento manuscrito por frequentadores constantes dos eventos participativos²¹¹. Quase meio dia, a mesa reassume seu posto para a etapa de perguntas e contribuições do público presente. Uma empresária local coloca em xeque as informações postas nas apresentações do SVO e EIA-RIMA.

Às perguntas sobre financiamento do empreendimento, o coordenador do SVO informa que, originalmente, seria tripartite (estadual, federal e pedágio), contudo, dada a conjuntura mundial e nacional, decorrente da crise financeira de 2008²¹², o Estado cogita abrir a megaobra ao investimento financeiro internacional. Indagado sobre a falta de referência no RIMA sobre os quilombos, terreiros e outras manifestações culturais, que são numerosos na ilha, além dos recursos para implementar a infraestrutura da ilha, do SVO/ponte, a participante, Fátima Madureira, ironizando ou não, acrescenta: “são os chineses?”

Em continuidade aos questionamentos, o coordenador do SVO/Ponte da SEPLAN, Almeida, busca o consenso ao afirmar que o Estado sabe que há impactos socioambientais e que os gestores estaduais desejam que sejam implementadas as ações de mitigação. Dentre os participantes que se manifestaram por meio do documento manuscrito, por um lado, há aqueles que entendem que a ilha é um destino eminentemente turístico²¹³ e concordam com Almeida sobre o ponto crucial da mitigação dos impactos. A moderadora do INEMA assevera que essa é uma responsabilidade do órgão ambiental, que poderá recomendar as condicionantes oriundas das contribuições públicas da AP. Desse modo, os movimentos subdivididos por posições políticas e técnicas distintas sobre a ponte, não conseguiram se unir a contento, consensuar entre eles mesmos as divergências, integrando os pontos convergentes. Um grupo é contrário à ponte (os ambientalistas), enquanto o outro (setor de turismo) é favorável, com imposição das condicionantes socioambientais.

Quanto à vocação turística da ilha, o Sr. Dário Moreira, cidadão de Salvador, contrário à ponte, pondera:

²¹¹ Participam dessa atividade, os participantes mencionados anteriormente, Adriana Caldas, Judith Póvoas, Carolina Machado, o vereador Jorge Micheli e outros, grupo que vinha se manifestando contra a ponte e SVO pelo território de Vera Cruz, além de terem apresentado outra trajetória de ponte ao INEMA, não avaliada. O abaixo-assinado solicita correções e alterações nas medidas de mitigação que devem ser asseguradas antes da emissão da Licença Prévia pelo INEMA. Em tempo, a licença prévia foi emitida pelo INEMA, 7 meses depois, pela Portaria nº 11.855 em 10 de junho de 2016.

²¹² A crise do mercado imobiliário americano atingiu os países dos BRICs depois, conforme comentado no Capítulo 1.

²¹³ Os representantes do setor de turismo da ilha de Itaparica, Ilha de Negócio e Turismo (IINT) Valter Lopes Correia, Sergio Silva, dentre outros são a favor do projeto, porém com condicionantes ambientais.

[A ilha é um] [...] espaço de lazer e espaço antiestresse; um santuário ecológico e após a ponte, [que] traz impactos ecológicos [...]. Vejo que a vocação turística [aqui] [...] [é] contemplar a natureza. Ao destruir a ilha, o turismo [de contemplação] vai piorar. A ponte tem que ter [um] viés ecológico [senão vai] [...] ficar como Camaçari. Será que a qualidade de lá melhorou? (Informação oral).

O economista P.H. Almeida explica que não mencionou indústria pesada, que a perspectiva de industrialização, de forma mais “civilizada”, pode acontecer em Nazaré das Farinhas. Reflete que o turismo cultural (o ecoturismo) e de negócios cresceriam mais. Destaca-se que uma ponte, a exemplo da Golden Gate em San Francisco, a de Florianópolis, a de Porto Alegre, e em Nova Iorque, é um superlativo cultural, que se constituirá em uma grande atração turística. A AP foi encerrada por volta das 15:00 h. A Figura 30 mostra perspectivas realísticas da ponte a partir de pontos de observação em Salvador.

5.2.7 Audiências Públicas dos PDDUs 2016

A AP do PDDU 2016 de Vera Cruz ocorreu no Ginásio de Tairu das 08:00 às 14:00 h em 12 de setembro de 2016. O credenciamento dos participantes estava programado para acontecer das 07:30 às 10:00 h. Desse modo, inicia no meio da manhã, em um ginásio com poucas pessoas para o seu espaço. Na abertura são apresentados os ritos da AP, por uma coordenadora do consórcio. À mesa de trabalho não há representante da sociedade civil. O sinal de recreio toca e a maioria dos estudantes presentes se levanta e sai. O PDDU foi apresentado ao público por uma coordenadora do consórcio, seguida de discussão. Não houve nenhum outro registro digno de nota nesse evento. No dia seguinte foi realizada a AP do PDDU 2016²¹⁴ de Itaparica na Biblioteca Juracy Magalhães, em Itaparica. Dentre os presentes estão os representantes do consórcio, da SEPLAN, Sr. Paulo H. Almeida e outros da SEDUR, enquanto pode-se registrar 9 moradores locais, sendo 3 do GAL, além do representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU).

O ritual segue os requisitos de uma AP, a apresentação do PDDU, discussão e perguntas da plateia. O professor Pasqualino Romano Magnavita (UFBA), morador da ilha e integrante

²¹⁴ O Projeto de Lei do PDDU de Itaparica, concluído em setembro de 2016 e datado de maio de 2018, foi publicado no Diário Oficial do Legislativo do município em 10 de junho de 2019. O PDDU de Vera Cruz, até a presente data não foi sancionado em lei.

do GAL, registra sua opinião de urbanista e arquiteto, que “a chegada da ponte vai tornar a ilha um distrito de Salvador”. Há perguntas específicas sobre as questões ambientais locais, a respeito do sistema *ferry-boat*, por conta da oscilação do governo do Estado entre manter o sistema funcionando em paralelo à ponte ou não. Outro membro do GAL e integrante do Concidades Estadual, Sr. Cledson Cruz, representante de Bom Despacho, destaca que a participação está desmobilizada para o PDDU e que os governos locais só se engajam para as eleições municipais. Contextualiza que o prefeito de Itaparica, favorável à ponte, e a prefeitura perderam a oportunidade de elaborar os planos setoriais fundamentais ao município, como contrapartida do governo local, apoiando efetivamente a mobilização. Cita que a empresa de assessoria de urbanismo contratada, Ethos Humanus, está em litígio com a prefeitura municipal por ausência de pagamento, cujo valor havia sido repassado pelo Estado.

Na etapa das perguntas, a coordenadora do consórcio informa ao participante que para os próximos 10 anos²¹⁵, o cenário dos planos não inclui a ponte. Desse modo, até 2026, as diretrizes dos planos devem ser implementadas e que a ponte deverá estar concluída nesse mesmo ano²¹⁶. Assim, a construção da ponte, propriamente dita, teria início em 2022. Entretanto, a ocupação vem ocasionando a destruição de áreas verdes desde que ficou patente a intenção do governo em relação ao projeto, em 2010 com a PMI. Desse modo, no interregno de 6 anos (2016 a 2022), a pressão demográfica se agrava com o início da construção da ponte, conclui o participante em resposta. Quanto à mobilidade hidroviária, o palestrante do consórcio, o geólogo Bicalho, indica que um sistema hidroviário de qualidade deve ser perseguido, mesmo que se destine apenas a passageiros e não veículos. Contudo, o coordenador do GAL e vice-prefeito, Emílio Franz, constata que a ponte já está inserida no PDDU 2016, uma vez que a mesma foi incluída no PUI e PPA. A presidente dos Trabalhadores

²¹⁵ Usualmente no período de 10 anos ocorre a revisão dos planos diretores. Desse modo, em 2026, pelos planos, com a ponte em princípio concluída, seria necessário que fosse considerada no PDDU 2016, assim como no PUI. Torna-se patente que *inexiste* a versão do PUI e PDDU 2016 sem ponte.

²¹⁶ Com prazo de projeto executivo e construção estabelecido em 5 anos, a ponte deveria estar concluída dentro do PPA 2024-2027, em 2026. Ao final do ano da graça de 2023, não há notícias de que a ilha tenha se transformado em termos da sua infra e supraestrutura, nem que a reforma e capacidade institucional do poder legal tenham sido, de alguma forma, alterados ou melhorados. Essa reflexão parece apontar da direção de que *projetos* postos à frente de *planos regionais* não seguem a lógica de um planejamento efetivo, nem tampouco de um planejamento participativo, como vem alegando, enfaticamente, o Governo do Estado, com todos os anteprojetos contratados a terceiros e investimentos maciços em estudos de um projeto e não de um plano da abrangência adequada. Uma solução mais distendida no tempo não provocaria a especulação imobiliária e a ocupação concentrada do território da Ilha de Itaparica, criando, assim, uma oportunidade de preservar o que existe de mais caro: a sua natureza, como afirmaram inúmeros participantes.

Observa-se que a maior frequência de ocorrência corresponde à palavra Ponte, apesar de que se tratava da revisão dos planos diretores municipais. Isso indica o atrelamento desse processo ao projeto da ponte, como visto desde a audiência de lançamento em 2014. Afinal, o mega empreendimento é o objeto maior de controvérsias desde o seu anúncio público. O evento Ponte é um fator de centralidade em ambos os diagramas e conecta as nuvens tanto em os dados levantados na mídia impressa e digital, a partir de 2009, quanto atravessa o período de coleta de dados primários em campo de 2014 a 2016. Excluindo-se as palavras-chaves praticamente obrigatória em qualquer discurso sobre o tema, como Itaparica, Ilha, Projeto, Estado, Salvador e outras, destacam-se palavras, de certa forma, outras como Mobilização. Desta ilustração destaca-se o peso do fator ponte durante os processos participativos dos planos diretores, indicando a inquietação da população quanto à sua construção.

5.3 Governando a nós mesmos? Participação social e governança urbana na Ilha de Itaparica, pela lente da governabilidade de Foucault

Governando a nós mesmos? Esta é a questão que este trabalho se propõe a responder, analisando como se deu na prática a participação popular no contexto da elaboração de planos diretores em municípios de elevada desigualdade espacial e socioeconômica, sob a ótica da governamentalidade neoliberal.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que não há participação social sem tensões ou conflitos, em razão de uma multiplicidade de fatores. Entre eles está o interesse dos sujeitos, socialmente constituídos e reconstituídos pela racionalidade hegemônica. No caso em tela, as tensões se manifestaram de forma explícita entre os participantes, os representantes do Estado, o poder executivo, legislativo e os demais envolvidos. Por vezes os debates públicos escalavam, refletindo na retórica os valores, princípios, subjetivação e interesses. Em termos de negociação, as questões de princípio eram praticamente inegociáveis. Isso se aplica principalmente aos ambientalistas e moradores da Ilha, cujo meio de sobrevivência poderia deteriorar com a perspectiva do Projeto SVO/Ponte causar a poluição dos ecossistemas e outras mudanças socioculturais e econômicas. Apesar disso, atribuiu-se o exercício de prospectar os interesses específicos de grupos de participantes do processo (Quadro 12). Foi

possível observar parte desses grupos nas instâncias participativas durante a pesquisa de campo. Por sua vez, como nem sempre os participantes se auto identificavam, houve dificuldade de avaliar a qual grupo pertenciam e quais seus interesses.

Quadro 12 – Resultado da prospecção dos interesses dos grupos participantes

Interesses / Objetivos	Observações
Representantes do Estado	
São 4 representantes do Estado: 01 da SEPLAN, 02 da SEDUR e 01 do Desenbahia.	Todos foram nomeados para ambos os GALs (Grupos de Acompanhamento Local) pelos prefeitos.
SEPLAN	
Defende o desenvolvimentismo rodoviário de acesso ao Baixo Sul e Sul do Estado via ponte, apesar da denominação original de Sistema Viário Oeste (SVO), que indicaria o acesso ao oeste do Estado.	Espera ampliar o mercado imobiliário, ampliar negócios e dinamizar a economia, principalmente da região do Baixo Sul e Sul. A SEPLAN coordena o projeto SVO/Ponte. Integra oficialmente o GAL e representa o interesse do executivo estadual.
SEDUR	
Atende à determinação posta pelo Estado de elaboração dos planos urbanísticos com participação social, procura cumprir o cronograma, buscando consenso e minimizando conflitos. Também representa o interesse do executivo estadual.	Representa o Estado, segue sua determinação e co-coordena o processo participativo. Integram oficialmente o GAL.
Consórcio	
Cumprir, da melhor maneira possível, o estipulado em contrato, elaborando os estudos urbanísticos com participação, apesar do curto espaço de tempo alocado. Contratado pela SEDUR, realiza reuniões frequentes de alinhamento com a SEDUR e SEPLAN.	Atuam como mediadores/facilitadores do processo participativo, buscam obter o consenso e estabelecer um pacto territorial, minimizando os conflitos.
GAL (Grupo de Acompanhamento Local)	
Por definição, interesse em fazer a conexão entre a população e o processo, empoderando a população, porém mesclado de outros interesses privados conflitantes. Há heterogeneidade de visões. Divergências entre os dois GALs municipais.	É, no mínimo, estranho que dada as funções do Grupo de Acompanhamento Local, conste da sua composição representantes da SEDUR e da própria SEPLAN, proponente do SVO/Ponte.
Governos locais	
Dada a configuração política de Itaparica e Vera Cruz, o jogo de poder ocorreu de formas distintas. Havia claras diferenças entre as determinações/interesses entre Itaparica e Vera	Presente apenas uma ou duas vezes, o prefeito de Itaparica, de oposição ao seu vice (que inclusive coordenava o GAL), não se movimentava para o desenrolar do processo. O prefeito de Vera Cruz,

Interesses / Objetivos	Observações
<p>Cruz. O prefeito de Vera Cruz, município mais afetado em seu território, pressionava por mais verbas, inclusive, para manutenção do cacife político do poder local. O coordenador do GAL ficava em uma posição de “berlinda” entre fazer acontecer a participação e os jogos de poder do executivo de Vera Cruz. O executivo de Itaparica preferiu realizar acordos a portas fechadas com o Estado e pouco se manifestou durante o processo.</p>	<p>do mesmo partido do governo estadual, travou um jogo de poder para obter mais recursos estaduais e benefícios ao município.</p>
Vereadores	
<p>Na prática, a grande maioria pouco se interessou em acompanhar o processo, fazendo-se ausente do processo participativo, de modo geral. Alguns vereadores, especialmente, contrários ao governo local, compareceram de forma eventual em Vera Cruz. O interesse político de cada um era sua própria prioridade durante o processo.</p>	<p>Ausência sistemática de vereadores dos processos participativos. Por conta dessa ausência, alterações no projeto de lei podem não antever riscos. Interesses políticos/eleitóreiros dos vereadores.</p>
Empresários	
<p>Compareceram poucos representantes de setores empresariais, identificados como tal. Alguns declaravam abertamente seu voto favorável ao megaprojeto da ponte. Outros, também favoráveis, quase não compareciam.</p>	<p>Esses últimos optaram por travar o debate participativo de forma a constituir um grupo de apoio à execução da ponte em função da dinamização econômica que conjecturavam ocorrer como decorrência da ponte.</p>
Especuladores	
<p>Com o anúncio (2009) e, especialmente, a publicidade governamental de intenção com DUPs (outubro/2011) e editais de licitação, as áreas e imóveis sofreram majoração significativa de preço. Alguns atingiram mais de 80% de valorização.</p>	<p>Especuladores forasteiros de grande capital, assim como o pequeno especulador pressionavam o morador para aquisição de unidades e terrenos. A ocupação promovida por especuladores destruiu e desmatou áreas de mangue e de preservação permanente. O território da ilha foi mapeado para novas ocupações.</p>
Sujeitos sociais, associações e comunidades	
<p>Heterogeneidade de interesses em função do pertencimento e interesses mesclados com outros, do tipo ambientais, políticos, sociais, culturais, históricos e privados, não facilmente identificáveis. A grande participação ocorreu nas audiências públicas do PUI e EIA-RIMA.</p>	<p>Durante a maior parte do processo, os sujeitos sociais pouco participaram. A ampliação do GAL ocorreu um ano após iniciado o processo participativo, por falta de contingente. O entendimento dos co-coordenadores, SEDUR e Consórcio, era de que os membros do GAL deveriam ser os mobilizadores e representantes das comunidades.</p>

Fonte: Elaboração própria (2022)

O Quadro 12 tenciona a rápida apreensão da diversidade de interesses em jogo no processo participativo dos planos urbanísticos da ilha, sem a pretensão de exaurir outros propósitos e interesses não elencados. O resumo delinea os grupos de participantes de modo a situá-los no contexto dos seus possíveis campos de interesses. Podem ser destacado dois grupos em especial, os integrantes/moradores (para excluir os representantes do Estado) do GAL, e os sujeitos sociais, representantes de associações e das comunidades, aos quais podem ser associados os principais aspectos problematizados do processo participativo, disponíveis no Quadro 14, adiante.

Os casos de participação analisados neste estudo referem-se à formulação do plano intermunicipal e dos planos diretores dos municípios de Vera Cruz e Itaparica. Ambos os processos participativos apresentam uma particularidade, pois enfrentaram a pressão do governo do Estado da Bahia, pela determinação governamental em realizar uma intervenção urbana de porte significativo no território estudado: a construção da ponte Salvador-Itaparica, que se tornou o ponto central das discussões nesses processos. Esse fato modula a dinâmica das forças envolvidas no desenvolvimento dos planos urbanos, por sua proeminência nas discussões participativas, em detrimento dos temas usuais que constam de planos diretores, atravessados que foram pelo projeto da megaponte. Dessa forma, os principais pontos de discórdia no processo participativo estão relacionados (i) aos decretos de desapropriação de terrenos, publicados em 2011, dois anos e meio antes do início do processo participativo em si, e (ii) à falta de acesso aos estudos de impacto ambiental (EIA-RIMA) do Projeto SVO/Ponte, que teve início em outubro de 2013 e somente foram disponibilizados para consulta em setembro de 2015. Alternativas da ponte proposta, localizada na boca da BTS, foram analisadas no âmbito da SEPLAN, segundo declararam os representantes da secretaria, e apresentados na ilha em novembro de 2014. Entretanto, munícipes participantes da revisão do PDDU demandavam a inclusão de outras soluções e a elaboração de estudos em profundidade, demonstrando não aceitar a concordância com a conclusão do EIA-RIMA favorável à proposta indicada pelo Estado, como a mais viável econômica e ambientalmente.

5.3.1 Utilização dos critérios de avaliação do processo participativo

Para avaliar se o processo participativo foi de fato instrumentalizado para conduzir as condutas dos cidadãos, esta pesquisa se valeu de critérios pré-estabelecidos (conforme abordado no tópico 5.2.2). Primeiramente, em relação à capacidade institucional, à vontade política e aos recursos financeiros, constatou-se que houve pouco investimento por parte do poder local nesses processos. Essa foi uma queixa recorrente dos participantes, como evidenciado na apresentação das informações (conforme discutido no tópico 5.2). Houve uma escassez de vontade política por parte do poder local, refletida na falta de alocação de recursos para mobilização dos moradores, dentre outros. O executivo local se mostrou ambíguo quanto à aprovação da construção da ponte, no decorrer do processo participativo, gerando tensões e desentendimentos devido à falta de clareza da posição, especialmente no caso de Vera Cruz. Em relação a Itaparica, embora o prefeito tenha expressado apoio à construção da ponte, desde o lançamento do processo participativo, houve problemas na alocação de recursos materiais. Apesar do repasse de verbas do Estado destinado ao pagamento da empresa de consultoria técnica em urbanismo à prefeitura, o executivo local não estava cumprindo o compromisso, como observado na audiência pública sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Além disso, a divergência de posição e perspectiva entre o prefeito e vice-prefeito ficou evidenciada na prática, no terreno. O vice-prefeito e coordenador do GAL de Itaparica buscou mobilizar a população para criar condições de inserir as reivindicações das comunidades no plano diretor e munir o município de instrumental legislativo para enfrentar as externalidades negativas advindas da construção do megaempreendimento.

Ademais, no que concerne aos fatores que restringem a participação, a ocupação extensiva do território, especialmente no município de Vera Cruz, conjugada a um sistema de mobilidade deficiente, tornou a concretização de uma participação mais abrangente em uma tarefa árdua. Após a expansão do Grupo de Acompanhamento Local (GAL), participantes esporádicos expressaram queixas sobre as dificuldades de transporte, enquanto lamentavam a representatividade limitada dos cidadãos, levantando questionamentos sobre a legitimidade desses representantes. Embora o Conselho da Cidade fizesse parte do GAL, poucos participantes compareciam à maioria das reuniões participativas, como visto antes.

Exceto pelas audiências públicas do Plano Urbano Intermunicipal da Ilha (PUI), do Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) e de algumas oficinas, que atraíram uma plateia maior e mais diversificada, as demais iniciativas participativas tinham poucos participantes, com uma proporção significativa de representantes do Estado e técnicos do consórcio.

Os municípios de Vera Cruz e Itaparica enfrentam desafios devido à escassez de infraestrutura básica, equipamentos sociais e condições habitacionais precárias, como delineado no tópico 5.1. Essas circunstâncias complicavam as atividades diárias dos cidadãos, diminuindo sua propensão em se envolver em processos participativos, voluntários e de longa duração. Nesse sentido, a desigualdade social é um fator que também obstrui a participação cidadã. No entanto, a principal barreira para a falta de motivação e envolvimento residiu na desconfiança e no descrédito da população em relação aos processos participativos e à eficácia real de influenciar as decisões. A sociedade civil recordava o PDDU de uma década atrás (2004), o qual não havia sido implementado, dez anos depois. Embora os participantes tenham conseguido persuadir moderadores e representantes do Estado a realizar ajustes marginais nos planos diretores, a exemplo da conversão de uma área destinada à expansão urbana em área verde em Itaparica e da sinuosidade da *highway*, essas conquistas foram alcançadas em meio a conflitos e disputas de poder. Além disso, os participantes expressaram preocupação sobre o acesso restrito à informação e ao uso de linguagem técnica durante as reuniões participativas, bem como a alocação excessiva de tempo para apresentações e a insuficiente e controlada duração das discussões e debates entre os grupos, como dito.













Conforme mencionado anteriormente, os principais conflitos relacionados aos interesses de diversos grupos estavam centrados no tema da construção da ponte. Embora os empresários participassem pouco diretamente, havia indícios de que estavam se organizando em outro espaço. Os representantes do Estado, especialmente a SEPLAN, apoiavam firmemente o Projeto SVO/Ponte, o que resultava em confrontos acalorados em várias ocasiões. Os facilitadores desempenhavam seu papel de coletar informações dos munícipes presentes, tanto em relação ao diagnóstico das condições atuais dos municípios quanto ao prognóstico para o futuro. Entretanto, não podemos considerar os dois municípios da Ilha de Itaparica como a mesma entidade política ou social. Há diferenças significativas que rebateram nas instâncias participativas.

5.3.2 Comparação dos processos participativos de Vera Cruz e Itaparica

Os critérios (Quadro 9) apresentados no tópico 5.2.2 para comparação entre a participação nos dois municípios da Ilha, Vera Cruz e Itaparica, são utilizados no Quadro 13, a seguir. Ela associa os critérios aplicados à avaliação realizada pela pesquisadora, após presenciar 56 eventos participativos nos dois municípios.

Quadro 13 – Análise comparativa dos processos participativos de Itaparica e Vera Cruz

	Indicadores	Itaparica	Vera Cruz
Altura das setas representa o grau de intensidade da resposta pertinente (ver Quadro 9 no tópico 5.2.2 para sentido correspondente a cada indicador)			
1 - Estruturas institucionais			
1.1	Criação de espaço institucional	↑	↑
1.2	Criação de GAL	↑	↑
1.3	Funcionamento do GAL	↑	↑
1.4	Acessibilidade do local escolhido	↑	↑
1.5	Compatibilidade de horários	↑	↑
2 - Acesso à informação e transparência			
2.1	Disponibilização da informação	↑	↑
2.2	Transparência das informações do processo decisório	↑	↑
3 - Estratégias de mobilização			
3.1	Efetividade das audiências públicas	↑	↑
3.2	Efetividade dos encontros e reuniões	↑	↑

3.3	Efetividade das oficinas comunitárias		
4 - Acesso à participação			
4.1	Acesso às atividades de mobilização		
4.2	Capacidade da mobilização atrair participantes		
5 - Comunicação e engajamento			
5.1	Forma como ocorreu a comunicação		
5.2	Clareza das mensagens		
5.3	Recebimento de convites/avisos de reuniões em tempo adequado		

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

Sintetizando o resultado encontrado, a avaliação subjetiva se embasou na facilidade ou dificuldade encontrada para a elaboração dos planos urbanos participativos, indicando que a participação encontrou mais obstáculos à sua implementação em Vera Cruz, se comparado à Itaparica. A facilidade/dificuldade foi registrada a partir das discussões e debates entre os participantes, os membros do GAL e os mediadores, além de diálogos particulares de alguns sujeitos sociais com a pesquisadora. Há inúmeros condicionantes que contribuem para esse resultado, contudo, o objetivo dessa análise é balizar como ocorreu a participação na prática, contrastando o desenvolvimento observado entre os dois municípios, conforme apresentado nos relatos condensados (tópico 5.2). A avaliação comparativa permite relativizar a análise e visualizar a existência concreta de características semelhantes e diferenças substanciais entre os municípios, embora localizados em uma mesma ilha. A cultura sociopolítica e histórica de ambos difere suficientemente, como visto. Por conta disso, apesar de implementado pelo mesmo consórcio e co-coordenados pelos mesmos representantes do Governo do Estado, a diferença ocorre por conta dos distintos integrantes do GAL, dos governos locais, dos vereadores, dos representantes da sociedade civil organizada e dos sujeitos sociais em cada município. Dessa forma, deve ser esperado que o jogo de poder também se reflita no processo participativo de modo diferente.

Os participantes de Vera Cruz empreenderam algumas táticas de resistência a exemplo do esvaziamento proposital dos eventos, da recusa em assinar a lista de presença para que não pudesse ser utilizada como “prova” da aderência das comunidades ao Projeto SVO/Ponte e da divulgação de protestos por cartazes, como vistos no tópico 5.2. Esses grupos da sociedade civil lograram obter algum êxito, visto que as oficinas comunitárias foram literalmente esvaziadas, a ponto de serem reagendadas três vezes por falta de quórum, dentre outras técnicas. O governo, por meio de seus representantes, declarou que a lista de presença não significava a anuência ao Projeto SVO/Ponte, sem fornecer maiores explicações. Entretanto, a avaliação das participações em Vera Cruz e Itaparica mostraram que Vera Cruz resistiu mais a ser governada pela mentalidade neoliberal do que Itaparica, que não obstante os protestos, terminou seguindo os trâmites participativos do plano diretor, de forma mais governável, apesar do número de participantes nas reuniões, mesmo assim maior do que em Vera Cruz. Pode-se identificar a participação como “consulta” e “pacificação”, que são níveis de concessão mínima de poder da Escada de Participação de Arnstein (ver Nota 23). Como “consulta” pois aqueles munícipes presentes passaram informações aos moderadores, que elaboraram os planos urbanísticos em consonância com os técnicos da SEDUR. Contudo, não havendo condições para a construção de um *consenso* entre os participantes dos dois municípios da ilha, ou mesmo entre participantes dentro de um mesmo município, a participação pode ser também caracterizada como um processo de “pacificação”, visando minimizar os conflitos e buscar o desejado *consenso*.

Portanto, não se estabeleceu uma *rede de equivalência* nem uma *agenda mínima de equivalência*, sendo possível indicar que a hipótese de trabalho desta tese (Ver tópico 1.6) foi confirmada, de acordo com o referencial teórico foucaultiano adotado ²¹⁸. Pela hipótese testada, não há intenção de se negar categoricamente, que sem a formação de uma rede de equivalência com uma pauta mínima de consenso, a participação não ocorre. Respondendo à hipótese, a partir dos dados levantados pode-se afirmar que, *difícilmente*, haverá uma participação “efetiva” e “bem sucedida”, que possa construir contra-tecnologias e implementar contracondutas de governança, suficientemente resistentes, que não se deixem governar pela racionalidade hegemônica neoliberal e refutar uma decisão governamental

²¹⁸ Para maiores considerações sobre as diferenças entre o referencial teórico da governamentalidade empregado e o tratamento de dados de uma metodologia convencional, no caso de um estudo adota a observação direta do objeto estudado, ver o tópico 1.10.

proposta. Assim, em que pese todo o aparato legal regulamentado no país desde a redemocratização, a sua aplicação institucional por si só, como constatado por outros pesquisadores, não é suficiente para garantir que a voz da coletividade seja escutada. No caso em tela, a participação pode influenciar *marginalmente* os planos diretores e o PUI, porém não teve força para reverter a decisão do Estado de construir a ponte. Nesse sentido, não há como afirmar que houve o autogoverno no processo participativo ou que houve transferência de poder, como alega o dogma neoliberal.

5.3.3 A participação social como tecnologia de poder

O interesse e empenho do Governo do Estado ficou claro para os munícipes, haja visto que o mesmo empreendeu esforços e mobilizou recursos públicos (cerca de cem milhões de reais, incluindo estudos contratados) para incorporar uma proposta não-solicitada (PNS ou MPI) oriunda de uma das maiores construtoras do país. A centralidade do fator *ponte* pode ser percebida pela população da ilha tanto pelos recursos desembolsados quanto por uma série de atividades participativas em Salvador e na região de influência da ponte. Vale lembrar que essa atividade se deu em período anterior ao início do processo participativo, como exposto anteriormente. Objetivando obter o apoio da população e garantir a *licença social* que legitimaria o megaprojeto junto à opinião pública, o Estado desenvolveu discursos alinhados à mentalidade neoliberal, buscando persuadir a sociedade a aceitar o Projeto SVO/Ponte, a saber: (i) novo vetor de desenvolvimento regional; (ii) desenvolvimento socioeconômico; (iii) crescimento econômico da ilha e da região; (iv) dinamização econômica; (v) geração de emprego e renda, com sete mil empregos durante a construção da ponte; (vi) atração de investimentos nacionais e internacionais; (vii) expansão urbana da capital, dentre outros, conforme elencados no tópico 4.7. Essas mesmas práticas discursivas eram repetidas nas apresentações da SEPLAN nas reuniões participativas municipais na ilha de Itaparica. Em cada uma das 56 reuniões monitoradas durante a pesquisa de campo, tais argumentos foram amplamente reiterados, promovendo, direta e indiretamente, a subjetivação coerente com governamentalidade neoliberal entre os habitantes locais, com o intuito de influenciar seu comportamento em direção à aprovação do projeto da ponte. Nessas apresentações, o representante da SEPLAN recorria a imagens exuberantes da ponte, além de uma imagem

noturna do contraste da iluminação entre o Litoral Norte e o Litoral Sul, para realçar a diferença entre ambos sobre o que denominou “desenvolvimento”, já mencionados. Além dessas técnicas, os representantes do Estado empregavam dados estatísticos de empregos a serem criados e cálculos demográficos populacionais esperados para a Ilha de Itaparica, durante o período de construção (5 anos) e no horizonte de projeto da exploração por concessão dos 30 anos adicionais. Foram empregadas modelos digitais tridimensionais com animações e disponibilizadas informações em um site específico da ponte desde setembro de 2013. Ou seja, quando o processo participativo foi lançado, em maio de 2014, todos esses instrumentos de visualização estavam disseminados na internet, constituindo-se em uma estratégia de poder para aumentar a adesão dos moradores da ilha à proposta da megaponte. Para implementar a participação social como uma *tecnologia de poder*, o governo também investiu recursos no processo participativo: (i) na contratação do consórcio Demacamp, Polis, Oficina para desenvolver os estudos urbanísticos e afins, (ii) com pessoal, ao disponibilizar uma equipe técnica especializada, proveniente de altos escalões de secretarias estaduais, pelo período de 2014 a 2016, e (iii) financeiros, ao contratar empresas de assessoria técnica urbanísticas às prefeituras, além de contratar cursos e adquirir programas computacionais específicos.

A participação social, em lugar de se consolidar como um instrumento de empoderamento cidadão, como pressupõe a governança corrente, revelou-se uma *tecnologia de poder* a serviço da hegemonia neoliberal. Isso ficou particularmente evidente durante a observação desta pesquisadora, quando moradores da ilha questionaram os representantes do Estado sobre a construção da ponte: “E se a população disser *não*, a ponte ainda será construída?” A incapacidade dos representantes de fornecer uma resposta direta e convincente expôs as limitações do processo participativo, sugerindo que a decisão já estava pré-determinada, independentemente da vontade popular. Observa-se a tensão entre o ideal participativo apregoado e a realidade da governança neoliberal, ressaltando-se a desconexão entre o discurso oficial e as preocupações da população.

Outro exemplo revelador do interesse prioritário do Estado pela construção da ponte, mais focado em obter adesão, validação e reduzir os déficits democráticos da decisão, do que em considerar os planos diretores, ocorreu quando um representante da SEDUR fez uma pergunta curiosa a um morador em uma audiência pública do PDDU: quantos andares

deveriam ser permitidos na área urbana sujeita ao adensamento na ilha? A população presente, por sua vez, trouxe à tona o caso de Lauro de Freitas, BA, onde uma rodovia atravessando o município gerou impactos negativos na vida silvestre e nos ecossistemas, levando à construção de indesejáveis viadutos e elevados. Em resposta, os participantes expressaram oposição à via segregada (*highway*) que cortaria o extenso território de Vera Cruz, e sugeriram alternativas, desde soluções não rodoviaristas ou até trajetos alternativos para uma ponte rodoviária. No entanto, ficou evidente que não houve qualquer esforço para atender às solicitações de mudança nem sequer na localização da cabeceira da ponte na ilha, ou em seu trajeto, conforme declarado abertamente pelos representantes do Estado.

Especificamente em relação a essa *highway*, seu trajeto era originalmente mais retilíneo, típico das vias expressas destinadas a atender ao tráfego de veículos pesados e automóveis. Apesar da recusa em modificar o trajeto da via segregada de longitudinal para transversal, ou considerar outras alternativas, o que foi totalmente descartado desde o início do processo participativo, a rodovia foi adaptada para ser mais sinuosa com o objetivo de preservar a contracosta e as áreas verdes na ilha. Ao fazer concessões menores e atender a demandas pontuais dos participantes, o Estado, indiretamente, sugere aos munícipes que suas solicitações estão sendo consideradas e que o processo é, conforme alegado, democrático. Em outras palavras, a governamentalidade — ou a forma hegemônica de governar a população ou grupos sociais —, atua sobre a condução da conduta, de acordo com Foucault. Assim, ao longo das audiências e reuniões, tornou-se gradativamente claro para esta pesquisa que os representantes da SEPLAN e SEDUR estavam dispostos a negociar aspectos secundários do projeto, mas não fariam concessão em relação à construção da ponte em si. Dessa forma, a participação social perdia seu propósito essencial de *ouvir as demandas dos cidadãos e compartilhar o poder decisório* — um conceito que, segundo Foucault não existe devido à sua conceituação de poder. Nesse sentido, esta pesquisa conclui que a participação funcionava como uma *tecnologia de poder*, cujo verdadeiro objetivo parecia ser a legitimação popular e simular tendências democráticas para um projeto já decidido antes mesmo de qualquer participação real.

Para alcançar seu verdadeiro objetivo, os representantes do Estado precisavam garantir o *consenso* e a aceitação do projeto por parte da população da ilha, ou seja, obter a *licença social* propiciada pela implementação da participação social, independentemente de

sua qualificação. Quando surgiam discursos contrários ou questionamentos sobre os benefícios da ponte, era necessário recorrer a outras estratégias dessa tecnologia de poder, incorporadas ao processo de participação social. O Quadro 14 sistematiza alguns elementos problematizados da participação em si, que foram citados pelos integrantes do GAL e pelos sujeitos e grupos sociais (Quadro 12) presentes nas reuniões no período da pesquisa de campo. Alguns desses elementos não se caracterizam como técnicas de poder, como a precariedade da mobilidade e de serviços públicos da ilha. Constatou-se que essas condicionantes, assim como os baixos indicadores de desenvolvimento humano, registrados na ilha afetam a disposição do cidadão em participar voluntariamente de processos que demandam assiduidade, comprometimento de recursos financeiros e de tempo destinado a realizar as tarefas da vida cotidiana. Contudo, quer se tenha consciência ou não de seu funcionamento, os mecanismos de poder empregados nos espaços instituídos dos processos participativos, são moldados pelo imperativo da governamentalidade. Tanto os cidadãos quanto os facilitadores e representantes do Estado estão sujeitos a essas dinâmicas, que orientam comportamentos e decisões. Esses mecanismos de poder não apenas direcionam as ações dos indivíduos, mas também moldam suas subjetividades, influenciando suas percepções e atitudes em relação aos processos participativos e às decisões do Estado. Dessa forma, a governamentalidade age como uma força sutil que não apenas guia a conduta dos cidadãos, mas também promove uma internalização dos objetivos estatais. Os participantes são incentivados a regular a si mesmos de acordo com as expectativas e interesses do Estado, o que pode limitar a diversidade de vozes e perspectivas no processo. Esse controle, exercido de maneira muitas vezes implícita, garante que as ações e decisões dos indivíduos estejam alinhadas com os interesses governamentais, reforçando a eficácia das estratégias participativas na promoção dos objetivos estatais.

Assim, dentre esses mecanismos ou estratégias, destacam-se questões de informação, divulgação dos eventos e o uso excessivo de uma linguagem técnica nas apresentações pelos mediadores durante os encontros participativos. Este último aspecto gerou críticas sistemáticas dos moradores e até mesmo do coordenador do GAL de Vera Cruz. Da mesma forma, a pesquisa registrou a desproporção entre o tempo destinado à exposição de conteúdos pelos facilitadores e pelos representantes do Estado e o tempo alocado para a discussão dos representantes da sociedade civil sobre temas abrangentes e complexos.

Observou-se um controle mais rígido do tempo de fala dos membros da comunidade local durante as reuniões, com um caso em que o tempo foi regulado de forma semelhante à contagem de um leilão pela facilitadora. Pode-se argumentar que a pressão para concluir os estudos urbanísticos com participação se justificasse pela necessidade de cumprir o cronograma contratual do consórcio mediador. No entanto, o próprio Estado definiu um prazo extremamente curto de oito meses para a execução do projeto, dos quais apenas seis foram destinados à participação em si. Desde o início, tanto os mediadores quanto os representantes do Estado sabiam que seria necessário acelerar todas as etapas do processo participativo, comprometendo, assim, sua aplicação efetiva. Diante dessas circunstâncias, é inevitável questionar: por que tanta urgência?

A participação também foi prejudicada por fatores intrínsecos da sazonalidade de trabalho dos moradores da ilha. A dificuldade em conciliar horários solicitados pelas comunidades para as reuniões mais sistemáticas do GAL, juntamente com problemas de acesso devido à deficiência de mobilidade, impactaram negativamente a quantidade e a frequência dos participantes. Assim, a ideia inicial de atribuir ao GAL um efeito multiplicador de conteúdos complexos e abstratos resultou em uma baixa representatividade. Essa pouca representatividade, por sua vez, comprometeu a legitimidade do processo participativo, já que a inclusão limitada de vozes e perspectivas reduz a percepção de que o processo era justo e realmente refletia as demandas da comunidade. Embora essas condicionantes locais não possam ser interpretadas diretamente como estratégias de poder, as características socioeconômicas espaciais, e de infraestrutura precárias eram amplamente conhecidas pelo público e pelos representantes do Estado desde o início. Nesse contexto, essas informações podem ser vistas como parte da tática da tecnologia de poder da participação social: a realidade concreta dificultava a implementação eficaz do processo participativo e à essa situação não podia ser atribuída a uma responsabilidade específica.

Quadro 14 – Alguns elementos problematizados do processo participativo em si, identificados pelos participantes

Informação e divulgação	
01	Falta de disponibilização de informações e atraso no acesso à informação
02	Pouca divulgação dos eventos
03	Falta de uniformidade da comunicação e linguagem utilizada excessivamente técnica
04	Reclamação da mobilização e recebimento de convites, com falta de clareza de encargos do Consórcio e coordenadores do poder público local
Cronograma e organização	
05	Insatisfação por quebra de cronograma dos eventos participativos
06	Falta ou pouco contato com os envolvidos na coordenação do processo participativo
07	Pouca organização e estruturação do processo participativo (processo truncado, ausência de informação e comunicação com a comunidade, divulgação “em cima da hora”, no caso, 2 dias, em lugar dos 5 dias acordados)
08	A população e técnicos do Estado divergiam a respeito da priorização de ações
09	Longos períodos alocados para exposição dos conteúdos para facilitadores e representantes do Estado e curto tempo para discussão dos participantes em sub grupos de temas amplos, a exemplo do ocorrido nas oficinas de Leitura Social
10	Comportamento da plateia na prática (conversas em paralelo parecem refletir a cultura e também o ânimo em participar) gera dispersão, discussões pontuais e específicas, e perda de qualidade de contribuição mais ampla
11	Metodologia de participação: prazo geral alocado para o processo participativo foi irreal, embora um participante conclame a todos para “aproveitar o que tem de bom”
Representatividade	
12	Pouca representatividade do público participante: com cerca de 30 comunidades na Ilha, o povo encontrava-se ausente, assim como a grande maioria dos legisladores municipais
13	Motivação, em participar, de alguns representantes da sociedade civil teria como objetivo aproveitar o espaço público para promoção pessoal
14	Alguns eventos participativos destinados apenas aos membros do GAL, no início do processo, embora aberto a todos, levou a questionamentos por sujeitos sociais sobre inclusividade
Desconfiança e descrédito	
15	A histórica desatenção do Estado com a Ilha trazia desconfiança ao atual processo que parece querer que a população aceite um projeto de grande impacto físico, ambiental e social para a ilha e conclamam que o PDDU deveria vir antes de se cogitar em ponte
16	A falta de confiança da população em processos participativos institucionalizados
17	A falta de confiança histórica da população com os poderes locais constituídos, executivo e legislativo locais
18	Indisposição para participação por parte da população advém da desconfiança no poder de influenciar o processo
19	Justificativas impeditivas de participação da população: transporte precário e custo de deslocamento; tempo curto para distribuir convites impressos nas localidades; longo prazo de 2 meses sem comunicação com consórcio e coordenadores da participação (houve interrupção pagamento do Estado ao Consórcio no início); pouca participação não é responsabilidade exclusiva da falta de interesse da população, pois há entraves concretos, e precisavam ser divisados
20	A população questiona seu poder de influenciar a decisão sobre ponte rodoviária, em lugar de alternativas

Relações de saber/poder/subjetivação	
21	Capacidade díspar de oratória entre representantes do poder público estadual e sociedade civil participante
22	Percepção de receber projetos prontos e sem discussão de sua necessidade ou de alternativas
23	Estudos técnicos contratados pelo Estado atrasados na liberação do acesso para a comunidade
24	Questionavam que a coordenação do processo participativo estivesse a cargo de consórcio contratado pelo Governo do Estado, e, portanto “o Consórcio também é governo”, segundo um participante.
25	Criticavam a priorização do Estado, sendo que primeiro deveria estruturar a ilha e só depois pensar em construir uma ligação com Salvador
26	A percepção que a população se torna apenas recipiente das informações e precisa decidir, no mesmo momento que escuta uma proposta, questões importantes e de grande impacto nos curto e longo prazos, sem informações técnicas suficientes, que sempre chegam com atraso
27	Participantes reforçam que há tempo de preparação de estudos pelo Estado e Consórcio, enquanto a população recebe as informações e precisa decidir de chofre sobre questões importantes e de longo prazo
28	Visão crítica de alguns participantes que o PDDU não resolve tudo, porém criam estruturas que podem contrabalançar poderes locais

Fonte: A autora, a partir das reuniões participativas de 2014 a 2016 (2024)

Adicionalmente, a comunidade não teve acesso aos resultados dos estudos de impacto ambiental (EIA-RIMA), apesar das promessas feitas aos munícipes. Esses estudos estavam disponíveis para o Estado desde fevereiro de 2015, antes das audiências públicas e da aprovação do PUI em julho de 2015. A falta de acesso completo à informação de conteúdos impediu uma discussão equitativa entre a comunidade e o Estado, criando uma relação desigual de poder/saber que limitou a participação da população e gerou disputas durante as instâncias participativas. Sem esse acesso e na impossibilidade de produzir ou contratar estudos que pudessem refutar ou oferecer uma alternativa aos dados apresentados, a comunidade se viu em desvantagem ao tentar defender sua posição. Por fim, na audiência pública do PUI, o poder executivo prometeu resolver questões de acesso à saúde na Ilha, como uma manobra política visível para lidar com críticas sobre os gastos com a ponte e a sistêmica falta de investimentos em serviços e infraestrutura, como saúde, rodovias e hidrovias.

Todos os fatores elencados podem ser interpretados como técnicas da *tecnologia de poder*, para Foucault, pois são mecanismos estratégicos para induzir ou conduzir a conduta dos cidadãos na direção almejada pelo Estado. Essas técnicas apareceram na maioria das 56 audiências acompanhadas pela pesquisadora e não visavam apenas a aceitação formal do

Projeto SVO/Ponte, como também o convencimento, em nível subjetivo, dos benefícios da megaponte pelas populações governamentalizadas.

Em outras palavras, a participação social é empregada como tecnologia de governança para construir participativamente os planos urbanísticos. Concretamente, os produtos relativos aos planos diretores, ao plano intermunicipal da ilha, aos planos setoriais e legislações correlatas foram elaborados pelo consórcio, com o apoio técnico da SEDUR, e com a *consulta* a, no geral, um baixo percentual de sujeitos sociais e coletivos das comunidades e da sociedade civil organizada. Essa *boa governança* urbana, interpretada à luz da ferramenta da governamentalidade, significa que para governar, ou seja, para conduzir a conduta da população e dos sujeitos sociais da ilha, o Governo do Estado necessitou financiar e coordenar esses planos. Em que pese, a obrigatoriedade da revisão ou elaboração dos planos diretores na perspectiva de intervenções de grande impacto territorial, pelo Estatuto da Cidade, o Estado havia, como elucidado, construído estratégias de ação para fazer valer a sua intenção de executar essa intervenção urbana. Sendo a racionalidade neoliberal dotada de flexibilidade, sempre existe a possibilidade de a população vencer o jogo de poder que se entabula no processo de governança urbana. Caso contrário, seria transparente e óbvia, desde o início, a manipulação aberta do governo do Estado para impor a sua vontade. Contudo, o déficit democrático produzido e o conseqüente elevado custo sociopolítico, poderiam acarretar impasses na governabilidade, especialmente por ser um governo vindo da esquerda ou centro-esquerda. Desse modo, ao governo democrático e neoliberal, porém de base popular, restava como única via, seguir os trâmites participativos impostos na revisão de planos diretores no território da ilha, ao tempo em que dava seguimento ao lançamento de decretos e editais visando, como líquido e certo, a construção do megaempreendimento. Em suma, o que o governo do Estado queria era que a população governasse a si mesma, porém *através* da mentalidade neoliberal esposada pelo Estado e não através dos seus próprios interesses, visões ou opiniões.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Faz-se necessário sintetizar o que foi possível aprender com a presente pesquisa. Foi visto que a construção do neoliberalismo enquanto ideologia aplicável aos processos participativos na gestão urbana remonta aos contextos estadunidense e europeu do final do século XX. Foi reconstituída a sua adoção no Brasil em um momento específico de nossa história, a luta pela redemocratização empreendida por movimentos sociais e a elaboração da Carta Magna de 1988, coincidência tida como “confluência perversa”. O Estatuto da Cidade regulamentou a vontade constitucional por participação na política urbana, enquanto a crise de 2008 surgiu como ponto de inflexão nas diretrizes políticas do governo federal, assim como na política habitacional em específico.

A literatura examinada em participação social revelou diferentes enfoques teóricos adotados pelos pesquisadores para avaliar processos participativos em diversas instâncias, desde o pioneiro orçamento participativo de Porto Alegre, emblemático no mundo até os inúmeros conselhos participativos criados no país e os processos participativos em planos diretores. A variabilidade de resultados conduziu esta pesquisadora a adotar um referencial teórico inusitado, a *governamentalidade* e os conceitos de *poder* e de *resistência* do filósofo Michel Foucault. A possibilidade de *resistência*, permitida por esse conceito de *poder*, pode ser ampliada, seguindo o pensamento do pesquisador Mark Purcell, se houver condições de estabelecer um *consenso* dos grupos participantes em uma *rede de equivalência*, construindo-se *agenda mínima de equivalência*. Essa *rede* aproveita fissuras ou janelas de oportunidade para o empoderamento da população nos processos participativos, e assim, não há previsibilidade do resultado concreto da implementação de um processo participativo. A diversidade de variáveis impõe riscos aos processos participativos de não saírem conforme o governo almeja, em especial aqueles instituídos pelo Estado. Nesse sentido, a hipótese levantada pela tese, pode ser confirmada, uma vez que sem a construção de uma *rede e agenda de equivalência*, dificilmente, a população conseguirá resistir à forma neoliberal de governar, pouco podendo intervir na decisão governamental proposta.

A temática central da participação social em planos diretores nos municípios da ilha de Itaparica, objeto de investigação desta tese, é atravessada pelo projeto de uma ponte rodoviária, ligando Salvador à ilha de Itaparica, encampada pelo governo do Estado da Bahia

no final da década de 2000. Por conta disso, este trabalho rastreou a história de sua concepção, caminhando desde meados dos anos de 1960 até o anúncio da megaobra pelo governo Wagner em 2009.

Da década de 1960 a 2009, a proposta da ponte correspondeu a diferentes ciclos econômicos, nos quais cada projeto urbanístico segue a lógica de cada um desses momentos. No auge do rodoviarismo, o primeiro ciclo – industrial –, visava conectar o parque do CIA e outros núcleos industriais por um anel viário que circundaria o Recôncavo e terminaria em Salvador via ponte rodoviária passando pela Ilha de Itaparica. A proposta da década de 2000, inserida no ciclo econômico turístico, propôs uma Via Cênica arrodando o Recôncavo e ligando Salvador à ilha de Itaparica pela existente ponte do Funil. Acompanhando o momento, propôs uma intervenção sustentável de baixo impacto, que preservaria os ativos ambientais, o patrimônio histórico e cultural do Recôncavo e da Ilha de Itaparica, além de reforçar a reconhecida proximidade cultural entre ambos. Como visto a população da Ilha se identificou, culturalmente, com o Recôncavo e não com Salvador, embora os municípios da ilha pertençam ao Território de Identidade da RMS. No terceiro ciclo econômico, a ponte Salvador-Itaparica, exclusivamente rodoviária, foi proposta oficialmente em 2009 e ressurgiu como uma saída oeste para a península Salvador. Seguindo a lógica dos elevados investimentos em grandes projetos urbanos da gestão urbana corporativa, inaugurada com as obras da Copa do Mundo, a ponte Salvador-Itaparica segue a máxima neoliberal do crescimento econômico e gradativamente direciona seu foco para as terras litorâneas do Baixo Sul, Recôncavo Sul e sul do Estado da Bahia, passíveis de exploração pelo capital imobiliário internacional, nacional e local, conforme salientado por um alto representante do governo do Estado da Bahia. Anacrônico e extemporâneo, o projeto rodoviário da ponte é oferecido por grandes incorporados baianos ao governo do Estado, desconsiderando as questões territoriais, ambientais, ecossistêmicas, da paisagem e do patrimônio material e imaterial do Recôncavo e da própria Ilha de Itaparica, bem como o impacto da chegada/saída na área do patrimônio histórico da área colonial da Cidade Baixa em Salvador, considerada Patrimônio da Humanidade.

Para registrar as incertezas que vem rondando a atual proposta da ponte, foram documentadas as várias mudanças apresentadas em sucessivos estudos e projetos, as declarações públicas, audiências, entrevistas, entre outras práticas discursivas por parte de

representantes do Estado. Por fim, chegou-se à prática concreta, ou seja, aos encontros participativos nos municípios de Itaparica e Vera Cruz, com o GAL e outros membros da comunidade local. A pesquisa de campo adotou a metodologia do acompanhamento observacional direto, *in loco*, de 56 sessões participativas realizadas de 2014 a 2016, para desenvolver a revisão dos planos diretores e urbanísticos dos municípios de Vera Cruz e Itaparica, Ba. Foram investigados dois níveis de análise muito distintos e complementares: o macro, ou seja, os contextos global e nacional no qual se inserem as políticas participativas urbanas; e o micro, isto é, a dinâmica local entre os representantes do Estado, os técnicos contratados, os políticos locais e, é claro, os munícipes que deveriam ter sua voz ouvida. Foram analisadas todas essas informações de natureza variada através da lente da *governamentalidade*. A partir desse conceito, buscou-se entender como o governo almeja conduzir a conduta de seus cidadãos para fazê-los aceitar os próprios desígnios do governo, para assim empreender megaprojetos legitimados pela vontade popular expressa na participação exigida pelo Estatuto da Cidade e pelo consenso neoliberal.

Apesar de tratar-se de governos estaduais formalmente mais democráticos desde o lançamento da proposta da ponte Salvador-Itaparica, sua gestão é fortemente orientada por princípios neoliberais, o que influencia significativamente suas políticas e decisões. Esta orientação neoliberal foi exacerbada pelo regime de exceção estabelecido para facilitar a execução de grandes obras relacionadas à Copa do Mundo 2014. O regime especial criado para o megaevento conferiu ao governo uma flexibilidade sem precedentes, permitindo a implementação de projetos urbanos com reduzido escrutínio público, intensificando a aplicação de políticas que priorizam interesses de mercado e investimentos privados em detrimento da inclusão e da equidade social. Assim, mesmo sob a égide de um sistema democrático, a gestão do governo foi dominada por uma gestão urbana corporativa, que restringiu o planejamento estatal a atender às demandas do mercado em vez de priorizar o interesse coletivo. Essa dinâmica comprometeu a capacidade dos cidadãos de participar efetivamente nas decisões que impactam suas comunidades.

Em inúmeras passagens demonstrou-se como a vontade dos munícipes da Ilha de Itaparica não estava sendo de fato levada em consideração em um processo que era feito para isso, em tese. Foi coletada uma série de discursos e a pesquisadora assistiu *in loco* os eventos que subsidiaram essa interpretação. O megaprojeto da ponte Salvador-Itaparica não foi fruto

da vontade da população local, não foi um pedido dos munícipes frente ao poder público para melhoria de sua vida cotidiana. A decisão da ponte foi feita *a priori*, antes de qualquer processo participativo, de tal sorte que, ao longo do processo, essa fosse a única decisão que não pudesse ser desfeita pelos habitantes da Ilha. Essa decisão parece ter sido fruto dos ditames do planejamento estratégico de cidades de perspectiva neoliberal, visando prioritariamente a exploração de mercados existentes ou abertura de novos mercados ao capital nacional e internacional. Em outras palavras, o megaprojeto era primariamente de interesse do setor privado, não dos habitantes da Ilha.

Por isso documentou-se como a própria população desconfiava de um projeto que modificaria tão drasticamente suas vidas cotidianas. Isso se refletia tanto em seu discurso como em suas práticas durante as audiências acompanhadas pela autora. Entretanto, em função da cultura política dos dois municípios, os habitantes da Ilha não conseguiram estabelecer *redes de equivalência*, com uma *agenda mínima de equivalência* para conseguir resistir às investidas do Estado. Por conta do exposto, ao interpretar os dados levantados do processo participativo, pela ótica da *governamentalidade*, pode-se concluir que a população ficou suscetível a ser gerida pelos agentes estatais, que utilizavam várias estratégias, dentro da tecnologia de poder da participação social, para fazer valer o intento primordial do Estado, isto é, fazer a população aceitar e desejar a ponte Salvador-Itaparica. Isso significa, que dessa forma, o Estado guiou tanto a conduta dos cidadãos direta e indiretamente, quanto influenciou o seu autogoverno ou governo-de-si na direção almejada.

O Estado provavelmente tinha por objetivo obter legitimação e o cumprimento de uma determinação legal, constitucional e democrática, haja visto também ser um governo que defende bandeiras democráticas e populares. Também se concluiu que onde há tentativa de indução do comportamento há também resistência, ainda que as contra-tecnologias ou contracondutas de governança por parte da população de Itaparica não tenham sido completamente eficazes. Assim, o sentido último da participação foi distorcido ou perdido, ou seja, fazer a voz dos habitantes de um município ou bairro ser ouvida pelos governantes em um gesto de compartilhamento do poder decisório.

Esta tese aponta para os perigos dos rótulos apressados: participação social, vontade popular, democracia participativa. Não há mecanismo legal ou até mesmo constitucional que possa garantir que o espírito de uma prática seja levado a cabo. A governamentalidade

neoliberal consegue se adaptar e cooptar os instrumentos democráticos para seus próprios objetivos, ou seja, para atender aos interesses das grandes empresas e corporações ligadas ao aparelho estatal, inclusive de forma legal e pública. Mas esta tese também aponta para as contracondutas, para as formas de resistência possíveis, para a potência da esperança. Onde há cidadãos capazes de estabelecer redes de equivalência e agendas de equivalência, há possibilidade de resistência e até mesmo de ganhos democráticos. O espírito constitucional da participação democrática pode ser avivado pelos cidadãos do Brasil.

Destarte, esse resultado não condena os processos participativos de forma indubitável ao insucesso. Há evidências que indicam possibilidades de sucesso, como o exemplo do município de Pintadas, BA (Milani, 2006, p.198) e o parcial sucesso obtido no município de Vitória da Conquista, BA, apesar do gerenciamento do PRODUR pelo Banco Mundial em seu ajuste urbano (Capítulo 1). Há benefícios no processo participativo: as comunidades acumulam maior conhecimento da realidade cultural e de sua vida cotidiana, na prática coletiva. Elas podem ir além ao refletir criticamente e, até mesmo, ao descobrir técnicas de resistência a essa forma de governança, e possivelmente alterar o resultado do propósito inicial do governo. Neste caso, em particular, o Estado mostrou a extensão do seu comprometimento com o extemporâneo e intempestivo megaprojeto da ponte a partir dos investimentos em estudos da ponte e sua divulgação, antes de iniciar o processo participativo na ilha. Ademais, a população não contou com o apoio técnico da academia na produção de estudos que pudessem se contrapor ao proposto pelo governo, o que talvez aumentasse as chances de refutar o projeto da ponte.

É relevante ressaltar que a participação social não é uma panaceia, porém, ao ser apropriada pelo projeto neoliberal, e dado a sua imprevisibilidade, a hegemonia passa a tratá-la como uma atividade inócua, normalizando-a como inconsequente e desnecessária (Martinez Valle, 2021). O risco dessa normalização pode significar que os políticos e gestores neoliberais percam o interesse em promover a participação social, atribuindo um peso ou valor irrelevante à legitimação vinda da participação. O político ou gestor pode preferir arcar com o custo político e social da ausência da legitimação dos déficits democráticos (Flyvbjerg, 2003). Essa escolha pela extinção da participação social eliminaria os benefícios da educação política dos cidadãos, advinda de forma gradual, de processos participativos, daí o risco da normalização da prática e da possível supressão. Resta insistir com a prática, ampliando a

reflexão crítica em esses processos participativos, recuperando esses nichos educativos e incentivando a criação de redes e agendas de equivalência. Nesse sentido, a universidade tem muito a contribuir com os processos de participação social na sua recaptura do projeto neoliberal.

Em tempo, este trabalho encontrou dificuldades visíveis no seu desenvolvimento. Do ponto de vista teórico, a abordagem foucaultiana, por sua própria definição, carece de uma estruturação metodológica mais rígida, o que dificultou a sua aplicação. A análise de jogos de poder subjacente está sujeita a informações que o pesquisador pode não ter obtido acesso, limitando-se àqueles dados passíveis de obtenção. A pesquisa participativa observacional apresenta outro obstáculo, pois tanto a presença do pesquisador como sua interpretação e acompanhamento dos eventos pode influir nos resultados, apesar do esforço em permanecer independente do processo, como já foi dito. O diálogo entabulado individualmente com muitos participantes do processo na ilha, contribuíram para aprofundar a compreensão dos jogos de poder que ocorriam nos bastidores. Por conta dessas limitações, não há intenção de universalizar os resultados ou negar peremptoriamente o potencial da participação social em processos decisórios, incluindo aqueles instituídos pelo Estado, apesar da literatura especializada.

A primeira parte da investigação dos dados secundários revelou-se exaustiva, em razão do longo tempo desde a divulgação da intenção de construir a megaponte até a conclusão dos estudos urbanísticos. Na verdade, a pesquisa estendeu-se até o ano de 2023, sendo limitada neste trabalho até 2016 por uma questão de coerência. De modo similar, o elevado número de instâncias participativas comparecidas transformou-se em um enorme processo de sumarização visando os aspectos participativos pertinentes a serem observados. Entretanto, resta claro, ao leitor, no desenvolver deste trabalho que a pesquisadora não é partidária da execução da megaponte rodoviária proposta. Essa posição, embora não abertamente declarada no contato com os participantes dos encontros participativos, também não foi escondida. A pesquisadora buscou manter uma distância saudável, evitando, ao máximo influenciar a opinião do interlocutor presente aos encontros participativos, adotando uma postura o mais próxima possível de observador passivo.

Pelo exposto, existem várias perspectivas e possibilidades de trabalhos futuros, como desdobramentos desta investigação. Como até o presente momento (2024) a ponte em si não

começou a ser construída – apenas as sondagens em profundidade foram iniciadas em julho –, isso favorece possíveis investigações nos municípios da ilha, aplicando a tecnologia informacional disponível hoje, com potencial de abranger um elevado número de participantes. Por exemplo, realizar uma pesquisa de opinião com formulário estruturado e dado o tempo passado entre a promulgação do PDDU – aliás, o PDDU de Vera Cruz ainda não foi concluído –, investigar quais as propostas que foram implementadas desde então no município de Itaparica e se houve melhoria da qualidade de vida da população, a partir do PDDU 2016. Novamente, outras pesquisas podem esclarecer ainda mais a dinâmica participativa entre governo e munícipes, e os sentidos que os atores atribuem ao processo.

REFERÊNCIAS

ABAIXO-ASSINADO “Itaparica: ainda não é adeus”. **Blog Manifesto Itaparica**, [s. l.], 27 jan. 2010. Disponível em: <https://manifestoitaparica.blogspot.com/2010/01/abaixo-assinado-itaparica-ainda-nao-e.html>. Acesso: 22 jul. 2019.

ABERS, R.; KECK, M. Muddy waters: the political construction of deliberative river basin governance in Brazil. **International Journal of Urban and Regional Research**, [s. l.], v. 30, n. 3, p. 601–622, 2006. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2427.2006.00691.x>. Acesso em: 1 jan. 2019.

ALBAN, M. A ponte Salvador-Itaparica vale mesmo a pena? **Correio**, Salvador, 27 mar. 2019. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/artigo/a-ponte-salvador-itaparica-vale-mesmo-a-pena-0319>. Acesso em: 12 dez. 2020.

ALBANO, M. T. F. **O processo de formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre: ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular?** 1999. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/2307>. Acesso em: 28 maio 2021.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68–92, mar. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>. Acesso em: 2 mar. 2022.

ALMEIDA, P. H. A economia de Salvador e a formação de sua região metropolitana. *In*: CARVALHO, I.; PEREIRA, G. (eds.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. Salvador: EDUFBA, 2008.

ALMEIDA, P. R. de. O Brasil e o FMI desde Bretton Woods: 70 anos de história. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 469–496, dez. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1808-2432201420>. Acesso em: 21 mar. 2022.

ALVES, A. C. **Plano diretor e matrizes discursivas da sustentabilidade urbana: o caso da Ilha de Itaparica**. 2019. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/30973>. Acesso em: 8 mar. 2022.

AMARAL, R. do. O conceito de poder em Michel Foucault. *In*: PRADO, L. L. (ed.). **Desafios para a docência em Filosofia: teoria e prática**. São Paulo: Cultura Acadêmica/UNESP, 2013. p. 61–67.

ANTONIAZZI, A. A CNBB e a Eclesiologia ao longo de cinquenta anos (1952-2002). **Revista Convergência**, Brasília, DF, v. 37, n. 356, p. 461–475, out. 2002. Disponível em: <https://crbnacional.org.br/convergencia-outubro-2002-ano-xxxvii-n-356/>. Acesso em: 12 mar. 2022.

ARANTES, O. **Berlim e Barcelona: duas imagens estratégicas**. São Paulo: Annablume, 2012.

ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. *In*: ARANTES, O. B.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. (eds.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 11–74.

ARANTES, O. **Urbanismo em fim de linha**. São Paulo: EDUSP, 1998.

ARANTES, P. F. **O ajuste urbano**: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. 2004. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-14102022-101725/>. Acesso em: 30 jul. 2023.

ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Revista PosFAUUSP**, São Paulo, v. 20, n. 20, p. 60–75, 1 dez. 2006. Disponível em: <https://revistas.usp.br/posfau/article/view/43485>. Acesso em: 3 jul. 2023.

ARAÚJO, U. C. de. A Baía de Todos os Santos: um sistema geo-histórico resistente. *In*: CAROSO, C.; TAVARES, F.; PEREIRA, C. (eds.). **Baía de Todos os Santos**: aspectos humanos. Salvador: EDUFBA, 2011. p. 49–67.

ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, [s. l.], v. 35, n. 4, p. 216–224, 1969. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>. Acesso em: 30 jul. 2023.

ASSOCIAÇÃO DE USUÁRIOS DOS PORTOS NA BAHIA. 5º Encontro Anual de Usuários mostra os resultados e supera expectativas. **USUPPORT**, Salvador, 23 nov. 2009. Disponível em: <https://www.usupport.org.br/Evento/10/5-Encontro-Anual-de-Usuarios-EAU>. Acesso em: 18 jan. 2021.

ATHAYDE, E. Muito além da ponte Salvador-Itaparica. **Correio**, Salvador, 4 nov. 2015. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/artigo/eduardo-athayde-muito-alem-da-ponte-salvador-itaparica-1115>. Acesso em: 8 mar. 2022.

AUDIÊNCIA pública debate impactos da ponte Salvador-Itaparica. **A Tarde**, Salvador, 16 dez. 2021. Disponível em: <https://atarde.com.br/politica/bahia/audiencia-publica-debate-impactos-da-ponte-salvador-itaparica-1182151>. Acesso em: 18 fev. 2022.

AVRITZER, L. New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. **International Journal of Urban and Regional Research**, [s. l.], v. 30, n. 3, p. 623–637, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00692.x>. Acesso em: 28 mar. 2022.

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L. Living under a democracy: participation and its impact on the living conditions of the poor. **Latina American Research Review**, [s. l.], Special Issue, p. 166–185, 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27919218>. Acesso em: 12 nov. 2022.

- AZEVEDO, M. N. S. de; FREITAS, J. F. B. O seminário de habitação e reforma urbana: antecedentes de uma política para habitação popular. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 758–775, 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635324>. Acesso em: 10 fev. 2022.
- AZEVEDO, P. O. Envolvente da baía versus ponte. **A Tarde**. Salvador, 9 mar. 2010. Disponível em: <http://www.pauloormindo.com.br/artigos.asp?reg=56>. Acesso em: 7 maio 2019.
- AZEVEDO, P. O. Um novo pólo turístico na Bahia. **A Tarde**, Salvador, 9 jan. 2011a. Disponível em: <http://www.pauloormindo.com.br/artigos.asp?reg=69>. Acesso em: 20 nov. 2019.
- AZEVEDO, P. Uma variante para o oeste e sul. **Revista ACB**, Salvador, n. 74, 30 jun. 2011b. Disponível em: <https://www.obmobsalvador.org/post/uma-variante-para-o-oeste-e-o-sul>. Acesso em: 7 maio 2019.
- AZEVEDO, P. O. Planejando de ponta cabeça. **A Tarde**, Salvador, 28 abr. 2013a. Disponível em: <http://www.pauloormindo.com.br/artigos.asp?reg=111>. Acesso em: 7 maio 2019.
- AZEVEDO, P. O. Ponte versus indústria náutica e turismo. **A Tarde**, Salvador, 3 mar. 2013b. Disponível em: <http://www.pauloormindo.com.br/artigos.asp?reg=111>. Acesso em: 7 maio 2019.
- AZEVEDO, P. O. Qualquer uso é melhor que o abandono. **A Tarde**, Salvador, 12 ago. 2018. Disponível em <http://www.pauloormindo.com.br/artigos.asp?reg=254>. Acesso em: 11 mar. 2021.
- AZEVEDO, P. O. Baía sem h, nem entrada franca. **A Tarde**, Salvador, 31 out. 2021. Disponível em: <http://www.pauloormindo.com.br/artigos.asp?reg=363>. Acesso em: 16 fev. 2022.
- BAHIA. **Lei nº 1773, de 30 de julho 1962**. Cria o município de Vera Cruz, desmembrado do de Itaparica. Salvador: Governadoria, 1962. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-1773-1962-bahia-atualiza-na-forma-da-lei-n-12057-11-de-janeiro-de-2011-os-limites-dos-municipios-de-candeias-itaparica-madre-de-deus-salinas-da-margarida-simoes-filho-e-vera-cruz>. Acesso em: 27 set. 2021.
- BAHIA. **Decreto nº 9.155, de 04 de agosto de 2004**. Institui o Programa Estadual de Logística de Transportes no Estado da Bahia - PELTBAHIA e dá outras providências. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/77195/decreto-9155-04>. Acesso: 6 maio 2021.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Construindo caminhos**: caminhos da Bahia: infraestrutura e logística. Salvador: SEPLAN, 2006. *E-book*. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/20100302_152836_22_construido.pdf. Acesso em: 5 fev. 2022.
- BAHIA. Secretaria de Comunicação. Ponte Salvador-Itaparica é discutida em Brasília. **Portal de Notícias do Estado da Bahia**, Salvador, 24 mar. 2009a. Disponível em:

<https://www.comunicacao.ba.gov.br/2009/03/noticias/governo/ponte-salvador-itaparica-e-discutida-em-brasilia/>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BAHIA. Secretaria de Infraestrutura. Ponte Salvador-Itaparica será nova rota rodoviária de entrada e saída da capital baiana. **Portal Seinfra**, Salvador, 28 ago. 2009b. Disponível em: <http://www.infraestrutura.ba.gov.br/2009/12/7683/Ponte-Salvador-Itaparica-sera-a-nova-rota-rodoviaria-de-entrada-e-saida-da-capital-baiana.html>. Acesso em: 14 out. 2020.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 31 de março de 2009c**. Página 132, Nota 84. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/8560#/p:1/e:8560>. Acesso em: 21 mar. 2019.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Convite de manifestação de interesse PMI SEPLAN nº 001/2010**. Convite de Manifestação de Interesse para a realização de Estudos Preliminares de Viabilidade Técnica, Ambiental, Econômico-Financeira e Jurídica para a estruturação de projeto de construção e concessão do Sistema Viário Oeste. Salvador: SEPLAM, 2010a. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/PMI_SVO.pdf. Acesso em: 23 jan. 2022.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 14 de janeiro de 2010b**. Página 37, Nota 12. Disponível em: <http://dovirtual.ba.gov.br/egba/reader2>. Acesso em: 23 nov. 2016.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 14 de janeiro de 2010c**. Página 129, Nota 78. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/8408#/p:1/e:8408>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 14 de janeiro de 2010d**. Página 150, Nota 114. Disponível em: <http://dovirtual.ba.gov.br/egba/reader2/>. Acesso em: 2 nov. 2016.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 7 de abril de 2010e**. Página 144, Nota 102. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7780#/p:1/e:7780>. Acesso em: 22 mar. 2019.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 28 de julho de 2010f**. Página 144, Nota 102. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7855#/p:1/e:7855>. Acesso em: 22 mar. 2019.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 14 de setembro de 2010g**. Página 144, Nota 102. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7887#/p:1/e:7887>. Acesso em: 21 mar. 2019.

BAHIA. **Lei nº 12.365 de 30 de novembro de 2011**. Dispõe sobre a política estadual de cultura, institui o sistema estadual de cultura, e dá outras providências. Salvador, 2011a. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-12365-2011-bahia-dispoe-sobre-a-politica-estadual-de-cultura-institui-o-sistema-estadual-de-cultura-e-da-outras-providencias#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20A%20POL%C3%8DTICA%20ESTADUAL,CULTURA%2C%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIA&text=Art.,Art>. Acesso em: 29 set. 2022.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 30 de abril de 2011b**. Página 325. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7020#/p:1/e:7020>. Acesso em: 28 mar. 2016.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 1º de maio de 2011c**. Página 333. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7020#/p:1/e:7020>. Acesso em: 28 mar. 2016.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado de 30 de setembro de 2011d**. Páginas 129, 145, 158, Nota 78. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/8408#/p:1/e:8408>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 27 de outubro de 2011e**. Página 145, Nota 104. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/8426#/p:1/e:8426>. Acesso em: 25 mar. 2019.

BAHIA. Decreto Estadual nº 13.388, de 27 de outubro de 2011. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, as áreas de terra que indica. Salvador: Governadoria do Estado, 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1029732/decreto-13388-11>. Acesso em: 12 ago. 2018.

BAHIA. Secretaria de Infraestrutura. Licitação da Ponte Salvador-Itaparica deve ser aberta no início de 2013, avalia Pinheiro. **Portal Seinfra**, Salvador, 15 out. 2012. Disponível em: [https://www.ba.gov.br/infraestrutura/noticia/2024-03/9484/licitacao-da-ponte-salvador-itaparica-deve-ser-aberta-no-inicio-de-2013-avalia#:~:text=O%20senador%20Walter%20Pinheiro%20\(PT,aberto%20no%20come%C3%A7o%20de%202013](https://www.ba.gov.br/infraestrutura/noticia/2024-03/9484/licitacao-da-ponte-salvador-itaparica-deve-ser-aberta-no-inicio-de-2013-avalia#:~:text=O%20senador%20Walter%20Pinheiro%20(PT,aberto%20no%20come%C3%A7o%20de%202013). Acesso em: 12 ago. 2018.

BAHIA. Secretaria de Planejamento. Plano de Desenvolvimento socioeconômico da macro área de influência da ponte Salvador – Ilha de Itaparica. **SEPLAN**, Salvador, 2013. Disponível em: <https://www.slideshare.net/slideshow/ponte-itaparica-e-o-sistema-virio/22877556#34>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. Ponte Salvador-Itaparica impõe desafios para engenheiros. **ASCOM/SEPLAN**, Salvador, 14 mar. 2013a. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/noticias/ponte-salvador-itaparica-impoe-desafios-para-engenheiros/>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BAHIA. Secretaria de Infraestrutura. Lançado edital para Estudo de Impacto Ambiental da ponte Salvador-Itaparica. **Portal Seinfra**, Salvador, 24 abr. 2013b. Disponível em: <https://www.ba.gov.br/infraestrutura/noticia/2024-03/4367/lancado-edital-para-estudo-de-impacto-ambiental-da-ponte-salvador-itaparica#:~:text=Aberta%20%C3%A0%20participa%C3%A7%C3%A3o%20de%20empresas,ponte%20Salvador%20Ilha%20de%20Itaparica>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. Nota de Esclarecimento, Jornal A Tarde. **ASCOM/SEPLAN**, Salvador, 10 jun. 2013c. Disponível em:

<https://www.seplan.ba.gov.br/noticias/nota-de-esclarecimento-jornal-a-tarde/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BAHIA. Secretaria da Comunicação. Contrato autoriza estudos técnicos para a ponte Salvador-Itaparica. **Portal de Notícias**, Salvador, 18 jul. 2013d. Disponível em: <https://www.comunicacao.ba.gov.br/2013/07/noticias/infraestrutura/contrato-autoriza-inicio-de-estudos-tecnicos-para-a-ponte-salvador-itaparica/>. Acesso em: 27 set. 2021.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 31 de janeiro de 2013e**. Páginas 149, 326. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7196#/p:1/e:7196>. Acesso em: 8 jul. 2019.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 26 de março de 2013f**. Páginas 149. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7231#/p:1/e:7231>. Acesso em: 8 jul. 2019.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 29 de março de 2013g**. Páginas 149, 326. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7234#/p:1/e:7234>. Acesso em: 19 jul. 2019.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 23 de abril 2013h**. Página 326. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7250#/p:1/e:7250>. Acesso em: 30 mar. 2016.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 3 de maio de 2013i**. Páginas 150, 327. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7257#/p:1/e:7257>. Acesso em: 3 set. 2019.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 11 de julho de 2013j**. Página 327. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7300#/p:1/e:7300>. Acesso em: 2 mar. 2019.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 20 de julho de 2013l**. Página 327. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7307#/p:1/e:7307>. Acesso em: 2 mar. 2019.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 30 de julho de 2013m**. Páginas 151, 327, Nota 118. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7313#/p:1/e:7313>. Acesso em: 21 out. 2019.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 13 de agosto de 2013n**. Páginas 152, 327. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7323#/p:1/e:7323>. Acesso em: 14 jan. 2020.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. Lançado edital para Estudo de Impacto Ambiental da ponte Salvador-Itaparica. **Portal SEINFRA**, Salvador, 24 abr. 2013p. Disponível em: <http://www.infraestrutura.ba.gov.br/2013/04/9339/Lancado-edital-para-Estudo-de-Impacto-Ambiental-da-ponte-Salvador-Itaparica-.html>. Acesso em: 14 dez. 2020. Isso está no rodapé.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Contrato 02/2014**. Estudos Urbanísticos. Consórcio Demacamp, Pólis, Oficina Associados, assinado em 21/03/2014 e publicado no DOE em 22 e 23/03/2014. Salvador: SEDUR, 2014a.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. Ponte Salvador-Itaparica impulsiona convergência no ritmo de crescimento. **ASCOM/SEPLAN**, Salvador, 26 maio 2014b. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/noticias/ponte-salvador-itaparica-impulsiona-convergencia-no-ritmo-de-crescimento/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. Seplan apresenta projeto da ponte para Rotary Club da Bahia. **ASCOM/SEPLAN**, Salvador, 8 ago. 2014c. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/noticias/seplan-apresenta-projeto-da-ponte-para-rotary-club-da-bahia>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. Equipe do TCE conhece o projeto da ponte Salvador-Ilha. **ASCOM/SEPLAN**, Salvador, 28 out. 2014d. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/noticias/equipe-do-tce-conhece-o-projeto-da-ponte-salvador-ilha/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 22 e 23 de março de 2014e**. Página 297. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/6995#/p:1/e:6995>. Acesso em: 28 mar. 2016.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 23 de março de 2014f**. Página 328. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/6995#/p:1/e:6995>. Acesso em: 28 mar. 2016.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 7 de outubro de 2014h**. Página 329. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7121#/p:1/e:7121>. Acesso em: 23 abr. 2019.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. Estudo aponta Ponte Salvador-Itaparica como melhor solução viária. **ASCOM/SEPLAN**, Salvador, 18 set. 2015a. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/noticias/estudo-aponta-ponte-salvador-itaparica-como-melhor-solucao-viaria>. Acesso em: 15 jan. 2019.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 4 de setembro de 2015b**. Página 224. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/47#/p:1/e:47>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 7 de setembro de 2015c**. Páginas 330, 334. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/47#/p:1/e:47>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BAHIA. **Decreto nº 16.760, 7 de julho de 2016**. Altera o Decreto nº 16.522, de 30 de dezembro de 2015 e dispõe sobre a estruturação de projetos no âmbito da Administração Pública, a Manifestação do Interesse da Iniciativa Privada e o Procedimento de Manifestação de Interesse. Salvador, 2016a. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/decreto-n-16760-2016-bahia-altera-o-decreto-no-16-522-de-30-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 21 set. 2022.

BAHIA. **Diário Oficial do Estado, de 11 de junho de 2016b**. Página 330. Disponível em: <https://dool.egba.ba.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/1193#/p:1/e:1193>. Acesso em: 30 maio 2019.

BAHIA. Portaria nº 11.855 em 10 de junho de 2016 do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - INEMA. Licença Prévia. **Diário Oficial do Estado**, Ano C, Nº 21.952, p. 30, Salvador, de 11 de julho de 2016. Disponível em: http://sit.infraestrutura.ba.gov.br/sipontsip/editais/Licenca_Previa.pdf. Acesso em: 6 maio 2022.

BAHIA. Secretaria de Planejamento. Quadro de apresentações e reuniões. Coordenação Executiva de Projeto Especiais/ SEPLAN. Salvador, 2019. Disponível em: <http://www.pontesalvadoritaparica.com.br>. Acesso em: 6 maio 2022.

BAHIA. Secretaria de Infraestrutura. Ponte Salvador-Itaparica cria vetor de desenvolvimento transversal. Portal SEINFRA, Salvador, 12 nov. 2020. Disponível em: <http://www.infraestrutura.ba.gov.br/2020/11/11377/Ponte-Salvador-Itaparica-cria-vetor-de-desenvolvimento-transversal.html>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BAIOCCHI, G. Emergent public spheres: talking politics in participatory governance. **American Sociological Review**, [s. l.], n. 68, p. 52–74, 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3088902?origin=crossref>. Acesso em: 16 set. 2023.

BALASSA, B. Toward renewed economic growth in Latin America. **The International Executive**, [s. l.], v. 28, n. 3, p. 29–31, 9 set. 1986. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/tie.5060280311>. Acesso em: 1 ago. 2023.

BALTRUSIS, N; MOURAD, L. N.; AKEMI, Y. M. I. A revisão do Plano Diretor de Diadema: a construção de um processo participativo. **Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, n.42. p. 108–112, 2001.

BAMPI, L. Governo, subjetivação e resistência em Foucault. **Educação & Realidade**, [s. l.], v. 27, n. 1, p. 127–150, jun. 2002. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/25941>. Acesso em: 30 jul. 2023.

BARTH, J. Public policy management councils in Brazil: How far does institutionalised participation reach? **Public Administration and Development**, [s. l.], v. 26, p. 253–263, 2006. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/pad.400>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BASSUL, J. R. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE (Santiago)**, Santiago do Chile, v. 28, n. 84, set. 2002. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008. Acesso em: 24 jul. 2023.

BEALL, J. Valuing social resources or capitalising on them? Limits to pro-poor urban governance in nine cities of the South. **International Planning Studies**, [s. l.], v. 6, n. 4, p.

357–375, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13563470120092377>. Acesso em: 12 set. 2023.

BEAUMONT, J.; LOOPMANS, M. Towards radicalized communicative rationality: Residents involvement and urban democracy in Rotterdam and Antwerp. **International Journal of Urban and Regional Research**, [s. l.], v. 32, n. 1, p. 95–113, 2008. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2427.2008.00780.x>. Acesso em: 7 set. 2023.

BEAUMONT, J.; NICHOLLS, W. Plural governance, participation and democracy in cities. **International Journal of Urban and Regional Research**, [s. l.], v. 32, n. 1, p. 87–94, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00779.x>. Acesso em: 7 set. 2023.

BEHNKEN, L. M. **Jogos Pan-Americanos de 2007: uma avaliação social**. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/c99df52b-ce8a-486b-80b1-f8369a0f7252/content>. Acesso em: 16 set. 2023.

BENINI, S. M.; ROSIN, J.A. R. A boa governança na esfera pública, II Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana, Blucher Engineering Proceedings, ISSN 2357-7592, [s. l.], v. 6, p. 64-69, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/singeurb2019-10>. Acesso em: 14 jun. 2020.

BERNARDES, S. W. Relatório do planejamento físico. *In: Empreendimentos da Bahia*: Centro Industrial de Aratu: plano diretor. Salvador: Empreendimentos da Bahia, 1967. 1. v.

BEZERRA, C. de P.; JUNQUEIRA, M. de O. Why has Participatory Budgeting Declined in Brazil? **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 16, n. 2, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-3821202200020001>. Acesso em: 15 out. 2023.

BLAKELEY, G. Governing ourselves: citizen participation and governance in Barcelona and Manchester. **International Journal of Urban and Regional Research**, [s. l.], v. 34, n. 1, p. 130–145, mar. 2010. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2427.2010.00953.x>. Acesso em: 19 out. 2023.

BLAKELEY, G.; EVANS, B. Citizen participation in East Manchester: from practice to theory. **Representation: Journal of Representative Democracy**, [s. l.], v. 46, n. 3, p. 325–338, set. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00344893.2010.499700>. Acesso em: 19 out. 2023.

BLAMONT, E. *et al.* O semi-árido da Bahia: problemas, desafios e possibilidades. **Bahia Agrícola**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 45–49, nov. 2002. Disponível em: http://www.seagri.ba.gov.br/sites/default/files/v5n2_semiarido.pdf. Acesso em: 9 out. 2023.

BOMFIM, L.; DIAS, E. Custo da ponte Salvador-Itaparica foi elevado de R\$ 6 bi para R\$ 13 bi. **A Tarde**, Salvador, 21 ago. 2023. Disponível em: <https://atarde.com.br/politica/bahia/custo->

da-ponte-salvador-itaparica-foi-elevado-de-r-6-bi-para-r-13-bi-1239591. Acesso em: 20 out. 2023.

BONDUKI, N. G. **A luta pela reforma urbana no Brasil**: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo. 1. ed. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BORGES, A. Bahia planeja ponte bilionária ligando Salvador a Itaparica. BA quer verba federal para ponte de R\$5,8 bi. **Valor Econômico**, [s. l.], 8 ago. 2013.

BRASIL, F. P. D.; QUEIROZ, L. S. Gestão metropolitana e participação: uma análise do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH. **@Metropolis**, [s. l.], 26 maio 2010. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/2?name=gestao-metropolitana-e-participacao>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-norma-actualizada-pl.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. Despesas do PAC. Portal Dados Abertos, [2003a]. Disponível em: <https://dados.gov.br/signin>. Acesso: 10 out. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=119991&filenome=LegislacaoCitada%20PL%20375/2003. Acesso em: 9 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm. Acesso em: 9 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 19 ago. 2022.

BRASIL. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. **Diário Oficial da União**, seção 1, edição nº 60, pág.102 de 30/03/2005. Brasília, DF: Ministério das Cidades/Conselho das Cidades, 2005a. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao25.pdf>. Acesso em: 3 set. 2022.

Brasil. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, 2005b. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 1 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.977, de 01 de dezembro de 2006**. Regulamenta o art. 3º, caput e par. 1º, da lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art.21 da lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, [...], e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5977.htm. Acesso em: 1 set. 2022.

BRASIL. **Conselho das Cidades**: realizações do Conselho das Cidades 2004-2006. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2006. *E-book*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/publicacoes/realizacoesdoconselhodascidades20042006.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007**. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.htm. Acesso em: 9 set. 2022.

BRASIL. **Estatuto das Cidades**. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2008. *E-book*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.922, de 13 de abril de 2009. Dispõe sobre a dispensa de recolhimento de parte dos dividendos e juros sobre capital próprio pela Caixa Econômica Federal; altera as Leis nºs 11.124, de 16 de junho de 2005 [...] e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 14/04/2009, p. 1, col. 2. Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11922.htm. Acesso em: 1 set. 2022.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Assinada a ordem de serviço para Via Expressa Baía de Todos os Santos. Brasília, DF: Presidência da República, 2 maio 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/assinada-a-ordem-de-servio-para-via-expressa-baa-de-todos-os-santos>. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portal Dados Abertos. [2015]. Disponível em: <https://dados.gov.br/signin>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições Anteriores. [2021]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BROWN, W. **Undoing the Demos**: neoliberalism's stealth revolution. New York: Zone Books, 2015.

BRUNO, M.; CAFFE, R. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 26, n. spe, p. 1025–1062, dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n4art8>. Acesso em: 25 out. 2023.

BURNETT, F. L. **Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos**: relatório estadual de avaliação dos planos diretores participativos do Maranhão. [2009?]. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Maranhao_RelatorioEstadualMA.pdf. Acesso em: 14 mar. 2019.

BURNETT, C. F. L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**: a fetichização dos planos diretores participativos. 2009. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009a. Disponível em: <http://tedeuc.ufma.br:8080/jspui/handle/tede/756#preview-link0>. Acesso em: 19 abr. 2023.

CALDAS, M. F. **A utopia da reforma urbana**: ação governamental e política pública no Brasil. Belo Horizonte: C/Arte, 2018. 280 p.

CARDOSO, M. MP recomenda realização de estudos técnicos para instalação da ponte Salvador-Itaparica. **MP Notícia**, Salvador, 15 ago. 2022. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/noticia/64133>. Acesso em: 25 ago. 2022.

CARDOSO, R. E. **Os efeitos de poder resultantes do uso de aplicativos de mensagens instantâneas nas rotinas de trabalho de servidores de uma instituição pública de educação**. 2020. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/items/f9bbd6bb-3fed-42a2-9fdc-519286da9ec0>. Acesso em: 10 maio de 2023.

CARVALHO, F. J. C. de. Keynes e o Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 17, n. spe, p. 569–574, dez. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182008000400003>. Acesso em: 18 maio de 2023.

CARVALHO, M. C. de. **A Copa do Mundo de 2014**: Brasil entre cidades de exceção e cidades rebeldes. 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-19012017-132254/pt-br.php>. Acesso em: 12 jan. 2023.

CASTRO, R. M. de *et al.* Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., Caxambu, MG. **Anais [...]**. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2011. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/35-encontro-anual-da-anpocs/gt-29/gt04-19>. Acesso em: 10 out. 2021.

CERQUEIRA, A. dos S. **Fatores determinantes do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros na Bahia**: ameaças para sustentabilidade e qualidade na prestação do serviço. 2007. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/8552>. Acesso em: 10 out. 2021.

COELHO, V. Democratization of Brazilian health councils: the paradox of bringing the other into the tent. **International Journal of Urban and Regional Research**, [s. l.], v. 30, n. 3, p. 656–671, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00684.x>. Acesso em: 19 out. 2023.

COLLINGWOOD, V. Good Governance and the World Bank. 2002. Disponível em: https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_glob_SAP/BWP_Governance_World%20Bank.pdf. Acesso em: 16 jan. 2017.

COLLINS, K.; ISON, R. Dare we jump off Arnstein’s ladder? Social learning as a new policy paradigm. *In: Proceedings of PATH (Participatory Approaches in Science & Technology)*, Conference, 4-7 Juny 2006, Edinburgh. Disponível em: https://oro.open.ac.uk/8589/1/Path_paper_Collins_Ison.pdf. Acesso em: 5 jul. 2022.

COMEÇA sondagem em águas profundas com uso de balsa e equipamentos de alta tecnologia. **Ponte Salvador-Itaparica**, Salvador, 3 jul. 2024. Disponível em: <https://pontesalvadoritaparica.com.br/noticias/comeca-sondagem-em-aguas-profundas-com-uso-de-balsa-e-equipamentos-de-alta-tecnologia/#:~:text=A%20sondagem%20do%20Sistema%20Rodovi%C3%A1rio,de%20Todos%20Dos%2DSantos>. Acesso em: 5 ago. 2024.

COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano**: entre o discurso e a prática. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

CONSÓRCIO DEMACAMP; PÓLIS; OFICINA. **Diagnóstico do Plano Urbanístico Integrado - PUI**. Salvador: SEDUR, 2014b.

CONSÓRCIO DEMACAMP; POLIS; OFICINA. **Plano de mobilização social**. Salvador: SEDUR, 2014a.

CONSÓRCIO DEMACAMP; POLIS; OFICINA. **Plano urbano intermunicipal da Ilha de Itaparica – PUI**. Salvador: SEDUR, 2015a.

CONSÓRCIO DEMACAMP; PÓLIS; OFICINA. **Relatório Capacitação**: Módulo II: Instrumentos da política urbana. Salvador: SEDUR, 2015b.

CONSÓRCIO DEMACAMP; PÓLIS; OFICINA. **Relatório Audiência Pública do Plano urbano intermunicipal da ilha de Itaparica (PUI)**. Salvador: SEDUR, 2015c.

CONSÓRCIO DEMACAMP; POLIS; OFICINA. **Reunião do Grupo de Acompanhamento de Itaparica (03/09/2015)**. Salvador: SEDUR, 2015d.

CONSÓRCIO DEMACAMP; POLIS; OFICINA. **Reunião do Grupo de Acompanhamento de Vera Cruz (03/09/2015)**. Salvador: SEDUR, 2015e.

CONSÓRCIO ENESCIL; COWI; MAIA MELO. **Ponte Salvador-Itaparica**: Projeto Básico da Ponte Salvador-Itaparica. Salvador: SEPLAN/SEINFRA/SIT, [2017]. 64 slides, color. Disponível em: <https://www.institutodeengenharia.org.br/site/wp-content/uploads/2017/10/arqnot11044.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2023.

COPA do Mundo: confira a história e as principais curiosidades das edições da Copa do Mundo de Futebol. **Quadro de Medalhas**, [s. l.], [2021]. Disponível em: <https://www.quadrodemedalhas.com/futebol/copa-do-mundo/copa-mundo-2014-cidades-sede.htm>. Acesso em: 19 jul. 2021.

CORNWALL, A.; ROMANO, J.; SHANKLAND, A. Brazilian experiences of participation and citizenship: a critical look. Discussion Paper 389. **Institute of Development Studies**, [s. l.], 2008. Disponível em: <https://www.ids.ac.uk/publications/brazilian-experiences-of-participation-and-citizenship-a-critical-look/>. Acesso em: 15 set. 2021.

COSTA, B. L. D.; OLIVIERI, C.; TEIXEIRA, M. A. C. Participação, eficiência e accountability no Brasil: desafios administrativos, políticos e institucionais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 672–675, set. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395164021>. Acesso em: 10 set. 2022.

CRUZ NETO, O. O trabalho de campo como descoberta e criação. *In*: MINAYO, M. C. de S. (ed.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 51–66.

CUSTO da ponte Salvador-Itaparica sobe para R\$13 bilhões de reais e Jerônimo não descarta distrato com consórcio chinês. **Bahia Notícias**, Salvador, 21 ago. 2023. Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/noticia/283503-custo-da-ponte-salvador-itaparica-sobe-para-rdollar-13-bi-e-jeronimo-nao-descarta-distrato-com-consorcio-chines>. Acesso em: 16 set. 2023.

DACOSTA, L. P.; MIRAGAYA, A. Estado da Arte do conhecimento sobre legados de megaeventos esportivos no exterior e no Brasil. *In*: DACOSTA, L. P. *et al.* (ed.). **Legados de megaeventos esportivos**. Brasília: Ministério do Esporte, 2008. p. 33–45.

DAGNINO, E. Citizenship: a perverse confluence. **Development in Practice**, [s. l.], v. 17, n. 4–5, p. 549–556, ago. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09614520701469534>. Acesso em: 12 dez. 2023.

DAGNINO, E. Civil society in Latin America: Participatory citizens or service providers? *In*: MOKSNES, H.; MELIN, M. (eds.). **Power to the people?** (Con-)tested civil society in search of democracy. Uppsala, Suécia: Uppsala Centre for Sustainable Development, 2010. p. 23–39.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. *In*: CLACSO (ed.). **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires: Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO), 2004a. p. 195–216.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 139–164, out. 2004b. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983>. Acesso em: 10 jan. 2023.

DAGNINO, E.; TEIXEIRA, A. C. CHAVES. The Participation of civil society in Lula's government. **Journal of Politics in Latin America**, [s. l.], v. 6, n. n. 3, p. 39–66, 2014. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1866802X1400600303>. Acesso em: 2 dez. 2023.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boi Tempo, 2016.

DELEUZE, G. **Foucault**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2019.

DIRETOR da Usuport diz que ponte vai encarecer operações portuárias. **Bahia Econômica**, Salvador, 6 jul. 2022. Disponível em: <https://bahiaeconomica.com.br/wp/2022/06/06/presidente-da-usuport-diz-que-ponte-salvador-itaparica-vai-encarecer-as-operacoes-portuarias/>. Acesso em: 11 set. 2022.

EMILIANO, E. de O. **O direito à moradia digna na atual Política Nacional de Habitação**: atores, agentes e arenas: avanços e dilemas com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida. 2016. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=4405121. Acesso em: 2 dez. 2023.

EMPINOTTI, V. L. E se eu não quiser participar? O caso da não participação nas eleições do comitê de bacia do Rio São Francisco. **Ambiente & Sociedade (ANPPAS)**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 195–211, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2011000100011>. Acesso em: 27 dez. 2023.

ESTEVES, M. J. Wagner e Lula anunciam ponte Salvador-Itaparica. **Blog Esteves por aí**, Salvador, 25 mar. 2009. Disponível em: <http://estevsporai.blogspot.com/2009/03/wagner-e-lula-anunciam-ponte-salvador.html>. Acesso em: 13 abr. 2021.

ESTUDOS da ponte Salvador-Itaparica são entregues. **Bahia Notícias**, Salvador, 29 dez. 2010. Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/busca/12-12-2010.html>. Acesso em: 12 dez. 2020.

ETTLINGER, N. Governmentality as epistemology. In: **Annals of the Association of American Geographers**, [s. l.], v. 101, n. 3, p. 537–560, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/00045608.2010.544962>. Acesso em: 16 out. 2023.

FAGNANI, E. A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41–80, 2011. DOI: 10.26512/ser_social.v13i28.12682. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12682. Acesso em: 30 jul. 2023.

FARIA, A. L. B.; CHAIA, V. Os institutos liberais e a consolidação da hegemonia neoliberal na América Latina e no Brasil. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 1059–1080, dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/6sNDnvDM59JD7nKJyKbJfnR/>. Acesso em: 3 jul. 2023.

FERNANDES, E. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista da UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212–233, 2013. DOI: 10.35699/2316-770X.2013.2681. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681>. Acesso em: 3 jul. 2023.

FERNANDES, E. Implementing the urban reform agenda in Brazil. **Environment & Urbanizations**. International Institute for Environment and Development (IIED), [s. l.], v. 19, n. 1, p. 177–189, 2007. Disponível em: <http://web.mit.edu/SPURS/www/events/seminarpaper/Fernandes.pdf> Acesso em: 18 maio 2020.

FERRAZ, F. G. **Biopolítica e cidade**: genealogia dos domínios de saber sobre a cidade. 1. ed. Salvador: EDUFBA, 2020.

FISCHER, R. M. B. Foucault e a análise do discurso em educa o. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 197–223, 2001. DOI: 10.1590/S0100-15742001000300009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/SjLt63Wc6DKkZtYvZtzzg9t/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 jul. 2023.

FIMYAR, O. Governamentalidade como Ferramenta Conceitual na Pesquisa de Políticas Educacionais. **Educa o & Realidade**, [s. l.], v. 34, n. 2, 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/8308>. Acesso em: 15 jul. 2022.

FIORI, J. L. **Sobre Consenso de Washington**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEL, 1995. (Texto para Discussão n. 324).

FLYVBJERG, B. Rationality and power. In: CAMPBELL, S.; FAINSTEIN, S. S. (eds.). **Readings in Planning Theory**. [S. l.]: Blackwell, 2003. p. 318–329.

FONTES, R. **Rede de Avalia o e capacita o para a implementa o dos Planos Diretores Participativos Minas Gerais**. Belo Horizonte: [S. n.], [2009]. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/MinasGerais_RelatorioMG.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

FONSECA, I. F. da; AVELINO, D. P. de. Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso. **Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI)**, [s. l.], n. 19, dezembro, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8891>. Acesso em: 10 jan. 2020.

FORTES, Márcio (2). (Márcio Fortes de Almeida). In: DICIONÁRIO de verbete biográfico. São Paulo: Funda o Getúlio Vargas, [2021]. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/fortes-marcio-2>. Acesso em: 17 nov. 2021.

FOSTER, J. B. Novo “Consenso de Washington”. *A Terra é redonda*, [s. l.], 6 set. 2023. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/novo-consenso-de-washington-2/>. Acesso em: 17 jul. 2024.

FOUCAULT, M. Truth and power. *In*: GORDON, C. *et al.* (eds.). **Power, Knowledge**: selected interviews and other writings 1972-1977. New York: Pantheon, 1980. p. 109–133.

FOUCAULT, M. On the genealogy of ethics: an overview of work in progress. *In*: RABINOW, P. (ed.). **Foucault reader**. New York: Pantheon Books, 1984. p. 340–372.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

FOUCAULT, M. Governmentality. *In*: BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (eds.). **The Foucault effect**: studies of governmentality - with two lectures by and an interview with Michel Foucault. Chicago: The University of Chicago Press, 1991a. p. 87–104.

FOUCAULT, M. Question of method. *In*: BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (eds.), *The Foucault effect: Studies in governmentality*, 1991b, p. 73–86.

FOUCAULT, M. O sujeito e o poder. *In*: DREYFUS, H.; RABINOW, P. (eds.). **Michel Foucault, uma trajetória filosófica**: para além do estruturalismo e da hermenêutica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

FOUCAULT, M. The ethics of the concern for the self as a practice of freedom. *In*: RABINOW, P. (ed.). **Ethics**: subjectivity and truth. New York: The New York Press, 1997. p. 281–301.

FOUCAULT, M. The subject and power. *In*: FAUBION, J. D. (ed.). **Power**: Michel Foucault. Translated by R. Hurley and others. New York: The New Press, 2000a. pp. 326-348. (Originally the appendix to H. Dryfus and P. Rabinow, eds., *Michel Foucault: beyond structuralism and hermeneutics*, 1982).

FOUCAULT, M. The subject and power. *In*: RABINOW, P.; FAUBION, J. D. (eds.). **Power**: the essential works of Foucault. New York: The New Press, 2000b. p. 326–348.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

FOUCAULT, M. **The birth of politics**. New York: Picador, 2008b.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**: curso no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008c.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade 1**: a vontade de saber. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

FOUCAULT, M. **O governo de si e dos outros**: curso no Collège de France (1982-1983). São Paulo: Martins Fontes, 2018.

FOUCAULT, M. A governamentalidade. *In*: MACHADO, R. (org.). **Microfísica do poder**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019. p. 407–431.

FREITAS, A. L. de S. **Ligação Salvador-Itaparica**: uma nota sobre oportunidades de fomentar o desenvolvimento local/regional. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado de Ciências Econômicas) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/9762>. Acesso em: 2 out. 2023.

FUNKE, K. João Ubaldo: “Contra o interesse econômico, um artigo resolve muito pouco”. [Publicado originalmente na revista Muito, jornal A Tarde, 28/02/2010]. **Blog Manifesto Itaparica**, [s. l.], 27 fev. 2010. Disponível em: <http://manifestoitaparica.blogspot.com/2010/02/joao-ubaldo-contr-o-interesse.html>. Acesso em: 22 jul. 2019.

GHERTNER, D. A. Calculating without numbers: aesthetic governmentality in Delhi’s slums. **Economy and Society**, [s. l.], v. 39, n. 2, p. 185–217, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03085141003620147>. Acesso em: 14 out. 2023.

GOMEZ, C. Charge “Ponte”. [Publicada originalmente em A Tarde, 17/02/2010]. **Blog Manifesto Itaparica**, [s. l.], 17 fev. 2010. Disponível em <https://manifestoitaparica.blogspot.com/search?updated-max=2010-02-20T07:42:00-08:00&max-results=7>. Acesso em: 12 jan. 2020.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. XIV Congresso Nacional do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2005. Disponível em: https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1258398685850_alcindo_goncalves_o_conceito_de_governanca.pdf. Acesso em: 19 jan. 2017.

GONÇALVES, R.; PAIVA, A. de. Ainda à espera de soluções... **Conjuntura da Construção**, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 10–11, jun. 2014. (Seção Desafios da Infraestrutura). Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cc/article/view/41033/39792>. Acesso em: 19 out. 2022.

GORDILHO-SOUZA, A. M. **Limites do Habitar**: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. 2. ed. rev. e ampl. Salvador: EDUFBA, 2008.

GORDILHO-SOUZA, A. M. Antes da ponte para Itaparica. **A Tarde**, Salvador, 23 mar. 2010.

GORDILHO-SOUZA, A. M. Cidade seletiva e exclusividade urbana: megaeventos, grandes projetos e a Copa 2014 em Salvador. *In*: CARVALHO, I. *et al.* (eds.). **Metrópoles na atualidade brasileira**: transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador. Salvador: EDUFBA, 2014. p. 153-202.

GORDILHO-SOUZA, A. M. Metrópole e gestão urbana corporativa: o que muda na produção recente das cidades brasileiras? Impactos e tensões na Região Metropolitana de Salvador. *In*: SILVA, S. B. de M. e; CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (eds.). **Transformações Metropolitanas no sec. XXI**: Bahia, Brasil e América Latina. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 233–280.

GORDILHO-SOUZA, A. M. Moradia, mobilidade e meio ambiente urbano. Afinal, o que ficou da Copa 2014 para as cidades-sedes no Brasil? Uma análise dos impactos urbanos em Salvador. *In*: GORDILHO-SOUZA, A. M. (ed.). **Salvador**: os impactos da Copa do Mundo 2014. Salvador: EDUFBA/Observatório das Metrôpoles, 2015. p. 19–47.

GORDILHO-SOUZA, A. M.; SOUZA, J. L. Proposta de Via Cênica, apresentada pela Enpro Engenharia e Projetos Ltda à CONDER/BA. Salvador, Bahia, 2003.

GORDON, C. Governmental rationality: An introduction. *In*: BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (eds.). **The Foucault effect**: studies of governmentality - with two lectures by and an interview with Michel Foucault. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 1–51.

GORE, J. M. On the continuity of power relations in pedagogy. **International Studies in Sociology of Education**, v. 5, n. 2, p. 165–188, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0962021950050203>. Acesso em: 18 set. 2022.

GOVERNO tenta ressuscitar projeto faraônico da ponte Salvador-Itaparica. **Jornal da Mídia**, [s. l.], 30 out. 2016. Disponível em: <https://www.jornaldamidia.com.br/2016/10/30/governo-da-bahia-tenta-ressuscitar-projeto-faraonico-da-ponte-salvador-itaparica/>. Acesso em: 25 mar. 2018.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, [s. l.], v. 39, p. 48–64, 1996.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HATTGE, M. D. **Performatividade e inclusão no movimento Todos pela Educação**. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2014. Disponível em: <https://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4347>. Acesso em: 8 set. 2022.

HERNÁNDEZ-MEDINA, E. Social inclusion through participation: the case of the participatory budget in São Paulo. **International Journal of Urban and Regional Research**, [s. l.], v. 34, n. 2, p. 512–532, Sept. 2010. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2010.00966.x. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00966.x>. Acesso em: 18 maio 2022.

HOYLE, R. H.; HARRIS, M. J.; JUDD, C. M. **Research methods in social relations**. 7a. ed. Wadsworth: Thomson Learning, 2002.

HUNTER, W. **The transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009**. New York: Cambridge University Press, 2010.

HUXLEY, M.; YIFTACHEL, O. New paradigm or old myopia? Unsettling the communicative turn in planning theory. **Journal of Planning Education and Research**, [s. l.], v. 19, n. 4, p. 333–342, 3 jun. 2000. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0739456X0001900402>. Acesso em: 10 jan. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=29&dados=1>. Acesso em: 18 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Áreas territoriais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=downloads&c=2933208>. Acesso em: 18 jan. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice de GINI da renda domiciliar per capita - Bahia**. Rio de Janeiro, IBGE, 2010c. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/giniba.def>. Acesso em: 18 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/vera-cruz/panorama>. Acesso em: 18 jan. 2023.

JARDIM, M. C. A construção social do mercado de trabalho no setor de construção civil nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): consensos e conflitos. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 30, n. 1, p. 165–187, abr. 2015. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922015000100010>. Acesso em: 1 nov. 2023.

JERONYMO, C. A.; SILVA, E. R. da; TANIZAKI-FONSECA, K. Boa governança e participação social: uma leitura crítica das políticas públicas de unidades de conservação da natureza do Brasil. **RA'EGA**, Curitiba, v. 50, p. 107–135, mar. 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/68784/43324>. Acesso em: 27 ago. 2021.

JOAZEIRO, A. P. **Gestão democrática e estratégica no Plano Diretor de Brumado-BA e seu processo participativo**. 2001. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

KROETZ, K.; FERRANO, J. L. S. A governamentalidade como ferramenta analítica em Michel Foucault. **CONJECTURA: Filosofia e Educação**, [s. l.], v. 24, p. e019005, 2019. DOI: 10.18226/21784612.v24.e019005. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/view/5887>. Acesso em: 30 jul. 2023.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics**. London: Verso, 1985.

LANÇADO edital para o projeto básico de engenharia da ponte estaiada Salvador-Itaparica. **Licitação.net**, [s. l.], 10 abr. 2013. Disponível em: <https://www.licitacao.net/noticias/lancado-edital-para-o-projeto-basico-de-engenharia-da-ponte-estaiada-salvador-itaparica>. Acesso em 20 abr 2018.

LATEEF, K. S. **Evolution of the World Bank's thinking on Governance**: Background Paper for World Development Report 2017. Background Paper, Governance and the Law, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/433301485539630301->

0050022017/original/WDR17BPEvolutionofWBThinkingonGovernance.pdf. Acesso em: 11 jul. 2020.

LAVALLE, G.; HOUTZAGER, P.; ACHRYA, A. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. *In*: COELHO, V.; NOBRE, M. (eds.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34 Letras, 2004.

LEAL, C. João Ubaldo Ribeiro: 'Eu sou Itaparica'. **Terra Magazine**, Salvador, 29 jan. 2008. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20100204101503/http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,O12284181-E16578,00-Joao+Ubaldo+Ribeiro+Eu+sou+Itaparica.html>. Acesso em: 10 set. 2020.

LEE, J. A. Gender, ethnicity, and hybrid forms of community-based urban activism in Vancouver, 1957-1978: the strathcona story revisited. **Gender, Place and Culture**, [s. l.], v. 14, n. 4, p. 381-407, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09663690701439702>. Acesso em: 19 jul. 2022.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEMKE, T. **Foucault, governamentalidade e crítica**. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2017.

LIMA, C. Ponte dos Sonhos: Salvador-Ilha de Itaparica. **Blog Carlos Lima Jornal Online**, Feira de Santana, 8 jun. 2013. Disponível em: <https://www.cljornal.com.br/politica/ponte-dos-sonhos-salvador-ilha-de-itaparica/> Acesso em: 20 abr. 2018.

LIMA, J. M. F. de. **Urbanismo como dispositivo?** *In*: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 17., São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ENANPUR, 2017. Disponível em http://xviienanpur.anpur.org.br/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/S7%2010/ST%2010.5/ST%2010.5-05.pdf. Acesso em: 15 ago. 2019.

LIMA, M. R. S. de; HIRST, M. Brasil como país intermediário e poder regional. *In*: HURRELL, A.; NARLIKAR, A. (eds.). **Os BRICS e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

LOGRADO, M. Ponte Salvador-Itaparica: A Alegoria do Caos. **O Momento Diário do Povo**, Salvador, 9 mar. 2021. Disponível em: <https://omomento.org/ponte-salvador-itaparica-a-alegoria-do-caos/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

LÜCHMANN, L. H. H. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. **Revista Katalysis**, [s. l.], v. 6, n. n. 2, p. 165-178, dez. 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6450>. / . Acesso em: 5 fev. 2023.

LULA na Bahia: Wagner apresenta projeto da ponte Salvador-Itaparica. Bahia Notícias, Salvador, 24 mar. 2009. Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/noticia/36828-lula-na-bahia-wagner-apresenta-projeto-da-ponte-salvador-itaparica>.

MABUCANHANE, N. L. A Dualidade de crises dos Estados Unidos da América: reflexão sobre oportunidades, possibilidades e o papel dos BRICS para uma nova ordem mundial. **Espaço e Economia**, [s. l.], v. 3, n. 5, dez. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.1382>. Acesso em: 1 nov. 2022.

MARGARET Thatcher: não existe sociedade [Original: Thatcher, Margaret. 1987. Entrevista para “Woman’s Own” (“No Such Thing as Society”), em *Margaret Thatcher Foundation: discursos, entrevistas e outras declarações*. Londres]. **Works & Days**, [s. l.], [2022]. Disponível em: <https://newlearningonline.com/new-learning/chapter-4/neoliberalism-more-recent-times/margaret-thatcher-theres-no-such-thing-as-society>. Acesso em: 12 out. 2022.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (eds.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 121–192.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, E. Nunca fomos tão participativos. **Revista Sem Terra**, [s. l.], v. 10, n. 43, p. 17–20, fev. 2008. Disponível em: <https://erminiamaricato.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/09/revista-sem-terra.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3 ed. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARQUETTI, A. Orçamento Participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência Porto Alegre entre 1989 e 2004. In: MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. (eds.). **Democracia Participativa e Redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. Porto Alegre: Xamã Editora, 2008. p. 31–54.

MARTELLO, A. Governo pode ter PAC para Copa e Olimpíadas, diz Dilma Rousseff. **Portal G1**, Brasília, 8 out. 2009. Disponível em: https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1334178-9356,00-GOVERNO+PODE+TER+PAC+PARA+COPA+E+OLIMPIADAS+DIZ+DILMA+ROUSSEFF.html. Acesso em: 10 mar. 2022.

MARTINEZ VALLE, C. Presupuestos participativos: ¿neoliberalizadores?, ¿educativos? **Encounters in Theory and History of Education**, [s. l.], v. 22, 17 dec. 2021. Disponível em: <https://www.erudit.org/en/journals/ethe/2021-v22-ethe06679/1085282ar/>.

MARTINEZ, M. The citizen participation of urban movements in spatial planning: A comparison between Vigo and Porto. **International Journal of Urban and Regional Research**, [s. l.], v. 35, n. 1, p. 147–171, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00956.x>. Acesso em: 16 jan. 2023.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado da Fazenda. PAC da Mobilidade Urbana, marca impulso para Copa 2014. **Portal Sefaz**, [s. l.], 2010. Disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/pac-da-mobilidade-urbana-marca-impulso-para-copa-2014>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MATTINA, C. Changes in clientelism and urban government: A comparative case study of Naples and Marseilles. **International Journal of Urban and Regional Research**, [s. l.], v. 31, n. 1, p. 73–90, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2007.00717.x>. Acesso em: 30 jan. 2023.

MAZZEI, L. C.; SILVA JUNIOR, G. O. da. Competições nacionais e internacionais. In: BÖHME, M. T. S.; BASTOS, F. da C. (eds.). **Esporte de alto rendimento: fatores críticos de sucesso - gestão - identificação de talentos**. 1. ed. São Paulo: Phorte Editora, 2016.

MELO, E. S. O. de; GAFFNEY, C. Mega-eventos esportivos no Brasil: uma perspectiva sobre futuras transformações e conflitos urbanos. **Revista Proposta**, [s. l.], v. 34, n. 121, p. 44–53, 2010. Disponível em: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2014/08/Artigo-Megaeventos.doc>. Acesso em: 24 out. 2023.

MELO, M.; BAIOCCHI, G. Deliberative democracy and local governance: towards a new agenda. **International Journal of Urban and Regional Research**, [s. l.], v. 30, n. 3, p. 587–600, 2006. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2427.2006.00686.x>.

MILANI, C. R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias**, Porto Alegre v. 8, n. 16, p. 180–214, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/PhHpgyWTpP4Y8wq4GjqFF3G/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 mar. 2022.

MIRAFETAB, F. Insurgent planning: Situating radical planning in the Global South. **Planning Theory**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 32–50, 2009. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1473095208099297>. Acesso em: 14 mar. 2023.

MONTANER, J. M. La evolución del modelo Barcelona. In: BORJA, J.; MUXI, Z. (eds.). **Urbanismo em el siglo XXI**. Barcelona: ES/TSAB/Ediciones UPC, 2004.

MUITO mais que uma ponte. **Ponte Salvador-Itaparica**, Salvador, [2024]. Disponível em: <https://pontesalvadoritaparica.com.br>. Acesso em: 10 set. 2020.

NARCISO, V. A ponte é boa para quem? **Vaneza com z**, [s. l.], 24 jun. 2019. Disponível em: <https://www.vanezacomz.com.br/a-ponte-salvador-itaparica-e-boa-para-quem>. Acesso em: 20 ago. 2022.

NECTOUX, A. S. **Processos de inscrição e os conflitos em torno de representações técnicas: o EIA/RIMA da ponte Salvador-Itaparica**. 2022. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/36004>. Acesso em: 11 dez. 2022.

NORBERTO Odebrecht falou da ponte Salvador-Itaparica no dia que o projeto foi apresentado. **Acesse Política**, Salvador, 26 set. 2021. Disponível em: <https://acessepolitica.com.br/norberto-odebrecht-falou-da-ponte-salvador-itaparica-no-dia-que-o-projeto-foi-apresentado>. Acesso em: 4 mar. 2022.

O ESTRANHO dia em que o FMI criticou o neoliberalismo. *BBC News Brasil*, [s. l.], 16 jul. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-36668582>. Acesso em: 4 mar. 2024.

OFICINA. Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2020-2021. **Oficina**, Lisboa, [2019]. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/atlas-mundial-orcamentos-participativos-2020.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

OLIVEIRA, A. de. Os grandes projetos urbanos como estratégia de crescimento econômico. **EURE (Santiago)**, Santiago do Chile, v. 39, n. 117, p. 147–163, maio 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000200007>. Acesso em: 15 out. 2023.

OLIVEIRA, L. S. O conceito de governamentalidade em Michel Foucault. **Ítaca**, Rio de Janeiro, n. 34, p. 48–72, 19 fev. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.59488/itaca.v0i34.26395>. Acesso em: 30 set. 2023.

ORMINDO, P. **Planejando de ponta cabeça**. Artigo de Jornal, Salvador, 28 abr. 2013. Disponível em: <http://www.pauloormindo.com.br/artigos.asp?reg=111>. Acesso: 8 mar. 2021.

ORMINDO, P. Uma variante para o oeste e sul. **Revista da Associação Comercial da Bahia**, Salvador, 30 jun. 2011. Disponível em: http://www.pauloormindo.com.br/artigos/2011_4/mobile/index.html. Acesso em: 7 maio 2019.

ORNELAS, W. O ferry, a ponte e a Baía de Todos os Santos. **Correio**, Salvador, 15 dez. 2020. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/artigo/o-ferry-a-ponte-e-a-baia-de-todos-os-santos-1220>. Acesso em: 12 jul. 2021.

PAZ, W. Aos 250 anos de Porto Alegre volta atrás e dispensa participação popular. **Brasil de Fato**, Porto Alegre, 12 mar. 2022a. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/03/12/aos-250-anos-porto-alegre-volta-atras-e-dispensa-a-participacao-popular>. Acesso em: 10 abr. 2022.

PAZ, W. Orçamento participativo saiu das mãos da comunidade, diz ex-prefeito de Porto Alegre Raul Pont. **Brasil de Fato**, Porto Alegre, 29 mar. 2022b. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/03/29/orcamento-participativo-saiu-das-maos-da-comunidade-diz-ex-prefeito-de-porto-alegre-raul-pont>. Acesso em: 10 mar 2022.

PELTBAHIA - Programa de Logística de Transportes do Estado da Bahia. **Skycraper City**, [s. l.], 23 abr. 2008. Disponível em: <https://www.skycrapercity.com/threads/peltbahia-programa-de-log%C3%ADstica-de-transportes-do-estado-da-bahia.613315>. Acesso: 6 maio 2021.

PEREIRA, A. dos S.; OLIVEIRA, F. V. A via portuária de Salvador: mobilidade na capital baiana a partir de intervenções viárias. **Caderno Metrôpoles**, São Paulo, v. 15, n. 30, p. 535–556, dez. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2013-3008>. Acesso em: 28 ago. 2023.

PEREIRA, E. M. A política urbana brasileira e o ideário crítico da Reforma Urbana introduzido na Constituição de 1988. **Confluências**, Niterói, v. 20, n. 2, p. 73–87, out. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/conflu20i2.p546>. Acesso em: 2 ago. 2023.

PEREIRA, R. R. Autores liberais: Milton Friedman. **Instituto Liberal**, [s. l.], 16 nov. 2011. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/biblioteca/galeria-de-autores/milton-friedman>. Acesso: 8 jan. 2021.

PLOGER, J. Public participation and the art of governance. **Environment and Planning B: Planning and Design**, [s. l.], v. 28, p. 219-241. 2001

PONTE Salvador – Itaparica (BA). [2016]. Disponível em: <http://www.pontesalvadorilhadeitaparica.ba.gov.br/transparencia-publica/governanca-do-projeto/>. Acesso em: 28 out 2018.

PONTE Salvador-Itaparica cria vetor de desenvolvimento transversal, diz secretário estadual Walter Pinheiro. **Jornal Grande Bahia.com.br**, [s. l.], 12 nov. 2020. Disponível em: <https://jornalgrandebahia.com.br/2020/11/ponte-salvador-itaparica-cria-vetor-de-desenvolvimento-transversal-diz-secretario-estadual-walter-pinheiro/>. Acesso em: 4 mar. 2021.

PONTE Salvador-Itaparica pode sucumbir. **Bahia Notícias**, Salvador, 29 jul. 2010. Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/pesquisa/Ponte-Salvador-Itaparica%20pode%20sucumbir>. Acesso em: 22 ago. 2018.

PONTE Salvador-Itaparica. **Blog Kamem Brasil**, [s. l.], 16 mar. 2010. Disponível em: <https://karmembrasil.blogspot.com/2010/03/ponte-salvador-itaparica.html>. Acesso em: 17 maio 2021.

PORTO Alegre deixa de ser referência de orçamento participativo. **Matinal**, Porto Alegre, 16 dez. 2021. Disponível em: <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/newsletter/porto-alegre-deixa-de-ser-referencia-de-orcamento-participativo/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PRADO FILHO, K. **Michel Foucault**: uma história da governamentalidade. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Insular, 2006.

PROMETIDA por Wagner para 2013, ponte Salvador-Itaparica não saiu do papel. **Jornal da Mídia**, Salvador, 28 nov. 2013. Disponível em: <https://www.jornaldamidia.com.br/2013/11/28/prometida-por-wagner-para-2013-ponte-salvador-itaparica-nao-saiu-do-papel/>. Acesso em: 3 ago. 2024.

PURCELL, M. Hegemony and difference in political movements: Articulating networks of equivalence. **New Political Science**, [s. l.], v. 31, n. 3, p. 291–317, 2009a. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/07393140903105959>. Acesso em: 23 ago. 2023.

PURCELL, M. Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements? **Planning Theory**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 140–165, 14 abr. 2009b. Disponível em:

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1473095209102232>. Acesso em: 26 ago. 2023.

QUAIS SÃO os maiores estados brasileiros pelo tamanho da economia? Veja ranking. **Estadão**, São Paulo, 21 nov. 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/estados-brasileiros-maior-economia-participacao-pib-veja-ranking-nprei/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

RAMIRO, R. P. Autores Liberais: Milton Friedman. In: **Biblioteca Instituto Liberal**, [s. l.], 6 jan. 2011. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/biblioteca/galeria-de-autores/milton-friedman/>. Acesso em: 29 set. 2022.

RAMOS, A.; LOPES, G. Após freio em obras da ponte SSA-Itaparica, Seinfra projeta retomada no início de 2022. **Bahia Notícias**, Salvador, 13 dez. 2021. Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/noticia/264209-apos-freio-em-obras-da-ponte-ssa-itaparica-seinfra-projeta-retomada-no-inicio-de-2022.html>. Acesso em: 3 mar. 2022.

RANDOLPH, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de planos diretores no Brasil. **Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 11, n. 245, p. 1–12, 1 ago. 2007. Disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1345>. Acesso em: 19 ago. 2023.

REBELLO, A. Governo ganha tempo e tem 6 meses para dizer quanto gasta em subsídios a Fifa e estádios da Copa. **Portal Uol**, São Paulo, 13 jul. 2013. Disponível em: <http://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/07/13/governo-tem-seis-meses-para-incluir-na-conta-da-copa-2014-isencoes-fiscais-da-fifa-diz-tcu.htm>. Acessos em: 18 jul. 2021.

REBOUÇAS, T.; MOURAD, L. N. Operações urbanas consorciadas e manifestações de interesse privado em Salvador: o regramento da cidade de exceção. In: GOMES, H.; SERRA, O.; NUNES, D. (eds.). **Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**: construindo novas possibilidades. Salvador: EDUFBA, 2019. p. 231–255.

REGIME diferenciado poderá ser utilizado em todos os tipos de contratação durante a pandemia. **AASP**, [s. l.], 2020. Disponíveis em: [https://www.aasp.org.br/noticias/regime-diferenciado-podera-ser-utilizado-em-todos-os-tipos-de-contratacao-durante-a-pandemia/#:~:text=GOVERNO%20DO%20BRASIL-,Regime%20Diferenciado%20poder%C3%A1%20ser%20utilizado%20em%20todos,de%20con trata%C3%A7%C3%A3o%20durante%20a%20pandemia&text=om%20o%20objetivo%20de%20aumentar,P%C3%BAblicas%20\(RDC\)%20foi%20ampliado](https://www.aasp.org.br/noticias/regime-diferenciado-podera-ser-utilizado-em-todos-os-tipos-de-contratacao-durante-a-pandemia/#:~:text=GOVERNO%20DO%20BRASIL-,Regime%20Diferenciado%20poder%C3%A1%20ser%20utilizado%20em%20todos,de%20con trata%C3%A7%C3%A3o%20durante%20a%20pandemia&text=om%20o%20objetivo%20de%20aumentar,P%C3%BAblicas%20(RDC)%20foi%20ampliado). Acessos em: 20 jul. 2021.

REVEL, J. **Dicionário Foucault**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

REVEL, J. **Michel Foucault**: conceitos essenciais. São Carlos-SP: Claraluz, 2005.

RIBEIRO FILHO, G. B. **O Banco Mundial e as cidades**: construindo instituições na periferia: o caso do PRODUR, Bahia. 2006. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em:

http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=30178. Acesso em: 29 jul. 2023.

RIBEIRO FILHO, G. B. O Banco Mundial e as estratégias de desenvolvimento institucional para as cidades: primeiro, ideias, depois dinheiro. *In*: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 11., Salvador, 23 a 27 de maio de 2005. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/132.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2023.

RIBEIRO, C.; PONTUAL, V. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. Vitruvius, Resenhas Online, ISSN 1809-6298, 10 jun. 2009. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/resenhasonline/13.146/50>. Acesso em: 31 jul. 2023.

RIBEIRO, J. U. Adeus, Itaparica. [Crônica originalmente publicada na coluna Opinião do jornal A Tarde, 22/01/2010]. **Blog Manifesto Itaparica**, [s. l.], 27 jan. 2010. Disponível em: <https://manifestoitaparica.blogspot.com/2010/01/adeus-itaparica.html>. Acesso em: 22 jul. 2019.

RISTOFF, T. As transformações no capitalismo mundial e o fim do desenvolvimentismo no Brasil. *In*: Encontro de História, Anpuh-Rio, 13., Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Anpuh/UFRRJ, 2008. Disponível em: http://encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1212966616_ARQUIVO_ANPUH-textoparapublicacao.pdf. Acesso em: 19 jul. 2023.

ROCHE, M. **Mega-events and modernity**: olympics and expos in the growth of global culture. London: Routledge, 2000.

RODRIGUES, D. S.; SANTOS, N. de A.; FARONI, W. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): um estudo descritivo sobre os desperdícios ativos e passivos. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Santa Catarina, v. 17, n. 50, mar. 2018. Disponível em: <https://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/2488>. Acesso em: 1 jul. 2023.

RODRIGUES, R. Estado apresentará resultado de PMI da Ponte Salvador-Itaparica. **Bahia Notícias**, Salvador, 28 out. 2011. Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/noticia/103463-estado-apresentara-resultado-de-pmi-da-ponte-salvador-itaparica.htm>. Acesso em: 17 ago. 2018.

ROLNIK, R. **A guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R. Democracy on the edge: limits and possibilities in the implementation of an urban reform agenda in Brazil. **International Journal of Urban and Regional Research**, [s. l.], v. 35, n. 2, p. 239–255, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.01036.x>. Acesso em: 17 jul. 2023.

ROLNIK, R.; SAULE JÚNIOR, N. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília-DF: Polis, 2001.

RUI Costa promete ‘inaugurar’ estradas que o governo abandonou na Ilha. **Jornal da Mídia**, [s. l.], 11 jul. 2016. Disponível em: <https://www.jornaldamidia.com.br/2016/07/11/rui-costa-promete-inaugurar-estradas-que-o-governo-abandonou-na-ilha>. Acesso em: 25 mar. 2018.

SACRAMENTO, C. F. do; NASCIMENTO, D. M. C. Análise multitemporal da Ilha de Itaparica-Bahia: 1973 e 2009. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA, 24., Aracaju, 16 a 20 de maio de 2010. **Anais [...]**. Aracaju: Sociedade Brasileira de Cartografia, 2010. p. 442-447.

SAMPAIO, H. **Formas urbanas: cidade real & cidade ideal** contribuição ao estudo urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto Editora/PPGAU-FAUFBA, 2015.

SANDOVAL, S. **Os trabalhadores param: greves e mudança social no Brasil: 1945-1990**. São Paulo: Ática, 1994.

SANTANA, G. D. de; RODRIGUES JUNIOR, H. de S. As parcerias público-privadas: solução ou problema? **Prismas: Direitos, Políticas Públicas e Mundialização**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 148–181, jan./jun. 2006. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/prisma/article/view/210>. Acesso em: 12 jan. 2023.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. de Q. **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. Rio de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais Ltda., 2015.

SANTOS NETA, M. da P.; SANTOS, M. C. dos. Dinâmica espacial e condições de vida na cidade de Itaparica: implicações para o desenvolvimento. *In*: **SIMPÓSIO CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS DA BAHIA**, 3., Feira de Santana, 2012. Disponível em <http://anais.uesb.br/index.php/ascmpa/article/view/3746>. Acesso em: 6 mar. 2022.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. (eds.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 39–82.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2003.

SANTOS, M. R. dos. **O futebol na agenda do governo Lula: um salto de modernização (conservadora) rumo a Copa do Mundo FIFA 2014**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/9726/1/2011_MariangelaRibeiroSantos.pdf. Acesso em: 9 jul. 2021.

SANTOS, R. ODEBRECHT: ponte Salvador-Itaparica é desafio. [Fonte original site Terra Magazine]. **Blog Região News**, [s. l.], 2 jun. 2010. Disponível em: <https://regiaoews.blogspot.com/2010/06/odebrecht-ponte-salvador-itaparica-e.html>. Acesso em: 9 set. 2019.

SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. 4 ed. São Paulo: Instituto Pólis, 2001. (Cadernos Pólis).

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. *In*: SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. (eds.). **Ciudades para tod@s**: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias legal. 1. ed. Santiago de Chile: Habitat International Coalition (HIC), 2009. p. 259–270. Disponível em: http://reformaurbanadireitoacidade.net/wp-content/uploads/2022/06/Cap.-A-trajetoria-da-Reforma-Urbana-no-Brasil_Nelson-Saule-Junior-e-Karina-Uzzo.pdf. Acesso em: 26 mar. 2022.

SAULE JÚNIOR, N. O Direito à cidade como paradigma da governança urbana Democrática. **Instituto Polis**, 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/artigo>. Acesso em: 25 maio 2018.

SEGALLA, V. Governo federal põe dinheiro do PAC em estádio pela primeira vez. **Portal Uol**, São Paulo, 16 jul. 2013. Disponível em: <https://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/07/16/governo-federal-coloca-r-120-milhoes-de-verba-do-pac-em-estadio-de-cuiaba.htm>. Acessos em: 18 jul. 2021.

SENEILLART, M. Situação dos cursos. *In*: FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**. Tradução de Eduardo Brandão. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 495–538.

SIMULAÇÃO de pontos de visão em Salvador com a ponte Salvador-Itaparica. **Observatório da Mobilidade**, Salvador, 26 set. 2021. Disponível em: <https://www.obmobsalvador.org/post/simula%C3%A7%C3%A3o-de-pontos-de-vis%C3%A3o-em-salvador-com-a-ponte-bts>. Acesso em: 3 mar. 2022.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. **International Journal of Urban and Regional Research**, [s. l.], v. 32, n. 1, p. 164–178, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>. Acesso em: 5 jan. 2022.

SOARES, C. M. P. **Dinâmica do turismo na Baía de Todos os Santos**: o caso da Ilha de Itaparica. 2003. Dissertação (Mestrado em Análise Regional e Urbano) – Universidade Salvador, Salvador, 2003.

SOUZA, C. C. Análise sobre o planejamento turístico na Bahia e seus reflexos na Ilha de Itaparica (BA). **Cenário: Revista Interdisciplinar em Turismo e Território**, [s. l.], v. 5, n. 8, 2017. DOI: 10.26512/revistacenario.v5i8.15050. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistacenario/article/view/15050>. Acesso em: 31 jul. 2023.

SOUZA, C. C. Turismo de sol e praia e segunda residência: transformações territoriais na ilha de Itaparica (BA). *In*: Seminário Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo, 9. **Anais [...]**. ANPTUR, 2014. Disponível em: <https://www.anptur.org.br/anais/anais/files/11/112.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2022.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105–121, jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>. Acesso em: 28 out. 2023.

SOUZA, C. Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. **Environment & Urbanization**, [s. l.], v. 13, p. 159, 2001. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/095624780101300112>. Acesso em: 17 out. 2023.

SOUZA, M. J. L. de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

STENICO, C. A. **Poder e resistência**: pensando a política e a ética em Michel Foucault. 2016. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-15012016-134814/pt-br.php>. Acesso em: 27 mar. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Info Semiárido. Salvador: SEI, [2024]. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/images/resumo/semiarido_baiano.pdf. Acesso em: 27 mar. 2024.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519–550, out./dez 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>. Acesso em: 5 mar. 2020.

TEIXEIRA, A. C.; TRINDADE, T. A. Participação e projetos políticos: os horizontes da democracia brasileira - Entrevista com Evelina Dagnino. **Ideias**, Campinas, SP, v. 9, n. 1, p. 249–274, jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/ideias.v9i1.8652739>. Acesso em: 2 mar. 2023.

TEIXEIRA, A. N.; MOURAD, L.; SILVA, P. C. As intervenções do PAC em Salvador / BA. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (eds.). **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 199–218.

TEIXEIRA, F. L. C.; SOUSA, S. V. A. Infraestrutura e desenvolvimento: o que se pode esperar da Ponte Salvador-Itaparica? Bahia-Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 31, n. 84, p. 601–620, dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792018000300011>. Acesso em: 22 mar. 2023.

TINOCO, E. Parcerias Público-Privada: como estruturar e implementar. **UNICORP**, São Paulo, 17 mar. 2005. Apresentação em Slide Player. 45 slides, color. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/366147/>. Acesso em: 20 set. 2021.

TIRE suas dúvidas sobre o Regime Diferenciado de Contratações (RDC). **JusBrasil**, [s. l.], [2011]. Disponível em: <https://casa-civil.jusbrasil.com.br/noticias/2776614/tire-suas-duvidas-sobre-o-regime-diferenciado-de-contratacoes-rdc>. Acesso em: 20 jul. 2021.

TOUCHTON, M.; WAMPLER, B. Improving social well-being through new democratic institutions. **Comparative Political Studies**, [s. l.], v. 47, n. 10, p. 1442–1469, set. 2014. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414013512601>. Acesso em: 35 jan. 2023.

TRANJAN, R. **Participatory Democracy in Brazil Socioeconomic and Political Origins**. Notre Dame.: University of Notre Dame Press, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Avaliação dos impactos de transporte e tráfego associado aos padrões de uso e ocupação do solo decorrentes da implantação do Sistema Viário Oeste nos municípios de Itaparica e Vera Cruz**. Salvador: UFBA/CETRAMA, 2019. (Relatório final, 1. v.). Disponível em: http://www.cetrama.ufba.br/wp-content/uploads/2021/01/PESQUISA_PROJETO_SVO_Volume-1_Final.pdf. Acesso em: 29 out. 2022.

UNITED NATIONS DEVELOPED PROGRAMME. IDHM Municípios 2010. **UNDP**, [s. l.], 2010. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idhm-municipios-2010>. Acesso em: 9 ago. 2022.

V&S AMBIENTAL; NEMUS. **Relatório de Impacto Ambiental - RIMA: Sistema de travessia Salvador / Ilha de Itaparica sobre a Baía de Todos os Santos: Sistema Viário Oeste - Ponte Salvador-Ilha de Itaparica**. Salvador: V&M Ambiental/NEMUS, 2015. *E-book*. Disponível em: http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/files/RIMA_PONTE_SSA_ITAP_EBOOK2.pdf. Acesso em: 15 set. 2023.

VAINER, C. B. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (eds.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 105–119.

VALLE, R.; PITTA, M. **Comunidades eclesiais católicas: resultados estatísticos no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

VASCONCELOS, L. A ponte Salvador-Itaparica está no gatilho. A pergunta: a crise vai deixar? **Bahia.ba**, Salvador, 14 ago. 2017. Disponível em: <https://bahia.ba/politica/a-ponte-salvador-itaparica-esta-no-gatilho-a-pergunta-a-crise-vai-deixar/>. Acesso em: 18 nov. 2020.

VEIGA-NETO, A. Crise da modernidade e inovações curriculares: da disciplina para o controle. **Sísifo - Revista de Ciências da Educação** [Conferências], Lisboa, n. 7, p. 141–150, set./dez. 2008. Disponível em: <https://madmunifacs.files.wordpress.com/2016/04/veiga-neto-modernidade-e-curriculos.pdf>. Acesso em: 8 maio 2021.

VIA Expressa é inaugurada em Salvador com presença de Dilma Rousseff. **Correio**, Salvador, 1 nov. 2013. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/via-expressa-e-inaugurada-em-salvador-com-presenca-de-dilma-rousseff>. Acesso em: 22 jul. 2021.

VIEIRA, M. J. A. **Proposta de zonas ambientalmente relevantes para os municípios de Itaparica e Vera Cruz-BA: um aporte ao ordenamento territorial e à conservação frente ao Decreto Estadual 13.388/2011**. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Biológicas) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/16630>. Acesso em: 14 mar. 2022.

VILLAÇA, F. J. M. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: [S. n.], 2005. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO_DO_PLANO%20DIRETOR.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (eds.). **O processo de urbanização no Brasil**. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2004. p. 169–224.

VILLAR, M.; CERQUEIRA, C. Chegada de ponte amplia especulação imobiliária na Ilha de Itaparica. **Correio**, Salvador, 21 out. 2021. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/bahia/chegada-de-ponte-amplia-especulacao-imobiliaria-na-ilha-de-itaparica-1021>. Acesso em: 15 set. 2023.

WAGNER garante verba para a ponte no PAC-2. **Bahia Notícias**, Salvador, 24 mar. 2010. Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/noticia/59988-wagner-garante-verba-para-a-ponte-no-pac-2.html>. Acesso em: 20 ago. 2021.

WAMPLER, B. Contentious politics and participatory democracy in Brazil. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 199–224, set./dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n28p199/28929>. Acesso em: 16 maio 2023.

WILLIAMSON, J. A short history of the Washington Consensus. *In*: **The Washington Consensus Reconsidered**. Washington: Oxford University Press, 2008. p. 14–30. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199534081.003.0002>. Acesso em: 26 mar. 2023.

WOLFF, E. A. **As bases de um planejamento urbano participativo em Florianópolis**: os últimos anos de elaboração do plano diretor do distrito sede de 1997. 2015. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/160781?show=full>. Acesso em: 8 maio 2021.

WORLD BANK GROUP. Bahia municipal infrastructure development and management project. **World Bank Group**, Washington, DC, v. 1, n. P7059, 30 maio 1997. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/311411495764929451/brazil-bahia-municipal-infrastructure-development-and-management-project>. Acesso em: 23 mar. 2022.

WORLD BANK GROUP. **Cities in transition**: World Bank urban and local government strategy. **World Bank Group**, Washington, DC, v. 1, n. 21113, 1 jul. 2000. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/121041468739318219/cities-in-transition-world-bank-urban-and-local-government-strategy>. Acesso em: 25 mar. 2022.

WORLD BANK GROUP. Creating cities that work in the new global economy. **Bulletin**, Washington, DC, v. 10, n. 4, p. 1–4, 1999.

WORLD BANK GROUP. Urban policy and economic development: an agenda for the 1990s. **World Bank Group**, Washington, DC, v. 1, n. 9287, 20 dez. 1990. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/663101493827670939/urban-policy-and-economic-development-an-agenda-for-the-1990s>. Acesso em: 18 mar. 2022.

WORLD BANK. **Good Governance and the World Bank**. Vivien Collingwood, Nuffield College, University of Oxford (eds.). Oxford: World Bank, [1992]. Disponível em: https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_glob_SAP/BWP_Governance_World%20Bank.pdf. Acesso em: 12 abr. 2017.

WORLD IT OUT. [2024]. Disponível em: worditout.com. Acesso em: 30 abr. 2022.

ZALOTI, F. A.; SANTOS, P. S. dos; NASCIMENTO, D. M. C. Uso da geoinformação para geração de vulnerabilidade potencial à erosão e vulnerabilidade à erosão: Ilha de Itaparica-Bahia. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 25, n. 4, p. 789–802, out./dez. 2015. Disponível em: http://lacargeo.ufba.br/publica/Fabia_Artigo_vulnera_Revista_SEI_28.09.2015.pdf. Acesso em: 5 abr. 2023.

APÊNDICE A – Quadro com a cronologia dos eventos de destaque relacionados à ponte Salvador-Itaparica

O Quadro abaixo apresenta as ações políticas, burocráticas e jurídicas mais concretas que o governo do Estado da Bahia acionou, ao longo do tempo, e facilitou o andamento da construção da ponte. Esse movimento tem início no século XXI, para nossos objetivos, no ano de 2008, ano no qual não existiram declarações públicas a respeito. As informações foram obtidas posteriores e faziam referência retroativamente ao ano de 2008. Entretanto, em razão da abordagem de argumentos anteriores a esse ano, os dados levantados têm início em 2004.

Data	Cronologia - destaques: Ponte Salvador-Itaparica	Fonte
Século XX		
1967	Ponte proposta no Plano do Centro Industrial de Aratu (CIA), pelo arquiteto e urbanista Sérgio Bernardes.	Plano do CIA
Década de 1980	Construtora Odebrecht propõe ponte Salvador-Ilha.	Esboço em poster
Século XXI		
2004		
4 ago. 2004	Decreto Nº 9.155/2004 institui o PeltBahia e estabelece o Plano Prioritário para 2004-2007; o PeltBahia cita o Corredor Viário Oeste – RMS, FIOL, ampliação do Porto de Salvador.	Corredor Viário Oeste contorna a Bahia para se conectar à BR-242. Não há indicação de ponte
2005		
17 mar. 2005	Então vice-governador, Eraldo Tinoco, apresenta Corredor Rodoviário Oeste – RMS do PeltBahia (2004). Inexiste proposta de ponte.	Apresentação em pps e disponível na internet
2006		
2006	Solicitado ao Ministério dos Transportes a construção da Via Portuária de ligação da BR-324 ao Porto de Salvador pelo USUPPORT.	Site USUPPORT
2006	O Brasil é eleito candidato único para sediar a Copa do Mundo de 2014.	Notícias de jornais
2007		
Jan. 2007	Lançamento do PAC 1 (2007-2010).	
Jan. 2007	A Via Portuária de ligação BR-324 ao Porto de Salvador, elencada para receber recursos federais do PAC-1 (2007-2010).	Mapa do PAC-1

Data	Cronologia - destaques: Ponte Salvador-Itaparica	Fonte
2008		
Ago. 2008	O então governador faz referência as viagens recentes aos EUA e China, onde visitou exemplares de pontes.	Notícia do DOE; SEINFRA 31/03/2009
Ago. 2008	O então governador afirma que o então presidente tem conhecimento da pretensão sobre a ponte.	DOE
2008	Grandes construtoras e empreiteiras brasileiras alçam o patamar de conglomerados multinacionais.	Notícias de jornais
2008	Crise financeira mundial a partir do mercado imobiliário americano.	Notícias de jornais
2008	Crise aprofunda a inflexão das políticas públicas. A governança urbana empresarial advoga medida anticíclica por meio da construção civil (programa PMCMV). Reduzem ênfase de práticas democráticas-participativas.	Gordilho-Souza, 2014
27 set. 2008	CONDER recebe propostas licitação da Via Expressa ou Via Portuária — anunciada posteriormente pelo governo como prenúncio e ligação da ponte Salvador-Itaparica.	Documento original CONDER
2008/2009	Os países dos BRICs passam a ser o foco de investimentos, amenizando a recessão mundial.	Artigos e notícias
2009		
26 jan. 2009	SEDUR recebe petição da OAS solicitando autorização para desenvolver estudos da ponte; entregam estudos prévios com dois modelos de ponte e sugestão para o ordenamento físico-territorial da ilha a ser validado ou não na revisão dos planos diretores.	Jornal Bahia Negócios, dez/2009; e SEINFRA, 18/12/2009.
24 mar. 2009	Então governo faz anúncio público da intenção da construção da ponte e solicita ao então presidente de recursos do PAC-2.	Declaração ao Jornal Bahia Negócios
24 mar. 2009	Governo declara que a Via Expressa foi projetada em conjunto com a ponte (em visita ao canteiro de obras), estruturada para fazer o 'abraço' em torno da BTS.	
Mar. 2009	Via Portuária em construção.	

Data	Cronologia - destaques: Ponte Salvador-Itaparica	Fonte
26 mar. 2009	O então governo federal recebe os dois estudos prévios (fixa e móvel) da ponte e gestões viárias: mudança do Km 0 da BR-242 para o Porto de Salvador do governo estadual.	Declaração ao Jornal Bahia Negócios, dez/2009 e entrevista detalhada
2 abr. 2009	Viabilidade do projeto da ponte, em fase de pré-projeto, com custo estimado em R\$1,5 bilhão.	Transmissão TV
31 out. 2009	As 12 cidades-sedes do Brasil são confirmadas para a Copado Mundo 2014.	Gordilho-Souza, 2016
Dez. 2009	Jornal “Bahia Negócios” publica ponte na capa e entrevista detalhada com o empresário à frente da proposta. Participantes mencionados como futuros colaboradores: OAS, Enescil, LVA e o arq. Ivan Smarcevscki. Este último, confirmado posteriormente pelo então secretário da SEINFRA, em entrevista a outro veículo de imprensa.	Jornal Bahia Negócios, dez/2009; Arquiteto, autor da concepção geral do projeto confirmado; SEINFRA, 18/12/2009
2010		
7 jan.2010	O então secretário da SEINFRA, João Leão, apresenta imagens, projeções e estrutura da ponte ao jornal A Tarde, de estudos realizados sem ônus ao Estado, pelas empresas OAS e Odebrecht. Confirmado o autor da concepção geral do pré-projeto, o arquiteto baiano Ivan Smarcevscki.	Mídia informa o acontecido. Não houve publicação das imagens.
14 jan. 2010	Publicado Edital de Chamamento Público de Manifestação de Interesse (PMI) para o SVO e ponte rodoviária. Publicado no D.O.E. / SEPLAN MI 001/2010. Prazo para manifestação: 14 mar 2010.	Documento oficial (DOE); Data se torna o marco oficial do lançamento da ponte
22 jan. 2010	Início da polêmica por meio escrito e digital com a coluna “Adeus, Itaparica” de João Ubaldo Ribeiro.	A TARDE, 22/01/10
1 fev.2010	Anúncio do Plano Urbanístico Salvador Capital Mundial (PMS), incluindo a ponte como projeto sem vínculo com a Copa.	Mensagem Executivo na CMS
16 mar. 2010	O arquiteto baiano Fernando Frank apresenta outro pré-projeto de ponte por solicitação do secretário da SEINFRA.	Mídia online
25 mar. 2010	Entrada na fase dos projetos básicos da ponte e SVO, a primeira fase foi de ausculta do PMI: fase de modelagem.	Notícias site SEINFRA; Declaração do então governador à mídia

Data	Cronologia - destaques: Ponte Salvador-Itaparica	Fonte
7 abr. 2010	Duas empresas, Serveng-Civilsan, Planos Engenharia (patrocinada pelas construtoras Queiroz Galvão e Carlos Suarez Participações S.A.) e o Consórcio Odebrecht, OAS e Camargo Corrêa.	Mídia impressa
10 dez. 2010	As empresas Planos Engenharia e o Consórcio Odebrecht, OAS e Camargo Corrêa entregaram os estudos do SEPLAN PMI Nº 001/2010, vencendo o Consórcio. Custo estimado da ponte: 2,5 bilhões de reais.	Entrevista ao Bahia Notícias
2011		
2011	As Arenas para a Copa do Mundo começam a ser construídas. Marca a gestão urbana corporativa por concessões de longo prazo.	Gordilho-Souza, 2014
28 fev. 2011	Publicada Lei Estadual 12.653/2011 que regulamenta procedimentos de manifestação de interesse: PMI e MPI.	Site do Governo
30 abr. e 1 maio 2011	Decreto Simples Institui o GD - Grupo de Trabalho Deliberativo e GTE para analisar o PMI SEPLAN Nº 001/2010.	DOE, 30/04 e 01/05/2011
16 set. 2011	Publicado o Relatório da análise do PMI.	Mídia online: Ascom/Vera Cruz
29/Set/2011	Publicado o resultado oficial do PMI/2010, vencendo a concorrência o Consórcio Odebrecht, OAS e Camargo Corrêa. Custo da ponte sobre de 2,5 para 7 bilhões de reais.	DOE, 30/09/11, DOE Nº 20.672
30 set. 2011	Apresentado no FLEM/CAB o resultado da concorrência do PMI.	Documento oficial. DOE, 30/09/11.
27 out. 2011	Decretos Nº 13.387, 13.388 e 13.389 ²¹⁹ de utilidade pública para fins de desapropriação de áreas dos municípios de Vera Cruz e Itaparica para implantação do SVO.	DOE, 27/10/ 2011
2012		
9 mar. 2012	Nomeado novo secretário para a SEPLAN.	
21 ago. 2012	MPB confirma problemas na contabilidade e situação das embarcações em uso, após 6 anos de problemas.	Jornal da Mídia de 21/08/2012

²¹⁹ Segundo o Estado, as poligonais do Decreto 13.388/2011 correspondiam a 7 áreas de 4.838 hectares (12%) do território da ilha. Essas áreas foram escolhidas com base nos primeiros esboços de planejamento da futura expansão imobiliária na ilha, sendo **extraídos do resultado da PMI/2010** [grifos nossos] (Resposta da SEPLAN ao GASEC No 378/3015, encaminhado à auditora Dalva Andrade Erdens, Auditora de Controle Externo - TCE sobre Solicitação no 07/2015 do TCE, que visa dar cumprimento à Ordem de Serviço no. 38/2015, em 16/12/2015).

Data	Cronologia - destaques: Ponte Salvador-Itaparica	Fonte
27 ago. 2012	Internacional Marítima assume o lugar da TWB no sistema <i>ferry-boat</i> para Itaparica.	
15 out. 2012	SEPLAN admite indefinição técnica da altura para travessia de navios; mantida estimativa de R\$7 bilhões.	Divulgação SEINFRA
2013		
4 jan. 2013	Decreto Nº 14.265/2013 institui o novo GTE e Comitê Executivo (CE) do Plano de Desenvolvimento Socioeconômico da Macroárea de influência da Ponte.	Site do Governo
7 jan. 2013	CP 001/2013: SEPLAN publica instrumento convocatório matriz com TRs para Licitação da concorrência pública para o EIA-RIMA implantação da travessia Salvador- Ilha de Itaparica.	Site da SEPLAN
15 jan. 2013	Comitê Executivo (CE) coordenará o Projeto SVO: a cada 90 dias será apresentado um relatório relacionado às ações.	Bahia Negócios, 15/01/2013; Reproduzido Skyscraper.com
31 jan. 2013	Declaração de inexigibilidade SEPLAN Nº 001/2013 para contratação da consultoria internacional da empresa McKinsey & Company, sem licitação com contrato de 40 milhões de reais.	DOE, 31/01/2013
25 fev. 2013	Governo assina acordo com municípios impactados pela ponte Salvador-Itaparica: Salvador, Vera Cruz, Itaparica e Jaguaripe.	Site da SEINFRA, 25/02/2013
26 mar.2013	DOE N 21.099/2013 publica acordo de cooperação entre o executivo do Estado da Bahia os Municípios de Salvador, Vera Cruz, Jaguaripe e Itaparica.	Assinado em 25/02/2013
29 mar. 2013	Estado lança 1º Edital da Ponte para licitação da execução dos serviços de sondagem no mar e em terra.	DOE Nº 21.099 de 29/03/13
8 abr. 2013	Lançado 2º Edital para o projeto básico de engenharia da ponte estaiada SSA-Itaparica na primeira semana de abril. O preliminar foi desenvolvido pelo consórcio Odebrecht/OAS/Camargo Corrêa.	DOE, 08/04/2013
23 abr. 2013	Estado lança Edital de concorrência pública internacional de Estudos Ambientais (EIA-RIMA) da ponte Salvador-Itaparica: SEPLAN Nº 001/2013.	DOE Nº21.121 de 23/04/2013.

Data	Cronologia - destaques: Ponte Salvador-Itaparica	Fonte
3 maio 2013	Governo lança o Edital de Estudos Urbanísticos do projeto da ponte, referente à Concorrência Pública- SEDUR Nº 002/2013.	DOE Nº21.121/2013
11 jul. 2013	O resultado das Notas Técnicas dos concorrentes inscritos para a elaboração do EIA-RIMA, SEPLAN Nº 001/2013 de 24/04/2013.	DOE Nº 21.180/2013; SEPLAN
17 jul. 2013	Assinado contrato com a Geofort Fundações para iniciar estudos de sondagem em terra e mar.	Contrato de 7,7 milhões de reais
20 jul. 2013	DOE em 20/07/2013 publica resultado da licitação de concorrência pública DERBA Nº 001/2013 para elaboração do projeto básico de engenharia e outros correlatos. Vencedor: Consórcio Enescil/COWI/Maia Melo.	DOE
30 jul. 2013	DOE publica resultado da licitação de Concorrência Pública para elaboração do Projeto Básico de Engenharia para construção da ponte.	DOE Nº 21.196/2013, contrato será de 26,6 milhões de reais; Notícia da SEPLAN de 31/07/13
8 ago. 2013	Ministros do Planejamento e Transporte sinalizam intenção de construir a ponte: recursos do PAC 2 / Governo Federal: 3 a 4 bilhões; recursos PPP (modalidade patrocinada) à construtora (incluindo tarifas de pedágio e suplementação pelo Governo Estadual). Estrutura da ponte: R\$5,8 bilhões; obras complementares rodoviárias e manutenção periódica: R\$1,5 bilhão = R\$7,3 bilhões.	Divulgação SEPLAN
8 ago. 2013	Quase R\$100 milhões já foram desembolsados pelo governo da Bahia para fazer os estudos que envolvem o empreendimento. Contrato do consórcio Enescil-Cowi-Maia Melo para o projeto básico de engenharia foi fechado por R\$26,6 milhões.	Valor Econômico
13 ago. 2013	DOE publica resultado da licitação SEPLAN Nº 001/2013 de 24/04/2013 para o EIA-RIMA em 13 de agosto de 2013. Vencedor: consórcio internacional V&S e Nemus com contrato de 7,2 milhões de reais.	DOE, em 13/08/2013
6 set. 2013	Iniciadas as sondagens no solo da BTS, pela Geofort.	Notícia da SEPLAN

Data	Cronologia - destaques: Ponte Salvador-Itaparica	Fonte
11 set. 2013	Separado em 2 projetos, articulados: a concessão rodoviária e mecanismos para que um fundo imobiliário capturasse a valorização parcial pelas prefeituras e estado para aplicar em serviços públicos na ilha. Nova modelagem econômica e financeira da McKinsey descarta fundo imobiliário. Maior parte vem dos recursos públicos: dos R \$7,3 bilhões, com 54,8% (4 bilhões) do PAC-2, R\$500 milhões (6,8%) GE, e 2,8 bilhões (38,4%) PPP com complemento de pedágio e construtora; (18,4%) do setor privado financiado por bancos estatais.	Divulgação SEPLAN
25 set. 2013	A SEPLAN esclarece que os DUPs de 2011 é para prever ocupações indevidas e garantir expansão reguladas; não haverá desapropriações imediatas.	Notícia da SEPLAN
Out. 2013	Estudos ambientais do EIA-RIMA são iniciados pelo consórcio V&S e Nemus.	Divulgação SEPLAN
16 dez. 2013	Suspensão de Licitação dos Estudos Urbanísticos por desembargador do TJBa, face disputa concorrencial entre consórcio DEMACAMP/POLIS/OFICINA e o consórcio UFC/URBE. PGE e SEDUR vão esclarecer o mandado de segurança.	Notícia da SEPLAN
2014		
21 jan. 2014	Nomeado o novo secretário da SEDUR: o empresário: Manuel Ribeiro Filho, após período regulamentar de desincompatibilização da OAS.	Tribuna da Bahia, 28/01/2014 e Jorna da Mídia, mesma data
7 mar. 2014	Assinado o contrato com o consórcio vencedor Enescil/Cowi /Maia Melo para o projeto básico de engenharia e ordem de serviço: irá propor 3 modelos e subsidiar o EIA-RIMA.	Notícia SEPLAN
23 mar. 2014	Contratado o consórcio DEMACAMP/ POLIS /OFICINA para elaborar os estudos urbanísticos para a construção da ponte.	DOE em 22 e 23/03/2014., por 7,3 milhões de reais
24 mar. 2014	Tem início “Operação Lava Jato”, que envolveu as grandes construtoras nacionais de forma indevida, porém com o tempo atrapalha o andamento normal das empresas, posteriormente contestada. Informação	Site do Ministério Público Federal e outros sites

Data	Cronologia - destaques: Ponte Salvador-Itaparica	Fonte
	inserida pelo impacto sobre os conglomerados de empresas do país.	
10 abr. 2014	Assinado contrato com a COPPETEC/UFRJ / (Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos e apoio de professores da UFBA para estudo de hidráulica-marítima.	Contrato de 3,7 milhões de reais. Notícia da SEPLAN
18 abr. 2014	Acordo de Cooperação Técnica (ACT) assinado entre o Estado e as prefeituras para contratar duas assessorias técnicas (Convênio Nº 002/2013 –Itaparica- Ethos Humanus; e Convênio Nº 001/2014 – Vera Cruz- URBE).	Contrato de 1,7 milhões Itaparica; e Contrato de 2,7 milhões de reais – Vera Cruz
6 maio 2014	Vereadores de oposição de Salvador protestam contra os 5 anos de anúncio da ponte Salvador-Itaparica pelo governo do Estado.	Jornal da Mídia
14 maio 2014	Apresentação e debate sobre o Projeto SVO/Ponte, inovação tecnológica e aspectos jurídicos na UNIFACS, em 13 de maio.	Divulgação SEPLAN
26 maio 2014	Lançamento do processo participativo dos PDDUs, PUI e PLURs	Ilha de Itaparica (presença)
5 jun. 2014	Ex-governador e então candidato da oposição, Paulo Souto (DEM), defendeu sua visão de que “[o] Estado se tornou um devedor crônico”. “Não há como o orçamento da Bahia comportar um projeto como esse”, complementou.	A Tarde - UOL
8 ago. 2014	Os membros e convidados do Rotary Club da Bahia aprovam a proposta do governo, sendo formadores de opinião, destacou o diretor do Projeto SVO/Ponte.	Divulgação SEPLAN
8 out. 2014	Publicação a aprovação do Conselho Gestor do Programa PPP, para prosseguir com proposta preliminar do SVO por PPP.	DOE em 07/10/2014; SEINFRA, 08/10/2014
28 out. 2014	O então secretário da SEPLAN apresenta Projeto SVO/Ponte no TCE.	ABECE**
31 dez. 2014	Nomeado novo secretário da SEPLAN.	Notícias da SEPLAN/Ascom e internet
2015		
2 jan. 2016	Projeto de engenharia da ponte é apresentado pelo eng. da Enescil no VI Congresso Brasileiro	ABECE (02/01/2016)

Data	Cronologia - destaques: Ponte Salvador-Itaparica	Fonte
	de Pontes e Estruturas – Inovações em projetos, materiais e processos construtivos.	
5 fev. 2015	SEPLAN protocola junto ao INEMA os Estudos de Impacto Ambiental (EIA-RIMA).	
21 maio 2015	O eng. Catão F. Ribeiro do consórcio (Enescil-Cowi-Maia Melo) apresenta o projeto básico da ponte no VII Congresso Brasileiro de Pontes e Estruturas - Inovações em Projetos, Materiais e Processo Construtivo.	
4 set. 2015	Resultado do Parecer Técnico do EIA-RIMA publicado no DOE pelo INEMA e disponibilizado para consulta pública. Os estudos iniciaram em Out/2013.	DOE 04/09/2015; Notícia da SEPLAN
2016		
25 fev. 2016	Disponibilizada para consulta a versão preliminar do projeto básico de engenharia da ponte, em andamento pelo consórcio Enescil/Cowi/Maia Melo.	***TCE/009251/2016
16 maio 2016	O Seminário em Vera Cruz reúne representantes das secretarias de Saúde, Segurança Pública, MPBA e MP do Município, AGERBA**** e prefeitura para discutir os problemas de saúde, segurança pública, transporte clandestino e sistema <i>ferry-boat</i> .	Jornal da Mídia
11 jun. 2016	INEMA emite Licença prévia (Etapa 1) para a construção do SVO.	DOE
11 jul. 2016	O então governador, e candidato, Rui Costa, prometeu inaugurar estradas que o governo abandonou na ilha e é alvo de protestos frequentes da população. Eles informam que a estrada para Cacha Pregos foi recuperada 3 vezes, sem qualidade e há 2 anos vem causando transtorno aos moradores. Reclamam ainda do sistema <i>ferry-boat</i> .	Jornal da Mídia, 11/07/2016
7 maio 2016	Caixa Econômica analisa pedido de empréstimo do 2,5 bilhões, possível contrapartida do Estado para a construção da ponte de um total de 7,8 bilhões de reais; chineses têm interesse na PPP.	Coluna Tempo Presente, A Tarde, 07/08/2016
31 ago. 2016	A então presidenta declarada impedida.	Mídia televisiva

Data	Cronologia - destaques: Ponte Salvador-Itaparica	Fonte
27 out. 2016	Publicado dois novos DUPs para desapropriação, em substituição aos DUPs de outubro de 201 (revogados).	Decretos Nº 17.157/2016 e 17.158/2016; Notícia SEPLAN
30 out. 2016	O Projeto SVO/Ponte retorna ao foco do público, após paralisada pela crise financeira e impacto da Lava Jato sobre as maiores empreiteiras do país.	Jornal da Mídia

Fonte: Elaboração própria (2024)

APÊNDICE B – Quadro com a Lista dos Decretos publicados no Diário Oficial do Estado (DOE), relativos ao Projeto SVO e ponte rodoviária, legislação PPPs e concessões

Data ou ano Publicação	DOE nº	Determinação	Observações
1995	-	Lei Federal Nº 9.074/1995, substitui a Lei Federal Nº 8.666/1993 (Lei anterior de Licitações).	Lei de Licitações
1995	-	Lei Federal Nº 8.987 13/02/1995 que dispõe sobre o regime de concessões e permissão de prestação de serviços públicos.	Lei Geral das Concessões
2002	-	Lei Federal Nº 10.520/2002 que flexibiliza o regime de licitação da Lei Federal Nº 8.666/1993.	Licitação do pregão
2004	-	Lei Federal Nº 11.079 de 30/12/2004 estabelece prazo máximo de concessão de 35 anos e contrato mínimo de vinte milhões de reais e obrigatoriedade de audiência pública.	Lei das PPPs; prazo máximo, valor mínimo
2004	-	Lei Estadual Nº 9.290 de 27/12/2004 institui as normas gerais do Programa de Parcerias Público Privadas (PPP) do Estado da Bahia.	PPPs na Bahia
14/12/2009	-	Lei Estadual Nº 11.620/2009 altera dispositivo da Lei Estadual Nº 9.290 de 27/12/2004, instituindo a competência ao poder público de declara de utilidade pública os bens necessários à execução dos serviços, diretamente ou mediante outorga aos contratados.	
11/01/10	11.979	Criação do 1º Grupo de Trabalho Executivo para definir os termos do PMI SEPLAN Nº 001/2010.	
14/01/10	20.174	Edital convite de Manifestação de Interesse, PMI SEPLAN Nº 001/2010 para estudos preliminares de viabilidade técnica, ambiental, econômico-financeira e jurídica da construção e concessão patrocinada do SVO e ponte rodoviária Salvador-Itaparica.	*Pré-define a ponte rodoviária sobre a BTS
01/03/11	20.500	Decreto Estadual Nº 12.653 de 28/02/2011 regulamenta o PMI em PPPs, (modalidades patrocinada ou administrativa) em órgãos e entidades da Administração Pública Estadual (com base na Lei Estadual Nº 9.920 de 27/12/2004 e outras leis no âmbito federal).	Regulamenta a PMI após mais de um ano do PMI 001/2010; concessões PPPs

Data ou ano Publicação	DOE nº	Determinação	Observações
30/04 - 01/05/11	20.545; 20.546	Nomeação do GTE para acompanhar sobre o desenvolvimento do PMI SEPLAN Nº 001/2010 dos Estudos de Viabilização do SVO e ponte rodoviária.	
30/04 e 01/05/11	20.545 e 20.546	Nomeação para compor o Grupo de Deliberação (GD) para decidir sobre o mesmo objeto do DOE 20.545.	
30/09/11	20.672	Publicado o resultado dos estudos do PMI SEPLAN Nº 001/2010, entregues em 10/12/2010 pelo consórcio vencedor da PMI ²²⁰ .	Entregues em dez/2010
27/10/11	20.695	Declaração de Utilidade Pública (DUP) Nº 13.387 para fins de desapropriação em Vera Cruz, destinada a implantação de melhorias do acesso viário à BA-001.	Caducou 5 anos depois)
27/10/11	20.695 13.388	DUP Nº 13.388 para fins de desapropriação 7 (sete) áreas nos municípios de Vera Cruz e Itaparica para urbanização e parcelamento do solo, visando o melhoramento de centros integrados dos municípios.	Caducou 5 anos depois)
27/10/11	13.389	DUP Nº 13.389 para fins de desapropriação de uma área localizada em ambos os municípios de Vera Cruz e Itaparica para a duplicação e implantação de obras de arte especiais na BA-001, conforme Relatório do GTE (criado em 30/04 e 01/05/2011).	Caducou 5 anos depois)
31/01/13	21.057	SEPLAN publica o Resumo de Inexigibilidade Nº 001/2013 da contratada McKinsey & Cia para realização de serviços técnicos especializados em estruturar o Plano de Desenvolvimento Socioeconômico da Macroárea de Influência da ponte e implantação do SVO, ponte e ocupação urbana da ilha de Itaparica.	Contratada por 40 milhões de reais
26/03/13	21.099	Acordo de Cooperação para colaboração durante a condução dos estudos em áreas relativas ao SVO/Ponte com os prefeitos dos municípios de Salvador, Vera Cruz, Jaguaripe e Itaparica.	Assinado em 25/02/13 (por 2 anos)

²²⁰ O consórcio formado pelas construtoras OAS, Camargo Corrêa e Odebrecht.

Data ou ano Publicação	DOE nº	Determinação	Observações
29/03/13	21.102	Estado lança o 1º Edital para licitação de concorrência Nº 016/2013 – DERBA da execução de sondagem no mar e terra para traçar o perfil geológico no eixo da ponte rodoviária e cabeceiras.	
xx/04/13	-	Estado lança o 2º Edital para licitação de concorrência Nº 023/2014 - SEINFRA para o projeto básico de engenharia para a construção da ponte, acesso e reconfiguração da BA-001.	
23/04/13	21.121	SEPLAN lança concorrência Nº 001/2013 para a elaboração EIA-RIMA para a implantação da ponte rodoviária sobre a BTS, reconfiguração da BA-001 e estruturas associadas.	
03/05/13	21.129	Licitação da concorrência pública SEDUR Nº 002/2013 –para o desenvolvimento de estudos urbanísticos e PDDUs participativos.	
30/07/13	21.196	Resultado da concorrência internacional Nº 001/2013 – DERBA, vencido pelo consórcio Enescil, COWI e Maia Melo, a ser contratado para elaboração do projeto básico de engenharia para construção da ponte acessos viários e reconfiguração da BA-001.	
	-	Lei Federal Nº 13.529/2017 reduz o valor mínimo de vinte (Lei Federal Nº 11.079/2004) para dez milhões de reais.	Redução do valor mínimo
04/02/15	-	EIA-RIMA protocolado no INEMA para análise para emissão da licença prévia.	
04/09/15	-	DOE em 04/09/15: parecer técnico INEMA publicado e disponibilizado para consulta.	
10/06/16	Portaria Nº 11.855	INEMA emite licença prévia (primeira etapa do licenciamento ambiental) para construção do SVO/ponte.	
08/09/16	Portaria Nº 12.397	Solicitada revisão das condicionantes licença prévia ao INEMA; pedido atendido pela Portaria Nº 12.397/2016.	
27/10/16	-	Decreto Nº 17.157/2016, novo DUP redefine e demarca, para fins de desapropriação, área na cabeceira de saída da ponte e sistema viário em Salvador. Revogados os DUPs de 2011.	

Data ou ano Publicação	DOE nº	Determinação	Observações
27/10/16	-	Decreto Nº 17.158/2016 (DUP) redefine e demarca, para fins de desapropriação, faixa de domínio da requalificação da BA-001 e área destinada à via segregada, ao longo de Vera Cruz. Revogados DUPs de 2011.	

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

APÊNDICE C: Quadro de Eventos presenciais realizados por representantes do estado de maio/2014 a setembro/outubro/2016

O Quadro abaixo refere-se, especificamente, aos eventos presenciais realizados por representantes do Estado a partir de 26 de maio de 2014 (Lançamento do processo participativo “Nossa Ilha”) e até o corte temporal desta pesquisa que se estende a setembro/outubro de 2016. A pesquisadora acompanhou parte dessas atividades (presença destacada em negrito na coluna Fonte).

#	Data	SVO – Participação Social	Público Alvo / Local	Fonte
1	26/05/14	Apresentação do Projeto Nossa Ilha – Ponte Salvador – Itaparica e apresentação do projeto SVO. Lançamento oficial dos estudos urbanos participativos em Itaparica.	Autoridades e público geral da Ilha/Grande Hotel SESC Itaparica	SEPLAN/CEPE e Relatório PI-1.1 – Out 2014 – Consórcio. Presença – 1
2	14/06/14	Oficina Mapeamento de Atores para o (PUI) – Itaparica e Estratégias de Mobilização para o Seminário Diagnóstico Preliminar do PUI.	GAL – Itaparica e GAL – Vera Cruz	Presença - 2
3	26/06/14	Apresentação do Projeto Nossa Ilha – Ponte Salvador – Itaparica e apresentação do projeto SVO. Lançamento oficial dos estudos urbanos participativos em Vera Cruz.	Autoridades e público geral da Ilha / Câmara de Vereadores – Vera Cruz	Relatório PI-1.1 – Out 2014 – Consórcio
4	03/07/14	Apresentação Versão Preliminar Diagnóstico da Ilha (Biblioteca PUI).	Atividade conjunta – GAL-Itaparica e GAL	Presença – 3
5	14/07/14	Capacitação Módulo I -Etapa 1 - Conceitos básicos de política urbana: Estatuto das Cidades e papel do PD.	GAL-Itaparica	Presença – 4
6	28/08/14	Oficina de Leitura Social para o PUI.	Atividade conjunta – GAL-Itaparica e GAL – Vera Cruz	Presença – 5
7	29/08/14	Oficina de Leitura Social para o PUI (cont.)		Presença - 6

			Atividade conjunta – GAL-Itaparica e GAL – Vera Cruz	
8	15/09/14	Capacitação: Conceitos Básicos da Política Urbana / Contextualização histórica / Planos Setoriais (discussão).	GAL-Itaparica	Presença - 7
9	07/10/14	Fórum "A Ilha que temos, e Ilha que queremos" e 2a Oficina - Síntese das Leituras Técnica e Social e Diretrizes para o Desenvolvimento Territorial e Cenários (PUI).	GAL-Itaparica e GAL -Vera Cruz	Presença - 8
10	09/10/14	Fórum "A Ilha que temos, e Ilha que queremos" e 2a Oficina - Síntese das PUI (continuação).	GAL-Itaparica e GAL - Vera Cruz	Presença - 9
11	18/10/14	Capacitação: Conceitos Básicos da Política Urbana / Contextualização histórica / Planos Setoriais (discussão).	GAL-Itaparica	Presença - 10
12	20/10/14	Reunião Concidades – Regimento Interno e organização.	GAL-Itaparica	Presença - 11
13	29/10/14	Apresentação do Projeto SVO na V Semana Baía de Todos os Santos.	Participantes	SEPLAN/CEPE
14	04/11/14	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Itaparica.	Comunidades do Município de Itaparica	Presença - 12
15	05/11/14	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Itaparica.	Comunidades do Município de Itaparica	Presença - 13
16	05/11/14	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Itaparica.	Comunidades do Município de Itaparica	Presença - 14
17	06/11/14	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Itaparica (cont.).	Comunidades do Município de Itaparica	SEPLAN/CEPE
18	07/11/14	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Itaparica (cont.).	Comunidades do Município de Itaparica	Presença – 15
19	11/11/14	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Vera Cruz.	Comunidades de Vera Cruz	Presença - 16
20	11/11/14	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Vera Cruz.	Comunidades de Vera Cruz	Presença – 17

21	12/11/14	Oficina Comunitária. Alterado para Capacitação sobre PDDU e identificação de atores para mobilização das localidades.	Geral - Vera Cruz	Presença – 18
22	26/11/14	Apresentação dos Estudos Ambientais Preliminares do Projeto Plano de Desenvolvimento Econômico.	Geral - Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
23	03/12/14	Apresentação do Comitê Consultivo de Saneamento; Ciclos do Processo Participativo dos Planos Urbanos; Agendamento do 1º ciclo - Oficinas nas localidades.	GAL - Vera Cruz	Presença – 19
24	10/12/14	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Vera Cruz.	Comunidades de Vera Cruz	Presença - 20
25	11/12/14	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Vera Cruz.	Comunidades de Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
26	12/12/14	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Vera Cruz.	Comunidades de Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
27	13/12/14	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Vera Cruz.	Comunidades de Vera Cruz	Presença - 21
28	15/12/14	Oficina Diagnóstico PDDU de Vera Cruz (continuação).	Comunidades de Vera Cruz	Presença - 22
29	17/12/14	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Vera Cruz.	Comunidade de Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
30	26/01/15	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Vera Cruz.	Comunidade de Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
31	27/01/15	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Vera Cruz.	Comunidade de Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
32	28/01/15	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Vera Cruz.	Comunidade de Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
33	28/01/15	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Vera Cruz (cont. de 17/12/14).	Comunidade de Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
34	29/01/15	Oficina Comunitária - Leitura Social do PDDU de Vera Cruz.	Comunidade de Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
35	05/02/15	Capacitação sobre PDDU de Vera Cruz Planos Setoriais e Legislações Correlatas.	Vereadores e GAL - Vera Cruz	Presença - 23
36	06/02/15	Capacitação sobre PDDU de Vera Cruz Planos Setoriais e Legislações Correlatas.	Vereadores e GAL- Itaparica	SEPLAN/CEPE e Presença - 24
37	01/04/15	Reunião de GAL – Vera Cruz	GAL- Vera Cruz	Presença - 25

38	16/04/15	Capacitação sobre PDDU de Vera Cruz Planos Setoriais e Legislações Correlatas.	GAL-Itaparica e Vereadores	Presença - 26
39	05/05/15	Reunião de GAL – Vera Cruz.	GAL- Vera Cruz	Presença - 27
40	13/05/15	Reunião Preparatória para Audiência Pública do PUI.	GAL-Itaparica e GAL - Vera Cruz (Ampliado?)	SEPLAN/CEPE
41	22/05/15	Apresentação no Fórum Dialoga Brasil.	Participantes – Hotel Sol Bahia – Salvador	SEPLAN/CEPE
42	27/05/15	Reunião Preparatória do PUI.	GAL-Itaparica e GAL - Vera Cruz (primeira menção registrada de GAL ampliado)	Presença - 28
43	27/05/15	Reunião Preparatória do PUI (continuação no outro município).	GAL-Itaparica e GAL - Vera Cruz	Presença - 29
44	02/06/15	Apresentação dos Mapas do PUI: Inserção Regional.	GAL -Vera Cruz	Presença - 30
45	02/06/15	Apresentação das Contribuições do GAL para o PUI.	GAL-Itaparica	Presença - 31
46	03/06/15	Semana do Meio Ambiente: Apresentação do PUI.	GAL - Vera Cruz	Presença - 32
47	09/06/15	Apresentação no Seminário: Queremos Planos ou Projetos?	Geral - MP-BA - Salvador	SEPLAN/CEPE
48	11/06/15	Apresentação do Projeto SVO - Portal da APA – PRATIGI.	Geral - Ibirapitanga	SEPLAN/CEPE
49	18/06/15	Apresentação do SVO - Estratégias para o Desenvolvimento do Estado da Bahia.	Membros e convidados – Rotary Club da Bahia - Salvador	SEPLAN/CEPE
50	30/06/15	Reunião Preparatória para Audiência Pública do PUI.	GAL-Itaparica e GAL - Vera Cruz	Presença - 33
51	01/07/15	Apresentação dos principais projetos de infraestrutura e economia, incluindo SVO para os chineses.	Público interno e chineses	SEPLAN/CEPE
52	17/07/15	Audiência Pública do PUI.	População da Ilha e outros	Presença - 34
53	22/07/15	Reunião “Painel de Referência” - Secretaria de Controle Externo.	TCU - Salvador	SEPLAN/CEPE
54	28/07/15	Oficina de Leitura Social do PDDU Vera Cruz.	Comunidades de Vera Cruz	Relatório PI.2.3 - Leitura Social - PDDU Vera Cruz - Maio 2015

55	01/08/15	Oficina de Leitura Social do PDDU Itaparica.	Comunidades de Itaparica	Relatório PI.2.3 - Leitura Social - PDDU Vera Cruz - Maio 2015
56	03/08/15	Oficina de Leitura Social do PDDU Vera Cruz.	Comunidades de Vera Cruz	Relatório PI.2.3 - Leitura Social - PDDU Vera Cruz - Maio 2015
57	03/09/15	Avaliação do processo de participação do PUI; Correção de rumo para o processo participativo do PDDU.	Comunidades de Vera Cruz	Presença - 35
58	03/09/15	Avaliação do processo de participação do PUI; Correção de rumo para o processo participativo do PDDU.	GAL -Itaparica e representantes da sociedade civil	Presença - 36
59	11/09/15	3ª Oficina de Pareceres: Construção dos Pareceres Municipais sobre os Planos em Elaboração no âmbito do SVO.	GAL-Itaparica	Presença – 37
60	16/09/15	Processo de Elaboração e Discussão Pública do PDDU – Itaparica.	Gal – Itaparica	Presença - 38
61	17/09/15	Avaliação do Processo de Mobilização; Próximas Etapas do Processo do PDDU (cont.).	GAL – Vera Cruz	Presença - 39
62	30/09/15	Avaliação dos encaminhamentos das reuniões anteriores e Devolutiva da Leitura Social.	Gal – Itaparica	Presença - 40
63	04/10/15	Reunião Ordinária GAL: Pautas: Análise da última Oficina do PDDU, Funcionamento do Espaço dos Planos e Base do Cadastro Imobiliário.	GAL – Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
64	16/10/15	Fórum PDDU - Construção de Cenários para o PDDU de Vera Cruz.	Geral – Vera Cruz	SEPLAN/CEPE e Presença – 41
65	17/10/15	Fórum PDDU - Construção de Cenários para o PDDU de Itaparica.	Geral – Itaparica	Presença – 42
66	19/10/15	Audiência Pública do EIA-RIMA – Itaparica.	Geral - Itaparica	SEPLAN/CEPE e Presença – 43
67	20/10/15	Tentativa de Audiência Pública EIA-RIMA de Vera Cruz – adiada.	Espaço Caravelas – Vera Cruz	Presença – 44

68	04/11/15	Análise da Audiência Pública do EIA-RIMA suspensa, da Oficina, Funcionamento do Espaço Planos Urbanos, Cadastro Imobiliário.	GAL Ampliado – Vera Cruz	Presença – 45
69	16/11/15	Audiência Pública do EIA-RIMA – Vera Cruz.	Geral – Vera Cruz	Presença – 46
70	21/11/15	2ª Apresentação Pública do SVO.	Santo Antônio de Jesus	SEPLAN/CEPE
71	27/11/15	Roda de Conversa - PDDU: Resíduos Sólidos - Perspectiva para o manejo dos resíduos na Ilha de Itaparica.	GAL-Itaparica e em geral	SEPLAN/CEPE
72	30/11/15	Roda de Conversa: Economia Criativa - propulsora do desenvolvimento econômico.	GAL-Itaparica e GAL - Vera Cruz e público em geral	SEPLAN/CEPE Presença – 47
73	09/12/15	Roda de Conversa - PDDU: "Meio Ambiente".	GAL-Itaparica e GAL - Vera Cruz e público em geral	SEPLAN/CEPE e Presença – 48
74	11/12/15	Roda de Conversa - PDDU: Atividades Propulsora do Desenvolvimento Regional.	GAL- Vera Cruz, GAL - Itaparica e público em geral	SEPLAN/CEPE
75	14/12/15	Roda de Conversa - PDDU: Mercado Imobiliário e Plano Habitacional.	GAL- Vera Cruz e GAL - Itaparica e público em geral	SEPLAN/CEPE e Presença – 49
76	14/12/15	Roda de Conversa – PDDU: Turismo e Sustentabilidade.	GAL -Vera Cruz GAL- Itaparica e público em geral	SEPLAN/CEPE e Presença – 50
77	27/01/16	Roda de Conversa - PDDU: Agricultura Familiar, Pesca e Segurança Alimentar.	GAL- Vera Cruz e GAL - Itaparica e público em geral	SEPLAN/CEPE
78	28/01/16	1ª Oficina Temática de Construção do Projeto de Cidade [PDDU]: contribuições para o modelo de desenvolvimento.	GAL Ampliado de Itaparica e GAL – Ampliado de Vera Cruz	Presença – 51
79	16/02/16	Reunião do Consórcio Territorial do Recôncavo - Apresentação do SVO e Estudos dos Municípios de Influência.	São Felipe	SEPLAN/CEPE
80	07/03/16	Oficina Temática de Elaboração do PDDU de Vera Cruz.	Complexo Cultural – ambos os municípios	SEPLAN/CEPE
81	08/03/16	Oficina Temática de Itaparica: Educação Municipal e Planos Setoriais de Habitação,	GAL Ampliado de Itaparica e GAL Ampliado Vera Cruz	SEPLAN/CEPE e Presença – 52

		Saneamento; e Saúde; e Discussão Pública do PDDU de Vera Cruz (manhã) e (tarde) de Itaparica.		
82	10/03/16	Discussão Pública do PDDU – Itaparica.	GAL Ampliado de Itaparica	SEPLAN/CEPE
83	11/03/16	Discussão Pública do PDDU – Itaparica.	GAL Ampliado de Itaparica	SEPLAN/CEPE
84	14/03/16	Oficina Temática de Elaboração do PDDU.	GAL Ampliado Vera Cruz	SEPLAN/CEPE e Presença – 53
85	15/03/16	Oficina Temática de Itaparica: Instrumentos de Regularização Fundiária e Discussão Pública do PDDU.	GAL Ampliado de Itaparica	SEPLAN/CEPE e Presença – 54
86	16/03/16	Discussão pública - Impactos Urbanos do SVO - Reunião do Consórcio Territorial do Recôncavo.	Santo Antônio de Jesus	SEPLAN/CEPE
87	17/03/16	Discussão Pública do PDDU – Itaparica.	GAL Ampliado de Itaparica	SEPLAN/CEPE
88	18/03/16	Oficina Temática de Elaboração do PDDU de Vera Cruz.	GAL Ampliado Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
89	07/04/16	Oficina PLUR - Plano Urbanístico Itaparica.	GAL Ampliado de Itaparica	SEPLAN/CEPE
90	08/04/16	Oficina PLUR - Plano Urbanístico Vera Cruz.	GAL Ampliado Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
91	12/05/16	Oficina PLUR -Discussão pública - Vera Cruz.	GAL Ampliado Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
92	09/06/16	Oficina PLUR -Discussão pública - Vera Cruz.	GAL Ampliado Itaparica	SEPLAN/CEPE
93	10/06/16	Discussão pública Plano Urbanístico- Itaparica.	GAL Ampliado de Itaparica	SEPLAN/CEPE
94	13/06/16	Seminário de apresentação do texto base do PDDU de Vera Cruz.	GAL Ampliado de Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
95	14/06/16	Seminário de apresentação do texto base do PDDU de Itaparica.	GAL Ampliado de Itaparica	SEPLAN/CEPE
96	04/08/16	Discussão Pública - PDDU de Vera Cruz.	GAL Ampliado Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
97	08/08/16	Seminário Impactos Culturais com a construção da ponte Salvador – Itaparica.	FAUFBA	SEPLAN/CEPE
98	10/08/16	Discussão pública Plano Urbanístico- Itaparica.	GAL Ampliado de Itaparica	SEPLAN/CEPE
99	12/09/16	AUDIÊNCIA PÚBLICA - PDDU Vera Cruz.	Col. Munic. De Vera Cruz – Tairú (ginásio)	Presença – 55

100	13/09/16	AUDIÊNCIA PÚBLICA - PDDU Itaparica.	Biblioteca J. Magalhães - Itaparica	Presença – 56
-----	----------	--	---	----------------------

Fonte: Coordenação Executiva de Projetos Especiais (CEPE) – SEPLAN – Governo do Estado. Lista do período
25/02/2013 à 13/09/2016

APÊNDICE D – Quadro de Eventos presenciais realizados por representantes do Estado para a divulgação do Projeto SVO e ponte rodoviária, de setembro de 2011 até outubro de 2015, segundo a CEPE/SEPLAN*

A autora realizou as totalizações desses eventos por municípios: Salvador, 44 eventos; Vera Cruz, 7; Valença, 3 apresentações; Santo Antônio de Jesus, 1; e atividade com a participação do poder executivo em Salvador: Itaparica; Vera Cruz; Salinas da Margarida; Aratuípe; Nazaré; Muritiba; Muniz Ferreira; Jaguaripe; e Santo Antônio de Jesus.

#	Data	SVO – Participação Social	Público Alvo / Local	Fonte
1	28/09/11	Apresentação do Projeto Ponte Salvador-Itaparica	Prefeitos do Recôncavo – Vera Cruz	ASCOM/Vera Cruz
2	29/09/11	Apresentação oficial do resultado do SEPLAN PMI Nº 001/2010	Fundação Luís Eduardo Magalhães – CAB - Salvador	
3	25/02/13	Assinatura do Termo de Cooperação entre Governo do Estado e Municípios	Salvador, Vera Cruz, Itaparica e Jaguaripe / ALBA	SEPLAN/CEPE
44	06/03/13	SEPLAN apresenta SVO, impactos da ponte, PPA-M e PDDUs aos prefeitos do Recôncavo	Nazaré, Aratuípe, Jaguaripe, Muniz Ferreira e Salinas das Margaridas - SEINFRA	Ascom/SEINFRA
55	14/03/13	SEPLAN apresenta Projeto SVO na Comemoração de 116 anos	Escola Politécnica – UFBA	Blog-Visão Cidade
66	18/03/13	Encontro sobre Infraestrutura física e social	SEPLAN - Prefeitura de Itaparica	Ascom/SEPLAN
77	25/03/13	SEPLAN apresenta a Ponte Salvador-Itaparica e trata de consórcio público em Muritiba	Muritiba	Ascom/SEPLAN
88	26/03/13	Audiência realizada pela Comissão de Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo da ALBA	ALBA	SEPLAN/CEPE
99	26/03/13	Apresentação do Projeto à Comissão de Acompanhamento da Ponte da Câmara Municipal de Salvador	GASEC- Salvador / SEPLAN	SEPLAN/CEPE
10	11/04/13	Diálogos Territoriais	Geral / Valença	SEPLAN/CEPE

11	13/04/13	II Salão Baiano de Turismo - Apresentação do Sec. Planej. Gabrielli	Participantes / Centro de Convenções	SEPLAN/CEPE
12	19/04/13	Audiência Pública	Geral / Câmara Vereadores – Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
13	23/04/13	Coletiva de lançamento do EIA/RIMA	SEPLAN / Salvador	SEPLAN/CEPE
14	02/05/13	Apresentação do Projeto SVO	Câmara Vereadores / Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
15	07 a 10/05/13	Entrevistas com lideranças da Ilha de Itaparica	Lideranças locais / Vera Cruz e Itaparica	SEPLAN/CEPE
16	09/05/13	Audiência Pública sobre Ponte em Vera Cruz	Câmara de Vereadores Vera Cruz	Ascom/SEPLAN
117	13/05/13	Apresentação para pesquisadores de: UFBA, UFRB, IFBA, UNEB, UEFS, UESB e UESC	Pesquisadores de universidades / FAPESB	SEPLAN/CEPE; Ascom/SEPLAN
18	14/05/13	Governador apresenta Ponte e convida investidores americanos	EUA	Ascom/SEPLAN
19	21/05/13	SEPLAN apresenta Seminário "Projeto Viário Oeste" Ponte Salvador-Itaparica	Academia / UNEB /Prefeitos de Itaparica e Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
20	24/05/13	Conversa com representantes da SASDERBA	Representantes /CREA	SEPLAN/CEPE
21	28/05/13	SEPLAN apresenta o SVO e ponte em Debate na Associação Brasileira de Imprensa	Específico / ABI	SEPLAN/CEPE
22	29/05/13	SEPLAN apresenta o SVO e ponte no CREA-BA	Público, entidades de classe, sociedade civil organizada e UCSAL / CREA	SEPLAN/CEPE
23	29/05/13	Reunião com Reitoria UFBA	Academia / Auditório PAF5 - UFBA	SEPLAN/CEPE
24	04/06/13	Seminário A Região Metropolitana de Salvador: projetos e transformações	Academia / UCSAL	SEPLAN/CEPE
25	10/06/13	A ligação Salvador Recôncavo via Ilha de Itaparica: a ponte em discussão	SEPLAN, FACED-UFBA, arquitetos e ambientalistas	SEPLAN/CEPE

26	10/06/13	Apresentação do Projeto SVO	Geral / Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
27	12/06/13	Sessão Especial para Discussão do Projeto da Ponte Salvador-Itaparica	Câmara de Vereadores / Salvador	SEPLAN/CEPE
28	25/06/13	Reunião ERCAS	ERCAS - Pelourinho	SEPLAN/CEPE
29	10/07/13	Debate sobre a ponte Salvador-Ilha de Itaparica	Associação Comercial da Bahia / Salvador	SEPLAN/CEPE
30	23/07/13	Apresentação ao MP-BA	Procuradores e geral / Concidades da Bahia / MP-BA - Salvador	SEPLAN/CEPE
31	23/07/13	Apresentação	Geral / Auditório da FIEB	SEPLAN/CEPE
32	24/07/13	Reunião entre a PMS e o Governo do Estado sobre o SVO	SEDUR / Salvador	SEPLAN/CEPE
33	05/08/13	Audiência	Geral / Auditório do MP-BA - Salvador	SEPLAN/CEPE
34	08/08/13	Participação em evento do LIDE	Evento / Auditório FIEB	SEPLAN/CEPE
35	14/08/13	Audiência Pública sobre a Ponte Salvador-Itaparica	Geral / Câmara Municipal de Vera Cruz	SEPLAN/CEPE
36	19/08/13	Reunião na ADEMI-BA	Associados / Governadoria - Salvador	SEPLAN/CEPE
37	03/10/13	Seminário "Um Novo Olhar para o Recôncavo Baiano"	Geral / Câmara Municipal – Cruz das Almas	SEPLAN/CEPE
38	21/10/13	Audiência Pública - Projeto da Ponte em Valença com prefeitos, vereadores, lideranças políticas e 120 empresários	CDL - Valença	SEPLAN/CEPE
39	29/10/13	Seminário sobre travessias e terminais da Baía de Todos os Santos	Geral / Gabinete Português de Leitura - Salvador	SEPLAN/CEPE
40	31/10/13	"Pensando junto a Cidade do Futuro"	Convidados / Hotel Mercure - Salvador	SEPLAN/CEPE
41	06/11/13	Fórum Agenda Bahia	Participantes / Auditório da FIEB - Salvador	SEPLAN/CEPE
42	21/11/13	2ª Audiência Pública - Ponte Salvador/Itaparica: Impactos sobre	Auditório do Antonius Imperial	SEPLAN/CEPE; Ascom/SEPLAN

		o Recôncavo para prefeitos, vice-prefeitos da região e público	Hotel – Santo Antônio de Jesus	
43	25/11/13	Fórum Bahia Econômica	Participantes / Hotel Pestana - Salvador	SEPLAN/CEPE
44	27/11/13	Apresentação do Projeto SVO para Prefeitos do Recôncavo	Prefeitos e representantes/ SEPLAN - Salvador	SEPLAN/CEPE
45	16/12/13	Apresentação do Projeto SVO	Geral / Muritiba	SEPLAN/CEPE
46	21/03/14	Apresentação do Projeto SVO na Escuta Territorial ZEE	Geral/Território do Baixo Sul / Valença	SEPLAN/CEPE
47	15/04/14	Apresentação do Projeto SVO	Conselheiros Concidades da Bahia / Salvador	SEPLAN/CEPE
48	13/05/14	Palestra: Inovação tecnológica e aspectos jurídicos do projeto da ponte	Academia / UNIFACS	SEPLAN/CEPE
49	23/05/14	Apresentação Projeto SVO/ Debate	Público interno da PGE / PGE	SEPLAN/CEPE
50	06/06/14	Apresentação do Projeto SVO no Conselho de Autoridade Portuária	Público interno CODEBA	06/06/14
51	Jun-2014	Apresentação do Projeto SVO/Debate	CREA-BA	Jun-2014
52	Jun-2014	Apresentação do Projeto SVO/Debate	UFBA	Jun-2014
53	Jun-2014	Apresentação do Projeto SVO/Debate	ABI	Jun-2014
54	Jun-2014	Apresentação do Projeto SVO/Debate	Cruz das Almas	Jun-2014
55	Jun-2014	Apresentação do Projeto SVO/Debate	UNEB	Jun-2014
56	Jun-2014	Apresentação do Projeto SVO/Debate	Câmara de Vereadores Salvador	Jun-2014
57	18/09/14	Apresentação do Projeto SVO na Reunião da Diretoria	Diretoria da ACB - Salvador	18/09/14
58	08/10/14	Apresentação do SVO - SEPLAN	Salvador	SEPLAN/CEPE
59	16/10/14	Apresentação do Projeto SVO na Semana de Arte, Cultura, Ciência e Tecnologia da UFBA	Academia e universitários – PAF V - UFBA	16/10/14
60	27/04/15	Reunião para Apresentação do PUI	Auditório da Casa Civil	27/04/15

61	22/04/15	Apresentação do Projeto SVO e estudos urbanísticos pelo Consórcio dos planos urbanísticos	Público interno – INEMA - Salvador	22/04/15
62	10/06/15	Simpósio Projeto da Ponte Salvador - Ilha de Itaparica - VI Semana de Oceanografia - UFBA	Participantes – Inst. Geociências – UFBA - Salvador	10/06/15
63	16/10/14	Apresentação do Projeto SVO na Semana de Arte, Cultura, Ciência e Tecnologia da UFBA	Academia e universitários – PAF V - UFBA	16/10/14
64	28/10/14	Apresentação do Projeto da Ponte Salvador/Itaparica	Plenário do TCE - Salvador	SEPLAN/CEPE
65	28/04/15	Apresentação do Projeto SVO à FAPESB	Pesquisadores e técnicos – Salvador	SEPLAN/CEPE
66	19/05/15	Apresentação do Projeto SVO no LIDE	Grupos Empresariais – Casa dos Comércio	19/05/15
67	21/05/15	Apresentação do Projeto SVO no VI Encontro de Negócios Bahia Portugal	Participantes – FIEB - Salvador	21/05/15
68	22/10/15	Audiência Pública do EIA-RIMA - Salvador	Geral - Salvador	*SEPLAN/CEPE e Presença



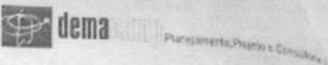
Fonte principal: *Coordenação Executiva de Projetos Especiais (CEPE) – SEPLAN – Governo do Estado da Bahia; outras fontes estão indicadas.

APÊNDICE E – Quadro de Eventos em mídia televisiva e por rádio, e entrevistas para a mídia impressa

	Data	Evento	Mídia
1	05/02/10	Governador concede entrevista sobre críticas a ponte	Jornal a Tarde
2	11/02/10	Secretário da SEINFRA reafirma defesa de megaponte	Terra Magazine
3	11/07/11	Secretário da SEINFRA informa que há empresas interessadas no Sistema Rodoviário Oeste e ponte	Jornal Bahia Economia
4	29/09/11	Entrevista coletiva do governo e secretários	Bahia Notícias
5	30/09/11	Entrevista coletiva do secretário da SEPLAN na FMLF – CAB apresenta resultado do PMI SEPLAN 001/2010 do SVO e ponte	G1 Bahia e outros
6	15/10/12	Ex-secretário da SEPLAN prevê que a abertura da licitação da ponte e SVO será no início de 2013	Acorda Pró Vida – Rede Tudo FM 102,5
7	04/02/13	Secretário da SEPLAN justifica dispensa de licitação da McKinsey & Co pela complexidade e grandiosidade da obra	Rede Tudo FM 102,5
8	09/03/13	Secretário da SEPLAN concede entrevista e prevê que a ilha irá abrigar a 280 mil pessoas	Jornal A Tarde
9	27/08/13	Secretário da SEPLAN trata do projeto da ponte	Jornal da Bahia No Ar - Rádio Metrópole
10	26/08/13	Apresentação/Debate do Projeto SVO	Transmissão ao vivo pela TVE
	27/08/13	Lançado o Jornal da Ponte – Edição 1 em versão digital no site da ponte e impresso. A 2ª Edição saíria em novembro de 2013	Site da ponte
11	31/08/13	Secretário da SEPLAN debate na TVE a pauta do Projeto da Ponte com convidados	Programa TVE Debate
12	16/09/13	Lançado site oficial da ponte com vídeo de 4 minutos no link da SEPLAN e em www.pontesalvadorilhadeitaparica.ba.gov.br	Online
13	17/09/13	Secretário da SEPLAN é entrevistado sobre decretos de utilidade pública na Ilha, ponte e outras questões	Balanço Geral – TV Record
14	06/11/13	Secretário da SEPLAN dá entrevista sobre a ponte e SVO	Correio da Bahia
15	06/11/13	Secretário da SEPLAN concede entrevista sobre a ponte	Rádio CBN

Fonte: Elaboração da autora a partir de levantamentos de dados secundários levantados (2024)

ANEXO A – PI.0.2 - PLANO DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL (págs. 2 a 4)

PI.0.2 - PLANO DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL

O processo participativo é a base de todos os trabalhos de elaboração dos Planos (PUI, PDDU e PLUR). O princípio fundamental da metodologia é a integração entre planejamento e gestão, considerando a participação social na elaboração de todas as etapas de construção dos planos. A articulação entre planejamento e gestão se materializa no anseio pela implantação de uma gestão democrática na formulação e implementação das políticas públicas. Ela é o elemento estrutural para atingir o propósito da implementação dos planos, especialmente dos Planos Diretores de desenvolvimento Urbano (PDDU), com controle social. Tanto o processo de construção dos planos quanto sua aplicação prática são considerados elementos de um campo onde deve ser firmado um pacto entre todos os agentes sociais, econômicos e políticos no sentido de explicitar seus interesses e, ao mesmo tempo, formular propostas para cuja concretização todos deverão contribuir.

Este documento tem como objetivo apresentar a proposta metodológica do processo de construção e discussão pública do Planejamento Territorial da Ilha de Itaparica - Plano Urbano Intermunicipal da Ilha de Itaparica e dos Planos Diretores Participativos (PDDUs) dos municípios de Itaparica e Vera Cruz, processo que se desenvolverá ao longo de oito meses de trabalho e que visa congrega o conjunto da sociedade representada pelos distintos segmentos sociais que a compõem na construção coletiva dos destinos da Ilha de Itaparica, nos municípios de Itaparica e Vera Cruz.

2.1. ANTECEDENTES

A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001) que regulamenta o Artigo 182 da Constituição Federal, trouxe-nos uma nova concepção de planos diretores, como instrumentos importantes para a concretização da reforma urbana e propiciou a todos a possibilidade de renovação do planejamento de nossas cidades, estabelecendo que os novos planos devem ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, visando garantir o bem estar do conjunto de seus habitantes.

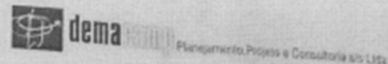
O Estatuto da Cidade deu também outro passo importante na gestão da política urbana, dedicando integralmente um capítulo (Cap.IV) à gestão democrática e participativa da cidade, prevendo vários instrumentos para tanto. O sentido de todos estes instrumentos é ampliar a base de conhecimento, planejamento e sustentação da política urbana, para que ela deixe de ser um assunto restrito aos especialistas e passe a ser um patrimônio de toda a sociedade. Dessa maneira os pactos e acordos que são feitos, envolvendo a política e a gestão urbana, poderão ter bases mais incluídas e públicas, diferentemente

Pólis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
Rua Araújo, 124 – Vila Buarque
01220-020 – São Paulo – SP
Fone: (11) 2174-6800 / Fax: (11) 2174-6824
www.polis.org.br / polis@polis.org.br

Oficina Consultores Associados
Rua Duvidar Peleja, 375 – Vila Mariana
04128-000 – São Paulo – SP
Fone/ Fax: (11) 5078-8994

DEMACAMP Planejamento, Projeto e Consultoria S/S Ltda.
Rua Dirce Barbieri Gianese, 167 – Vl. São João
13084-568 – Campinas – SP
Fone/ Fax: (19) 3289-0357
www.demacampa.com.br
demacamp@demacampa.com.br

2



daquilo que vêm sendo historicamente praticado. Também devem ser consideradas as Resoluções número 25, 34 e 83 do Conselho das Cidades que versam sobre orientações referente a elaboração e revisão participativa dos planos diretores e sobre os conteúdos e assuntos que devem ser tratados através desse instrumento de política de desenvolvimento urbanos.

E é nesse sentido que serão elaborados os Planos, buscando viabilizar, com a participação e a contribuição de todos, uma cidade com desenvolvimento econômico, justiça social e qualidade ambiental.

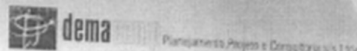
2.2. O PROCESSO DE DISCUSSÃO PÚBLICA E AS INSTANCIAS DE PARTICIPAÇÃO

O processo de discussão pública do Planejamento Territorial da Ilha de Itaparica se dará em sete etapas. Cada etapa de discussão com a sociedade será precedida por discussões internas, onde as equipes técnicas do governo e da consultoria construirão conjuntamente as propostas a serem debatidas na fase posterior. As propostas, por sua vez, terão como base os conteúdos tratados nos debates da fase que a precedeu.

Serão instituídos os **Grupos de Acompanhamento Local (GAL)**, um em cada município com o papel de coordenação geral dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano, preparação, condução e monitoramento de todo o processo de construção dos Planos, incluindo a discussão da metodologia participativa e as estratégias de mobilização social. Os GALs não deliberarão sobre o conteúdo dos planos diretores e sim sobre o processo de construção dos mesmos. Desta forma os GALs dos Municípios de Itaparica e Vera Cruz serão compostos por:

- Membros do Conselho das Cidades do município;
- 1 Representante do Concidades Estadual;
- Representantes técnicos do Governo (técnicos do Município e do Estado com atuação direta no projeto)
- Até quatro (outros) representantes indicados pela prefeitura (representantes do movimento social ou outros segmentos que não foram contemplados no Conselho e tem importância na construção deste processo)

O público alvo do processo de discussão pública será a população em geral com foco nas organizações e instituições envolvidas no uso e produção da cidade, sendo estes: I- organizações comunitárias, organizações não governamentais, movimentos populares, fóruns e redes da sociedade civil, II - empresários ligados à produção da cidade e III -



Entidades técnicas, acadêmicas e de pesquisa, IV - sindicatos de trabalhadores e associações de profissionais.

A participação da sociedade no processo se dará em reuniões, oficinas de trabalho, fóruns e audiências públicas. A leitura comunitária (leitura social) utilizará também como subsídio a sistematização e análise de pesquisas já realizadas no território. Denominamos no Plano de Trabalho como Audiências Públicas os Seminário/fóruns, oficinas e Audiências Públicas propriamente ditas.

Serão implantados em cada município um "Espaço dos Planos Urbanos" que serão ambientes de referência em Itaparica e em Vera Cruz onde estarão disponibilizadas à população todas as informações referentes ao desenvolvimento dos trabalhos durante cada uma das etapas de construção dos planos. Neste local poderão ser realizadas reuniões do Grupo de Acompanhamento Local e recepcionadas propostas durante todo o processo. No Espaço dos Planos Urbanos serão mantidas bibliotecas contendo material didático e informativos sobre Planos Diretores, produzidos pelo Ministério das Cidades e organismos não governamentais sobre o tema. Nesse espaço ficará um técnico encarregado de esclarecer ou encaminhar dúvidas e fornecer informações sobre o calendário e a pauta das reuniões a serem realizadas. Neste espaço o município poderá consultar os produtos entregues pelo consórcio.

a. Instrumentos de Mobilização Social

Divulgação impressa

Para dar plena publicidade aos trabalhos realizados, deverá ser privilegiada a divulgação impressa do processo de elaboração dos PDDUs. Para tanto, deverão ser utilizados os seguintes meios de comunicação impressa: folders, informativos; boletins, folhetos e cadernos resumos e sintéticos com informações técnicas.

b. Atividades de Mobilização Social

Oficinas com segmentos sociais, territoriais ou temáticas

Serão realizadas oficinas moderadas que podem ser: com segmentos sociais, temáticas e/ou nos diversos territórios dos municípios. Estas oficinas visam promover o debate para a apresentação e a elaboração coletiva de propostas. A condução dos grupos será feita por "moderadores", orientados por um roteiro metodológico, que descreve o passo a passo do trabalho em grupos.

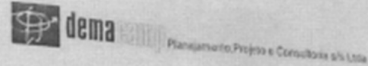
Fóruns de Discussão

Serão realizados fóruns de discussão, cuja mobilização é de responsabilidade das prefeituras, com auxílio do consórcio na elaboração de todo o material técnico e de

Polis Instituto de Estudos, Formação e
Assessoria em Políticas Sociais
Rua Araújo, 124 - Vila Buarque
01220-020 - São Paulo - SP
Fone: (11) 2174-6800 / Fax: (11) 2174-6824
www.polis.org.br / polis@polis.org.br

Oficina Consultores Associados
Rua Ovidor Peleja, 375 - Vila Mariana
04128-000 - São Paulo - SP
Fone/ Fax: (11) 5078-8994

DEMACAMP Planejamento, Projeto e
Consultoria S/S Ltda.
Rua Dirce Barbieri Ganese, 167 - Vl. São João
13064-568 - Campinas - SP
Fone/ Fax: (19) 3789-6357
www.demacamp.com.br
demacamp@demacamp.com.br



divulgação. Os fóruns serão coordenados pela equipe técnica e deverão contar com a participação dos segmentos sociais organizados e população em geral, objetivando ampliar o debate a partir dos representantes dos diversos segmentos representados e também da população em geral. Os Fóruns são parte da estratégia de sensibilização e construção de pactos territoriais e possíveis parcerias estratégicas na elaboração e construção dos planos, instrumentos e novas legislações. No processo de discussão dos PDDUs estão previstos fóruns onde ocorrerá apresentação de conteúdo e discussões em grupo.

Audiências Públicas – PUI, PDDU e PLUR

As audiências públicas serão realizadas nas etapas de aprovação de cada um dos planos (PUI, PDDU e PLUR).

Audiências previstas:

- Lançamento do início dos planos de desenvolvimento urbano (PUI) da Ilha e dos (PDDUs) municípios de Vera Cruz e Itaparica;

Para o PLUR, apresentação da proposta dirigida para os públicos mais específicos das áreas objeto de intervenção.

Além destas, será realizada uma audiência por município, obrigatória com o projeto de Lei do PDDU (etapa final), conforme determina a resolução do Ministério das Cidades e atendendo os procedimentos do art.8, tendo a versão preliminar de minuta do projeto de lei do Plano Diretor que já foi submetida à discussão com as equipes e órgãos das Prefeituras dos Municípios, contemplando as sugestões de modificações sugeridas pelos diversos segmentos da sociedade consolidadas para a audiência pública do Plano Diretor.

Reuniões de Alinhamento

As reuniões de alinhamento ocorrerão em todas as etapas do Plano, entre o consórcio e o Grupo Executivo, e tem o objetivo de discutir e pactuar a proposta de governo que será levada à discussão pública.

2.3. ETAPAS DE DISCUSSÃO PÚBLICA

2.3.1. ETAPA 1: PREPARAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO

Pólis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
Rua Araújo, 124 – Vila Buarque
01220-020 – São Paulo – SP
Fone: (11) 2174-6800 / Fax: (11) 2174-6824
www.polis.org.br / polis@polis.org.br

Oficina Consultores Associados
Rua Ouvidor Peleja, 375 – Vila Mariana
04128-000 – São Paulo – SP
Fone/ Fax: (11) 5078-8994

DEMOCAMP Planejamento, Projeto e Consultoria S/S Ltda.
Rua Dirce Barbieri Ganesse, 167 – Vl. São João
13084-568 – Campinas – SP
Fone/ Fax: (19) 3289-0357
www.demacamp.com.br
demacamp@demacamp.com.br

ANEXO B – RELATÓRIO GAL – ITAPARICA SOBRE MOBILIZAÇÃO

RELATÓRIO

Reunião do Grupo de Acompanhamento Local de Itaparica

Valéria Ortega
Data: 03 de Setembro de 2015
Local: Espaço dos Planos Urbanos - Casarão Solar Del Rei –
Rua Monsenhor Flaviano, nº 10.
Moderadoras: Valéria Ortega

Recebido em 16.09.2015

Itaparica - BA
Setembro de 2015

1 - Abertura

Plenário estava presente

A reunião foi coordenada por uma representante do Consórcio, que abriu os trabalhos recuperando os encaminhamentos dados na última reunião do GAL Ampliado realizada em 22 de Agosto, que definiram a pauta do dia: 1) levantamento de problemas e operações para superar os problemas de mobilização social pensando as próximas etapas do PDU e 2) Apresentação das próximas etapas do PDU. Consultos os presentes se todos estavam de acordo com o exposto anteriormente, por unanimidade a resposta foi positiva, então deu continuidade aos trabalhos apresentando a metodologia e o funcionamento proposto para a reunião do dia considerando a pauta.

2 – Apresentação da Metodologia e Funcionamento da Reunião

Para garantir a organização, agilidade e produção de operações para superar os problemas existentes no processo de mobilização foi proposto ao grupo a utilização da **metodologia de visualização**. Foi então feita uma breve apresentação sobre a metodologia e o porquê de sua utilização e algumas regras para garantir a visualização. Foi proposto ainda um **trato** com o grupo a fim de garantir o bom andamento dos trabalhos.

2.1 – METODOLOGIA DA VISUALIZAÇÃO

<p>POR QUE VISUALIZAR</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Permite que todos participem ✓ Ajuda o desenvolvimento da discussão ✓ Considera que todas as opiniões têm o mesmo valor ✓ Facilita a organização das ideias ✓ Possibilita a recuperação de ideias e evita mal entendidos ✓ Realiza a discussão 	<p>REGRAS DA ESCRITA</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Utiliza no máximo 4 linhas por cartela ✓ Escreva de forma legível ✓ Escreva frases auto-explicativas ✓ Escreva só uma ideia por cartela ✓ Evite usar palavras soltas ✓ Vale o que está escrito!!
--	---

2.2 – COM-TRATO

- ✓ Respeitar os horários
- ✓ Participar de toda a atividade
- ✓ Manter os celulares desligados
- ✓ Manter o bom humor!!

3 – Levantamento de Problemas e Operações para superar os Problemas

A primeira etapa do trabalho consistiu em levantar os PROBLEMAS referentes ao processo de mobilização social. Para tanto foi apresentado ao plenário a seguinte pergunta:

1 – Quais são os principais problemas que você identifica no processo de mobilização dos planos urbanos (PU e PDU)?

Para contribuir com a declaração o **apresentação** dos problemas foi apresentado ao grupo o conceito de PROBLEMA utilizado em "Planejamento Estratégico".

PROBLEMA
É a declaração de insatisfação de um ator social frente à realidade, que ele tem interesse em atuar para mudar.

- **Requisitos para um problema:**
 - ✓ Expressa insatisfação com a realidade
 - ✓ Avalia insatisfação como relevante
 - ✓ Está em seu espaço de governabilidade
- **Como se formula?**
 - ✓ Formule-o de forma concreta e delimitada, a partir de sua realidade.
 - ✓ Identifique um problema existente (não um possível imaginado ou futuro).
 - ✓ Não é a ausência de uma solução.

Em seguida foram organizados pequenos grupos (2 ou 3 pessoas), para cada grupo foi entregue 3 cartelas. Os grupos deveriam então em 15' conversar e escrever nas cartelas os problemas identificados por eles. Encerrado o tempo as cartelas foram recolhidas, lidas ao plenário e organizadas em blocos de assuntos. Organizadas e identificadas os blocos de assuntos o plenário foi consultado de havia necessidade de complementação, se algum problema importante não havia sido colocado.

Feita as complementações, a próxima etapa do trabalho seria pensar OPERAÇÕES para superar os problemas. Os problemas foram separados em 3 painéis, e as pessoas presentes escolheram os blocos de problemas que iam propor operações para superá-los, formando então 3 grupos de trabalho. Para contribuir o trabalho dos grupos foi apresentado o conceito de OPERAÇÃO também utilizado em "Planejamento Estratégico".

OPERAÇÃO
É a forma de agir para alcançar o resultado. É um compromisso prático. Não é recomendação. Não é critério. Não é o enunciado de um objetivo. Não é uma declaração de prioridade.

Exemplos de operações:

- Adquirir equipamentos para o Departamento de Informática
- Fazer reunião com os diretores de departamento

• Implantar um sistema de controle de informação

A pergunta apresentada para esta etapa do trabalho foi:
2 – Que OPERAÇÕES são necessárias para superar os problemas apresentados?

A seguir as matrizes de PROBLEMAS e OPERAÇÕES elaboradas pelos grupos:
 GRUPO 1: **Reina, Tereza, Lazaro, Edmundo, Paulo Cesar, Joice**

PROBLEMAS	OPERAÇÕES	DETALHAMENTO	PRAZO	RESPONSÁVEL/APOIO
Deficiência na logística (transporte, alimentação, material informativo)	Distribuir material informativo em linguagem simples			
Não houve transportes para participação nas atividades	Mobilizar a secretaria de transporte, junto a prefeitura para transportar a comunidade			
Não foi planejada a comunicação social a partir dos meios locais e das localidades	Atrair a população através dos representantes das comunidades Trazer representantes das comunidades para o GAL			
Não houve ações públicas para convocar a população (divulgação)	Envolver os meios de comunicação local (rádio PP, igrejas, jornal variedades, carro de som)			
Uso limitado/insuficiente de recursos de comunicação social	Definir o público alvo para cada evento			
Uso limitado de meios de comunicação e diálogo	Definir um tipo de comunicação para cada tipo de evento			
Não está claro o tipo de comunicação para cada tipo de evento	Definir um tipo de comunicação para cada tipo de evento			
O canal de som não foi utilizado para convidar a população para diversas atividades				

GRUPO 2: **Grça, Cledson, Rogério, Galego, Vania**

PROBLEMAS	OPERAÇÕES	DETALHAMENTO	PRAZO	RESPONSÁVEL/APOIO
Não conseguiu Mobilizar os diferentes segmentos para a participação	Revisão do mapeamento social e inclusão de pessoas interessadas			
Não houve representantes dos meios de transporte, CDL ou da Câmara Municipal	Definição de estratégia diferenciada de atuação do GAL: Gestão e Mobilização Social			
Representação restrita quanto aos segmentos	Ampliação do GAL para mobilização social			
Faltou distinguir a estratégia de participação junto ao GAL – Gestão e participação local de representantes sociais	Reuniões programadas ocorrerem na Câmara de Vereadores (todas de conversas)			
Agenda (data) definida de cima para baixo	Reforçar gestão do município e estado junto ao MP para acompanhar o PDDU			
Desinteresse do poder público do município (executivo, legislativo, MP)	Convidar o MP com palestrante em reuniões temáticas			
	Apoio logístico			
	Incluir o apoio da prefeitura para as atividades do Conselho			
	Empoderamento e capacitação continuada do GAL			
Baixa motivação do GAL	Estabelecer estratégias de incentivo aos membros do GAL para estreitar relação com o processo			
	Promover ações coordenadas pelos representantes de suas bases: comunitárias e legislativa			
	Fazer reuniões/ atividades na câmara e em outros espaços (envolvimento/ responsabilidade)			

GRUPO 3: **Rafael, Emilio, Rosane, Albérico**

PROBLEMAS	OPERAÇÕES	DETALHAMENTO	PRAZO	RESPONSÁVEL/APOIO
As metodologias não alcançaram os objetivos de construção coletiva do planejamento	Inserir uma capacitação permanente e transversal do GAL para compreender melhor os conteúdos (capacitação temática ligada ao produto) Apresentar o plano de participação do município/localidades na construção do PDDU e outros produtos com cronograma, estratégias Enviar para o GAL com antecedência, material técnico pedagógico para sua preparação nas oficinas e reuniões (material de comunicação) Apresentar o Plano de participação com o GAL com cronograma, objetivos, produtos esperados e estratégias Recuperar Plano de Ações de OBT2 e o parecer da Ethos			
Os resultados das leituras sociais não foram absorvidos suficientemente nos planos diagnósticos	Clair fluxo de devolutivas das contribuições do GAL/ sociais/ assessoria, garantindo a melhor comunicação Usar os meios de comunicação dos resultados nos trabalhos Site/ rádio/ TV/ youtube/ blog Clair um núcleo de memória dos planos com todos os relatórios e produtos em meio impresso e digital no Espaço dos Planos			
Faltou expor o histórico dos processos no Espaço do Plano, facilitando o acompanhamento	Disponibilizar material técnico/ pedagógico dos produtos no Espaço dos Planos, linguagem acessível Registrar todas as reuniões e oficinas participativas, com atas formais da participação do GAL Qualificar a iluminação interna do Espaço dos Planos Implantar sinalização externa do Espaço dos Planos Apresentação do EIA/RIMA da ponte para o GAL e oficinas de apresentação nas localidades (INEMA)			

PROBLEMAS	OPERAÇÕES	DETALHAMENTO	PRAZO	RESPONSÁVEL/ APOIO
O Espaço dos Planos não cumpriu a finalidade: faltaram exposições dos produtos, técnico presente e comunicação	Valorizar o Espaço dos Planos para eventos culturais mobilizadores. Ex.: sambas, filmes, teatro, feiras, shows etc. Ter espaço como referência.			
	Constituir com a Prefeitura uma agenda de visitação e eventos no Espaço dos Planos com escolas, associações, câmara de vereadores, secretários, empresários etc. Disponibilizar técnico do Espaço dos Planos para apresentar os produtos aos visitantes.			
Faltou material pedagógico, comunicativo para apresentar os conteúdos técnicos aos visitantes.	Disponibilizar material impresso sobre os trabalhos para o público visitante: cartilhas, folders, folhetos.			
	Disponibilizar e distribuir produtos informativos em meio digital: e-mail/ Site/ Blog/ YouTube Disponibilizar lembranças para divulgação dos planos: Ex.: botões, adesivos etc. (ex.: PDUU de Itaparica, eu apoio!)			

A produção dos grupos foi apresentada ao plenário que ainda propôs alterações e complementações às operações apresentadas.

4 – Encaminhamentos

Pelo adiantado da hora, o segundo ponto de pauta foi transferido para a próxima reunião do GAL-Itaparica agendada para o dia 16 de Setembro às 18h no Espaço dos Planos.

ANEXO C – RELATÓRIO GAL – VERA CRUZ SOBRE MOBILIZAÇÃO

Vera Cruz
Recebido em: 17.09.2015

RELATÓRIO

Reunião do Grupo de Acompanhamento Local de Vera Cruz

Data: 03 de Setembro de 2015
Local: Complexo Cultural de Vera Cruz –
Rua Nossa Senhora das Cadeias, s/n, Ilhota.
Mediadora: Valéria Ortega

Vera Cruz - BA
Setembro de 2015

1 - Abertura

A reunião com o Grupo de Acompanhamento Local GAL do município de Vera Cruz teve a proposta de avaliar o processo de mobilização e participação social na produção da leitura social do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano; apresentação e discussão das próximas etapas do PDDU; e pactuação de uma agenda de reuniões do GAL. A reunião foi coordenada por uma representante do Consórcio, que abriu os trabalhos recuperando os encaminhamentos dados na última reunião do GAL Ampliada realizada em 07 de Agosto, que definiram a pauta do dia.

2 - Apresentação da Metodologia e Funcionamento da Reunião

A metodologia utilizada para a avaliação deveu-se com a utilização de cartões, em que cada participante escreveria respostas/contribuições para as perguntas orientadoras, de forma a constituir um diagnóstico do processo, propostas de soluções e identificação de responsáveis. Foi então feita uma breve apresentação sobre a metodologia e porquê de sua utilização e algumas regras para garantir a visualização. Foi proposto ainda um trato com o grupo a fim de garantir o bom andamento dos trabalhos.

2.1 – METODOLOGIA DA VISUALIZAÇÃO

<p>POR QUE VISUALIZAR</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Permite que todos participem ✓ Ajuda o desenvolvimento da discussão ✓ Considera que todas as opiniões têm o mesmo valor ✓ Facilita a organização das ideias ✓ Possibilita a recuperação de ideias e evita mal entendidos ✓ Relata a discussão 	<p>REGRAS DA ESCRITA</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Utilize no máximo 4 linhas por cartela ✓ Escreva de forma legível ✓ Escreva frases auto-explicativas ✓ Escreva só uma ideia por cartela ✓ Evite usar palavras soltas ✓ Vale o que está escrito!!!
---	--

2.2 – COM-TRATO

- ✓ Respeitar os horários
- ✓ Participar de toda a atividade
- ✓ Manter os celulares desligados
- ✓ Manter o bom humor!!!

3 – Levantamento de Problemas e Operações para superar os Problemas

Após iniciar a primeira pergunta orientadora, alguns membros do GAL tomaram a palavra e, desconsiderando a metodologia proposta, fizeram avaliações ao processo de oitiva e aprovação do Plano Urbanístico Intermunicipal PUI. Neste primeiro momento a palavra foi dominada, principalmente, pelos membros do GAL, Judith e Ilika Valeria, que sugeriram não discutir sobre a mobilização, mas retomar as discussões técnicas sobre o PUI.

Na tentativa de retomar a ordem da reunião e recuperar a pauta proposta, a mediadora Valéria participou a etapa de construção de soluções, orientando para que os participantes indicassem propostas para melhorar o processo de mobilização e participação durante as discussões do PDDU. Dessa forma, as propostas se organizaram em seis eixos principais, sendo:

1. Fortalecer as ações do GAL;
2. Mobilizar e envolver outras redes organizadas (escolas, etc.);
3. Ampliar meios de comunicação, como a distribuição de cartilhas, páginas em redes sociais, site e blog. Publicar informações do PDDU no site da Prefeitura;
4. Fimar todas as reuniões;
5. Pactuar um protocolo de boas práticas durante as reuniões, a fim de garantir o respeito entre os participantes; e
6. Disponibilizar maiores informações técnicas sobre o PDDU, através de canais de comunicação e/ou plantões técnicos.

Abaixo a descrição da íntegra das operações apresentadas pelo plenário:

OPERAÇÕES	DETALHAMENTO	PRAZO	RESPONSÁVEL/APOIO
Fortalecer a ação do GAL, na articulação com a sociedade em geral e a câmara em especial ampliando a participação no GAL			
Que o GAL mobilize outros participantes para as reuniões			
Reuniões itinerantes do GAL			
Envolver jovens e estudantes			
Incluir entidades estudantis a exemplo da AEITA			
Promover ciclo de palestras nas escolas			
Mobilizar/ envolver redes organizadas (agentes sociais, de saúde, educação, religiosos, sindicatos, administradores locais)			
Ampliar os meios de comunicação – impressos, carro de som, redes sociais virtuais, usando linguagem mais acessível (cartilhas)			
Preparar instrutores para divulgação/ orientação sobre a cartilha			
Cartilha do PDDU. O que é, Para que serve, Importância para as localidades/ município			
Rede de atores sociais em whatsapp, lista de e-mails etc. com coordenação e acompanhamento para PDDU e PUI			
Procurar pessoas e entidades já identificadas e informar sobre o PDDU			
Os participantes devem agir com respeito com os demais			
Oficialização (das assinaturas, gravadas, áudio ou vídeo) das oficinas e reuniões do PUI e PDDU. Lista de email sem Coo			

4 – Encaminhamentos

Para dar continuidade aos trabalhos foi agendada a próxima reunião do GAL para o dia 17 de Setembro às 9h no Complexo Cultural de Vera Cruz, localizado na Rua Nossa Senhora das Cadeias, s/n, Ilhota.