



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL**

**ANA CARINE OLIVEIRA DO NASCIMENTO**

**MONITORAMENTO PARTICIPATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
Um caso de Estudo do plano de Bairro da Península de Itapagipe.**

Salvador

2024



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL**

**ANA CARINE OLIVEIRA DO NASCIMENTO**

**MONITORAMENTO PARTICIPATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
Um caso de Estudo do plano de Bairro da Península de Itapagipe.**

Dissertação apresentada ao Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - UFBA, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientadora: Profa. Dra. Andréa Cardoso Ventura

Salvador - BA  
2024

Escola de Administração - UFBA

N244 Nascimento, Ana Carine Oliveira do.

Monitoramento participativo de políticas públicas: um caso de estudo do plano de bairro da Península de Itapagipe / Ana Carine Oliveira do Nascimento. – 2024.  
102 f.: il.

Orientadora: Profa. Dra. Andréa Cardoso Ventura.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2024.

1. Políticas públicas – Participação do cidadão – Estudo de casos – Itapagipe, Península de (Salvador -BA). 2. Meio ambiente – Aspectos sociais. 3. Impacto ambiental – Itapagipe, Península de (Salvador – BA). 4. Política ambiental. 5. Qualidade de vida.

I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 320.6



Universidade Federal da Bahia

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL (PPGDGS)**

ATA Nº 46

Ata da sessão pública do Colegiado do PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL (PPGDGS), realizada em 10/06/2024 para procedimento de defesa da Dissertação de Mestrado PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL no. 46, área de concentração Desenvolvimento e Gestão Social, do(a) candidato(a) ANA CARINE OLIVEIRA DO NASCIMENTO, de matrícula 2021104744, intitulada MONITORAMENTO PARTICIPATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Um caso de Estudo do plano de Bairro da Península de Itapagipe. Às 09:00 do citado dia, Google meet, foi aberta a sessão pelo(a) presidente da banca examinadora Prof<sup>a</sup>. Dra. ANDREA CARDOSO VENTURA que apresentou os outros membros da banca: Prof. Dr. GENAUTO CARVALHO DE FRANCA FILHO, Prof. Dr. GUINEVERRE ALVAREZ MACHADO DE MELO GOMES e Prof. MSc. JOILSON SANTOS SANTANA. Em seguida foram esclarecidos os procedimentos pelo(a) presidente que passou a palavra ao(à) examinado(a) para apresentação do trabalho de Mestrado. Ao final da apresentação, passou-se à arguição por parte da banca, a qual, em seguida, reuniu-se para a elaboração do parecer. No seu retorno, foi lido o parecer final a respeito do trabalho apresentado pelo(a) candidato(a), tendo a banca examinadora aprovado o trabalho apresentado, sendo esta aprovação um requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre. Em seguida, nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão pelo(a) presidente da banca, tendo sido, logo a seguir, lavrada a presente ata, abaixo assinada por todos os membros da banca.

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** GUINEVERRE ALVAREZ MACHADO DE MELO GOMES  
Data: 13/06/2024 11:23:49-0300  
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

**Dr. GUINEVERRE ALVAREZ MACHADO DE MELO GOMES, UFSB**

Examinador Externo à Instituição

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** JOILSON SANTOS SANTANA  
Data: 13/06/2024 14:14:08-0300  
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

**MSc. JOILSON SANTOS SANTANA**

Examinador Externo à Instituição

**Dr. GENAUTO CARVALHO DE FRANCA FILHO, UFBA**

Examinador Interno

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** ANDREA CARDOSO VENTURA  
Data: 13/06/2024 09:27:44-0300  
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

**Dra. ANDREA CARDOSO VENTURA, UFBA**

Presidente

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** ANA CARINE OLIVEIRA DO NASCIMENTO  
Data: 17/06/2024 11:44:02-0300  
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

**ANA CARINE OLIVEIRA DO NASCIMENTO**

Mestrando(a)

**AOS MEUS PAIS E AOS MEUS AMORES E AMORAS  
A Península de Itapagipe nos dá, todos os dias, régua e compasso.**

## AGRADECIMENTOS

E estou certa de que Ana Carine Oliveira do Nascimento, Bióloga e Pesquisadora, jamais se apresenta dissociada da Caren, cidadã Itapagipana.

Este trabalho, apesar de ser individual, é fruto de esforços coletivos, sem os quais se tornaria inviável. O mestrado foi desafio interessante para mim, primeiramente por se perimetralizado na Península de Itapagipe, o local que eu nasci, cresci e que me tornou a ativista que sou. Esse negócio de ser a síntese entre a academia e a ativista foi muito difícil e desafiador. Amadureci muito como pessoa, aprendendo a lidar com a minha mania de “perfeição” e de querer abraçar o mundo com as mãos, cresci como profissional e, especialmente, como ativista, nenhum de vocês que lerem essa dissertação irá entender a dicotomia da felicidade e das angustias de tratar de coisas tão caras para mim enquanto pessoa, para minha comunidade e para o movimento que eu faço parte. Por isso, gostaria de expressar meus sinceros agradecimentos a todas e todos àqueles que, direta e indiretamente, contribuíram para este meu processo de aprendizado e formação acadêmica, em especial:

A Deus, por todo amor, paciência e pela infinita sabedoria.

Aos meus pais, Valmir e Floraci, pelo exemplo na formação do meu caráter e por todo o apoio e esforço dedicados à minha educação, pelo incentivo todos os dias, por estar comigo nos momentos difíceis, sempre me apoiando e dando carinho e amor.

À minha avó, in memoriam, que sempre me incentivou a estudar e com certeza estaria extremamente feliz se estivesse aqui, por mais uma vitória.

À minha orientadora Professora Dra. Andrea Ventura pela paciência e confiança, somos tão parecidas e ao mesmo tempo tão diferentes, sempre disposta a me orientar em momentos tão complexos de minha vida, aqui fica o meu muito obrigada.

Agradecimento Especial a Universidade Federal da Bahia – UFBA, Escola de administração e ao Programa de Desenvolvimento e Gestão Social.

À minha família pelo companheirismo, por toda sabedoria aplicada em minha formação humana e por me ensinar a caminhar.

Aos meus amores, pelo incentivo e principalmente pelo amor dedicado neste período de conquista.

Aos meus companheiros e companheiras do Centro de Arte e Meio Ambiente – CAMA agradeço pelo carinho, atenção e por me impulsionar todas as vezes que cansei.

À minha comunidade da Península de Itapagipe e a Rede CAMMPI, pela confiança que foi concedida e por saber que estou trazendo tudo àquilo que me foi ensinado.

## RESUMO

Voltada para a Bahia de Todos os Santos, a Península de Itapagipe, território negro e feminino, vive uma dicotomia entre as belezas naturais e urbanas e desigual. É um território emblemático da cidade de Salvador - Bahia, construída por dualidades, a primeira zona industrial e o primeiro lixão da cidade. Os dois fenômenos ocorridos em Itapagipe, deixaram impactos socioambientais que reverberam até os dias atuais. O complexo cenário evidencia que a Península de Itapagipe aponta a necessidade de estratégias e soluções que necessitaria de uma articulação mais ampla e que incorpora se a diversidade de expertises e competências, sendo assim, ganha destaque o papel desempenhado pelas organizações da sociedade civil. Como bem sinalizados nas políticas públicas, a sociedade civil, presente no território, identificou e propôs alternativas para o desenvolvimento da Península de Itapagipe, produzindo instrumentos com o intuito de reduzir os problemas socioambientais deixados pelo processo industrial e nortear um modelo de desenvolvimento de Itapagipe, onde o fator humano seria a centralidade. A pesquisa tem por objetivo identificar, de maneira participativa, formas de implementação das políticas públicas plano de Bairro da Península de Itapagipe. Tal escolha se deve pelo fato que as fases anteriores para construção de políticas públicas já foram construídas ao longo dos anos, sendo assim, essa pesquisa será focada na implementação e no monitoramento dessas propostas. Utilizando metodologia qualitativa, estudo de caso, a partir de um triplo papel de pesquisadora, ativista e moradora do território estudado, como procedimento metodológico, simultaneamente, utilizou a pesquisas bibliográficas e documentais, análise dos planos de desenvolvimento construídos para a Península de Itapagipe e entrevistas narradas com mulheres negras que participaram da autoconstrução do território, com intuito de construir a partir do olhar dessas como se deu a participação popular e a incidência em Política Públicas. Como resultados pôde-se além de identificar as transformações corridas na Península de Itapagipe, os impactos socioambientais e com a sociedade civil ao longo dos anos construiu propostas de intervenções, porém havia uma demanda aberta que era o monitoramento das propostas que pretendemos sanar com o Fala Comunidade uma tecnologia social participativa. A pesquisa pretende contribuir para dar visibilidade ao que já está sendo produzido e proposto na comunidade, além disso, pretende contribuir com a proposta de um instrumento com potencial de reapplicabilidade, para a construção, monitoramento e implementação de políticas públicas a partir das proposições da comunidade e de forma participativa. Verifica-se, portanto, que esta pesquisa pode ser útil e de grande relevância para o debate acadêmico-científico, pois amplia as contribuições, tanto do enfoque teórico como traz recortes empíricos de um cenário social extremamente complexo. Além disso, a presente proposta poderá oferecer dados para os atores sociais envolvidos com o projeto, para formuladores de políticas, analistas de políticas públicas e profissionais responsáveis pela implementação de ações de políticas públicas, possibilitando a ampliação das ações.

**Palavras-chave:** Impactos socioambientais, Participação, Políticas públicas

## ABSTRACT

The Itapagipe Península, a black and feminine territory, facing the *baía de todos os santos*, a dichotomy between natural and urban beauty and unequal. It is an emblematic territory of the city of Salvador - Bahia, built by dualities, the first industrial zone and the first landfill in the city. The two phenomena that occurred in Itapagipe left socio-environmental impacts that reverberate to this day. The complex scenario shows that the Itapagipe Península highlights the need for strategies and solutions that require broader articulation and that incorporate the diversity of expertise and skills, thus highlighting the role played by civil society organizations. Clearly indicated in public policies, civil society, present in the territory, identified and proposed alternatives for the development of the Itapagipe, producing instruments with the aim of reducing the socio-environmental problems left by the industrial process and guiding a development model for Itapagipe, where the human factor would be central. The research aims to identify, in a participatory manner, ways of implementing public policies in the Itapagipe Península neighborhood plan. This choice is due to the fact that the previous phases for the construction of public policies have already been built over the years, therefore, this research will be focused on the implementation and monitoring of these proposals. Using qualitative methodology, case study, from a triple role of researcher, activist and resident of the studied territory, as a methodological procedure, simultaneously, it used bibliographical and documentary research, analysis of the development plans built for the Itapagipe peninsula and interviews narrated with black women who participated in the self-construction of the territory, with the aim of constructing, from their perspective, how popular participation and influence in public policy took place. As a result, in addition to identifying the transformations taking place in the Itapagipe Península, the socio-environmental impacts and impacts on civil society over the years, proposals for interventions were created, but there was an open demand which was the monitoring of the proposals that we intend to resolve with the community a participatory social technology. The research intends to contribute to giving visibility to what is already being produced and proposed in the community, in addition, it intends to contribute to the proposal of an instrument with potential for reapplication, for the construction, monitoring and implementation of public policies based on community proposals. And in a participatory way. It appears, therefore, that this research can be useful and of great relevance to the academic-scientific debate, as it expands the contributions, both from a theoretical focus and brings empirical insights from an extremely complex social scenario. Furthermore, this proposal will be able to offer data to the social actors involved with the project, to policy makers, public policy analysts and professionals responsible for implementing public policy actions, enabling the expansion of actions.

**Keywords:** Socio-environmental impacts, Participation, Public policies

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1.1 OBJETIVOS .....	17
<b>1.1.1 Objetivo Geral</b> .....	<b>18</b>
<b>1.1.2 Objetivos Específicos</b> .....	<b>18</b>
1.2 JUSTIFICATIVA .....	18
1.3 ESTRUTURA E FORMATAÇÃO DA DISSERTAÇÃO .....	19
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>21</b>
2.1 SALVADOR, A MECA NEGRA .....	21
2.2 QUEM É VOCÊ, ITAPAGIPE? .....	24
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS: QUEM DECIDE O QUÊ, QUANDO, COM QUE CONSEQUÊNCIAS E PARA QUEM .....	29
<b>2.3.1 Ciclo de Políticas públicas</b> .....	<b>31</b>
2.4 PORQUE FALAR DE IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS .....	34
2.5 FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE: PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO .....	37
2.6 PARTICIPAR PORQUÊ E PARA QUÊ? .....	40
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>43</b>
3.1 METODOLOGIA .....	43
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	<b>49</b>
4.1 DOS CONSTRUTORES DE PALAFITAS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO TERRITÓRIO DE ITAPAGIPE.....	49
<b>4.1.1 Participação para autoconstrução do Território</b> .....	<b>52</b>
<b>4.1.2 O Surgimento da participação no território</b> .....	<b>55</b>
<b>4.1.3 A REDE CAMMPI: Participação e construção de políticas públicas</b> .....	<b>57</b>
4.2 IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS MAPEADOS NA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE.....	58
<b>4.2.1 Enseada dos Tainheiros</b> .....	<b>66</b>
4.3 OS PLANOS TRAÇADOS PARA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE .....	72
<b>4.3.1 Plano de Bairro de Itapagipe</b> .....	<b>78</b>
<b>4.3.2 Confluência dos Planos</b> .....	<b>85</b>

4.4	RESIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTRUÇÃO TECNOLOGIA SOCIAL .....	87
4.5	PROPOSTA DE INSTRUMENTO MONITORAMENTO PARTICIPATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: .....	88
4.6	FALA COMUNIDADE: INSTRUMENTO DE MONITORAMENTO PARTICIPATIVO .....	90
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>95</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>97</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa da localização da Península de Itapagipe, Salvador – Bahia. ....	26
Figura 2: Fluxograma do ciclo de políticas públicas .....	32
Figura 3: Percurso metodológico da pesquisa. ....	44
Figura 4: Mapa da Península de Itapagipe com a localização das fábricas. 1- Mapa de Caricchio (2016) no estudo “ Primeira Etapa da Intervenção proposta para a Península de Itapagipe”. 2 – Mapa de Souza et al. (2019) “Ascensão e queda de um centro industrial urbano. ....	60
Figura 5: Processo de aterro na Enseada dos Tainheiro. ....	63
Figura 6: Fotografias aéreas da evolução ao longo de quatro décadas de aterramentos na enseada dos Tainheiros de 1976 a 2006.....	65
Figura 7: Canal central (bate estaca) construído para canalizar águas pluviais, mas que também é ponto de lançamento de efluentes domésticos na Enseada dos Tainheiros e espaço de lazer para crianças. ....	69
Figura 8: Balsa e rede de contenção que retém os resíduos na enseada dos Tainheiros. ....	70
Figura 9: Processo de construção e adaptação da TS. ....	88
Figura 10: Etapas de um monitoramento participativo .....	91

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Conceitos de Políticas Públicas .....	30
Quadro 2: Perfil das mulheres entrevistadas. ....	45

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Dados por cor ou raça, sexo e classe de rendimento nominal mensal até um salário mínimo (%), Subdistritos Penha e Mares, Salvador (BA), 2010. ....	27
Gráfico 2: Dados por cor ou raça, sexo e sem classe de rendimento nominal mensal, Subdistritos Penha e Mares, Salvador (BA), 2010. ....	28
Gráfico 3: Quais os pontos fortes que você identifica em Itapagipe? .....	80
Gráfico 4: Quais os pontos fracos que você identifica em Itapagipe?.....	81

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Comparativo das variáveis do município de Salvador e os subdistritos Mares e Penha – Salvador, Bahia.....	27
Tabela 2: Crescimento População em Salvador/Bahia - Evolução da população, segundo os municípios - 1872/2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Consultado em 24 de abril de 2023. ....	61
Tabela 3: Sistematização das propostas do Plano Referencial de Desenvolvimento de Itapagipe.....	77
Tabela 4: Sistematização dos eixos, ações e prazo de execução das propostas do plano de bairro de Itapagipe. ....	83

## LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

AMESA	Alagados Melhoramentos S/A
AMCSL	Associação dos Moradores do Conjunto Santa Luiza
BTS	Baía de Todos os Santos
CAMA	Centro de Arte e Meio Ambiente
CAMAPET	Cooperativa de Coleta Seletiva Processamento de Plástico e Proteção Ambiental
CAMMPI	Comissão de Articulação, Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe
CF	Constituição Federal
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CQR	Companhia Química do Recôncavo
CRA	Centro de Recursos Ambientais
EPUCS	Escritório do Plano Urbanístico de Salvador
FMLF	Fundação Mário Leal Ferreira
FJP	Fundação João Pinheiro
GEPEB	Grupo de Estudos para os Alagados da Bahia
GESAMP	Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution
HAMESA	Habitação e Melhoramentos S/A
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOUOS	Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo
MPF	Ministério Público Federal
NAI	Núcleo de Articulação Institucional
ONG	Organizações Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ORA	Observatório do Racismo Ambiental
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCB	Partido Comunista Brasileiro

PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PI	Península de Itapagipe
PLB	Plano de Bairro de Itapagipe
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRDI	Plano Referencial de Desenvolvimento Sustentável da Península de Itapagipe
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
§	Parágrafo
HG	Mercúrio

## 1. INTRODUÇÃO

As periferias das grandes cidades, como Salvador, são marcadas por lutas históricas cujo objetivo sempre foi a busca por uma melhor qualidade de vida. Muitos desses territórios autoconstruídos<sup>1</sup> permanecem invisíveis aos olhos dos governantes. No entanto, há um movimento pujante nas comunidades locais, que buscam construir formas de dar visibilidade à luta e às demandas desses territórios (RUIZ e ALMEIDA, 2018). A Península de Itapagipe é um desses territórios, que, por meio da mobilização social, tornou-se visível aos olhos do poder público.

A Península de Itapagipe é um território negro e feminino, emblemático da cidade de Salvador, devido às sucessivas transformações no tecido urbano ao longo dos anos. Essas transformações têm origem, no primeiro momento, por ter sido a primeira zona industrial da Bahia; no segundo momento, pelo fato de ter abrigado o primeiro lixão de Salvador; e, no terceiro momento, pelo processo de pós-industrialização.

As transformações relatadas acima, juntamente com a complexidade socioambiental observada na Península de Itapagipe, geraram, ao longo dos anos, problemas e conflitos decorrentes da configuração, uso e ocupação desse território, agravando, assim, as desigualdades sociais e ambientais. A degradação socioambiental resultante dos processos industriais neste território reflete, até hoje, nas relações sociais conflitantes e desarmônicas com o espaço (lugar e/ou ambiente), criando relações desiguais e desproporcionais entre os indivíduos e com a natureza (SANTOS; BACCI, 2017).

Ao reconhecer as novas problemáticas globais, muitas das quais decorrentes do modelo de industrialização implantado no mundo, passou-se a exigir novas respostas. Questões relacionadas às mudanças demográficas, ao colapso urbano, à preservação ambiental, à participação social, às políticas públicas eficientes e ao fortalecimento das instituições democráticas passaram a ser cada vez mais urgentes (NIEDERLE; RADOMSKY, 2016)

De acordo com as autoras, a falta de saneamento básico, habitação, saúde e mobilidade é comum nas favelas e periferias, onde se encontra a maior parte da população negra desta cidade (SANTANA e FARIAS, 2021).

---

<sup>1</sup> Para a autora, a autoconstrução perpassa pelo fato de os moradores construírem o solo que, anteriormente, era coberto por água, conceito também abordado por Volpini. Raquel Rolnik e José Carlos de Lima, em suas pesquisas sobre os espaços urbanos, discutem de maneira ampla as questões relacionadas ao papel da comunidade no processo de transformação das cidades e na organização social.

Na percepção desta pesquisadora, na Península de Itapagipe, o conjunto de impactos ambientais negativos resultou na precariedade dos serviços e na omissão do poder público na garantia das condições de vida da população. Diante desse cenário, é inquestionável a necessidade de implementar políticas públicas orientadas para tornar as cidades social e ambientalmente sustentáveis, como forma de contrapor o quadro de deterioração crescente das condições de vida.

Quando se aborda o tema socioambiental, é impossível não falar sobre a cidade, pois é nela que se “desenvolve relações que pressupõem a alteridade com o meio ambiente” (MONTEIRO, 2020, p.42). Assim sendo, conforme o autor supracitado “pensar o conceito socioambiental é revisitar o modo de produção capitalista enquanto ordenador da vida na cidade, com práticas que não danifiquem o meio ambiente” (MONTEIRO, 2020, p.42).

Muitos problemas socioambientais vivenciados pela sociedade brasileira só podem ser minimizados por meio da negociação e pelo aperfeiçoamento das estratégias e mecanismos de regulação do uso dos recursos naturais (SANTOS; GAMA, 2005). Ainda de acordo com os autores, o Estado, por si só, não possui condições nem prerrogativas políticas para encontrar soluções socialmente aceitas para problemas tão complexos.

Essa é a realidade do atual processo social, em que a sociedade civil, articulada, passa a exercer um papel político amplo, construindo e propondo alternativas em diversos campos de atuação do Estado e oferecendo-as ao debate público, participando, inclusive, na sua implementação e gestão.

Atualmente, no Brasil, existem diversas experiências desenvolvidas por organizações não governamentais (ONGs) e organizações de base que podem servir de referência para a elaboração de propostas e alternativas de políticas públicas, como é o caso da Comissão de Articulação, Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe – CAMMPI.

A vivência desta pesquisadora demonstra que a luta pela garantia de direitos fundamentais na Península de Itapagipe levou a população a se organizar em associações, organizações e, principalmente, em uma instância de ação conjunta, articulando de forças em busca da soberania popular, que são as redes, para a partir daí traçar estratégias em busca de garantir seus direitos.

A participação popular desempenha um papel importante na busca por soluções. Somente por meio da ação coletiva e da consolidação de espaços públicos, nos quais os diversos interesses e pontos de vista possam ser escutados e representados, é que os problemas socioambientais poderão encontrar soluções que atendam aos parâmetros democráticos, de

equidade e sustentabilidade, que devem nortear o desenvolvimento sustentável (SANTOS; GAMA, 2005).

Cabe destacar que, na Constituição Federal brasileira, no artigo 3º constitui como objetivos gerais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como a erradicação da pobreza. Sob a égide do ideário da justiça ambiental, esses objetivos devem ser perseguidos também nas políticas públicas socioambientais. Ora, há de se considerar no planejamento das políticas públicas as externalidades ambientais negativas do modelo de sociedade em que vivemos, para efetivamente corrigi-las, assegurando a dignidade humana e a igualdade material entre os cidadãos.

Esta dissertação não se propõe a responder todas essas perguntas, mas sim a entender e decifrar o que já foi produzido e propor um instrumento que se torne uma estratégia política de disputa pela produção do espaço urbano por parte de coletivos e movimentos sociais, verificando como isso influencia suas ações. Essa última questão surge a partir da observação do surgimento de experiências de elaboração de planos de bairro por moradores e movimentos sociais, com o propósito de exigir mudanças no território a fim de melhorar as condições de vida cotidiana. Para tanto, esta pesquisa parte da seguinte pergunta: Como a população negra da Península de Itapagipe percebe e propõe a implementação e o monitoramento do Plano de Bairro, considerando suas necessidades históricas, culturais, sociais e ambientais?

Esta dissertação se propõe, além dos objetivos mais à frente anunciados, contribuir para a reflexão sobre a prática da sociedade civil na proposição de políticas públicas em escala local, que impactarão no cenário global. A mitigação das questões socioambientais, a participação e a implementação de políticas públicas vêm ganhando força e adeptos no Brasil e parecem ser de interesse para moradores e movimentos sociais como estratégia de ação para transformação de suas realidades. O percurso e lócus de pesquisa desta dissertação é a Península de Itapagipe em Salvador/Bahia.

## 1.1 OBJETIVOS

Essa seção tem a finalidade basilar de definir o objetivo geral e os objetivos específicos peculiares a essa dissertação.

### **1.1.1 Objetivo Geral**

O presente trabalho tem como objetivo geral identificar, de maneira participativa, formas de implementação das políticas públicas plano de Bairro da Península de Itapagipe.

### **1.1.2 Objetivos Específicos**

Para alcançar o objetivo geral, foram traçados alguns objetivos específicos na intenção de contribuir no desenvolvimento deste estudo:

1. Construir uma narrativa de mulheres negras acerca da construção do território, a partir dos elementos de participação e incidência nas políticas públicas;
2. Identificar os principais impactos socioambientais já ocorridos na Península de Itapagipe;
3. Categorizar e sistematizar as propostas de intervenções desenvolvidas para a Península de Itapagipe;
4. Propor uma metodologia de monitoramento participativo das propostas de intervenção do Plano de Bairro a partir da lente da população negra de Itapagipe.

## **1.2 JUSTIFICATIVA**

A motivação para escolha deste tema de dissertação surge do “lugar” de vivência, do nosso lugar de fala e da trajetória de lutas e enfrentamentos que fundamentam toda a formação pessoal, acadêmica e profissional da autora. A pesquisadora é uma mulher negra, moradora da Península de Itapagipe, um território de resistência e luta. Ela integra uma organização da sociedade civil o Centro de Arte e Meio Ambiente – CAMA e da Comissão de Articulação, Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe – a rede CAMMPI, no estado da Bahia, que há mais de três décadas luta por garantia de direito à cidade para uma população negra em um território cheio de mazelas e riquezas, como é o caso de Itapagipe. Para a autora, pesquisar o lugar de vivência é reconhecer a importância da história de vida de cada um, das concepções de mundo, as leituras do lugar, do cotidiano, enfim, do espaço vivido.

Muitas das inquietações que originaram esta pesquisa surgiram durante o desenvolvimento do trabalho de conclusão de curso da graduação em Ciências Biológicas, na Universidade do Estado da Bahia (UNEB), onde a pesquisadora investigou a degradação de paisagens na Península de Itapagipe. A partir deste estudo, foi possível perceber a complexidade social e ambiental de um território que trouxe inúmeras riquezas para o Estado, por ter sido a primeira zona industrial da Bahia, mas que, como contrapartida, acumula passivos sociais, econômicos e ambientais resultantes do processo de desindustrialização.

A pesquisa contribuirá para dar visibilidade ao que já está sendo produzido e proposto na comunidade. Além disso, pretende apresentar um instrumento com potencial de reaplicabilidade, para a construção, monitoramento e implementação de políticas públicas, a partir das propostas da comunidade e de forma participativa.

Verifica-se, portanto, que esta pesquisa é de grande relevância para o debate acadêmico-científico, pois amplia as contribuições tanto do enfoque teórico quanto nos recortes empíricos de um cenário social extremamente complexo. Além disso, a presente proposta poderá fornecer dados valiosos para as atrizes e atores sociais envolvidos com o projeto, para formuladores de políticas, analistas de políticas públicas e profissionais responsáveis pela implementação de ações de políticas públicas, possibilitando a ampliação das ações para que haja efetivamente mudança social e ambiental, melhoria das condições de vida e equidade social.

### 1.3 ESTRUTURA E FORMATAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

A dissertação intitulada “Monitoramento participativo de Políticas Públicas: Um caso de Estudo do plano de Bairro da Península de Itapagipe” está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo consiste a introdução do trabalho, na qual são explicitados o problema de pesquisa, a justificativa e os objetivos.

O segundo capítulo aborda o referencial teórico-conceitual, abordando temáticas como: histórico do território e o perfil da população; políticas públicas e seus ciclos; impacto socioambiental; a função social da cidade: Plano Diretor de Desenvolvimento e Participação.

O terceiro capítulo descreve os procedimentos metodológicos, apresentando as etapas do processo metodológico adotado. O quarto capítulo expõe os resultados obtidos no decorrer da pesquisa, iniciando-se com as entrevistas narradas e análises documentais, até a construção do *Fala Comunidade: World Café Socioambiental* como uma forma de monitoramento de

políticas públicas, realizada pela sociedade civil, seguida da discussão dos resultados alcançados.

Nas considerações finais, são apresentadas as conclusões e recomendações do trabalho destacando seus alcances e limitações, além de sugerir caminhos para futuras pesquisas e aplicações.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este segundo capítulo apresenta a fundamentação teórica da pesquisa, abordando conceitos fundamentais que fornecerão sustentação e embasamento para as discussões dos resultados. Para um melhor detalhamento sobre a abordagem adotada, o capítulo foi subdividido em seis subcapítulos.

### 2.1 SALVADOR, A MECA NEGRA

Chamada de “cidade mais negra fora da África” (SANTOS DE SANTANA.; PINTO LOPES DE FARIAS, 2021, p.4), Salvador, fundada em 1549 pelos portugueses, tornou-se a primeira capital do Brasil e ganha a importância de ser uma “cidade metrópole” (MELO e SILVA et.al, 2014, p. 22), tal título se deve, de acordo com Santos (s.d), porque Salvador apresentava uma “localização estratégica” o que facilitava o comércio, transformando essa metrópole em um “polo de redistribuição de mercadorias”. Esse status de capital mais importante perdurou por três séculos, quando ocorre a transferência da capital para o Rio de Janeiro.

O geógrafo Milton Santos na sua publicação, Salvador e o deserto de 1959, retrata a capital baiana como:

[...] uma criação da economia especulativa, a metrópole de uma economia agrícola comercial antiga que ainda subsiste: ela conserva funções que lhe deram um papel regional e embora penetrada pelas novas formas de vida, devidas à sua participação nos modos de vida do mundo industrial, mostra, ainda, na paisagem, aspectos materiais de outros períodos”. (SANTOS, 1959, apud, MELO e SILVA et.al, 2014, p. 22).

A história deixou heranças que se refletem nas questões atuais. A cidade do Salvador, de acordo com os dados do Censo Demográfico 2010, é a terceira mais populosa do Brasil, com uma população de 2.675,656 habitantes e uma estimativa que 2021 fosse de 2.900.319 habitantes. A cidade ocupa uma área 692,819 km<sup>2</sup> com densidade demográfica de 3.859,44 habitantes por km<sup>2</sup> (IBGE,2012). Esses Os dados oficiais reforçam o título deste texto, visto que 80% da população soteropolitana se autodeclara negra (IBGE, 2010).

O Atlas Brasil de Desenvolvimento Humano, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP), utilizou dados do IBGE (2010) e construiu um ranking com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Neste ranking, Salvador ocupa 383<sup>a</sup>

posição entre os 5.565 municípios brasileiros, com índice de 0,759 em 2010. O município está na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799).

A dimensão que mais contribui para o IDHM do município foi a longevidade, com índice de 0,835, seguida de renda, com índice de 0,772, e de educação, com índice de 0,679. No município, 33% da população soteropolitana, o equivalente a 882.204 pessoas, vive em aglomerados subnormais (IBGE, 2012). De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, aglomerado subnormais “são ocupações irregulares de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação” (IBGE, 2020, nota técnica, p.5).

Em relação às questões econômicas, Salvador figura entre os 10 (dez) municípios com o melhor PIB, em 2012 foi de R\$ 36.744.670 e o per capita de R\$ 13.728,08 (IBGE,2012). Já a renda per capita foi no valor de R\$973,00, enquanto a faixa de extrema pobreza foi de 3,97% em 2010. Cabe ressaltar que “nem toda renda gerada no município é apropriada por sua população residente” (IBGE,2012, p.33). Em outras palavras, a renda gerada no município não é totalmente consumida ou apropriada por seus habitantes, ou seja, o consumo pode ou não ser realizada no mesmo município, neste caso Salvador.

Como bem afirmou Santos (comunicação pessoal, 14 de setembro de 2021) no lançamento do livro QUALISalvador, “Nós temos várias cidades em uma cidade só”, fazendo referência às desigualdades que marcam a cidade de Salvador, onde a pobreza é um traço estrutural, expondo uma enorme parcela da população a situações de vulnerabilidade.

Para Elisabete Santos, a cidade de Salvador

[...] é atravessada por profundas desigualdades de classe, raça e gênero, questões como acesso a moradia, serviços e infraestrutura e elementos da natureza, na Cidade da Bahia dos dias de hoje, atualizam traços do passado colonial e de desenvolvimento capitalista periférico” (Santos, et al. 2022, p. 23).

Assim sendo, Ilse Scherer Warren (2004) corrobora, com Santos (2022) quando sinaliza que:

Para enfrentar essa condição, em nosso país, devemos sempre lembrar também que a exclusão social é racializada, engendrada, etarizada e espacializada, ou seja, tem cor, gênero ou sexo, idade e localização. A pobreza mais extrema tende a ser preta, feminina, bastante jovem ou idosa e localiza-se nas periferias urbanas” (Scherer Warren, 2004, p. 58).

Tais desigualdades são reveladas nos dados de raça e gênero do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e são determinantes na vida de quase 80% da população soteropolitana autodeclarada negra (junção de pretos e pardos), sendo que 41,9% dessa população é composta por mulheres negras e 37,4% por homens negros. Ou seja, estamos falando de uma Salvador negra e feminina. Pensar políticas públicas é pensar na condição de vida e saúde da população negra, é pensar a condição das mulheres.

A jurista estadunidense Kimberlé Crenshaw em suas observações, identificou as múltiplas formas de discriminação, dentre elas o racismo e o sexismo. Para Crenshaw, as formas de opressão não são isoladas, mas sim conectadas e se reforçam mutuamente.

Crenshaw (2002), sistematizou a teoria da interseccionalidade,

Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento. (Crenshaw, 2002, p. 177)

Como bem conceituou Crenshaw, e corroborando com a autora, Almeida (2019), coloca a perspectiva de classe como o dado central do debate, percebendo que as questões de classe e as raciais são imbricadas. O autor cita o exemplo das trabalhadoras que têm cor e lugar, que têm identidade. A interseccionalidade entre raça, gênero e classe tem impacto nas vidas das pessoas, ainda mais as condições de gênero.

O autor sinaliza que não é possível pensar em políticas econômicas sem considerar as políticas de raça e gênero. Assim sendo, para melhor entender como funciona a sociedade, é preciso refletir sobre as questões raciais.

As questões econômicas, culturais, sociais e política vivenciadas pela sociedade atual fazem parte de uma herança gerada pelo sistema escravocrata. Como bem sinaliza o artigo “O que é racismo estrutural?”, do site Politize, “no caso do racismo, a herança está em todas as relações que foram construídas durante anos na sociedade com base em uma crença equivocada de inferioridade das raças escravizadas, incluindo costumes, valores e comportamentos” (RÊ et al, 2021, p. 4).

O racismo é sempre estrutural, ou seja, ele é um elemento que integra a organização econômica e política da sociedade. “[...] é a manifestação normal de uma sociedade, e não é um fenômeno patológico ou que expressa algum tipo de anormalidade” (Almeida, 2019, p. 20).

## 2.2 QUEM É VOCÊ, ITAPAGIPE?

Itapagipe viveu um período colonial de ocupação do seu território para fins de veraneio (Cardoso, 2007). Ainda de acordo com o Caderno Correio Repórter – Jornal Correio da Bahia de 2002:

No tempo em que a Península era pouco habitada, áreas como Caminho de Areia e Ilhas dos Ratos eram esconderijos para escravos fugidos. À época do tráfico conta-se que o desembarque e o leilão de escravos aconteciam num casarão na Ponta do Humaitá. Eram eles que faziam o transporte de passageiros carregando nas costas as terríveis cadeirinhas de arruar. (Mariano, 2002 p. 5).

O primeiro ciclo industrial na Península de Itapagipe foi caracterizado exclusivamente pela presença das indústrias têxteis e o segundo ciclo envolveu uma industrialização mais diversificada. Cabe ressaltar que essa divisão temporal não é definida. Aos poucos, Itapagipe se transformando na primeira zona industrial do estado da Bahia. É importante destacar que as indústrias têxteis tiveram papel importante e significativo no desenvolvimento do estado e do território (Cammpi, 2008).

A dualidade vivida com as indústrias na Península de Itapagipe, que, ao mesmo tempo que gerava trabalho e renda, também ocasionaram problemas ambientais, como a contaminação por mercúrio na enseada do Tainheiros, e problemas habitacionais, relacionada a construções de casebres de madeira, sem saneamento na maré. (Cammpi, 2008).

No livro o Centro da Cidade do Salvador (2008), Milton Santos, relata a chegada da população à Península de Itapagipe, em especial na Enseada dos tainheiros, local que abrigou a maior favela de palafitas. Santos aponta que,

[...]a chegada de milhares e milhares de novos imigrantes não somente provocou a extensão das superfícies construídas, como soluções heroicas, como as que já mencionamos, na península de Itapagipe, na pequena enseada dos Tainheiros. Vários milhares de habitações foram construídos ali, nestes últimos anos, para abrigar pessoas pobres (Santos, 2008, p. 58).

Corroborando com o autor, as “soluções heroicas” ora mencionadas estão relacionadas à forma que a população pobre encontrou como solução para melhoria da qualidade de vida, como, por exemplo, a demarcação da Maré para a construção de “moradias” produzidas com restos de madeiras sobre a água, as chamadas palafitas.

A expansão do território ocorreu em meados do século XX, por meio de sucessivos aterros sobre o mar na Enseada dos Tainheiros, uma área de manguezal. Como bem ressalta Santos, “[...] os ganhos sobre o mar; mais particularmente os terrenos hoje ocupados com as

invasões da península de Itapagipe, casas de gente pobre construídas inicialmente à moda das palafitas e depois sobre terrenos "fabricados" com depósitos de lixo" (SANTOS, 2008, P.54).

Como destacou Santos, Itapagipe, foi o primeiro lixão da cidade de Salvador. A narrativa é embasada em Santos e Silva (2004), que apontam que, no final da década de 1940, a vala do Uruguai (um dos 14 bairros da Península) se tornou a mais utilizada para o aterramento de lixo.

O plano urbanístico de Salvador, de 1943, previa que a enseada dos Tainheiros era uma área federal pertencente à Marinha do Brasil e deveria ser preservada. Contudo, entre 1947 e 1948, a Prefeitura Municipal de Salvador, aforou o terreno da enseada para a expansão de habitação popular. Consequentemente, muitas pessoas iam para os Alagados, na perspectiva de sobrevivência e moradia, através do aterramento do lixo. (Santos e Silva, 2004).

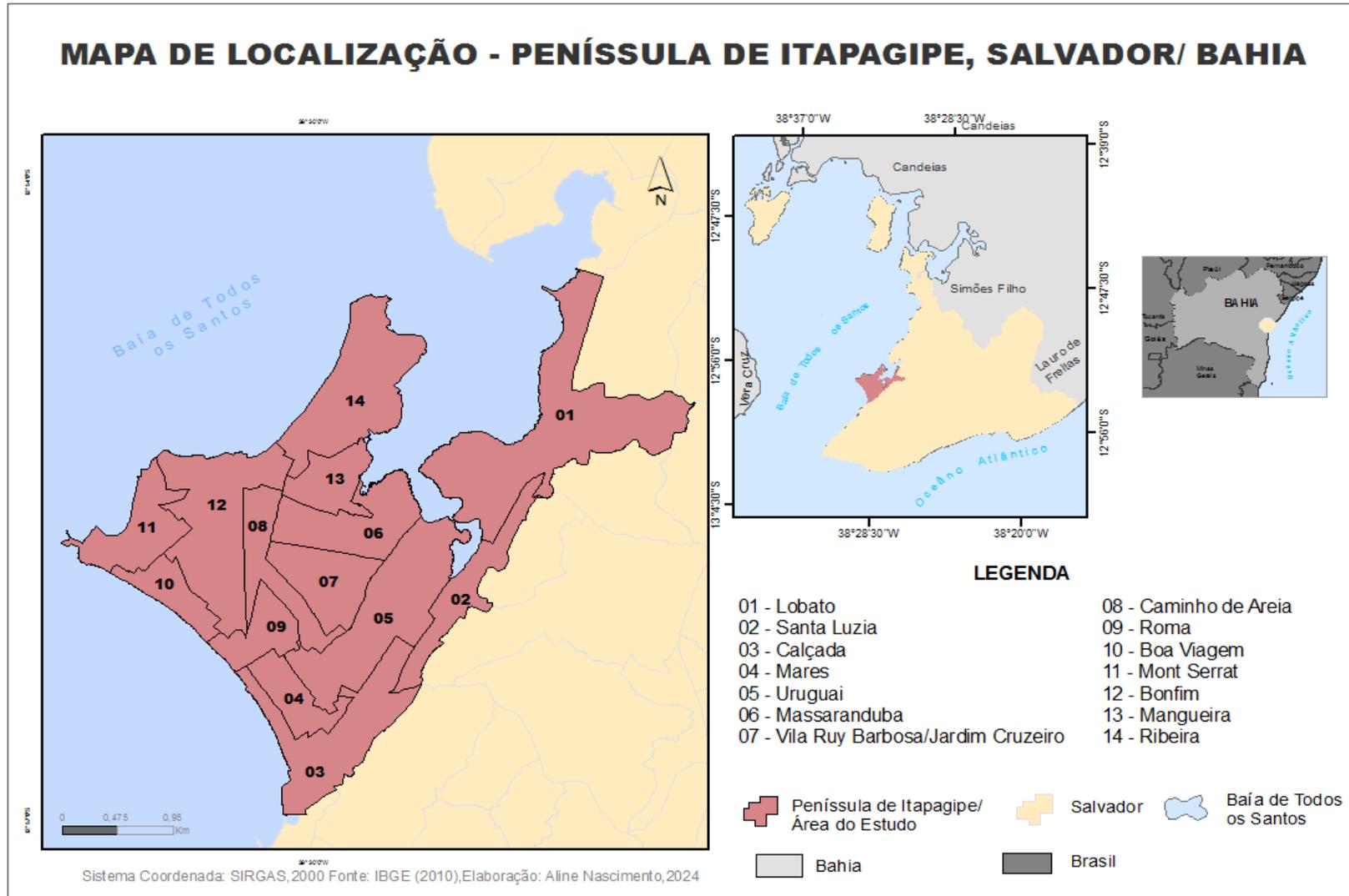
Santos e Silva relatam como a população local se comportava quando o lixo chegava ao território,

[...] os tratores paravam seus trabalhos de compactação e recobrimento do lixo devido ao elevado número de pessoas e animais que se postavam a esperar um caminhão coletor a lançar o lixo. Com isso, Alagados não foi senão um lixão, um vazadouro a céu aberto recebendo cerca de 450 toneladas de lixo diariamente (Santos e Silva, 2004, p. 6).

O desenvolvimento indústria na região acarretou os impactos mencionados anteriormente. Os passivos sociais e ambientais deixados por este processo industrial decadente se expressam até a atualidade no desemprego, na situação de pobreza da população e de degradação ambiental (Camppi, 2000).

A Península de Itapagipe é formada por dois subdistritos: Mares e Penha, e engloba um conjunto de 14 bairros: Boa Viagem, Bonfim, Calçada, Caminho de Areia, Mangueira, Mares, Massaranduba, Monte Serrat, Ribeira, Roma, Santa Luzia, Uruguai, Vila Ruy Barbosa/Jardim Cruzeiro e a parte do Lobato e a parte do Península do Joanes, conforme apresentado na figura 1.

Figura 1: Mapa da localização da Península de Itapagipe, Salvador – Bahia.



Este território conta com uma população de 137.265 habitantes, o que corresponde a 5,13% da população de Salvador. Desses, 80,43% se autodeclararam negros, e 54,71% das residentes são mulheres, caracterizando Itapagipe como um território negro e feminino (IBGE,2010). Dados semelhantes foram encontrados no município de Salvador, conforme tabela 1.

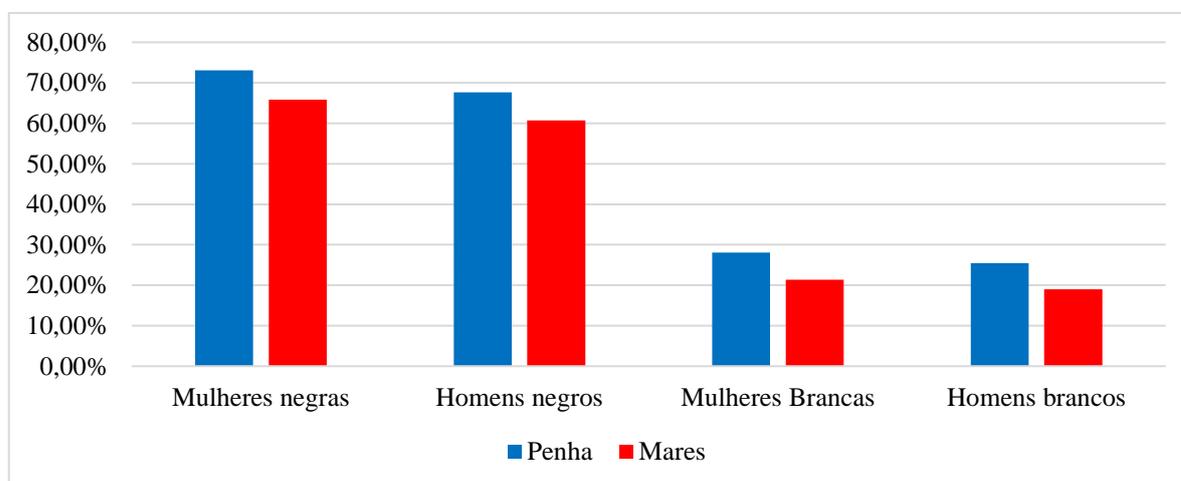
**Tabela 1: Comparativo das variáveis do município de Salvador e os subdistritos Mares e Penha – Salvador, Bahia.**

Município e Subdistrito	N° de Habitantes	Sexo %		Raça ou Cor <sup>1</sup> %	
		Mulheres	Homens	Negro	Branco
Salvador (BA)	2.675,656	53,92%	46,08%	79,44%	18,94%
Mares Salvador (BA)	4.546	54,97%	45,03%	77,25 %	21,74%
Penha Salvador (BA)	132.719	54,45%	45,55%	83,61%	15,39%

Fonte: IBGE,2010. Elaboração da autora, 2023.

Segundo Censo do IBGE (2010) em relação à renda, raça e gênero, os dados revelam que a população negra que vive predominantemente com uma renda de até 1 salário mínimo, sendo que essa realidade é mais prevalente no subdistrito mais empobrecido, a Penha (73,04% contra 67,66 para os homens). Já no subdistrito Mares, esses números são 65,85% para as mulheres e 60,72% para os homens. Em relação a população branca, os dados são bem distintos: na Penha, a porcentagem é de 28,02% para as mulheres e 25,44% para os homens; nos Mares, esses números são 21,34% para as mulheres e 19,03% para os homens. Ou seja, mesmo nos mesmos subdistritos, ao compararmos os dados, podemos observar as diferenças, conforme gráfico 1.

**Gráfico 1: Dados por cor ou raça, sexo e classe de rendimento nominal mensal até um salário mínimo (%), Subdistritos Penha e Mares, Salvador (BA), 2010.**



Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010. Elaboração da autora, 2023.

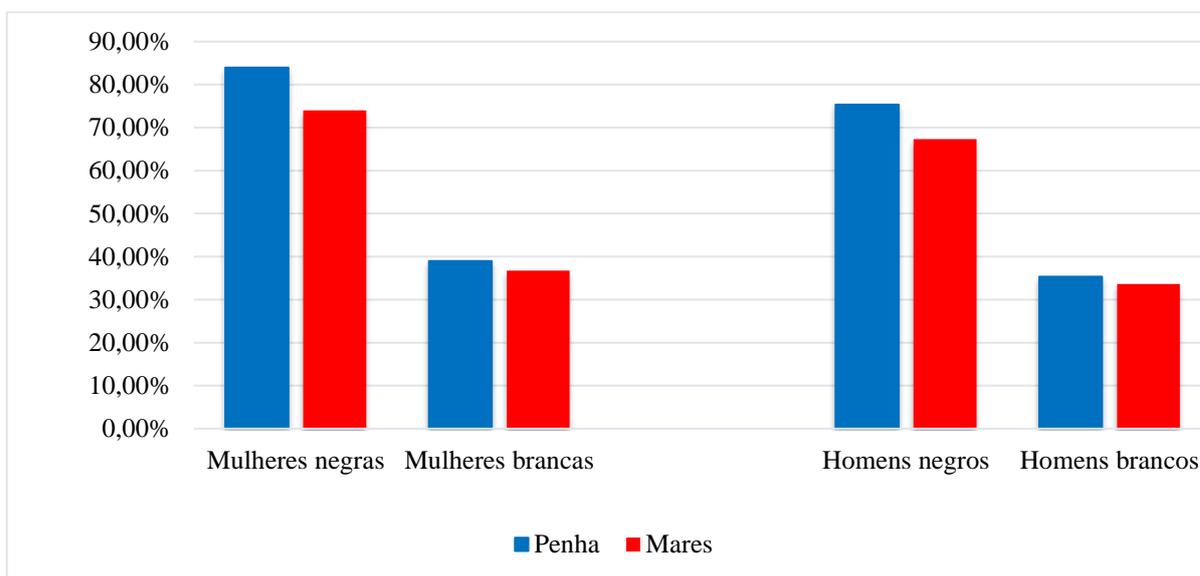
Em relação às questões de raça e gênero, nos dois subdistritos, na faixa de até 3 salários mínimos, as mulheres negras apresentam os piores resultados, sendo 33,97% no subdistrito da Penha e 43,11% no Mares.

Ao analisar o gráfico 2, verifica-se que, em relação à falta de rendimento, em ambos os subdistritos, as mulheres negras têm os piores resultados, 83,91% na Penha e 73,96% nos Mares. Quando compararmos esses dados em relação as mulheres brancas na mesma faixa de renda, os percentuais são de 38,98% e 36,73% respectivamente.

Fica evidente, a partir do gráfico 2, que as mulheres negras são as mais afetadas pelas violações de seus direitos e a violências baseadas no racismo ambiental. O “sem rendimento” está imbricado também na falta de acesso a serviços básicos, empregos precários e condições de moradia inadequadas, o que impacta diretamente na qualidade de vida.

Ainda sobre o gráfico 2, ao analisarmos os dados fica claro que os homens negros no subdistrito da Penha são 75,34% e nos Mares 67,34%, em relação aos homens Brancos no subdistrito Penha (35,31%) e Mares (33,60%).

**Gráfico 2: Dados por cor ou raça, sexo e sem classe de rendimento nominal mensal, Subdistritos Penha e Mares, Salvador (BA), 2010.**



Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010. Elaboração da autora, 2023.

É possível identificar um ordenamento desigual entre os subdistritos da Península de Itapagipe. A partir do Estudo realizado pelo Observatório do Racismo Ambiental mostra que o subdistrito dos Mares apresenta infraestruturas consolidada. Já o subdistrito Penha concentra a maior parte da população empobrecida, demograficamente. Nesse subdistrito, as pessoas vivem em aglomerados subnormais, com má qualidade na cobertura de serviços básicos, como, por

exemplo, o saneamento básico. O que aponta uma significativa desigualdade racial, étnica e gênero, com maior extensão territorial, áreas extremamente adensadas por habitações subnormais e serviços básicos precários (Observatório, 2022).

### 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS: QUEM DECIDE O QUÊ, QUANDO, COM QUE CONSEQUÊNCIAS E PARA QUEM

O título desta seção é uma provocação para reflexão sobre a elaboração de uma política pública que implica em definir “quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem” (TEIXEIRA, 2002, p.2).

Como bem relata Rocha (2008) se analisarmos o contexto histórico-cultural, ficará evidente que a “participação social não existiu no Brasil” (ROCHA, 2008, p.131), ainda de acordo com a autora “[...] a história política do país é repleta de exemplos de manifestações populares que demonstram a capacidade do povo brasileiro se organizar e lutar por seus direitos” (ROCHA, 2008, p.132).

Um dos exemplos materializados e consolidado pela luta por garantia de direitos é a Constituição brasileira de 1988, que, corroborando com o que já foi dito por Rocha (2008) e Silva (2017) sinaliza que a Constituição é a “referência do processo participativo no Brasil”. Tal afirmação se deve ao fato de que a sociedade civil se mobilizou para incidir e reivindicar a construção de instrumentos que institucionalizaram diversas formas e mecanismo de participação da sociedade civil em relação ao Estado.

Como parte fundamental do processo, a sociedade passou a incidir em políticas públicas que beneficiariam a sociedade de forma geral, como as políticas relacionadas à educação, saúde e assistência social, bem com aquelas políticas que atenderiam segmento específicos, como indígenas e quilombolas, mas cujos efeitos favoreceriam toda a sociedade civil. Cabe ressaltar que discorreremos mais adiante sobre “participação social”, mas faz-se necessário essa introdução para relacionar o processo participativo e as políticas públicas.

Com o início deste “novo cenário”, onde o dia a dia da sociedade precisava ser pautado, surgem as políticas públicas, cujo objetivo “é dar respostas a demandas específicas da sociedade” (Tude et al, 2015, p.11). Como bem aponta Agum et al (2015), não há uma única ou melhor definição do que seja política pública, e, ao longo dos anos, o conceito foi sendo resinificado.

Propondo esclarecer o conceito de políticas públicas, adaptamos o quadro de Cavalcante (2007) com conceitos e autores ao longo dos anos. A autora fez inclusão de conceitos no quadro produzido por Cavalcanti (2007, p. 27), bem como traduziu o que estava em outro idioma, conforme quadro 1 abaixo:

### Quadro 1: Conceitos de Políticas Públicas

Autor	Definição
Easton (1953)	As políticas públicas como uma série e ações que distribuem imperativamente os valores na sociedade. (Trabada, 2003).
Hecló e Wildavsky (1974)	Uma política pública (policy) é uma ação governamental direcionada ao alcance de objetivos fora dela mesma (Roth Deubel, 2006a).
Nagel (1980, p.20)	“Decisões governamentais destinadas a resolver problemas sociais”.
Anderson (1984)	Política é o curso intencional de ação que segue um ator ou um grupo de atores ao tratar um problema ou assunto de interesse. O conceito de política foca no que de fato é realizado e executado, mais do que no que é proposto e desejado. Também distingue a política de uma decisão, que é a mera escolha de alternativas (apud AGUILAR VILLANUEVA, 1996)
Peters (1986)	Uma política pública é a soma das atividades dos governos, seja por meio de uma atuação direta, seja por meio de agentes, na medida em que tenha influência sobre a vida dos cidadãos. ( Trabada 2003).
Dye (1992)	Política pública é uma decisão puramente caracterizada por uma conduta consistente. É tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer.
Subirats (1994)	Compreende normalmente um conjunto de decisões relacionadas com uma variedade de circunstâncias, pessoas, grupos e organizações. O processo de elaboração e implementação dessa política se desenvolve em um certo período de tempo e pode envolver a existência de diversos subprocessos.
Aguilar Villanueva (1996a)	Uma política é, em duplo sentido, um curso de ação: é o curso de ação deliberadamente desenhado e o curso de ação efetivamente seguido. Não apenas o que o governo diz e quer fazer, mas também o que realmente faz e alcança, por si mesmo ou em interação com atores políticos e sociais, além de suas intenções. Por um lado, a política que se decide e se quer levar é basicamente um conjunto mais ou menos inter-relacionado de ações, que, em razão dos recursos com os quais os atores contam, os meios que empregam e as regras que seguem, é considerado adequado e eficaz para alcançar o estado de coisas desejado
Albi (2000)	A política pública tem procedimentos de aplicação complexos e desejam entrever obstáculos políticos, econômicos, burocráticos, de maneira que a intervenção pública se desenvolva ao longo do tempo, dentro de uma realidade social, e sua gestão, desde a tomada de decisões até a execução das mesmas, apresenta complicações que põe em perigo a eficiência e a equidade necessárias para o bem-estar social (Parra Ramirez, 2003)
Larrue (2000)	Uma concatenação de atividades, decisões ou medidas coerentes, pelo menos em sua intenção, e tomadas principalmente pelos atores do sistema político-administrativo de um país, com a finalidade de resolver um problema coletivo (Michel, 2002).
Sebrae (2008, p.5)	“São a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade”.
Gerston (2010, p.7)	“A combinação de decisões básicas, compromissos e ações feitas por aqueles que detêm ou influenciam cargos de autoridade do governo”
Rodrigues (2011, p. 14)	“Políticas públicas são resultantes da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados [...] constituem-se de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público”

Fonte: Adaptação de Cavalcanti, 2007, p. 27. Elaboração da autora, 2023.

Como bem sinaliza Cavalcanti-Bandos e Paucar-Caceres (2021), os conceitos acima apresentados, partem de uma “abordagem estatista”, ou seja, a política é “pública” pelo fato de ter origem no Estado. Sendo assim, o termo público faria referência ao autor da política.

Assim como os autores supracitados, a pesquisadora da dissertação, assim como Secchi (2012) e outros autores, compartilham da abordagem multicêntrica, que define a política como pública pelo fato de ser “uma diretriz voltada a resolver um problema que é público” (Cavalcanti-Bandos E Paucar-Caceres, 2021, p. 49).

É importante entender que, mesmo o principal responsável pela implementação das políticas públicas seja o Estado, a sociedade civil, bem com as instituições privadas podem elaborar e, ousado a dizer, também podem executar essas políticas, com algumas ressalvas, principalmente orçamentarias. O que cabe reforçar que, seja a sociedade civil, o setor privado ou o Estado, todos devem compreender que a política é pública, ou seja não é de uma única instituição ou pessoa e precisa ser tratada de forma coletiva.

Rodrigues (2010) corrobora com o que é exposto pela pesquisadora da dissertação ao discutir a importância das políticas públicas e como estas afetam a vida cotidiana, além de ressaltar a importância de fiscalizar sua implementação para garantir que atendam ao maior número de pessoas. De acordo com Appio (2004), algo que a pesquisadora também compartilha é a ideia de que o grande formulador das políticas públicas é a sociedade. Porém, há uma grande diferença entre o elaborar e executar as políticas, o que reforça a importância da sociedade civil em todas as etapas da formulação de políticas públicas.

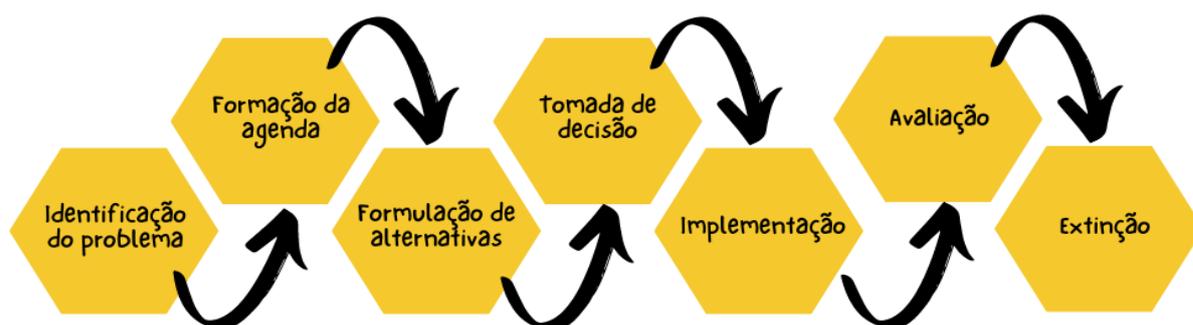
### **2.3.1 Ciclo de Políticas públicas**

O ciclo de políticas públicas demonstrado na figura 2 refere-se a um processo de elaboração que corresponde à ordem pelos quais as políticas públicas percorrem até a sua materialização. Secchi (2012) descreve o ciclo como um esquema visual, onde as fases são sequenciais e interdependentes. Corroborando com o autor supracitado, Raeder reforça que há “necessidade de não se considerar as fases como rígidas etapas sequenciais, ou seja, é possível que as sequências se alternem e as fases se misturem” (Raeder, 2014, p. 127).

Os dois autores citados acima destacam uma informação de extrema importância: as etapas do ciclo são importantes, mas o que precisa mesmo ser entendido é que as políticas públicas são constituídas de fases que possuem características específicas, que serão apresentadas nesta pesquisa.

Nesta pesquisa iremos utilizar o ciclo desenvolvido por Secchi, que é dividido em sete etapas: (1) identificação do problema, (2) formação da agenda, (3) formulação de alternativas, (4) tomada de decisão, (5) implantação, (6) Avaliação, (7) Extinção.

**Figura 2: Fluxograma do ciclo de políticas públicas**



Fonte: Secchi, 2010. Elaborada pela autora, 2023.

A primeira fase do ciclo é a identificação do problema, ou seja, qual é o problema que a política pública tem que resolver? Secchi define a identificação do problema como “[...] a discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível” (Secchi, 2012, p.34). Secchi (2012) cita Sjöblom (1984) que sinaliza três formas de identificar um problema público. A primeira está relacionada à percepção do problema; para os autores, o problema é tido como importante quando este afeta vários autores.

A segunda etapa trata da definição ou delimitação do problema. Neste momento, é feito o levantamento “das causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações” (Sjöblom, 1984, apud Secchi, 2012). De acordo com os autores, essa etapa é importante para elaboração de uma política pública, mas cabe ressaltar que, nas próximas etapas, a exemplo da elaboração e implementação, o problema público poderá ser redefinido ou adaptado.

Já a terceira etapa, a avaliação da possibilidade de resolução, Secchi e Sjöblom, que afirmam que nem sempre a elaboração de uma política pública resolverá o problema, mas poderá amenizar seus impactos negativos.

Após a identificação de um problema público, a segunda etapa do ciclo é a formação de uma agenda. Autores como Cavalcanti-Bandos e Paucar-Caceres apontam que essa etapa é a “mais crítica porque se refere à forma como os problemas surgem e se tornam alvo do governo, é a forma como os problemas são reconhecidos” (Cavalcanti-Bandos e Paucar-Caceres, 2021, p. 50). Para a autora da dissertação, é nesta etapa que os problemas entram nos programas do

governo, uma vez que, o problema público já foi constatado e precisa ser inseridos nas pautas da gestão pública.

Identificado o problema e inserido na agenda pública, chega-se à terceira etapa do ciclo: a formulação de política. É neste momento que se constroem alternativas para solucionar ou mitigar um problema público. Também é nesta etapa que o processo político administrativo identifica, apura e dá forma às opções políticas que podem resolver os problemas identificados na fase anterior. “O estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação da eficácia das políticas públicas” (Secchi, 2012, p. 37).

Na quarta etapa, denominado “Tomada de Decisão”, de acordo Secchi (2012) é neste momento que os estudos das etapas anteriores devem conduzir a tomada de decisão. Os atores políticos buscam alternativas para solucionar um problema público, e estas alternativas são composta por alguns modelos:

- ✓ Modelo de racionalidade absoluta: Modelo proposto por Jan Tinbergen, no qual a “decisão é considerada uma atividade puramente racional, em que custos e benefícios das alternativas são calculados pelos atores políticos” (Secchi, 2012, p. 41).
- ✓ Modelo de racionalidade limitada: Proposto pelo economista Herbert Simon, no qual “a tomada de decisão torna-se um esforço para escolher opções satisfatórias, mas não necessariamente” (Secchi, 2012, p. 41).
- ✓ Modelo incremental: Trata-se de um modelo que oposto os modelos racionais acima mencionados. Em contraste com os modelos racionais de tomada de decisão, Charles E. Lindblom propôs um modelo no qual “o elemento político fala mais alto que o elemento técnico (Secchi, 2012, p. 42).
- ✓ Modelos de fluxos múltiplos: Trata-se de um modelo proposto por Kingdon que considera que uma política pública surge da “confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis” (Kingdon, 1984 apud Secchi, 2012, p. 42).

É na quinta etapa do ciclo, que está dissertação se foca na “Implementação da Política”, que se trata da efetivação da política pública. Como bem apresenta Secchi, “[...] aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações” (O’toole Jr., 2003, apud Secchi, 2012, p. 44).

De acordo com autor, a implementação deve ser encarada como algo complexo, uma vez que essa fase que se “transforma intenções políticas em ações concretas. Também nessa fase entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública” (Secchi, 2012, p. 46).

Há dois modelos de implementação de políticas públicas, apresentado por Sabatier (1986) apud Secchi (2012): (a) top-down e (b) bottom-up. Os autores sinalizam que, no primeiro modelo, há uma rígida separação entre as etapas de tomada de decisão e de implementação, ou seja, tem uma abordagem mais tecnicista. Já o modelo bottom-up, destaca-se uma maior participação e atuação de “burocratas” e de “redes de atores” tanto nas etapas iniciais, quanto na execução das políticas.

A sexta etapa do ciclo é a “Avaliação da Política”. Após todas as etapas finalizadas e a política pública executada, faz-se necessário avaliar as metas e o que foi proposto. Essa etapa pode ocorrer antes, durante ou após a implementação de uma política pública.

A última fase é a extinção, Secchi (2012) faz uma analogia ao “ciclo de vida dos organismos”, ou seja, “o ciclo de política pública também tem um fim”. Nem sempre a política chega a ser extinta; às vezes, são substituídas por outras.

A pesquisadora salienta a importância da participação popular em todas as etapas sinalizadas do ciclo de políticas públicas, tendo em vista o processo de gestão democrática, onde a sociedade participa de forma ativa das decisões.

## 2.4 PORQUE FALAR DE IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS

No Brasil, até a década de 80, a política ambiental era conduzida pelo Estado. Como bem sinalizado anteriormente, quando discutimos sobre políticas públicas e reforçamos a necessidade de participação, o processo de construção dessas políticas, neste caso, ambientais, ganha força quando interage com os diversos “atores sociais”. (Gonçalves, 2018).

Inserida na Constituição Federal de 1988, as questões ambientais ganham notoriedade e passam a ser um dos capítulos da Carta Magna, a partir das lutas do movimento ambientalista e sociais. Conforme consta no Art. 225, “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988). De acordo com Brasil (1988) entende-se que não há uma separação entre as questões sociais e ambientais.

A partir deste entendimento, faz-se necessário conceituar o que é “socioambiental”. De acordo com o portal de educação ambiental do governo de São Paulo, o termo é um “neologismo”, ou seja, a junção das palavras social e ambiental, já Veiga (2015), no seu livro *A Emergência Socioambiental*, logo no início, faz uma análise histórica e filosófica. É interessante notar a “tradição das ciências sociais” que afirmam que essas duas palavras são

bem separadas, ou quando utiliza a expressão de Durkheim “é o social que explica o social”, como bem diz Veiga (2015) “dando as costas à natureza”.

Conforme o autor supracitado, ao analisar a economia, a “natureza e o meio ambiente aparecem, no máximo, como externalidades”, e que não faz muito tempo, para o “mundo dos negócios o meio ambiente simplesmente não existia ou era apenas um estorvo que tanto o romantismo de movimentos sociais inconsequentes como o autoritarismo estatal quiseram impor à capacidade de as empresas e os mercados funcionarem como elementos norteadores da alocação dos recursos sociais” (Veiga, 2015, p.10).

Veigas (2015), descreve que o termo socioambiental foi se tornando uma palavra só,

Nela há muito mais que o desejo de que se juntem os dois termos que a formação do mundo contemporâneo separou, no mínimo desde o Renascimento: natureza e cultura. O importante é a constatação de que, nas últimas duas décadas, seus componentes básicos sofreram alteração não só em seu significado científico, mas na própria maneira como se expressam na prática dos governos, das empresas, dos consumidores e dos próprios movimentos sociais. Nem o social, nem o ambiental permanecem os mesmos quando se juntam. Mais que uma operação intelectual, é um verdadeiro movimento político que se exprime nessa unidade. (Veiga, 2015, p.10).

Corroborando com a construção da definição de socioambiental, autores com Lima e Roncaglio (2001) constataram que o ambiente e as ações humanas não podem ser tratados separadamente. Já para Ferreira (2011), as questões socioambientais são “questões humanas como parte do meio, enfatizando as dimensões sociais da degradação ambiental e promovendo ligações entre o meio natural e a iniquidade social” (Ferreira, 2011, p. 30).

Corroborando com aos autores supracitados, Mendonça (2002) aponta que se trata de um conceito interdisciplinar, que necessita de diversos olhares e “demanda uma postura aberta e integrativa” das esferas do Estado e da sociedade civil. De acordo com Veiga (2015), há uma questão básica da relação socioambiental: entender que as mudanças sociais, jamais podem ser separadas das mudanças da relação humana com o resto da natureza” (Veiga, 2015, p. 109).

Assim sendo, o autor utiliza uma relação que Marx chamou de “metabolismo” da humanidade com a natureza. Veiga (2015) aponta que essa noção de metabolismo socioambiental,

[...] capta aspectos fundamentais da existência dos seres humanos como seres naturais e físicos, que incluem as trocas energéticas e materiais que ocorrem entre os seres humanos e seu meio ambiente natural. De um lado, o metabolismo é regulado por leis naturais que governam os vários processos físicos envolvidos. De outro, por normas institucionalizadas que governam a divisão do trabalho, a distribuição da riqueza, etc. (Veiga, 2015, p. 109).

Conceituar e dialogar sobre o tema ajudará nas análises e no olhar sobre o território estudado nessa pesquisa. Hoje, há um entendimento de que a separação entre o social e o ambiental não é real e muito menos funcional. O histórico da Península de Itapagipe indica que o processo industrial impactou socioambientalmente o território.

À vista disso, é necessário entender o que são esses impactos. Para Ventura e Davel (2021), os “impactos socioambientais podem ser considerados como as alterações sofridas pelo meio ambiente que tenham sido provocadas por determinadas ações ou atividades humanas e que afetam negativamente a qualidade de vida, a saúde, a economia, entre outros aspectos” (Diniz et al 2020; Hu, 2011; Sumargo, Kasuma e Tsang, 2019 apud Ventura e Davel, 2021, P.709).

Embora “todas as atividades humanas acarretarem efeitos no ambiente” (Ventura e Davel, 2021, p. 709), os impactos ocorrem de formas e em graus diferentes. Adiante, os conceitos aqui apresentados estarão interligados com o resultado dessa pesquisa.

A maior descentralização da política ambiental, onde a questão passa a ser competência executiva comum entre União, Estado e Municípios a partir da Carta Magna do Brasil de 1988, após a introdução capítulo de Meio Ambiente, cabe sinalizar que neste mesmo período, havia uma pungência dos debates ambientais em nível internacional. Isso ocorreu após a Conferência de Meio Ambiente das Nações Unidas em Estocolmo, em 1987, com a publicação do Relatório Brundtland, que ficou conhecido como Nosso Futuro Comum, que difundiu o conceito de desenvolvimento sustentável. (Alves, 2007 e Moura, 2016).

Todo esse movimento nacional e internacional sobre as temáticas ambientais fez com que o termo “desenvolvimento sustentável” fosse se legitimando como um dos maiores desafios desse século, e fez com que ele saísse consagrado da Conferência Rio-92 (Veiga; Zatz, 2008).

No livro Desenvolvimento sustentável, que bicho é esse? Veiga e Zatz (2008) utiliza alguns exemplos para apresentar o significado da palavra “sustentável”, na concepção da extração de recursos naturais. Eles fazem uma analogia do manejo da pesca da lagosta, ou seja, é necessário ter um manejo adequado que não impacte negativamente no meio ambiente e não cause um desequilíbrio no ecossistema.

Para os mencionados anteriormente, utilizar o termo “sustentável” para questões biológicas é mais fácil de compreender, mas torna-se de difícil compreensão quando esse mesmo termo é utilizado como um adjetivo para caracterizar o desenvolvimento das sociedades humanas (Veiga e Zatz, 2008).

Para Oliveira et al. (2012), não há um consenso sobre “desenvolvimento sustentável”. A ideia inicial era que fosse uma intersecção de três dimensões do desenvolvimento: o social,

o econômico e o ambiental, também conhecidos como triple bottom line, termo que surgiu do estudo realizado por Elkington (1994), no inglês, é conhecido “por 3P (People, Planet e Profit); no português, seria PPL (Pessoas, Planeta e Lucro)” (Oliveira et al.,2012, p. 73). Sachs (2009), em seus estudos, inclui outras dimensões, a cultural, ecológica, territorial e política, além das especificadas como o *triple bottom line*.

Nota-se que o modelo dominante do desenvolvimento sustentável não contesta “a hegemonia do mercado” que conduz a atividade produtiva. Para Vizeu et al (2012, p.80), “pouco discute até que ponto a lógica de produção para o mercado é coerente com o propósito de manutenção da vida no planeta e da redução das injustiças sociais”. O autor aponta que “o atual modelo de produção para o mercado, em contraponto à produção para subsistência” (Sahlins, 1978, Vizeu et al, 2012, p.570), tem um papel importante na degradação ambiental.

Vizeu et al (2012) exemplificam a lógica de produção quando utiliza o relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, que informa que “um terço dos alimentos produzidos para consumo humano são desperdiçados” (Vizeu et al, 2012, p.580). O autor destaca que, para a produção de alimento utiliza-se uma quantidade muito grande de recursos naturais e de emissão de gases do efeito estufa, que poderia ser evitado se produzíssemos apenas o que consumimos. Em contrapartida, ainda há milhares de pessoas no mundo que passam fome.

A partir da análise da produção de alimento, exemplificado acima, o autor aponta o “conceito de desenvolvimento sustentável, tal como proposto no Relatório Brundtland, fundamenta-se no mito das necessidades” (Illich, 2000 apud Vizeu et al, 2012, p. 580).

Nesta pesquisa, não aprofundaremos as questões do desenvolvimento sustentável, mas era preciso destacar o conceito. No entanto, há três elementos que precisam ser apontados conforme Vizeu et al (2012). O primeiro é que o relatório colabora “a perspectiva desenvolvimentista do capital”, onde o ambiente é visto com “repositório de recursos a serem utilizados para satisfação das necessidades humanas”. O segundo ponto é que ignora as diferenças culturais entre as nações. E por fim, o terceiro ponto, é a necessidade de “distingue a diferença entre desejos e necessidades.

## 2.5 FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE: PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO

No dizer de Milton Santos, “A racionalidade dominante e cega acaba por produzir os seus próprios limites” (Santos, 1992, p. 310). Nesta passagem, Santos faz uma reflexão sobre o

futuro das cidades, onde projetos são planejados por elites econômico-políticas que, “raramente”, buscam as experiências de quem vive cotidianamente nas cidades.

Para Ojima et al. (2015), há uma necessidade urgente de recuperar a função social da cidade, com o objetivo de integrar a cidade aos indivíduos que nela vivem. Corroborando com o autor citado, Battaus e Oliveira (2016) apontam a necessidade de garantir, de fato, o direito à cidade, especialmente no que tange aos direitos essenciais dos cidadãos.

A Constituição Federal (CF) de 1988, a primeira a tratar das questões urbanas nos artigos 182 e 183, serviu como base para os 21 anos da Lei Federal nº. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), instituída com a finalidade de regulamentar os artigos constitucionais sobre o ordenamento urbano no país. O Estatuto da Cidade reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir a efetividade do Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, como preconiza o artigo 182 “estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

De acordo com o capítulo II, sobre os Instrumentos da Política Urbana, serão utilizados alguns instrumentos, destacando-se o planejamento municipal, em especial o plano diretor. No capítulo III, os artigos 39, 40 e 41 sinalizam a obrigatoriedade de um plano diretor que promova qualidade de vida, desenvolvimento sustentável e equidade social para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

Em outras palavras, o Plano Diretor se baseia em uma análise da cidade real, abordando questões relativas aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais. Seu objetivo é ser um instrumento para a definição de uma estratégia de intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto de agentes envolvidos na construção da cidade" (Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos, p. 40).

Este conceito é regulamentado pela Lei Municipal 9.069/2016 (Salvador, 2016), que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) do município de Salvador. O PDDU organiza os instrumentos da política Urbana, que inclui o Plano Salvador 500 e a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador (LOUOS). O PDDU torna-se, assim, o instrumento referência para o planejamento urbano, ordenamento e a produção do espaço urbano pelos próximos anos. São seis princípios que regem a Política Urbana do município de Salvador, que são:

- I - a função social da cidade;
- II - a função social da propriedade urbana;
- III - o direito à cidade sustentável;
- IV - a equidade e inclusão racial, social e territorial;
- V - o direito à informação;
- VI - a gestão democrática da cidade.

“Para que as cidades brasileiras alcancem um autêntico desenvolvimento urbano é necessária uma reforma urbana” (Santos; Santos, 2019, p. 6). Porém, a reforma mencionada não se refere à remodelação do espaço físico urbano, mas sim à melhoria da qualidade de vida da população.

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na sociedade, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (LEFEBVRE, 2011, p. 134).

O direito à cidade e a garantia do cumprimento da função social da cidade são alcançados quando há equilíbrio entre o interesse público e o privado, sendo que o interesse público deve prevalecer sobre o privado (Santos; Santos, 2019).

A Península de Itapagipe está situada na macroárea de urbanização consolidada, sendo, portanto, reconhecida como uma localidade urbana ocupada tradicionalmente. Segundo o art. 137 da legislação, esta região “se define estrategicamente como território material e simbólico das relações sociais, econômicas e políticas que construíram, interna e externamente, a imagem e a identidade de Salvador como metrópole, compreendendo os bairros mais tradicionais que evoluíram radialmente a partir do Centro Antigo até ocupar a ponta da península na qual está implantada a Cidade, entre a Baía de Todos os Santos e o Oceano Atlântico.”

Entre os elementos que configuram a Península de Itapagipe, destaca-se a predominância de condições satisfatórias de infraestrutura, além de ser dotada de serviços e equipamentos com atividades diversificadas e uma oferta significativa de emprego. Contudo, essa definição não nega a existência de disparidades socioeconômicas e, como uma das diretrizes, no art. 139, inciso X, a “integração dos assentamentos precários (ZEIS) à cidade, em especial no tocante à mobilidade, prevenção de riscos e acesso aos diversos serviços e bens urbanos, por meio de ações de regularização urbanística e fundiária que contemplem as demandas básicas da população residente”.

## 2.6 PARTICIPAR PORQUÊ E PARA QUÊ?

O título, intencionalmente, propõe uma reflexão sobre a sociedade e a participação social e popular nos processos de decisão. Como já foi apresentado até o momento, a história de Itapagipe dialoga diretamente com o processo participativo, destacando os motivos e as razões para se envolver nesse processo.

Se voltarmos a história do Brasil, vemos que, a participação, estava associada ao medo, como visto nos regimes ditatoriais que se fundamentavam no autoritarismo, tornando a participação dos cidadãos praticamente impossível ou, quando ocorria, resultando em severas consequências. O privilégio de participar estava restrito às elites dominantes (Diaz Bordenave, 1983).

No entanto, o primeiro artigo da Constituição Federal de 1988 estabelece que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A CF 88, um dos instrumentos mais democráticos e populares, possibilitou uma ampla participação dos movimentos sociais, sendo fundamental para o debate sobre a democracia e a participação política dos cidadãos (Nascimento, 2012).

Um exemplo claro da importância do movimento social, em especialmente o movimento negro, está no quinto artigo 5º da Constituição Brasileira, que tem como compromisso combater as desigualdades sociais e raciais. Dessa forma, a Carta Cidadã garantiu, por meio do controle social, a participação da sociedade civil em programas e na gestão do Estado. Contudo, o grande dilema continua sendo a efetivação diária da Constituição Federal.

O livro intitulado “O que é participação”, de Juan Díaz Bordenave (1983), discute a participação na contemporaneidade. O autor destaca e chama atenção sobre “o uso frequente da palavra participação revela a aspiração de setores cada vez maiores da população a assumirem o controle do próprio destino” (Diaz Bordenave, 1983, p.12).

Para Freire (2011), o termo participação “é um conceito em desenvolvimento e em disputa, estando em jogo sentidos e significados que ora são reduzidos ora ampliados, servindo para justificar ou questionar a ordem social vigente” (Freire, 2011, p. 19).

A redemocratização do Brasil, nos anos 80, demandava a efetivação da participação na construção e na formulação de políticas públicas, especialmente nas áreas sociais (Pateman, 1992). Como bem aponta Souza et al (2018), um dos princípios da democracia é a participação,

garantida pela Constituição Brasileira, o que significa que não se trata de um privilégio de poucos. Ou seja:

[...] quem participa tem consciência de suas posições/decisões e pode orientar e/ou influenciar os encaminhamentos, a tomada de decisão. Entendida como um direito; a participação precisa acontecer sem limitações nem restrições, podendo assumir diferentes níveis, a saber: na família, no bairro, na escola, nos espaços de atividades culturais, no emprego, nas decisões políticas da cidade, do estado e do país. Isso, porque todos devem entender e assumir a corresponsabilidade com as questões locais, nacionais e mundiais. Um aspecto que merece destaque na reflexão sobre a participação é sua intencionalidade, e, quanto a isso, podemos perceber que ela tanto pode ser implantada com objetivos de liberação e igualdade quanto para a manutenção de uma situação de controle. (Costa e Pereira, 2018, p.3).

Já Diaz Bordenave (1983) analisa a origem da palavra “participação”, que pode ser entendida como intervir, compartilhar, ser parte de fazer parte, tomar parte ou ter parte em algo ou alguma coisa, conceito também encontrado no dicionário. O autor destaca que a participação pode ocorrer de forma ativa ou passiva, sendo algo inerente à natureza social do ser humano. Ela se torna, assim, um “caminho para o homem exprimir sua tendência de realizar, de fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo” (Diaz Bordenave, 1983, p. 16).

De acordo com o autor supracitado, a prática da participação envolve a “interação com os demais homens, a autoexpressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas, e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros” (Diaz Bordenave, 1983, p. 16).

O “homem só desenvolverá seu potencial pleno numa sociedade que permita e facilite a participação de todos. O futuro ideal do homem só se dará numa sociedade participativa” (Diaz Bordenave, 1983, p. 17). Quando discutimos participação e democracia, Nascimento (2012) destaca duas perspectivas: uma de caráter utilitarista, e a outra, relacionada à participação cidadã.

A promoção da participação cidadã parte do princípio da reivindicação de espaços para tomada de decisões e da construção de um espaço democrático que contribua para a elaboração de políticas públicas em todas as etapas do ciclo (Teixeira, 2001).

Um exemplo de participação cidadã é a Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe (Rede CAMMPI) e as organizações que a constituem. Esse coletivo construiu, ao longo dos anos, processos formativos e emancipatórios fundamentados na participação como “elemento fundamental para a libertação dos oprimidos” (Nascimento, 2012, p. 30).

A palavra democracia aparece com frequência nos discursos políticos, mas afinal o que é democracia? Não existe uma única definição; ela é dinâmica e está sempre em constante aperfeiçoamento. Define-se “democracia” como: “forma de governo em que a soberania é

exercida pelo povo”; “sistema de governo em que cada cidadão tem sua participação”; “sistema político dedicado aos interesses do povo”; “forma de governo que tem o compromisso de promover a igualdade entre os cidadãos” (Michaelis, 2014).

A história da democracia brasileira está imbricada com a história da constituição, conforme artigo 1º, parágrafo único, já citado. “Portanto, o objetivo constitucional foi o de aproximar o mais possível a decisão governamental daquele que decide. (Temer, 1994, p. 28)”. Macedo (2008, p. 185) define democracia participativa como “uma participação universal, com todas as formas e mecanismos que existirem e que forem criados para ampliar os espaços de participação da sociedade nas decisões políticas e nos atos da administração pública”.

Ressalto que discutir democracia e participação no Brasil é sempre um ponto contraditório, levando em conta o histórico e as relações sociais. Cabe destacar que a democracia e a participação fazem parte de um processo contínuo de construção.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 METODOLOGIA

Em função da minha formação, há um esforço para integração dos conhecimentos das ciências ambientais e sociais. Esta dissertação, define-se como um estudo de caso, pois leva em consideração a visão de Yin (2015), pois descreve o estudo de caso como uma investigação empírica, a partir de uma busca por interpretar e explicar o caso. A abordagem da pesquisa é qualitativa, pois “[...] ela trabalha com o universo de significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (Minayo, 2009, p. 21).

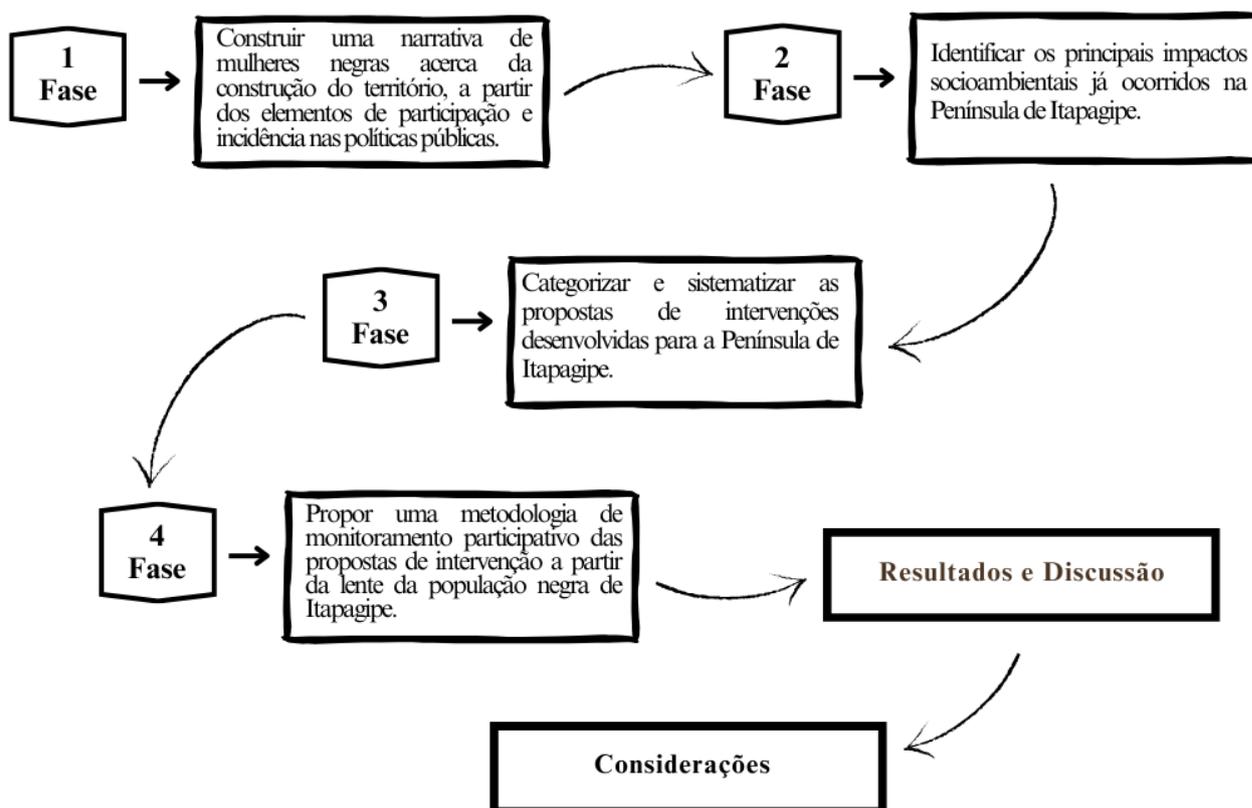
A pesquisa ativa sinalizada nesta dissertação trabalha na perspectiva de colaboração entre a pesquisadora e a comunidade. Trata-se de uma ação prática com foco na produção de mudanças e na geração de conhecimento. O conceito foi criado por Kurt Lewin (1946), que reforça a possibilidade de a pesquisadora interagir e interferir na pesquisa, sem a necessidade de separar a pesquisadora do objeto da investigação.

A metodologia utilizada envolveu, inicialmente, uma revisão bibliográfica interdisciplinar profundidade das temáticas que, inter-relacionadas, guiaram a pesquisa. Essas temáticas foram: (i) histórico do território e o perfil da população; (ii) Políticas Públicas e seu ciclo; (iii) O porque impacto socioambiental (iv) Função social da Cidade: Plano Diretor de Desenvolvimento e (v) Participação. Após a delimitação do marco teórico, a estratégia metodológica envolveu quatro fases:

- Fase 1:** Construção de narrativa a partir das vivências de mulheres negras de Itapagipe sobre a construção do território, participação social e políticas públicas;
- Fase 2:** Identificação dos impactos socioambientais na Península de Itapagipe;
- Fase 3:** Verificação e análise documental, com a sistematização dos impactos socioambientais por temas e propostas, com base no Plano Referencial de Desenvolvimento de Itapagipe (2007) e o Plano de Bairro da Península de Itapagipe (2021);
- Fase 4:** Aplicação da metodologia do world café socioambiental como forma de monitoramento da sociedade civil.

O fluxograma abaixo (figura 3) destaca as quatro fases que marcaram o início e o fim da pesquisa. As setas sinalizam as fases e a relação com os objetivos específicos, além de indicarem a dependência entre os procedimentos até o resultado final.

**Figura 3:** Percurso metodológico da pesquisa.



Fonte: Elaboração da autora, 2023.

Para realização da **Fase 1**, buscou-se o resgate das histórias e memórias de mulheres negras de Itapagipe que tiveram trajetórias significativas na construção do território. Essas mulheres foram convidadas a compartilhar suas narrativas e histórias sobre como se deu a participação na construção do território a partir do olhar delas, que muitas das vezes não são contadas. Para tanto, utilizamos a metodologia de entrevista narrada, permitindo o aprofundamento das investigações e a combinação das histórias de vida com contextos históricos, o que tornou possível compreender os sentidos que produzem mudanças nas crenças e valores que motivam e justificam as ações dos informantes.

As entrevistas foram realizadas em março de 2023, com uma média de duração de uma hora cada. Foram gravadas em áudio com um aparelho celular e o aplicativo *transkriptor*, ocorrendo em diferentes locais: três entrevistas aconteceram na casa das próprias entrevistadas, outras duas ocorreram na do Centro de Arte e Meio Ambiente – CAMA, após a reunião da rede CAMMPI, e as outras três foram realizadas na Escola Comunitária Educar para Libertar, localizada no Bairro da Massaranduba.

Para a realização das entrevistas, foram seguidas as orientações determinadas por Schütze (1983/2010), que conceitua a entrevista narrativa como um procedimento de construção de dados de pesquisa sociológica, cujo objetivo é reconstruir acontecimentos sociais a partir da perspectiva das informantes.

Não foram solicitadas explicações acerca das atitudes, expectativas, planos ou qualquer outro tipo de ação das entrevistadas, pois o que se presume é que, por meio de seu vocabulário cotidiano, suas experiências vividas sejam manifestadas segundo sua compreensão e o grau de importância que atribuem a elas. A não interrupção do relato visa garantir que o enredo elaborado pela entrevistada, para atender à solicitação da entrevistadora, seja desenvolvida de forma espontânea, tal como ela considera pertinente para se fazer compreendida na situação de interação da entrevista.

Para entrevista, selecionamos oito mulheres negras que viveram em Alagados nos tempos das palafitas, conforme especificado do quadro 2. A intenção, com base nas fundamentações teóricas sobre participação e políticas públicas, era compreender e entender se as transformações históricas e estruturais ocorridas no território eram entendidas como forma de participação social e incidência para implementação de políticas públicas.

### **Quadro 2: Perfil das mulheres entrevistadas.**

<b>Entrevistadas</b>	<b>Sexo</b>	<b>Raça ou cor</b>	<b>Idade</b>	<b>Escolaridade</b>	<b>Quem são essas mulheres?</b>	<b>Data da entrevista</b>
Entrevistada 1	Feminino	Negra	71	Ensino Médio	Ativista de direitos humanos, moradora antiga de Alagados, representante de ONGs e de rede de desenvolvimento local.	03 de Abril de 2023
Entrevistada 2	Feminino	Negra	60	Ensino Médio	Ativista de cultural, moradora de Itapagipe, representante do governo em Itapagipe.	03 de Abril de 2023
Entrevistada 3	Feminino	Negra	64	Mestre em Educação	Historiadora, feminista, ativista de direitos humanos, moradora antiga de Alagados, representante internacional das mulheres	08 de Abril de 2023

					negras e Idealizadora de uma ONG feminista	
Entrevistada 4	Feminino	Negra	71	Ensino Médio	Moradora antiga de Itapagipe, escritora, Liderança comunitária, Agente de divulgação de projetos - ADP/CONDER.	13 de Abril de 2023
Entrevistada 5	Feminino	Negra	73	Ensino Médio	Técnica em enfermagem, moradora antiga de Itapagipe, Liderança comunitária, responsável pelo posto de saúde comunitário.	13 de Abril de 2023
Entrevistada 6	Feminino	Negra	75	Não alfabetizada	Moradora antiga do território, escritora, dona de casa e integrante do Mulheres de Alagados.	13 de Abril de 2023
Entrevistada 7	Feminino	Negra	81	Não alfabetizada	Moradora antiga do território, escritora, dona de casa e integrante do Mulheres de Alagados.	13 de Abril de 2023
Entrevistada 8	Feminino	Negra	50	Ensino superior completo	Arquiteta e Urbanista, integrante de ONG e da rede de desenvolvimento, autora do Plano Referencial de Desenvolvimento de Itapagipe e Plano Local de Desenvolvimento Comunitário (PLDC)	18 de Abril de 2023

Fonte: Elaboração da autora, 2023.

As entrevistas foram realizadas de forma individual, com conversas de cerca de uma hora. Para construção da narrativa sobre o processo de construção do território e a incidência para implementação de políticas públicas, foram escolhidas mulheres com vivências diferentes em tempos distintos no território. O roteiro de entrevista serviu como um ponto de apoio, funcionando como um “gatilho” de memória. Contudo, as entrevistas não seguiram uma formalidade rígida de perguntas e respostas sequenciadas; cada entrevista ganhava uma dinâmica própria. Iniciávamos a “conversa” com uma pergunta ampla, qual era: “Você poderia começar contando um pouco sobre a sua história em relação com a Península de Itapagipe e o processo de construção do território?”.

A partir dessa questão, as entrevistadas desenvolviam sua linha de raciocínio de maneira livre, abordando naturalmente todas as questões pertinentes.

As entrevistas foram transcritas sob a forma de histórias narradas do território, em que as falas das entrevistadas se alinharam para construção de uma única narrativa. Vale destacar que, embora as histórias tenham sido contadas individualmente, muitas partes delas se complementaram em diversos pontos. Além disso, nas entrevistas, foram apresentados os

resultados da implementação de políticas públicas nas áreas de habitação, saneamento, mobilidade e educação, conforme narrado pelas entrevistadas.

A **Fase 1** parte de uma análise da autora, fundamentada nas leituras sobre os conceitos de participação e políticas públicas. Já é sabido que a autora reside no território há muitos anos e é ativista do Centro de Arte e Meio Ambiente – CAMA, uma ONG socioambiental da Península de Itapagipe. A partir dessa vivência, ela percebeu que era possível contar com o poder de mobilização e de incidência em determinadas políticas públicas.

Na **Fase 2**, buscou-se identificar os impactos socioambientais decorrentes do processo de desindustrialização, a partir de dois instrumentos que apresentam a Península de Itapagipe. O primeiro é o Plano Referencial de Desenvolvimento da Península de Itapagipe (2007), elaborado com a participação efetiva da sociedade civil, com a presença do poder público e do setor empresarial, visando à construção de um cenário de 10 (dez) anos para o território. Um ponto extremamente importante é que não se conhece nenhum outro instrumento sobre esse território tão completo, pois ele aborda todas as áreas e questões relacionadas ao desenvolvimento. Outro aspecto relevante é que esse instrumento serviu e serve como de base para outros documentos do poder público, como o segundo, o Plano de Bairro da Península (2021), ambos voltados para o desenvolvimento do território. Os dois instrumentos relatam os passivos socioambientais da Península de Itapagipe. Para complementar as informações e dados, também foram utilizados artigos científicos e matérias de jornalísticas relacionadas aos impactos socioambientais na região.

Na **Fase 3**, os dois documentos públicos — o Plano Referencial de Desenvolvimento de Itapagipe construído pela sociedade civil (2007), e o Plano de Bairro de Itapagipe (2021) — foram utilizados para a sistematização das propostas de intervenção e implementação de políticas públicas. Após as leituras, o processo de sistematização ocorreu de duas formas: 1) Utilizando o Microsoft Excel 2016 para organizar os eixos e as propostas sinalizadas pelos dois instrumentos; 2) Usando o Canvas, um aplicativo de criação, para construção de estruturas gráficas. A lista construída em 2007 apresentou 58 propostas, enquanto a lista de 2021 contou com 544 propostas.

Na **Fase 4**, foi aplicada a metodologia do World Café socioambiental com forma de monitoramento participativo, com o objetivo de acompanhamento da sociedade civil na implementação de políticas públicas. A partir das análises e de todos os dados adquiridos ao longo da pesquisa, foram escolhidos dois eixos temáticos para aplicação dessa metodologia: habitação e saneamento.

A escolha do eixo de habitação leva em consideração o histórico do território, com 75 anos de ocupação desde de 1940, e a necessidade de monitorar os avanços e retrocessos ocorridos pela implementação dessa política pública. Já a escolha do eixo temático de saneamento básico também está relacionada ao histórico do território e aos dados oficiais, que indicam quase 100% de cobertura na distribuição de água e esgoto, além das 88 propostas nas 554 do plano de bairro, o que justifica a aplicação do monitoramento participativo.

A construção da metodologia utiliza ferramentas e narrativas para construir um cenário do território, a partir de fotografias que destacam as localizações dos impactos e as propostas apresentadas. As seguintes perguntas serão utilizadas durante o processo: Você conhece esse local e este impacto? A solução proposta pelo poder público resolve o problema? Qual é a sua proposta para resolver esse problema? Como devemos monitorar a implementação dessa política pública?

Inicialmente, trabalharemos com as organizações sociais, empreendimentos econômicos solidários e grupos culturais que fazem parte da rede CAMMPI, pois essas entidades possuem ações em todo o território e a capilaridade necessária para compreender os problemas já identificados.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, são apresentados os resultados da pesquisa, organizados em tópicos, conforme os objetivos propostos. O primeiro tópico aborda o estudo da entrevista narrativa e a contribuição histórica do território na participação social e na construção de políticas públicas. O segundo tópico apresenta a identificação dos impactos socioambientais na Península de Itapagipe. O terceiro tópico analisa as iniciativas e as propostas de intervenções construídas pela sociedade civil e o poder público, a partir dos planos de desenvolvimento. Por fim, o quarto tópico propõe uma metodologia de monitoramento participativo das intervenções, a partir da perspectiva da população negra de Itapagipe.

### 4.1 DOS CONSTRUTORES DE PALAFITAS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO TERRITÓRIO DE ITAPAGIPE

Autores como Carvalho, Cardoso, Brito & Rodrigues, Volpini, entre outros, ao longo dos anos, contaram a história de como o território de Alagados foi construído. A proposta da pesquisadora, no entanto, é que, diante da complexidade, contexto e impacto da formação de uma ocupação como Alagados, constituída pelo povo negro da cidade de Salvador, se faz necessária uma nova forma de narrativa a partir da ótica das mulheres negras, que representam a maioria da população da Península de Itapagipe. O olhar feminino e negro sobre como se deu a participação na construção do território até a implementação de políticas públicas.

A proposta surge a partir das inquietações da autora dessa dissertação ao construir o referencial teórico com as temáticas “políticas públicas” e “participação social”. Ao ler o que cada autora e autor traziam nas suas obras, foi reforçada a necessidade de pensar como esse território, junto às mulheres negras, contribuiu para modificar a realidade da Península de Itapagipe.

A música “Alagados”, sucesso nos anos 80 do grupo “Os Paralamas do Sucesso”, traz em sua letra uma crítica social, retratando as desigualdades, ausências de políticas públicas e a vida da população de Alagados, que faz parte da Península de Itapagipe. O refrão dizia: “Alagados, Trenchtown, Favela da Maré, a esperança não vem do mar, nem das antenas de TV, a arte de viver da fé, só não se sabe fé em quê”. A população desse território mostrou, com sua luta, no que tinha esperança e fé para modificar a realidade de Alagados e, conseqüentemente, da Península de Itapagipe.

A modificação de Itapagipe é mencionado por Volpini (2017), que utilizou a etnografia na sua tese intitulada “A rede CAMMPI cidadania e política do espaço na Península de Itapagipe uma etnografia do fazer cidade em Salvador, Brasil”. A autora desta pesquisa utiliza a entrevista narrada na perspectiva de falar sobre Itapagipe, em especial Alagados, a partir das experiências vividas e memórias dos entrevistados. Para esta pesquisa, os relatos têm valor para a análise das narrativas sobre o passado, não buscando uma reconstituição exata e integral da história da ocupação do território.

A autoconstrução do local, narrada pelas moradoras, evidencia o desenvolvimento e a construção da cidade, as disputas, os processos inacabados e as relações sociais e ambientais que se estabeleceram no território. É um processo de renovação da história, com a capacidade de se reinventar e de dar novas formas a ela. Isso se dá porque embora sejam outros tempos e pessoas de tempos diferentes, em algum momento essas histórias se encontram.

A cidade de Salvador, nas décadas de 1940 e 1950, tornou-se um ambiente em ascensão, com novas possibilidades de trabalho, bem como o surgimento de novos empreendimentos. Tais “oportunidades” atraíram mão de obra que se deslocava para a capital em busca de melhores condições de vida. Proporcionalmente, nesse mesmo período, intensificaram-se as “ocupações espontâneas”, ou seja, as invasões dos espaços urbanos devido às dificuldades da população imigrante em acessar a habitação e a condições de moradia (Salvador, 2012).

A história aponta as primeiras invasões, a exemplo, da invasão do Corta –Braço em 1946, que deu origem ao bairro do Pero Vaz. Segundo produções acadêmicas, foi a precursora de todas as outras invasões. Matos (1988), em seu artigo intitulado Corta –Braço, relatou os momentos tensos observados durante a invasão, quando a multidão, acompanhada de algumas lideranças comunitárias, enfrentou a polícia armada e bombas de gás.

A resistência à ocupação do Corta-Braço fomentou o surgimento de outras ocupações nas décadas de 40 e 50. De acordo com Araújo (2018, p.6), “algumas ocupações não resistiram aos enfrentamentos policiais e foram destruídas”, fato que fez com que não tivessem destaques ou documentação, como ocorreu com a ocupação da Estica (1947) e Queimadinho (1948). Ainda de acordo com o relato do autor supracitado, que menciona que, na década de 1950, as repressões se intensificaram, algumas “ocupações ganharam força com Pau Miúdo (1951), hoje bairro consolidado e os Alagados, que surgiu em 1948” (Araújo, 2018, p.6).

Como já sinalizado ao longo de toda a pesquisa, reforçaremos aqui que a implantação das indústrias na Península de Itapagipe estimulou um fluxo migratório de pessoas advindas de diversas partes da Capital e do interior da Bahia. Alguns autores, como Flexor e Schweizer (2011), Carrera-Freitas (2017), Brito e Rodrigues (2022), destacam principalmente que muitos

dos imigrantes vieram do Recôncavo Baiano. O adensamento populacional também ganhou impulso após a descoberta, em 1939 do primeiro poço de petróleo no Subúrbio Ferroviário, no bairro do Lobato, um dos bairros fronteiriços da Península de Itapagipe.

Alagados corresponde a uma parte da Península de Itapagipe, que integra o subdistrito Penha, formado pelos os bairros do Uruguai, Vila Rui Barbosa/Jardim Cruzeiro, Massaranduba, Mangueira constituídos em cima d'água, formando um conjunto de ocupações ao longo da Enseada dos Tainheiros, uma área de mangue, onde eram erguidas as palafitas.

As palafitas eram a única condição de habitação que as pessoas que foram atraídas para o território em busca de emprego e melhor qualidade de vida, tinha para morar, era este mesmo lugar onde muitas famílias complementavam a renda e matava a fome devido ao acesso direto aos frutos do mar, uma vez que as casas eram construídas sobre uma área de mangue.

Para a ocupação do espaço, havia uma série de etapas que precisava seguir, conforme relatado pela Entrevistada 1, que descreveu que,

O primeiro processo era a demarcar os lotes d'água, demarcávamos a área que iríamos ocupar fincando as estacas na maré, depois íamos para o processo de construção da palafita e precisava pensar também na interligação, aí surgiam as pontes que ligava as casas na maré ao espaço consolidado a partir da demarcação da área que seria ocupada (informação verbal).

Contudo, para construir essa estrutura de bairro sobre as águas, eram necessários os “engenheiros de palafitas”, como relatou a Entrevistada 5. Esses eram homens da comunidade, no caso da Mangueira (uma das localidades de Alagados), que desenvolveram metodologias e técnicas específicas para de como construir as palafitas. O processo começava com a criação de um embrião da estrutura, seguido da escolha das madeiras mais fortes. As “pernas das palafitas” eram fixadas de forma a garantir sustentação na maré e no mangue, formando a base para as casas de palafitas. Primeiro, fixava-se a madeira, depois o assoalho, e em seguida, as paredes e o telhado. Reutilizava-se tudo para construção das palafitas, desde plástico e papelão até outros materiais encontrados que pudessem estruturar a casa.

A Entrevistada 5, durante a entrevista, destacou os construtores de palafitas, dizendo: “Esses homens eram verdadeiros engenheiros, pois tinha todos os cálculos na cabeça, o quanto precisavam de material, ou seja, eles eram engenheiros na prática”.

A população que se estabeleceu em Itapagipe foi “inventando” estratégias de sobrevivência. Vale ressaltar que essa população sempre se constituiu majoritariamente composta por negros. De acordo com a Entrevistada 3, “aquela população foi criando invenções, não só de estratégia de sobrevivência, mas também invenções que se tornaram que vão parte da vida dela e de toda uma comunidade; seriam o que hoje chamamos de tecnologias

sociais”. A comparação se justifica, pois, tanto a comunidade quanto as tecnologias sociais utilizam conhecimentos populares e científicos para oferecer soluções para problemas específicos, que são facilmente disseminadas.

Corroborando com o que já foi dito pelas entrevistadas, mesmo sendo estruturalmente inadequada, Alagados tinha uma função bem definida: servir de moradia para os trabalhadores. Com bem diz Carvalho, “[...]importantes segmentos das classes proletárias não teriam como satisfazer suas necessidades básicas; [...] a favela [...], oferece uma solução complementar para o problema da moradia” (Carvalho, 2002, p. 38).

A Entrevistada 3 intensifica o que foi dito por Carvalho (2002) ao afirmar que as lutas em Alagados sempre foram individuais e coletivas ao mesmo tempo. A luta individual está relacionada à garantir da sobrevivência (a casa, o trabalho, a vida), enquanto as lutas coletivas visam resolver problemas e garantir os direitos básicos, como o saneamento, ou melhor, tudo aquilo que é necessário e essencial para a sobrevivência das pessoas. Em Alagados, obtivemos resultados coletivos por conta de uma luta para garantir direitos e à participação da população em busca de melhorias.

#### **4.1.1 Participação para autoconstrução do Território**

Referente ao processo de participação, a Entrevistada 3, enquanto historiadora, destacou que a participação em Alagados antecedia a Constituição Federal de 1988. Esse processo estava relacionado à Revolta dos Malês, ocorrida em 1835. Corroborando com essa narrativa, Nascimento (2015), ressalta a importância de Itapagipe nas “lutas por participação popular para construção da cidadania e da democracia do povo de Salvador” (Nascimento, 2015, p. 17), e enfatiza que o maior levante de escravizados na Bahia, a Revolta dos Malês, “formados por homens e mulheres negras se organizou a partir de Itapagipe para a tomada da cidade com vistas à libertação dos descendentes de africanos escravizados” (Nascimento, 2015, p. 17).

Historicamente, a participação é um processo estruturante do território de Itapagipe, o que se torna ainda mais emblemático quando se trata da ocupação dos espaços. A Entrevistada 1 relatou que consegue identificar a primeira forma de participação que era a forma de como seria distribuído o “pedaço de cada um”. Mesmo com interesses individuais, havia um senso de solidariedade e partilha para com o outro. Um exemplo disso é que a maioria das casas eram

construída de forma coletiva, com a participação de toda comunidade. Um ajudava o outro: “Seu José e Dona Maria fazia a casa de Marlene com Marcos, e depois que a casa estava pronta, os quatro se juntavam para fazer uma outra casa, e assim sucessivamente. Assim também eram feitas as ligações com as pontes”, conforme relatado a Entrevistada 4.

Assim como o processo coletivo de construção das casas e as pontes que interligavam e conectavam as mais diferentes pessoas, há um elemento destacado pelas entrevistadas que merece atenção. A Entrevistada 1 compartilhou uma frase que chamou a atenção da pesquisadora: “O que unia o povo era estar junto, o território se configura de forma participativa” (Grifo da Pesquisadora). A partir dessa frase, a Entrevistada 1 começa a narrar a história sobre o barco de Germano, algo tão simples, mas que teve um impacto significativo na vida dessa população,

nesse tempo havia um canal que cortava o território e era onde passava os saveiros que viam do Recôncavo Baiano para trazer as mercadorias, não era possível fazer pontes, mas o que nos ligava a outros locais era o barco de Germano, ele conseguiu que a gente se estendesse para outros locais, a partir do barcos, a gente atravessava de um lugar para o outro, mas ele foi de uma sabedoria tão grande que ele começou a integrar a gente, de uma rua para outra de um local para o outro e isso suscitou na gente a possibilidade de perceber que a gente poderia se integrar e fazer coisa juntos, a partir da visão do barco, que para uns pode ser horrível, mas naquele momento pra gente configurou a existência e a possibilidade da integração com outras áreas. Além do barco tem a questão das pontes que nos possibilitavam acessos (Entrevistada 1).

Cabe duas considerações a partir do relato da Entrevistada 1. A primeiro é que Germano foi um homem que desempenhava um papel fundamental na locomoção das pessoas, transportando-as de um dos lados para outro com seu barco. Além disso, ele também era um elo de conhecimento entre as pessoas, utilizando o seu instrumento de trabalho como meio de comunicação e conexão entre os moradores.

A segunda consideração é uma reflexão sobre a função tanto do barco quanto da ponte, que era conectar diferentes realidades. Cada bairro da região tinha sua própria gestão e desenvolvia atividades distintas, o que tornava essencial o processo de compartilhamento e de participação das atividades, bem como a articulação entre as ruas para melhorias e lutas de forma conjunta.

O processo de aterramento do território era algo que se discutido de forma coletiva, juntamente com outras ruas e bairros. A Entrevistada 2 relatou uma memória que a marcou profundamente, ainda no tempo das palafitas, durante o período de Natal. Ela recordou dos questionamentos como o “Papai Noel vai chegar na ponte? ” Eu lembro bem disso, enfatizou a mesma. Essa reflexão evidencia com que mulheres sentiam a necessidade de aterrar o território, a partir da ideia de garantir direitos para seus filhos. Embora a Entrevistada 2 destaque essa

questão, é importante ressaltar que o processo de aterramento foi impulsionado por diversos fatores, não se limitando a essa percepção trazida pela entrevistada.

Em sua tese, Volpini (2017) relata que o processo de autoconstrução para criação de bairros ocorreu em outras regiões da cidade de Salvador, porém a autora destaca que, na Península de Itapagipe, o processo foi diferente. A diferença se dá pelo fato de que, além da construção de barracos, construíram solos.

Esse solo foi construído de uma forma bem peculiar, como narrou a Entrevistada 5: "A empresa de limpeza jogava todo o lixo da cidade aqui em Alagados. Vinha de tudo, até bicho morto. Muita gente vivia daquilo que achava no lixo, tanto para vender quanto para comer, e algumas coisas eram usadas para arrumar suas casas".

Corroborando com o que narrou a Entrevistada 5, supracitada, a Entrevistada 6 relata que,

[...] era a caçamba da AMESA (Alagados Melhoramentos S / A – AMESA) que trazia o lixo, entulho, cascalho, resto de tudo, colocava o lixo na ponta do beco, como era maré, a gente colocava no carro de mão, no balde e passava em cima da ponte até local a ser entulhado e todo mundo trabalhava, era homem, mulher e as crianças ajudava a entulha

O processo de entulhar, ainda de acordo com a Entrevistada 6 se dava da seguinte maneira:

Primeiro vinha o lixo com tudo que você possa imaginar, a gente arrastava para debaixo dos barracos, mas uma parte era perdida porque quando a maré enchia arrastava o lixo. Depois dessa parte, para diminuir o mal cheiro e os bichos, a AMESA, vinha cobrindo o lixo com piaçava e jogava por cima arenoso e compactava para o mal cheiro não sair e evitar doenças.

Em relação ao processo de aterramento de Alagados, todas as entrevistadas relataram como acontecia e que muitas delas participaram diretamente dessa “construção do solo”. A matéria jornalística do caderno de notícias, intitulada Alagados: na maior favela do país um desafio à civilização”, publicada em outubro de 1976, corrobora com as narrativas das entrevistadas sobre o descarte de lixo: “O material usado para a construção dos barracos é retirado dos monturos, lixo lançado pelos caminhões da Limpeza Pública, onde animais e crianças disputam também restos que possam ser comidos” (Diário de Notícias, 1976).

A imagem dos caminhões de lixo, a luta por sobrevivência e pela construção do território, permanece na lembrança e memória das mulheres entrevistadas. No entanto, elas se remetem a essas lembranças, não como algo ruim, e sim, como um momento importante das suas vidas, algo que as transformaram no que são hoje e lhe faz ter ainda mais amor, respeito e pertencimento pelo território, construído por muitas delas.

Durante o lançamento do estudo do Observatório do Racismo Ambiental, a fala de Solange Sousa, representante da biblioteca comunitária Clementina de Jesus, trouxe uma perspectiva até então não vista nas entrevistas. A pesquisadora solicitou permissão a Solange para utilizar sua narrativa, a fim de enriquecer e apresentar outra forma de aterramento do território. Solange explicou que, além dos lixos, os moradores “buscaram” resíduos da explosão de uma caldeira da antiga Fábrica de chocolate Chadler, ocorrido em 1962, na Península de Itapagipe. A mesma relatou que os moradores utilizaram esses materiais como base para o aterro de suas residências.

O processo de urbanização desse território se deu a partir da autoconstrução do solo, no relato da Entrevistada 7,

Esse negócio do povo dizer que temos o umbigo enterrado na maré, que defendemos o nosso lugar (Alagados) com unhas e dentes é porque deixamos muito suor, muitas lágrimas e dores para lotear a água, enfiar as madeiras para fazer as palafitas, depois aterrar e construir de alvenaria. Sofri muito e hoje sou feliz com minha casa.

Nas palavras da Entrevistada 7, são notórios a ligação afetiva e o sentimento de pertencimento das mulheres que contribuíram para a construção do território, diante de todas as adversidades enfrentadas. Cabe destacar que, em todas as entrevistas realizadas, esse sentimento é latente, juntamente com o orgulho, até mesmo daquelas que já chegaram no território quase consolidado.

As mudanças que ocorreram ao longo dos anos em Itapagipe, em especial em Alagados, resultaram em uma comunidade que estabeleceu a solidariedade com forma de enfrentar os problemas e defender os interesses comum (Flexor e Schweizer, 2011).

#### **4.1.2 O Surgimento da participação no território**

As mulheres tiveram um papel fundamental na construção do território. Nas áreas já aterradas, onde se localizavam os chafarizes, as pessoas ficavam horas na fila para pegar água, encher suas latas e atravessar as pontes para levar para casa. Nesse contexto, acontecia uma série de articulações, e eram apontadas as políticas públicas necessárias para esse território. Para a Entrevistada 1, “as mulheres que nos antecederam, deixou claro para gente que a briga deveria ser por política pública inclusiva e que o Estado assumisse o seu papel”.

Para a Entrevistada 3, a construção do território fortalece a luta por garantias de direitos, conforme relato:

Foi em Itapagipe que adquirimos resistência para as lutas que tínhamos que travar no dia a dia. A luta de Itapagipe estava vinculada a luta pela garantia de moradia, ocupamos a maré, o mar, não tinha terra para que a gente ocupasse, para ter uma moradia digna de qualidade.

Corroborando com as narrativas anteriores para a Entrevistada 1, havia a necessidade de fazer outras lutas para além da moradia, sendo assim,

as mulheres foram a luta porque elas queriam políticas públicas de saúde, educação, depois construímos outras políticas ambientais que a gente não tinha, ainda essa sabedoria, mas a gente foi percebendo a partir das necessidades e foi na verdade reivindicar junto ao poder público isso, mas aqui tem uma ousadia muito grande isso não é de agora, é antigo, vemos isso com seu Anísio, seu Aurélio, em uma parte da igreja católica, em especial a do Jardim Cruzeiro, porque os padres daquela área eram jesuítas, eles colavam com a população se tornavam um daquela população [Entrevistada 1, 2023, grifo meu].

Conforme sinalizado pela Entrevistada 1, a Igreja Católica tinha um papel fundamental na organização do território. Algumas entrevistadas relacionaram tal feito devido a necessidade de catequização da igreja católica, bem como a missão da caridade, tendo em vista a pobreza do território.

Pode-se supor que, naquele tempo, havia padres ligados à Teoria da Libertação e aos movimentos revolucionários. Os Padres da década de 1970, de acordo com a Entrevistada 8, participavam ativamente dos movimentos sociais, apoiando as lutas das comunidades.

O Padre Geraldo do Centro de Assistência Social, tinha os padres do Antônio Vieira eles tinham projetos sociais, O padre Clóvis da igreja de São Jorge que teve um papel importantíssimo nas lutas por garantias de direitos e o padre Clovis, um padre negro, a mãe dele era mãe de santo e que apresentou o movimento negro para muitos da gente, eles eram precursores do movimento (Entrevistada 8).

As Entrevistadas também destacaram o papel do Partido Comunista Brasileiro (PCB), que apoiou as invasões ocorridas em Itapagipe (Espíneira, 1997). A Entrevistada 1 explica que as sociedades de bairro eram estruturadas de forma que cada rua tinha uma sociedade. Essa era a forma que as pessoas se organizavam no período das invasões. Cada grupo de palafitas correspondia a uma rua e tinha sempre um lugar público que se reuniam, onde realizavam atividades, onde se reivindicava e tentava estabelecer uma organização junto ao poder público.

Conforme narrado pelas entrevistadas o fortalecimento da política pública, se deu muito a partir do que era perceptível e do cotidiano da comunidade, a intenção não era só fortalecer a política pública, mas sim, participar da política pública.

A comunidade, conforme relato da Entrevistada 1 “não admitia e nem admite que venha de fora fazer política pública com a gente, a gente quer participar, que falar, quer discutir, quer contribuir que construir junto essa política pública”.

A política pública não pode vir de fora para dentro, ela precisa ser de dentro para fora e os de fora precisam entender o porquê a gente conseguiu construir tantas coisas e espaços de diálogos porque tudo tem ligação com o que a gente viveu para construir o território. A participação social, ainda que não tivessem o entendimento que o nome era esse, construiu este território perdura até os dias atuais. A épica luta por moradia e saneamento básico implica na incidência em políticas públicas.

Desde do início da fundação das palafitas houve a participação, isso não seria possível se a população não se organizasse. Evidentemente que ao longo dos anos a gente foi encontrando novas formas de participação que não essa inicial aí se agregou a associação de moradores, grupo de mulheres, grupos de bar (porque os homens nos bares, através de tomar sua cervejinha eles discutiam aquela forma de organização). Mas se não fosse a participação coletiva e o entendimento que um dependia do outro não haveria sobrevivência nessas áreas onde a gente mora.

#### **4.1.3 A REDE CAMMPI: Participação e construção de políticas públicas**

A Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe – CAMMPI em 1999, conforme a Entrevistada 1, foi um novo momento, novo olhar e uma nova forma de fazer, antes as associações estavam juntas mais interessadas em tratar do “seu lugar”, “da sua rua”, “do seu bairro” e cada lugar tinha a sua associação e com o surgimento da CAMMPI foi possível perceber que essa REDE tinha que ir além, pois ela não estava defendendo um bairro, mas sim, a Península de Itapagipe como um todo, porque ao mesmo tempo que se lutava por Massaranduba, Uruguai e Jardim Cruzeiro, a gente começou a descobrir que os bairros que antes eram tidos como “ricos”, eles também tinham seus problemas, evidentemente esses problemas não eram iguais, mas existia.

Como bem relatou a Entrevistada 1, o avanço se deu quando houve o entendimento que a luta era pelos catorze bairros, juntos seria bem mais forte e foi a rede CAMMPI que mostrou isso. Ela não trouxe só a sociedade civil, ela trouxe o Estado, município, as universidades, os empresários, todos respeitando o que cada um já tinha construído, especialmente o que a sociedade civil construiu e foi dado vários passos.

A Entrevistada 3, enfatizou que hoje já não se discute mais na CAMMPI casa e sim regularização fundiária e que não é mais possível falar de casas e sim de habitações com creches, escolas, áreas de lazer que são o que faz a gente sentir que está dentro de uma cidade.

Outra coisa, a nossa luta sempre foi feita na oralidade, era contar história, aí a Rede percebeu que não era só isso, que isso era importante até aquele momento, mas era chegada a hora de escrever a nossa história e o que construímos ao longo dessa trajetória e a partir daí criara-se o PRDI, Plano de Cultura, diagnóstico para apresentar que não era só falácia, estávamos embasados em dados. Mesmo que o Estado não queira, aqui fazemos a gestão compartilhada com ele, gestamos escolas, creches, espaços de cultura, a REDE CAMMPI consolidou.

Ao narrar as suas experiências individuais que de certo modo tornaram-se coletiva para a construção do território, o entendimento que a participação foi fundamental para a consolidação do território, bem como, para incidência nas políticas públicas estruturantes para o território.

#### 4.2 IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS MAPEADOS NA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE

Os dados utilizados nesta seção são oriundos do Plano Referencial de Desenvolvimento de Itapagipe (PRDI), do Plano de Bairro de Itapagipe, de artigos científicos e de matérias jornalísticas que tratam da Península de Itapagipe e os impactos socioambientais no território.

Conforme apresentado no referencial teórico “Quem é você Itapagipe?”, o histórico do território é anterior à cidade de Salvador se tornar a capital do Brasil. Nos primeiros anos, Itapagipe foi com a ocupação por aldeamentos indígenas. Após a consolidação da cidade, a princípio, abrigou alambiques, engenhos, estaleiros, olarias e currais.

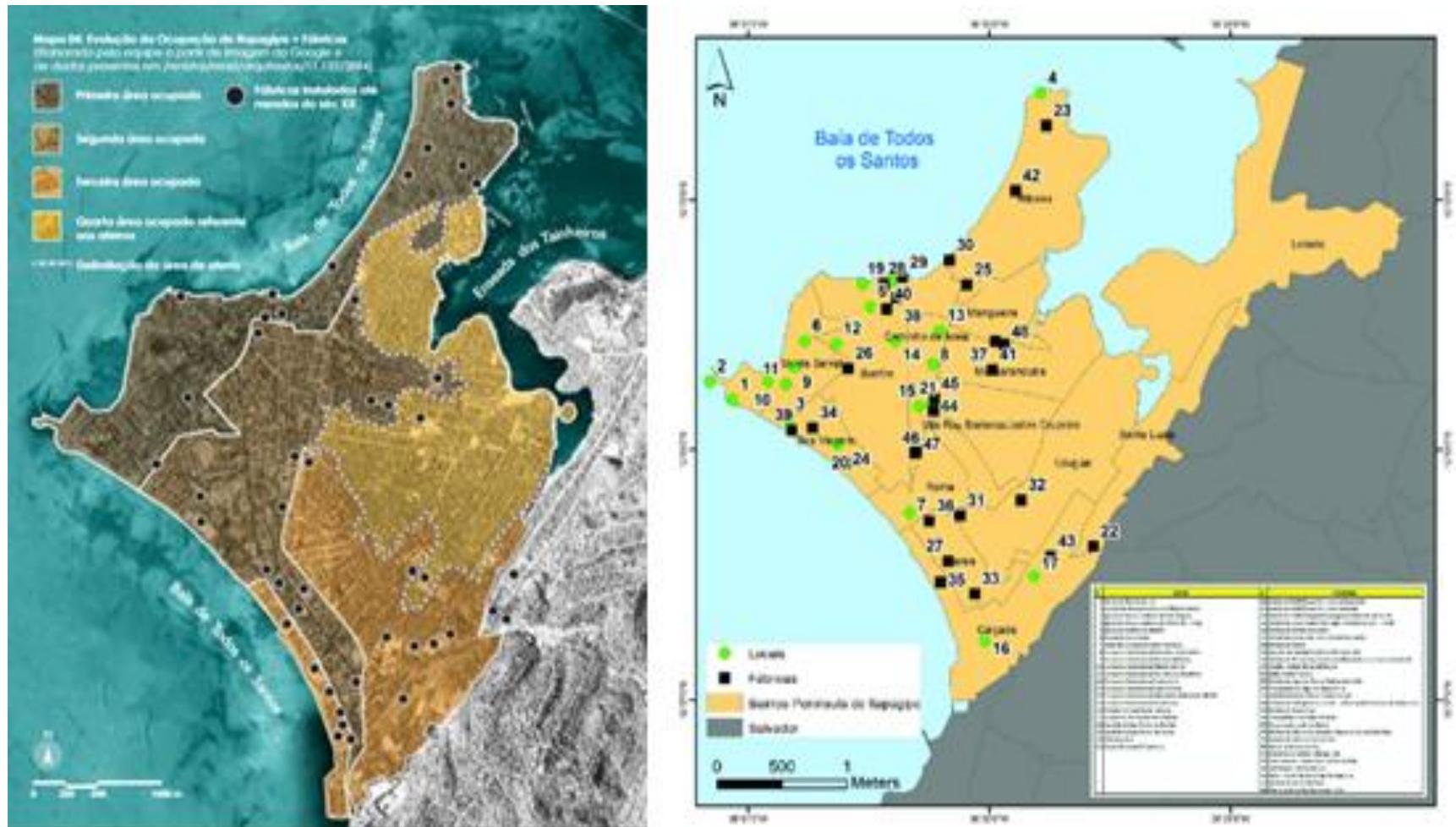
A Península de Itapagipe abrigou grande parte das indústrias implantadas na Bahia desde o início da industrialização no Brasil até a criação de novos centros industriais. Em 1940, a Prefeitura Municipal de Salvador, subdivide o território em zonas de uso a partir do Decreto-Lei Municipal nº 701, de 24 de março de 1948, salienta-se que o decreto foi a primeira lei a colocar em prática as diretrizes estabelecidas no Plano Urbanístico de Salvador, pelo Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (Epucs).

O decreto dividiu a cidade em 12 setores atribuindo a umas funções: um Central, um Portuário e Comercial, um Industrial, sete setores Residenciais e dois, de Transição (FIPE,

2015). Os dois distritos que compõe a Península de Itapagipe, Penha e dos Mares, bem como, o distrito de São Caetano correspondia à zona industrial.

Em relação ao quantitativo de fábricas neste território, alguns autores como Cardoso (2011) apontaram a existência de 112 unidades fabris nos fins do século XIX a meados do XX, Luther (2012) indica no seu estudo “Patrimônio arquitetônico industrial na Península de Itapagipe: Um estudo para a preservação” que até 1955 existiam 111 indústrias da Península de Itapagipe, já Caricchio (2016) no estudo “ Primeira Etapa da Intervenção proposta para Península de Itapagipe” sinalizou 44 fábricas e 48 fábricas no artigo intitulado “Ascensão e queda de um centro industrial urbano: a Península de Itapagipe em Salvador/Bahia”, cujo o autor é Souza et al.(2019) conforme figura 4. Com é bem sabido, há uma dificuldade na precisão dos números das fábricas localizadas nesse território. A autora desta dissertação, em seu trabalho de conclusão de graduação em Ciências Biológicas pela Universidade do Estado da Bahia, intitulado Análise da Degradação da Paisagem Litorânea na Península Itapagipana, Salvador- Bahia (Brasil), 2011, também tentou identificar as antigas fábricas existentes no território. No entanto, o processo de descaracterização das faixas das antigas fábricas e das modificações nos logradouros ao longo do tempo dificultam essa identificação.

**Figura 4: Mapa da Península de Itapagipe com a localização das fábricas. 1- Mapa de Caricchio (2016) no estudo “ Primeira Etapa da Intervenção proposta para a Península de Itapagipe”. 2 – Mapa de Souza et al. (2019) “Ascensão e queda de um centro industrial urbano.**



Fonte: Caricchio (2016) e Souza et al. (2019)

O CONAMA, por meio da Resolução 001, de 23/01/1986, conceitua impactos ambientais como toda e qualquer “alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que afetam: a saúde da população; a biota; e a qualidade dos recursos naturais” (CONAMA, 1986).

A industrialização impulsionou o processo de urbanização, e na Península de Itapagipe esse processo não foi diferente. Sendo a primeira zona industrial da Bahia, essa região foi rica de arrecadação para o Município e Estado, além de ter gerado de trabalho e renda. Por outro lado, junto com o progresso, iniciaram-se dois fenômenos catastróficos: i) a ocupação acelerada da Península – incluindo aterros improvisados que desviaram curso de riachos e geraram áreas insalubres, permanentemente sujeitas a enchentes e ii) estímulo à instalação de novas fábricas, altamente poluentes (Correio da Bahia, 2002).

A década de 1940 provocou em Salvador mudanças de ordem, física, econômica e social. O fluxo migratório para a cidade, em busca de novas opções de trabalho, impactou no crescimento populacional, que mantinha estável desde da década de 1920 (conforme tabela 2 abaixo). Cabe destaque o ano de 1872, quando foi realizado o primeiro censo demográfico do Brasil, ainda o período imperial. De acordo com a agência do Senado (2022), “Esse foi o único recenseamento realizado na vigência da escravidão”.

**Tabela 2 Crescimento População em Salvador/Bahia - Evolução da população, segundo os municípios - 1872/2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Consultado em 24 de abril de 2023.**

Ano	População	Crescimento %
1872	129.109	0%
1890	174.402	35,08%
1900	205.813	18,00%
1920	283.422	37,70%
1940	290.443	2,50%
1950	417.235	43,70%
1960	649.453	55,70%
1970	1.007.195	55,10%
1980	1.501.981	49,10%
1991	2.056.013	36,90%
2000	2.440.828	18,70%
2010	2.675.656	9,60%

Fonte: Elaborada pela autora, 2023.

Como podemos observar, a população de Salvador cresce rapidamente a partir dos anos 1960, o que coincide o processo de industrialização de Itapagipe. A cidade não estava preparada para esse expressivo crescimento populacional, o que geraria também uma grande demanda habitacional, resultando em problemas de ocupação urbanas.

Para atender essa “nova” demanda, as pessoas, já radicadas na cidade migraram para uma parte da Península de Itapagipe, surgindo os Alagados como uma ocupação espontânea que ofereceu novas perspectivas de sobrevivência e moradia por meio do aterramento do lixo.

De Souza et al (2019), no artigo intitulado “Ascensão e Queda e um centro industrial Urbano: a Península de Itapagipe em Salvador/Bahia”, corroboram com a narrativa de crescimento populacional na cidade de Salvador. Para Gordilho (2017,165), o crescimento urbano desordenado, iniciou “alternativas habitacionais pelos brasileiros socialmente vulneráveis que convivem com grandes desafios para sobreviver”.

Alagados é um exemplo do texto supracitado. Transformou-se em um “aglomerado humano, que dizer, transformaram-se em um verdadeiro bairro, assumindo, então, uma população estimada, em 1970, de 78.009 habitantes”, relatando a velocidade da expansão e aumento populacional (Santos, 2002, p.86).

Essa população foi atraída para a Península de Itapagipe em busca de melhoria da qualidade de vida, a partir das indústrias que estavam instaladas no território. De acordo com o Observatório do Racismo Ambiental - ORA (2022), a mesma industrialização que promoveu abertura dos postos de trabalho significativos à época para população negra, é responsável pelos impactos ambientais e sociais que marcaram e marcam até hoje as condições de vida no território.

A matéria jornalística intitulada “Alagados: na maior favela do país um desafio à civilização”, de 1976, denominava a população que se instalava naquele local como “desconhecidos malabaristas caminham seguros sobre as pontes frágeis e oscilantes de tábuas que dão acesso aos barracos improvisados com madeira usada”. Ao trazer à cena as habitações para aquela reportagem, era um absurdo chamar aquele local, as palafitas, de casa, devido a uma pesquisa realizada na época que mostrava “a ausência de cozinhas em 18 mil delas, anotando outras 14 mil sem sala”, apontando que, devido as ausências de cômodos tidos como “básicos” não deveriam ser chamadas de casa.

As pessoas atraídas para Itapagipe não tinham as mínimas condições financeiras, e as ocupações se tornaram uma alternativa para solucionar o problema habitacional. As produções acadêmicas, com a de Araújo (2018), notificam que as primeiras ocupações de terra se dão no ano de 1948, ou seja, já são setenta e seis anos de ocupação de Alagados.

O processo de ocupação se instalou ao longo do manguezal da enseada dos Tainheiros, pertencente à Baía de Todos os Santos (BTS), onde se erguem sobre a maré e o mangue (áreas de intermareais) milhares de palafitas.

Na sua tese sobre a Baía da Ribeira, Franklin (2009) aponta que os estuários e baías eram locais favoráveis ao “desenvolvimento de núcleos urbanos”, devido a questões relacionadas à fartura de recursos naturais, áreas de defesa e a fácil acesso. Cabe deixar claro que a autora dessa dissertação discorda da nomenclatura utilizada por Franklin, que denomina a Enseada dos Tainheiros com Baía da Ribeira. Atualmente, os

**Figura 5:** Processo de aterro na Enseada dos Tainheiro.



mapas de georreferenciados do Google têm suprimido a denominação das Enseadas dos Tainheiros e do Cabrito, como historicamente é conhecida, utilizado, em seu lugar, Baía da Ribeira ou Baía de Itapagipe. Para a autora desta dissertação, mudar o nome das coisas, conforme feito por Franklin, não fará com que elas modifiquem sua essência. Um nome é uma construção social, faz parte do imaginário coletivo; portanto, devemos ter cuidado ao modificá-los. Alterá-los significa desconhecer profundamente os princípios identitários de um povo.

Fonte: Fundação Gregório de Matos

O mangue era um espaço fértil, onde, além da moradia, havia fartura de frutos do mar que alimentavam centenas de famílias. A autora desta dissertação compartilha as histórias que ouviu da sua família, que viveu nas palafitas. “Meu pai relatava o tanto de mariscos que se tinha em Itapagipe, como unha de moça, rala coco, sururu, papa-fumo (marisco filtrador), aratu, vaza maré, ostra, e, na Ilha do Rato (remanescente de manguezal), havia siri, caranguejo e guaiamu. Mesmo com as dificuldades financeiras, nos alimentávamos da maré”. “Corre papa fumo que lá vem a fome!” – Essa era a frase que a população que estava localizada na parte consolidada, na Ribeira, dizia aos moradores advindos das palafitas quando iam pescar e catar os mariscos naquela região. Em outras palavras, a frase retratava a situação vivida pela população negra e pobre da região, que tirava da maré o sustento e matava a fome. Esse sustento acontecia da seguinte forma: os mariscos eram vendidos, não todos, mas uma parte deles, para garantir a compra das medidas de farinha e azeite que acompanharia a alimentação.

Por se tratar de uma península, uma das características comuns dessas ocupações é a proximidade com os corpos d'água urbanos e marítimos, o que agrava sobremaneira as questões sanitária e ambientais. Isso ocorre especialmente porque a população utilizava o mar, o rio e as lagoas tanto como meio de transportador quanto como destino final para o lixo e de despejo de dejetos sanitários.

O processo de urbanização à margem da Enseada dos Tainheiros causou efeitos deletérios, conforme os apontados por Jiang et al (2001), como a poluição das águas, alteração de paisagens, bem como a perda dos mangues que influencia na produtividade pesqueira. (Schaeffer-Novelli, 1995). O resultado foi a total ocupação da Enseada dos Tainheiros e a incorporação à península das ilhas de Santa Luzia e do Rato, por meio dos sucessivos aterros. Nesse processo, a constituição espacial de Alagados fragilizou o ecossistema estuarino, destruindo ou modificando seriamente sua base territorial e a estrutura ambiental.

Os moradores gradualmente, passaram a consolidar os terrenos onde construíram, aterrando-os com lixo. A cidade de Salvador foi expandida sobre o lixo, e Itapagipe, o primeiro lixão da cidade não oficializado da cidade. No final da década 1940, a Vala do Uruguai (um dos 14 bairros que compõem a Península) se tornava a mais utilizada para o aterramento do lixo, aplicando-se precários critérios técnicos de engenharia, envolviam o espalhamento e recobrimento com uma camada de piaçava e areia irrigada com solução de sulfato de ferro para neutralizar odores e evitar a presença de vetores transmissores de doenças, sobretudo as moscas (Santos e Silva, 2004). Este movimento populacional alterou a conformação geográfica da Península de Itapagipe, como mostram os figura 6 abaixo.

As imagens aéreas mostram a Enseada dos Tainheiros, evidenciando a distância entre Itapagipe (Alagados, à esquerda) e o Lobato (Suburbana, à direita). Em 1976, já se observavam sutis modificações na paisagem natural, como pode ser visto a ilha denominada de ilha do Rato, que, até então, era predominantemente manguezal. Nos anos de 1980, essa área começou a ser alterada.

**Figura 6: Fotografias aéreas da evolução ao longo de quatro décadas de aterramentos na enseada dos Tainheiros de 1976 a 2006.**



Fonte: Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER.

Em 1992, doze anos depois, a situação já era outra. A moradia desordenada tomava conta da única “reserva” de manguezal, a Ilha do Rato (localizada entre Itapagipe e Lobato), a única área verde isolada indicada no mapa. Apesar de toda a ação antrópica, a ilha ainda mantinha, em alguns trechos, vegetação típica de manguezal. Pode-se observar também que a distância entre Alagados e Lobato diminuiu consideravelmente, o que acaba impactou diretamente no fluxo intermarítimo do estuário, tornando a região insalubre e dificultando a qualidade de vida de toda população. Oito anos se passaram e a situação da Enseada tendia a piorar: várias áreas para aterradas para a realização de programas habitacionais e para a construção de uma orla, com a função ligar o bairro da Ribeira até o Subúrbio (pista de borda).

Há uma mudança drástica na paisagem e um aumento significativo ao longo das quatro décadas, o que fez com que esse local da cidade fosse esquecido, deixando sua formação à mercê da espontaneidade das estratégias de sobrevivência do povo. Alagados, sem sombra de dúvida, é reflexo desse abandono e da necessidade de sua população para sobreviver.

Para Silva (2005),

A favela não é um problema, nem uma solução”. A favela é uma das mais contundentes expressões das desigualdades que marcam a vida em sociedade em nosso país, em especial nas grandes e medias cidades brasileiras. É nesse plano, portanto, que as favelas devem ser tratadas, pois são territórios que colocam em

questão o sentido mesmo da sociedade em que vivemos. O significado da apropriação e uso do espaço urbano deve estar na primeira página de uma agenda política de superação das más condições de vivência no nosso mundo (SILVA, 2005, p.91)

Anteriormente, entendia-se que as favelas eram locais de passagem para chegar à cidade. Hoje, de fato, ficou evidente que os “favelados” permanecem nesses espaços por anos e que tais assentamentos se tornaram parte estruturante da cidade brasileira, necessitando, portanto, da atenção do poder público e dos órgãos de planejamento. (Abramo, 2003).

#### **4.2.1 Enseada dos Tainheiros**

Historicamente, a partir do relato obtido por meio do questionário aplicado pela autora na pesquisa para obtenção do título de graduação do trabalho de conclusão de curso em do título de conclusão de curso em ciências biológicas, cujo o título é Análise da Degradação da Paisagem Litorânea na Península Itapagipana, Salvador- Bahia (Brasil), onde aplicou-se o questionário e alguns pescadores e marisqueiras antigos da região contaram que a Enseada dos Tainheiros recebeu esse nome devido à grande quantidade de cardumes de tainha presentes na baía, assim como o nome dado ao barco de pesca utilizado para a captura desse pescado, as traineiras.

Na metade do século passado, a área da Península já estava quase completamente ocupada, com extensas áreas de mar aterradas, além da construção de palafitas que avançavam sobre a Enseada dos Tainheiros e a do Cabrito (Salvador, 2006). Os sucessivos aterros se ocorreram de formas diferentes no entorno da Baía de Todos os Santos. Nas reentrâncias, como é o caso da Enseada dos Tainheiros, os processos de ocupação foram mais intensos, o que resultou nas alterações morfológicas da área (CONDER,2005).

De acordo com Franklin e Lessa (2011), a margem da enseada dos Tainheiros abriga cerca de 6% da população do município de Salvador e é a região que apresenta o maior grau de degradação ambiental urbana, apresentando altos níveis de contaminação bacteriológica e de metais pesados.

Nos anos 1970, a Bahia foi marcada por casos gravíssimos de poluição industrial. Em Salvador, a violência ambiental, social e econômica se evidenciou com a revelação aconteceu com a revelação de que a Companhia Química do Recôncavo (CQR), uma fábrica de soda-cloro, despejava células eletrolíticas de mercúrio na Enseada dos Tainheiros, na Península de

Itapagipe. Essa área, onde as atividades pesqueiras e de catação de mariscos eram intensas, foi severamente impactada.

Dados semelhantes foram encontrados por Gordilho et al. (2017) no livro “A proteção da sociobiodiversidade na mata atlântica e na Caatinga”. O autor relata que as atividades industriais em Itapagipe causaram poluição cujos efeitos repercutem até a contemporaneidade. Segundo ele, isso se deve à falta de “consciência ambiental” e ao fato de que, por anos, todas as indústrias lançavam seus resíduos na Baía.

Em 2005, o jornal Tarde, caderno Ambiente & Vida, publicou a matéria intitulada “Baía de todos os Santos, Beleza e Poluição na maior baía do Brasil”. A reportagem apontava um diagnóstico ambiental da concentração de metais pesados e hidrocarbonetos de petróleo nos sedimentos e na biota da Baía de Todos os Santos, encomendado pelo Centro de Recursos Ambientais (CRA). O estudo foi elaborado por especialistas das universidades federais da Bahia, de São Paulo e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O estudo constatou a presença de metais pesados e hidrocarbonetos em diversos locais da Bahia de Todos os Santos (BTS), sendo que os principais focos estavam na Enseada dos Tainheiros (Península de Itapagipe), Baía de Aratu (Subúrbio Ferroviário) e nas proximidades da refinaria Landulpho Alves, em Madre de Deus.

A partir dos dados do CRA sobre a avaliação de mercúrio em sedimentos da BTS, realizada em 1999, identificou que a estação localizada na Enseada dos Tainheiros apresentava um teor de 0,38 µg Hg/g no período seco e 0,42 µg Hg/g no período chuvoso. De acordo com o autor, “esses valores excedeu a concentração referenciada pelo GESAMP (1974 e 1986) para ambientes isentos de contaminação, que é de 0,1 µg Hg/g. Esses dados refletem os progressivos lançamentos feitos pela Companhia Química do Recôncavo (CQR) na região. Segundo o CRA (2001), o estudo também revelou que o ponto de amostragem da comunidade de Mangueira III apresentava sedimentos com chumbo, cobre, mercúrio e zinco.

De acordo com estudos desenvolvidos para implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT):

A Enseada dos Tainheiros possui essa “bomba química”, torna-se não recomendável a recomposição dos manguezais do local, como parte do plano de recuperação. Esse ecossistema é capaz de alterar as condições físico-químicas do ambiente do sedimento e essas alterações também poderão disponibilizar os metais pesados do sedimento para a biota (SEDUR, 2022, p. 71).

Em abril de 2014, o Ministério Público Federal (MPF), ajuizou, no estado da Bahia, uma Ação Civil Pública (processo nº 081040004829928 - 4ª Vara Federal - Nº de registro e-

CVD 01117.2014.00043300.1.00207/00128) contra a Braskem S/A por contaminação com mercúrio na Enseada dos Tainheiros.

A Companhia Química do Recôncavo foi transferida para o Polo Petroquímico de Camaçari em 1978, sendo incorporada à Braskem S/A. De acordo com a ação civil movida pelo MPF, a CRQ funcionou por cerca de 11 anos nas redondezas da Enseada dos Tainheiros, produzindo cloro-soda e lançando efluentes líquidos sob a forma inorgânica de cloreto de mercúrio diretamente no mar, poluindo a área e expondo a população a alto risco de intoxicação.

Ainda de acordo com o processo civil (2014), foram realizados estudos na área e, embora os níveis de mercúrio presentes no mar estejam dentro dos limites aceitáveis pela legislação brasileira, existe o risco de que uma movimentação dos sedimentos, devido ao fluxo das marés ou à própria atividade humana, possa provocar a transformação do mercúrio em sua forma orgânica. Essa forma pode bioacumular na cadeia alimentar e atingindo o ser humano. Vale ressaltar que essa contaminação é altamente tóxica e pode causar graves danos à saúde humana.

Na Ação Civil Pública, o MPF requer que a empresa repare, na medida do possível, os danos materiais decorrentes do lançamento de efluentes líquidos contendo, cloreto de mercúrio no mar da Enseada dos Tainheiros, com a apresentação de um plano de recuperação de área degradada, acompanhado tecnicamente e com a anuência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema). Em relação aos danos irreparáveis, o MPF também solicita compensação ambiental e pagamento de indenização equivalente. Além disso, requer o pagamento de indenização por danos morais coletivos com o valor a ser arbitrado judicialmente.

Atualmente, a poluição por mercúrio está “esquecida”. A última movimentação do processo foi em 09/10/2019. Esta pesquisadora solicitou informações via e-mail sobre o andamento do processo, mas até o momento não obteve resposta. Curiosamente, essas informações nunca foram compartilhadas com a rede CAMMPI, nem com organizações locais, e muito menos com a comunidade, que desconhece o processo e o seu andamento. Ressalto a veracidade do relato, pois a pesquisadora desta dissertação faz parte da única organização socioambiental do território, o Centro de Arte e Meio Ambiente - CAMA e é articuladora e mobilizadora da rede CAMMPI.

**Figura 7: Canal central (bate estaca) construído para canalizar águas pluviais, mas que também é ponto de lançamento de efluentes domésticos na Enseada dos Tainheiros e espaço de lazer para crianças.**



Fotos: Acervo da autora, 2023.

Há outros impactos presentes na Enseada dos Tainheiros, sendo a área caracterizada por um alto índice de poluição, resultante principalmente do lançamento irregular de efluentes domésticos. Esses efluentes são despejados no canal central, que originalmente deveria ser destinado ao escoamento das águas pluviais. Além disso, outro canal localizado na Rua Chicago despeja efluentes próximo à Ilha do Rato. Ambos os canais se tornaram esgotos a céu aberto, devido a ligações clandestinas, desaguar sem qualquer tipo de tratamento na Enseada dos Tainheiros.

O atendimento de esgotamento sanitário na Península de Itapagipe está aquém do necessário para universalização do serviço. Embora dados oficiais sinalizam que o território conta com bons serviços sanitários, a realidade no local reflete uma grande carência no que diz respeito ao saneamento básico.

De acordo com a Constituição do Estado da Bahia, no artigo 227, todos têm direito aos serviços de saneamento básico, direito esse que ainda não é plenamente garantido à população da Península de Itapagipe.

“Art. 227 - Todos têm direito aos serviços de saneamento básico, entendidos fundamentalmente como de saúde pública, compreendendo abastecimento d’água no melhor índice de potabilidade e adequada fluoretação, coleta e disposição adequada dos esgotos e do lixo, drenagem urbana de águas pluviais,

controle de vetores transmissores de doenças e atividades relevantes para a promoção da qualidade de vida.” (BAHIA, 2015, P.99).

Por ser um canal aberto e diretamente conectado com a maré, há trocas de fluxo (entrada e recuo da maré dentro do canal). No mês de março, quando a maré está alta, ou em períodos de águas mais revoltas, as crianças da comunidade utilizam esse espaço insalubre como se fosse uma “piscina”, transformando-o em área de lazer.

Trabalhos anteriores realizados pela pesquisadora apontam uma questão ambiental preocupante: a pesca predatória, que utiliza artefatos explosivos (bombas). Além de colocar em risco a vida dos pescadores, tal prática dizima inúmeras espécies marinhas e abala as estruturas das edificações, algumas inclusive, com expressivo valor histórico, artístico e cultural.

**Figura 8: Balsa e rede de contenção que retém os resíduos na enseada dos Tainheiros.**



Fonte: Acervo da autora, 2021.

Na área das antigas palafitas, na Enseada dos Tainheiros, foi instalada pela LIMPURB uma rede de proteção no mar, entre o Lobato e a Mangueira, com o objetivo para reter a passagem de objetos e sacos plásticos que são lançados na maré. A função da rede é evitar que as praias da Ribeira e Penha não sejam contaminadas paisagisticamente por esses resíduos, mas

a rede não consegue reter os efluentes domésticos, que também impactam negativamente na balneabilidade dessa região. Vale ressaltar que, embora as palafitas tenham sido erradicadas em 2015, a rede de contenção ainda permanece, segregando dois ambientes na mesma região.

Ainda existem problemas no sistema de coleta de lixo, que, somados à falta de educação socioambiental da população, geram um elevado acúmulo de resíduos nas águas da Enseada dos tainheiros. Além das questões relacionadas a ações públicas, crimes e impacto ambientais, é importante destacar os relatórios do IPCC sobre as mudanças climáticas que apontam áreas costeiras como a Península de Itapagipe, como territórios vulneráveis. Isso se deve em virtude do aquecimento das águas do Atlântico Sul, provocado pelo aquecimento global e o degelo das calotas polares, que resultam no alagamento e risco de desaparecimento dessas áreas.

A CAMMPI (2008) identifica as questões fundiárias em Itapagipe como problemática. A região, considerada área de marinha ou acrescidos de marinha, sofreu sucessivos aterros. No entanto, mais recentemente, esses problemas começaram a ser enfrentados por meio de um programa de regularização fundiária.

Em relação à mobilidade na Península, destacam-se “problemas relacionados aos poucos acessos à região, ao estrangulamento do tráfego em pontos de confluência do sistema viário, à baixa qualidade da pavimentação e dos passeios – que dificultam a mobilidade ativa – e à descontinuidade viária no contorno da borda marítima da península” (Salvador, 2021, p. 23).

Com relação ao saneamento básico, o sistema de drenagem e o manejo de resíduos sólidos são os serviços mais insatisfatórios, considerando a frequência de alagamentos em toda a península e a quantidade de resíduos acumulados na Enseada dos Tainheiros, especialmente entulho. A alta impermeabilização do solo e as baixas declividades topográficas não favorecem os sistemas de drenagem, assim como o escoamento de águas para a baía, que em alguns canais é prejudicado pela influência das marés, seja por assoreamento ou reversão do fluxo, o caso do Canal do Bate Estaca e da Regis Pacheco. O acúmulo de resíduos, por sua vez, tem origem em problemas de gestão que se refletem na irregularidade da coleta, na ausência ou inadequação de programas de educação ambiental para a população e na indefinição de soluções para o descarte de materiais. Persiste, porém, o aterramento clandestino das águas da enseada por deposição de materiais precários visando a criação de novos terrenos para edificação, uma reprodução dos processos que constituíram o território de Alagados (Salvador, 2021, p. 24).

Há um ambiente socioambientalmente empobrecido e modificado, de modo que os poucos ambientes naturais remanescentes já não representam o retrato do que essa área constituía anteriormente.

### 4.3 OS PLANOS TRAÇADOS PARA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE

Esta é uma etapa importante do trabalho, pois, neste momento, cruzam-se informações relativas às diretrizes e propostas definidas pelo trabalho coletivo do Plano Referencial de Desenvolvimento de Itapagipe (PRDI) do ano de 2006 e o Plano de Bairro de Itapagipe (PBI) de 2022. Na construção desses dois grandes instrumentos cada atriz e ator social (aqui cabe fazer o recorte de gênero, pois estamos falando de um território feminino de acordo com os dados do IBGE) do território ora investigado trouxeram as questões que impactam o território a partir do diagnóstico e consultas públicas e para elaboração de cada instrumento utilizou-se metodologias de participação de forma diferentes, de acordo com cada contexto e tempo.

Diante das produções do território, buscamos categorizar e sistematizar as propostas dos dois planos e elaborar a partir dos resultados obtidos metodologias de monitoramento participativo dos desejos de quem vive e prática este lugar.

Assim como no artigo “Experiências de planos de bairro no Nordeste brasileiro: articulando planejamento insurgente e direito à cidade”, inscrito pelas autoras Miranda Rebouças, Manzi e Nazem Mourad (2019), o artigo tem por objetivo analisar duas experiências de planejamento insurgente, ou seja, que emerge da mobilização dos próprios habitantes em dois bairros no Nordeste do Brasil, bem como, discutir as relações entre Estado, universidade e comunidades.

Nesta pesquisa analisaremos duas experiências de planejamento urbano, o Plano Referencial de Desenvolvimento de Itapagipe (PRDI) e o Plano de Bairro da Península de Itapagipe, ambos em Salvador (BA). O que difere este estudo do artigo supracitado é que os planos são ambos sobre Itapagipe. O PRDI é construído e estimulado pela sociedade civil e o Plano de Bairro de Itapagipe é produzido pelo Estado, neste caso o município de Salvador e contou com a presença da sociedade civil.

Para esta pesquisa iniciaremos pelo PRDI (2007), salientamos que houve um plano anterior com horizonte temporal de cinco anos e findou-se em 2005. O PRDI surge a partir da mobilização da sociedade civil que insatisfeita com o modelo desenvolvimento e o planejamento urbano do território pelo Estado, para contrapor a lógica, a sociedade civil propôs a partir das vivências uma nova forma de “pensar e produzir o território”.

Conforme apresentado na seção “Dos construtores de palafitas à participação social e construção de Políticas Públicas no território de Itapagipe” o território tem um histórico importante de mobilização social articulada pelas organizações sociais existentes, devido a necessidade de lutar por garantia de direitos básicos. Essa luta era feita pelas organizações

sociais existentes no território e mesmo que incipiente, já havia um processo de trabalho em rede.

Resultado das lutas das organizações locais, a Rede CAMMPI constituiu-se na década de 90 a partir de um Programa de Desenvolvimento Local implementado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, composta inicialmente por 48 organizações locais de diversos segmentos.

O processo de constituição da REDE CAMMPI, não foi fácil, mas como já existia no território uma série de organizações e associações que já desenvolviam trabalhos e algumas já trabalhavam em uma espécie de rede, colaborou para o êxito da construção.

Como estratégia de sair da oralidade, a Rede, ao longo dos anos produziu diagnósticos para descrever e entender a realidade local que geraram resultados e estes desdobraram em demandas, que no final construiu um instrumento participativo e propositivo de desenvolvimento para Península de Itapagipe, algo que iria nortear todas as intervenções realizadas neste território.

O primeiro Plano Referencial de Desenvolvimento Sustentável da Península de Itapagipe (PRDSPI) foi elaborado no ano de 2000, com um período de vigência de cinco anos. O processo de consolidação do plano se deu através da realização de oficinas de planejamento e de um conjunto de proposições resultantes do processo participativo do período de 1998 a 2000 (CAMMPI, 2002).

A CAMMPI (2008) apresenta a estrutura de subcomissões que era formada pelos representantes da sociedade civil, empreendimentos econômicos solidários e grupos culturais que compõe a rede, cada na sua área de atuação. A partir dessa estrutura “institucional” foi constituído o Fórum de Desenvolvimento de Itapagipe, cuja a intensão era ampliar a participação da sociedade no processo de desenvolvimento local e passou a integrar o calendário anual de Itapagipe.

A pesquisadora dessa dissertação participou da construção de um dos Fóruns e o que impressionava era a capacidade de movimentar a sociedade civil de toda a Salvador, pois aquele local era um espaço onde havia de discussão e negociação de interesses entre todos os segmentos atuantes na Península de Itapagipe, tendo em vista deliberar sobre prioridades de ação, a partir do Plano Referencial de Desenvolvimento de Itapagipe, balizando as ações da CAMMPI e do NAI.

Para a CAMMPI (2008), o primeiro passo para atualização do PRDI foi a avaliação do PRDI 2000-2005, trazendo como “marcos fundamentais” a capacidade que os atores e atrizes comunitários tiveram de se apropriar das políticas públicas básicas, cabe também ressaltar como

ponto positivo “a participação na definição de estratégias e de ações prioritárias, assim como o controle social da efetividade da implementação destas estratégias” (CAMMPI, 2008, p.10).

A revisão do PRDI teve duas dimensões, porém só uma finalidade, que era avaliar o que tinha sido proposto para os cinco anos. A primeira avaliação foi feita a partir das subcomissões com uma construção da linha do tempo e a segunda, foi feita pelos membros do Núcleo de Articulação Institucional (NAI) que tinha representantes do empresariado local, outras lideranças não vinculadas à CAMMPI, a Universidade e o Poder Público.

A Comissão sinaliza também alguns aspectos referentes ao plano que se mostram insatisfatórios, corroborando com a necessidade de revisão. Um desses aspectos é que o plano 2000-2005 “a visão predominantemente economicista que o Plano propõe”, que não está claro, mas fica subentendido, “o desenvolvimento local com desenvolvimento econômico, como se este último fosse condição suficiente para galgar o primeiro” (CAMMPI, 2008, p. 10).

Ainda conforme CAMMPI (2008) o turismo era o foco do desenvolvimento, “abordado enquanto setor privilegiado e, de fato, como principal saída para as atuais condições de degradação” (CAMMPI, 2008, p.10). Porém, o principal empecilho que impossibilitou o êxito da estratégia seria a falta de infraestrutura urbana. De acordo com a CAMMPI “Sem querer diminuir a importância do fator infra estrutural para o objetivo do desenvolvimento local, parece necessário que esta preocupação seja acrescida do reconhecimento de que nenhum avanço substancial será atingido sem investir-se fortemente no fator humano” (CAMMPI, 2008, p.10).

Naquele momento foi priorizado a vocação do território seria o turismo, por isso pensar o desenvolvimento a partir dele. Para a revisão do plano, estava colocado que a necessidade de olhar o desenvolvimento local com “processo integrado, sócio-político-cultural-econômico, pautado na concretização do rico potencial humano e ambiental que a Península tem” (CAMMPI, 2008, p. 10). Cabe ressaltar que na época os baixos índices de desenvolvimento humano e social que se traduzem em condições impeditivas para qualquer tipo de desenvolvimento.

Ao realizar-se esta avaliação do antigo Plano, reconheceu-se, como condição indispensável para a sua revisão, repensar o cenário que se quer para Itapagipe, com a perspectiva temporal para os próximos dez anos. A rapidez com que evoluíram as situações em momento recente fez com que as condições que influenciaram o cenário pensado anteriormente já não fossem mais pertinentes, merecendo reconsideração. (CAMMPI, 2008, p. 10).

O novo PRDI vinha com uma proposta inovadora que era o modelo de gestão compartilhada do território, através de um plano de desenvolvimento pensado em função das necessidades da população e do empresariado local. Enfatiza ideias como “desenvolvimento

sustentável”, o “autocuidado” e “corresponsabilidade”, propondo um modelo de intervenção baseado em quatro eixos abrangentes, chamados: “valorização do fator humano, infraestrutura e serviços, diversidade econômica produtiva e organização e gestão do espaço urbano” (CAMMPI, 2008).

A revisão do PRDI, também passou por pensar uma nova metodologia que foi a construção de cenários, com o objetivo de construir condições futuras desejáveis, desenvolvida por Giardelle, uma professora da Universidade Federal da Bahia que construiu a baseada no Workshop Europeu para Construção de Cenários (European Awareness Scenario Workshop – EASW), como uma ferramenta possibilitadora de processos participativos (CAMMPI, 2008).

Pensado como um documento balizador das ações e reivindicações relativas ao desenvolvimento da área, o documento de 2000 tinha vigência de cinco anos, e por isso foi revisto, criando um novo “cenário” para 2016. Este cenário representa as condições de desenvolvimento que se deseja atingir até o fim do período de vigência do documento, servindo como norteador para as ações sobre o território abrangido. Vale ressaltar que o instrumento foi desenvolvido a partir de uma perspectiva de desenvolvimento integrado de toda a área e por ter sido pensado por e para a população local.

A autora da dissertação participou VII Reunião Anual do Fórum de Desenvolvimento de Itapagipe que aconteceu em novembro de 2006, na época fazia o curso de agentes de Educação Ambiental e Ecoturismo no projeto Formação profissional - Consórcio Social da Juventude/ Programa 1º Emprego, promovido pelo Centro de Arte e Meio Ambiente –CAMA, lembro que a turma que já participava de atividades de campo participou da construção de propostas e algumas estudantes foram convocados para colaborar na produção do Fórum como parte do aprendizado.

Com o bordão “Amar e viver Itapagipe: referência de desenvolvimento baseada no cuidado com o social e a natureza, valorizando a identidade na diferença”, o texto elaborado sistematiza os dois encontros Workshop realizados anteriormente e contou com uma ampla participação dos seguimentos do território de Itapagipe. No texto há propostas, hierarquizadas em “Dimensões, Eixos e Linhas Gerais de Ação”, para priorizar as intervenções, determinar metas a serem superadas e melhor distribuir as frentes de ação em busca de sua efetivação (CAMMPI, 2008).

A primeira dimensão está relacionada a valorização do fator humano, propondo como prioridades de investimentos as questões sociais relacionadas a Educação, Saúde, Segurança, mas também no estímulo a novos modos e estilos de vida, resgate dos laços de identidade e

fortalecimento de vínculos comunitários. Subdivide-se nos eixos de Cultura, Educação, Saúde, Assistência Social, Justiça e Segurança Pública, Habitação e Meio Ambiente.

A segunda dimensão, trata da Infraestrutura e Serviços, aqui relacionado a universalização de serviços básicos e já chamava a atenção para os problemas de saneamento básicos e com mobilidade. Na construção das propostas o Eixos de Saneamento Ambiental e Mobilidade Urbana, que levantam questões como a elaboração de projetos de macro e micro drenagem, ampliação de modais de transporte integrados e melhorias na acessibilidade aos meios de transporte.

Já a terceira dimensão diversidade econômica e produtiva apresentava possibilidades de desenvolvimento econômico local a partir do fomento aos pequenos e microempresários da região, cujo os eixos são Fomento à Ampliação e Implantação de Negócios, Fortalecimento de Micro e Pequenos Empreendimentos e o eixo Práticas Solidárias. As Propostas como a disseminação de alternativas solidárias de produção, comercialização e consumo, bem como incentivos à “cadeia produtiva do mar” e a setores como o Turismo – fundamentado na identidade cultural da região, a moda, o artesanato, a movelaria, a reciclagem e a gastronomia encontram-se neste grupo.

A quarta e última dimensão relacionada a organização e Gestão do Espaço Urbano propõe uma ação compartilhada e corresponsável de gestão do espaço urbano. Divide-se nos eixos Consolidação das Instituições Existentes, Gestão Compartilhada do Território, e Integração do Território à Gestão da Cidade. Uma das suas prioridades é uma gestão municipal descentralizada e participativa, o fortalecimento da Rede CAMMPI e da NAI, a criação de um escritório de dinamização das potencialidades locais, o suporte técnico à comunidade para apoio e orientação na elaboração de projetos, o incentivo à participação, a capacitação de atores das associações e ONGs para a gestão de projetos e para acompanhar e intervir na gestão da cidade; e o ordenamento e controle da ocupação e uso do solo.

E a articulação local e a pró-atividade são os fatores que podem despertar o que Franco (1999) chama de “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável”. Este mesmo autor diz que se as políticas públicas forem desenvolvidas nesse intuito as comunidades serão “capazes de: suprir suas necessidades imediatas; descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas; e fomentar o intercâmbio externo aproveitando-se de suas vantagens locais” (Franco, 1999, p. 176).

O plano resultou na elaboração de um total de 58 propostas coletivas categorizadas em quatro dimensões e quinze eixos, conforme tabela abaixo:

**Tabela 3: Sistematização das propostas do Plano Referencial de Desenvolvimento de Itapagipe.**

<b>Proposta do Plano Referencial de Desenvolvimento de Itapagipe</b>		
<b>Dimensões</b>	<b>Eixo</b>	<b>Nº de propostas</b>
Valorização do Fator Humano	Cultura	5
	Educação	7
	Saúde	5
	Assistência social	3
	Justiça e Segurança Pública	4
	Habitação	5
	Meio Ambiente	5
Infraestrutura e Serviços	Saneamento ambiental	3
	Mobilidade Urbana	4
Diversidade Econômica e Produtiva	Fomento à Ampliação e Implantação de Negócios sociais	2
	Fortalecimento de Micro e Pequenos Empreendimentos	3
	Práticas Solidárias	3
Organização e Gestão do Espaço Urbano	Consolidação das institucionalidades existentes	3
	Gestão Compartilhada do Território	3
	Integração do Território à Gestão da Cidade	3
<b>Total</b>		<b>58</b>

Fonte: Elaborado pela Autora (2023).

A análise da tabela acima permite diagnosticar que as principais propostas concebidas para a Península de Itapagipe a partir do PRDI estabeleceram diretrizes amplas na dimensão do fator humano. Entretanto, cabe ressalvas pois para a rede todas as políticas públicas compõem a dimensão do fator humano, trazendo à tona as questões inerentes a humanos como a mola propulsora para discutir o desenvolvimento local.

De acordo com as propostas sinalizadas pelo plano, 15 (quinze), dessas propostas já foram elucidadas e transformadas em novas propostas. Um exemplo de proposta elucidada foi a erradicação das palafitas, porém, outras demandas apareceram ou se intensificaram, agora não era só a casa, agora era preciso dialogar para além, sobre as condições de habitabilidade que extrapolam a construção propriamente dita e amplia a adequação para um contexto mais amplo.

Para o Instituto Cidadania (2000) A moradia digna é condição básica de cidadania e a define como “aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda” (Instituto Cidadania, 2000, p. 9).

A CAMMPI promoveu em 2021 uma série intitulada “REDE CAMMPI: 23 anos de Articulação social e luta pelo Direito a Cidade” seminários virtuais (webnários) em comemoração aos vinte e três anos da rede, porém o objetivo central era apresentar para a sociedade o que foi produzido pela rede ao longo dos anos e os resultados obtidos a partir das propostas sinalizadas no Plano Referencial de Desenvolvimento de Itapagipe, já que o momento não era propício para a formação do Fórum anual de Itapagipe devido a Pandemia da COVID-19.

De abril a novembro/2021 foi o período que a série foi ao ar via plataforma ZOOM disponibilizada para o público pelo Facebook e YouTube da CAMMPI. O webnário foi construído pelos membros da Rede, nos quais eram responsáveis pela facilitação e também pela apresentação dos resultados obtidos através do que foi proposto pelo plano referencial.

O que chama a atenção é a falta de efetivação de um dos grandes problemas sinalizados no instrumento que são as questões de Saúde, Saneamento ambiental e mobilidade urbana, nenhuma das propostas foram concluídas, tendo em vista que, ambos os eixos dependem diretamente do poder público.

#### **4.3.1 Plano de Bairro de Itapagipe**

O Plano de Bairro é um instrumento que visa identificar as necessidades do bairro; garantir, por meio de uma proposta, o bem-estar e boa convivência de seus habitantes; construir coletivamente encaminhamentos para as soluções apontadas; e, por último, indicar também como isso pode ser reivindicado junto a diversos atores sociais, incluindo aqueles do poder público. Outro componente, talvez o mais importante, gira em torno da resolução ou destaque de conflitos e da disseminação de informações importantes, incluindo àqueles diretamente afetados no desenvolvimento do projeto.

O Plano de Bairro de Itapagipe foi elaborado em 2022 pela Fundação Mario Leal Ferreira, de acordo com a presidente da fundação,

Inicialmente a decisão de elaborá-lo teve como motivação as perspectivas de desenvolvimento que se abrem na região em face do turismo religioso e resultou da mobilização de atores econômicos e sociais liderados pelas Obras Sociais Irmã Dulce (OSID), articulados em torno do projeto do Território Santo. (Salvador, 2021, p. 7).

Como bem sinaliza o Estatuto da Cidade, a função do Plano de Bairro é ser um instrumento para planejar a cidade na escala local. O processo de construção do Plano inicia-se em 2020, com o intuito de ser um instrumento que irá orientar as políticas públicas de

desenvolvimento urbano, bem como, ser um documento de referência que orientará na construção de pautas e agendas para o desenvolvimento local a curto, médio e longo prazo.

Para elaboração Plano de Bairro, metodologicamente, foram adotadas três etapas: primeira compreensão do território, identificação das questões e demandas e proposição de ações como alternativas de solução (Salvador, 2021).

De acordo com Salvador (2021), para realizar a primeira etapa, foram feitas através de levantamento de informações em fontes secundárias a partir de pesquisas bibliográficas, cartográficas e iconográficas. De acordo com Salvador (2021), as pesquisas de fontes primárias ocorreram “apenas para atualização, complementação e compatibilização de informações, especialmente nos casos de ausência de dados importantes para o diagnóstico ou quando o cruzamento das informações apontava inconsistências” (Salvador, 2021, p. 30), no segundo momento para reconhecimento do território foram feitas visitas de campo, levantamento fotográfico e entrevistas, cuja a intenção era o reconhecimento do território socioespacial e todos os elementos compõe a Península.

Para o terceiro momento, a Fundação Mario Leal Ferreira, informou que aconteceram encontros por meio de vídeo conferências devido a pandemia do COVID 19 e os encontros presenciais obedeceram aos protocolos de distanciamento e consultas com os atores e atrizes que conhecem a realidade do território dos mais diversos seguimentos, bem como representantes da Prefeitura Municipal de Salvador que já tenha desenvolvido projetos e ações para Itapagipe (Salvador, 2021).

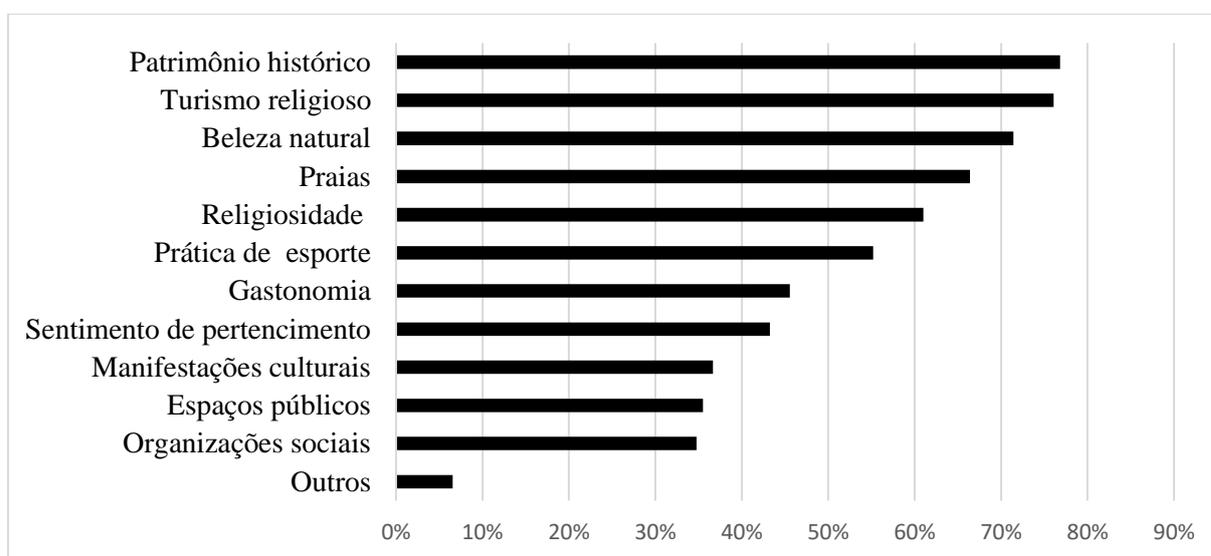
No período de 08 a 30 de julho de 2020, de forma online a Fundação Mário Leal promoveu a consulta pública sobre o plano de bairro de Itapagipe, a intenção era ampliar o diagnóstico participativo para população de Salvador (Salvador, 2021). Qualquer cidadão soteropolitano, que tivesse o interesse em contribuir poderia participar da consulta.

Ressaltamos que a consulta pública estava disponível para qualquer cidadão que quisesse contribuir com informações, opiniões e propostas para Itapagipe. Dos 156.000 mil habitantes itapagipanos, participaram da consulta pública 250 pessoas, ou seja, 0,17% da população responderam a consulta pública, ínfimo para uma metrópole da dimensão da capital baiana

Assim como o plano, iniciaremos com os pontos fortes, os resultados mais relevantes indicam que o patrimônio histórico (77%), o turismo religioso (76%), seguidos de beleza natural (71%) e praias (66%) e a religiosidade (61%). O patrimônio histórico e natural é uma marca do território, o sinaliza surpresa é o alto percentual das questões de cunho religioso, sendo necessário um aprofundamento para entender qual o tipo de turismo religioso e que religiosidade está sendo sinalizadas.

Por outro lado, também são considerados pontos fortes a prática de esporte (55%), a gastronomia (46%), o sentimento de pertencimento (43%) e as manifestações culturais (37%). Em menor proporção aparecem os espaços públicos (36%) e as organizações sociais (35%), conforme visto no Gráfico 3.

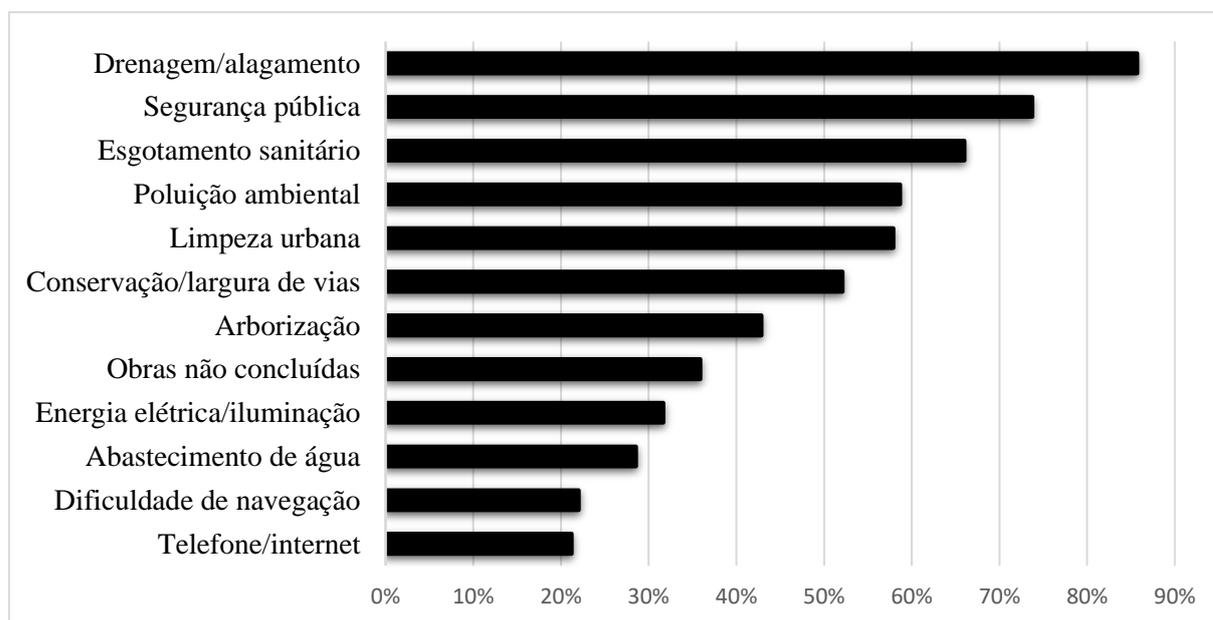
**Gráfico 3: Quais os pontos fortes que você identifica em Itapagipe?**



Fonte: Elaboração da autora com base em Salvador (2021).

Ao analisar os dados a pesquisadora sinaliza com a população consultada apresenta os patrimônios históricos com um ponto forte, mesmo com diversas fabricas e casarões em estado de ruínas e abandonados no território sem lhes oferecer o devido valor. O que mais chama a atenção é o recorte de cunho religiosos ter tido tanto destaque entre os cinco mais voltados, em contrapartida, as manifestações culturais e organizações sociais, tão presentes e significativas no território apresentaram índices baixos de identificação quanto pontos fortes.

Para cada ponto apresentado merecia um aprofundamento e uma análise do contexto histórico e da realidade vivenciada no território durante o período da consulta que acabaram de uma certa forma influenciando nos resultados ora apresentados, conforme gráfico.

**Gráfico 4: Quais os pontos fracos que você identifica em Itapagipe?**

Elaboração da autora com base em Salvador (2021)

No que se refere aos pontos fracos de Itapagipe, é notório que os maiores problemas identificados na consulta pública estão relacionados a saneamento básico e ambiental: 86% está relacionado as questões de drenagem e alagamento, deficiência do esgotamento sanitário (66%), poluição ambiental (59%) e limpeza urbana (57%). Esses resultados coadunam com os diagnósticos anteriores, a exemplo do PRDI. Os dados oficiais indicam que o abastecimento de água na Península de Itapagipe, o abastecimento se dá de forma intermitente nos bairros mais precários, o que explica o fato de 30% das respostas mencionarem este serviço como um ponto fraco (Salvador, 2021).

No Brasil, o saneamento básico é um direito assegurado pela Constituição e definido pela Lei nº 11.445/2007 como sendo o conjunto dos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais (Brasil, 2007).

A segurança pública (74%) é um caso à parte, a de se ter cautela e entender que tipo e forma de segurança é essa sinalizada pelos entrevistados, essa é uma questão que necessita de uma análise aprofundada do caso.

Sob outro enfoque, a dificuldade de navegação, bem com os serviços de telefonia e internet apresentaram fragilidade com um percentual de 22% e 21% respectivamente, este dado reflete muito sobre o processo de participação na consulta pública, se levarmos em consideração

que a mesma aconteceu de forma online e em um período onde as prioridades (pandemia do COVID 19) eram outras.

Outros tópicos que se destacam como pontos fracos são a conservação/largura de vias (referida por 52% dos respondentes) e a pouca densidade de áreas vegetadas, tanto nos espaços públicos como nos privados, fator destacado por 43% dos respondentes da consulta no tópico arborização. Esses são números que colocam como central a necessidade de intervenções voltadas para viabilizar um melhor ambiente urbano para Itapagipe.

Mesmo com a incidência realizada pela CAMMPI ao longo de vinte e cinco anos por garantias de direitos e acesso a serviços, ouve melhoras se compararmos no período das palafitas até a contemporaneidade, porém fica evidente na consulta pública a necessidade de concretizar ações efetivas para problemas básicos que ainda não foram superados.

Como produto final do Plano de Bairros de Itapagipe, um conjunto de proposições construídas a partir das leituras técnicas realizadas sobre o território e da colaboração, em todas as suas etapas, de entidades públicas e privadas atuantes na região, bem como de especialistas e diversos atores locais reunidos com o propósito de construir uma nova perspectiva de futuro.

De acordo com Salvador (2021), os resultados ora apresentados, pretende atender o objetivo geral do plano de “promover o desenvolvimento sustentável e integrado do conjunto de bairros de Itapagipe, orientado para a elevação da qualidade de vida de das pessoas e das comunidades, dos padrões de urbanização, à melhoria do ambiente natural e construído, à superação dos déficits de infraestrutura e ampliação das oportunidades de trabalho e de produção econômica e sociocultural”.

O plano traz um total de 148 ações para transformar o território, organizadas em 08 eixos temáticos e alguns desafios. O resultado de cada ação está programado segundo uma escala temporal de curto, médio e longo prazo, assim definida: 40 (quarenta) ações de curto prazo – “ações de implantação prioritária ou que não dependam de pré-requisitos para a sua implantação e que podem ser concluídas até dezembro de 2024” (SALVADOR,2021, p. 117). Em relação a médio prazo, foram apresentadas 70 (setenta) ações “que dependam de estudos prévios para a sua implantação, podendo ser concluídas até dezembro de 2028” SALVADOR,2021, p. 117). Já de longo prazo, foram apresentadas 40 (quarenta) ações que, “independentemente do seu início, requerem um tempo maior para a efetivação dos seus resultados, extrapolando o horizonte de dezembro de 2028” (Salvador, 2021, p. 117).

**Tabela 4: Sistematização dos eixos, ações e prazo de execução das propostas do plano de bairro de Itapagipe.**

Eixo	Quantidade de ações por eixo	Prazo de execução		
		Curto	Médio	Longo
Projetos estruturantes	27	3	12	12
Desenvolvimento econômico	12	8	4	0
Cultura e Turismo	19	3	11	5
Habitação	13	0	7	6
Meio Ambiente	20	7	10	3
Saneamento	23	9	6	8
Mobilidade	18	3	11	4
Serviços Públicos	16	7	9	0
<b>TOTAL</b>	<b>148</b>	<b>40</b>	<b>70</b>	<b>38</b>

Fonte: Elaboração da autora com base em Salvador (2021).

Algo que merece atenção é que os eixos sinalizados como ponta pela sociedade civil, através da consulta pública como “pontos fracos” e que carecia de maior atenção, a exemplo das questões relacionadas ao saneamento básico e meio ambiente, não estão na lista de prioridades do plano em curto prazo. As ações sinalizadas como prioritárias no Plano de Bairro, em ambos os eixos são:

#### 4.3.1.1 Meio Ambiente

- ✓ Instituição do Parque Marinho da Cidade Baixa como unidade do SAVAM por meio de Decreto do Executivo Municipal.
- ✓ Elaboração do zoneamento ambiental e do plano de manejo do Parque Marinho da Cidade Baixa.
- ✓ Elaboração de projetos arquitetônicos de equipamentos de apoio ao Parque Marinho da Cidade Baixa.
- ✓ Implantar o Horto Municipal de Salvador no bairro do Bonfim.
- ✓ Elaboração de projeto para recuperação da vegetação do manguezal, promovendo o reequilíbrio da biodiversidade e riqueza do ecossistema, antes mesmo de realizar o estudo da área.
- ✓ Coibição da prática de aterros clandestinos e da deposição de entulho e resíduos de materiais de construção nas margens da Enseada.
- ✓ Elaboração de projetos e realização de obras para as áreas instáveis identificadas no mapa de risco da Defesa Civil, adotando soluções ambientalmente adequadas

#### 4.3.1.2 Saneamento Básico

- ✓ Manutenção regular para a desobstrução dos canais e bocas de lobo em toda a rede de drenagem de Itapagipe.
- ✓ Instalação de coletores de resíduos sólidos nas ruas, praças e praias.
- ✓ Eliminação dos depósitos de entulho e de materiais inertes acumulados em áreas públicas ou em imóveis particulares desocupados.
- ✓ Programação de limpeza de resíduos de embarcações nas praias e no mar da Enseada dos Tainheiros.
- ✓ Elaboração de programas de educação ambiental nas escolas e comunidades, em parceria com cooperativas e ONGs locais.
- ✓ Implantação de jardins ecológicos para a extinção de pontos de descarte irregular nos bairros do Uruguai e Jardim Cruzeiro/Vila Ruy Barbosa.
- ✓ Implantação de coleta programada para resíduos da construção civil e volumoso.
- ✓ Definição de instrumentos de apoio e fomento para organização coletiva, fortalecimento do trabalho e qualificação das ações executadas por trabalhadores avulsos e em situação de rua.
- ✓ Contratação de prestação de serviço das associações/ cooperativas de catadores de materiais recicláveis para a coleta seletiva.

As ações supracitadas foram retiradas do capítulo de propostas do Plano de Bairro. É possível analisar que as ações propostas sinalizadas para serem executadas em curto prazo, não atacar os principais problemas do território, sinalizados pela consulta pública, assemelha-se a “paliativos”.

Por outro lado, ações sinalizadas pelo plano de médio prazo já estão sendo executadas no território com prioridades e tidas com estruturantes, a exemplo da “Requalificar a Colina de Nossa Senhora dos Alagados e o seu entorno com Elaboração e implantação de projeto urbanístico integrado ao Caminho da Fé abrangendo: Cine Teatro e Espaço Cultural Alagados, fim de linha do Uruguai e seu entorno, Praça João Paulo II e Santo Expedito, assim como as ruas vizinhas” (Salvador, 2021, p.118).

De acordo com as informações no site da Secretária de Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA) no dia 02 de janeiro de 2023, a intervenção foi projetada pela Fundação Mário Leal Ferreira e terá investimento de R\$6 milhões. Ainda de acordo com o

Prefeito de Salvador Bruno Reis “Todas essas obras têm o intuito de tornar essa área melhor para quem mora e vive aqui, e também para receber os turistas. Vamos avançar ainda mais apoiando o turismo religioso, construindo mais parcerias” (grifo da autora).

Cabe deixar claro, que a autora da dissertação não está fazendo juízo de valores e nem questionando o grau de importância das obras de apoio ao turismo religioso, a mesma está trazendo uma reflexão sobre as “prioridades” sendo que na consulta pública o turismo religioso foi sinalizado com um ponto forte no território e que as questões ambientais e sanitárias foram tidas com um ponto fraco e que precisaria de melhoras. É preciso refletir que sem investimentos em ações básicas, inviabilizará qualquer forma de turismo, pois em tempo chuvoso os alagamentos são tantos que impossibilita a saída e a entrada no território.

O primeiro desafio é garantir realmente o que é prioritário para o território e que irá melhorar a qualidade de vida e o desenvolvimento do território principalmente para quem vive o dia a dia da Península de Itapagipe. O segundo desafio é visto como uma condição estrutural para a efetivação do plano são os investimentos financeiros para execução das ações propostas, não cabe ter um instrumento tão rico produzido com a participação da sociedade que possa ser inviabilizado por não haver um plano e/ou sinalizações financeiras para a execução do que foi proposto.

#### **4.3.2 Confluência dos Planos**

Autores como Flexor e Schweizer (2011), Volpini (2017), referente ao pioneirismo do território em relação a forte incidência nas políticas públicas, a qualificação das intervenções, a participação na luta por garantias de direitos, tornando-se referência no Estado da Bahia, no que hoje é chamado de consórcios sociais. O que colaborou para construção de produtos tão ricos, tais como Plano Referencial de Desenvolvimento de Itapagipe, Plano Local de Desenvolvimento Comunitário, Plano Local de Cultura.

O desenho urbano que existe hoje se trata de uma ordem orgânica emergente, fruto de relações que se apropriam do espaço cotidianamente e que se dá num desenvolvimento gradual. Apesar de apresentar diversas deficiências, principalmente no sentido das infraestruturas de saneamento básico e de outros serviços, “constitui uma ‘cidade’ compacta, palco de inúmeros encontros de relações humanas e sociais, que vinculam com a arquitetura sociológica defendida por Jane Jacobs” (Miranda, 2018, p. 8).

Uma análise das ações de planejamento desenvolvidas na Península de Itapagipe é uma tarefa importante na medida em que se pode vislumbrar como a sociedade civil e o poder público vem pensando e desenvolvendo o processo de organização espacial local.

São dois planos desenvolvidos para um mesmo território, cabe ressaltar que formam desenvolvidos em tempos muito distintos e com bandeiras de lutas bem definidas. No momento da produção do PRDI o território passava por um processo ainda de palafitas e de muita vulnerabilidade, por isso acreditava que a grande forma de modificação seria a partir do investimento no fator humano e tudo que coaduna com ele.

Quando foi pensado o Plano de Bairro o território já estava em um outro processo de desenvolvimento socioespacial, já não havia mais as palafitas, as lutas por habitação eram outras e havia naquele momento um elemento diferente que foi a questão da pandemia do COVID-19, onde o mundo falava em fique em casa, mas sem entender que condições de casas eram essas. Momento este onde as associações e organizações sociais do território estavam na luta pela sobrevivência e pela garantia de direitos dos itapagipanos.

Particularizando a Península de Itapagipe, pode-se afirmar que o processo de organização socioespacial realizado pela Rede CAMMPI, através do PRDI desde de 1999 até a atualidade sempre sinalizando que é fundamental investir no fator humano com forma de desenvolvimento. Tanto que na análise é evidente que não estão sendo direcionados em ações de intervenções soltas, mas intervenções com proposito e de como deverá ser realizada. Para tal, foram desenvolvidos uma serie de instrumentos que calcificaria as intervenções como por exemplo, Plano de Cultura Local, plano local de desenvolvimento comunitário (PLDC), diagnósticos rápidos participativos, projetos direcionados para o fortalecimento das organizações sociais e desenvolvimento local.

Ressalto o papel fundamental das ONG's existentes no território que acabaram executando o que era proposto no PRDI, uma vez que, o Estado não utilizava esse instrumento como balizador para as intervenções.

Em relação ao Plano de Bairro é perceptível trata-se de um instrumento que aponta as intervenções urbanísticas que possibilitará a elaboração de projetos para Itapagipe, porém é necessário a construção de um outro instrumento balizador que seja direcionado para execução do mesmo, pois não é possível se ter um instrumento dessa magnitude e o mesmo não ser executado.

Ao analisar ambos, percebe-se que o PRDI é extremamente atual e que influenciou e serviu de base para criação do Plano de Bairro e proposta apresentadas no plano referencial encontram-se repaginadas no Plano de bairro.

Ainda de acordo com depoimento de Biderman (2018), o Plano de Bairro, se adequadamente implementado, representa uma oportunidade para a justiça territorial, abrindo um espaço relevante para as áreas menos atendidas da cidade; e, se realizado de forma efetivamente participativa, assegura que indivíduos com demandas consistentes, mas sem acesso a um líder comunitário, possam ser ouvidos.

Esses processos contribuíram para fortalecer as relações entre moradores e entidades dos bairros, movimentos e universidade; conscientizar suas populações sobre a importância de entender o direito à cidade na sua dimensão coletiva e não individual; e produzir novas subjetividades insurgentes.

#### 4.4 RESIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTRUÇÃO TECNOLOGIA SOCIAL

É importante que antes de apresentar a proposta de uma Tecnologia Social (TS) para essa pesquisa, conceituar o que seria uma TS, sendo assim, utilizaremos o que o Instituto de Tecnologia Social (ITS, 2004) apud Ventura descreve como TS,

É um conjunto de técnicas e metodologias transformadas, desenvolvidas e/ou aplicadas em interação com uma população e apropriadas por ela, que representam soluções para a inclusão social e melhoria das condições de vida. Elas tentam dar resposta, mediante uma solução tecnológica, a problemas sociais que existem. Isto é, ao invés do uso de tecnologias convencionais, tentam ser uma ponte entre demandas sociais e soluções mediante aplicação de conhecimento local (ITS, 2007<sup>a</sup> apud Ventura, 2013, p. 77).

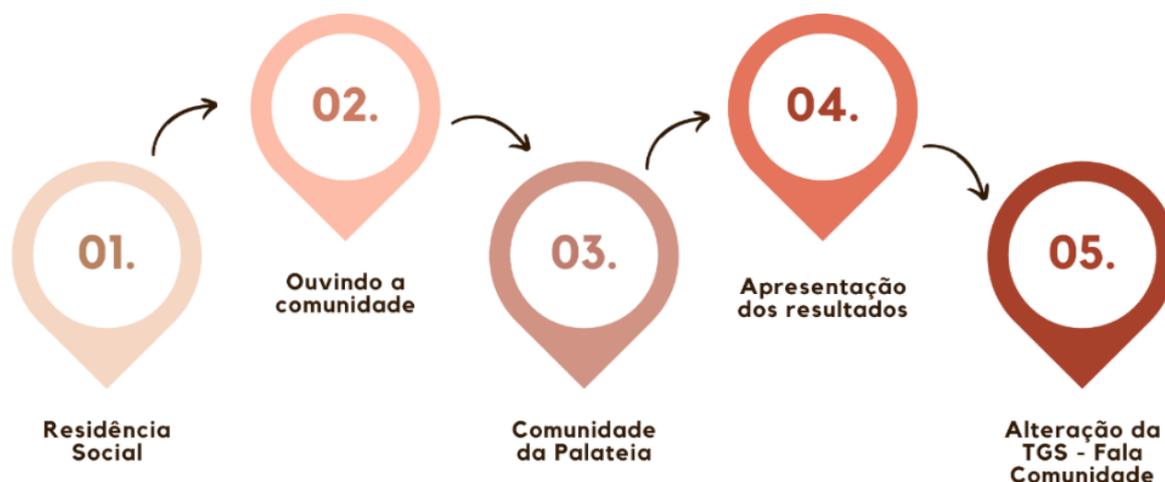
A tecnologia social proposta por esta pesquisa, traz um modelo de monitoramento participativo de implementação de políticas públicas que permita criar uma relação de apropriação da sociedade civil de monitoramento, acompanhamento e avaliação das propostas desenvolvidas para o território.

Desde de quando a pesquisadora entrou no mestrado que a ideia de desenvolver um modelo de monitoramento participativo, mas o ponto de partida acontece a partir da Residência Social no Estado de Alagoas, na perspectiva de uma observação-participante em cinco comunidades produtoras de ostra, era a oportunidade de aplicar a proposta da TG em uma comunidade extremamente diferente e ao mesmo tempo muito parecida com a Península de Itapagipe.

A TS naquele momento chamava-se “Ouvindo a Comunidade” e foi aplicada em uma única comunidade produtora de Ostra, a Palateia, localizada na Barra de São Miguel, Alagoas,

os resultados foram exitosos, mas necessitava de ajustes operacionais. Sendo assim, buscamos aperfeiçoar o que foi observado e apresentar o escopo da proposta da TS.

**Figura 9: Processo de construção e adaptação da TS.**



Elaborada pela Autora, 2023.

A TS proposta visa instrumentalizar a comunidade de forma geral e também as lideranças comunitárias para o acompanhamento de implementação de políticas públicas. Projetos ou projetos e políticas públicas como foi o caso de Alagoas de forma participativa. Nesse sentido, propomos aqui a criação de um instrumento participativo de monitoramento na Península de Itapagipe. Há a compreensão que a organização e a incidência política enquanto um caminho para a cidadania e também para o controle social.

A TS apresentada nesta dissertação, busca prover a participação da sociedade civil de melhor qualificada para incidir diretamente na implantação e monitoramento de políticas públicas.

#### 4.5 PROPOSTA DE INSTRUMENTO MONITORAMENTO PARTICIPATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

O instrumento proposto por esta pesquisa apresenta um desenho para a construção de um monitoramento participativo, que visa estabelecer uma relação entre a sociedade civil e as propostas de implementação de ações elaboradas no instrumento Plano de Bairro.

A partir da observação participante da dinâmica territorial e dos instrumentos criados para o seu desenvolvimento (Plano Referencial e o Plano de Bairro), constatamos a necessidade

de prover meios e ferramentas para monitorar a implementação das propostas construídas para a Península de Itapagipe.

A proposta tem como objetivo instrumentalizar a comunidade e suas lideranças para o monitoramento da implementação de políticas públicas no território, por meio de processos participativos. Nesse sentido, propomos aqui a criação de Instrumento de Monitoramento Participativo, intitulado Fala Comunidade, com o intuito de produzir conhecimento com a finalidade de detectar mudanças ao longo do tempo.

Partindo da análise de Dias e Seixas (2019) sobre o monitoramento participativo, que envolve a criação de espaços de diálogos permanentes — como já ocorre no território, por meio da CAMMPI —, busca-se promover a interação entre poder público, a sociedade civil organizada e a população (Dias; Seixas, 2019).

Diante dessas informações e da necessidade de outras, ainda não sistematizadas para consulta (como investimentos em projetos sociais, ambientais e culturais), é possível perceber que, apesar de existirem políticas municipais específicas para cada uma dos eixos apresentados no Plano de Bairro, há a necessidade de um instrumento que promova a integração de informações entre essas políticas, buscando uma direção comum quanto à efetivação das propostas para o território, considerando o trinômio social – ambiental – econômico. Visando equacionar essa questão, a presente dissertação propõe a criação e implementação de tal instrumento: Fala Comunidade.

Trata-se de uma metodologia ativa, ou seja, um processo de aprendizagem utilizando situações reais ou simuladas, com o objetivo de solucionar os desafios advindos essencialmente da prática social, em seus diferentes contextos (Berbel, 2016). Trata-se de um processo criativo que visa gerar e fomentar diálogos entre os indivíduos, criando uma rede viva de diálogo colaborativo que acessa e utiliza a inteligência coletiva para responder a questões de grande relevância para organizações e comunidades.

Para construção de uma metodologia inclusiva e participativa, foi preciso aprofundar e estudar metodologias já existentes e adaptá-las a um modelo que atendesse às necessidades do território. Assim, para a criação do “Fala Comunidade” foram adaptadas duas metodologias: 1) World Café e 2) Observatório.

O World Café é uma metodologia ativa que tem como pressupostos o conhecimento e a sabedoria para gerar ideias, favorecendo um diálogo colaborativo e flexível sobre assuntos e/ou problemáticas reais em grupos grandes (The World Café, 2015).

Para a aplicação desta metodologia, é necessário criar ambientes que propiciem a interação, a cooperação e a colaboração entre os sujeitos. Acredita-se que o conhecimento possa

ser construído e sedimentado com níveis de criticidade e aprofundamento muito maiores do que em ambientes nos quais as pessoas se coloquem isoladamente na posição de meros receptores. Esta opção metodológica só faz sentido quando se compreende que as pessoas, seja em qualquer nível ou modalidade de ensino, são sujeitos que pensam e que trazem, em sua trajetória de vida, algum tipo de conhecimento.

A metodologia dos “Observatórios”, de acordo com Moraes, “são mecanismos voltados à compilação, produção e difusão de informações e conhecimentos sobre determinado território, tema ou segmento social” (Moraes, 2018, p. 29). A designação “Observatório” tem se tornado uma ferramenta bastante utilizada pela sociedade civil, instituições governamentais e acadêmicas, com o objetivo de disseminar e ampliar as informações, além de “democratizar os processos de elaboração e controle social” (Moraes, 2018, p. 29).

As metodologias supracitadas estão relacionadas à construção de propostas e a disseminação de resultados. Para esta pesquisa, é necessária uma adaptação das ferramentas ao objetivo específico, que é o monitoramento. Assim, a autora da dissertação adaptou a metodologia ao contexto e a finalidade da pesquisa.

#### 4.6 FALA COMUNIDADE: INSTRUMENTO DE MONITORAMENTO PARTICIPATIVO

Ao longo dos anos, a sociedade civil tem se debruçado na construção de estratégias e metodologias de participação, com o objetivo de influenciar nas construções e decisões relacionadas à implementação das políticas públicas. Como bem sinaliza a Constituição Brasileira de 1988, o controle social é um dos instrumentos pelos quais a sociedade civil pode questionar, acompanhar e contribuir na formulação e implantação de política, planos e programas governamentais.

Cabe destacar que a pesquisa focará no monitoramento e na implementação, pois o território estudado já elaborou instrumentos com propostas e construções de políticas públicas, mas não dispõe de um instrumento específico para o monitoramento dessas políticas.

Ressaltamos que existem diversos estudos de casos relacionados ao monitoramento participativo (como o Observatório de Políticas Públicas), sendo os mais comuns o monitoramento ambiental, social, escolar e orçamentos públicos. Entretanto, o que estamos propondo é o monitoramento participativo da implementação das propostas do Plano de Bairro. Ou seja, o plano já está pronto e as propostas validadas; agora é hora de acompanhar e monitorar

a implementação, o que não é uma prática comum. Para chegar ao melhor modelo de monitoramento participativo, foi necessário a adaptação de algumas metodologias já existentes.

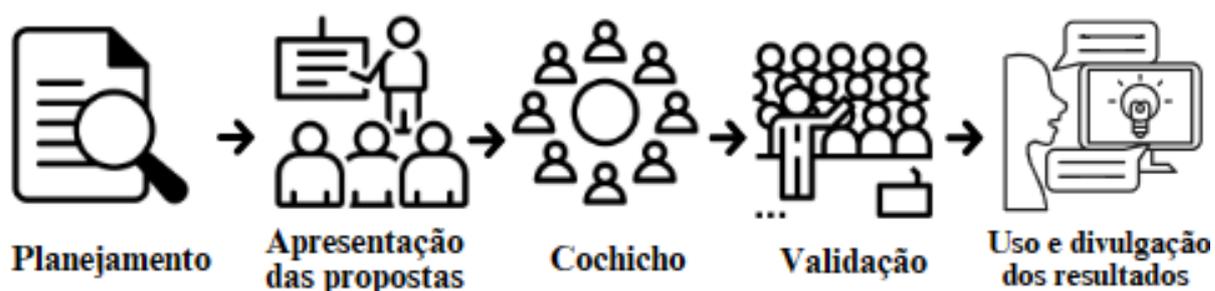
Um trabalho semelhante ao que estamos propondo nesta pesquisa é o de Villi (2018), intitulada “O monitoramento participativo como estratégia da sociedade civil para o controle social: um estudo de caso da plataforma Monitorando a Cidade”. O que nos diferencia é que a autora utiliza uma plataforma digital e formulários para a construção de um monitoramento com pautas definidas pela comunidade.

Nossa proposta é utilizar as práticas manuais, com recortes e lápis de cor, de modo que tanto pessoas alfabetizadas quanto não alfabetizadas possam participar, utilizando as percepções e o olhar da comunidade. Faremos uso também de tecnologias para a disseminação das informações monitoradas, utilizando uma ferramenta já existente, que é o Observatório do Racismo Ambiental. Ou seja, o instrumento servirá como metodologia para o observatório.

Desenhado para ser utilizado pela sociedade coletivamente, com vistas a facilitar sua atuação em monitoramento do Estado e na cobrança dos gestores públicos pela resolução de problemas cotidianos, o Fala Comunidade foi criado para ser aplicado no monitoramento e implementação do Plano de Bairro. Contudo, ele pode, ser adaptado para ser aplicado a toda e qualquer política pública que exija acompanhamento das comunidades envolvidas.

A ferramenta ajudará a comunidade e aos cidadãos a identificar temas importantes e problemas públicos que afetam a vida cotidiana, a implementação de políticas públicas, ações locais e participativa de informações sobre a implementação do que foi proposto, além da criação de visualizações interessantes para promover transformações sociais positivas, conforme figura 10 abaixo.

**Figura 10: Etapas de um monitoramento participativo**



Fonte: Elaboração da autora, 2023.

O fato de envolver a comunidade local, com perfis de escolaridade variados, levou à distribuição da metodologia em cinco etapas: planejamento, apresentação das propostas, análise das propostas, validação e uso, e divulgação dos resultados coletivos, etapas que se retroalimentam continuamente.

Vale enfatizar que a proposta tem início com os eixos temáticos prioritários neste território, os quais estão diretamente relacionados ao histórico local e os pontos fracos identificados na consulta pública realizada pelo Plano de Bairro. O primeiro eixo é o de saneamento básico e meio ambiente, que não está relacionado não somente com a história do território, mas também os dados oficiais, que indicam 100% de fornecimento de água, esgotamento sanitário e coleta adequada de lixo. Contudo, esses dados são contrapostos pelo diagnóstico de construção do Plano de Bairro e pela quantidade de propostas de intervenção no território, que são 23 e 20 respectivamente. Vale um adendo, pois ambos os conjuntos de propostas apresentam um número significativo de ações de curto prazo 9 e 7 respectivamente.

Após a delimitação inicial dos eixos e as devidas justificativas das escolhas, é importante destacar que todo o resultado apresentando servirá de base para o monitoramento da comunidade, bem como, para o instrumento de monitoramento que foi criado em Itapagipe, o Observatório do Racismo Ambiental.

O primeiro passo consiste em convocar a sociedade civil e as organizações sociais presentes no território para um processo participativo de monitoramento. A rede CAMMPI será uma das animadoras e a rede âncora para a execução do instrumento. Serão apresentadas à comunidade as propostas por eixo temático do Plano de Bairro, a partir de sua sistematização para uma análise prévia do que foi proposto para cada eixo e o período de execução de cada um conforme figura 13.

A primeira ação, denominada “etapa de execução”, inicia-se com a sistematização realizada pelo mediador — neste caso, a Rede CAMMPI — a partir dos eixos já definidos das ações propostas, bem como o prazo de execução de cada uma. A categorização se dará com base nos prazos de execução, conforme proposto no plano, e utilizará a ferramenta de controle que será implementado pela Fundação Mario Leal Ferreira, o “Sistema de Informação Municipal - Salvador Dados”, onde serão avaliados os efeitos dos planos. A autora desta pesquisa buscou esse sistema de informação para acompanhar as ações do plano que estavam sendo executadas, mas o sistema não estava ativo.

O plano sinaliza que o processo participativo “será sustentado mediante consultas regulares aos protagonistas econômicos e sociais e às comunidades dos bairros de Itapagipe visando o acompanhamento dos resultados e o mapeamento de oportunidades e parcerias com

outras esferas públicas, privadas e do terceiro setor” (Salvador, 2021, p. 143). O instrumento proposto poderá ser este elo de consulta da Fundação Mário Leal Ferreira, o órgão responsável pela atualização das informações.

Após a sistematização e categorização das ações e dos prazos, serão convocados representantes dos quatorze bairros do território para o processo de monitoramento participativo e a aplicação adaptada da metodologia do World Café.

O monitoramento participativo ocorrerá em três momentos específicos, sendo estes:

**1º Momento:** Apresentação da metodologia “World Café”, que será brevemente explicado. A partir da organização do espaço em “ilhas”, separadas por ações, cada ilha contará com materiais como tarjetas, cola, tesoura, canetas, lápis de cor e papel. Esses instrumentos que poderão ser utilizados para apresentar o monitoramento das ações.

**2º Momento:** Execução da metodologia “World Café”. As lideranças comunitárias e os moradores locais, organizados em grupos (prevendo quatro grupos com seis pessoas). Essa composição foi feita considerando a participação de duas pessoas de cada bairro, sendo preferência uma liderança comunitária e um morador (a). Para as instâncias comunitárias, o monitoramento deverá ser realizado anualmente, após a implementação do plano, ou, caso o plano não tenha sido implementado, durante o processo.

Utilizando a metodologia do World Café, cada equipe, em sua ilha, deverá responder às seguintes questões:

- 1). Qual o nosso principal problema?
- 2). Quais as causas do problema?
- 3). Qual é a situação atual?
- 4). Caso o problema não tenha sido resolvido, como podemos solucioná-lo?

As respostas serão sempre coletivas, e os participantes poderão utilizar a criatividade para responder às perguntas e propor mudanças.

Cabe ressaltar, que assim como o World Café, os grupos passarão por todas as ações, e em cada ilha haverá um facilitador (monitor) que acompanhará os resultados do grupo.

**3º Momento:** Etapa do “cochicho”, na qual os grupos irão apresentar os resultados e as discussões coletivas sobre os assuntos tratados. Ao finalizar a metodologia do World Café - Fala Comunidade, os processos e os resultados precisam ser documentados.

A estratégia de divulgação das informações sobre a questão monitorada ocorrerá de duas formas: a primeira será por meio da criação de um documento para apresentar às secretárias responsáveis pela demanda; além disso, os resultados também poderão ser publicitados pelo Observatório do Racismo Ambiental, com a construção de um banco de dados interno e externo,

que poderá ser utilizado por pesquisadores, gestores e outros. Esse banco de dados poderá gerar artigos, notas técnicas, mapas temáticos e outros elementos.

É fundamental também comunicar à comunidade o que está acontecendo e qual foi o resultado do monitoramento. Isso ocorrerá de duas formas: primeiro por meio de peças gráficas dinâmicas e de fácil entendimento; segundo, com informações em forma de podcast, que serão encaminhadas via WhatsApp, além de materiais impressos com imagens, a serem distribuídos em estruturas de organizações sociais, associações, escolas e outros espaços frequentados pela comunidade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação, foi apresentada proposta de um modelo de monitoramento a partir do que foi construído pela sociedade civil do território. A pesquisa abordou a atuação do Estado e da sociedade civil, bem como os instrumentos desenvolvidos para melhorar a qualidade de vida das mulheres e homens negros que vivem no território. No entanto, a pesquisa encontrou limitações para aplicação da metodologia proposta, especialmente devido ao fato do monitoramento e a avaliação das propostas de curto prazo, indicadas pelo Plano de Bairro, ocorreriam apenas dois anos após sua publicação.

A entrevista narrada teve como objetivo compartilhar a história do território, apresentando como a comunidade, diante dos desafios, constituiu o processo de participação e de construção coletiva de políticas públicas, com o protagonismo das mulheres negras, que são maioria no território. Embora as entrevistas narradas apresentem limitações inerentes, verificou-se que houve avanços nas políticas implementadas no território e representaram mudança significativas na vida da comunidade. Uma das conquistas foi a erradicação das palafitas que foram substituídas por casas de alvenaria, mas outras questões, como a qualidade das construções e o acesso a direitos fundamentais com lazer, educação e saúde, não foram devidamente atendidas.

O levantamento das questões socioambiental revelou uma série de problemas de ambientais e sociais decorrentes do passado do território e as ações desarticuladas realizadas pelo Estado, incluído os governos municipal e estadual. Em vez de sanar os, problemas existentes, essas ações acabaram por potencializar ainda mais as questões socioambientais.

Quanto ao Plano de Bairro, que são produzidos pelo Estado com a participação da sociedade civil, há um descrédito devido à discrepância entre o discurso e a prática. É curioso e, ao mesmo tempo interessante observar que as organizações da sociedade civil e as associações conseguem implementar ações que impactam na resolução de problemas identificados pela sociedade, antes mesmo de serem formalizados como políticas públicas ou lei. Enquanto isso, o Estado muitas vezes não consegue ver ou investir recursos para potencializar o que já foi construído pelas próprias organizações.

A implementação das propostas do Plano de Bairro exigirá a compreensão dos moradores, decisões políticas, organizações sociais, academias e empresariado local, com foco na cooperação e responsabilidade compartilhada. O comprometimento participativo entre esses entes é fundamental para a efetivação das ações que buscam transformar as precárias condições socioeconômicas em direção a uma sociedade mais justa e equânime.

A construção de um instrumento de monitoramento participativo é essencial, pois a comunidade que cria e executa as propostas frequentemente tem a sensação de que o que foi proposto não foi efetivamente implantado. Isso se deve, muitas vezes, à quantidade de atividades realizadas ou até mesmo à falta de um sistema de monitoramento adequado. Esta pesquisa se concentrou na adaptação de metodologias ativas e participativas para construção de um instrumento de monitoramento participativo, como o "Fala Comunidade", buscando estabelecer um processo de interação entre os atores sociais e grupos, com o uso de ferramentas para promover o controle social.

Vale destacar que o Fala Comunidade já se configura como uma potencialidade para o exercício do controle social, produzindo dados e informações por meio de métodos que mobilizam coletividades. A proposta do método está centrada na formação de cidadãos críticos, argumentativos e com conhecimento científico, o que exige o desenvolvimento de novas metodologias ativas, com destaque para a técnica "World Café", como um meio para explorar as habilidades da comunidade. Além disso, o Fala Comunidade oferece uma oportunidade para futuras pesquisas, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento de competências que possam auxiliar outros territórios em contextos que demandam inovação.

Outro ponto relevante é que, ao buscar modelos de monitoramento participativo, encontramos diversas propostas relacionadas à tecnologia, nas quais a comunidade responderia a formulários. A proposta apresentada nesta dissertação visa integrar diferentes saberes, contemplando tanto os alfabetizados quanto os não alfabetizados, além de incluir aqueles com letramento tecnológico e os que não possuem. Para o monitoramento, foram criadas alternativas criativas e inclusivas que possibilitam a participação de todos.

A fala comunidade, pode ser utilizado para criação de proposta quanto para avaliação das mesmas, sendo uma ferramenta versátil e que pode ser aplicada em diversas etapas da implementação de ações e/ou políticas públicas. Contudo, o instrumento ainda não foi aplicado, uma vez que as ações de curto prazo do Plano de Bairro têm vigência até dezembro de 2024.

No entanto vale ressaltar que "O Fala Comunidade" é uma metodologia participativa que pode ser adaptada para comunidades que ainda não possuem um processo estruturado de diagnóstico ou elaboração de propostas para o território.

Há um passivo socioambiental significativo no território em questão, o que torna urgente a construção e a implantação de políticas públicas socioambientais que sejam inclusivas, compensatórias e mitigadoras.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. **A cidade da informalidade**. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2003. p. 4041
- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Agenda Política**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 12–42, 2015.
- ALMEIDA, Silvio Luiz de **Racismo estrutural** / Silvio Luiz de Almeida. - São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.
- ALVES, Jonathan Fernando Costa. **Impactos Socioambientais e Monitoramento de Feição Erosiva no Parque do Goiabal** - Município de Ituiutaba/MG/ Jonathan Fernando Costa Alves. - Ituiutaba: [s.n.], 2017\_f.: il
- APPIO, E. F. **O controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Florianópolis, 2004.
- BAHIA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Bahia, 1989**: atualizada com a Emenda Constitucional de n. 22. Salvador: ALBA, Empresa Gráfica da Bahia, 2015. 207 p.
- BRASIL. [Constituição (1988) ]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/constituicao>>. Acessado em 03 de julho de 2022.
- BRASIL (Rep. Federativa). **Lei Federal nº 10.257**, de 10 de julho de 2001: Estatuto da Cidade. Brasília: DOU, 10/07/2001.
- BRASIL. **Lei 10.639/2003, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9. 394, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília.
- BRASIL. **Lei 11.645/08 de 10 de março de 2008**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília.
- BONETI, Lindomar W. **Políticas Públicas por Dentro**. Ijuí: Editora da Unijuí, 2006
- BROWN, J., ISAACS, D. (2001). **The World Café: Living Knowledge Through Conversations That Matter**. *The Systems Thinker*, 12(5), 1–5. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Nosso futuro comum: comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento**. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- CARDOSO, Ceila. **Museu Arqueológico Industrial – Península de Itapagipe**. Anais do II Seminário Projetar. Porto Alegre. 2007.
- CAMMPI. **Plano Referencial de Desenvolvimento Sustentável da Península de Itapagipe, Plano Referencial**, Salvador, BA, 2000.

CAMMPI/NAI. **Plano Referencial de Desenvolvimento Sustentável da Península de Itapagipe**. Salvador, BA, 2008.

CAVALCANTI-BANDOS, Melissa Franchini e PAUCAR-CACERES, Alberto. **A Implantação de Políticas Públicas Ambientais: Uma Proposta de Aplicação da Soft System Methodology**. 16º Congresso Brasileiro de Sistemas. Uni-FACEF Centro Universitário Municipal de Franca – Franca/SP. 2021

CENTRO DE RECURSOS AMBIENTAIS, CRA. **Diagnóstico da concentração de metais pesados e hidrocarbonetos de petróleo nos sedimentos e biota da Baía de Todos os Santos**. Consórcio BTS Hydros CH2MHILL. Governo do Estado da Bahia, 2004.

CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 13/90**, de 6 de dezembro de 1990. Disponível em: < [http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/federal/resolucoes/1990\\_Res\\_CONAMA\\_13.pdf](http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/federal/resolucoes/1990_Res_CONAMA_13.pdf)>. Acesso em: 30/04/2022.

CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 001**, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 25 jul 2017.

COSTA, Antônio Claudio Moreira; PEREIRA, Maria Simone Ferraz. **Participação: Elementos para Compreensão do Conceito**. 2018 [Antonio-Cláudio-Moreira-Costa\\_-Maria-Simone-Ferraz-pereira-Moreira-Costa.pdf \(pucgoias.edu.br\)](https://pucgoias.edu.br) (Acesso em 18/06/2022)

CRENSHAW, Kimberly. **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero**. Dossiê III Conferência Mundial contra o Racismo • Rev. Estud. Fem. 10 (1) • Jan 2002 • <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011>

DE SOUZA, José Gileá; SOUZA, Laumar; SPINOLA, Noelio. Ascensão e queda de um centro industrial urbano: a Península de Itapagipe em Salvador/Bahia. *Revista Baru: Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, v. 5, p. 341, 2019. DOI: 10.18224/baru.v5i.7867.

DE LIMA, Myrian Del Vecchio; RONCAGLIO, Cynthia. **Degradação socioambiental urbana, políticas públicas e cidadania. Desenvolvimento e Meio ambiente**, [S. l.], v. 3, 2001. DOI: 10.5380/dma.v3i0.3028. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/3028>.

DIAZ BORDENAVE, Juan E. O que é participação. In: **O que é participação**. 1987. p. 84-84.

ESPIÑEIRA, Maria Victória. **O Partido, a Igreja e o Estado nas Associações de Bairro**. Salvador: EDUFBA, 1997.

DE ARRUDA CAMARGO, Maria Eugênia Seixas et al. **O World Café e o aprendizado pelo diálogo: limites e possibilidades de um território de sentidos no processo de formação: "diagnóstico socioambiental na APA Embu Verde: educação ambiental para a sustentabilidade na bacia do Rio Cotia"**, Embu das Artes, SP. 2015.

FREIRE, Juciley Silva Evangelista. **Participação e educação: concepções presentes nos estudos da Revista Educação & Sociedade (1978-2010)** / Juciley Silva Evangelista Freire. - Goiânia: UFG / Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, 2011. xii, 223 f.: tabs; 31 cm.

FRANCO, Augusto de. A participação do poder local em processos de desenvolvimento local integrado e sustentável. *In*: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999

FERREIRA, P. F. M. **Diagnóstico dos Impactos Socioambientais Urbanos em Itacaré-BA**. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Geografia na Área de Análise Ambiental e Dinâmica Territorial, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

FIPE. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. **Plano Salvador 500: Avaliação do PDDU e da LOUOS em vigor e respectivas justificativas e recomendações para a proposta de revisão destes instrumentos**. Relatório P4.1. São Paulo: FIPE, 2015.

FOUCHÉ, Christa.; LIGHT, Glenda. **An invitation to dialogue: “The world café” in social work**. *Qualitative Social Work*, v. 10, n. 1, p. 28–48, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473325010376016>.

FRANKLIN, Taoan Silva. **A ocupação da orla da Baía da Ribeira e seus impactos sobre a hidrodinâmica local: uma investigação através de modelagem numérica – Salvador, BA**. 2009. 117 p. Dissertação (Mestrado em Geologia Costeira e Sedimentar) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.  
GEPAB. Relatório final. Salvador: [s.n], 1973

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GORDILHO, Heron José Santana (Org.); Belchior, G. P. N. (Org.); Araujo, Alana (Org.); VIEGAS, Thais Emília de Souza (Org.). **A proteção da sociobiodiversidade na Mata Atlântica e na caatinga**. São Paulo: Inst. O direito por um planeta verde, 2017. v. 1. 267p.

GUIMARÃES, Roberto Paulo. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. *In*: BECKER, Bertha Koiffmann; MIRANDA, Mariana (org.). **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997. p. 13–44.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2011.

LIMA, Patrícia Lacerda Trindade, **A Importância de Políticas Públicas de Ação Afirmativa para Negros no Brasil**. Revista interdisciplinar da UNEB, Salvador, v.1, n.1, p-92-119, jan. /abr. 2010.

LISIAK, Janaína. **O limiar em disputa [manuscrito]: produção do espaço litorâneo de Salvador (BA) / Janaína Lisiak**. - 2020

LUTHER, Aline de Carvalho. **Patrimônio arquitetônico industrial na Península de Itapagipe: um estudo para a preservação**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2012.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. **Democracia participativa na Constituição Brasileira**. Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008. Disponível em < [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril\\_v45\\_n178\\_p181.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p181.pdf)>. Acessado em 10/07/2022.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 1.

MATOS, Ariovaldo. **Corta Braço**. Livro. 2º ed. Salvador. EGBA/Fundação Cultural do Estado da Bahia, 1988. 196p.

MENDONÇA, F. **Aspectos da problemática ambiental urbana da cidade de Curitiba - PR e o mito da “capital ecológica”**. GEOUSP. Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 12, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 28. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

NASCIMENTO, Raimundo José Pedreira do. **A dimensão educativa da participação social da rede CAMMPI e sua influência nas políticas de habitação implementadas na Península de Itapagipe a partir de 1990**. 2012. 124 f. Dissertação (Mestrado em Educação e Contemporaneidade) – Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade, Departamento de Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2012.

NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Organização e coordenação pelo SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

OBSERVÁTORIO do **Racismo Ambiental**. Banco de Dados/paper. Salvador: CAMA; CAMMPI, 2022. Disponível em: < <https://cama.org.br/produto/mapeamento-do-racismo-ambiental-na-peninsula-de-itapagipe-salvador-bahia-2022/>>. Acesso em 10 dez de 2022.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em:< <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. > Acesso em: 9/07/2022.

OLIVEIRA, L. R.; MEDEIROS, R. M.; TERRA, P. B.; QUELHAS, O. L. G. **Sustentabilidade: da evolução dos conceitos à implementação como estratégia nas organizações**. Revista Produção (São Paulo. Impresso), v. 22, n. 1, p. 70-82, 2012.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e terra: 1992

QUALISalvador: **qualidade do ambiente urbano na cidade da Bahia** / Elisabete Santos ... [et al.], organizadores. - 2. ed. -Salvador: Edufba, 2022. E-book (533 p.): il.; PDF (26.1 Mb). ISBN: 978-65-5630-288-1

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010

RUA, João (2007), “Desenvolvimento, espaço e sustentabilidades”, in João Rua (org.), **Paisagem, Espaço e Sustentabilidades: uma perspectiva multidimensional da geografia**, puc-Rio, Rio de Janeiro, pp. 143-194.

RUIZ, Andreilissa Teresa e ALMEIDA, Marcelo Vilela de. **Políticas públicas e participação social: o caso do plano de bairro do Jardim Lapenna como um caminho da democracia para um território de direitos. Mudança social e participação política 4: estudos e ações transdisciplinares em três dimensões**. Tradução. São Paulo: Annablume, 2018. Acesso em: 12 maio 2023 < <https://repositorio.usp.br/item/003073708>>.

SALVADOR. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Fundação Mário Leal Ferreira. **Plano de Bairros de Itapagipe** / Fundação Mário Leal Ferreira. – Salvador, 2021. 151 p.: i

SANTOS DE SANTANA, J.; PINTO LOPES DE FARIAS, Úrsula. **Racismo Ambiental: a divisão racial da cidade de Salvador e os impactos ambientais**. Educação Sem Distância - Revista Eletrônica da Faculdade Unyleya, [S. l.], v. 1, n. 4, 2021. Disponível em: <https://educacaosemdistancia.unyleya.edu.br/esd/article/view/120>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SANTOS, Milton. **O centro da cidade do Salvador: Estudo de Geografia Urbana/ Milton Santos**. - 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Salvador, Edufba, 2008. 208 p.; 21cm. – (Coleção Milton Santos;13).

SANTOS, D. M. J.; SILVA, M. D. S. **Políticas de Limpeza Urbana e a produção-organização do Espaço Urbano: da Salvador do Século XIX à Salvador Contemporânea**. In: VII Semana de Mobilização Científica: Que Universidade o Brasil quer? 2004, Salvador. Caderno de Resumo da VII Semana de Mobilização Científica. SEMOC. Salvador: Universidade Católica do Salvador, 2004.

SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. (2021). **Lançamento do livro QUALISalvador [Live]**. Edufba/ Governo do Estado, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb) e Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa) Disponível em: <https://youtu.be/8HJONnCvYv0>

SANTOS, A. **Urbanização brasileira: um olhar sobre o papel das cidades médias na primeira década do século XXI**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v12, n.2, 2010.

SANTOS, Vânia Maria Nunes dos; BACCI, Denise de La Corte. **Proposta para governança ambiental ante os dilemas socioambientais urbanos**. Título do periódico: Estudos Avançados. ISSN: 0103-4014. Volume/Número/Paginação/Ano: 2017, v. 31, n. 89, p. 199-212, DOI: 10.1590/s0103-40142017.31890017.

SANTOS, Ailton Dias dos; GAMA, Ana Maria Cardoso de Freitas. **Metodologias participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais/IEB: Instituto internacional de Educação do Brasil**. – São Paulo: Peirópolis, 2005. ISBN 85-7596-0555-5

SANTOS, Ronan Soares dos; SANTOS, José Antônio Gonçalves dos. **Estatuto da Cidade e a Garantia da Função Social da Propriedade Urbana: IPTU progressivo no tempo**,

parcelamento e edificação compulsórios e desapropriação para fins de reforma urbana. Apresentação oral na XVIII Semana de Economia da UESB. 2019.

SILVA, Margareth e SANTOS, Denise. **Evolução das políticas de limpeza urbana na organização do espaço de Salvador**. Disponível em <<http://www.conhecer.org.br/enciclop/2005/200516a.pdf>>

SILVA, E.L.; Menezes, E.M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. ver. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, Joilson de Souza. **Favela: alegria e dor na cidade**. Rio de Janeiro: SENAC, 2005. p. 91

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº16, jul. /dez. 2006, p.20-45

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SCHAEFFER-NOVELLI, Y. 1995. Manguezal: **Ecossistema entre a terra e o mar**. Caribbean Ecological Research, 64p.

TEMER, Michel. **Constituição e Política**. São Paulo: Malheiros, 1994

TUDE, J.M. **Gestão de Políticas Públicas**. In: TUDE, J. M., FERRO, D. SANTANA, F. P. Políticas Públicas. Curitiba: IESDE Brasil S/A., 2015. 136p.: il;24cm

VEIGA, J. E.; ZATZ, L. **Desenvolvimento sustentável, que bicho é esse?** Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

VEIGA, José Eli da. **A emergência socioambiental** / José Eli da Veiga. – 3a Ed. – São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2015. Bibliografia ISBN 978-85-396-0852-

VENTURA, Andréa Cardoso. **Tecnologias sociais de convivência com o semiárido baiano: estratégia para a governança global do clima** / Andréa Cardoso Ventura. – 2013.

VENTURA, A. C.; DAVEL, E. P. B. **Socio-environmental Impact of Research**. Organizações & Sociedade, v. 28, n. 99, p. 710–721, out. 2021.

VILLI, Marisa de Castro. **O monitoramento participativo como estratégia da sociedade civil para controle social: um estudo de caso da plataforma Monitorando a Cidade**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100134/tde-03012019-191340/>. Acesso em: 28 outubro 2023.

VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E. **Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável**. Cadernos EBAPE.BR, v. 10, n. 3, p. 569–583, set. 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos** / Robert K. Yin; tradução: Cristhian Matheus Herrera. – 5. Ed. Porto Alegre: Bookmam, 2015.