



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM ESTUDOS TERRITORIAIS

JAQUELINE LIMA AMORIM

CAMINHO DA FÉ OU CAMINHO DO POVO?
Ordenamento territorial na Península de Itapagipe –
Salvador/BA

Salvador
2023

JAQUELINE LIMA AMORIM

CAMINHO DA FÉ OU CAMINHO DO POVO?
Ordenamento territorial na Península de Itapagipe –
Salvador/BA

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Estudos Territoriais, Área de Concentração em Análise de Processos e Dinâmicas Territoriais, Departamento de Ciências Exatas e da Terra, Universidade do Estado da Bahia como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Estudos Territoriais.

Orientadora: Profa. Dra. Ednice de Oliveira Fontes Baitz

Salvador
2023

FICHA CATALOGRÁFICA
Biblioteca Professor Edivaldo Machado Boaventura – UNEB – Campus I
Bibliotecária: Célia Maria da Costa - CRB-5/918

A524c Amorim, Jaqueline Lima
Caminho da fé ou caminho do povo? Ordenamento territorial na
Península de Itapagipe – Salvador/BA / Jaqueline Lima Amorim . –
Salvador, 2023.
172 f. : il.

Orientadora: Ednice de Oliveira Fontes Baitz.
Dissertação (Mestrado Acadêmico) – Universidade do Estado da
Bahia. Departamento de Ciências Exatas e da Terra. Programa de Pós-
Graduação em Estudos Territoriais – PROET, Campus I. 2023.

Contém referências.

1. Península Itapagipe (Salvador, BA). 2. Planejamento urbano –
Península de Itapagipe (Salvador, BA). 3. Política urbana – Salvador
(BA). 4. Solo urbano – Salvador (BA) – Política pública. I. Baitz, Ednice
de Oliveira Fontes. II. Universidade do Estado da Bahia. Departamento
de Ciências Exatas e da Terra. Campus I. III. Título.

CDD: 711.4098142

FOLHA DE APROVAÇÃO

JAQUELINE LIMA AMORIM

CAMINHO DA FÉ OU CAMINHO DO POVO? ORDENAMENTO TERRITORIAL NA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE – SALVADOR/BA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Estudos Territoriais (PROET),
Linha de Pesquisa “Processos Territoriais e Dinâmica Urbano-Regional”, do Departamento de
Ciências Exatas e da Terra I, como requisito final para obtenção do título de mestre em Estudos
Territoriais pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Banca examinadora:

Documento assinado digitalmente
 EDNICE DE OLIVEIRA FONTES BAITZ
Data: 06/03/2024 14:06:51-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.(a) Dr.(a) Ednice de Oliveira Fontes Baitz
Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC
Orientador(a) Presidente

Documento assinado digitalmente
 JANIO ROQUE BARROS DE CASTRO
Data: 06/03/2024 19:07:19-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Jânio Roque Barros de Castro
Universidade do Estado da Bahia – UNEB
Examinador Interno

Documento assinado digitalmente
 SILVANA PHILIPPI CAMBOIM
Data: 11/03/2024 20:48:16-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.(a) Dr.(a) Silvana Philippi Camboim
Universidade Federal do Paraná – UFPR
Examinador(a) Externo(a)

Como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática. Conceitos reificados, reafirmados em seminários, ignoram a maioria da população. A habitação social, o transporte público, o saneamento e a drenagem não têm status de temas importantes (ou centrais, como deveria ser) para tal urbanismo. O resultado é: planejamento para alguns, lei para alguns, cidadania para alguns... não se trata de direitos universais, mas de privilégio para poucos (Ermínia Maricato, Para entender a crise urbana, 2015, p.86-87).

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus e a minha família, por serem minha base e o meu apoio, meu motivo e razão, pelo amor incondicional, tendo sempre toda a minha gratidão.

Ào Manoel Nascimento e Daniela Rodrigues, foi junto a vocês que esse projeto nasceu e ganhou forma, sempre com ouvidos atentos e dispostos a me apontar caminhos.

À minha orientadora, Prof^a. Edinice Baitz, pelas contribuições, desde o projeto de pesquisa, pelas leituras atentas, pelo incentivo e principalmente pela confiança, por acreditar no potencial deste trabalho e no meu.

Ao Prof^o. Agripino Coelho Neto por seus ensinamentos e amizade, por ser uma grande inspiração para mim, assim como a Prof^a. Lysie Reis e os professores Gustavo Barreto, Sirius Souza, Jânio Roque e todos os demais do Programa de Pós-Graduação em Estudos Territoriais. E deste time deixo a minha gratidão também ao Edmilson Natividade e Jovino por todo auxílio.

À Caio Couto, João Pedro e Elton Andrade por toda amizade, parceria e compreensão em toda essa caminhada, com quem pude compartilhar os bons momentos e também as aflições. E a todos os demais colegas de Urbanismo. Assim como a Sarah Andrade, Luciana Cidade, Aisllan Damacena, Guilherme Etkin e todos os demais colegas do PROET, pela amizade e carinho, vocês tornaram essa estrada mais leve.

À Prof^a Silvana Camboim e a Kauê Vestena, pois sem o ensino e apoio de vocês não seria possível a criação do *dashboard* dessa pesquisa e a todo grupo dos Mapeadores Livres da UFPR.

À FAPESB pelo suporte financeiro sem o qual não seria possível a minha dedicação integral a essa pesquisa.

Por fim, agradeço a Daiane Santos, Igor Maia, Michele Souza, Renata Mota, Beatriz Galvão, Matheus Pereira, Derval Gonçalves, Natali Santana, Carine Franco, Luciana Damascena, Nelci Jesus, Elci Barbosa e Pedro Vitor, por entenderem a minha ausência, pelo amor e por fazerem parte da minha vida.

AMORIM, Jaqueline Lima. “Caminho da fé ou caminho do povo? Ordenamento territorial na Península de Itapagipe – Salvador/BA”. 172f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Estudos Territoriais – PROET. Departamento de Ciências Exatas e da Terra I. Universidade do Estado da Bahia – UNEB, Salvador, 2023.

RESUMO

O ordenamento territorial busca, captar os grandes padrões de ocupação, as formas predominantes de valorização do espaço, os eixos de inserção do povoamento e das inovações técnicas e econômicas e a direção prioritária dos fluxos demográficos e de produto, visando estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades, de modo a articular as políticas públicas setoriais, com vista a realizar os objetivos estratégicos do governo. Porém, este vem sendo pensado em Salvador para fornecer discursos técnicos para intervenção governamental, orientando-se efetivamente para uma modernização excludente da cidade onde os planos de desenvolvimento urbano se sucederam, como em outras capitais brasileiras, favorecendo múltiplos interesses econômicos. Nesse contexto, o capital imobiliário vem adquirindo um novo poder e protagonismo sobre o desenvolvimento da cidade, acentuado pela sua maior capacidade de intervenção no espaço urbano e pelo grau de liberdade do qual passou a desfrutar a partir do “empreendedorismo urbano”. Essa liberdade para a atuação do mercado imobiliário atingiu de forma mais direta e imediata alguns territórios como a Península de Itapagipe, que passou a despertar a cobiça do capital imobiliário por sua localização nas bordas da Baía de Todos os Santos. Diante desse novo padrão de governança sobre a cidade de Salvador, que parece estar sendo aplicado à risca na Península de Itapagipe, fica a seguinte indagação: Quais são os impactos das políticas públicas no planejamento urbano na Península de Itapagipe de 2000 a 2020? Por essas razões, esta pesquisa tem como objetivo a análise do processo de planejamento urbano e o ordenamento territorial na Península de Itapagipe – Salvador/BA entre 2000 e 2020 por meio dos planos e projetos urbanísticos, indicando os seus possíveis impactos territoriais para a população local. Esta pesquisa é documental, mas utiliza técnicas de cunho quantitativo e qualitativo para alcançar seus resultados. Uma técnica importante para a presente análise é a pesquisa bibliográfica sobre a Península de Itapagipe, seu desenvolvimento social e histórico, e sobre os sucessivos planos e políticas urbanas definidas pela Prefeitura de Salvador entre 2000 e 2020 para a área. Entre estas fontes encontram-se a imprensa soteropolitana, livros e artigos sobre a História de Salvador e da Península de Itapagipe. A caracterização socioeconômica da área exigiu o levantamento de dados demográficos, sociais e econômicos junto a órgãos públicos. A identificação dos proponentes, financiadores e beneficiários dos projetos e planos urbanísticos estabelecidos para a Península de Itapagipe exigiu também um mapeamento da sociedade civil local, por meio de análise de notícias. A análise dos impactos territoriais do ordenamento territorial da Península de Itapagipe foi objetivado por meio da criação de uma metodologia para Avaliação de Impacto Territorial para a realidade brasileira, aplicada no Projeto Caminho da Fé, o qual foi criado em homenagem a Irmã Dulce, santa brasileira cuja a história está ligado ao território itapagipano. Este estudo possibilitou a criação de uma metodologia de Avaliação de Impacto Territorial a qual tornou possível a identificação dos impactos territoriais do empresariamento urbano aplicado pelo poder local de Salvador no ordenamento territorial da Península de Itapagipe, sendo estes o impacto na infraestrutura e na economia do turismo, e os resultados desta pesquisa estão disponibilizados em um *dashboard*.

Palavras-chave: Avaliação de Impacto Territorial; Empresariamento urbano; Ordenamento territorial; Península de Itapagipe; Planejamento urbano.

ABSTRACT

Spatial planning seeks to capture the major patterns of occupation, the predominant ways of valuing space, the axes of insertion of settlement and technical and economic innovations and the priority direction of demographic and product flows, with the aim of establishing a geographical diagnosis of the territory, indicating trends and gauging demands and potential, in order to articulate sectoral public policies with a view to achieving the government's strategic objectives. However, has been considered in Salvador to provide technical discourse for governmental intervention, effectively guiding an exclusionary modernization of the city where urban development plans have succeeded, as in other Brazilian capitals, favoring multiple economic interests. In this context, real estate capital has acquired new power and prominence in the city's development, accentuated by its greater capacity for intervention in urban space and the degree of freedom it has come to enjoy through "urban entrepreneurship." This freedom for real estate market activity has directly and immediately impacted certain territories, such as the Itapagipe Peninsula, which has become coveted by real estate capital due to its location on the shores of the Baía de Todos os Santos. Given this new pattern of governance over the city of Salvador, which seems to be strictly applied in the Itapagipe Peninsula, the following question arises: What are the impacts of public policies on urban planning in the Itapagipe Peninsula from 2000 to 2020? For these reasons, this research aims to analyze the process of urban planning and territorial organization in the Itapagipe Peninsula - Salvador/BA between 2000 and 2020, through urban plans and projects, indicating their possible territorial impacts on the local population. This research is documentary but employs quantitative and qualitative techniques to achieve its results. An important technique for the present analysis is the bibliographic research on the Itapagipe Peninsula, its social and historical development, and the successive urban plans and policies defined by the Salvador City Hall between 2000 and 2020 for the area. These sources include the local press, books, and articles on the history of Salvador and the Itapagipe Peninsula. The socio-economic characterization of the area required gathering demographic, social, and economic data from public agencies. Identifying the proponents, financiers, and beneficiaries of the urban projects and plans established for the Itapagipe Peninsula also required mapping the local civil society through news analysis. The analysis of the territorial impacts of the Itapagipe Peninsula's territorial planning was carried out through the creation of a methodology for Territorial Impact Assessment for the Brazilian context, applied to the Caminho da Fé Project, which was created in honor of Sister Dulce, a Brazilian saint whose story is connected to the Itapagipe territory. This study enabled the development of a Territorial Impact Assessment methodology that made it possible to identify the territorial impacts of urban entrepreneurship applied by the local government of Salvador in the territorial organization of the Itapagipe Peninsula, including impacts on infrastructure and tourism economy. The results of this research are presented in a dashboard.

Keywords: Territorial Impact Assessment; Urban Development; Territorial Planning; Peninsula de Itapagipe; Urban Planning.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – MAPA DO PROJETO CAMINHO DA FÉ.....	90
FIGURA 2 – MAPA DA ABRANGÊNCIA DO PROJETO CAMINHO DA FÉ.....	91
FIGURA 3 – MAPA DE CONVERGÊNCIA - OUC (ESQUERDA) E MAPA DE ZONEAMENTO (DIREITA) DO PDDU DE SALVADOR 2016 (RECORTE DA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE).	92
FIGURA 4 – MAPA DE DIAGNÓSTICO DA AVENIDA DENDEZEIROS DO BONFIM.....	103
FIGURA 5 – OBRAS SOCIAIS IRMÃ DULCE (ESQUERDA) E FILAS PARA MARCAÇÕES DE EXAMES (DIREITA).	104
FIGURA 6 – VENDEDORES AMBULANTES NAS CALÇADAS DA AVENIDA DENDEZEIROS DO BONFIM.....	104
FIGURA 7 – PONTOS DE ÔNIBUS NA AVENIDA DENDEZEIROS DO BONFIM.	105
FIGURA 8 – REDE ELÉTRICA AÉREA NA AVENIDA DENDEZEIROS DO BONFIM.	105
FIGURA 9 – DESNÍVEIS DAS CALÇADAS NA AVENIDA DENDEZEIROS DO BONFIM.....	106
FIGURA 10 – ENCONTRO PRECÁRIO ENTRE A PAVIMENTAÇÃO DA VIA PRINCIPAL E ADJACENTES (ESQUERDA) E TRECHO DANIFICADO (DIREITA).	106
FIGURA 11 – CRUZAMENTOS SEM PASSAGEM DE PEDESTRES E SEM DEMARCAÇÃO NAS VIAS.	107
FIGURA 12 – DRENAGEM PARTICULAR EM PASSEIO (ESQUERDA) E CASAS COM ACESSO ELEVADO POR CAUSA DA DEFICIÊNCIA NA DRENAGEM (DIREITA).....	107
FIGURA 13 – CALÇADAS À ESQUERDA.....	108
FIGURA 14 – FAIXAS DE TRAVESSIA DE PEDESTRES.....	109
FIGURA 15 – MARCOS RELIGIOSOS.....	109
FIGURA 16 – CALÇADA À DIREITA.....	110
FIGURA 17 – FIAÇÃO ELÉTRICA EXPOSTA.....	110
FIGURA 18 – FIAÇÃO ELÉTRICA EXPOSTA.....	111
FIGURA 19 – VENDEDORES AMBULANTES (ESQUERDA) E ABRIGO DE MORADOR EM CONDIÇÃO DE RUA (DIREITA).....	112
FIGURA 20 – RESÍDUOS SÓLIDOS NAS CALÇADAS.....	112
FIGURA 21 – BUEIRO.....	113

FIGURA 22 – IGREJA BASÍLICA DO SENHOR DO BONFIM	116
FIGURA 23 – LARGO DO BONFIM	116
FIGURA 24 – LAVAGEM DO BONFIM	117
FIGURA 25 – MUSEO DO EX-VOTO	118
FIGURA 26 – CAFÉ E LOJA IRMÃ DULCE	118
FIGURA 27 - LOCALIZAÇÃO DA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE	122
FIGURA 28- MAPA DE SALVADOR DO SÉCULO XIX DE CARLOS AUGUSTO WEYLL.	123
FIGURA 29 – DIAGRAMA DE REPRESENTAÇÃO DA SITUAÇÃO DO TERRITÓRIO DA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE.	125
FIGURA 30 – ESTAÇÃO DA CALÇADA EM 1865.	126
FIGURA 31 – FOTOS DA SEDE DA COMPANHIA CARRIS ELÉTRICOS E DA VIAGEM INAUGURAL DOS BONDES DESTA COMPANHIA, AMBAS NO ANO DE 1897.	126
FIGURA 32 – FOTOS DE ALAGADOS	128
FIGURA 33 – FOTO DO BAIRRO DA RIBEIRA, SALVADOR.	130
FIGURA 34 – MAPA DA POPULAÇÃO DA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE (2010).	131
FIGURA 35 – MAPA DA RENDA MÉDIA DA POPULAÇÃO DA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE (2010)..	132
FIGURA 36 – DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E PRECARIIDADE DAS MORADIAS EM ALAGADOS.	134
FIGURA 37 – NOVOS ALAGADOS, FOTO A ESQUERDA ANTES DAS INTERVENÇÕES (1996) E FOTO A DIREITA DEPOIS DA INTERVENÇÃO FÍSICA DA CONDER (2006).	135
FIGURA 38 – NOVOS ALAGADOS.	136
FIGURA 39 - MAPA SÍNTESE DAS PREPOSIÇÕES E DIRETRIZES ESPACIAIS DO PDDU DE SALVADOR 2004 (RECORTE DA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE).	138
FIGURA 40 – MAPA DE ZONEAMENTO DO PDDU DE SALVADOR 2008 (RECORTE DA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE).	140
FIGURA 41 – IMAGENS DO MASTERPLAN DO PROJETO ORLA DE ITAPAGIPE.	141
FIGURA 42 – IMAGENS DO PROJETO NOVA CIDADE BAIXA.	142
FIGURA 43 – DETALHAMENTO DO PROJETO NOVA CIDADE BAIXA.	143
FIGURA 44 – PLANO SALVADOR 500.	145
FIGURA 45 – MAPA DE OUC (ESQUERDA) E MAPA DE ZONEAMENTO (DIREITA) DO PDDU DE SALVADOR 2016 (RECORTE DA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE).	147

FIGURA 46 – CAPA DO PLANO DE BAIRROS DE ITAPAGIPE E IMAGEM DA PENÍNSULA UTILIZADA NO PLANO.	149
FIGURA 47 – PLANTA DE LOCALIZAÇÃO DO PROJETO CAMINHO DA FÉ.....	150
FIGURA 48 – DIAGRAMA DE CASOS DE USO - PAINEL INTERATIVO.....	156
FIGURA 49 – GRÁFICO DA POPULAÇÃO TOTAL POR BAIRROS EM 2010 - PAINEL INTERATIVO.....	157
FIGURA 50 – MAPA DA POPULAÇÃO TOTAL DOS BAIRROS DA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE 2010 (QUANTIL) - PAINEL INTERATIVO.	157
FIGURA 51 – PÁGINA INICIAL - INTERFACE DO PAINEL INTERATIVO.	158
FIGURA 52 – PÁGINA DOS DADOS - INTERFACE DO PAINEL INTERATIVO.....	159

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – QUADRO DAS ÁREAS DE IMPACTO.....	45
QUADRO 2 – INDICADORES DE CATEGORIAS DE IMPACTO	47
QUADRO 3 – PROCESSO DE AVALIAÇÃO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS NA UNIÃO EUROPEIA..	53
QUADRO 4 – ELEMENTOS FUNDAMENTAIS NA ELABORAÇÃO DE UMA AVALIAÇÃO DE IMPACTO TERRITORIAL	56
QUADRO 5 – TIPOS DE IMPACTOS TERRITORIAIS	59
QUADRO 6 – ELEMENTOS DO TARGET_TIA	63
QUADRO 7– FÓRMULAS DO TARGET_TIA	64
QUADRO 8 – IMPACTOS SOCIOTERRITORIAIS DOS ASSENTAMENTOS.....	76
QUADRO 9 – IMPACTOS SOCIOTERRITORIAIS DOS ASSENTAMENTOS.....	77
QUADRO 10 – INDICADORES DE CATEGORIAS DE IMPACTO	83
QUADRO 11 - TIPOS DE IMPACTOS TERRITORIAIS	86
QUADRO 12 – DADOS SOCIOECONÔMICOS DO BAIRRO DO BONFIM	93
QUADRO 13 – INDICADORES DE CATEGORIAS DE IMPACTO	94
QUADRO 14 – MATRIZ DE IMPACTOS TERRITORIAIS DO PROJETO CAMINHO DA FÉ	99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	Avaliação de Impacto
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
AIS	Avaliação de Impacto Socioterritorial
APP	Áreas de Preservação Permanente
APA	Áreas de Proteção Ambiental
APCP	Áreas de Proteção Cultural Paisagística
CE	Comissão Europeia
CEOT	Carta Europeia de Ordenação do Território
CIA	Centro Industrial de Aratu
CDO	Corredores Especiais de Orla Marítima
CDR	Corredores Regionais
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
EAE	Avaliação Ambiental Estratégica
EDEC	Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIT	Estudo de Impacto Territorial
ESDP	European Security and Defence Policy
ESPON	European Spatial Planning Observation Network
EPUCS	Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador
EU	União Europeia
EVALSED	Guide to Socio-Economic Development
FMLF	Fundação Mario Leal Ferreira
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LOUOS	Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo
MEANS	Evaluation Socio-Economic Programmes – Evaluating Design and Management
OSID	Obras Sociais Irmã Dulce
OUC	Operação Urbana Consorciada
PARC	Portfólio de Ativos Rentáveis e Comercializáveis
PA’S	Projetos de Assentamento Rurais

PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RIMA	Relatório de Impacto ao Meio Ambiente
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SDI	Dimensão Única de Impacto
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEDHAM	Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SAVAM	Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural
SI	Impacto Sumativo
SM	Subcentros Municipais
SEI-BA	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
TIA	Avaliação de Impacto Territorial
TR	Termo de Referência
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos
ZCLMu	Zona de Centralidade Linear Municipal
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 O CAMINHO DOS DESENCONTROS (Introdução)	15
2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DAS METRÓPOLES	22
2.1 PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICAS URBANAS.....	26
2.2 EMPRESARIAMENTO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO	30
2.3 ABORDAGENS TERRITÓRIAS	35
2.4 ORDENAMENTO TERRITORIAL	37
2.5 IMPACTOS TERRITÓRIAS	40
2.6 AVALIAÇÃO DE IMPACTOS TERRITÓRIAS	42
2.6.1 Avaliação de Impacto Territorial no México.....	43
2.6.2 Avaliação de Impacto Territorial no Chile	44
2.6.3 Avaliação de Impacto Territorial na União Europeia	50
2.7 AVALIAÇÃO DE IMPACTOS TERRITÓRIAS NA REALIDADE BRASILEIRA	66
2.7.1 Avaliação de Impacto Ambiental	68
2.7.2 Avaliação de Impacto Social	72
2.7.3 Avaliação de Impacto Socioterritorial	74
3 ADAPTAÇÃO DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO TERRITORIAL PARA A REALIDADE BRASILEIRA	79
3.1 A CRIAÇÃO DA METODOLOGIA.....	79
3.1.1 Aspectos essenciais.....	80
3.1.2 Descrição do projeto.....	81
3.1.3 Dados socioeconômicos	82
3.1.4 Impactos territoriais.....	82
4 AVALIAÇÃO DE IMPACTO TERRITORIAL DO PROJETO CAMINHO DA FÉ	87
4.1 DESCRIÇÃO DO PROJETO	88
4.2 DADOS SOCIOECONÔMICOS.....	93
4.3 IMPACTOS TERRITÓRIAS	94
4.4 IMPACTOS DO CAMINHO DA FÉ NA INFRAESTRUTURA	103
4.5 IMPACTOS DO CAMINHO DA FÉ NO TURISMO	114
5 NEM SEMPRE O PLANEJAMENTO SOBREVIVE AO CAMPO DE BATALHA	121
5.1 PENÍNSULA DE ITAPAGIPE.....	122
5.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE.....	133
6 AQUILO QUE SE PODE VER: A CRIAÇÃO DO DASHBOARD	151
6.1 ARQUITETURA DO DASHBOARD.....	153
6.2 FUNCIONALIDADES DO DASHBOARD.....	155
6.2.1 Dados de saída.....	156
6.2.2 Interface.....	158
7 À GUIA DE CONCLUSÃO: CAMINHO DA FÉ OU CAMINHO DO POVO?	160
REFERÊNCIAS	165

1 O CAMINHO DOS DESENCONTROS (INTRODUÇÃO)

O ordenamento territorial vem sendo pensado em Salvador, onde os planos de desenvolvimento urbano se sucederam, como em outras capitais brasileiras, conferindo discursos técnicos para intervenção governamental, orientando-se efetivamente para uma modernização excludente na/da cidade, favorecendo múltiplos interesses econômicos. Nesse contexto, o capital imobiliário vem adquirindo um novo poder e protagonismo sobre o desenvolvimento da cidade, acentuado pela sua maior capacidade de intervenção no espaço urbano e pelo grau de liberdade do qual passou a desfrutar a partir do “empreendedorismo urbano”.

Essa liberdade para a atuação do mercado imobiliário atingiu de forma mais direta e imediata alguns territórios como a Península de Itapagipe, que passou a despertar a cobiça do capital imobiliário por sua localização nas bordas da Baía de Todos os Santos. Em 2000 o Governo do Estado da Bahia começou a implementar obras de requalificação e moradia no local, em 2009, um ano depois da aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador de 2008, o qual estabeleceu toda a área da Península passível de parceria público-privada, moradores locais receberam com surpresa, a notícia de desapropriação de suas antigas moradias por meio do Decreto Municipal 19.418 de 2009 (BAHIA, 2009).

Um ano depois, em 2010, um projeto chamado “Salvador Capital Mundial” foi apresentado pela Prefeitura de Salvador; nele, parte significativa da orla itapagipana aparecia como dedicada à hotelaria, desconsiderando os usos residenciais tradicionais na área (CARVALHO, PEREIRA, 2014). O mais recente Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 9.069/2016) seguiu o mesmo roteiro: nele a delimitação de Itapagipe inteira está como área passível de Operação Urbana Consorciada (OUC), aprofundando e intensificando o redirecionamento de usos e formas de gerir o território da Península de Itapagipe. Em 03 de junho de 2020 a Prefeitura de Salvador, por meio da Fundação Mario Leal Ferreira (FMLF), lançou a elaboração do Plano Itapagipe, com a justificativa de ativar o desenvolvimento do turismo e da economia do território por meio da captação dos impactos sociais e econômicos da peregrinação ao santuário da recém-canonizada Santa Dulce dos Pobres, cuja história é umbilicalmente ligada ao território itapagipano (CORREIO DA BAHIA, 2020).

Diante desse novo padrão de governança sobre a cidade de Salvador, que parece estar sendo aplicado à risca na Península de Itapagipe, fica a seguinte indagação: Quais são os

impactos das políticas públicas no planejamento urbano na Península de Itapagipe de 2000 a 2020? O termo “impacto” é usado aqui para relacionar os efeitos desencadeados por diferentes processos de transformação. Nesta pesquisa, a qual analisa a criação de uma infraestrutura urbana para o turismo, refere-se às dimensões econômicas, políticas e sociais que incidem tanto na vida das famílias diretamente atingidas como na população que vive na Península de Itapagipe, indiretamente atingida. Desta forma, tornou-se urgente discutir a necessidade da realização de Avaliação de Impacto Territorial (TIA), para se mensurar e analisar os impactos causados pelo planejamento urbano estratégico, a fim de potencializar os efeitos positivos e mitigar os negativos, para que assim sejam possíveis intervenções que levem em consideração a realidade local, ao invés de repetir técnicas de gestão e intervenções.

Por essas razões, esta pesquisa teve como objetivo estudar o processo de planejamento urbano e o ordenamento territorial na Península de Itapagipe – Salvador/BA entre 2000 e 2020 por meio dos planos e projetos urbanísticos, evidenciando a permanente tensão entre o planejamento do poder local – que usa estratégias de marketing para a promoção e “venda” da imagem da cidade, envolvendo sua mercantilização e especulação para ampliar os investimentos – e uma população local que é diretamente afetada (social e economicamente) por essas ações. O recorte temporal se justifica porque no ano 2000 o Governo do Estado da Bahia implantou o Programa Ribeira Azul, programa de requalificação urbana de natureza integrada, o qual realizou intervenções físicas, sociais e de infraestrutura urbana mudando completamente a realidade social da população local.

Dentro deste contexto, este trabalho procurou fazer uma contribuição na área do planejamento urbano, apresentando uma Avaliação de Impacto Territorial que poderá ter a sua metodologia replicada para projeto/programa/política das cidades brasileiras a fim de trazer relevância à importância da mensuração e análise dos impactos territoriais do ordenamento territorial, além da criação de um *dashboard* (painel interativo), o qual apresenta de forma dinâmica os dados sobre a Península de Itapagipe, resultado desta pesquisa, onde qualquer pessoa, independente do seu grau de instrução pode acessar de forma rápida e intuitiva informações e dados sobre a Península de Itapagipe.

Ao se deparar com esse novo padrão de governança na capital baiana, e verificar que este padrão vem se repetindo em outras capitais brasileiras, surge a seguinte indagação:

- Quais são os impactos das políticas públicas no planejamento urbano na Península de Itapagipe de 2000 a 2020?

Quais são esses impactos, eles são mais positivos ou negativos, são provisórios ou permanentes? Foi necessário entender e responder essas questões, como forma de analisar o processo de ordenamento urbano na Península de Itapagipe, diante da complexidade que se apresenta na nova gestão e apresentar essas respostas ao poder público, que de um lado, tem expressado um singular interesse nesse território e de outro lado, a população, que prontamente tem se apresentado com seus questionamentos e interesses nos espaços de discussões e reivindicado melhorias na sua qualidade de vida.

A hipótese que animou esse projeto é que o ordenamento territorial do espaço urbano da Península de Itapagipe tem levado o poder local de Salvador a adotar o denominado “empreendedorismo urbano” (HARVEY, 2005), que enfatiza como eixo central da questão urbana a atração de investimentos e, conseqüentemente, o crescimento dos impactos socioterritoriais para a população local. Esta hipótese foi desenhada tendo em vista a influência direta de empresas do mercado imobiliário em todas as etapas já narradas do planejamento urbano da Península de Itapagipe desde pelo menos 2000, influência associada à criação de novos espaços e infraestruturas para abrigar as novas atividades hegemônicas (como serviços financeiros, informática e assessoria) em aparente detrimento das necessidades da população local.

Tendo por objetivo responder tais questionamentos essa pesquisa realizou uma análise histórica do ordenamento urbano da Península de Itapagipe, assim como o exame dos planos e projetos propostos para o seu planejamento urbano, um estudo dos dados sociais e econômicos da sua população na busca por entender os impactos causados por essas ações estatais em parceria ou para agradar o capital.

Partindo assim para uma análise das metodologias propostas para a Avaliação de Impacto Territorial na realidade brasileira, em busca de verificar o papel do território nessas avaliações, ao concluir que estas não levam em consideração o quesito território e suas relações territoriais, foi proposta uma adaptação destas metodologias para a realidade das cidades brasileiras e uma aplicação desta adaptação de metodologia para análise dos impactos territoriais do Projeto Caminho da Fé, implantada na Península de Itapagipe, e, além da apresentação, caracterização e análise desses impactos, foi elaborado um *dashboard* (painel

interativo), no qual consta o histórico da Península de Itapagipe, os planos e projetos idealizados para esse território de 2000 a 2020, os dados socioeconômicos da sua população e os mapas que o usuário poderá gerar, de forma interativa a partir desses dados.

Esse estudo esbarrou em uma das maiores dificuldades que todos os pesquisadores brasileiros enfrentam nesta última década, a lacuna de dados estatísticos atualizados, pois não foi realizado o censo demográfico brasileiro em 2020 mantendo a sua periodicidade de 10 anos. A intenção inicial desta pesquisa era a comparação dos dados estatísticos dos censos de 2000, 2010 e 2022. Na tentativa de comparar as mudanças espaciais destes dados socioeconômicos, mas a não publicação oficial dos dados deste último censo deixa uma lacuna de dados.

A pesquisa apresentada neste trabalho é certamente importante para os estudos do planejamento urbano em Salvador, fomentando o debate sobre o papel e atuação do Estado no ordenamento territorial em tempos de “empreendedorismo urbano”, visando explicitar os desdobramentos dos planos e projetos no território e a forma em que essas ações trazem impactos sociais e econômicos e alteram as dinâmicas do território. Na tentativa de desconstruir os discursos e álibis que alimentam as ações de empreendedorismo urbano o qual provoca impactos territoriais para as populações que habitam em áreas de interesse do capital imobiliário.

Paralelamente a isso, os resultados da pesquisa proposta também servem como base científica para trazer luz a análise das ações em um território que está sendo (re)produzido e ordenado sob uma sucessão de estratégias estatais e mercadológicas, na medida em que os dados estão disponíveis para a sociedade civil, alargando a compreensão de que a gestão da cidade está sendo apropriada por grupos empresariais privados.

A pesquisa também se justifica devido ao fato de a pesquisadora, na sua trajetória na formação em Urbanismo atuou como assessora técnica em trabalho de extensão e assim testemunhou as consequências sociais do ordenamento territorial no Centro da cidade de Salvador. E hoje, ver o mesmo processo de ordenamento territorial, voltado para o turismo, se repetindo na Península de Itapagipe, gerando uma grande frustração.

Objetivo Geral

Analisar os impactos territoriais do processo de ordenamento territorial na Península de Itapagipe - Salvador/BA, no período de 2000 a 2020.

Objetivos Específicos

1. Caracterizar as políticas públicas e os projetos urbanísticos implantadas na Península de Itapagipe de 2000 a 2020;
2. Elaborar uma metodologia de Avaliação de Impacto Territorial e aplicá-la para identificar os impactos territoriais no ordenamento territorial da Península de Itapagipe;
3. Averiguar os desdobramentos dos impactos territoriais para a população local e no setor do turismo na Península de Itapagipe;
4. Criar um *dashboard* para tornar público os dados desta pesquisa.

Esta pesquisa é documental, mas utilizou técnicas de cunho quantitativo e qualitativo para alcançar seus resultados. Uma técnica importante para a presente pesquisa foi a pesquisa bibliográfica sobre a Península de Itapagipe, seu desenvolvimento social e histórico, e sobre os sucessivos planos e políticas urbanas definidas pela Prefeitura de Salvador e o Governo do Estado da Bahia entre 2000 e 2020 para a área. Entre estas fontes encontram-se a imprensa soteropolitana, livros e artigos sobre a História de Salvador e da Península de Itapagipe.

Este apresenta uma fundamentação teórica trazendo conceitos de planejamento urbano e políticas públicas, ordenamento territorial, empresariamento urbano, impactos territoriais, avaliação de impacto territorial, como as praticadas no México, no Chile e na União Europeia. Também se apresentou uma análise das avaliações de impacto territorial utilizadas no contexto brasileiro como a Avaliação de Impacto Ambiental, Avaliação de Impacto Social e Avaliação de Impacto Socioterritorial, o mais próximo que o Brasil tem de uma avaliação territorial dos impactos dos seus projetos, com o objetivo de explicar as suas metodologias e aplicações para demonstrar que essas não levam o quesito território e as suas relações em consideração na avaliação espacial.

A caracterização socioeconômica da área exigiu o levantamento de dados demográficos, sociais e econômicos junto a órgãos públicos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI Bahia) e a Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF).

A identificação dos proponentes, financiadores e beneficiários dos projetos e planos urbanísticos estabelecidos para a Península de Itapagipe exigiu também um mapeamento da

sociedade civil local, por meio de análise de notícias. Esses dados foram levantados junto a órgãos públicos como a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) municipal, e a Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF).

O cerne da pesquisa, entretanto, residiu na análise minuciosa dos projetos e planos urbanísticos estabelecidos para a Península de Itapagipe pela Prefeitura de Salvador. Eles foram analisados em maior detalhe para que se estabelecesse as continuidades e mudanças de um para o outro, e para que assim se tornasse possível avaliar como os interesses em jogo os quais foram cristalizados em projetos e políticas. Teve-se como base os documentos básicos do planejamento urbano municipal de Salvador, como os planos diretores de 2004, 2008 e 2016, assim como as leis de ordenamento do uso e ocupação do solo vigentes no período recortado. Estes documentos, entretanto, não excluem outros que, como o projeto “Salvador Capital Mundial” de 2010, foram usados como uma espécie de “nomes fantasia” para agrupar ações dispersas da Prefeitura de Salvador.

A análise dos impactos territoriais do ordenamento territorial da Península de Itapagipe foi objetivada por meio da criação e aplicação de uma metodologia de Avaliação de Impacto Territorial para a realidade brasileira, criada com base nas metodologias apresentadas no capítulo teórico desta pesquisa, a metodologia gerada estabelece os aspectos essenciais, como deve ser realizada a descrição do projeto a ser avaliado, os dados socioeconômicos necessários e os dados qualitativos e quantitativos para avaliação dos impactos gerados.

Em seguida esse modelo foi aplicado no Projeto Caminho da Fé, projeto implantado pela Prefeitura de Salvador por meio da Fundação Mario Leal Ferreira, projeto de requalificação urbano implantado entre as Obras sociais Irmã Dulce e a Colina Sagrada do Senhor do Bonfim, na Avenida Dendezeiros do Bonfim, no Bairro do Bonfim, na Península de Itapagipe, Cidade Baixa de Salvador-BA, com o objetivo de implantação do corredor Caminho da Fé o qual realizado em homenagem a Irmã Dulce, única santa brasileira segundo a Igreja Católica, e o Senhor do Bonfim. Para aplicação desta avaliação foi realizada pesquisa de campo qualitativa descritiva com a realização de observação e registros fotográficos que possibilitaram entender as modificações espaciais de uso e ocupação ao longo de 2000 a 2020 resultante do planejamento urbano.

Após a aplicação da avaliação foi apresentado a espacialização destes impactos através de fotografias, foi analisado quais são os desdobramentos destas para a população local,

apresentado os impactos do Caminho da Fé na infraestrutura local, expondo uma análise do antes e depois da implantação do Projeto Caminho da Fé na Avenida Dendezeiros, com todos os problemas de infraestrutura, as soluções implantadas pela Fundação Mario Leal Ferreira. Em sequência são expostos os impactos do Caminho da Fé no turismo através de uma análise do turismo religioso e dos dados deste para Salvador, resultados da sua maior dupla de atração neste segmento, as Obras Sociais Irmã Dulce e a Basílica do Senhor do Bonfim.

E para tornar público os dados desta pesquisa, no entendimento que o uso efetivo das tecnologias das informações e comunicações aliadas aos SIG no planejamento urbano representa a possibilidade do estabelecimento de um sistema permanente de compartilhamento dos dados aumentando a percepção do público sobre o espaço urbano, o que é essencial para que esse se torne mais colaborativo. Então, foi criado um de software de código aberto a qual permite a disseminação de informações, o *dashboard* (painel interativo), foi criado na linguagem *Python*, e apresenta a História da Península de Itapagipe, os principais planos e projetos de 2000 a 2020 e os dados socioeconômicos, permitindo aos usuários elaborarem mapas a partir dos dados disponíveis.

As breves conclusões são tecidas junto às considerações finais do trabalho, relacionando os objetivos identificados inicialmente com os resultados alcançados. São ainda propostas possibilidades de continuação da pesquisa desenvolvida a partir das experiências adquiridas e resultados com a execução do trabalho.

2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DAS METRÓPOLES

Pensar cidade neste século significa refletir sobre os impasses e desafios estabelecidos pelas complexas relações entre economia, sociedade e território, resultante das transformações econômicas globais das últimas décadas. Pois, a gestão urbana nas grandes metrópoles tem se associado cada vez mais a ideologia neoliberal, e assim torna-se necessário ressaltar que o neoliberalismo não implica, necessariamente, em um recuo do Estado, mas também na mobilização do próprio Estado para que esse promova arranjos regulatórios de interesse do mercado imobiliário, tornando necessário à análise e compreensão dessas novas formas de atuação, particularmente do poder público municipal.

Assim, a concretização de princípios neoliberais se qualifica de forma diferente em cada território e diante de cada contexto histórico das distintas cidades, e tem gerado um variado e complexo conjunto de possibilidades. Entende-se aqui neoliberalismo como a extensão do processo de mercantilização em todos os domínios da vida, a forças particulares, desiguais de regulação, que geram grandes diferenciações entre escalas e territórios o que torna a cidade uma mercadoria (BRENNER et al, 2010, SANTOS et al, 2021).

Vale salientar, que o destaque do capital imobiliário nas grandes cidades não é novidade, mas que o conflito entre o valor de uso e de troca da terra urbana na cidade se atualizou no contexto neoliberal. Desta forma, no atual cenário da globalização, a cidade muda seguindo a lógica de transformação da acumulação capitalista, e tais mudanças produzem impactos nas distintas esferas sociais da cidade, com diversos desdobramentos nas escalas territoriais nas quais tais processos se materializam.

Pois, as grandes cidades são ligadas a uma extensão funcional que ultrapassam suas barreiras físicas a partir das atividades que se estendem no espaço e no tempo determinando uma repartição geográfica, e essas também contemplam na diversidade das práticas sociais que produz identidades entre áreas no seu interior criando territórios distintos por meio de usos diferenciados, criando uma morfologia espacial hierarquizada e estratificada. E são nesses territórios que a cidade ganha materialidade apontando limites e características distintas, mas por outro lado, urbano não designa mais cidade e a vida na cidade, mas começa a designar a sociedade que constitui uma realidade que engloba e transcende a cidade enquanto lugar, ligando pontos isolados do planeta que se constitui no mundial em processo de realização (CARLOS, 2007).

Ao focar na reprodução do espaço urbano como elemento central da compreensão da realidade metropolitana apontando a centralidade dessa reprodução no estágio atual do processo de reprodução capitalista, pode-se verificar que a produção do espaço é condição, meio e produto da reprodução social. Assim, o espaço passa a ter um sentido diverso no processo de mundialização que delinea a relação global/local, redefinindo o papel das cidades e determinando um novo papel do espaço na acumulação do capital (CARLOS, 2015).

De modo que o desenvolvimento impõe essa acumulação do capital no movimento de passagem de hegemonia do capital produtivo industrial para o capital financeiro, através da reprodução do espaço urbano e essa reprodução coloca em evidência a mudança do capital financeiro acumulado no setor produtivo industrial em direção ao setor imobiliário. E nesse processo, a extensão do capitalismo tomou o espaço urbano, fazendo dele a sua condição de produção, como recurso, força produtiva e mercadoria reproduzível, abrindo assim perspectiva para um novo ciclo de acumulação, promovendo a valorização de áreas como consequência imediata do movimento de transformação do uso e da substituição de classes de renda no espaço assegurando o lucro (CARLOS, 2015).

A realização de políticas públicas passam a dar atenção especial à produção do espaço em determinados setores e áreas determinadas da cidade, com a criação de infraestrutura e alteração dos usos e funções dos espaços a partir da mudança no zoneamento, do parcelamento do solo urbano, com políticas de intervenção espacial através de operações urbanas e da requalificação de áreas por meio da realização de parcerias entre a prefeitura e os setores privados que influenciam e orientam essas políticas (CARLOS, 2015).

E essa transformação, muitas vezes violenta, das áreas urbanas onde se estabelecem os novos projetos de requalificação expulsa os residentes e implanta um padrão estético hegemônico. Assim, o espaço urbano é reordenado a partir da ação dos promotores imobiliários vinculados a estratégias do setor financeiro que orienta e reorganiza o processo de reprodução espacial através da fragmentação dos espaços vendidos e comprados no mercado (CARLOS, 2015). E essa estratégia, segundo Maricato (2015), tem como resultado:

O tratamento glamouroso que a mídia e muitos intelectuais atribuíram à globalização às chamadas cidades globais foi dando lugar, com o passar do tempo e com a apropriação capitalista das novas tecnologias, a uma realidade cruel: aumento do desemprego, precarização das relações de trabalho, recuo nas políticas sociais, privatização e mercantilização de serviços público, aumento da desigualdade social. Diferente da desigualdade social ou inserção social precária existentes anteriormente à globalização, após sua dominação hegemônica ganha destaque uma marca, a da exclusão social: bairros são esquecidos, cidades são esquecidas, regiões são

esquecidas e isso acontece até mesmo com países que são ignorados, já que não contam com a nova ordem. Uma nova dinâmica regional é construída sob forte determinação externa, por meio de ações que desrespeitam culturas locais ou nacionais, ignoram a ética, etnias, raças, religiões ou a sustentabilidade ambiental (MARICATO, 2015, p.72).

A ação do Estado, principalmente através do poder local, mediando no processo de reprodução da cidade, reforça a hierarquia dos lugares, criando novas centralidades, expulsando assim para a periferia os antigos habitantes em todos os lugares. Pois, o acesso ao, recriando um espaço de dominação e impondo a sua presença solo urbano, orientado pelo mercado, produz um conjunto limitado de escolhas e condição de vida apoiados na existência da propriedade privada da riqueza social, que sob a forma de solo urbano determina o acesso à vida urbana medida por um preço, como expressão do seu valor.

Os fatores que determinam o preço vinculam-se à inserção de certas áreas no espaço urbano global, tendo como ponto de partida a localização do terreno, a acessibilidades a locais tidos como privilegiados, como shoppings, o acesso a infraestrutura existente, a privacidade e os fatores vinculados ao relevo que se refletem na possibilidade de custos para a construção (CARLOS, 2015). E para completar esse cenário, segundo Maricato (2015):

Resta lembrar o papel, cada vez mais importante, do Estado na produção do espaço urbano. É dele o controle do fundo público para investimentos, e cabe a ele, sob a forma do poder local, a regulamentação e o controle sobre o uso e ocupação do solo (seguindo, hipoteticamente, planos e leis aprovados nos parlamentos). É, portanto, o principal intermediador na distribuição de lucros, juros, rendas e salários (direto e indireto), entre outros papéis (MARICATO, 2015, p.25).

O Estado tem o poder de agir no conjunto do espaço urbano, transformando áreas públicas, redirecionando investimentos, construindo infraestrutura, criando formas de intervenção, modificando as funções, transformando usos, redistribuindo habitantes, através das políticas urbanas. A criação de instrumentos capazes de liberar áreas construídas residencial para o setor de serviços, muitas vezes é realizada por operações urbanas, coordenadas pelas prefeituras locais em parceria com o setor privado. Assim, para Maricato (2015):

Os Estados não foram diminuídos como fez crer o ideário neoliberal, mas adaptaram-se às exigências das grandes corporações e do capital financeiro. Enfraqueceram-se apenas em relação às políticas sociais. Naquilo que interessa a estes agentes hegemônicos, os Estados foram fortalecidos com ajuda midiática. As suspeitas ações de privatização de empresas públicas no Brasil, largamente financiadas pelo próprio Estado no início dos anos 1993, foram precedidas de uma ampla campanha na mídia envolvendo inclusive os comunicadores mais populares, encarregados de desmoralizar o Estado e exaltar a capacidade da iniciativa privada (MARICATO, 2015, p.73).

O planejamento urbano governamental no Brasil tem equipado áreas das cidades com vias expressas, túneis, viadutos, rasgando o tecido urbano, destruindo a fisionomia de bairros inteiros, ofuscando a rua, separando vizinhos, quebrando relações sociais de vizinhança, esvaziando os centros de comércio de bairros, revelando um modo institucional de gerir o nas metrópoles. O Estado e os seus instrumentos legais, produzem assim, grandes transformações nos usos e funções dos lugares da cidade, reproduzindo uma hierarquia dessas áreas no conjunto do espaço urbano (CARLOS, 2015). Portanto, Maricato (2015) explana essa realidade:

Como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática. Conceitos reificados, reafirmados em seminários, ignoram a maioria da população. A habitação social, o transporte público, o saneamento e a drenagem não têm *status* de temas importantes (ou centrais, como deveria ser) para tal urbanismo. O resultado é: planejamento para alguns, lei para alguns, cidadania para alguns... não se trata de direitos universais, mas de privilégio para poucos (MARICATO, 2015, p.86-87).

Ao direcionar os investimentos em infraestrutura pontuais, o poder público aprofunda as desigualdades nas metrópoles, interferindo de modo marcante nas formas de apropriação do espaço à medida que produzem, um processo de valorização diferencial do solo urbano. Aprofundando, deste modo, a contradição entre valor de troca e a possibilidade de valor de uso. E com essas transformações, gera um núcleo na metrópole, com forte poder de atração, com grandes investimentos públicos e privados, criando um deslocamento das atividades que passam a competir com antigos pólos econômicos, construindo um novo polo de atração de investimentos. Desta forma, para Maricato (2015):

O planejamento urbano modernista funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica, contribui para a consolidação de sociedades desiguais ao ocultar a cidade real e preservar condições para a formação de um mercado imobiliário especulativo e restrito a uma minoria. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo inspirados em modelos estrangeiros) convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada (MARICATO, 1996). Uma permanente tensão se estabelece entre a condição legal e a condição ilegal; e o que elas representam para as instituições encarregadas do controle da ocupação do solo, financiamento habitacional, preservação ambiental, entre outras. As oligarquias locais tiram proveito dessa aplicação discriminatória da lei, utilizando-a de forma ambígua e arbitrária (MARICATO, 2015, p.87).

Neste contexto, as metrópoles brasileiras vêm experimentando um grande crescimento do mercado imobiliário e esse tem se tornando protagonista em seus planos e projetos, aumentando a segregação urbana e reordenando a cidade de acordo com seus interesses, e esse crescimento do poder de coalizão de interesses privados no desenvolvimento da cidade

pode ser notado, na sua visível articulação com o poder local, que passa por uma desvalorização da organização burocrática e que caracteriza o atual planejamento urbano (CARVALHO; CORSO-PEREIRA, 2012). Desenvolvimento aqui entendido como o ato de planejar o crescimento das cidades de forma a garantir o acesso seguro, justo e digno da população aos serviços urbanos, como mobilidade, infraestrutura, saúde, educação, qualidade ambiental, entre outros (SOUZA, 2011).

Perante essa nova forma de governança é urgente discutir a necessidade da realização de Avaliação de Impacto Territorial (TIA), para se mensurar e analisar os impactos causados pelo planejamento urbano estratégico a fim de potencializar os efeitos positivos e mitigar os negativos, para que assim possa acontecer intervenções que levem em consideração a realidade local ao invés de repetir técnicas de gestão e intervenções globalizadas.

2.1 PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICAS URBANAS

Esta pesquisa parte do campo teórico do planejamento urbano e das políticas urbanas. Desde o surgimento do urbanismo, tem sido comum encontrar setores expressivos entre urbanistas e planejadores urbanos que desconsideram a História como ferramenta útil para sua ação profissional, pois a análise histórica expõe o risco de técnicas de intervenção que, descoladas da realidade local, não surtem o efeito desejado ao serem implantadas, visto que o problema urbano específico a ser enfrentado não possui necessariamente a mesma causa que levou ao surgimento da técnica de intervenção (QUINTO-JR., 1990).

Essa reprodução de soluções padronizadas, descoladas da realidade local, tende a transformar as cidades em espaços que se pretendem padronizados, onde se podem encontrar mundo afora as mesmas ofertas de produtos e serviços. São as comunidades locais que sofrem os maiores impactos dessas transformações.

O recurso aos saberes históricos¹ é útil à análise do planejamento urbano e das políticas urbanas, pois ao se debruçar sobre a tarefa de planejar, o esforço de pensar o futuro,

¹O tratamento glamouroso que a mídia e muitos intelectuais atribuíram à globalização, às chamadas cidades globais foi dando lugar, com o passar do tempo e com a apropriação capitalista das novas tecnologias, a uma realidade cruel: aumento do desemprego, precarização das relações de trabalho, recuo nas políticas sociais, privatização e mercantilização de serviços públicos, aumento da desigualdade social. Diferente da desigualdade social ou inserção social precária existentes

próprio ao planejamento, necessita de um prognóstico; a construção de cenários, por este ponto de vista, significa encontrar tendências no desenvolvimento urbano para estimulá-las, quando desejadas, ou desestimulá-las, quando indesejadas, mas encontrar tendências não significa “prever” o futuro, uma vez que o futuro não é passível de completa determinação pelo presente, de outro modo seria ignorar a dimensão de possibilidades que existe nos processos históricos, ou como se, do planejamento, a única consequência fosse um êxito infalível.

Construir cenários não significa apenas simular desdobramentos, sem a preocupação de quantificar probabilidades (SOUZA, 2011). A análise do presente lastreado em tendências de médio e longo prazo, que permitem ultrapassar a simples quantificação de probabilidades e tornar significativo, fértil, frutuoso o esforço do planejamento; de igual modo, é a análise das políticas urbanas presentes à luz do desenvolvimento urbano progresso que permite avaliar mais adequadamente seus impactos, suas chances de sucesso frente aos desafios do presente, e um leque de consequências derivado dos choques entre as forças econômicas, políticas e sociais territorializadas, de um lado, e o desígnio do planejador, do outro.

Por isso mesmo, um enorme desafio de um planejamento urbano historicamente enraizado, e também da crítica aos modelos abstratos de planejamento urbano que desconsideram essas forças locais, é exercer o exame da economia política de cada grande projeto, identificando de que forma sujeitos políticos e empresas se associam e mobilizam elites locais e regionais para exercer o controle do território, construindo uma nova geografia física, econômica e política que decompõe o território (VAINER, 2007).

Portanto, planejamento urbano, é o conjunto de medidas tomadas para que sejam atingidos os objetivos desejados, tendo em vista os recursos disponíveis, desta forma, podemos dizer que para que haja o planejamento urbano, antes, é necessário reconhecer o cenário atual e as suas propensões e tendências naturais de desenvolvimento, para que assim sejam estabelecidas as regras de ocupação do solo, definindo as principais estratégias políticas do município e explicitar as restrições, proibições e limitações que devem ser observadas para

anteriormente à globalização, após sua dominação hegemônica ganha destaque, uma marca da exclusão social: bairros são esquecidos, cidades são esquecidas, regiões são esquecidas e isso acontece até mesmo com países que são ignorados, já que não contam com a nova ordem. Uma nova dinâmica regional é construída sob forte determinação externa, por meio de ações que desrespeitam culturas locais ou nacionais, ignoram a ética, etnias, raças, religiões ou a sustentabilidade ambiental (MARICATO, 2015, p.72).

haver qualidade de vida. E para atingir os alvos do planejamento é necessário estabelecer objetivos claros, os recursos necessários e disponíveis, e sobre qual contexto pretende atingir os objetivos (REZENDE; CASTOR, 2006; DUARTE, 2007).

O planejamento é um processo cujo resultado imediato é o plano, e o plano é elaborado em partes, porém o planejamento em etapas, e estas incluem a etapa permanente que perpassa todas as outras, a gestão, e está necessariamente passa por adaptações, atualizações e alterações. Encontramos diferentes nomenclaturas em diferentes autores e documentos, para as etapas do planejamento urbano, mas todas seguem aproximadamente as mesmas fases, e essas etapas são: diagnósticos, prognósticos, propostas e gestão (MCLOUGHLIN, 1969; DUARTE, 2007).

Desta forma, o diagnóstico consiste na análise do cenário da realidade existente, e neste consta a análise da composição da população da cidade, pois é necessário saber o número de habitantes da cidade, qual a sua taxa de crescimento, composição etária, grau de escolaridade, entre outros. E nesse processo de análise da situação atual, sempre deve ser examinado como a cidade chegou à condição em que se encontra, pois, a análise histórica vai trazer respostas para além dos dados, demonstrando o porquê aquelas características foram alcançadas. Essa análise é realizada para que se verifique as necessidades e possibilidades de desenvolvimento, incluindo aspectos demográficos, físico-territoriais, legais, sociais e econômicos. Visto que o planejamento existe para propor “instrumentos para conhecer, estimular e induzir constantemente os cidadãos e as organizações a transformar suas vidas e suas ações” (WILHEIM, 1979, p.38).

Diante do cenário encontrado no diagnóstico, se apresenta a indagação de qual será o futuro da cidade se nada for feito para modificar a situação atual, e esta etapa é denominada como prognóstico. É importante salientar que essa fase é realizada por análises da realidade vista, em razão de ser inegável que em muitas vezes as previsões, são contraditas por mudanças bruscas na realidade. E essas mudanças profundas, mesmo quando em escalas que a da cidade, afetam a vida urbana e são imprevisíveis. Mas essas mudanças não desmerecem essa fase de prognóstico, mesmo que este venha a ser refutado no futuro. Visto que, a cidade é um organismo vivo, o que a leva a transformações constantes. Desta forma, o planejamento urbano jamais deve basear-se apenas na realidade presente apresentada no diagnóstico, pois ele se faz na busca por alternativas e não na realidade atual, mas na realidade que deve vir a existir.

E esse futuro previsível se transforma no porvindouro possível a partir do resultado do processo de planejamento, etapa denominada de propostas. Essas propostas expressam aspectos de obras de infraestrutura que sirvam ao desenvolvimento econômico e social de uma área ou uma cidade, ou a melhoria na qualidade de vida da população de um bairro, com tendências a crescer além do que a situação atual comportaria mudanças nas leis que regulam a ocupação do solo para evitar que as áreas de mananciais sejam ocupadas e estimular que outras áreas urbanas cresçam mais do que é permitido, criando formas de participação popular, para que seja estimulada a participação de todos, tornando os corresponsáveis pela qualidade de vida da cidade. Mas, para Duarte (2007), o futuro previsível e o desejado podem ser conflitantes:

As propostas têm dois vetores que muitas vezes são conflitantes e devem ser unidos a um terceiro. De um lado temos o vetor previsível, resultado do prognóstico, que nos diz que, devido à situação atual e às tendências (isso em razão do histórico da cidade ou do contexto externo), a cidade deverá ser assim. De outro lado, temos o vetor desejável. Este, muitas vezes, vem apenas reforçar o previsível ou lhe fazer pequenos ajustes, e o planejamento deve preocupar-se apenas com a questão de não alterar o encaminhamento esperado. Mas, na maioria das vezes, o desejável não é sequer vislumbrado pelos dados do diagnóstico e pelas previsões do prognóstico. O desejável quase sempre apresenta duas características: as perspectivas e as visões (DUARTE, 2007, p.35).

Portanto, o cenário desejável pautado pelas perspectivas ocorre quando o diagnóstico e o prognóstico apontam para determinada direção, mas o corpo técnico responsável pelo planejamento, um político ou um empresário local, analisando um cenário mais amplo, percebem que algumas características do município, se trabalhadas em uma direção diferente da apontada no prognóstico, podem mudar o rumo econômico da localidade.

E a tentativa de criar esse cenário desejado frequentemente fracassa, pois, a conjuntura desejável, muitas vezes ultrapassa as possibilidades da cidade. Portanto, cabe aos planejadores, na etapa das propostas, buscar o vetor do possível, através de alternativas que possibilitem a melhoria da qualidade de vida dos moradores, promovendo o desenvolvimento socioeconômico de uma cidade para desviar a rota do previsível, mesmo que não consiga contemplar todas as propostas do desejável.

E após a elaboração do plano e das propostas, é necessário assegurar a sua implantação e aplicabilidade, esta etapa é a gestão urbana. A gestão é formada por um conjunto de instrumentos, atividades, tarefas e funções que visam assegurar o bom funcionamento da cidade, devendo responder às necessidades e demandas da população e dos agentes públicos, privados e comunitários, interesses em muitas vezes conflitantes (ACYOLI;

DAVIDSON, 1998). Cabe à gestão urbana fazer aplicar de modo eficaz e conforme o previsto o plano urbanístico, resultado do processo de planejamento urbano, tendo em vista o fato de que a realidade da cidade é dinâmica e contínua e por isso, se altera no momento seguinte à aprovação de um plano diretor.

Exatamente por isso, a gestão urbana deve utilizar instrumentos que permitam enquadrar vetores de crescimento que não são desejáveis para o bom desenvolvimento socioeconômico urbano, bem como pode adaptar o plano para que este seja capaz de atender às dinâmicas da cidade. E para que isto aconteça, é fundamental na gestão urbana, leis que regulamentem as diversas propostas dos planos diretores, a clareza do provimento de recursos necessários, um corpo técnico capacitado para implantar e gerenciar as propostas e os fóruns para o envolvimento da sociedade civil organizada, com o intuito de corrigir os rumos do desenvolvimento urbano.

Vale dizer que uma grande inovação ocorreu na gestão urbana nas últimas décadas, quando princípios da administração privada foram incorporados na Administração Pública. Assim, alguns princípios da denominada “boa governança”, promovidos por agências internacionais, como o Banco Mundial, que defendem a criação de uma estrutura política, administrativa e social estável, com o conceito da Nova Administração Pública, ganharam relevo. E essa nova forma de administração pública, como explica DUARTE (2007):

Tem como foco o gerenciamento eficiente na prestação de serviços para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, incorporando conceitos, métodos e instrumentos da administração privada ao setor público. Em 1999, a Organização das Nações Unidas (ONU), publicou um documento (LARBI, 1999) onde via o *New Public Management* como uma ferramenta possível para enfrentar a crise do planejamento centralizado, hierarquizado e burocrático de forma mais dinâmica, com o gerenciamento de serviços público pautados pelos princípios do mercado (DUARTE, 2007, p.39).

Embora, quando as aplicações efetivas dessas novas ferramentas foram aplicadas, diversos vícios de um planejamento burocrático permaneceram inalterados (SECCHI, 2009). Essa inovação, por vezes, conflitante encontra espaço cada vez maior nas esferas públicas, independente da inclinação política e ideológica dos seus governantes, o chamado empresariamento urbano.

2.2 EMPRESARIAMENTO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

O empresariamento urbano é e forma como os governos locais tem buscado modos competitivos de inserção na economia globalizada, portanto é um cenário necessário a ser

analisado (MARICATO, 2000; HARVEY, 2005). Trata-se da adoção do chamado “planejamento estratégico”, que é de fato, uma estratégia de gestão orientada para a atração de “uma produção altamente móvel e flexível, bem como fluxos financeiros e de consumo” (HARVEY, 1985, p.5). Para alcançar esses objetivos, o poder local utiliza, entre outros métodos, a flexibilização das normas relativas ao parcelamento e uso do solo e dos códigos de edificação, antes estabelecidos para orientar e controlar o desenvolvimento urbano. Com a ênfase nos mecanismos de mercado e a nova primazia do capital imobiliário, esse desenvolvimento se consolida numa lógica que ignora e deixa em segundo plano ou até mesmo contrária às necessidades e demandas da maioria da população (CARVALHO; CORSO-PEREIRA, 2012).

Assim, o poder público local, além de atuar no sentido de facilitar os investimentos do capital privado no âmbito local, também busca uma maior competitividade internacional, explorando vantagens locais, transformando a cidade em lugar de consumo, ao invés de lugar de produção. Desta forma, a cidade passa a ser orientada de acordo com a lógica empresarial e especulativa, passa a se investir nos lugares onde se demonstram mais rentável e os custos dos investimentos são compartilhados com os contribuidores, porém os benefícios são apropriados apenas pelos promotores associados aos projetos de renovação urbana que ocorrem nas cidades.

Portanto, os lucros e benefícios, deste tipo de gestão, sejam eles sociais, de segurança, de lazer, são desfrutados apenas por algumas classes sociais, particularmente as que são mais privilegiadas. Conseqüentemente, verifica-se que o ato de colocar em prática o empresariamento urbano, torna a cidade em uma organização estruturada como objeto de receber investimentos, acréscimos econômicos e um desenvolvimento plenamente voltado para o lucro e o bem do capital. Descaracterizando assim o conceito de cidade, como espaço de produção e reprodução das relações sociais, “coisificando” o espaço urbano (HARVEY,1996; BOTELHO, 2004).

Essa administração subordinada ao capital tem o espaço como mercadoria, portanto, pratica a provisão diferenciada de serviços e equipamentos públicos, e essa valorização distinta baseadas nos padrões de consumo, cria a fragmentação do espaço urbano. Essa fragmentação espacial, produto da produção capitalista do espaço, se revela na paisagem urbana através de uma morfologia diversificada e marcada pela heterogeneidade espacial, demonstrando uma contradição no uso do solo, pois, essas parcelas criam centralidades, as

quais são dotadas de melhores condições de infraestrutura e equipamentos urbanos, foco de atração de investimentos, comércios, serviços e consumidores. E esse processo de fragmentação espacial implica tanto na incorporação de novas áreas como na resignificação de lugares na cidade, redefinindo os usos do solo urbano nessas áreas valorizadas. Nesses termos, a produção do espaço passa ser um elemento estratégico para acumulação do capital (HARVEY, 1996; CARLOS, 2002).

Desta forma, a ideia mais comum entre os planejadores urbanos neoliberais na atualidade é que a cidade é uma mercadoria a ser vendida, em um mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. E este comportamento leva o *marketing urbano* a se impor cada vez mais como uma esfera específica e determinante no processo de planejamento e gestão das cidades. Porém, muitas vezes, a venda da imagem da cidade vai junto com a venda da cidade justa e democrática, que é transformada em coisa a ser vendida e comprada, da forma como se constrói o discurso estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria, mas uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis. Portanto, está passa a estar baseada na produtividade, competitividade, subordinação dos fins à lógica do mercado (HARVEY, 1996; BORJA; CASTELLS, 1997, VAINER, 2000).

É o próprio sentido de plano, e não mais apenas os seus sentidos abstratos, que vem do mundo da empresa privada, pois, agir estrategicamente, ou seja, agir empresarialmente significa, antes de tudo, ter como horizonte o mercado, tomar decisões a partir das informações e expectativas geradas no/e pelo mercado. Assim, há o fim da separação rígida entre o setor público e o setor privado e essa participação direta dos capitalistas e empresários nos processos de decisão referentes ao planejamento e execução de políticas, leva ao seguinte questionamento, até que ponto essas políticas podem ser classificadas como públicas? (VAINER, 2000).

Conseqüentemente, o conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, em uma operação que tem como uma das bases à transformação da cidade em sujeito econômico, mais especificamente, em um sujeito cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos do poder público por grupos empresariais privados (BORJA; CASTELLS, 1997, VAINER, 2000).

O controle político passa a ser estranho a um espaço social onde o que conta é a produtividade e a competitividade, e onde o que vale são os resultados. E sob o amparo do urbanismo dos resultados, o espaço da cidade “não é mais pensado no plano político senão em termos de gestão; não é mais construído como território de exercício da democracia local” (DREYFUSS; MARCHAND, 1995, p. 73).

E o cenário de condições políticas e intelectuais de legitimação de um projeto de acolhimento tão radical do espaço público, de subordinação do poder público às exigências do capital internacional e local, é construído a partir da necessidade de um consenso. Pois o plano estratégico supõe, exige, depende de que a cidade esteja unificada, toda, sem brechas, em torno ao projeto. E neste cenário ganha destaque a necessidade de uma consciência de crise e o patriotismo da cidade.

A consciência aguda de crise urbana compartilhada pelos principais sujeitos públicos e privados, ligada a degradação dos centros históricos, a debilidade de infraestrutura urbana, uma forte demanda social reivindicativa nos bairros populares e de classe média, requerendo respostas imediatas, a crise na base econômica tradicional, que acentua a urgência por empregos geram a vontade conjunta e o consenso público para que a cidade dê um salto adiante, tanto do ponto de vista físico, como econômico, social e cultural. É importante ressaltar que não é a crise em si o elemento decisivo, mas sim a sua percepção, que formam as condições subjetivas da trégua da paz social, da abdicação por parte dos diferentes sujeitos dos seus interesses particulares, somando assim um projeto unitário, legítimo e universalmente aceito que poderá ser levado adiante (BORJA; CASTELLS, 1997, VAINER, 2000). A crise urbana provocada pela ascensão do neoliberalismo é dimensionada por Maricato (2015) com a:

desregulamentação, privatizações, precariedade nas relações de trabalho, ampliação da concentração de capitais, ampliação dos mercados, ampliação da desigualdade, hegemonia do capital financeiro, enfraquecimento dos sindicatos, mudança na geopolítica mundial, entre outras. [...] os ajustes impostos pelo ideário neoliberal enfraqueceram os investimentos em políticas sociais, entre elas figuram as políticas urbanas estruturadoras como: transporte, habitação e saneamento (MARICATO, 2015, p.13).

Mas o sentimento de crise pode ser passageiro, e para não ser construído sobre uma base tão frágil e instável, uma unidade e um consenso que precisam perdurar sem brechas, o fugaz sentimento de crise é transformado em um consciente e durável patriotismo de cidade, que permitam a seus líderes, sujeitos e conjunto da cidadania assumirem com orgulho seu

passado e seu futuro e, especialmente, a atividade presente em todos os campos. Assim, cabe ao governo local a promoção interna da cidade para dotar seus habitantes de “patriotismo cívico”, de sentido de pertencimento, de vontade coletiva de participação e de confiança e crença no futuro da urbe (BORJA; FORN, 1996, BORJA; CASTELLS, 1997).

Essa promoção interna deve apoiar-se em obras e serviços visíveis, tanto os que têm um caráter monumental e simbólico como os dirigidos a melhorar a qualidade dos espaços e o bem-estar da população. Pois, um dos elementos essenciais do planejamento estratégico é a criação das condições de sua instauração enquanto discurso e projeto de cidade. Porque o patriotismo de cidade, ao contrário do sentimento de crise, não é condição, mas resultado do sucesso do próprio projeto. E a unidade que se propõe no discurso unitário sobre a cidade é a unidade que se pretende construir. O paradoxo realizado, o plano estratégico fala em nome de uma cidade unificada cuja construção pretende conceber através da promoção do patriotismo (BORJA; CASTELLS, 1997, VAINER, 2000).

Evoluindo no tema, as discussões mais recentes sobre a análise das relações entre empresariamento urbano e os grandes projetos urbanos também hoje é apresentado sobre a ótica da financeirização. Está procurando averiguar sob quais condições as estratégias de precificação e capitalização de rendas futuras associadas ao ambiente construído (moradia, prédios comerciais, redes de infraestrutura) permite a transformação do espaço urbano em um Portfólio de Ativos Rentáveis e Comercializáveis (PARC). Portanto, da mesma forma que a financeirização influenciou o relacionamento dos acionistas com o alto executivo dentro das corporações, no ambiente urbano transforma a governança territorial que articula o público e privado, tornando-a cada vez mais moldada por lógicas, métricas e práticas do capital financeiro (KLINK; SOUZA, 2017).

As parcerias público-privadas com a construção e operação de projetos de infraestrutura urbana para a execução do setor privado em troca de pagamento de juros e de amortização em troca de pagamento de juros e de amortizações ao longo da vida útil do projeto, assim como a capitalização e a securitização dos recebíveis de juros e a amortização permitem que nessas parcerias o setor privado assume compromissos que levam a diversificação e ampliação da escala das operações e também dos riscos (KLINK; SOUZA, 2017).

Desta forma, a inserção dessa lógica financeira tem gerado contradições no planejamento e na gestão pública nas redes de infraestrutura na expectativa de satisfazer os anseios dos investidores por meio de cortes na manutenção, aumento de tarifas e enxugamento de quadros profissionais essenciais. Pois, a financeirização via grandes projetos urbanos não ocorre apenas por meio das finanças, essa também é impulsionada pelos parâmetros urbanísticos mais flexíveis adotados pelo planejamento urbano no contexto dos projetos estratégicos o qual permite às empresas melhorarem seus balanços e demonstrações financeiras perante ao mercado (KLINK; SOUZA, 2017).

Assim, a relação entre espaço e o modo capitalista de produção deve ser vista como uma relação dialética, pois, o espaço não é *locus* passivo das relações sociais, este possui um papel ativo, utilizado operacional e instrumentalmente pelas classes que detém a maior parte dos recursos. Isso porque a classe hegemônica tem o poder econômico para ocupar, modelar e fragmentar o espaço da forma que melhor lhe convém. Assim, na proporção em que a cidade se torna para o capital um grande negócio, e as leis do mercado passam a estabelecer as regras do ordenamento urbano, os efeitos se tornam devastadores para grande parte da população. Pois, o espaço é condição geral de existência, mas, no modo de produção capitalista, ele é utilizado como meio de produção de mais-valia, acelerando o processo de valorização dos espaços, e esses passam necessariamente pela mercantilização, mais concretamente pela mercantilização dos lugares (LEFEBVRE, 2000; CARLOS, 2004).

2.3 ABORDAGENS TERRITÓRIAS

Para que se possa entender o “ordenamento territorial” é preciso, antes, aclarar o que vem a ser “território”, que nesta pesquisa é entendido como o espaço apropriado por uma determinada relação social que o produz e o mantém a partir de uma forma de poder. É um campo de forças das relações de poder espacialmente delimitadas e operando sobre um substrato referencial (HAESBAERT, 2004). A imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico (destacando que se trata aqui de uma concepção de poder foucaultiana, a partir das formas como ele é exercido e produzido). O território é uma completude, uma totalidade, portanto, é multidimensional.

Por essa razão e para uma eficaz análise é necessário definir o território como composicionalidade, ou seja, compreende e só pode ser compreendido em todas as dimensões

que o compõem (HAESBAERT, 2004). Como decorrência desse raciocínio, é interessante observar que, enquanto espaço vivido, o território é sempre múltiplo, diverso e complexo, ao contrário do território “unifuncional” proposto pela lógica capitalista hegemônica, especialmente através da figura do Estado moderno. A produção territorial pode ser compreendida reconhecendo-se o domínio ou o controle político, a apropriação simbólica e afetiva e, concomitantemente, a dinâmica econômica, no processo de reprodução da dominação social, em que o Estado e os agentes do capital se fundem histórica e incessantemente (HAESBAERT, 2004).

Assim, o valor de uso do território sempre aparece em um acentuado conflito com o seu valor de troca, pois este implica “apropriação” e não “propriedade”. A própria apropriação implica tempo, ritmo, símbolos e práticas, pois quanto mais o espaço é funcionalizado, mais ele é dominado pelos agentes que o manipulam tornando-o unifuncional, e menos ele se presta a apropriação, se colocando fora do tempo vivido, aquele dos usuários, o qual é diverso e complexo. Então, o território, imerso em relações de dominação e/ou apropriação da sociedade, segue um caminho de dominação político-econômica mais concreta a apropriação mais subjetiva e/ou simbólica cultural. Embora dominação e apropriação deveriam caminhar juntas, ou melhor, a última deveria prevalecer sobre a primeira, na dinâmica de acumulação capitalista a primeira sobrepõe quase completamente a segunda, sufocando as possibilidades de uma efetiva “reapropriação” dos espaços, dominados pelo aparato do empresariamento urbano e completamente transformados em mercadoria (LEFEBVRE, 1986; HAESBAERT, 2004).

E o espaço social aparece de maneira abundante em toda sociedade e pode ser trabalhado de forma genérica, mas o território e as suas dinâmicas devem ser distinguidos através dos sujeitos que efetivamente exercem poder, que de fato controlam esses espaços e conseqüentemente, os processos sociais que os compõem. Desta forma, o ponto crucial a ser enfatizado é aquele que se refere às relações sociais enquanto relações de poder, e como todas elas são, de algum modo, relações de poder, este deve ser qualificados, pois dependendo da perspectiva, pode compreender desde o anti-poder da violência até as formas mais sutis do poder simbólico (HAESBAERT, 2004).

Dentro desse processo de dominação e/ou apropriação o território deve ser visto na multiplicidade de suas manifestações, que é também a multiplicidade de poderes, neles incorporados através dos múltiplos sujeitos envolvidos (tanto no sentido de quem sujeita

quanto de quem é sujeitado, tanto no sentido das lutas hegemônicas quanto das lutas de resistência, pois poder sem resistência, por mínima que seja não existe). Assim, devemos primeiramente distinguir os territórios de acordo com aqueles que os constroem, sejam eles indivíduos, grupos sociais, grupos culturais, o Estado, empresas, instituições como Igrejas e assim por diante. Os objetivos do controle social através de sua territorialização variam conforme a sociedade ou cultura, o grupo e, muitas vezes, com o próprio indivíduo. Controla-se uma área geográfica, ou seja, cria-se território, visando afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relacionamentos (SACK, 1986; HAESBAERT, 2004).

Portanto, todo território é, ao mesmo tempo e obrigatoriamente, em diferentes combinações, funcional e simbólico, pois as relações de poder têm no espaço um componente indissociável tanto na realização de funções quanto na produção de significados. Pois o território não é o recurso, ou seja, a matéria em si, ele é fruto das relações e tem as propriedades nas quais há a satisfação das necessidades. Não uma relação estável, pois surge e desaparece na história das técnicas e da consequente produção das necessidades humanas. Pois, para muitos hegemonzados o território adquire muitas vezes tamanha força que combina com igual intensidade funcionalidade e identidade (BONNEMAISON; CAMBREZY, 1996).

O território, neste caso, não diz respeito apenas a função de ter, mas de ser, e é interessante como essas funções aparecem geminadas, sem nenhuma lógica inicial que indique a preponderância de uma sobre a outra, muitas vezes, por exemplo, é entre aqueles que estão mais destituídos de seus recursos materiais que aparecem as mais vigorosas formas de apego e identidade territoriais (RAFFESTIN, 1993).

Logo, pode ser destacado dois grandes tipos de referências sobre as quais o território pode ser investigado: um, mais funcional, priorizado na maior parte das abordagens, e o outro, mais simbólico, que vem se impondo em importância nos últimos tempos. Mas eles nunca se manifestam em estado puro, ou seja, todo território funcional tem sempre alguma carga simbólica, por menos expressiva que seja, e todo território simbólico tem sempre algum caráter funcional, por mais reduzido que pareça (HAESBAERT, 2004).

2.4 ORDENAMENTO TERRITORIAL

Com isso, “ordenar” o território ficou muito mais complexo. O ordenamento territorial é um instrumento de articulação setorial e institucional que objetiva um planejamento

integrado e especializado da ação do poder público. Esse constitui a expressão territorial das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas. Nesse sentido, seu entendimento caminha na direção de um “disciplinamento” do uso do território, de modo a compatibilizar, ou, ao menos, diminuir eventuais conflitos existentes nas diversas ações públicas e privadas que alteram dinamicamente os cenários físicos, sociais, econômicos e culturais contidos no território (FIGUEIREDO, 2005).

Ordenar o território exige, obrigatoriamente, considerar alternativas de usos possíveis e aceitáveis. Eleger os usos mais adequados exige o conhecimento dos agentes públicos e privados que atuam em um dado território, de seus interesses e suas práticas de ocupação (COELHO NETO, 2014). Portanto, um “reordenamento territorial” é necessariamente multiescalar e multiterritorial, no sentido da combinação não simplesmente dos espaços políticos, econômicos e culturais, mas das múltiplas escalas e formas espaciais em que elas se manifestam. O ordenamento territorial tem como meta a compatibilização de políticas em seus rebatimentos no espaço, evitando conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso dos lugares e dos recursos. Pensa-se o Estado como agente regulador e harmonizador, e não como gerador de impactos negativos (ambientais, sociais e econômicos).

Assim, para ordenar o território é necessário estabelecer políticas direcionadas para a garantia do equilíbrio das condições de vida nas diferentes partes de um determinado território, e ações públicas orientadas para a obtenção de uma qualidade de vida digna, pois, o ordenamento deverá compreender uma competência muito importante, a de harmonizar e coordenar as várias atividades existentes em um determinado território. E este processo social de ordenamento tem início no estabelecimento de normativa jurídica, a qual determina a tipologia de instrumentos que serão utilizadas nos diferentes tipos de intervenções públicas ou privadas (CONDESSO, 2001; OLIVEIRA, 2002).

O ordenamento territorial abrange uma composição formal e funcional, que tem por objetivo a organização do uso e funções no espaço, para o desenvolvimento integrado do território em suas múltiplas escalas, ordenando e agregando políticas urbanas, regionais e setoriais (LIMA; ALVES, 2020). Portanto a ordenação territorial é objeto de diversas interpretações no mundo, então se faz necessário a construção do conceito de ordenamento territorial, considerando-o como uma ferramenta do planejamento a ser utilizada pelo Estado por e a partir de ações públicas, e pondo em relevância a sua compreensão enquanto instrumento de organização espacial.

O estudo sobre ordenamento territorial, enquanto uma ferramenta administrativa de gestão do território, tem se expandido com o passar do tempo devido a sua capacidade de criar espaços e tendências territoriais, mas, o estudo e a compreensão sobre ordenamento territorial torna-se complexo, devido ao território ser um espaço de definição de forças e de representação de poder. Diante as transformações emblemáticas do mundo dinâmico, Moraes afirma:

O ordenamento territorial diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais (biomas, macrorregiões, redes de cidades, etc.) e espaços de interesse estratégico ou usos especiais (zona de fronteira, unidades de conservação, reservas indígenas, instalações militares, etc.). Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, atentando para a densidade da ocupação, as redes instaladas e os sistemas de engenharia existentes (de transporte, comunicações, energia, etc.). Interessam a ele as grandes aglomerações populacionais (com suas demandas e impactos) e os fundos territoriais (com suas potencialidades e vulnerabilidades), numa visão de contiguidade que se sobrepõe a qualquer manifestação pontual no território (MORAES, 2005, p.45).

É importante ressaltar que o ordenamento enquanto política pública e ferramenta de planejamento, tem o estado como principal agente na produção do espaço, agindo a partir de ações públicas. Logo, é possível compreender as noções gerais para a compreensão do tema, e a Carta Europeia de Ordenação do Território (CEOT), de 1993, caracteriza o ordenamento territorial a partir de três eixos fundamentais que precisam ser entendidos de maneira simultânea. Nela o ordenamento territorial é definido como: um ramo acadêmico-científico; uma política pública; é uma ferramenta do planejamento.

A construção conceitual do debate sobre ordenamento territorial parte da premissa da descentralização espacial, sendo está um elemento fundamental na ordenação do território, e refere-se às ações do Estado dirigidas a busca de uma organização do uso da terra, com base na redistribuição de oportunidades de expansão e na detecção de necessidades, potencialidades, limitações e vantagens comparativas e competitivas. Sua execução supõe propiciar um sistema de cidade harmônico e eficiente e integrado, aproveitando as forças da fragmentação ou diferenciação espacial com o objetivo de fortalecer centros com capacidade de competir com os dominantes, estimular o desenvolvimento de atividades que permitam reduzir e reorientar as migrações, garantir a qualidade da infraestrutura requerida e criar âmbitos dotados de equipamentos e mecanismos que permitam um estilo de vida comparável com os das cidades dominantes (ESTABA, 1999).

O ordenamento territorial busca, portanto, captar os grandes padrões de ocupação, as formas predominantes de valorização do espaço, os eixos de inserção do povoamento e das

inovações técnicas e econômicas e a direção prioritária dos fluxos demográficos e de produto, visando estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades, de modo a articular as políticas públicas setoriais, com vista a realizar os objetivos estratégicos do governo.

Assim, o ordenamento territorial deve ter destaque nas políticas territoriais, devendo estar embasado em vetores que permitam identificar os espaços fragilizados, e a apreensão de suas potencialidades com a finalidade de subsidiar uma gestão integrada do território, contribuindo para a formulação de políticas de desenvolvimento territorial. Porém é preciso compreender que o ordenamento territorial é um instrumento de organização territorial que não necessariamente compensa as desigualdades, podendo até mesmo colaborar para o aumento destas (LIMA; ALVES, 2020).

Diante disso, é possível afirmar que o ordenamento territorial deva estar presente nos planos territoriais tendo como objetivo desenhar um modelo de ordenamento para os espaços urbanos, tendo como foco a desconcentração populacional, a redução das desigualdades sociais, a reestruturação e diversificação do espaço urbano, estimulando a conservação da estrutura urbana multicêntrica e estimulação da sustentabilidade ambiental. Também é válido salientar a desconcentração econômica com o objetivo deste, e é um componente essencial para a construção de uma política territorial.

Portanto, ordenar exige considerar as opções possíveis e eleger os usos adequados dos espaços através dos agentes públicos e privados que atuam no território e de seus interesses e processos de ocupação. Deste modo, compreende-se o ordenamento territorial como um agregado de ações que, articuladas entre si, proponham o desenvolvimento espacial, que perpassa pela necessidade de uma gestão territorial competente no que tange a ordenação e uso dos recursos no território em uma perspectiva de desenvolvimento (COSTA, 2005; RUCKERT, 2007; LIMA, 2017).

2.5 IMPACTOS TERRITORIAIS

Assim, se faz necessário entender os impactos territoriais do ordenamento urbano a fim de mensurá-los e analisá-los através da Avaliação de Impactos Territoriais (TIA). E é vasta a base de literatura encontrada sobre o processo de avaliação de impactos, que incide em diversas dimensões do desenvolvimento regional e ambiental. Mas, como foi possível compreender nesta pesquisa, através dos buscadores em repositórios acadêmicos (*Scielo*,

Google Acadêmico, *HighBeam Research*, Academia.edu), a avaliação de impacto territorial não tem tido lugar de destaque na literatura internacional e não tem menções na literatura brasileira.

A importância da avaliação de impacto territorial está em, primeiramente, distinguir em resultados e impactos. O primeiro refere-se aos resultados imediatos produzidos na implantação de um projeto/programa /política. Por exemplo, quando se constrói uma estrada, o resultado é a própria estrada, e até os dados que não se obtém de imediato, mas passado algum tempo da sua execução, no caso do nosso exemplo, pode ser avaliado o número de veículos que passam a circular diariamente por ela. Mas, o uso de uma estrada, ou de grande parte dos projetos financiados com verbas públicas ou capital misto, não podem ser avaliadas em uma perspectiva reduzida, pensando que o investimento público teria como objetivo o desenvolvimento territorial (MEDEIROS, 2014).

Desta forma, voltando ao exemplo da estrada, o processo de avaliação necessita levar em conta os seus impactos para o desenvolvimento territorial e para qualidade de vida das populações na área de intervenção, para a população da área imediata, e dependendo da sua abrangência, até mesmo da região servida por ela (MEDEIROS, 2014).

Isso posto, o conceito de avaliação de impacto territorial deve ser entendido como uma ferramenta ou um procedimento para avaliar o impacto das atividades de desenvolvimento espacial, tendo como objetivo identificar: os efeitos territoriais positivos e negativos da política, do plano ou do programa; e os meios para acentuar os efeitos positivos e mitigar os negativos (ESPON 2.1.2, 2006).

É importante ressaltar que o TIA deve ser entendido como uma ajuda para o processo de tomada de decisão e não como o mecanismo de tomada de decisão em si, e esta deve levar em conta, as diferentes escalas de análise (micro, meso, macro), e deve servir como suporte para as políticas de desenvolvimento territorial em uma perspectiva transversal, tendo a atenção das políticas setoriais no território de sua aplicação. Para que assim, se assegure a coerência entre as decisões adotadas a nível regional e local e um conjunto mais amplo de princípios de base para um desenvolvimento do território mais equilibrado e sustentável (MEDEIROS, 2014).

Em suma, a avaliação de impacto territorial consiste no uso de procedimentos, técnicas e/ou métodos que sejam capazes de prover, ou verificar alterações significativas em várias

dimensões e componentes no território, em uma ou várias escalas geográficas de análise (urbana, local, regional, nacional, continental, mundial), devendo essa análise ser simplificada e quantificada, apresentando os impactos positivos e negativos das projeto/programa/política avaliados, e sempre que possível, essa avaliação deva ser acrescida com a análise de outros elementos colaterais à avaliação de impacto territorial como: efeitos multiplicadores, de substituição, de deslocamento (MEDEIROS, 2014).

Sob outro enfoque, o processo de avaliação dos impactos territoriais deve ter um indicador de sensibilidade, com o propósito de alterar e adaptar a avaliação de impactos em cada unidade territorial. Pois, será importante levar em conta a intensidade regional dos projetos/programas/políticas a avaliar. Esta intensidade está relacionada sobretudo com o valor de financiamento alocado aos projetos/programas/políticas que serão alvo da avaliação. Por exemplo, será esperado que um projeto de milhões de reais produza mais impactos territoriais que outro financiado com poucos milhares de reais (MEDEIROS, 2014).

2.6 AVALIAÇÃO DE IMPACTOS TERRITORIAIS

O processo de planejamento urbano não se encerra na aprovação do projeto ou programa, ou na sua implementação em si. É fundamental manter esses programas sob monitoramento e avaliações com o objetivo de estabelecer mecanismos de correção de estratégias e metas, conforme a dinâmica do objeto de intervenção, na fase de gestão. Desta forma, é necessário dispor de um arcabouço teórico e metodológico com a intenção de instrumentalizar os planejadores urbanos na formulação, no acompanhamento e na avaliação de políticas públicas, visto que os territórios são diferentes em termos de recursos sociais, econômicos, políticos e naturais.

A avaliação dos impactos que são resultado de investimentos em projetos, programas e políticas tem se afirmado como um importante e decisiva etapa em várias fases do ciclo de investimentos em políticas públicas, seja *ex-ante* (antes da execução do projeto/programa/política), *mid-term* (durante a execução do projeto/programa/política), e *ex-post* (depois da execução do projeto/programa/política). Importante salientar que na evolução deste processo se torna crescente a percepção da importância da dimensão territorial na avaliação de impactos, de forma a ser composto por todas as dimensões do desenvolvimento territorial, que não se esgotam nos vértices do triângulo “politicamente correto” da visão de desenvolvimento: economia, sociedade e ambiente (MEDEIROS, 2014).

2.6.1 Avaliação de Impacto Territorial no México

O México conta com distintos mecanismos de avaliação de Políticas Públicas, permitindo a tomada de decisões na gestão governamental, porém em todas as metodologias implementadas pelas políticas neoliberais, o território e sua história não aparecem como um aspecto central. O desenvolvimento de Políticas Públicas no México, tradicionalmente não consultam a opinião da sociedade, mesmo sendo um instrumento de consulta desde os anos de 1990, esses projetos públicos ou privados devem contar com Estudo de Impacto Territorial (EIT), mas esses não avançaram muito (ZEPEDA, 2019).

O EIT é um documento que tem como principal objetivo identificar, avaliar e corrigir os potenciais impactos que a implementação e desenvolvimento de um instrumento de ordenamento territorial e urbano poderá gerar na estrutura territorial e nos impactos setoriais, podendo ser: impactos para a população e a situação socioeconômica; ao ambiente e os recursos naturais; ao sistema de centros populacionais e a localização das atividades econômicas, infraestrutura, dotações, equipamentos e serviços; ao patrimônio histórico (ZEPEDA, 2019).

Esses elementos podem ser vinculados ao Plano de Desenvolvimento municipal e implementação de Projetos Específicos dentro dos Planos Municipais e também por particulares, tendo como base a Lei de Terras de cada município, estabelecida como mecanismo de controle territorial do município, para atividades nos setores produtivos, garantindo assim o equilíbrio territorial para a população (ZEPEDA, 2019).

A atividade administrativa no domínio do ordenamento do território se orienta com o propósito de: promover o desenvolvimento equilibrado da região para atingir níveis adequados na qualidade de vida dos seus habitantes; alcançar o uso racional do território, de acordo com os interesses geral, a preservação e conservação do patrimônio histórico-artístico e a gestão eficaz dos recursos naturais, energéticos e ambientais; garantir a coordenação interadministrativa e a participação ativa no ordenamento do território de forma a assegurar uma ponderação objetiva dos interesses públicos; capacitar e orientar iniciativas públicas e privadas de singular importância. Assim o EIT substitui a Metodologia de Estudo Estratégico de Impacto Ambiental da Avaliação Ambiental Estratégica (EAE) no âmbito da Evolução dos Planos de Ordenamento do Território (ZEPEDA, 2019).

2.6.2 Avaliação de Impacto Territorial no Chile

Diante da extensa análise das políticas sociais realizadas no Chile houve uma mudança recente, a qual levou a mudança de ênfase do trabalho na temática para a ênfase na gestão territorial dos programas sociais. Pois uma cultura de trabalho centrada na temática tem como característica a centralização em questões definidas, construindo o trabalho focado nessas, enquanto em uma cultura centrada no impacto territorial, a instituição proponente tem o centro na geração de mudanças no território definido, sendo os temas utilizados para alcançá-las. Assim, da mesma forma que a expressão “Impacto Ambiental” é utilizada para designar o impacto de uma intervenção no meio ambiente, a expressão “Impacto Territorial” designa o impacto sobre um território (CAUAS, 2013).

Entendendo aqui Impacto Territorial como todas as modificações que ocorrem em um território como consequência de um conjunto de intervenções públicas e privadas. Visto que todo projeto pode produzir impactos, sendo estes desejados ou não, em áreas que não estão diretamente relacionadas com seus objetivos explícitos. Um projeto de melhoria habitacional, por exemplo, o qual tem como objetivo explícito satisfazer as necessidades básicas pode produzir melhorias relevantes na área de saúde (na redução de doenças), educação (mais criança na escola) (CAUAS, 2013).

Tendo em consideração que um impacto não está necessariamente ligado em uma relação de causa e efeito com um projeto, este impacto pode ter origem na coesão entre um projeto e outras atividades ou intervenções realizadas no mesmo território. Desta forma, os indicadores de impacto devem ser construídos partindo da união entre os macros-objetivos das políticas sociais e as características das comunidades beneficiárias dos projetos ou que estão pelo menos em um raio de ação do projeto. Assim, a avaliação de impacto compreende mensurar no território as modificações que são relevantes do ponto de vista macropolítico, logo depois, correlacionar as mudanças observadas com os projetos realizados no território (CAUAS, 2013).

Tendo esses objetivos, CAUAS (2013), determinou os indicadores de impacto mais relevantes para a tarefa de estimar as mudanças relevantes em um território, no Chile. Entendendo-se aqui território como área geográfica que equivale a uma província, ou local como uma vila, setor urbano ou rural constituído por grupos de habitantes que podem ou não coincidir administrativamente com uma unidade de vizinhança ou podem ser uma subunidade delas (CAUAS, 2013).

Áreas de impacto

Quanto às áreas a serem avaliadas, foram definidas de forma preliminar quatro, de acordo com as macropolíticas governamentais: pobreza, educação, saúde e produtividade. E uma outra área foi definida a partir da experiência de campo com grupos beneficiários: autodesenvolvimento.

Quadro 1 – Quadro das áreas de impacto.

ÁREAS DE IMPACTO	EXEMPLO DE INDICADORES
Pobreza	Aumento do poder aquisitivo Maior acesso a serviços básicos Construção e/ou utilização de novas infraestruturas
Saúde	Diminuição do alcoolismo Diminuição da morbidade
Educação	Melhoria do desempenho escolar Capacitação para emprego
Emprego / Produtividade	Desenvolvimento da capacidade produtiva Aumento de emprego
Autodesenvolvimento	Maior organização Melhora da autoestima Diminuição do fatalismo

Fonte: CAUAS (2013).

Dimensões de impacto

No decorrer do trabalho de investigação, foi constatado que a categorização das áreas de impacto não era suficiente para efeitos de avaliação do impacto territorial, desta forma, foi necessário a adição de uma nova categoria denominada como “dimensões do impacto”. E estas dimensões estão são avaliadas da seguinte forma:

1. **Impacto direto:** esses são os efeitos esperados dos produtos da execução de um projeto, de acordo com os indicadores da área de impacto. Essa dimensão de impacto é medida em termos de superação da pobreza e elevação da qualidade de vida dos seus habitantes. Aqui vale salientar que a hipótese é que todo projeto impacta sua área específica e as adjacentes.
2. **Modificações das redes sociais:** redes sociais sendo entendida aqui como as relações sociais criadas entre as comunidades dentro de um território. E estas incluem um conjunto de indicadores de mudanças nas capacidades coletivas dos grupos

beneficiários do projeto, sendo essas mudanças: a confiança mútua, contatos, organizações e trocas dentro do grupo comunitário.

3. **Sinergia de impacto:** essa dimensão descreve a coesão do conjunto de projetos e programas com outras ações em uma localidade, integrando a gestão territorial da entidade pública que intervém e conseqüentemente, com a sua capacidade de facilitar, coordenar, articular, induzir e apoiar de forma eficiente a articulação de interesses de outras entidades que intervêm no território.
4. **Relevância do impacto:** consiste na correlação entre as necessidades percebidas pelo organismo público que está propondo a intervenção a as necessidades expressas pelos sujeitos locais que são seus clientes e alvo das intervenções.
5. **Impacto marginal:** corresponde às conseqüências da não intervenção do poder público no território.

Restrições prévias aos indicadores de impacto

- A taxa de variação dos indicadores em função do tempo deve ser consistente com o período em que a avaliação de impacto é realizada. Por exemplo, a expectativa de vida de uma população, cujo ritmo de mudança é lento em relação ao tempo sazonal do impacto das intervenções.
- Os recursos atribuídos para uma intervenção não devem representar uma porcentagem significativa do valor do terreno.
- Os indicadores devem ser legítimos perante os dirigentes e executores dos projetos, bem como perante a população.

Indicadores macro x indicadores locais

No início das pesquisas realizadas para este estudo, foi estabelecida a hipótese da marginalidade do impacto dos projetos nos índices macroeconômicos, visto que alguns projetos, como os sociais, são direcionados a grupos em situação de pobreza, marginalidade e/ou de risco, assim as transformações pelos projetos não teriam impacto quantitativo considerados relevantes nos índices macroeconômicos. Por exemplo, as taxas de desemprego,

que mesmo nas áreas de intervenções não teriam impacto ao nível de uma grande parte da população.

Alguns resultados iniciais demonstraram que essa hipótese é válida apenas para concentrações urbanas grandes ou áreas rurais com recursos econômicos, pois, em áreas rurais pobres, as intervenções sociais têm um impacto de tal relevância que a sua ausência implicaria em uma catástrofe social.

Indicadores de impacto baseados em dimensões

Estabeleceu-se um conjunto de indicadores em nível operacional, para cada uma das categorias de impacto definida, para que as variáveis pudessem ser medidas por meio de instrumentos clássicos.

Quadro 2 – Indicadores de categorias de impacto.

IMPACTO DIRETO	
Pobreza	
Pobreza	Percepção sobre o aumento ou não da pobreza nos últimos 3 anos
Ocupação	Percepção da existência de maiores oportunidades de emprego nos últimos 3 anos
Insegurança econômica	Percepção da diminuição da ansiedade causada por problemas econômicos
Qualidade de vida	
Educação	Opinião sobre o aumento da qualidade das escolas
Saúde	Opinião sobre a existência de melhores condições de saúde na população
Meio Ambiente	Percepção de que há menos problemas com o meio ambiente e poluição
Processo econômico do setor	Opinião sobre se o setor tem evoluído economicamente
Melhor infraestrutura	Opinião sobre se existem mais e melhores estradas, transportes, telefones, etc
IMPACTO MARGINAL	

Visão dos programas municipais	Visão dos programas sociais municipais
Visão de programas do governo	Opinião sobre a eficácia de organizações governamentais de obras públicas
Visão comparativa de serviços	Comparação do projeto com ações de associação de bairros, prefeituras, partidos políticos, empresas do setor, policlínica, bombeiros, escolas, etc
IMPACTO SINÉRGICO	
RELEVÂNCIA DE IMPACTO	
Eficácia	Parecer sobre a resolução do problema abordado pelos projetos
Relevância do impacto	Opinião sobre se o problema abordado era o principal problema do setor
IMPACTO EM CAPACIDADES	
Abertura para mudar	Percepção se nos últimos anos, na localidade, as pessoas estão mais abertas a mudanças
Participação	Percepção se nos últimos anos, na localidade, as pessoas participam mais de organizações comunitárias
Aumento da união	Percepção se nos últimos anos, na localidade, as pessoas estão mais unidas do que antes
Aumento da confiança	Percepção se nos últimos anos, na localidade, aumentou a confiança mútua
Aumento da atividade	Percepção se nos últimos anos, na localidade, as pessoas estão mais ativas do que antes

Fonte: CAUAS (2013).

Principais resultados obtidos

Foram construídos dois índices baseado nos indicadores diretos:

- I. Índice de percepção da melhoria do poder de compra local definido pela expressão booleana:

IMPAL = NO (aumento da pobreza) Y [(aumento dos salários) O (aumento das fontes de emprego) OU (aumento da segurança econômica)]

O aumento da pobreza é o indicador de aumento da pobreza na localidade; o aumento de salário é o indicador de aumento de salário na localidade; aumento de fontes de emprego é o indicador de aumento das fontes de emprego no setor; e maior segurança econômica é o indicador do aumento do número de pessoas no setor para quem os problemas econômicos não são mais um fator de preocupação em suas vidas.

II. Índice de percepção da melhoria da qualidade de vida definida por meio da expressão booleana:

$$\text{IMCV} = \text{IMPAL} \cdot \text{O} \cdot [(\text{progresso do setor}) \cdot \text{O} \cdot (\text{melhores serviços})]$$

Esse índice agrega a percepção do progresso local e disponibilidade de melhores serviços (estrada, transporte, telefonia, etc).

Com base nos indicadores de impacto nas capacidades, o índice foi construído:

$$\text{IACP} = [(\text{abertura a mudança} = \text{Sim}) \cdot \text{Y} \cdot (\text{maior participação} = \text{SIM})]$$

Neste índice a abertura e a maior participação são avaliadas de acordo com a resposta às questões dos questionários:

I. Nos últimos anos, as pessoas estão mais: mais abertas a mudança (sim, mais ou menos, não)

II. Nos últimos anos, as pessoas são mais: mais participantes (sim, mais ou menos, não)

As variáveis qualitativas são: tipos de município; tipo de projeto executado no setor; capital social da comunidade onde:

Tipo de município: é dado por duas grandes categorias: rural/urbano e alto percentual de população indígena/baixa percentual de população indígena.

Tipo de projeto: expresso em três categorias: produtivo (microempresa, treinamento, etc); infraestrutura (casas, estradas, etc) e social (jovens, idosos, etc).

Capital social: é a capacidade potencial da comunidade de agir em conjunto para resolver seus problemas, medido a partir do índice:

CS = (confiança mútua = verdadeiro) + (organização = verdadeiro) + (união da comunidade = verdadeiro)

Sendo capital social a soma de seus indicadores operacionais: presença de grau de confiança mútua na localidade (confiança mútua = verdadeiro), somado a presença de organização na localidade intervencionada (organização = verdadeiro) somado a presença de união em redes comunitárias (união comunitária = verdadeiro).

2.6.3 Avaliação de Impacto Territorial na União Europeia

O conceito de Avaliação de Impacto Territorial (TIA – do inglês *Territorial Impact Assessment*) tem origem na década de 1960, porém esse conceito apenas ganhou centralidade no contexto da relação entre a União Europeia (EU) e os seus Estados-membros. E essa necessidade surgiu no contexto em que muitas políticas públicas da EU, de natureza reguladora ou financiadora, causaram grandes impactos territoriais que necessitam ser identificados e analisados de forma a auxiliar no processo de tomada de decisão para o redesenho das referidas políticas (FERRÃO; MOURATO, 2012).

A necessidade de elaborar uma metodologia consistente para o TIA manifestou-se durante o desenvolvimento dos documentos ESDP (*European Security and Defence Policy*), 1995-1999. A versão do ESDP aprovada pelos Ministros do Ordenamento do Território em 1999, faz referência ao TIA em muitas perspectivas, em especial nos casos em que é necessário chegar a um equilíbrio difícil entre diferentes preferências ou dimensões de decisões. Camagini (2017) descreve sobre a TIA neste documento:

No âmbito das políticas de transportes, confrontadas com um compromisso acessibilidade/ambiente, mas também com o desafio de uma dotação e provisão de infraestruturas especialmente equilibradas, o projeto afirma: “são necessárias estratégias abrangentes e integradas de desenvolvimento espacial” e “no futuro, a avaliação do impacto territorial deve ser o pré-requisito básico para todos os grandes projetos de transporte” (parágrafo 109). Na esfera da gestão dos recursos naturais, onde é necessário um equilíbrio sábio entre proteção e desenvolvimento: “A conservação e gestão dos recursos naturais exigem estratégias de desenvolvimento integradas e conceitos de planeamento adequados, bem como formas adequadas de gestão. Isso garante que a conservação da natureza e a melhoria das condições de vida das pessoas sejam levadas em consideração igualmente. A avaliação de impacto espacial e ambiental pode fornecer a base de informações necessária para isso” (parágrafo 138). No âmbito da gestão dos recursos hídricos, onde as políticas de águas superficiais e subterrâneas devem ser integradas com medidas preventivas de redução de águas residuais e um cuidadoso ordenamento do território e do uso do solo: avaliação de impacto” (parágrafo 145) (CAMAGINI, 2017, p. 400).

Em todos os três casos o TIA é explicitamente recomendado. E esse compromisso de desenvolver uma metodologia coerente para a TIA foi reforçado na Reunião Ministerial Informal em Tampere, em setembro de 1999, com o Programa de Ação da ESDP. Nesse programa foram decididas três linhas de ação, tendo como primeira linha de ação centrada na promoção de uma dimensão espacial nas políticas comunitárias e nacionais, referindo-se ao desenvolvimento de um conceito comum de avaliação de TIA, sendo esse necessário para apoiar as políticas de desenvolvimento territorial. Esse conceito deve ser de natureza intersectorial e necessitando de indicadores socioeconômicos, ambientais e culturais (CAMAGINI, 2017).

Seguindo essa mesma linha de ação, em 2002, a Comissão Europeia introduziu um novo procedimento de Avaliação de Impacto (AI), designado a contribuir para uma execução mais coerente da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável por meio da avaliação de impacto potencial das ações políticas, em seguida estão foi aplicada em propostas da comissão (CEC, 2002). Entendendo-se avaliação de impactos aqui como um conjunto de passos lógicos que estruturam a preparação de propostas políticas, integrando diferentes setores e dimensões (econômicas, ambientais e sociais) (CEC, 2004).

E a necessidade de uma sólida metodologia de TIA cresceu ainda mais no ano de 2004, quando a União Europeia anunciou no terceiro relatório da Comissão Europeia como seu grande objetivo a Coesão territorial. Nesse relatório o termo coesão territorial é utilizado como sinônimo de desenvolvimento mais equilibrado, de equilíbrio territorial ou de evitar desequilíbrios territoriais, elementos esses que pouco definem o termo. Mas este expressa a preocupação de melhorar a integração territorial e fomentar a cooperação entre as regiões (CEC, 2004).

O conceito de coesão territorial é tratado de forma mais aprofundada no relatório subsequente da Comissão, esse dedicado exclusivamente ao assunto, nesse a coesão territorial é considerada como complementar da coesão económica e social, tendo como significado a distribuição equilibrada das atividades humanas na União Europeia, e sendo responsável por traduzir em termos territoriais o objetivo de desenvolvimento sustentável e equilibrado atribuídos a União (CEC, 2004).

O objetivo das políticas regionais e de coesão da EU, forjadas pelos princípios da Coesão Territorial, centraliza-se na mitigação das assimetrias regionais em territórios

comunitários, fazendo-se fundamental evidenciar quais os impactos efetivos destas políticas. E neste contexto se reforça a importância da implantação de processos de TIA de forma a ponderar antecipadamente as vantagens, desvantagens e potenciais impactos das propostas políticas, programas e projetos de desenvolvimento territorial a apresentar (CE, 2008).

É importante ressaltar que há situações em que se justifica a realização de uma TIA, por exemplo, quando existem problemas (enquanto objeto de política pública) que têm impactos territoriais com uma distribuição heterogênea. Ao propor soluções de políticas públicas para mitigação dos possíveis impactos, corre-se o risco de a solução criada gerar uma distribuição desigual no território dos impactos (custos e benefícios). Outra conjuntura é quando a fonte da diversidade pode ser resultado da própria política pública adotada ao fazer a intervenção de forma diferenciada sobre um problema do qual os impactos não estão necessariamente distribuídos de forma heterogênea pelo território. Sendo assim, antecipar e considerar os seus impactos assimétricos potenciais é fundamental para elevar a eficácia e a eficiência dessa política pública (MOURATO; VALE, 2018).

Porém as TIA não têm aplicações universais, assim, nos casos de políticas públicas onde a dimensão territorial é residual, não é justificada a avaliação de forma detalhada dos impactos territoriais. Em contrapartida, o valor acrescentado da TIA, não é limitado apenas ao aumento da eficácia e eficiência de determinadas políticas públicas, A TIA também é complementar na conscientização de sujeitos-chave e decisores políticos dos diferentes territórios sobre o processo de desenvolvimento das políticas públicas, sendo potencializado assim o seu curso de excursão (MOURATO; VALE, 2018).

Desta forma, a Comissão Europeia (CE) há algumas décadas demonstra atenção em desenvolver boas práticas de avaliação das várias atividades financiadas por fundos comunitários. Nesse caso em específico, a Direção Geral responsável pela Política de Coesão da União Europeia, promove, desde de 1988 a avaliação integral de cada fase do processo das intervenções estruturais comunitárias, e nesta estão incluídas sequencialmente: (I) uma avaliação prospectiva; (II) a monitorização regular dos projetos; e a (III) avaliação dos impactos (CE, 1999).

Desta forma, o processo de avaliação requer que se tenha em conta os seus impactos para o desenvolvimento territorial e para a qualidade de vida das populações da região, ou regiões, servidas pela implantação do projeto. Assim, se torna claro nesta análise, que a avaliação de impactos é um processo bem mais complexo do que a simples obtenção de resultados.

A avaliação *ex-ante* é da responsabilidade dos Estados-membros. Nesta etapa, são estabelecidos os objetivos da avaliação e os resultados são absorvidos no programa. Mas a fase intermediária da avaliação é de responsabilidade dos Estados-membros e da CE, os quais incentivam a implementar planos de avaliação que centram a sua abordagem nos problemas identificados. E essa avaliação se torna obrigatória quando se identifica um claro desvio entre os resultados e os objetivos iniciais. Na avaliação *ex-post*, a CE é a principal responsável, mesmo essa ainda sendo realizada em parceria com os Estados-membros, essa fase é efetuada por um grupo independente, em um prazo de três anos após o final do período de programação (MEDEIROS, 2014).

É visível a importância crescente que a CE tem concedido a avaliação de impactos, e um dos resultados desta importância foi a elaboração de uma série de orientações para avaliação de impacto das políticas comunitárias da União Europeia (EU), proposta em um documento oficial, o *Impact Assessment Guidelines*, lançado em 15 de janeiro de 2009. Neste documento avaliação de impacto é apresentada como uma ferramenta fundamental para garantir as iniciativas da comissão e que a legislação da UE seja preparada com base em evidências transparentes, entendíveis e equilibradas (CE, 2009).

O mesmo documento define a avaliação de impacto como uma sequência de passos lógicos que precisam ser seguidos quando se preparam as propostas políticas, no intuito de aclarar as decisões políticas acerca das vantagens e das desvantagens das escolhas realizadas, no que se refere aos impactos potenciais produzidos pelas mesmas.

No contexto do programa ESPON, foram estimulados vários estudos de avaliação de impactos territoriais, por parte de CE, e esta preocupação relativamente recente, de produzir técnicas eficazes de TIA de determinados programas ou políticas, não é por acaso, pois a maioria deste incide numa dimensão específica de desenvolvimento regional. Sendo o TIA entendido aqui como um auxílio para o processo de tomada de decisões e não como o mecanismo de tomada de decisão propriamente (MEDEIROS, 2014).

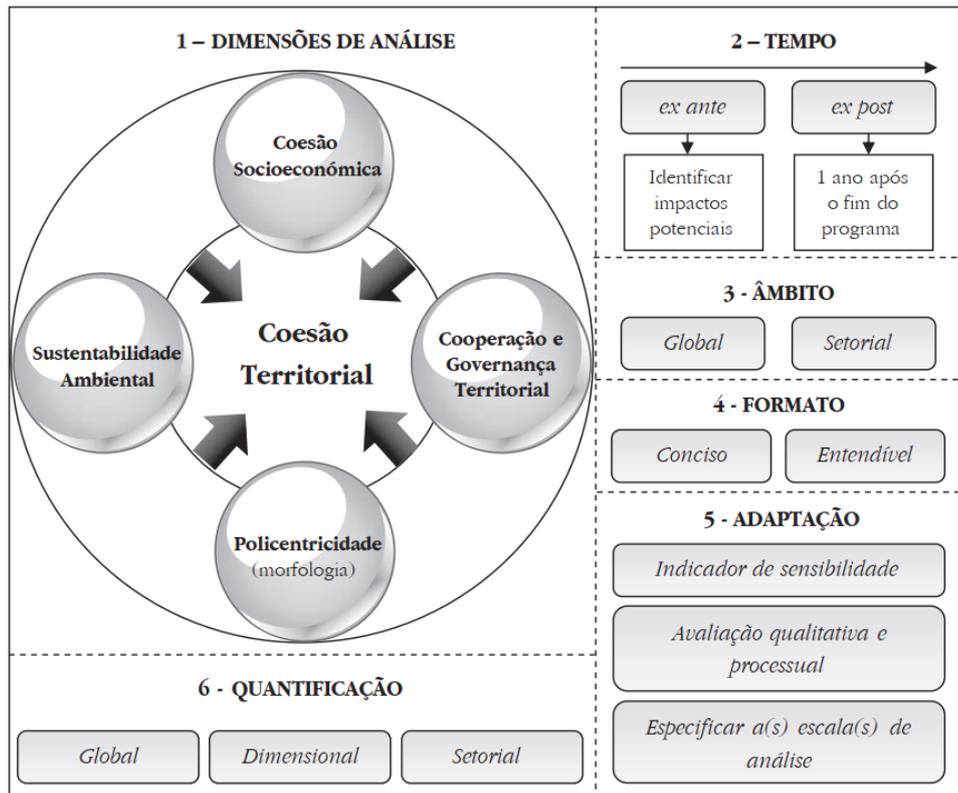
Assim, essas políticas deverão assegurar a coerência entre as decisões adotadas a nível regional e local e um conjunto mais amplo de princípios de base para o desenvolvimento do território mais sustentável e mais equilibrado. Essas políticas devem fazer parte de um todo coerente, deve se evitar uma lógica demasiadamente setorial. Pois, a TIA pressupõe a análise da evolução de um conjunto alargado de dimensões, componentes e indicadores associados ao conceito de desenvolvimento territorial (CE, 2009). Segundo o MEDEIROS (2014), com base nos manuais da CE, a avaliação de impacto territorial deverá considerar os seguintes aspectos essenciais:

- Deverá incluir indicadores relativos a várias dimensões da coesão territorial, sendo elas: cooperação territorial/governança territorial; coesão socioeconômica (distribuição de renda); sustentabilidade ambiental; e policentralidade (morfológica);
- Poderá ser realizada antes do início do projeto (*ex-ante*) para assim identificar os potenciais impactos;
- Terá de ser executada após um período de término do projeto, podendo esse ser de 12 meses a 10 anos;
- Sendo possível uma aplicação geral e/ou incidir em alguns setores de atividades em que o projeto a ser avaliado incida;
- Será necessário quantificar os impactos das políticas, por meio de um indicador geral, e essa poderá ser realizada para cada uma das dimensões de análise da coesão territorial e/ou para cada um dos setores socioeconômicos afetados pelo projeto avaliado;
- As avaliações qualitativa e quantitativa devem ser complementares, principalmente quando houver a indisponibilidade de alguns dos indicadores, desta forma, deverá ser igualado a monitorização processual dos impactos, visto que a observação de indicadores isolados não necessariamente fornecerá uma informação precisa sobre o atual funcionamento do projeto;
- Os indicadores de sensibilidade regional poderão ser utilizados para cada uma das dimensões de avaliação escolhidas;
- As várias escalas de análise devem ser consideradas de forma que torne possível ter uma visão integrada dos efeitos territoriais das políticas e dos projetos avaliados;

- Os efeitos positivos e negativos da aplicação do projeto analisado devem ser indicados e deverão ser sugeridos meios para acentuar os efeitos positivos e mitigar os negativos;
- O foco tem que estar em problemas relevantes e é necessário descrever os impactos potenciais mais significativos;
- É necessário que seja padronizado, conciso (menos de 30 páginas), claro e com anexos técnicos detalhados, evitando assim ser demasiadamente extensivo e descritivo.
- As mudanças estruturais produzidas a longo prazo deverão ser identificadas em termos gerais ou nas várias dimensões e setores analisados;
- O método utilizado não poderá ser demasiadamente detalhado ou complexo, e as medidas e políticas a ser empregada deverão ser bem explicadas;
- As relações causa-efeito nas medidas e nos objetivos do projeto deverá ser identificado por meio do método utilizado;

Deverão ser considerados os diversos tipos de impactos territoriais (MEDEIROS, 2014).

Quadro 4 – Elementos fundamentais na elaboração de uma Avaliação de impacto territorial.



Fonte: (MEDEIROS, 2014).

Em síntese, a TIA para a União Europeia traduz-se na utilização de procedimentos, técnicas e/ou métodos capazes de antecipar (*ex-ante*), ou constatar (*ex-post*), alterações significativas em várias dimensões da coesão territorial, podendo ser em uma ou mais escalas geográficas de análise, e esse diagnóstico deve ser simplificado, especificando os impactos positivos e negativos dos projetos avaliados. E havendo a possibilidade, essa deve ser complementada com a análise com os elementos colaterais a avaliação como os efeitos multiplicadores. Em contrapartida, o processo de avaliação deve conter um indicador de sensibilidade, para adaptar a TIA para cada unidade territorial.

A metodologia de avaliação de impacto territorial TEQUILA

A avaliação de impacto territorial não tem tido relevância na literatura internacional. E mesmo nos dois estudos de referência sobre avaliação de impacto das políticas comunitárias na União Europeia, o MEANS e o EVALSED, já citados aqui, o debate centra-se nos efeitos socioeconômicos dessas políticas nos espaços comunitários. Essa ausência é consequência de dois fatores fundamentais: a excessiva presença de uma visão fortemente economicista na construção das políticas comunitárias, tendo como consequência a desvalorização da dimensão territorial. Por outra perspectiva, esta escassa presença justifica-se pela excessiva complexidade que envolve a análise territorial, a qual engloba, necessariamente, várias dimensões de análise (MEDEIROS, 2014).

Não obstante, na elaboração do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), sugere-se que várias políticas setoriais da UE, e dos vários Estados-membros, fossem escopo de uma avaliação de impactos espaciais, (CE, 1999). Esse documento também distingue uma série de políticas setoriais com impactos espaciais incluídos na Política de Coesão da UE, se repetindo nove anos depois, na divulgação do Livro Verde sobre a Coesão Territorial (CE, 2008). Neste se registra uma evolução no termo utilizado, que passou a ser, de impactos territoriais, em vez de espaciais (MEDEIROS, 2014).

Entretanto, a ação decisiva para a consagração da avaliação de impactos territoriais das políticas comunitárias aconteceu com o lançamento do programa ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), em 3 de junho de 2002, este teve o objetivo de promover investigações aplicadas que apoiassem a elaboração das políticas de desenvolvimento territoriais na Europa. Assim, na primeira fase do programa (ESPON 2000-2006), foram produzidos 11 estudos que incidiram na avaliação dos efeitos e impactos territoriais de várias

políticas comunitárias (ESPON, 2006). Algo que se estendeu ao programa seguinte (2007-2013), embora em menor número, sendo 5 apenas. Nos anos posteriores (2013-2019) foram mais 5 relatórios (ESPON, 2018).

Entre esses estudos se destaca o relatório ESPON 3.2 (2006), o qual foi centrado no estudo dos cenários espaciais e orientações em relação ao EDEC e à Política de Coesão da UE, e que propôs, no seu quinto volume uma metodologia de avaliação de impactos territoriais baseado na construção de uma metodologia de multicritérios, denominada de TEQUILA. Essa metodologia foi elaborada com o objetivo de ser uma ferramenta fácil e operável na avaliação de políticas setoriais de vários programas comunitários (ESPON, 2006). Porém, na prática, a única mudança deste estudo foi o destaque a dimensão territorial na avaliação de impacto com o intuito de avaliar os impactos territoriais de diversas políticas comunitárias, com a intenção de verificar:

- **Eficiência territorial (entre a sociedade e a economia):** essa dimensão avalia a eficiência dos recursos como energia, terra, recursos naturais, assim como a competitividade e a atratividade do território local, a acessibilidade interna e externa;
- **Qualidade territorial (entre sociedade e ambiente):** essa avalia a qualidade de vida e do ambiente no trabalho, os níveis de vida comparáveis ao longo do território, tal como o acesso equitativo aos serviços de interesse geral e ao conhecimento;
- **Identidade territorial (entre a economia e o ambiente):** essa destaca a presença do capital social, das paisagens e do patrimônio cultural, da capacidade de desenvolver visões compartilhadas do futuro, a criatividade, vocações produtivas e as vantagens competitivas de cada território (ESPON, 2006).

Assim, a base conceitual do modelo TEQUILA se fundamenta no triângulo politicamente correto do EDEC, em que as faces abrangem a dimensão social, econômica e ambiental, porém essa base se torna rasa diante do entendimento de que às dimensões da coesão socioeconômica e da sustentabilidade ambiental, deve ser acrescentada às dimensões de governança/cooperação territorial e da poli centralidade morfológica, de modo a dar um aspecto verdadeiramente territorial (MEDEIROS, 2012).

A despeito disso, a proposta de avaliação de impactos territoriais presente no modelo TEQUILA precisa ser entendida como um marco fundamental na avaliação de impactos

territoriais, pela simplicidade que apresentou na sua operacionalização, contida em uma fórmula de fácil leitura (ESPON, 2006). A metodologia da TIA deve permitir a avaliação integrada dos efeitos (positivos e negativos) de políticas, projetos e programas integrados em diferentes níveis espaciais. TEQUILA é um modelo multicêntrico, dada a multiplicidade das dimensões do território, assim, esta abordagem de avaliação se apresenta como a mais adequada (CAMAGINI, 2017).

O impacto geral das políticas em cada dimensão de critérios, neste modelo, deve ser definido por meio de estudos e/ou pareceres de especialistas. As relações de causa e efeito devem ser cuidadosamente inspecionadas. O método compreende de maneira consistente e estatística, impactos qualitativos e quantitativos. Pontuações de impacto qualitativo são atribuídas em uma escala de +5 a -5: sendo 5 vantagens muito alta para todos; 4 vantagens para todos; 3 vantagens para alguns, média vantagem para todos; 2 vantagens média; 1 baixa vantagem; 0 impacto nulo; -1 baixa desvantagem; -2 desvantagem média; -3 desvantagem alta para alguns, desvantagem média para todos; -4 alta desvantagem para todos; -5 desvantagem muito alta para todos (CAMAGINI, 2017).

Além da definição desta escala de avaliação, a metodologia também propõe a associação aos impactos potenciais de um critério de sensibilidade regional, visto que as regiões têm diferentes sensibilidades a um mesmo projeto. E recomenda que o critério de intensidade do que está sendo avaliado, considere que alguns projetos apresentam maior peso (sobretudo financeiro), e que essa diferença deve ser levada em consideração na avaliação de impactos (MEDEIROS, 2012).

Quadro 5 – Tipos de impactos territoriais.

Dimensão	Tipo
Âmbito setorial	Específicos – Globais
Tempo	Prospectivo – Retrospectivo
Tempo 2	Médio prazo (procura) – Longo prazo (oferta)
Efeitos territoriais	Positivos – Negativos
Ação	Diretos – Indiretos
Magnitude	Fortes – Fracos
Mudança	Irreversíveis – Reversíveis / Inércia – Dinâmica

Desejo	Desejados – Indesejados
Local	Endógenos – Exógenos
Incidência	Colaterais – Multiplicadores

Fonte: (MEDEIROS, 2014).

Esse modelo de avaliação de impacto passou por algumas alterações, na intenção de melhorar a sua operacionalização, sendo ajustado às sugestões apresentadas no Guia da União Europeia para a Avaliação de Impactos. Esse refinamento e renovação também são resultado das práticas na operacionalização do modelo em campo, principalmente na avaliação de política de transportes da UE (MEDEIROS, 2014).

Destaca-se entre as mudanças o fato de o processo de avaliação de impacto territorial passou a ter dois níveis distintos: uma Dimensão Única de Impacto (SDI), levando em consideração os impactos centrados apenas nas políticas analisadas; e Impacto Sumativo (SI), a partir das três dimensões da coesão territorial definidas pela equipe do projeto, sendo eles a eficiência territorial, a qualidade territorial. Assim, esta avaliação compreende em um processo de comparação, compensação e produção de medidas entre os diferentes tipos de impactos (MEDEIROS, 2014).

Outro relatório da ESPON, o ESPON EATIA (*ESPON and Territorial Impact Assessment*) de 2012, propõe uma atuação alternativa à avaliação de impactos territoriais. A metodologia sugerida neste estudo procura evitar a compreensão que parte da visão geral para sequencialmente avaliar as partes que o compõe, visão essa presente nos outros modelos de avaliação apresentados, concentrando-se assim na abordagem, mas horizontal na intenção de permitir a participação mais eficaz de todas as partes interessadas regionais e locais nesse processo (ESPON AETIA, 2012).

Esta abordagem tem como objetivo a antecipação dos impactos territoriais, sendo eles positivos, negativos, deliberados, inesperados, de longo ou curto prazo, diretos, indiretos ou cumulativos, decorrentes da implementação de propostas políticas e da transposição de estratégias de intervenção dos Estados-membros e da UE. A metodologia proposta neste estudo é formada por quatro fases, sendo elas:

- **Rastreio:** consiste em indicar a necessidade da avaliação de impacto territorial caso a caso, ou seja, se a metodologia deve ser aplicada para a proposta política em questão.

- **Âmbito:** esta tem como objetivo determinar se as políticas a serem avaliadas poderão produzir impactos significativos, apontar a natureza desses impactos e se estes têm uma esfera geográfica.
- **Identificação dos impactos:** nesta etapa a finalidade é preencher uma matriz de avaliação de impactos que tenham em conta a magnitude, a orientação e a distribuição temporal dos impactos.
- **Avaliação dos impactos:** aqui são apontados os impactos potenciais, considerando os seus significados positivos ou negativos (ESPON AETIA, 2012).

Assim como nas demais técnicas de avaliação de impactos territoriais propostas nos diversos estudos da ESPON, essa técnica proposta no EATIA objetiva-se ser de fácil compreensão e aplicação. Decerto, as matrizes para preenchimento dos elementos relacionados com a avaliação de impacto apontadas procuram concretizar esse anseio, ao mesmo tempo que a preocupação com a dimensão territorial é ressaltada (MEDEIROS, 2014).

A metodologia de avaliação de impacto territorial TARGET_TIA

A compreensão da trajetória da formação da TIA permite perceber pontos essenciais desse processo. A dimensão territorial, por exemplo, apenas nas últimas décadas passou a ter lugar de destaque pelas instâncias comunitárias, que desde o início das suas avaliações destacaram os impactos socioeconômicos e ambientais. Na União Europeia, a divulgação do EDEC e a difusão do Programa ESPON tornou possível trazer o território como conceito central de uma série de estudos, e muitos destes lançaram bases para uma análise mais substancial para a TIA, sendo considerado pela EU o modelo TEQUILA como o mais sólido, mesmo ainda tendo muito para avançar.

Tornando-se oficial para a UE em 2009 o reconhecimento da dimensão territorial nas avaliações com impactos espaciais, tornou-se então o momento propício para a consolidação definitiva de um modelo de TIA globalmente aceito e desenvolvido metodologicamente, confiável, e estabelecido nos pressupostos indicados pelas UE. Assim, é estabelecida uma nova perspectiva para o ordenamento do território, para Medeiros (2014):

Está nova perspectiva de olhar para o ordenamento do território como um elemento central do desenvolvimento requer a elaboração de avaliações de impactos que não se centram exclusivamente nas dimensões socioeconômica e ambiental. Com efeito, como refere Jorge Gaspar (2005, 444), «além de planear e programar o

desenvolvimento e ordenamento do território [...], é hoje ponto assente que é necessário também sondar o futuro, ou melhor, os futuros, pois não existe apenas um sentido na evolução das comunidades e dos territórios» (MEDEIROS, 2014, p 9).

Diante disso, a TIA encara esse desafio de evoluir para acompanhar os avanços territoriais, mas ao mesmo tempo não deixando de ser simples, mas é importante destacar que este processo de avaliação, apesar de se apresentar de forma descomplicada nos procedimentos, não deve perder o rigor na análise do tema que será avaliado, sob pena de produzir resultados inválidos cientificamente, conforme Ribeiro (2012).

Em ciência cada vez são mais difíceis de sustentar as ideias gerais, dado que é nos pontos de pormenor que os especialistas conseguem uma certa precisão de conhecimentos, no entanto, as especialidades obstam, por vezes, à obtenção de uma visão de conjunto dos fenómenos e a ciência não tem apenas por fim o apuramento de factos, mas vale pelos seus resultados e pela importância destes na constituição do saber (RIBEIRO, 2012, p 31).

E com base nessas primícias Medeiros (2014), elaborou um modelo de avaliação de impacto territorial que propõe ser de fácil compreensão e de forma operável, ainda que não desconsidere a complexidade inerente à análise territorial. Esse modelo foi denominado como TARGET_TIA, e assim como o modelo TEQUILA, é multidimensional, a pesar de se basear em dimensões do conceito de coesão territorial distintos, como coesão socioeconômica, sustentabilidade ambiental, governança/cooperação territorial e policentralidade morfológica. E os dois modelos também diferem na utilização, por parte do TARGET_TIA, de elementos de avaliação quantitativa no processo de avaliação *ex-post*, além de recorrer a elementos de avaliação complementares aos aspectos positivos e negativos dos projetos avaliados. Este deve prosseguir com os seguintes passos-chave, definindo:

1. O que será avaliado (estabelecer o tema);
2. Quais serão os objetivos das políticas que deverão ser avaliados;
3. A escala territorial em que o tema irá ser avaliado (escala espacial);
4. A escala temporal em que o tema será avaliado;
5. Se a avaliação será *ex-ante* ou *ex-post*;
6. A precisão da avaliação, ou seja, se os objetivos gerais das políticas (programas) deverão ser repartidos por dimensões/componentes mais concretas que permitam uma avaliação mais precisa;
7. Se será considerada o peso de cada um dos componentes das respectivas dimensões analisadas, atendendo as especificidades do território estudado (sensibilidade regional);

Quadro 7– Fórmulas do TARGET_TIA.

EX-POST: $TIM_r = (EIM_p \cdot I_p) \cdot S_p$	EX-ANTE: $TIM_r = (EIM_{ql} \cdot EI_p) \cdot S_p$
TIM = Impactos Territoriais da 'p'	
EIM = [(EIM _{ql} + EIM _{qt})/2] (para cada 'd')	
EIM _{ql} = Impactos Qualitativos Estimados (para cada 'd')	-4 ≤ EIM ≤ +4
EIM _{qt} = Impactos Quantitativos Estimados (para cada 'd')	[(QSI _{in} - QSI _{fi})*4]/QSI _{max}
EI = Intensidade Estimada	0 ≤ I ≤ +1
S = Sensibilidade Regional à 'p' (para cada 'd')	0 ≤ I ≤ +1
I = Intensidade Regional de 'p' (para cada 'd')	0 ≤ I ≤ +1
QSI = Índice Sintético Quantitativo (ou indicador estatístico)	
d = Dimensão	
p = Política/Programa/Projeto	
r = Região	
in = Inicial	
fi = final	
max = máximo	

Fonte: (MEDEIROS, 2014).

A avaliação qualitativa será definida a partir de uma escala de classificação que vária entre -4 e +4:

- 4 = impactos positivos muito significativos
- 3 = impactos positivos significativos
- 2 = impactos positivos medianos
- 1 = impactos positivos pouco significativos
- 0 = impactos nulos
- -1 = impactos moderadamente prejudiciais
- -2 = impactos medianamente prejudiciais
- -3 = impactos prejudiciais
- -4 = impactos fortemente prejudiciais

O que será avaliado determinará a atribuição desses valores, porém, o autor sugere que em um contexto de avaliação de impactos territoriais, seja facultado uma atenção especial ao

indicador de geração de postos de trabalho *versus* a diminuição destes, levando em consideração também o grau dos rendimentos associados e a sua sustentabilidade. Esta lógica de raciocínio está baseada no conceito de desenvolvimento territorial, fundamentando-se em três princípios fundamentais: a criação de riquezas; a retenção de riquezas e a distribuição de riquezas em um determinado território (MEDEIROS, 2014).

A avaliação qualitativa tem como resultado 4 scores, decorrente de uma média aritmética dos valores atribuídos aos quatro vetores que estruturam a avaliação dos impactos territoriais: positivos *versus* negativos – irá focar essencialmente nos valores de criação de emprego bem remunerados; multiplicadores *versus* substituição - valorizará a capacidade de multiplicação de efeitos positivos na criação de emprego bem remunerados e sustentável, contestando a substituição e à deslocação de postos de trabalho para outro território; sustentáveis *versus* efêmeros – irá considerar o grau de sustentabilidade do projeto a avaliar a criação de empregos sustentáveis a médio e longo prazo; endógenos *versus* exógenos – irá prezar pelo grau de retenção de riqueza na região onde o investimento é efetuado (MEDEIROS, 2014).

Assim, a avaliação *ex-post*, por exemplo, é qualitativa por se basear nos relatórios de avaliação disponíveis e na análise dos peritos sobre a temática que está sendo avaliada. Mas esta avaliação também é quantitativa, pois se baseia na evolução de um índice sintético construído para dois períodos de análise. O primeiro período de análise deverá ocorrer próximo do início da implementação do projeto e o segundo período será escolhido entre um a cinco anos após o término do projeto (MEDEIROS, 2014).

Em seguida, a avaliação irá focar nos componentes e dimensões baseadas no âmbito de concretização dos projetos a avaliar. Esse foco depende diretamente do montante designado para cada uma das componentes das dimensões, recebendo valores que se situam entre zero (apoio nulo) e 1 (apoio máximo). A fórmula de TIA precisa incluir elementos de sensibilidade regional, de acordo com o grau em que se apresenta em uma determinada região, no momento de início do projeto (MEDEIROS, 2014).

Desta forma, os impactos territoriais esperados serão mais significativos em áreas onde o grau de conectividade seja menos intenso, antes da sua implementação. Pois a heterogeneidade, a qual caracteriza diversas regiões, deve contribuir na operação de multiplicação do valor da intensidade regional interferindo no valor dos impactos estimados,

devido o resultado dessa ser multiplicado com o valor da sensibilidade regional. O resultado da operação anterior constituirá no valor do impacto territorial do projeto avaliado. Esse valor resultante deverá variar em uma escala entre -4 e 4, sendo que quanto mais próximo estiver de 4 maiores serão os impactos positivos resultantes (MEDEIROS, 2014).

2.7 AVALIAÇÃO DE IMPACTOS TERRITORIAIS NA REALIDADE BRASILEIRA

No Brasil, os estudos sobre políticas públicas são recentes, datados das últimas décadas. E nesses estudos o foco aparece na análise das estruturas e instituições ou na caracterização dos processos de políticas setoriais específicas. E para uma efetiva análise a ação pública pode ser dividida em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, sendo comum em todas as propostas desta natureza a divisão do ciclo político em: fase de formulação; fase de implantação; e a fase do controle dos impactos das políticas públicas (FREY, 2000).

Detendo-se aqui na última fase do ciclo político, na fase de avaliação de políticas e correção das ações, nesta se analisa os impactos efetivos dos projetos já implementados para a correção das ações em futuros projetos. Tornando assim a fase da avaliação imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública (FREY, 2000). Porém, os dirigentes públicos dificilmente se detêm na continuidade das ações públicas, principalmente nos programas políticos de implementação em longos processos.

A análise das políticas públicas começou a aparecer de forma mais expressiva no Brasil na década de 1980, como resultado da transição democrática. Pois durante a década de 1970 a agenda pública foi remodelada em torno de questões referentes ao modelo brasileiro de desenvolvimento, limitando a discussão aos impactos redistributivos das ações governamentais, que neste momento eram conduzidos por projetos de modernização do regime militar. As referidas agendas tinham o foco nos arranjos institucionais, na descentralização e redefinição das parcerias público-privado nas políticas (MELO, 1999).

E no período após a transição política se constatou que mesmo já havendo saído do período autoritário poucos foram os avanços de políticas sociais efetivas, o que levou ao fortalecimento dos estudos nessa área. Pois frente a essa perplexidade e ao descrédito em relação ao Estado resultou em um maior interesse sobre as verdadeiras condições da ação

pública. E a difusão internacional de reforma do aparelho estatal e do próprio Estado em si, se tornou o balizador da agenda pública dos anos 1980 a 1990, o que acabou provocando a abundância de estudos de políticas públicas, como é explícito em Trevisan e Bellen (2008):

De fato, nos últimos anos tem-se visto um crescimento dos estudos da área de políticas públicas no Brasil (ARRETCHE, 2003; SOUZA, 2003). Conforme Arretche (2003), multiplicaram-se as dissertações e teses sobre temas relacionados às políticas governamentais; disciplinas de políticas públicas foram criadas e inseridas nos programas de graduação e pós-graduação; criaram-se linhas de pesquisa especialmente voltadas para essa área; instituíram-se agências de fomento à pesquisa, assim como linhas especiais de financiamento para a área. Apoiando-se em Melo (1999), Arretche (2003) confirma que a área de políticas públicas no Brasil se caracteriza por uma baixa capacidade de acumulação de conhecimento, em função da proliferação horizontal de estudos de caso e da ausência de pesquisa. Souza (2003) diz que esse é o primeiro problema a ser superado pela área (TREVISAN; BELLEN, 2008, p 533).

A situação tem avançado com a criação de fóruns específicos sobre políticas públicas principalmente nos espaços acadêmicos, e com o avanço dos modelos informatizados dos periódicos nacionais e internacionais. Essa nova geração de estudos tem investigado principalmente as tipologias analíticas, e foca na identificação de variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas. Desta forma, encontra-se uma quantidade relevante de estudos sobre políticas públicas no âmbito nacional, mas sabe-se muito pouco sobre as diferenças marcantes entre as políticas formuladas e/ou as implementadas pelo Estado, ressaltando a importância de se avaliar esse processo. Como destaca Trevisan e Bellen (2008):

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão. A avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas (TREVISAN; BELLEN, 2008, p 536).

Frente a esse déficit de avaliação no Brasil, ligado ao constante crescimento sobre a eficiência do Estado, surgiram novas iniciativas, nos anos de 1990, para dar andamento ao processo de avaliação de políticas públicas na tentativa de garantir a credibilidade do processo de reforma e sustentabilidade política (FARIAS, 2005). Porém, nos dias atuais ainda se percebe uma carência de estudos dedicados aos processos de metodologias de avaliação e é rara a utilização de avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público no Brasil, nas três esferas de governo (FARIAS, 2003). Pois, segundo Trevisan e Bellen (2008):

Se, como reverbera na literatura em políticas públicas, a avaliação tem o condão de aumentar a eficiência e eficácia do setor público, é relevante mencionar que a

avaliação “ainda não logrou um papel significativo ou estratégico dentro do trabalho de desenhar e implementar estratégias, programas ou projetos” (MOKATE, 2002:90). Em outras palavras, apesar do reconhecimento da avaliação como importante ferramenta, ela não se converteu em um processo indispensável que tome parte do processo de gestão (COTTA, 2001; GARCIA, 2001; MOKATE, 2002; FARIA, 2005) (TREVISAN; BELLEN, 2008, p 539).

Outros fatores que interfere na utilização de dados da avaliação no Brasil é a existência de interesses que são conflitantes entre a organização que gerencia o programa/projeto, entre as distintas unidades do programa, mudanças no pessoal encarregado, inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais das organizações, as quais impedem a adoção das recomendações estabelecidas na execução da avaliação e mudanças nas condições externas, como corte orçamentário e alterações no ambiente político (FARIA, 2005).

Porém a avaliação existe, principalmente, para aumentar a transparência nas políticas públicas, apontando para uma demonstração mais sistemática dos benefícios dos processos específicos que podem ser usados para selecionar indicadores de sucesso, assim como para estabelecer diálogo com as partes envolvidas no projeto. Trazendo assim a possibilidade de discussão dos resultados da avaliação em uma arena pública, onde os cidadãos têm pleno acesso às informações, à metodologia empregada e aos resultados alcançados. A avaliação se estabelece, desta forma, como um verdadeiro instrumento democrático de controle sobre as ações dos governos.

2.7.1 Avaliação de Impacto Ambiental

No Brasil a avaliação de impacto que é obrigatória nos grandes projetos é o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), um documento no qual contém as informações da avaliação ambiental, este apresenta e discute os impactos considerados relevantes para o projeto em questão e propõe um plano de monitoramento e medidas mitigadoras e deste é gerado o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), esses são instituídos pela Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e por meio do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Impacto ambiental é definido no artigo 1º do CONAMA nº001/86 como:

Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I. a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II. as atividades sociais e econômicas; III. a biota; IV. as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V. a qualidade dos recursos ambientais; (BRASIL, 1986).

Esta resolução também estabelece que o EIA deve ser realizado por uma equipe multidisciplinar independente do proponente do projeto, e este deve vir acompanhado por seu relatório o RIMA. O relatório deve conter os dados mais relevantes da construção do EIA, escrito em uma linguagem mais clara e objetiva, e disponibilizado para toda a sociedade. E independente da metodologia adotada para a elaboração do EIA, este deve identificar os impactos atendendo a fatores ou componentes do meio ambiente, que contém os recursos naturais, estéticos, históricos, culturais, econômicos, sociais e de saúde pública (WEITZENFELD, 1996).

O Sistema de Gestão Ambiental, no entanto, está descrito na normativa ISSO NBR 14001:2004, e esta define Impacto Ambiental como qualquer alteração do meio ambiente, adversa ou benéfica, que tenha como resultado no todo ou em parte, dos aspectos ambientais de organização (sendo essa qualquer incorporação pública ou privada com administração própria). Sob essa perspectiva, impacto ambiental pode ser qualquer mudança ambiental, independente de sua importância. A gestão ambiental se faz mediante a execução de projetos e ações que se caracterizam pela estruturação de atividades de acompanhamento e monitoramento dos impactos, sejam eles positivos ou negativos.

Mas é necessário também observar que grandes projetos geram reordenamento espaciais relevantes, e causam transformações sociais, econômicas, ambientais e urbanas onde são instalados, requerendo ações compatíveis das políticas públicas locais e regionais, através dos instrumentos de planejamento e gestão disponíveis. Desta forma, a primeira forma de interferência do órgão ambiental regulador na avaliação de impacto ambiental é o Termo de Referência (TR), neste são estabelecidos os conteúdos obrigatórios do estudo, e estes devem ser seguidos por uma equipe multidisciplinar da consultoria contratada para o projeto. Contudo, não existe nenhuma obrigação legal que determine a necessidade da participação popular nesta fase, garantindo aos grupos sociais afetados possam se manifestar trazendo observações e contribuições para o desenho dos critérios que irão nortear a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA).

A população afetada aqui é tratada como objeto passivo, assim como os elementos biofísicos e ambientais, sendo assim diagnosticada por relatórios técnicos elaborados por técnicos distantes do território analisado. Porém, o interessado direto pelo projeto, o seu executor, tem garantido por lei o diálogo com o órgão ambiental, devendo protocolar o Plano de Trabalho do EIA, documento que servirá como base das discussões e posteriores decisões

que serão base do Termo de Referência. Desta forma, a prerrogativa legal estabelece uma disparidade na aplicação do instrumento, reforçando assimetrias de poder preexistentes, negando a coprodução a população que será diretamente afetada, impedindo-a de colocar seus anseios e formas particulares de significação e apropriação do meio ambiente, sendo essas pensadas a partir da lógica dos gestores (CAROLINO, 2017).

As recomendações para os meios bióticos e físicos destacam a constante falta de rigor metodológico e o escasso detalhamento de diretrizes e critérios que são aplicadas nos estudos referentes ao meio socioeconômico, nesses projetos. Não sendo obrigatório uma justificativa para a metodologia escolhida pela consultoria contratada, assim como a não há uma sinalização dos métodos utilizados para a pesquisa social, submetendo o EIA a métodos quantitativos para a identificação dos impactos. Assim como a área de influência do projeto é definida pela consultoria responsável, influenciando diretamente na definição final da população atingida. Mesmo em casos que são exigidos acréscimos no Plano de Trabalho inicialmente protocolado, é possível identificar uma postura de flexibilidade presente no EIA (CAROLINO, 2017). Assim a análise do conteúdo do diagnóstico do meio socioeconômico, para Carolino (2017), tem por intuito:

Despertar a atenção para alguns procedimentos descritivos, analíticos e metodológicos que, em conjunto, operam como discurso mediador da realidade social, dotado de ‘carimbo de autoridade científica’ (BARROS, 2014), atribuindo-lhe juízos de valor e de grandeza sub-reptícios. Da descrição-prescrição do diagnóstico (porque não se trata de retrato, ou propriamente de ‘diagnóstico’ imparcial, mas de seleção, interpretação e valoração de dados), resultará um enquadramento particular do contexto no qual se assenta o projeto, bem como de suas problemáticas consideradas relevantes, a partir do qual então será erguida a avaliação de impacto ambiental. Em outras palavras, ao omitir, distorcer, reduzir, simplificar, tangenciar ou ofuscar variáveis, informações e pontos de vista conflitantes (ou, em paralelo, selecionar, aprofundar e enfatizar outros aspectos da questão), sem que se explicitem os critérios subjetivos envolvidos na análise dos consultores técnicos (já que a população local é parte alheia do processo), o diagnóstico social das áreas de influência do empreendimento estabelece a formulação do problema a partir da perspectiva do empreendedor, responsável pela contratação e pelo financiamento da consultoria ambiental que elabora o EIA. Encontra-se aí, também, outro filtro seletivo determinante para a subordinação do social na AIA (CAROLINO, 2017, p.12).

Em virtude de impactos serem contextualmente dependentes e forjados a partir da realidade territorial na qual ele está inserido, a formulação de diagnósticos superficiais, socialmente vazios e pré-fabricados pela indústria de EIA-RIMAS (VANCLAY, 2009). E isso acaba por agravar problemas pré-existentes, por descumprir o seu papel fundamental na identificação e conseqüentemente na avaliação dos impactos, subestimando custos sociais originados por projetos subdimensionado a importância das transformações locais e regionais.

Desta forma é importante destacar que essas superficialidades na execução dos diagnósticos não é propriamente uma falha, mas por vezes, uma estratégia dos gestores por meio de sua consultoria ambiental, de demarcação do problema com o objetivo de enfraquecer a responsabilidade direta de custos decorrentes do projeto (COSTA; LOCKS, MATOS, 2010). E seguindo essa lógica o diagnóstico fica impossibilitado de servir como instrumento adicional do planejamento e da gestão municipal dos locais que serão afetados.

Uma inegável consequência desses grandes projetos é a atração de mão de obra, fluxos migratórios e demandas adicionais de longo prazo de infraestrutura e serviços urbanos, e esses impactos não são mensurados pela avaliação do EIA. Pois, os impactos potenciais sobre a estrutura urbana são caracterizados apenas positivamente, na avaliação ambiental, torna-se necessário a elaboração de medidas que amenizem os impactos, gerando a necessidade de uma relação mais direta entre os instrumentos de planejamento ambiental e os instrumentos urbanísticos e de ordenamento territorial existentes. Para que desta forma, fique claro para o órgão licenciador e para a população diretamente atingida quais instrumentos urbanísticos estão sendo observados e cumpridos nesse processo de licenciamento.

E esses documentos e estudos desconsideram também que toda grande obra, provoca desde o seu projeto de concepção a execução, conflitos socioterritoriais e impactos na sua área de abrangência direta e indiretamente. Assim, os grandes projetos de infraestrutura anunciados como de integração regional e nacional, e mesmo os setoriais, sejam eles relacionados aos sistemas de comunicações, aos recursos hídricos, a estrutura viária, difundem a acumulação ampliada do capital, possibilitando assim, inúmeras formas de uso e exploração da natureza e de pessoas para a reprodução da mais-valia e o uso do território pelo capital (BANDEIRA, 2019).

Esses projetos são propostos por meios de integração que estão diretamente ligados com os avanços tecnológicos e dos processos de reestruturação produtiva, dos planejamentos estratégicos voltadas ao chamado desenvolvimento. Esses são produzidos de forma intencional, em realizações que refletem e movimentam o capital, promovem articulações políticas, mobilizam a força de trabalho e se apropriam do espaço. E desta forma, desconsideram valores culturais, territórios e impõe a esses lugares de execução de obra e exploração de valor (BANDEIRA, 2019). E para Bandeira (2019), o Estado é um dos principais agentes neste processo:

O Estado, amparado no discurso de nacionalidade, torna-se central para promoção de ideologia das mudanças que legitimam esse processo de expansão e integração, potencializando assim, a transformação dos modos de produção. Ao passo que as empresas e investidores norteiam projetos, solicitam facilidades e garantias para uso e exploração de grandes obras através de concessões, e é ele, que através de desapropriações, estudos superficiais e formalmente elaborados, institui o tempo, viabilidade e necessidade do projeto, desvalorizando muitas vezes os impactos, o cumprimento e fiscalização de medidas mitigadoras destes, ocasionadas pelos empreendimentos e empresas (BANDEIRA, 2019, p. 83).

Desta forma, torna-se visível, que o Estado é fundamental para que se mantenha o processo de acumulação do capital, pois, esse tem várias formas de intervenção que favorecem os interesses da classe hegemônica. No contexto dos grandes projetos, inseridos na lógica do capitalismo, povos tradicionais e comunidades comumente atingidos, não são consultados sobre decisão acerca dos projetos que serão implementados. E quando ocorrem consultas públicas, elas são apenas consultas para legitimar as decisões que antes foram estabelecidas em escritórios e gabinetes, pois nesta fase o projeto encontra-se definido, os estudos de desapropriação iniciados, as articulações políticas e financeiras firmadas, criando apenas informação e expectativa do que virá.

2.7.2 Avaliação de Impacto Social

A Avaliação de Impacto Social (AIS), é um outro tipo de avaliação de impacto utilizada no Brasil, está não tem a obrigatoriedade da lei, mas é difundida no país. E esta avaliação consiste na busca por elementos que torne possível estabelecer uma relação de causa e efeito entre a intervenção e seus impactos. Essa relação de causa (intervenção) e efeito (impacto) é conhecida como inferência causal ou laços de causalidade.

Um importante elemento existente em diversos métodos de AIS é o grupo de controle ou grupo de comparação. Este é formado por um conjunto de pessoas não participantes do projeto, mas que têm semelhanças com o grupo participante. O grupo de controle é reconhecido como um elemento chave na geração de argumentos em favor da relação causa e efeito entre o projeto e as modificações na realidade de seus beneficiários (IDIS, 2018). E há três classes de métodos para classificar as AIS a partir de como se usam esses grupos de controle:

- Métodos experimentais: são grupos de controles formados de modo aleatório da participação na intervenção.

- Métodos quase experimentais: os grupos de comparação são estabelecidos a partir de técnicas e parâmetros baseados em características observadas nos grupos de controle.
- Métodos não experimentais: os grupos de controles definidos são hipotéticos ou se utilizam, para esse método, estratégias que não tem base em intervenções para depreender a casualidade dos impactos (IDIS, 2018).

A escolha da metodologia da AIS deve considerar inúmeros fatores:

- Recursos disponíveis e restrições: essa inclui normas definidas pela organização que opera o projeto, assim como, inclui o prazo para a avaliação, o tempo da intervenção e a experiência e dados existentes.
- Natureza do que está em avaliação: aspectos do projeto, complexidade dos impactos analisados.
- Natureza da avaliação: As principais indagações que se pretende responder e a definição da lista dos *stakeholders* (partes envolvidas), com os quais será necessário dialogar e os requisitos na avaliação (STERN et al.,2012).

A escolha da abordagem avaliativa deve levar em consideração o objetivo e público ao qual se destina a avaliação. As metodologias de AIS podem ser classificadas com base no nível de investimentos em tempo e recursos necessários, seu grau de precisão e compatibilidade (LAZZARINI, 2018). Nível de investimento é entendido nesse contexto, não apenas como o montante financeiro necessário para a aplicação de cada metodologia, mas também o investimento de tempo do projeto que está sendo avaliado. O nível de investimento revela o nível de complexidade das técnicas, aumentando o nível de adequação para as necessidades específicas de cada projeto (IDIS, 2018).

O nível de precisão em uma AIS refere-se à capacidade que determinada técnica tem de aferir relações de causalidade entre os investimentos do projeto e os resultados atingidos, pois, uma métrica de impacto é mais precisa na medida em que consegue alcançar o efeito proposto do projeto sobre variáveis específicas. E o sentido de comparabilidade, nesse contexto, é a capacidade de estabelecer uma linguagem comum que possibilita estabelecer comparações entre investimentos realizados em distintas dimensões. Assim, a utilização de métricas padronizadas e sistemas de certificações internacionais permite a comparabilidade

entre diferentes iniciativas, apoiando a transparência e a responsabilidade nas práticas de investimento social (IDIS, 2018).

Desta forma, a AIS está além da mensuração de impactos, estas permitem refletir sobre estratégias para potencializar as transformações almejadas e tem também a possibilidade de fortalecer o diálogo com investidores, o setor público e a sociedade, auxiliando na manutenção de um processo transparente, viabiliza melhorias nas políticas públicas e a ampliação de programas sociais efetivos. Pois, AIS não monitoriza resultados simplesmente, expõe profundamente a relação causa e efeito entre as atividades de um projeto e o desdobramento desse na vida das pessoas (IDIS, 2018).

Mas, apesar da demanda por AIS ser grande no Brasil, ainda é uma prática pouco desenvolvida. Existe uma frequente má utilização dos seus conceitos, e é notável uma dificuldade no estabelecimento de indicadores, pois, muitos relatórios que declaram mensurar impactos sociais, estão simplesmente mensurando resultados, e informando os números de pessoas ou famílias atendidas pelos projetos. Claramente, há uma grande importância em analisar os resultados de um projeto e este deve ser feito de forma constante, porém, aplicar uma avaliação de impactos é um processo mais completo, o que possibilita uma reflexão sobre como um projeto é capaz de gerar valor social para além de seus beneficiários, mas a toda a sociedade.

2.7.3 Avaliação de Impacto Socioterritorial

A Avaliação de Impacto Socioterritorial (AIS) é comumente aplicada a assentamentos rurais no Brasil, mas é possível encontrar aplicações no espaço urbano como em Bandeira (2019). É importante ser destacada essa avaliação aqui, pois essa é a única avaliação de impacto territorial utilizada no Brasil que destaca a importância das ações sociais no espaço criando territórios. Pois o espaço social é a materialização da existência humana então necessariamente tem que ser uma categoria de análise.

O social e o espacial são indissociáveis, desta forma, socioespacial ou espaço, assim como socioterritorial e território são modos de referências e não são divergentes (SILVA; FERNANDES; VALENCIANO, 2006). O espaço social é constituído pelos elementos da natureza e pelas dimensões sociais, produzidas pelas relações entre as pessoas, como a política, economia e cultura. Os espaços geográficos são compostos por diversos tipos de

espaços sociais os quais são produzidos pelas relações humanas, e entre essas e a natureza, transformando assim o espaço geográfico, modificando a paisagem e construindo territórios.

Assim, o território é constituído por espaços materiais e imateriais, possuindo composicionalidade. Portanto, é importante frisar que o território imaterial é político e abstrato, sua configuração como território refere-se às dimensões de poder e controle social que lhes são inerentes. Partindo desta compreensão é possível afirmar que o território é multidimensional. As relações sociais se materializam e se reproduzem no espaço produzindo territórios, em movimentos desiguais e contraditórios, e essas relações em sua intencionalidade também são produzidas pelos espaços. E neste movimento as propriedades do território são manifestadas em ações, relações, expressões, sejam elas materiais e imateriais (SILVA; FERNANDES; VALENCIANO, 2006).

Impacto socioterritoriais é definido por qualquer mudança na condição de vida das famílias que vivem no território dos assentamentos rurais, esse impacto acontece na vida das famílias assentadas através de um processo contínuo e conflituoso nos e a partir dos seus novos territórios, sendo este fruto da espacialização da luta pela terra empreendida pelos movimentos socioterritoriais, pelos quais as famílias sem-terra são unidas e movidas pelos interesses em reivindicar o acesso à terra como sua propriedade, em um forte processo de territorialização (SILVA; FERNANDES; VALENCIANO, 2006).

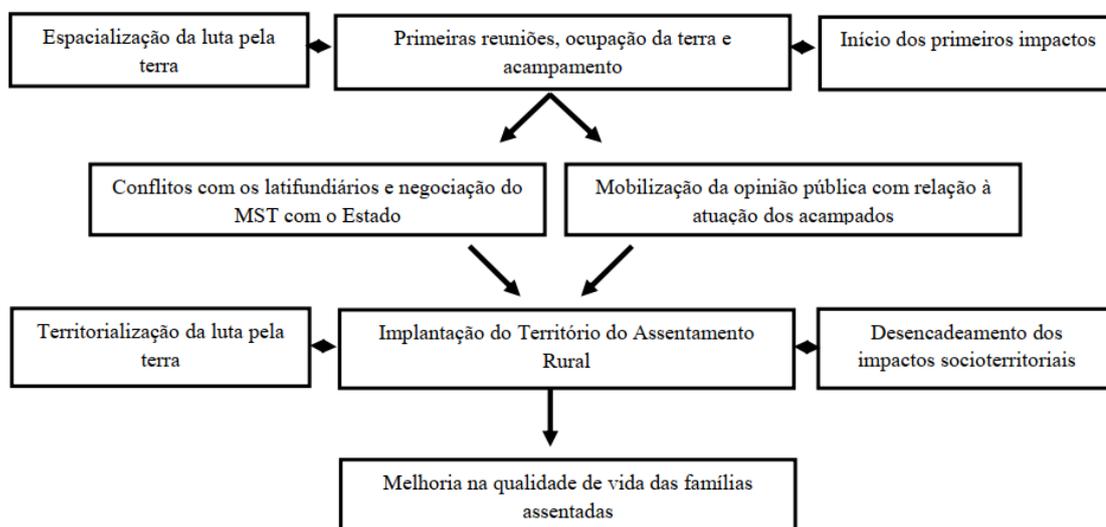
Portanto, impacto pode ser considerado como mudanças ou efeitos que venham a ser causados por programa/projeto social em um território, mas essas também podem ser influenciadas por ações provenientes da própria dinâmica da sociedade na qual se intervém. Para os Projetos de Assentamento Rurais (PA's), esse processo acontece através de uma dinâmica impulsionada pelas relações conflituosas entre os sujeitos envolvidos na luta pela terra.

Seguindo nessa perspectiva, os assentamentos rurais são resultado de um conjunto de intencionalidades voltadas à criação de oportunidades ou de transformações sociais políticas e econômicas, tendo o conflito como elemento impulsionador do processo, no qual o Estado desempenha papel de apaziguador da pressão popular. Desta forma, ao analisar a forma como a implementação dos assentamentos rurais possibilita mudanças na condição de vida das famílias assentadas, torna-se necessário um estudo de impacto da materialização da luta pela terra.

O processo de transformação social desencadeado pelos territórios como fruto de intervenção estatal, da pressão popular dos movimentos sociais especializados criam o impacto socioterritorial. E o efeito dos impactos territoriais desencadeados pelos territórios dos assentamentos vão além das áreas rurais. Desta forma, um programa de reforma agrária efetivo pode ter repercussões que extrapolam os limites do campo, atingindo toda a sociedade e envolvendo os mais diversos setores. Os impactos podem ter caráter econômico, social e político, assim, ao estabelecer a luta pela terra e se implantar o território do assentamento, desencadeia-se uma série de relações entre o assentamento e o seu entorno (SPAROVEK, 2003).

Assim, para fazer uma análise dos impactos socioterritoriais dos assentamentos, é imprescindível entender o papel e as relações de outros sujeitos envolvidos na dinâmica de uma determinada realidade que recebe a política pública em epígrafe. A intervenção estatal, a qual gera a implantação dos assentamentos rurais, é resultado da pressão popular e dos movimentos sociais (MORAIS, 2013).

Quadro 8 – Impactos socioterritoriais dos assentamentos.



Fonte: (MORAIS, 2013).

Os impactos dos assentamentos ocorrem na espacialização, desta forma os assentamentos rurais passam a ser o território que possibilitam mudanças importantes, tornando-se um elemento motivador. Portanto, o impacto dos assentamentos pode ser entendido também como as mudanças desencadeadas a partir dos assentamentos, os quais são socioterritoriais, visto que acontece na vida das famílias assentadas, por meio de um processo

contínuo e conflituoso nós e a partir dos territórios dos assentamentos. Nesse processo o território passa a ser um elemento de disputa e necessidade de apropriação para a sobrevivência das famílias. Assim os assentamentos podem constituir-se territórios de transformação social, desencadeando mudanças em várias dimensões na vida dos assentados (LEITE, 2000). (Quadro 07).

Quadro 9 – Impactos socioterritoriais dos assentamentos.

Impactos socioterritoriais positivos	Impactos negativos
Implantado para possibilitar condição de mudança de vida para as famílias.	Implantados para evitar novos conflitos fundiários, buscando atender unicamente os apelos dos movimentos sociais.
As políticas públicas beneficiam substancialmente as famílias assentadas e o entorno a partir do território dos assentamentos rurais.	As políticas públicas não possibilitam mudanças substanciais na qualidade de vida das famílias assentadas e nem promovem a inclusão política das famílias assentadas.
Geração de novas oportunidades de emprego no campo e de acesso a crédito, educação, saúde, entre outros direitos, para as famílias assentadas.	Geração de territórios que desencadeiam políticas públicas de crédito, educação, saúde, entre outros direitos, tornando-se, na maioria das vezes, pouco perceptíveis a administração local.
	Não possibilitam rentabilidade econômica para as famílias assentadas, a partir do trabalho dos membros das famílias nos lotes dos assentamentos.

Fonte: (MORAIS, 2013).

Os assentamentos rurais apresentam impactos socioterritoriais e esses proporcionam mudanças ou transformações sociais, econômicas e políticas nas famílias assentadas quando: a sua construção possibilita mudanças efetivas em termos de condição de vida; esses provocam políticas públicas que as beneficiam, a partir do território criado; tornam possível novas oportunidades de emprego no campo, bem como acesso ao crédito, educação e saúde, junto aos outros direitos indispensáveis à vida na sociedade atual (MORAIS, 2013).

Porém, quando esse cenário positivo não se concretiza, é implantado um movimento oposto, pois os assentamentos formam-se em um território que não materializa os processos sociais e políticos necessários para transformação, não causando os impactos socioterritoriais positivos na vida das famílias assentadas. Nesse sentido os PA's: são implantados para evitar novos conflitos; não possibilitam mudanças significativas nos padrões e na qualidade de vida das famílias assentadas; não se efetivam como territórios que desencadeiam políticas públicas de educação, saúde, crédito e entre outros direitos necessários para que haja mudança; não possibilitam rentabilidade econômica para as famílias assentadas; não impactam significativamente na inclusão política das famílias assentadas (MORAIS, 2013).

Essas mudanças podem ser provocadas, gerando transformação nas condições de vida das famílias assentadas, a partir das dimensões de natureza social, econômica e políticas. A dimensão de caráter social, por exemplo, centra-se nas modificações da qualidade de vida das famílias atingidas, em relação à qualidade de vida atual comparada com a situação anterior do assentamento.

3 ADAPTAÇÃO DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO TERRITORIAL PARA A REALIDADE BRASILEIRA

Explorando o universo de ferramentas disponibilizadas pela comunidade científica, pode se observar que o indicador é a forma mais simplificada de realizar uma abstração da realidade segundo um modelo teórico, disponibilizando informações útil para todos aqueles envolvidos na gestão do território, esse instrumento facilita a compreensão, por parte dos envolvidos, do conjunto de dados utilizados pelos decisores políticos nos seus atos nas políticas públicas, o que proporciona um aumento dos níveis de transparência na gestão. Portanto, os indicadores são ferramentas privilegiadas para se alcançar esses objetivos, pois, independente de traduzirem a realidade de uma forma quantitativa ou qualitativa, permitem unir um conjunto de dados cientificamente obtidos, e por esta razão, creditáveis (PAPUDO, 2007).

E uma ferramenta formada por indicadores para avaliar os impactos das atividades de desenvolvimento espaciais é a Avaliação de Impacto Territorial, e está pressupõe a análise da evolução de um conjunto de várias dimensões, componentes e indicadores associados ao conceito de desenvolvimento territorial, quando se avaliam as políticas e programas urbanos. Pois, a avaliação de impacto corresponde a um conjunto de passos lógicos que são seguidos na elaboração de propostas das políticas e dos programas e conseqüentemente quando se busca analisar previamente as vantagens e desvantagens e os potenciais impactos das opções tomadas (MEDEIROS, 2014).

3.1 A CRIAÇÃO DA METODOLOGIA

Diante de tudo que foi exposto tornou-se evidente a necessidade da Avaliação de Impacto Territorial nos projetos/programas/políticas brasileiros, e na ausência de uma avaliação no território nacional que desenvolva tal função, pois as avaliações expostas anteriormente, como a Avaliação de Impacto Ambiental, não levam o quesito território e as suas relações em consideração na hora de avaliar o espaço, o que é visto aqui como uma falha, pois toda ação em um território, seja ela de planejamento ou de implantação gera impactos para a população local e esses não podem ser negligenciados.

Com vista de trazer luz aos impactos gerados por cada grande projeto, este trabalho apresenta um modelo de TIA, formado com base em todos os modelos apresentados aqui, mas adaptado à realidade brasileira para ser aplicado em micro, média e grande escalas, indo de um setor censitário a um município. Podendo ser aplicado em projeto, plano ou programa, mas aqui denominado como projeto para facilitar a compreensão. Portanto este modelo está desenhado assim:

3.1.1 Aspectos essenciais

Essa avaliação leva em consideração os aspectos socioeconômicos da área de implantação, podendo ser realizado antes do projeto, durante a sua implantação ou depois da sua implantação em um período de até 10 anos, não sendo possível que esta avaliação seja aplicada de forma parcial, ou seja, observando apenas alguns aspectos desta avaliação, as avaliações qualitativas e quantitativas devem ser complementares, principalmente quando houver a indisponibilidade de alguns dos indicadores, visto que a observação de indicadores isolados não necessariamente fornecerá uma informação precisa sobre o atual funcionamento do projeto.

As várias escalas de análise devem ser consideradas de forma que torne possível ter uma visão integrada dos efeitos territoriais dos projetos avaliados, desta forma, se o projeto será implantado em mais de um bairro ou município é necessário apresentar os dados deste de forma separada, pois os impactos são diferentes. Os efeitos positivos e negativos da aplicação do projeto analisado devem ser indicados para que a partir desta sejam propostos meios para acentuar os efeitos positivos e mitigar os negativos.

Nesta avaliação o foco tem que estar em problemas relevantes e é necessário descrever os impactos potenciais mais significativos, os impactos secundários devem ser apresentados, mas os impactos mais relevantes deve ser o foco, e as mudanças estruturais produzidas a longo prazo deverão ser identificadas, para que se pensem em ações mitigadoras. Sem perder de vista que as informações apresentadas não poderão ser demasiadamente detalhadas ou complexas, e as medidas e políticas a ser empregadas deverão ser bem explicadas.

Tendo em vista que um impacto não está necessariamente ligado em uma relação de causa e efeito com um projeto, este impacto pode ter origem na coesão entre um projeto e outras atividades ou intervenções realizadas no mesmo território. Desta forma, os indicadores

de impacto devem ser construídos partindo da união entre os macros-objetivos das políticas sociais e as características das comunidades beneficiárias dos projetos ou que estão pelo menos em um raio de ação do projeto. Assim, a avaliação de impacto compreende mensurar no território as modificações que são relevantes do ponto de vista macropolítico, logo depois, correlacionar as mudanças observadas com os projetos realizados no território.

3.1.2 Descrição do projeto

- Nome do projeto:
- Descrição do projeto (breve explicação)
- Natureza do projeto (projeto, plano ou programa):
- Equipe responsável pela elaboração:
- Empresa ou órgão responsável pela elaboração:
- Equipe responsável pela execução:
- Empresa ou órgão responsável pela execução (Se implantado em diversas fazes, acursar os responsáveis)
- Ano de início de implantação (se for plano, ano que foi apresentado/outorgado):
- Ano de termino (para plano, ano que finalizou a sus vigência ou foi substituído):
- Área de incidência do projeto, sendo estas – micro (formada por setores censitários); média (formada por bairros) ou macro (formada por municípios) (apresentar mapa com a área de implantação do projeto):
- Área de abrangência do projeto (toda a área que terá alguma modificação direta ou indiretamente causada pelo projeto, sejam elas de infraestrutura, social ou financeira) (apresentar mapa):
- Área de convergência (deverá ser apresentado um mapa com todas as delimitações da legislação municipal, para cada um dos municípios de implantação do projeto, exemplo, se a área é apresentada no plano diretor como área de APA ou APP):

3.1.3 Dados socioeconômicos

População (Quantidades de pessoas na area de incidência):

Homens (Quantidade de homens):

Mulheres (Quantidade de mulheres):

Idade de 0 a 14 anos (Quantidade de pessoas com idade de 0 a 14 anos):

Idade de 15 a 64 anos (Quantidade de pessoas com idade de 15 a 64 anos):

Idade de +65 anos (Quantidade de pessoas com idade de mais de 65 anos):

População não alfabetizada:

Renda média:

Domicílios particulares:

Domicílios subnormais:

Infraestrutura:

Densidade demográfica:

IDHM:

3.1.4 Impactos territoriais

Para identificar os impactos causados deve-se considerar as seguintes etapas:

Âmbito - esta etapa tem como objetivo determinar se as políticas a serem avaliadas poderão produzir impactos significativos, apontar a natureza desses impactos e se estes têm uma esfera geográfica. Apontando quais os possíveis impactos que poderão ser causados com a aplicação do projeto em questão, estabelecendo assim os temas a serem avaliados (mobilidade, saúde, educação, renda e etc.). Esses devem ser estabelecidos a partir dos objetivos do projeto a ser avaliado e da sua escala de abrangência, assim, os objetivos gerais do projeto deverão ser repartidos por dimensões/componentes mais concretas que permitam uma avaliação mais precisa.

Nesta etapa os impactos devem ser classificados da seguinte forma:

Impacto direto: esses são os efeitos esperados dos produtos da execução de um projeto, de acordo com os indicadores da área de impacto. Essa dimensão de impacto é medida em termos de superação da pobreza e elevação da qualidade de vida dos seus habitantes. Aqui vale salientar que a hipótese é que todo projeto impacta sua área específica e as adjacentes.

Impacto sinérgico: essa dimensão descreve a coesão do conjunto de projetos e programas com outras ações em uma localidade, integrando a gestão territorial da entidade pública que intervém e conseqüentemente, com a sua capacidade de facilitar, coordenar, articular, induzir e apoiar de forma eficiente a articulação de interesses de outras entidades que intervêm no território.

Impacto marginal: corresponde às conseqüências da não intervenção do poder público no território.

Apresenta-se aqui um conjunto de indicadores em nível operacional, para cada uma das categorias de impacto definida, para que as variáveis assim possam ser medidas.

Quadro 10 – Indicadores de categorias de impacto.

IMPACTO DIRETO	
Renda	
Pobreza	Percepção sobre o aumento ou não da pobreza nos últimos 3 anos
Ocupação	Percepção da existência de maiores oportunidades de emprego nos últimos 3 anos
Insegurança econômica	Percepção da diminuição da ansiedade causada por problemas econômicos
Qualidade de vida	
Educação	Opinião sobre o aumento da qualidade das escolas
Saúde	Opinião sobre a existência de melhores condições de saúde na população
Meio Ambiente	Percepção de que há menos problemas com o meio ambiente e poluição
Processo econômico do setor	Opinião sobre se o setor tem evoluído economicamente
Melhor infraestrutura	Opinião sobre se existem mais e melhores estradas, transportes, telefones, etc
IMPACTO MARGINAL	
Visão dos programas municipais	Visão dos programas sociais municipais

Visão de programas do governo	Opinião sobre a eficácia de organizações governamentais de obras públicas
Visão comparativa de serviços	Comparação do projeto com ações de associação de bairros, prefeituras, partidos políticos, empresas do setor, policlínica, bombeiros, escolas, etc
IMPACTO SINÉRGICO	
Projetos e programas	Descreve a coesão do conjunto de projetos e programas com outras ações na localidade
Realidade local	Descrever a correlação entre as necessidades percebidas pelo organismo público que está propondo a intervenção a as necessidades expressas pelos sujeitos locais
RELEVÂNCIA DE IMPACTO	
Eficácia	Parecer sobre a resolução do problema abordado pelos projetos
Relevância do impacto	Opinião sobre se o problema abordado era o principal problema do setor
IMPACTO EM CAPACIDADES	
Abertura para mudar	Percepção se nos últimos anos, na localidade, as pessoas estão mais abertas a mudanças
Participação	Percepção se nos últimos anos, na localidade, as pessoas participam mais de organizações comunitárias
Aumento da união	Percepção se nos últimos anos, na localidade, as pessoas estão mais unidas do que antes
Aumento da confiança	Percepção se nos últimos anos, na localidade, aumentou a confiança mútua
Aumento da atividade	Percepção se nos últimos anos, na localidade, as pessoas estão mais ativas do que antes

Fonte: AUTORIA PRÓPRIA com base em CAUAS (2013).

Identificação dos impactos - nesta etapa a finalidade é preencher uma matriz de avaliação de impactos que tenham em conta a magnitude, a orientação e a distribuição temporal dos impactos definidos na etapa anterior, sendo atribuídos as seguintes notas para cada um dos impactos estabelecidos:

Positivos

3 - 4 = Impactos positivo muito significativos

2 - 3 = Impactos positivo significativos

1 - 2 = Impactos positivo medianos

0 - 1 = Impactos positivo pouco significativos

Negativos

0 - (-1) = Impactos moderadamente prejudiciais

(-1) - (-2) = Impactos medianamente prejudiciais

(-2) - (-3) = Impactos prejudiciais

(-3) - (-4) = Impactos fortemente prejudiciais

A atribuição desses valores dependerá necessariamente do que está sendo avaliado, entretanto, propõe-se que em um contexto de avaliação de impactos territoriais, seja dado ênfase à criação *versus* a destruição, de postos de trabalho, por exemplo. Esta lógica de raciocínio sustenta-se no conceito de desenvolvimento territorial, o qual, de modo simplificado, se baseia em três primícias: criação de riqueza; retenção de riqueza; distribuição de riqueza em um dado território. Portanto, esta avaliação quantitativa de 5 *scores*, será resultado da média aritmética dos valores atribuídos aos vetores que estruturam a avaliação de impactos territoriais:

- **Positivos *versus* negativos:** Irá valorizar essencialmente a criação de emprego, renda e qualidade de vida.

- **Multiplicadores *versus* substituição:** Irá valorizar essencialmente a capacidade de multiplicação dos efeitos positivos.

- **Sustentáveis *versus* efêmeros:** Irá valorizar o grau de sustentabilidade do projeto a avaliar, principalmente na sustentabilidade dos efeitos positivos a médio e a longo prazo.

- **Endógenos *versus* exógenos:** Irá valorizar o grau de retenção de riquezas do território onde o investimento é efetuado.

- **Integração territorial:** Irá valorizar a correlação dos efeitos positivos e negativos com a realidade (social, econômica) do território.

Avaliação dos impactos - aqui são apontados os impactos potenciais, considerando os seus significados positivos ou negativos, aqui será descrito a análise a partir dos dados da etapa anterior.

Quadro 11 - Tipos de impactos territoriais.

Dimensão	Tipo
Âmbito setorial	Específicos – Globais
Tempo	Prospectivo – Retrospectivo
Tempo 2	Médio prazo (procura) – Longo prazo (oferta)
Efeitos territoriais	Positivos – Negativos
Ação	Diretos – Indiretos
Magnitude	Fortes – Fracos
Mudança	Irreversíveis – Reversíveis / Inércia – Dinâmica
Desejo	Desejados – Indesejados
Local	Endógenos – Exógenos
Incidência	Colaterais – Multiplicadores

Fonte: AUTORIA PRÓPRIA com base em MEDEIROS (2014).

4 AVALIAÇÃO DE IMPACTO TERRITORIAL DO PROJETO CAMINHO DA FÉ

O Projeto Caminho da Fé está instalado na Avenida Dendezeiros em Salvador-BA, esta avenida comporta diversos usos e se estende desde o largo de Roma até a Colina Sagrada do Bonfim, e em seus extremos estão localizados dois importantes polos atrativos de pessoas, que são estes a Igreja do Bonfim e as Obras Sociais de Irmã Dulce. Nas imediações do largo de Roma encontra-se a sede das Obras Sociais Irmã Dulce (OSID), atraindo diariamente cerca de 2 mil pessoas, além dos mais de 2 mil funcionários (SALVADOR, 2017).

Na extremidade oposta está localizada a Colina Sagrada do Bonfim que abriga a Basílica do Senhor do Bonfim, bem tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), sendo esta sede de uma das principais devoções religiosas da Bahia. A igreja e seu entorno imediato construíram ao longo da história um lugar de identidade cultural baiana, tornando-se de expressivo valor afetivo para os fiéis, de vivência e diversidade religiosa, e passou a ser reconhecido pela forte tradição popular na história da cidade de Salvador e que se mantém viva com o passar do tempo, sendo parte integrante no roteiro turístico tradicional de visitação à capital baiana (SALVADOR, 2017).

É importante destacar que este projeto foi impulsionado pela canonização de Irmã Dulce, a freira brasileira que dedicou a sua vida à caridade e tornou-se Santa Dulce dos Pobres em 13 de agosto de 2019, em uma cerimônia conduzida pelo Papa Francisco, no Vaticano. O nome da santa brasileira invocou ao menos dois milagres que foram reconhecidos pela igreja Católica. Dulce dos pobres nasceu em Salvador em 1914 e morreu em 1992. Tornou-se relevante por sua perseverança em favor de projetos dedicados aos mais necessitados, enquanto se movimentava entre os representantes do poder para conseguir apoio ao seu trabalho de caridade que até os dias atuais assiste e salva vidas através do OSID (CORREIO DA BAHIA, 2020).

Irmã Dulce, nascida em Salvador, chegou em 1935 no lugar que na década seguinte receberia o nome de Alagados, atendida no momento por “invasão”, e foi nesse bolsão de pobreza formado no entorno das fábricas da Cidade Baixa que a santa baiana começou a sua obra assistencial. Por décadas, Irmã Dulce caminhou pelas palafitas dos Alagados levando comida, remédios, assistência médica, roupas e até moradia para quem vivia em situação precária. Além da santa, também visitaram o local, São Paulo II e Santa Tereza de Calcutá.

Destaca-se que a atuação de Irmã Dulce em Alagados confunde-se com um momento de expansão populacional em Salvador, onde muitas pessoas saíram do Recôncavo e do Sertão para a capital em busca de emprego. Desta forma, a pobreza encontrada no lugar escancarou todo processo de abandono e ausência de políticas públicas intensivas ao longo do tempo (CORREIO DA BAHIA, 2021).

O OSID nasceu no dia 26 de maio de 1959, fundado por Irmã Dulce, e esta instituição é fruto da trajetória de serviço e da persistência da freira que peregrinou durante mais de uma década em busca de um local para abrigar pobres e doentes recolhidos nas ruas de Salvador, quando em 1949, sem ter para onde ir com mais de 70 doentes, solicitou a autorização de sua superiora para abrigar os enfermos em um galinheiro situado ao lado do Convento de Santo Antônio. Nos dias atuais, a entidade filantrópica abriga um dos maiores complexos de saúde 100% do Sistema Único de Saúde (SUS) do país, distribuídos em 21 núcleos que prestam assistência à população de baixa renda nas áreas de Saúde, Assistência Social, Pesquisa Científica, Ensino em Saúde, Educação e na preservação e difusão da história de sua fundadora (OSID, 2023).

4.1 DESCRIÇÃO DO PROJETO

Nome do projeto: Projeto Caminho da Fé.

Descrição do projeto (breve explicação): Projeto urbanístico com fins à requalificação da Avenida Dendezeiros, no intuito de agregar ainda mais conforto e segurança ao local, além de potencializar o turismo religioso. O Projeto Caminho da Fé é um trajeto de 1,1 km que faz ligação entre dois dos monumentos religiosos mais famosos de Salvador, o Santuário de Irmã Dulce e a Basílica do Senhor do Bonfim. Onde foram instalados 14 totens representando a Via Crúcis de Jesus Cristo, e mantendo também a história de Irmã Dulce e do Senhor do Bonfim. Foram instalados bancos em cada uma das 14 paradas para servir de ponto de descanso em meio ao trajeto. O trajeto também teve os seus passeios ampliados, chegando a apresentar 5 metros de largura em alguns trechos, e novas faixas de pedestres foram instaladas no nível da pista, assim como itens de acessibilidade. O Caminho também recebeu nova pavimentação, fiação subterrânea das telefonias, iluminação em LED, drenagem, paisagismo e mobiliário urbano.

Natureza do projeto (projeto, plano ou programa): Projeto de requalificação urbana.

Equipe responsável pela elaboração: Sotero Arquitetos - Arqº Adriano Mascarenhas; Edgard Álvares Neto; Helder da Rocha; Maiana Trindade e Técio Martins.

Empresa ou órgão responsável pela elaboração: Prefeitura Municipal de Salvador através da Fundação Mário Leal Ferreira e do escritório de arquitetura Sotero Arquitetos.

Equipe responsável pela execução: Sotero Arquitetos - Arqº Adriano Mascarenhas; Edgard Álvares Neto; Helder da Rocha; Maiana Trindade e Técio Martins.

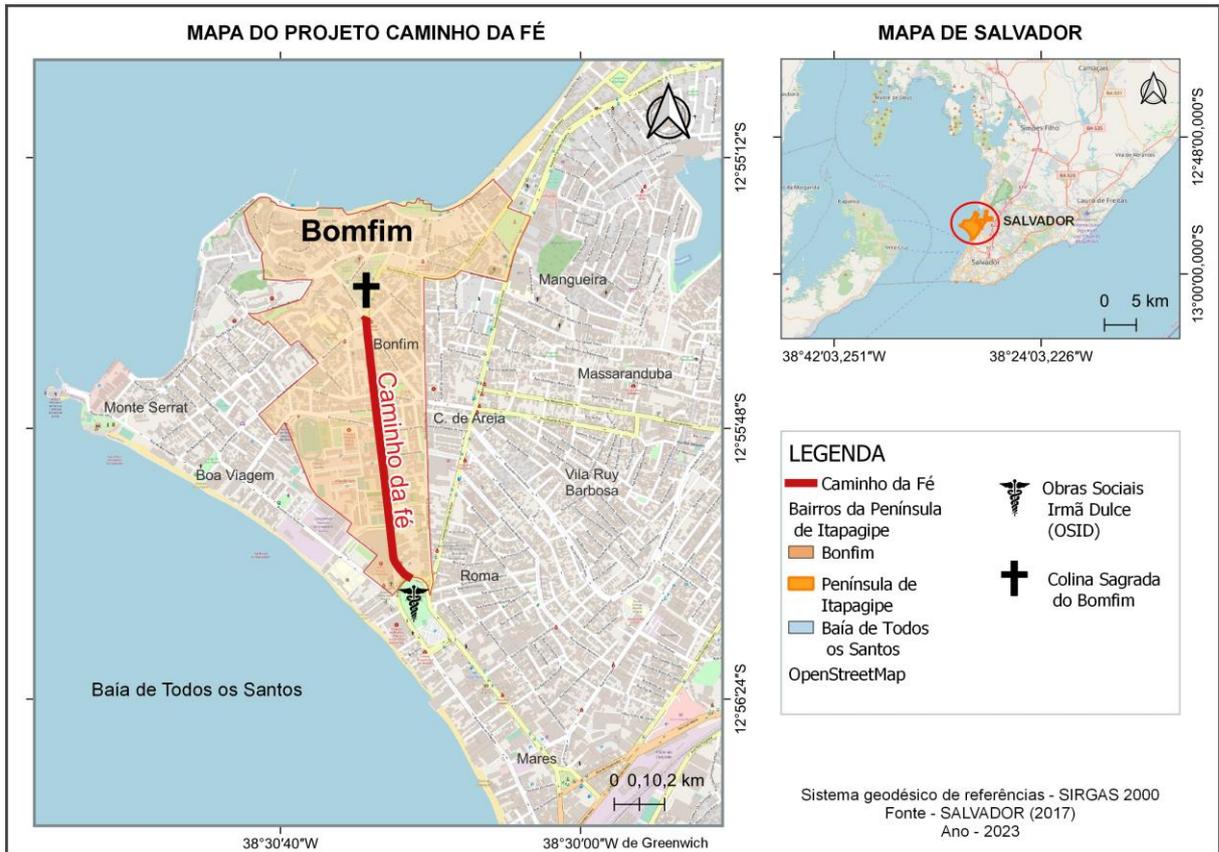
Empresa ou órgão responsável pela execução (Se implantado em diversas fazes, acursar os responsáveis): Prefeitura Municipal de Salvador através da Fundação Mário Leal Ferreira e do escritório de arquitetura Sotero Arquitetos.

Ano de início de implantação (se for plano, ano que foi apresentado/outorgado): O Projeto Caminho da Fé começou a ser construído em junho de 2019.

Ano de termino (para plano, ano que finalizou a sus vigência ou foi substituído): Obras concluídas e entregues à população em agosto de 2020.

Área de incidência do projeto, sendo estas – micro (formada por setores censitários); média (formada por bairros) ou macro (formada por municípios) (apresentar mapa com a área de implantação do projeto): A área de incidência do Projeto Caminho da Fé é a Avenida Dendezeiros do Bonfim, localizado na Península de Itapagipe, Cidade Baixa de Salvador-BA. Portanto é uma área micro de incidência, por concentra-se em alguns setores censitários (Figura 1).

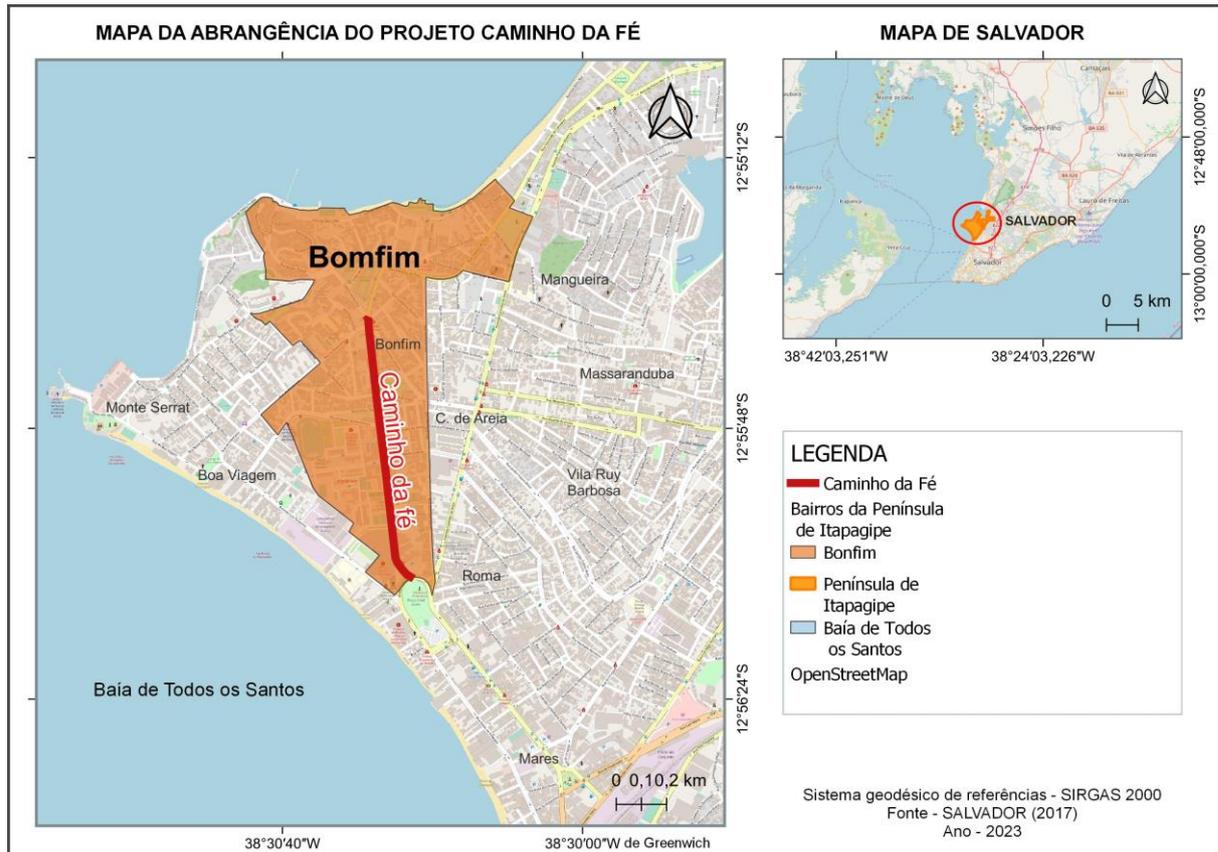
Figura 1 – Mapa do Projeto Caminho da Fé.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

Área de abrangência do projeto (toda a area que terá alguma modificação direta ou indiretamente causada pelo projeto, sejam elas de infraestrutura, social ou financeira) (apresentar mapa): A área de abrangência deste projeto é o bairro do Bomfim, devido ao fato do projeto está localizado na principal avenida do bairro a qual é também a sua espinha dorsal, atravessando a sua extensão vertical (Figura 2).

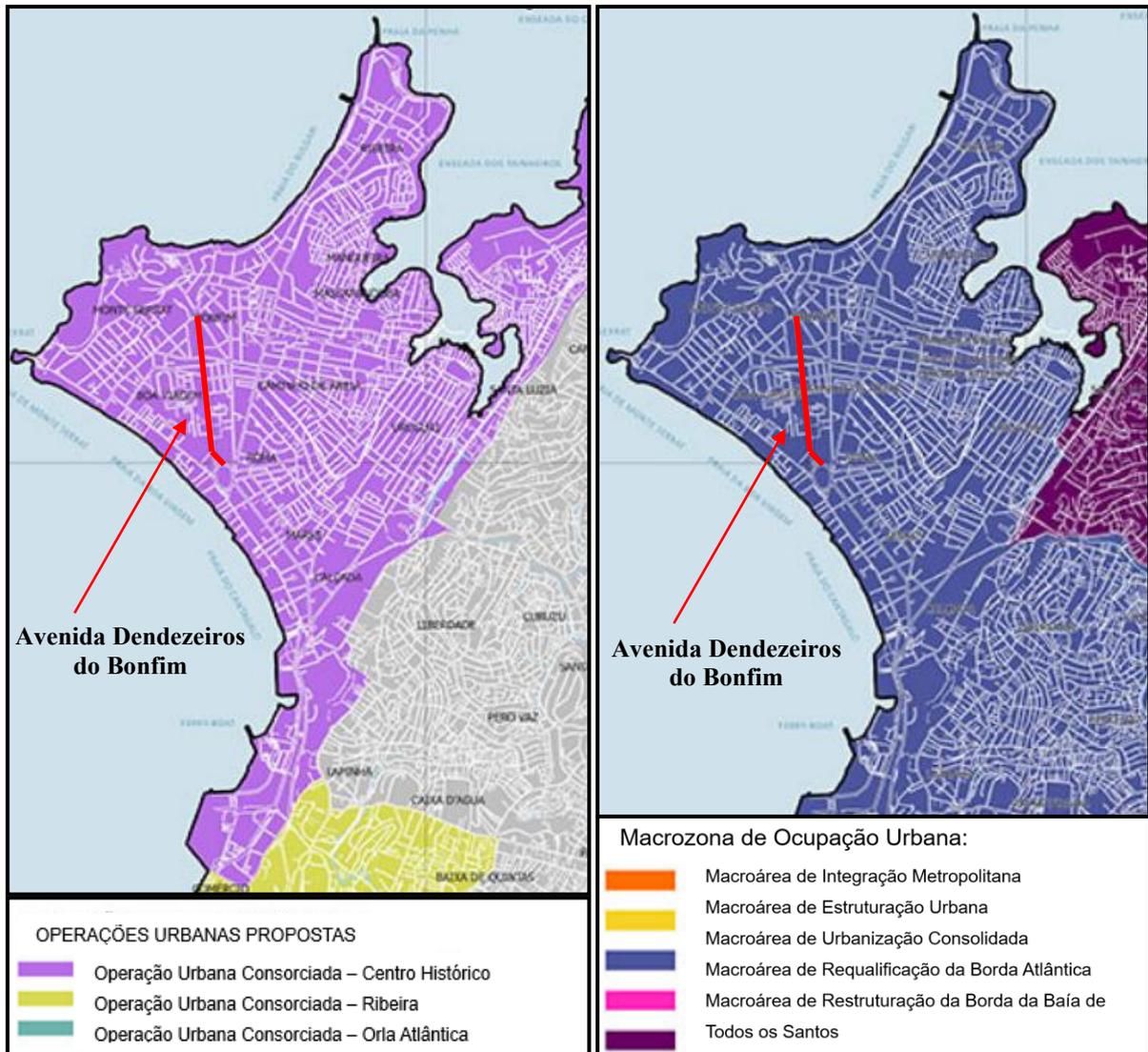
Figura 2 – Mapa da abrangência do Projeto Caminho da Fé.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

Área de convergência (deverá ser apresentado um mapa com todas as delimitações da legislação municipal, para cada um dos municípios de implantação do projeto, exemplo, se a área é apresentada no plano diretor como área de APA ou APP): No Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 9.069/2016) a delimitação de Itapagipe inteira está como área passível de Operação Urbana Consorciada (OUC), com a estratégia de desenvolvimento que se orienta pelo objetivo geral de assegurar a sua vitalidade por meio de políticas de valorização da sua diversidade social e cultural, dos espaços urbanizados, do patrimônio edificado, da paisagem e das manifestações culturais. No PDDU, o território da Península de Itapagipe integra a Macrozona de Ocupação Urbana, localizada na Macroárea de Urbanização Consolidada, nesta predominam bairros com condições satisfatórias de infraestrutura, dotados de equipamentos e serviços urbanos, nos quais se concentram atividades diversificadas, com significativa oferta de postos de trabalho. E a Península está inserida também na Macroárea de Reestruturação da Borda da Baía de Todos os Santos, sendo esta uma macrozona estratégica para o desenvolvimento urbano de Salvador por sua posição geográfica em relação à Baía de Todos os Santos e a Baía de Aratu, que apresentam condições propícias para atividades náuticas e outras à economia do mar (Figura 3).

Figura 3 – Mapa de convergência - OUC (esquerda) e Mapa de Zoneamento (direita) do PDDU de Salvador 2016 (Recorte da Península de Itapagipe).



Fonte: SALVADOR (2016).

A Avenida Dendezeiros do Bonfim é classificada no Plano Diretor atual como um Corredor Regional (CDR), e Corredor de Transporte de Baixa Capacidade, modalidade de transporte de passageiros, complementar aos sistemas de alta e média capacidade, o qual opera garantindo a microacessibilidade do sistema de transporte no interior dos bairros, atendendo a demanda inferiores a doze mil passageiros/hora.

Na Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo (LOUOS) de 2016 (Lei nº 9.148/2016), esta avenida é considerada como Zona de Centralidade Linear Municipal (ZCLMu), que são porções do território lindeiras às vias estruturais, fazendo a conexão entre bairros, assim como aquelas estruturadas nas imediações dos corredores de transporte coletivo de passageiros de média capacidade. E também classificada como Via Coletora I, tendo como

função coletar e distribuir o tráfego de todas os núcleos de bairros residenciais, comerciais, de serviços e outros, efetuando a alimentação das Vias Arteriais e/ou corredores de transporte próximos.

4.2 DADOS SOCIOECONÔMICOS

Os dados apresentados são referentes ao bairro do Bonfim onde está localizada a Avenida Dendezeiro do Bonfim, local de implantação do Projeto Caminho da Fé. Aqui o ideal seria apresentar os dados mais atuais da população local, porém não há dados locais mais recentes disponíveis, visto que o resultado do Censo 2022 ainda não foram disponibilizados a população, desta forma, são apresentados aqui os dados dos censos de 2000 e 2010, para que assim se torne visível os avanços e retrocessos sociais do local nas últimas décadas.

Quadro 12 – Dados socioeconômicos do bairro do Bonfim.

INDICE	DADOS IBGE 2000	DADOS IBGE 2010
População (Quantidades de pessoas na area de incidência)	10.437	9.446
Homens (Quantidade de homens)	45.16%	45.14%
Mulheres (Quantidade de mulheres)	54.84%	54.86%
Idade de 0 a 14 anos (Quantidade de pessoas com idade de 0 a 14 anos)	18.25%	15.76%
Idade de 15 a 64 anos (Quantidade de pessoas com idade de 15 a 64 anos)	70.25%	70.62%
Idade de +65 anos (Quantidade de pessoas com idade de mais de 65 anos)	11.49%	13.61%
População não alfabetizada	3.81%	2.31%
Renda média	3.683 ou 24.3 salários mínimos	2.948 ou 5.7 salários mínimos
Domicílios particulares	2.657	2.767
Domicílios subnormais	0	0
Infraestrutura	99.81%	98.59%
Densidade demográfica	115.8%	104.8%
IDHM	0.742	0.854

Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

4.3 IMPACTOS TERRITORIAIS

Apresenta-se aqui um conjunto de indicadores em nível operacional, para cada uma das categorias de impacto definida, para que as variáveis assim possam ser medidas. Desta forma, como os dados econômicos aqui apresentados, levam em consideração os censos de 2000 e 2010 por não ter ainda disponíveis dados locais mais atuais, essa avaliação também trabalhará com esses dados assim como com observação de campo e conversas informais com moradores, trabalhadores, estudantes e visitantes do bairro do Bonfim.

Quadro 13 – Indicadores de categorias de impacto.

IMPACTO DIRETO	
Renda	
Pobreza	Houve um aumento da pobreza e isso se torna visível com crescimento no número de vendedores ambulantes no entorno, mas deve-se aqui levar em consideração que este dado está muito mais relacionado a pandemia da COVID-19 nos últimos anos do que relações com o projeto em si.
Ocupação	Houve uma diminuição no número de empregos formais e isso se torna visível com crescimento no número de vendedores ambulantes e trabalhadores informais no entorno, mas deve-se aqui também levar em consideração que este dado está muito mais relacionado a pandemia da COVID-19 nos últimos anos do que relações com o projeto em si.
Insegurança econômica	Com o aumento da taxa de desocupação e o acréscimo de empregos informais, cresceu a ansiedade e insegurança causada por problemas econômicos.
Qualidade de vida	
Educação	Ocorreu uma diminuição do índice de analfabetismo e ao mesmo tempo um aumento do número de pessoas com maiores graus de instrução, ou seja, com graduação e pós-graduação.
Saúde	Os índices da saúde são positivos com o aumento da expectativa de vida, mais pessoas com idade acima de 65 anos vivem na localidade.
Meio Ambiente	Por ser um bairro localizado e sem taxas de domicílios subnormais, as taxas de infraestrutura, distribuição de água, coleta de lixo e esgotamento sanitário são altas.

Processo econômico do setor	É uma área com o comércio bem consolidado, que ao longo das suas vias principais dispõe da oferta de variados produtos e serviços.
Melhor infraestrutura	Houve uma grande mudança na infraestrutura da Avenida Dendezeiros do Bonfim com nova pavimentação, fiação subterrânea das telefonias, iluminação em LED, drenagem, paisagismo e a implantação de mobiliário urbano.
IMPACTO MARGINAL	
Visão dos programas municipais	Este bairro faz parte da Península de Itapagipe que está classificada no Plano Diretor atual como área passível de operação urbana consorciada, e por mais que a Prefeitura de Salvador tenha dispensado para esse projeto o processo de uma OUC, e tenha feito contratação direta, essa delimitação no plano diretor que visa de assegurar a sua vitalidade por meio de políticas de valorização da sua diversidade social e cultural, dos espaços urbanizados, do patrimônio edificado, da paisagem e das manifestações culturais, mantendo-a atrativa para a moradia e para atividades econômicas, em especial o turismo, explicita as intenções da prefeitura para o local.
Visão de programas do governo	O governo do Estado através da CONDER, implantou no ano de 2020 uma obra de qualificação urbanística em torno da Igreja do Bonfim a qual se encontra na Colina Sagrada do Bonfim, final do caminho da Fé. A nova via de ligação entre o Porto da Penha e a Pedra Furada aumentou a mobilidade do local, reformou a praça e as áreas de lazer, com ciclovia, campo de futebol e quadra poliesportiva. A área passou a contar também com novo sistema de iluminação com luminárias em LED. A requalificação contou com um investimento da ordem de 10 milhões.
Visão comparativa de serviços	No ano de 2020 o grupo GeoCombate formado por integrantes da Universidade do Estado da Bahia (UFBA), elaboraram 4 notas técnicas com alertas e ações propostas baseadas em análise geoespaciais da Península de Itapagipe, e nessas notas eles revelam o estado de vulnerabilidade dessas comunidades no enfrentamento da COVID-19. A Prefeitura de Salvador através da FMLF elaborou o Plano de Bairros da Península de Itapagipe, no ano de 2021, e este contou com a participação popular (moradores, comerciantes, associações de moradores, pescadores, representantes da OSID) apresentando os

	principais problemas percebidos na localidade e apontando ações futuras.
IMPACTO SINÉRGICO	
Projetos e programas	As ações da Prefeitura de Salvador mediante a FMLF e do Governo do Estado da Bahia por intermédio da CONDER no bairro do Bonfim, principalmente na área de incidência do Projeto Caminho da Fé, estão em consonância.
Realidade local	<p>Na consulta pública realizada pela FMLF para o Plano de Bairros de Itapagipe a população sinaliza como pontos fortes o patrimônio histórico, o turismo religioso assim como as belezas naturais, e como proposta de melhorias o saneamento básico, a mobilidade/acessibilidade, segurança pública e a requalificação urbana se destacam.</p> <p>E por mais que o Caminho da Fé se apresenta com requalificação urbanística ao longo da principal via do Bonfim, este foca apenas em um local turístico, valorizado, não trazendo melhorias para o seu entorno, o bairro como um todo, o que reproduz um erro comum em grandes projetos de melhoria urbana, a criação de um cenário para ser visto, principalmente pelos turistas e a mídia, desconectado do seu entorno e ignorando as necessidades da comunidade local.</p>
RELEVÂNCIA DE IMPACTO	
Eficácia	<p>O principal objetivo do Projeto Caminho da Fé é potencializar o turismo religioso, o que vem acontecendo, segundo dados da Secretaria do Turismo da Bahia (SETUR), no ano atual, o crescimento das viagens motivadas pela fé em Salvador foi de quase 10%, e esse se intensifica ainda mais em ocasiões como homenagens à Santa Dulce dos Pobres.</p> <p>Outro objetivo deste projeto foi a requalificação urbanística do local para aumentar o conforto e a segurança, houve a requalificação urbanística aumentando a caminhabilidade do local para a peregrinação da fé, o que também é aproveitado por moradores e transeuntes do local, mas em quesito de segurança, não há significativas melhoras.</p>
Relevância do impacto	O impacto do turismo é muito positivo pois este aumenta o emprego e renda, tendo impacto direto no consumo (alimentação, deslocamentos, <i>souvenir</i>), em

	<p>hospedagens, assim beneficiando o comércio local.</p> <p>A requalificação urbanística trouxe reordenamento urbano, o que é positivo com o alargamento e melhoria das calçadas, pavimentação, iluminação e instalação de mobiliários, mas o que traz a evidência também a retirada dos vendedores ambulantes e trabalhadores informais do circuito.</p> <p>A segurança, essa não teve um aumento considerável o que gera o medo em moradores locais, assim como em estudantes e trabalhadores que precisam frequentar a avenida diariamente.</p>
IMPACTO EM CAPACIDADES	
Abertura para mudar	A população local apresentou, na elaboração do plano de bairros, as suas sugestões e expectativas de melhora.
Participação	A elaboração do plano de bairros teve vasta participação popular e dos diferentes representantes da sociedade civil, o que demonstra o desejo de participar desta comunidade.
Aumento da união	A comunidade local se uniu em prol da canonização da Santa Irmã Dulce assim como na reivindicação de melhorias para o bairro.
Aumento da confiança	A instalação do projeto aumentou o desejo de melhorias significativas no território, e é uma esperança de intervenções por parte do poder público local.
Aumento da atividade	As pessoas assim como associações locais têm se mobilizado e reivindicado a ação do poder público para melhorias urbanísticas e na segurança local.

Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

Identificação dos impactos – (nesta etapa a finalidade é preencher uma matriz de avaliação de impactos que tenham em conta a magnitude, a orientação e a distribuição temporal dos impactos definidos na etapa anterior, sendo atribuídos as seguintes notas para cada um dos impactos estabelecidos):

Identificação dos impactos	
Positivos	
3 - 4	Impactos positivo muito significativos
2 - 3	Impactos positivo significativos
1 - 2	Impactos positivo medianos
0 - 1	Impactos positivo pouco significativos
Negativos	
0 - (-1)	Impactos moderadamente prejudiciais
(-1) - (-2)	Impactos medianamente prejudiciais
(-2) - (-3)	Impactos prejudiciais
(-3) - (-4)	Impactos fortemente prejudiciais

A atribuição desses valores dependerá necessariamente do que está sendo avaliado, entretanto, propõe-se que em um contexto de avaliação de impactos territoriais, seja dado ênfase à criação *versus* a destruição, de postos de trabalho, por exemplo. Esta lógica de raciocínio sustenta-se no conceito de desenvolvimento territorial, o qual, de modo simplificado, se baseia em três primícias: criação de riqueza; retenção de riqueza; distribuição de riqueza em um dado território. Portanto, esta avaliação quantitativa de 5 *scores*, será resultado da média aritmética dos valores atribuídos aos vetores que estruturam a avaliação de impactos territoriais:

- **Positivos *versus* negativos:** Irá valorizar essencialmente a criação de emprego, renda e qualidade de vida.
- **Multiplicadores *versus* substituição:** Irá valorizar essencialmente a capacidade de multiplicação dos efeitos positivos.
- **Sustentáveis *versus* efêmeros:** Irá valorizar o grau de sustentabilidade do projeto a avaliar, principalmente na sustentabilidade dos efeitos positivos a médio e a longo prazo.
- **Endógenos *versus* exógenos:** Irá valorizar o grau de retenção de riquezas do território onde o investimento é efetuado.
- **Integração territorial:** Irá valorizar a correlação dos efeitos positivos e negativos com a realidade (social, econômica) do território.

Quadro 14 – Matriz de impactos territoriais do Projeto Caminho da Fé.

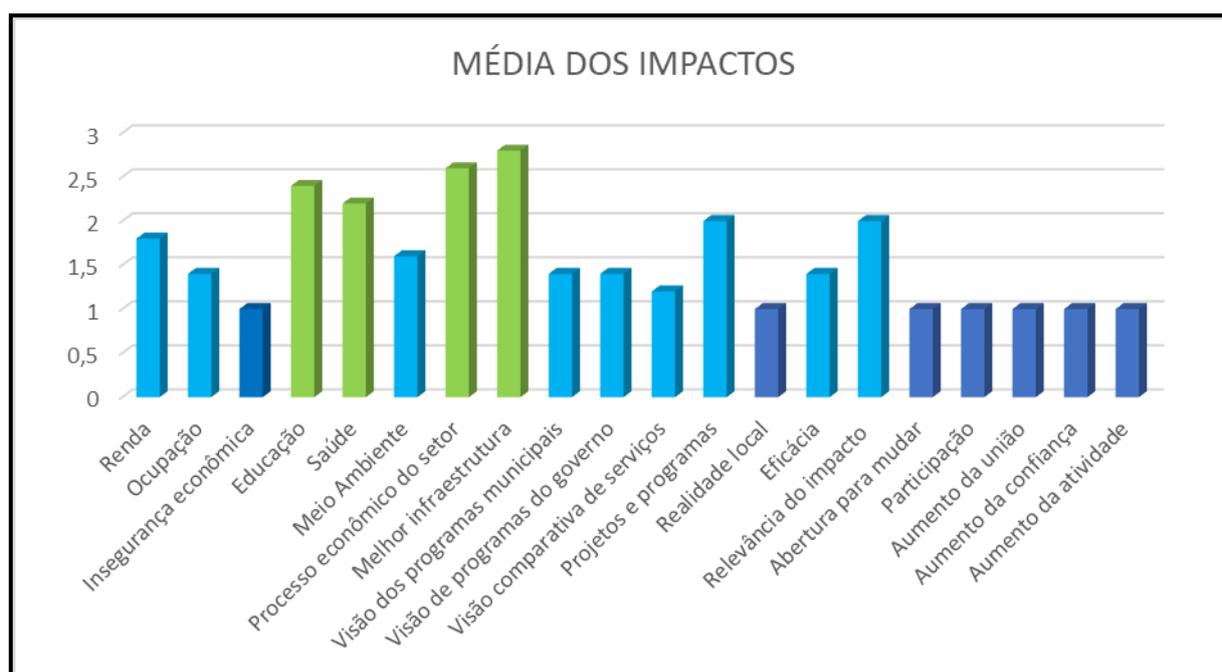
IMPACTO	Positivo X Negativo	Multiplicadores X Substituição	Sustentáveis X Efêmeros	Endógenos X Exógenos	Integração Territorial	Média
Renda	2	1	2	3	1	1.8
Ocupação	1	2	1	2	1	1.4
Insegurança econômica	1	1	1	1	1	1
Educação	3	2	2	2	3	2.4
Saúde	3	3	2	2	1	2.2
Meio Ambiente	2	2	2	1	1	1.6
Processo econômico do setor	3	2	2	3	3	2.6
Melhor infraestrutura	3	3	2	3	3	2.8
Visão dos programas municipais	3	1	1	1	1	1.4
Visão de programas do governo	2	1	1	1	2	1.4
Visão comparativa de serviços	2	1	1	1	1	1.2
Projetos e programas	3	2	1	1	3	2
Realidade local	1	1	1	1	1	1
Eficácia	2	1	1	1	2	1.4
Relevância do impacto	2	2	2	2	2	2
Abertura para mudar	1	1	1	1	1	1
Participação	1	1	1	1	1	1

Aumento da união	1	1	1	1	1	1
Aumento da confiança	1	1	1	1	1	1
Aumento da atividade	1	1	1	1	1	1
Média	2.1	1.6	1.5	1.6	1.7	1.7

Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

A média dos impactos positivos e negativos foi de 2.1, se caracterizando como impactos positivos significativos, desta forma os dados quantitativos expressam que houve mais ganhos do que perdas na implantação do Projeto Caminho da Fé. Havendo melhorias na qualidade de vida no local da implantação do projeto e no seu entorno.

Figura 4 – Média dos impactos territoriais do Projeto Caminho da Fé.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

O vetor multiplicadores e substituição apresentou média de 1.6, sendo este indicador de impactos positivos medianos, assim, os impactos positivos não apresentam grande possibilidade de multiplicação no território de abrangência do projeto, apresentando essencialmente mais benefícios no local da sua implantação do que para o seu entorno.

A sustentabilidade da implantação desse projeto, obteve média 1.5, indicando que os impactos são positivos medianos, portanto os efeitos positivos são um pouco mais sustentáveis do que efêmeros a médio e a longo prazo, podendo esses serem potencializados por ações estatais no local.

Os dados endógenos e exógenos lograram média de 1.6, apontando impactos positivos medianos, pois, o grau de retenção das riquezas geradas no território do Caminho da Fé não é alto, podendo fortalecer o comércio local agregando serviços para que desta forma os recursos sejam retidos no território.

A integração territorial apresentou média de 1.7, evidenciando impactos positivos medianos, por isso, a correlação dos efeitos positivos não está impactando de forma efetiva a realidade social e econômica do território, é necessário ações de incentivo ao desenvolvimento local, agregando atividades de economia local, cultura, esporte e lazer.

A média geral da avaliação quantitativa do Projeto Caminho da Fé é de 1.7, explicitando impactos positivos medianos, logo, os impactos precisam ser potencializados para que o território tenha ganhos sustentáveis e distribuídos, com ações que fortaleçam a comunidade local e reverta os ganhos deste investimento para a sociedade.

Avaliação dos impactos – (aqui são apontados os impactos potenciais, considerando os seus significados positivos ou negativo, aqui será descrito a análise a partir dos dados da etapa anterior).

Diante das avaliações qualitativas e quantitativas torna-se explícito que os impactos mais relevantes do Projeto Caminho da Fé são as modificações na infraestrutura e a economia gerada pelo turismo. A infraestrutura da Avenida Dendezeiros do Bonfim foi modificada, gerando melhorias para todo o bairro, por esta ser a principal via de acesso da localidade.

Os impactos gerados na economia, proporcionados a partir do aumento no turismo também se evidenciou, mas este beneficiou traz consigo o questionamento: essa renda gerada está beneficiando o território de implantação do projeto e sua área de abrangência ou apenas trazendo lucro para as grandes empresas do turismo na cidade de Salvador? E como a território pode ser beneficiado com essa economia, quais as ações locais são necessárias para que o beneficiamento local se torne uma realidade, pois o caminho desenhado pela Santa Irmã Dulce foi de ações geradas e angariação de fundos para beneficiar o território da Península de

Itapagipe, tendo o bairro de Roma como sua escolha de local para acolhimento dos necessitados o que hoje se tornou a OSID, e hoje o seu legado está sendo usado para beneficiar o povo da localidade ou apenas a economia da fé?

Impactos territoriais do Projeto Caminho da Fé

O exame da efetividade de uma política é necessariamente realizado a partir do seu monitoramento e da sua avaliação. Resultados confiáveis produzidos por avaliações qualificadas, torna possível o aprimoramento das políticas e justificam os investimentos ou economia de recursos, pois essas evidenciam os resultados viabilizando a sua análise para verificar se os resultados esperados estão sendo alcançados e se os recursos estão sendo utilizados de forma eficiente. Desta forma, no contexto das políticas públicas, essas avaliações desempenham papel fundamental na determinação e no alcance dos objetivos governamentais.

A avaliação pós implantação do projeto, consiste em uma ferramenta essencial para orientar a tomada de decisão após a execução de uma política pública. Cumprindo assim a importante função de levantar evidências sobre o desempenho da política pública, indicando se os recursos públicos estão sendo aplicados em consonância com os parâmetros de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. A implementação eficiente das políticas e dos programas, focada em garantir o máximo de retorno possível à sociedade, deve ser objetivo permanente da gestão pública. A Constituição Federal relaciona a eficiência como um dos princípios a serem seguidos pela administração pública em suas ações (BRASIL, 2018).

A valorização do uso dos recursos públicos e beneficiar a população com estes são princípios que devem ser perenes na agenda de todos os governantes. Pois não basta evidenciar as necessidades da sociedade e a importância de políticas públicas, é necessário avaliar a consistência do desenho dos programas, a sua governança e o seu efetivo retorno para a sociedade. Um governo mais eficiente impacta diretamente na qualidade de vida das pessoas, fortalecendo a crença da sociedade quanto à capacidade do Estado em atender de forma efetiva às suas necessidades por bens e serviços públicos (BRASIL, 2018).

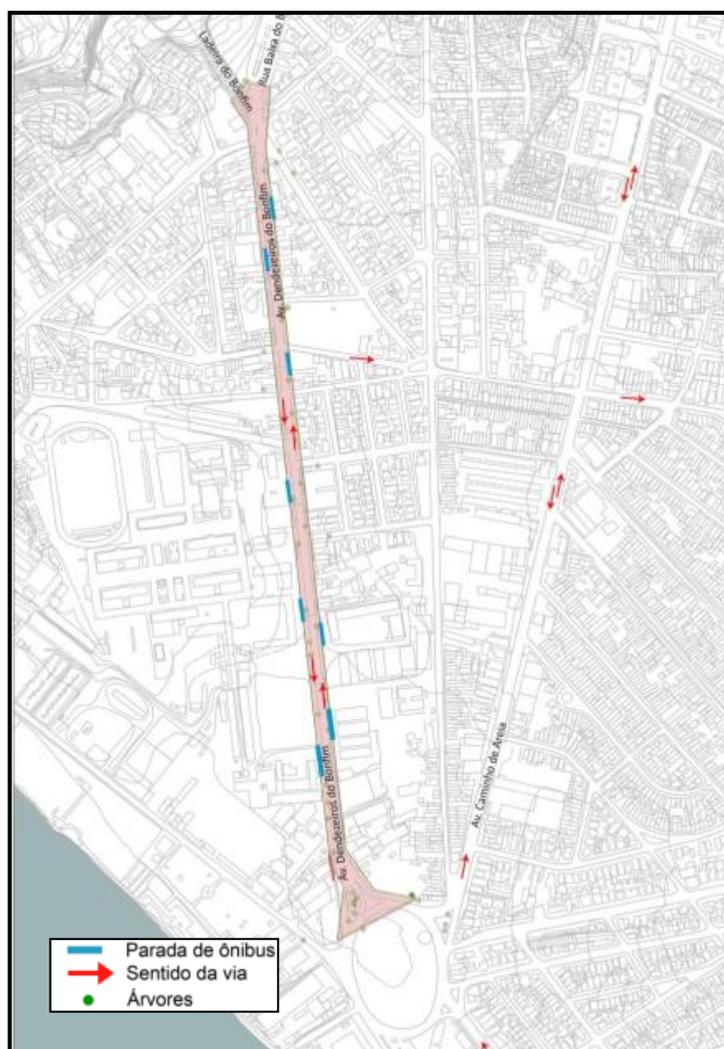
Em virtude disto, é necessário avaliar os desdobramentos sociais dos impactos territoriais do Projeto Caminho da Fé apontados na Avaliação de Impacto Territorial, verificar de que forma a população local se beneficiou dos investimentos da infraestrutura apontada

como um dos objetivos do projeto é destacado como o maior impacto da implantação deste, e averiguar quais foram os ganhos com o acréscimo do turismo local, turismo voltado para fé.

4.4 IMPACTOS DO CAMINHO DA FÉ NA INFRAESTRUTURA

A Avenida Dendezeiros do Bonfim antes da implantação do Projeto Caminho da Fé (Figura 4), era asfaltada, plana e com largura de 15 metros (testada a testada de lote), tendo um eixo carroçável e de passeio, porém a disposição dos mobiliários tornava a caminhabilidade desconfortável e em alguns pontos pouco acessível, com a falta de delimitação entre as faixas para serviço, livre e para acesso nas calçadas.

Figura 5 – Mapa de diagnóstico da Avenida Dendezeiros do Bonfim.



Fonte: SALVADOR (2017).

Devido a existência da sede das Obras Sociais Irmã Dulce, no Largo de Roma, estima-se que haja uma circulação diária de cerca de 4 mil pessoas (SALVADOR, 2017), além da fila

de espera para a marcação de consultas, que pode ser observada estendendo-se pelo passeio e refletindo claramente a intensa circulação deste trecho da Avenida (Figura 5).

Figura 6 – Obras Sociais Irmã Dulce (esquerda) e filas para marcações de exames (direita).



Fonte: SALVADOR (2017).

Havia instalado ali uma grande quantidade de vendedores ambulantes, não havendo uma delimitação para disposição destes, e não havendo nenhum tipo de padronização, ocupando indiscriminadamente as calçadas e até mesmo os trechos lindeiros da faixa de rolamento (Figura 6). Algumas das barracas eram fixas e ocupavam parte da calçada, obrigando o fluxo de pedestres a desviar pela pista, conflitando com a passagem de automóveis e paradas de ônibus, implicando em perigo para aqueles que transitavam pelo local (SALVADOR, 2017). Deixando resíduos devido à falta de infraestrutura para o funcionamento dos mesmos.

Figura 7 – Vendedores ambulantes nas calçadas da Avenida Dendezeiros do Bonfim.



Fonte: SALVADOR (2017).

Os pontos de ônibus se tornando gargalos o que dificultava a circulação de automóveis e pedestres, devido a sua localização na calçada junto à testada dos lotes em conjunto com a largura das calçadas o que em conjunto com a grande quantidade de pessoas à espera de transporte em frente aos mesmos, bloqueiam o fluxo de pedestres (Figura 7). A disposição destes mobiliários os tornava um empecilho ao fluxo das pessoas (SALVADOR, 2017).

Figura 8 – Pontos de ônibus na Avenida Dendezeiros do Bonfim.



Fonte: SALVADOR (2017).

A rede elétrica era disposta de forma aérea, o que é perigoso devido ao conflito com as árvores de grande porte existentes nos passeios, tornando-se em um inconveniente visual, no que se relaciona a visão formada pela colina com a igreja no final da avenida (Figura 8). Os pisos táteis apresentavam trechos degradados, fora das normas técnicas de acessibilidade, tornando-se um risco para quem depende destes para se locomover (SALVADOR, 2017).

Figura 9 – Rede elétrica aérea na Avenida Dendezeiros do Bonfim.



Fonte: SALVADOR (2017).

Os desníveis das calçadas para acesso de automóveis aos lotes, assim como a obstrução ou degradação dos de passeios proveniente das orlas ou raízes das árvores de grande porte existentes no local (Figura 9), o uso indevido do espaço público com a instalação de equipamentos particulares no passeio público, como contadores elétricos e hidrômetros, e a drenagem de lote despejando em local de passagem de pedestre, são situações que também precisavam ser destacadas (SALVADOR, 2017).

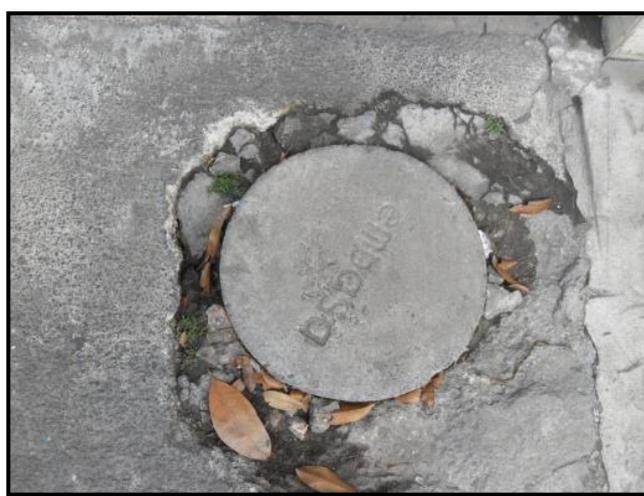
Figura 10 – Desníveis das calçadas na Avenida Dendezeiros do Bonfim.



Fonte: SALVADOR (2017).

A pavimentação antiga da via era de paralelepípedo, quando esta foi recapeada para asfalto, as cotas de tampa de poço de visita existente na via permaneceram na cota antiga, ou seja, rebaixadas, causando um desnível nas vias o que dificultava a passagem dos veículos (Figura 10). E as ruas locais adjacentes mantinham com o revestimento em paralelepípedo e a junção das mesmas com a avenida principal com o revestimento em asfalto, havia sido realizado de forma grotesca, causando lombada nessas passagens (SALVADOR, 2017).

Figura 11 – Encontro precário entre a pavimentação da via principal e adjacentes (esquerda) e trecho



danificado (direita).

Fonte: SALVADOR (2017).

A ausência de local de parada para pedestres em travessia e principalmente e na faixa de passagem nos trechos de cruzamento nos dois extremos da avenida, próximo ao Largo de Roma e no sopé da Ladeira do Bonfim (Figura 11), assim como a falta de rotatórias e canteiros para direcionamento do fluxo de veículos, destacam a carência de infraestrutura urbana de tráfego (SALVADOR, 2017).

Figura 12 – Cruzamentos sem passagem de pedestres e sem demarcação nas vias.



Fonte: SALVADOR (2017).

Outra deficiência na infraestrutura era observada no déficit em relação à drenagem, nas ruas adjacentes, como a rua Padre Cajueiro de Campos e Duarte da Costa era possível observar um problema na macrodrenagem, com a insuficiência do sistema de escoamento das águas pluviais (Figura 12). Devido a condição da topografia, os alagamentos eram constantes em épocas de chuvas intensas e moradores improvisaram batentes nas portas das edificações (SALVADOR, 2017).

Figura 13 – Drenagem particular em passeio (esquerda) e casas com acesso elevado por causa da deficiência na drenagem (direita).



Fonte: SALVADOR (2017).

Conforme demonstrado, a Avenida Dendezeiros do Bonfim, a qual abriga diversas edificações de uso público de saúde, institucionais, educacionais e edificações particulares além das Obras Sociais Irmã Dulce, que é um polo atrativo de pessoas, carecia de cuidados principalmente por apresentar trechos precários em sua estrutura física com destaque para os gargalos que dificultavam a circulação dos pedestres.

A intervenção urbanística realizada pela Prefeitura de Salvador por meio da Fundação Mario Leal Ferreira, para a implantação do Caminho da Fé, abrangeu toda a Avenida Dendezeiros, a poligonal de intervenção do projeto urbanístico correspondeu a uma área de 31.396,00 m² ou aproximadamente 1,1 km. O projeto teve foco na ampliação dos passeios para aproximadamente 5 metros no lado esquerdo e 3 metros no lado direito da avenida no sentido do Bonfim (SALVADOR, 2017).

A redefinição do perfil viário para uma caixa de rolamento de 7 metros de largura, mantendo duas faixas e o sentido existente. As paradas de ônibus, foram reduzidos para 3 paradas no sentido Largo de Roma, locados na faixa de serviço do passeio, e 4 paradas no sentido Bonfim (Figura 13). Não é permitido estacionar ao longo de toda via, os carros podem ser estacionados nas ruas transversais à mesma, ou nas vagas disponíveis nos estabelecimentos.

Figura 14 – Calçadas à esquerda.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

Foram implantadas 11 faixas para travessia de pedestres ao longo da avenida, todas no nível da pista, com rebaixamento de calçada para acessibilidade (Figura 14). As faixas para

travessia localizadas nas ruas transversais são elevadas ao nível do passeio, mantendo o fluxo de quem por estas transitam, exceto na entrada de ruas com alto fluxo de veículos de grande porte, como a Rua da Imperatriz e na Rua dos Expedicionários. Nos extremos da avenida, foi implantada sinalização horizontal para reordenamento do trânsito.

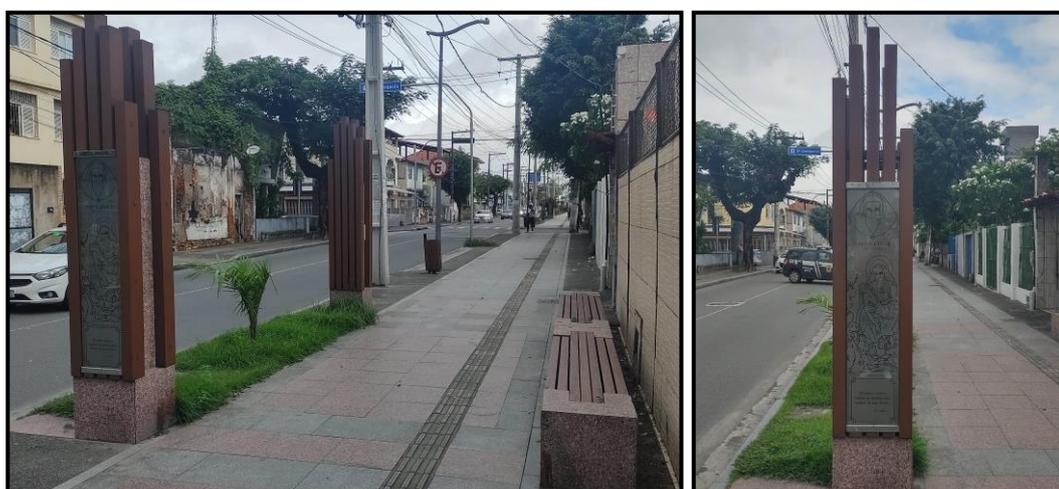
Figura 5 – Faixas de travessia de pedestres.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

Nos passeios estão implantados piso tátil direcional. O passeio a esquerda, sentido Bonfim, foi implantada uma faixa de 1 metro junto às testadas dos lotes, para acesso às edificações, locação de mobiliário, além de marcos religiosos ao longo do trajeto onde estão locados os bancos e os totens com placas que descrevem a importância da história do local, uma faixa de serviço de 1,50 metros (Figura 15), junto à pista, estão locados os postes de iluminação, marcos religiosos, rampas, árvores, jardins e pontos de ônibus. Está inserida também, uma faixa central de 2,5 metros, para percurso dos pedestres, sendo está reduzida apenas nos trechos com árvores existentes.

Figura 6 – Marcos religiosos.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

O passeio à direita, sentido Bonfim, tem 3 metros de largura, e nele estão localizados, rampas de acessibilidade e de acesso de veículos. A nova pavimentação, das faixas de serviços e de acesso dos passeios é em concreto e em placas de granito (Figura 16). A pista de rolagem de veículos da avenida tem pavimentação em asfalto.



Figura 7 – Calçada à direita.

Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

A fiação elétrica e cabos de serviços como internet, em parte do trecho está instalada em valas subterrâneas, porém em outros trechos continuam de forma aérea em postes, alguns mais estreitos, porém outros mantêm o padrão antigo, esse troca em alguns trechos, principalmente no lado direito da avenida, sentido Bonfim, suavizou a poluição visual, mas ainda se apresenta o inconveniente estético da fiação exposta (Figura 17). Os postes de iluminação, com lâmpadas em LED, estão posicionados ao longo do passeio à esquerda.

Figura 8 – Fiação elétrica exposta.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

A faixa de jardim no mesmo nível do passeio, com área permeável, está disposta em trechos ao longo de toda avenida, mantém árvores que já existiam no local, e foram plantadas algumas novas espécies que compõe a vegetação deixando a via mais agradável, porém essas não são capazes de gerar sombra em grandes trechos da avenida a qual não apresenta qualquer tipo de cobertura instalada para parada dos pedestres, sequer sobre os bancos, o que torna os bancos bonitos, mas pouco agradáveis, principalmente, nos horários de maior incidência de sol.

A falta de estrutura nas paradas de ônibus é algo que deve ser observado. Antes da implantação do projeto estava disposto uma estrutura de abrigo de passageiros nos locais de parada de ônibus. Hoje, após a instalação do projeto, as sinalizações de parada de ônibus estão empregadas nos postes elétricos sem nenhum tipo de abrigo ou cobertura para os usuários deste sistema de transporte, levando ao total desconforto, em dias de sol, não há sombra e em dias de chuva, não há proteção (Figura 18).

Figura 9 – Fiação elétrica exposta.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

A presença de vendedores ambulantes na avenida, principalmente em frente as OSID e a instituição de ensino Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), a quantidade desses trabalhadores informais presentes no local é menor do que a anterior ao projeto, mas estes continuam de forma desordenada, sem a menor padronização. Vale destacar também, a presença de estrutura de madeira e plástico instalado na calçada, servindo de abrigo para moradores em condição de rua (Figura 19).

Figura 10 – Vendedores ambulantes (esquerda) e abrigo de morador em condição de rua (direita).



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

É possível observar resíduos sólidos deixados em alguns pontos da calçada, presentes em frente a estabelecimentos comerciais e em um dos pontos, esses deixados por moradores ao lado do campo de futebol do Dendezeiros, sem nenhuma estrutura para o recolhimento de tal quantidade de resíduos (Figura 20).

Figura 11 – Resíduos sólidos nas calçadas.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

A microdrenagem é um problema que ainda persiste, pois, a condição topográfica da avenida tem como condição limitante o fato de predominantemente se posicionar em cotas altimétricas abaixo do nível de 5,0 metros (o nível da maré máxima gira em torno de 1,80 m). Nesta avenida há um divisor topográfico em frente ao Colégio da Polícia Militar o qual condiciona duas vertentes superficiais de águas pluviais, no sentido da Baixa do Bonfim para a Praça Irmã Dulce, a primeira vertente aflui para o ponto baixo existente na interseção desta

avenida com as Ruas Cajueiro De Campos e Duarte da Costa, a outra vertente aflui para a Praça Irmã Dulce (Figura 21) (SALVADOR, 2017).

Figura 12 – Bueiro.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

As intervenções do Caminho da Fé na infraestrutura da Avenida Dendezeiro foi o maior impacto gerado por esse projeto, tendo como resultado positivo a instalação de pavimentação, piso tátil seguindo as normas de acessibilidade, criando uma calçada linear com a elevação nas passagens de pedestres, nas entradas das vias transversais, a sinalização horizontal, a implantação de mobiliários e jardins. Porém, os efeitos negativos deste projeto também se fazem presentes.

É importante destacar aqui como impacto negativo a total ausência de abrigo nos pontos de ônibus em toda a Avenida Dendezeiros, tornando-se um transtorno para a população local que utiliza esse meio de transporte diariamente, pois não tem proteção para o sol e chuva, ficando expostos na calçada, nestes também não se encontra nenhum tipo de banco ou assento, dificultando a espera do transporte por parte dos idosos, gestantes e pessoas com a mobilidade reduzida.

A inexistência de proteção nos locais onde foram instalados bancos também gera desconforto, esses locais de parada durante a caminhada, estão também expostos a sol e chuva, pois mesmo a constante presença de árvore durante o percurso não são o suficiente para aplacar o problema, já que os bancos foram instalados longe das mesmas.

A falta de um local adequado para o descarte de resíduos sólidos das residências, como uma caixa de maior estrutura, leva os moradores locais, comerciários e vendedores

ambulantes a continuarem a descartar embalagens e sacos ao lado de poste de iluminação e do campo de futebol do local, gerando riscos à saúde.

A não implantação de um local designado para a instalação dos vendedores ambulantes, como boxes ou semelhante, principalmente próximo a igreja do Bonfim onde esses estão espalhados vendendo todo tipo de variedade, de alimento a artigos religiosos, assim como em frente ao OSID, precisa ser destacada, pois esses seguem deixando resíduos sólidos nas vias e calçadas e também uma diminuição do espaço das mesmas.

Assim, por mais que os efeitos positivos deste impacto possam ser destacados, os negativos requerem atenção por parte da Prefeitura de Salvador e dos órgãos competentes para que a Avenida Dendezeiro se torne mais do que funcional, mas realmente agradável para aqueles que a utilizam.

4.5 IMPACTOS DO CAMINHO DA FÉ NO TURISMO

Os destinos turísticos sagrados, constantemente construídos com o objetivo de impregnar identidade a uma nação, criam espaços onde os rituais públicos e as peregrinações modernas são diversas vezes encenadas. A religião e o turismo, existem no espaço e usam o espaço para construir significados. As motivações do peregrino ao viajar se sustentam por uma corrente subjacente de cresça, os quais buscam um engajamento espiritual genuíno, enquanto outros desejam compreender a natureza manufaturada da modernidade ou carregam simplesmente, uma atração pelo folclore cultural de um determinado lugar (NASCIMENTO; SOUZA, 2019).

Um espaço designado como sagrado, mantém-se fixado geograficamente, ainda que os seus significados frequentemente não sejam fixos devido à abertura ao mundo. Atribuir sentido a um espaço, faz com que ele exista como lugar especial de sentido, sendo tal espaço sagrado, tornando-o saturado de significação (RICKETTS, 2018). A apropriação do espaço, enquanto transmissão de um patrimônio religioso e a formação de identidade religiosas na atualidade, inclui o controle ou a tentativa de controle do tempo desses espaços (HERVIEU-LÉGER, 2008), não somente a estipulação da duração do programa da viagem, tal como o monopólio da experiência temporal e estruturante da significação desses espaços e do desdobramento interior dos indivíduos (NASCIMENTO; SOUZA, 2019).

A apropriação do espaço sagrado pelo turismo religioso não é original, o rito religioso se torna uma manipulação do sagrado. O empreendimento turístico prolonga tal apropriação, utilizando das noções mais originais da religião para o seu sucesso, desta forma, o tempo do espaço sagrado pretende ser um tempo original e originário de sentido, agora a serviço de uma indústria moderna (ELIADE, 2001). O templo religioso é incorporado às estratégias de *marketing city* e empreendedorismo urbano, assim esses empreendimentos são ícones urbanos para projetar dada cidade ou localidade na global divisão espacial do consumo.

No entanto, enquanto um consumo característico da sociedade líquida moderna, o turismo religioso insere o indivíduo em uma estrutura mercantil, em um processo no qual é necessário primeiro se tornar uma mercadoria para se obter uma chance razoável de exercer os direitos e cumprir os deveres de um consumidor (BAUMAN, 2008). Portanto, os membros da sociedade de consumo se tornam em mercadores para o consumo, motivo pelo qual no turismo religioso, os viajantes são os principais clientes e agentes da manutenção de uma economia de entretenimento, não se diferenciando das relações de troca e poder que acontece diariamente geradas pelo capital, pois este é capaz de fagocitar todas as dimensões da vida social para fins de sua reprodução (NASCIMENTO; SOUZA, 2019).

É importante destacar que aqui não se trata do consumo de qualquer mercadoria, e sim do consumo do próprio espaço, que passa a ser produzido para este fim. Pois, se tudo hoje é objeto de curiosidade turística (URRY, 1997), os espaços religiosos não seriam isentos de tal curiosidade. E se a vida atual é orientada pelo consumo (BAUMAN, 2008), não é surpreendente que o mercado criaria uma indústria voltada para a manutenção e visitação dos espaços sagrados, bem como a atribuição sagrada de espaços ainda não sacros. O sagrado, torna-se mais uma das formas de legitimar o consumo, como também proporcionar e experiência do espaço autêntico.

E essa realidade pode ser vista no bairro do Bonfim, que está situado em uma das áreas mais privilegiadas da cidade de Salvador, onde se pode contemplar a beleza da Baía de Todos os Santos, se tornando um sinônimo de devoção. Local onde se encontra uma das mais visitadas igrejas da Bahia, a Basílica do Senhor do Bonfim (Figura 22), inaugurada em 24 de junho de 1754 (ALBUQUERQUE, 2000), localizada no alto da Colina Sagrada, rodeadas de casas datadas do pós guerra, e ponto culminante de uma das mais diversas celebrações religiosas do país, a Lavagem do Senhor do Bonfim.

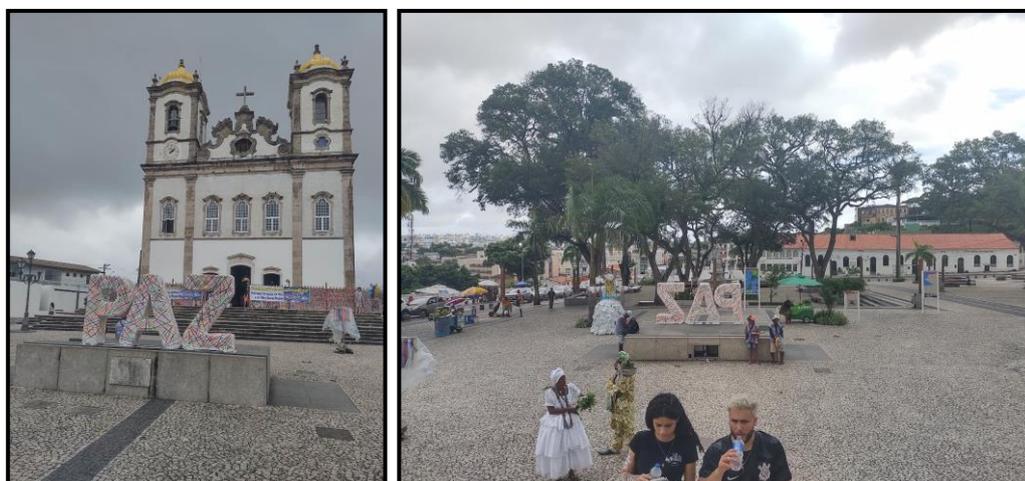
Figura 13 – Igreja Basílica do Senhor do Bonfim.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

Um dos principais cartões postais da cidade, a Igreja Basílica do Senhor do Bonfim, ou como é conhecida, igreja do Nosso Senhor do Bonfim, é um dos símbolos da religiosidade para os baianos. A fachada do edifício é parcialmente revestida de azulejos portugueses datados de 1873, esta igreja possui também azulejos de Lisboa com cenas da vida de Cristo e adornos como sacrário em prata lavrada, lâmpadas e tocheiros de prata e conta também com salas com lembranças das graças alcançada com ajuda do santo (Figura 23), (ALBUQUERQUE, 2000).

Figura 14 – Largo do Bonfim.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

Em frente à igreja está localizado o Largo do Bonfim (Figura 24). As festas dedicadas ao santo são realizadas na segunda semana do mês de janeiro e dentro desta semana, na quinta feira, acontece a tradicional lavagem do Bonfim, festa marcada por sincretismo religioso. O cortejo tem a presença de baianas e fiéis que caminham desde a Igreja da Nossa Senhora da Conceição da Praia até o Largo do Bonfim, aproximadamente 14 quilômetros (Figura 70).

Figura 15 – Lavagem do Bonfim.

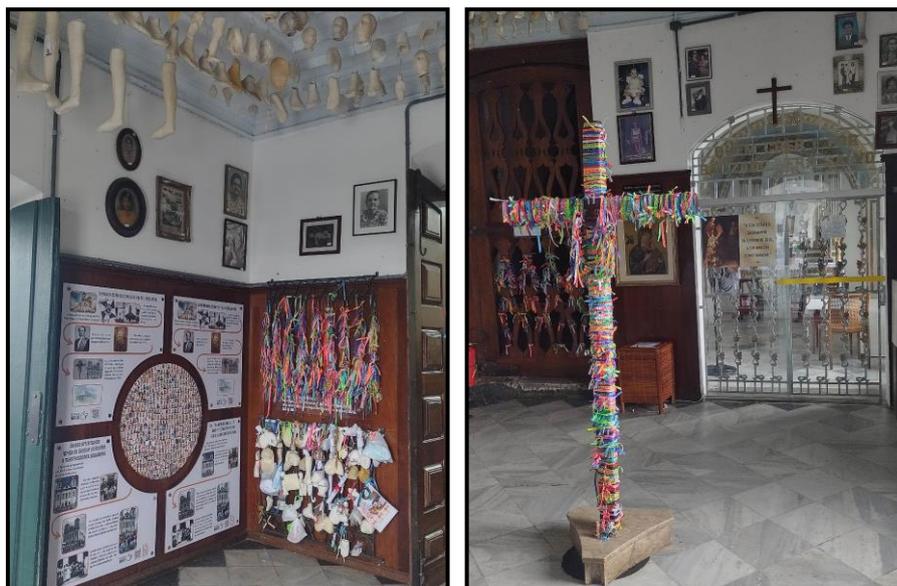


Fonte: SALVADOR (2023).

No mesmo dia aconteceu a Lavagem do Beco do Morotó, essa teve início como uma reunião entre amigos músicos do guitarrista do grupo Retrofoguetes, Morotó Slim. Hoje é uma tradição alternativa durante a lavagem do Bonfim, a festa já atraiu mais de mil pessoas em uma única edição.

Outra atração do lugar é o Museu do Ex-voto, localizado em uma das salas da Igreja do Bonfim, está com porta-objetos, retratos e lembranças de pessoas que tiveram alguma graça alcançada, alguma cura milagrosa ou desejo realizado e dedicam o sucesso ao Senhor do Bonfim. O Museu foi criado em 11 de janeiro de 1975 (ALBUQUERQUE, 2000). Entre os objetos que compõem o acervo destacam-se as peças confeccionadas em gesso, madeira, prata e ouro, os quais reproduzem partes do corpo humano como mãos e pés (Figura 25). Está exposto também várias telas pintadas representando os milagres alcançados.

Figura 16 – Museo do Ex-voto.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

mesma colina da Igreja do Bonfim está situado o prédio do Convento da Sagrada Família, onde em 1866 foi inaugurado o Hospital Português, no ano de 1931 o hospital foi transferido para a Avenida Princesa Isabel, no bairro da Graça. O prédio foi renomeado para Convento da Sagrada Família em janeiro de 1939 e atualmente é utilizado como espaço para retiros, encontros e movimentos pastorais da congregação. Ao pé da ladeira de acesso a Colina do Bonfim, se encontra o Solar do Marback, foi construído no século XVIII, possuindo três pavimentos e amplo jardim, hoje o térreo é utilizado como garagem (ALBUQUERQUE, 2000).

Figura 17 – Café e loja Irmã Dulce.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

E com todas essas atrações, além das Obras Sociais Irmã Dulce, o santuário e o café dedicados a Santa dos pobres (Figura 26), os quais podem ser visitados e apreciados pelos

turistas e visitantes, tornam a Avenida Dendezeiros do Bonfim um polo de atração na cidade de Salvador além de parada obrigatória nos roteiros de turismo religioso na cidade.

O turismo na cidade de Salvador tem crescido significativamente nos anos pós pandemia do COVID-19, no ano de 2022, a capital baiana foi o destino turístico mais vendido do Brasil, de acordo com dados apresentados pela Associação Brasileira das Operadoras de Turismo (BRAZTOA). A cidade apresentou também um crescimento de mais de 25% em relação a quantidade de dias dos visitantes na cidade (CORREIO DA BAHIA, 2023).

Salvador teve como estimativa de receita turística no ano de 2022 o valor de 12.377.690.137 bilhões, segundo dados da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo de Salvador (SECULT) (PRODETUR SALVADOR, 2023). Com mais de 5% por ano de turismo com motivação de fé e peregrinação. No ano de 2019, na semana do anúncio da canonização de Irmã Dulce às visitas ao santuário dedicado a ela, houve um aumento de mais de 200% (G1 BAHIA, 2019).

No ano de 2022 o governo do Estado da Bahia, por meio da Secretaria do Turismo (SETUR) realizou no Salvador Shopping uma ação de promoção dos roteiros da fé católica em Salvador. Batizado como “Os Caminhos da Fé na Cidade de Salvador”, o circuito desenvolvido em parceria com a Pastoral do Turismo Arquidiocese de Salvador inclui igrejas, mosteiros, conventos e santuários da capital baiana. Essa campanha também teve o lançamento de um documentário com o mesmo nome (BAHIA, 2022). Os roteiros passaram a ser promovidos junto às agências de viagens (CORREIO DA BAHIA, 2022).

Nesta ocasião foi aberta a exposição “Dulce, um pingo de amor”, em homenagem a Santa Dulce dos Pobres, o qual exibe esculturas em fibra de vidro da santa e de Jesus Cristo, com 2,6 metros de altura cada uma, nesta existe também 13 telas pintadas com técnicas em acrílico com detalhes em ouro e uma imagem de Irmã Dulce em tamanho real. A biografia da santa também é exposta nesta, as obras são assinadas pelo artista plástico Félix Sampaio, com curadoria de Fábio Abreu (BAHIA, 2022).

Nesse mesmo ano, o crescimento das viagens turísticas motivadas pela fé em Salvador foi de quase 10% segundo a Secretaria de Turismo da Bahia (SETUR), tendo como principal destino o Caminho da Fé, tornando o Santuário Irmã Dulce e a Basílica Santuário Senhor do Bonfim a dupla mais visitada por peregrinos de todo Brasil (TRIBUNA DA BAHIA ONLINE). Esse impacto no turismo teve como desdobramento positivo o aumento de

visitantes e conseqüentemente a aumento na receita do turismo, mas isso deixa a grande questão, a população do bairro do Bonfim e da Península de Itapagipe estão sendo beneficiadas com esses valores alcançados? Pergunta não muito difícil de responder após essa avaliação dos impactos.

O Caminho da Fé é um roteiro bonito aos olhos e muito propício para fotos e retratos dos turistas e visitantes, mas o mesmo não teve tamanha atenção com a população local, daí surgiu a pergunta que nomeia essa pesquisa “Caminho da Fé ou Caminho do Povo?” pois qual era a real intenção da Prefeitura de Salvador ao criar esse roteiro cinematográfico acompanhado por uma campanha para atrair turista, o que deu certo, mas deixando de levar em consideração que esse projeto está instalado em uma na principal via de um bairro com predominância residência, e alterar tal via e alterar a vida de um bairro por completo.

Bairro hoje que se tornou um dos principais roteiros de turismo religioso do país, mas as pessoas que ali residem e caminham todos os dias não tem sequer um abrigo nas paradas de ônibus pois estes diminuem a “beleza” do caminho. Mas de quem é este caminho, do povo que ali reside e passa todos os dias utilizando esta via para os seus deslocamentos diários ou do mercado da fé, representado pelas grandes incorporações do turismo religioso? As pessoas que utilizam esse caminho como passagem, via de acesso, necessitam caminhar uma longa jornada no sol, ou na chuva, todos os dias, pelo simples motivo da prefeitura ter priorizado em seu projeto o turismo em detrimento do uso local.

5 NEM SEMPRE O PLANEJAMENTO SOBREVIVE AO CAMPO DE BATALHA

O ordenamento territorial vem sendo pensado em Salvador, através de uma sucessão de planos de desenvolvimento urbano. Muitas vezes, esses planos acabam por fornecer discursos técnicos para intervenção governamental, orientando-se efetivamente para uma modernização excludente da cidade, favorecendo interesses econômicos a ela ligados. Nesse contexto, o capital imobiliário vem adquirindo um novo poder e protagonismo sobre o desenvolvimento da cidade, acentuado pela sua maior capacidade de intervenção no espaço urbano e pelo grau de liberdade do qual passou a desfrutar a partir do “empreendedorismo urbano”.

Neste contexto, a capital baiana vem experimentando um crescimento imobiliário, concentrado na Orla Atlântica, espaço privilegiado e mais valorizado pelas camadas de maior poder aquisitivo, onde se encontra em curso um processo de adensamento, pois as terras desocupadas estão se tornando escassas. Esse adensamento é incentivado por uma legislação urbanística mais permissiva a partir dos planos diretores de 2004 e 2008, pois esses alteraram os parâmetros de ocupação, sem apresentar critérios técnicos que justificassem as mudanças (CARVALHO, PEREIRA, 2014).

E essa gestão focada no empreendedorismo urbano que vem ocorrendo na Região Metropolitana de Salvador (RMS), assim como vem acontecendo em outras capitais nas últimas décadas, que apresentam um movimento de internacionalização de capitais locais, tendo como resultado a concentração do capital, a segregação espacial, a modernização de espaços já valorizados em detrimento das áreas carentes, ou seja, essa forma de governança vem destacando espaços de alto valor comercial na cidade com o objetivo de atrair investimentos estrangeiros, ao mesmo tempo em que relega e deixa de lado as necessidades sociais de toda a população que vive na cidade.

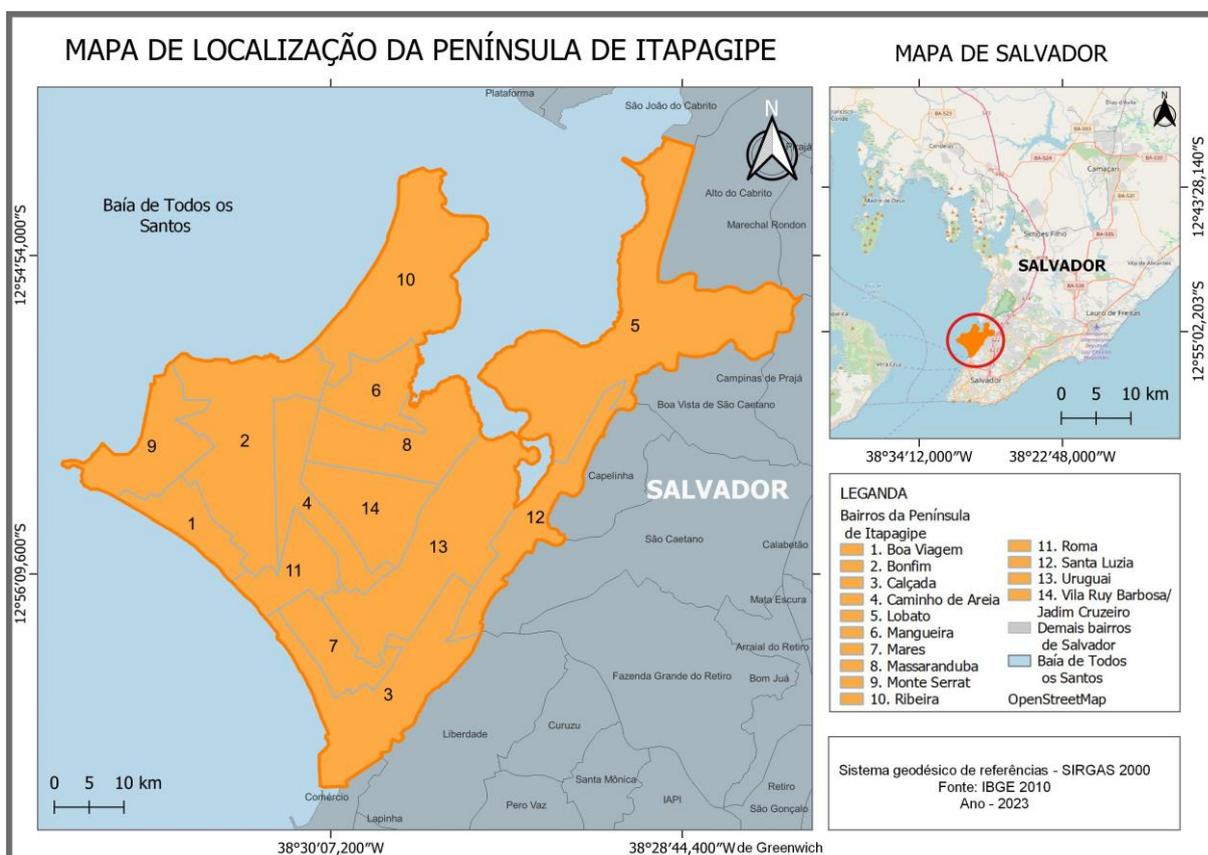
Pois, nesse tipo de administração, quando algumas áreas perdem o valor de venda, essas são deixadas de lado e entram em processo de decomposição. E a população que ali vivem na marginalização da sociedade, geralmente formados por uma classe média baixa trabalhadora, e até mesmo de desempregados, por viver ao lado de áreas que foram escolhidas, por sua beleza paisagística e valor de mercado, consideradas como mercadorias de alto valor, e tem os seus espaços totalmente urbanizados e modernizados, em uma tentativa de

venda, através do processo de especulação imobiliária, se tornam espectadores desse processo esperando serem beneficiados por essas mudanças e a Península de Itapagipe é um caso exemplar dessa forma de gestão urbana.

5.1 PENÍNSULA DE ITAPAGIPE

A Península de Itapagipe está localizada na Cidade Baixa, em Salvador - Bahia - Brasil (Figura 27). Considerando-se nesse território os bairros de Alagados, Boa Viagem, Bonfim, Calçada, Caminho de Areia, Mangueira, Mares, Massaranduba, Mont Serrat, Ribeira, Roma, Santa Luzia e Uruguai, Vila Ruy Barbosa/ Jardim Cruzeiro (SALVADOR, 2021). Esse território abrigou grande parte das indústrias implantadas na Bahia desde o início da indústria no Brasil até a criação de novos centros industriais na segunda metade do século XX. Essa área apresenta ocupação desde antes da implantação da cidade pelos portugueses, com a presença de aldeamentos indígenas (LUTHER, 2012).

Figura 18 - Localização da Península de Itapagipe



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

Assim, desde a fundação da cidade, esta área apresentou ocupação, até mesmo sendo cogitada como uma das possibilidades de sítio para construção da capital do Brasil, devido a

sua grande beleza natural, clima agradável e facilidade de navegação, porém esses planos não foram concretizados, pois a área, que é uma planície, estaria mais vulnerável a ataques dos demais colonizadores europeus. Desta forma, a Península não foi escolhida para implantação da cidade, mas, ainda em 1550 foi escolhida para construção de empresa de concreto e fabricação de embarcações, se tornando nos séculos seguintes, o estaleiro baiano, o mais importante arsenal ultramarino do século XVII (CARVALHO, 1915; LUTHER, 2012).

Os caminhos que davam acesso a Península eram precários, especialmente nas áreas que hoje se localizam os bairros de Monte Serrat e da Ribeira, ainda assim o crescimento da população era crescente, e devido a isso muitas igrejas foram sendo construídas no século XVIII, como a Igreja Matriz da Penha em 1742, a Igreja da Boa Viagem entre os anos de 1742 e 1746 e a Igreja de Nosso Senhor do Bonfim, entre 1740 e 1772, e em 1760 foi criada a freguesia de Nossa Senhora da Penha de Itapagipe e apenas 100 anos depois foi criada a freguesia de Nossa Senhora dos Mares (CARVALHO, 1915; LUTHER, 2012).

Figura 19- Mapa de Salvador do Século XIX de Carlos Augusto Weyll.



Fonte: LUTHER (2012).

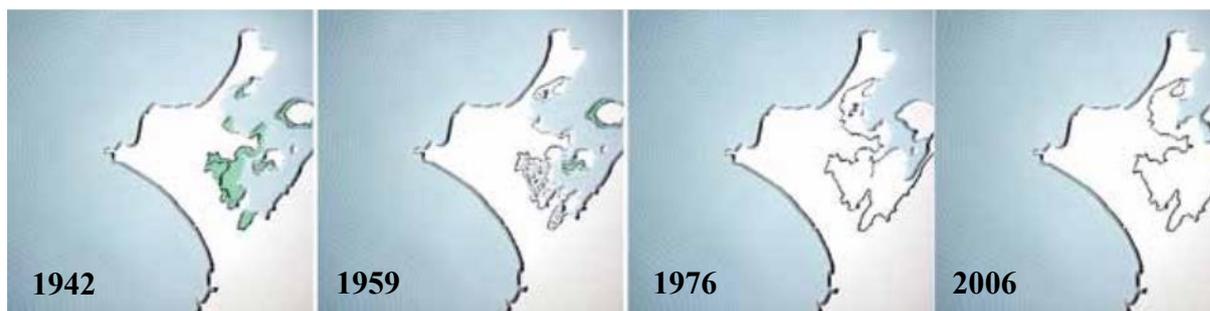
Até meados do século XIX a maioria da população residente em Itapagipe era pobre, sendo composta em sua maioria por pescadores, carpinteiros, ferreiros, pedreiros, alfaiates, funcionários públicos e negociantes. Neste momento, a maior parte das famílias de classe média alta moravam distribuídas nos centros da Cidade Alta e da Cidade Baixa e em suas vizinhanças imediatas, porém, nesse período Itapagipe se tornou área de veraneio da burguesia e também área de moradia da população menos abastada (CARVALHO, 1915; LUTHER, 2012).

Ainda no final do século XIX a imagem da Península foi formada como lugar salubre e propenso a instalação de equipamentos para tratamento de enfermidades, pois os viajantes ultramarinos que chegavam enfermos das viagens, permaneciam no local por algum tempo para se recuperarem, evitando assim a transmissão de enfermidades para a população das áreas mais densas da cidade. Nesta época, a estrutura espacial de Itapagipe estava definida em três centros, sendo eles Penha e Ribeira, Bonfim e Monte Serrat e Boa Viagem, esses localizados nas suas pontas e sendo interligados por caminhos estruturantes e um lento processo de construções acontecia nas proximidades desses centros (CARVALHO, 1915; LUTHER, 2012). Sobre a área que hoje se localiza o Bonfim, Kidder declarou:

As casas são então de grande demanda, e até as mais pobres cabanas são densamente ocupadas pela população da cidade, que prazerosamente abandonam suas residências mais permanentes por causa de uma mudança de ares, e o deleite de uma residência rural, ambos os quais eles encontram para sua inteira satisfação, por um afastamento de duas a cinco milhas. Continuando nossa caminhada, prosseguimos na estrada principal da cidade, passando pelo calçado, ou rua pavimentada, que é ornamentado com uma longa e bela fila de casas perfeitamente uniformes em tamanho, estrutura e aparência, uma circunstância completamente nova para o Brasil (KIDDER, 1845, p. 88).

A Península começou a se adensar e ser ampliada com os acréscimos de terras devidos aos sucessivos aterros na enseada dos Tainheiros e das áreas de manguezais. E foi nesse cenário que a indústria, como olarias, açúcar e fumo, se inseriu de forma mais massiva na Península de Itapagipe, em meados do século XIX. E até este momento as classes sociais se encontram mescladas no espaço urbano, a presença da elite na Península poderia ser notada a partir das antigas edificações que se mantinham, apesar do grande abandono que muitas sofreram (VILLAÇA, 1998; LUTHER, 2012).

Figura 20 – Diagrama de representação da situação do território da Península de Itapagipe.



Fonte: SABÓIA et al. (2013).

Mas com o início da concentração da indústria esse cenário mudou, pois, a segregação das classes sociais começou a se acentuar com o desenvolvimento das forças econômicas dominantes no local, as classes passaram a se definir melhor, ao mesmo tempo em que se iniciou um declínio do centro, de Mont Serrat, da Penha e do Bonfim como áreas residenciais de elite. Essa população mais abastada passou a habitar na área onde hoje está o bairro da Vitória, tornando o primeiro bairro aristocrático de Salvador, ao mesmo tempo, Itapagipe assumia cada vez mais um caráter popular, devido a ter passado a concentrar, além das indústrias, grande parte das mão-de-obra das fábricas (VILLAÇA, 1998; LUTHER, 2012).

De fato, a pequena indústria permeou toda a história do lugar, porém a partir do momento em que esta passou a alterar a estrutura e a vida de Itapagipe, transformou seu caráter bucólico, salubre e de veraneio para uma posição de segundo plano, ganhando destaque o seu caráter industrial, adensado e popular. A Península passou a abrigar em seu sítio a maior quantidade de indústria da cidade de Salvador, chegando a comportar 111 empresas relacionadas à atividade industrial. Formando o primeiro Centro Industrial Baiano, e provocando muitas transformações na configuração urbana, a estruturação dos centros e caminhos já criados foram mantidas, porém os bairros se transformaram e mudaram o seu caráter, pois havia uma grande quantidade de operários sendo atraídos para Itapagipe, e esses buscavam residir próximos aos locais de trabalho, criando assim, uma nova necessidade de construção de moradia na área (CARDOSO, 2004; LUTHER, 2012).

No início da segunda metade do século XIX a implantação da ferrovia torna a Itapagipe um lugar ainda mais propício à implantação das indústrias, potencializando e facilitando o transporte de matérias primas e produtos, tendo como seu marco zero e como principal edificação da companhia ferroviária a estação Jiquitaia, atual estação Calçada, a qual era ligada ao antigo engenho de Aratu, no início de seu funcionamento, em 1860, denominada

de Estrada de Ferro Bahia *and San Francisco Railway* (FERNANDES, 2005; LUTHER, 2012).

Figura 21 – Estação da Calçada em 1865.



Fonte: SAMPAIO (2005).

A partir deste momento, o sistema de transporte foi ampliado em Salvador, sendo está a primeira cidade brasileira a utilizar o sistema de bondes movidos a tração animal, no ano de 1866, o serviço que inicialmente foi ofertado pela Companhia Transportes Urbanos, criada em 1864, tendo em seguida, a Companhia Trilhos Centrais e a Companhia de Veículos Econômicos, no ano de 1869, e pela Companhia Linha Circular da Bahia, em 1883. A primeira linha fazia percurso entre a Praça do Comércio e a baixa do Bonfim, a segunda linha tinha como trecho Coqueiro de Águas de Meninos e o Bonfim e a terceira linha circulava pela parte interior da Península de Itapagipe. Essas linhas passaram a ser eletrificadas, no ano de 1895, com o projeto da Companhia Carris Elétrico, que tornou Salvador a segunda capital brasileira a ter o serviço de bondes movidos a tração elétrica (SAMPAIO, 2005; LUTHER, 2012).

Figura 22 – Fotos da sede da Companhia Carris Elétricos e da viagem inaugural dos bondes desta companhia, ambas no ano de 1897.



Fonte: SAMPAIO (2005).

Assim, o lugar do tempo livre, de pesca e veraneio, da produção em pequena escala e dos estaleiros, teria se transformado completamente em lugar de trabalho e ocupação industrial. E nesta mudança de cenário foi havendo o adensamento e aumento da população, desta forma, muitos moradores das classes sociais mais elevadas foram deixando o lugar, e propagando-se as habitações proletárias em todo o decorrer do século XIX, sendo casas pequenas e construídas pelos próprios operários ou conjuntos edificadas por senhores industriais (CARDOSO, 2004; LUTHER, 2012).

E toda esta ocupação espontânea em meio a implantação de grandes indústrias começa a ser analisada e repensada apenas em meados do século XX, quando em 1940 o Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPUCS) propôs um novo zoneamento para a Península de Itapagipe, e neste a Zona industrial ocuparia o Sul e o Leste da Península, áreas dos bairros de Mares, Calçada, Uruguai e Massaranduba, deixando o Norte e o Oeste, áreas dos bairros de Monte Serrat, Ribeira e Penha, para Zona Residencial Satélite, áreas onde também se encontravam indústrias, sendo algumas de grande porte, proposições de um planejamento com raízes modernista o qual zonar os usos desconsiderando a ocupação existente (CARDOSO, 2004; LUTHER, 2012). Sobre as novas construções do proletariado, Valverde descreve:

Um novo tipo de ocupação e de arquitetura será espriado por toda a península, aproximando o operário das fábricas. Esta tipologia será oferecida por um mercado imobiliário em expansão, muito favorecido por políticas públicas de isenções, que incentivaram à construção de casas proletárias e higiênicas para aluguel, atendendo a uma demanda crescente de habitação para populações que vinham do campo. Itapagipe será o espaço, no período de 1870 a 1930, dos 48% do total da produção formal de 1.200 habitações proletárias em Salvador, e este tipo corresponderá a 78% do total das 738 construções executadas na península. (VALVERDE, 2002, p. 90 e 91).

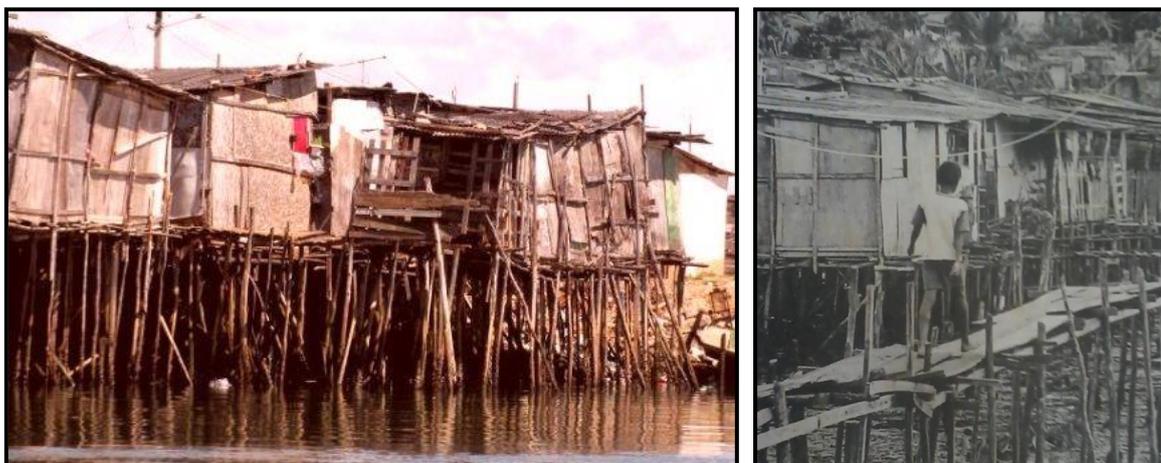
Na última década do século XIX, a indústria têxtil foi a que mais investiu em habitação proletária em Itapagipe. No início do século seguinte, a construção de habitação proletária passou a assumir efetivamente as características de empreendimento imobiliário, sendo frutos de iniciativas intencionadas ao lucro gerado pelos aluguéis. O então governador do estado da Bahia José Joaquim Seabra (1912-1916) promoveu uma política de incentivo à construção de casas destinadas ao atendimento da crescente demanda habitacional de Salvador, no período. Desta política, 48% das unidades habitacionais proletarização foram construídas na Península de Itapagipe, por causa da demanda gerada pela implantação da indústria no seu território. A população que ocupava essas habitações era a do proletariado formal, grande parte da população de Salvador, no início do século XX vivia do trabalho

informal, mas a Península de Itapagipe, naquele momento atraía a classe proletária ligada ao trabalho formal (CARDOSO, 1991; LUTHER, 2012).

Com a grande quantidade de habitações destinadas a abrigar a classe operária e aqueles que migravam atraídos pela possibilidade de emprego em Itapagipe, o perfil de ocupação da área foi se transformando, com a construção de fábricas, estaleiros e depósitos, intensificando o processo de urbanização, que ia sendo visivelmente modificada, tendo a extinção do canal da Jiquitaia e o adensamento da ocupação. A Península de Itapagipe já se configurava como um sítio industrial, no começo do século XX, tendo a sua paisagem ocupada por habitações operárias e fábricas, estas cresciam, se ampliaram e reformaram edifícios pré-existentes, e esse processo continuou durante toda a primeira metade daquele século (CARDOSO, 2004; LUTHER, 2012).

Nessa mesma época, ocorreram invasões – ocupação coletiva de população pobre – nas terras desocupadas, dando início a destruição dos manguezais, e essas pessoas sendo atraídas pelos empregos proporcionados pelas fábricas e pelo baixo custo das habitações, dão início a maior ocupação urbana sobre as águas na América Lática, a invasão de palafitas ao longo da enseada dos Pinheiros conhecida como Alagados, a qual começou com a construção de palafitas e logo se estendeu sobre os aterros sanitários. Assim, a Península começou, naquele momento a ter uma nova paisagem, a população continuava a crescer e a ocupar os mais diversos espaços, e a industrialização também continuava a crescer, com a implantação de mais 12 fábricas até o início da década de 1950 (CARDOSO, 2004; LUTHER, 2012).

Figura 23 – Fotos de Alagados.



Fonte: CORREIO DA BAHIA (2007).

Porém, na segunda metade do século XX, o processo de industrialização na Península de Itapagipe começou a declinar, e muitas dessas indústrias começaram a deixar o local, mas o processo de ocupação pela população de baixa renda seguiu em ascensão. Tornando assim a Península em uma área desvalorizada, devido a presença de fábricas e das inúmeras vilas e habitações precárias, e poucos terrenos ociosos, os quais eram facilmente ocupados (CARDOSO, 2004; LUTHER, 2012).

Agravou-se ainda mais o processo de degradação socioeconômica, a partir da década de 1960, com o enfraquecimento da ferrovia, que dava uma posição de destaque para a área, mas foi superada pela intensificação do transporte rodoviário, a transferência da rodoviária existente nas proximidades para, a qual foi transferida para o Iguatemi, em 1974, reduzindo o fluxo de transporte coletivo, e o fechamento de indústrias ou a transferência destas para outros locais, como o Centro Industrial de Aratu (CIA), complexo industrial multissetorial fundado em 1967, o Polo Petroquímico de Camaçari, o qual iniciou o seu funcionamento em 1978 (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, LUTHER, 2012).

Ocorreu, neste caso, algo diferente do que comumente acontece em sítios industriais urbanos, esses são absorvidos pelo crescimento das cidades, porém, isso não aconteceu na Península, pois, Salvador teve a sua principal expansão da malha urbana em direção oposta da cidade, para as áreas dos bairros do Rio Vermelho, Pituba, Iguatemi, Piatã e adjacentes, crescendo para o lado de Itapagipe a malha de habitações informais, desta forma, não houve imediatamente a pressão imobiliária para a construção de grandes edifícios no local, assim, os edifícios industriais permaneceram na Península. Entretanto, Itapagipe não teve o seu reconhecimento como um sítio urbano industrial e até hoje tal fato é desconhecido ou simplesmente ignorado pela sociedade, apesar de ser incontestável a participação da Península na industrialização baiana.

Hoje a Península de Itapagipe é caracterizada por uma arquitetura composta por edificações de médio e pequeno porte, horizontalizada e pouco monumental, um perfil de casas enfileiradas e agrupadas, massivas e ancoradas no solo. Lugar caracterizado pela pobreza e estigmatizado pela violência, o que desvalorizou ainda mais os imóveis, atraindo continuamente uma população de baixa renda.

Figura 24 – Foto do bairro da Ribeira, Salvador.



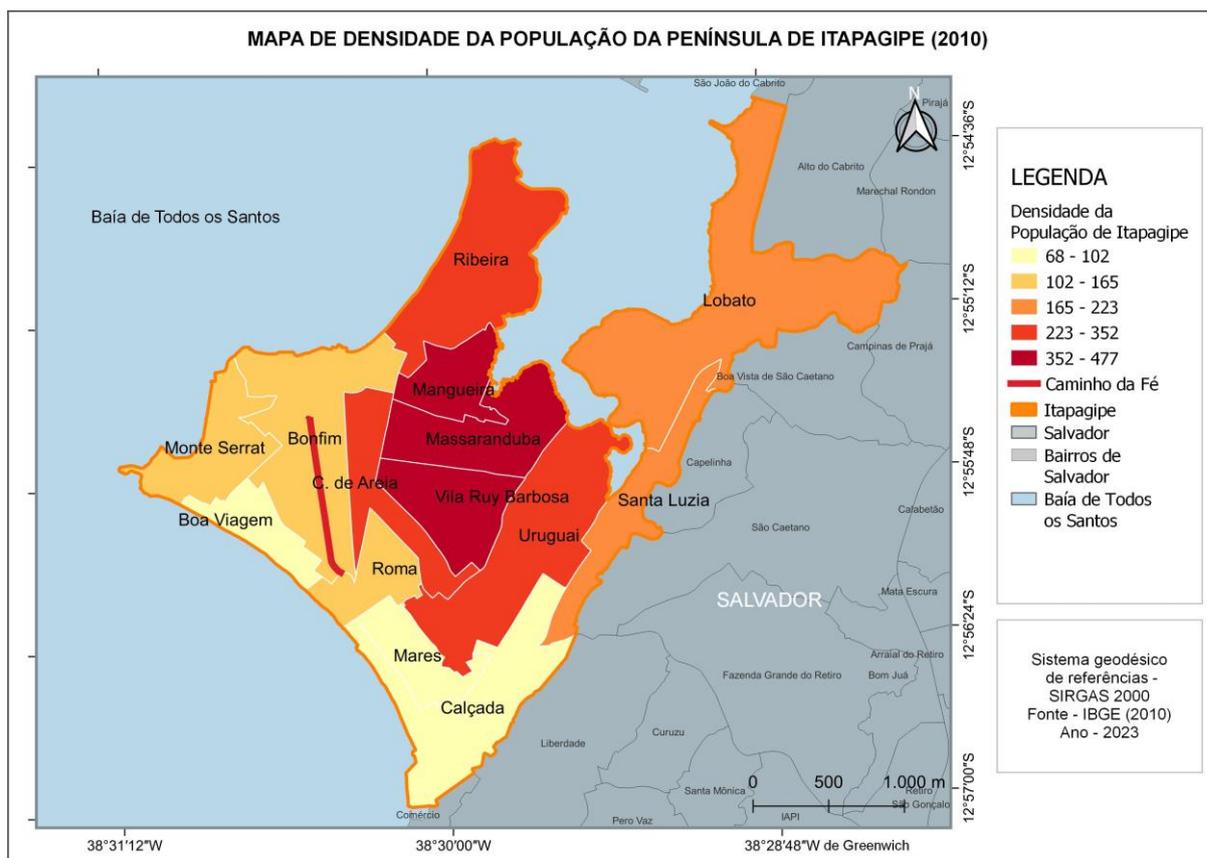
Fonte: MAIA (2020).

E ao mesmo tempo em que se tornava mais populosa evidenciava os níveis de exclusão social. Entretanto, a sua população local vem mostrando que existe uma forte sensação de pertencimento, o que em muitos casos é ligado ao histórico de geração residentes no local, levam esses a lutar pelos seus interesses e pela melhoria do território, sem que o mesmo perca o seu caráter acolhedor, reconhecendo seu valor e buscando preservá-lo.

A avenida Barão de Cotegipe passa a sensação de estar em uma rua comercial do centro, com muitas lojas e movimento nos horários comerciais e vazias durante a noite, domingos e feriados. Nas regiões do Uruguai e Massaranduba sente-se o urbanismo desordenado da ocupação das invasões e um ar de abandono não muito convidativo, onde são recorrentes os furtos e roubos. Chegando ao Bonfim, o transeunte aproveita um ar de tranquilidade, na Colina Sagrada, com sua vegetação exuberante, passando pelo Hospital da Sagrada Família e seguindo até a Ponta de Humaitá. Na Ribeira existem ainda as embarcações, que caracterizam a região dos estaleiros. O ar bucólico do século XIX permanece em locais como Humaitá e Ribeira. Entre todas estas áreas encontramos edifícios industriais espalhados (LUTHER, 2012, p.122-123).

O cenário atual da Península de Itapagipe, consequente de todo esse contexto histórico, é uma população local de mais de 150 mil habitantes (Figura 34), segundo o censo de 2010, distribuídos em cerca de 50 mil domicílios, a renda per capita média, em 2010, estava entre R\$307,00 e R\$490,00, sendo os bairros de Mangueira, Massaranduba, Uruguai e Vila Ruy Barbosa/Jardim Cruzeiro os que tem a maior concentração de população nessa faixa de renda. Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), encontramos na Península o IDH de 0,610 no Bairro de Massaranduba e 0,840 no Bairro do Bonfim.

Figura 25 – Mapa de densidade da população da Península de Itapagipe (2010).

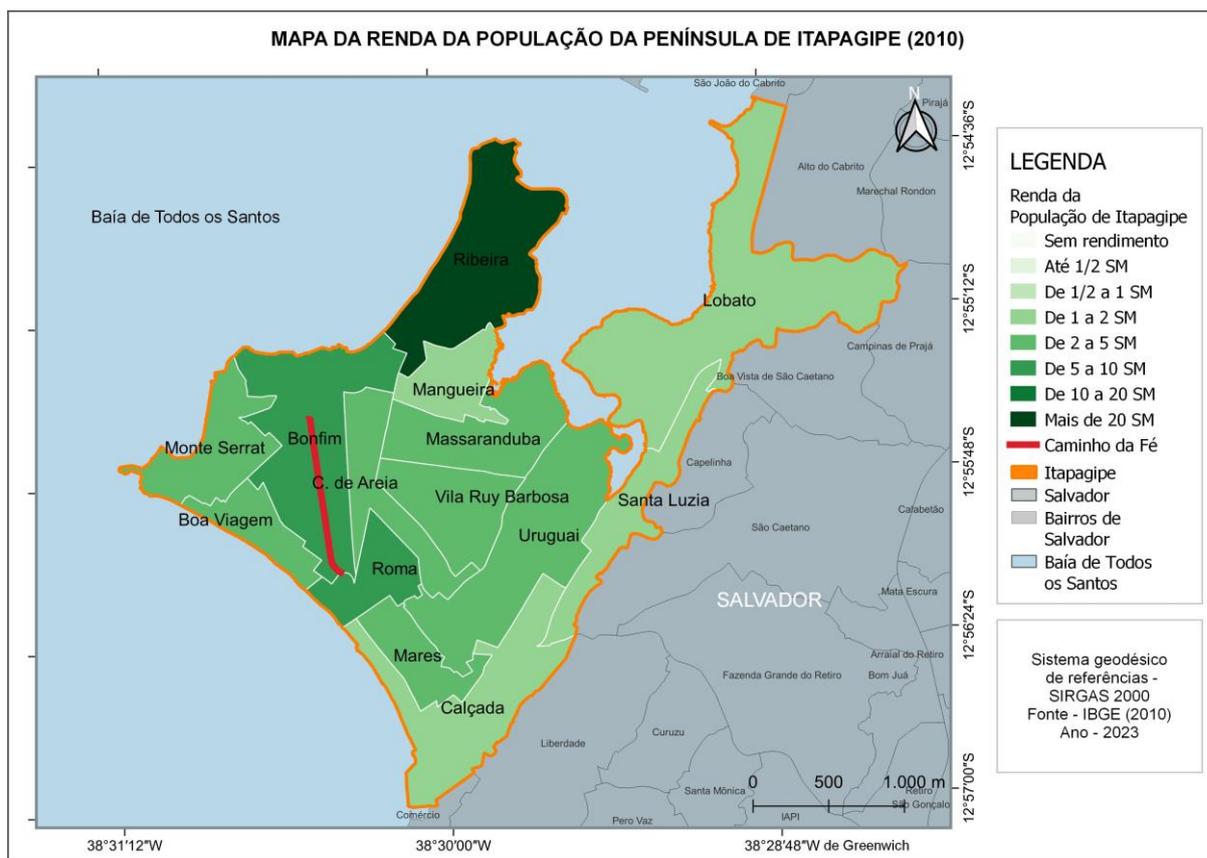


Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

A população de mais de 60 anos era de quase 17 mil pessoas, ou seja, 12% da população local se encontra nessa faixa etária, a taxa de analfabetismo entre jovens de 7 a 18 anos era de 4%, o acesso dos domicílios à rede de abastecimento de água e de esgotamento sanitário era de 99%, porém mais 35% dos domicílios, ou seja, aproximadamente 26 mil pessoas da Península residem em habitações com mais de 2 pessoas por cômodos elevando a densidade populacional para cerca de 800 pessoas por hectare, com alta concentração de pessoas negras no território, evidenciando a vulnerabilidade de uma área densa e de baixa renda (IBGE, 2010; BRITO et al, 2021).

E essa vulnerabilidade se apresenta de forma fragmentada, pois o território de Itapagipe é dividido em uma área onde se localiza a concentração de comércios e serviços e a população de classe média e outra onde vive a população carente, o lado nobre abriga os bairros da Ribeira, Bonfim, Monte Serrat e Boa Viagem (Figura 35), e nele tem marcos arquitetônicos reconhecidos como relevantes para o patrimônio histórico-cultural de Salvador, assim como paisagem de belezas naturais.

Figura 26 – Mapa da renda média da população da Península de Itapagipe (2010).



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

Na carente estão situados os bairros de Lobato, Santa Luzia, Massaranduba, Jardim Cruzeiro/Vila Ruy Barbosa, Uruguai e Mangueira. Essa população, que em sua maioria se auto-identificaram como pretos e pardos no censo de 2010, apresenta piores índices em todos os indicadores socioeconômicos. Ao sul da Península, nos bairros da Calçada e de Mares, onde era a antiga vila operária das fábricas instaladas na área, localiza-se uma concentração de moradores de renda baixa que vivem em cortiços, estima-se que são 250 pessoas e essas têm renda per capita de até meio salário mínimo.

Desta forma, ao verificar os dados socioeconômicos especializados se torna claro que a história da Península de Itapagipe reflete diretamente nos dados atuais, pois analisando os dois mapas acima é possível identificar que os bairros mais adensados são onde se encontram a população de baixa renda, herança do declínio da industrialização local. Assim, torna-se perceptível que as soluções apresentadas para o ordenamento territorial e desenvolvimento econômico devem levar em consideração, além do histórico, a dualidade dos bairros de classe média a qual tem ao lado populações carentes e vulneráveis.

5.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE

O empresariamento urbano desconsiderar o histórico do local, ele fragmenta o espaço urbano na intenção de vender as parcelas mais rentáveis da cidade, mas, para que o planejamento estratégico se efetive é necessário legitimar o projeto de despolitização, ou seja, é preciso que aconteça a negação da cidade enquanto espaço político, a partir da criação de um consenso, o qual exigirá que a cidade esteja unificada em torno de um projeto comum, construindo assim um projeto ideológico que se ancora em dois elementos: a necessidade de uma consciência de crise e o patriotismo de cidade. Porém, como o sentimento de crise pode ser passageiro, então transforma-se este em um patriotismo, com a intenção de promover a cidade, que para ser alcançado dota os habitantes de um sentido de pertencimento e de vontade coletiva de participação motivada pela confiança no futuro da cidade (VAINER, 2000).

Pois criar uma consciência e patriotismo de cidade são os elementos chave para se estabelecer, de forma permanente, a cooperação público-privada e posterior difusão do pensamento estratégico entre os agentes econômicos e sociais da cidade. Os quais associados à abdicação do poder das lideranças locais, criam a trégua necessária para o bom andamento dos negócios, e este é o alto preço pago pelas cidades para conseguirem competir umas com as outras, na tentativa de serem escolhidas para novos investimentos (VAINER, 2000). E este sentimento de pertencimento e patriotismo foram despertados na população da Península de Itapagipe pela canonização da santa Irmã Dulce, fio condutor que já estava entrelaçado ao ordenamento urbano, e vinha conduzindo a ideia do planejamento voltado ao turismo, o qual foi criado e reforçado, na tentativa de transformar um território, anteriormente movido pela industrialização e por décadas deixado de lado, mas que ocupa paisagens de grandes belezas naturais, em uma zona turística.

Seguindo esta linha do planejamento estratégico, no início dos anos 2000, o Governo do Estado da Bahia começou a implantar o Programa Ribeira Azul, este foi um programa de requalificação urbana integrado, o qual contemplou intervenções sociais e físicas, pois este transferiu as famílias das palafitas para casas, recuperou manguezais, investiu em infraestrutura urbana, e realizou projetos sociais que fortaleceu as articulações da população local. População essa que se encontrava, no final do século XX em uma situação de

degradação social e econômica, a qual culminou na falta de perspectiva sobre alternativas de desenvolvimento local, sendo muitos os relatos em jornais sobre o abandono e a poluição que tomaram conta da região (GIANNELLA, 2007; LUTHER, 2012).

Figura 27 – Degradação ambiental e precariedade das moradias em Alagados.



Fonte: CARDOSO (2009).

Essa situação de precariedade e pobreza se tornava ainda mais acentuada as margens da Enseada dos Tainheiros e Enseada do Cabrito, onde se encontrava a ocupação de palafitas de Alagados, eram moradias insalubres, construídas de forma precária com madeiras e compensados, sustentadas com estacas sobre a maré, gerada como tipo de alternativa de moradia mais acessível às camadas trabalhadoras, excluídas dos novos rumos da economia. Nesses aglomerados de palafitas se encontravam aproximadamente 3.600 famílias, expostas a total ausência de infraestrutura básica e acesso a serviços. Sobre estes aglomerados de palafitas, Cardoso (2009) declarou:

É notoriamente reconhecido o saber arquitetônico desenvolvido pelos construtores das palafitas. Elas podem ser consideradas uma das mais ousadas estratégias de sobrevivência daqueles que, dia após dia, criam e recriam formas de burlar a pobreza e a miséria, seja na busca do precário alimento que permite mantê-los vivos, seja na solução para ter um teto sobre suas cabeças. Foi assim que os recém-chegados das pequenas cidades do estado baiano, ou de outros bairros da cidade, tecnicamente despreparados para atender às necessidades do mercado de trabalho na grande capital, encontraram alternativas de solução para seu problema de moradia (CARDOSO, 2009, p.44).

Do ponto de vista social e ambiental, a moradia em palafitas consiste em um artifício habitacional de utilização inadequada do espaço aquático, que expõe de maneira clara a precariedade das políticas habitacionais do Estado, no caso de Salvador, colocava em destaque a pobreza da classe operária. E para engenharia e urbanismo, a palafita caracteriza

um arranjo habitacional de risco, marcado pela insalubridade e acentuadas possibilidades de ocorrência de desastres, o que nos leva a considerá-la como uma tipologia habitacional de risco, em que as possibilidades de ocorrência de desastres são consideradas maiores do que as moradias estabelecidas em terra (ESPINHEIRA; SOARES, 2006).

Iniciadas as intervenções estatais em Alagados, cerca de 150 famílias, começaram a invasão de Novos Alagados, localizada às margens da Avenida Afrânio Peixoto, conhecida como Avenida Suburbana, e fazendo fronteira com o Parque Metropolitano São Bartolomeu. Então outras famílias foram chegando e em 2000 já eram mais de 500 palafitas construídas no manguezal do Parque São Bartolomeu, atrofiando o desenvolvimento desse importante nicho ecológico (CARDOSO, 2009).

Figura 28 – Novos Alagados, foto a esquerda antes das intervenções (1996) e foto a direita depois da intervenção física da CONDER (2006).



Fonte: CARDOSO (2009).

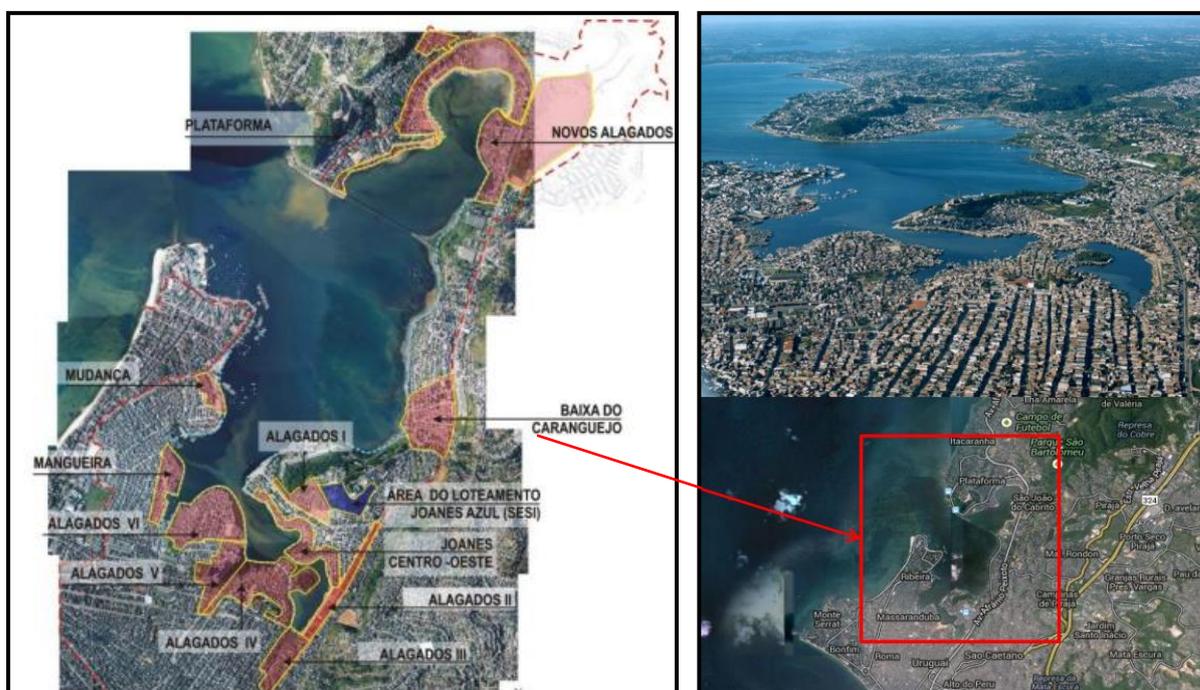
Essa nova invasão denominada de Novos Alagados, levou o Governo do Estado da Bahia a realizar o Programa Ribeira Azul, desenvolvido pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), o qual contemplou ações físicas e sociais implantadas por intervenções integradas, nos bairros informais localizados nas bordas das enseadas dos Tainheiros e Cabrito, trecho de Orla da Baía de Todos os Santos.

Esse programa teve como objetivo a requalificação físico-ambiental (recuperação das áreas mais afetadas, implantação de infraestrutura básica, ordenamento urbano com a regularização do aterro praticado pelos próprios usuários do espaço; abertura do sistema

viário; desadensamento para permitir acesso e circulação dos serviços básicos; implantação de equipamentos coletivos e adequação do espaço urbano para construção das habitações) e o desenvolvimento social (iniciativas de educação sanitária e ambiental, voltadas para criar novos hábitos e atitudes frente ao meio ambiente; fomento ao desenvolvimento social; capacitação e incentivo à implantação de unidades produtivas e fortalecimento das organizações comunitárias).

Esse Programa foi iniciado por meio de uma doação de cinco milhões de euros, do governo italiano, via *Cities Alliance* (Programa do governo italiano que visa a melhoria nas condições de vida e habitação em conglomerados urbanos de baixa renda, o qual repassa as verbas a partir do Banco Mundial e este tem a responsabilidade da supervisão dos serviços), para o Governo do Estado da Bahia, e este governo, declarou que até o ano de 2005 já havia sido investido um montante de aproximadamente R\$ 53.536.084,00 milhões de reais, sendo mais de 40% das verbas vindas do Banco Mundial, seguidas por aproximadamente 20% do governo Italiano e 15% da Caixa Econômica Federal (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, 2004).

Figura 29 – Novos Alagados.



Fonte: CONDER (2004).

Desta forma, foi possível evidenciar que o Programa Ribeira Azul gerou grandes avanços no contexto territorial e social com a erradicação de quase 3.500 palafitas, melhorando, assim, a qualidade de vida de aproximadamente 12 mil pessoas. Quanto ao

modelo de gestão, recebeu intensas críticas oriundas das mais diversas instâncias institucionais e da sociedade civil, apontando para uma constante vigilância das ações do poder público em um programa de caráter social de grande impacto, tendo como resultado resoluções de problemas e efetividade nas ações (CARDOSO, 2009).

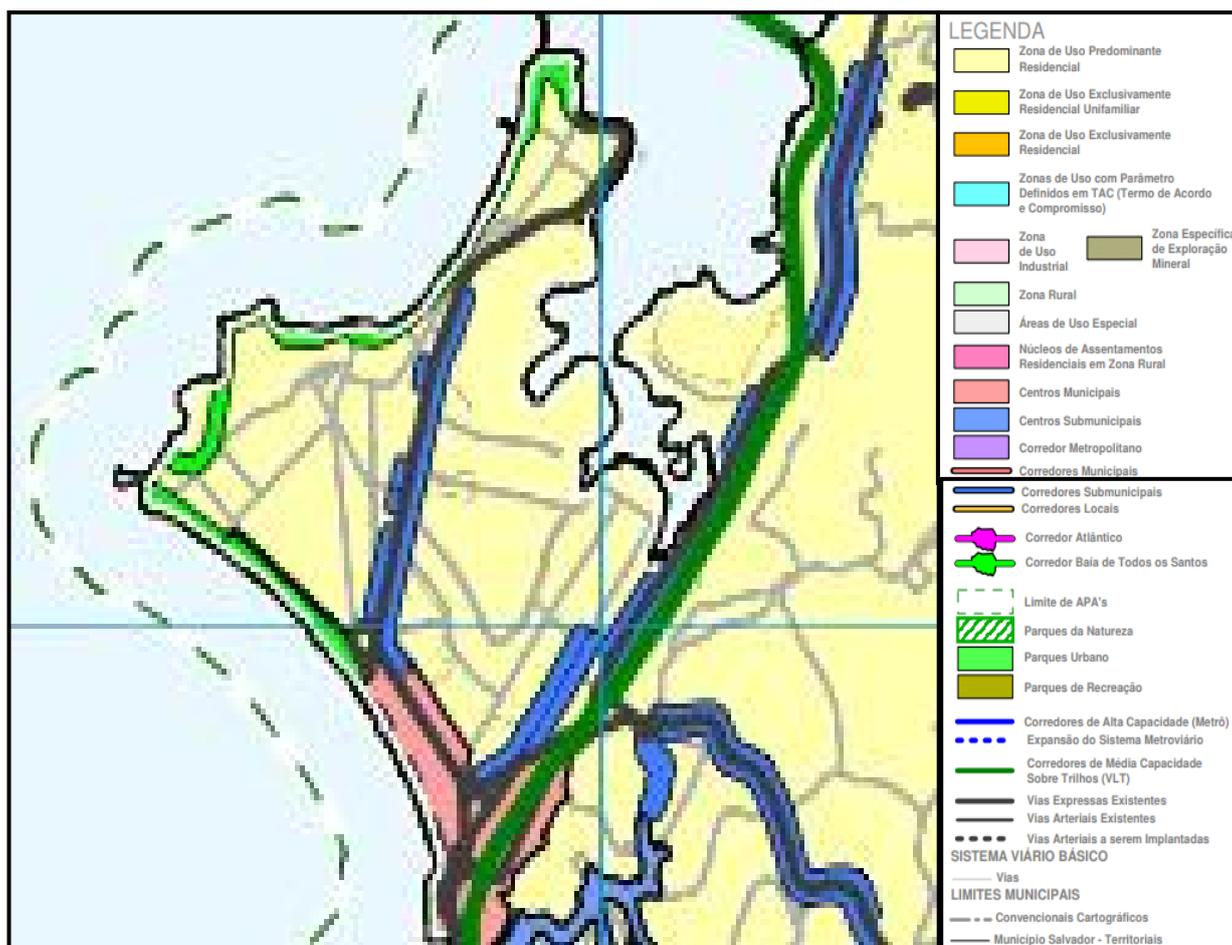
Ação essa de participação social que não se deu no processo de elaboração da legislação urbanística de Salvador, a qual se tornou permissiva a partir dos planos diretores de 2004 e 2008, pois alteraram os parâmetros de ocupação, sem apresentar critérios técnicos que justificassem as mudanças, fornecendo discursos técnicos para intervenção governamental, orientadas efetivamente para uma modernização excludente da cidade, favorecendo múltiplos interesses econômicos. Nesse contexto, o capital imobiliário vem adquirindo um novo poder e protagonismo sobre o desenvolvimento da cidade, acentuado pela sua maior capacidade de intervenção no espaço urbano e pelo grau de liberdade do qual passou a desfrutar.

Essa liberdade se expressou na aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 2004 (Lei nº 6.586/2004), demonstrou uma coalizão de interesses privados no desenvolvimento da cidade, a qual enfraquece o poder local, gestando e orientando esses planos para o interesse do mercado imobiliário, flexibilizando e alterando normas e instituindo outros mecanismos para facilitar a apropriação por esses setores, pouco preocupados com os grandes problemas da cidade, como a carência de infraestrutura de serviços básicos, a habitação social, o transporte e a mobilidade, visando basicamente a modificação de parâmetros construtivos e a elevação do gabarito nas áreas nobres da cidade, como desejavam os empreendedores imobiliários. Seu conteúdo e aprovação foram questionados, pois ignoravam as disposições do Estatuto da Cidade, terminou sendo objeto de um processo por parte do Ministério Público, mas só obteve êxito quatro anos depois, quando o mesmo já havia sido revisado, com as mesmas intenções (CARVALHO, PEREIRA, 2014; GOMES, 2019).

Neste PDDU de 2004, as Áreas de Borda Marítimas, onde se encontra a Península de Itapagipe, integraram o Sistema de Áreas de Valor Urbano-Ambiental, fazendo parte do Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM). A Orla da Baía de Todos os Santos integrada pelos seguintes trechos: São Tomé de Paripe a Enseada do Cabrito, Enseada dos Tainheiros a Calçada, São Joaquim/Comércio a São Pedro, Gamboa/Campo Grande a Vitória, Ladeira da Barra ao Farol da Barra. Nessa Área de Borda marítima se encontravam uma variedade de elementos do SAVAM, como Áreas Arborizadas, Parques, Áreas de

Conservação, Áreas de Preservação Permanente (APP), Áreas de Proteção Ambiental (APA), Áreas de Valor Urbano Ambiental, Áreas de Proteção Cultural Paisagística (APCP), visto que para cada uma dessas unidades foram definidas diretrizes de utilização (SALVADOR, 2004).

Figura 30 - Mapa síntese das preposições e diretrizes espaciais do PDDU de Salvador 2004 (Recorte da Península de Itapagipe).



Fonte: SALVADOR (2004).

Este plano estabelecia para a orla da Baía a promoção do desenvolvimento de atividades náuticas e a implantação de complexos ou empreendimentos de entretenimento e lazer, valorização e/ou requalificação dos espaços e equipamentos de uso público. Nas diretrizes e propostas específicas, foi definido para o trecho de São Tomé de Paripe a Enseada do Cabrito a manutenção da horizontalidade da ocupação até a superação de deficiências crônicas de infraestrutura. Para o trecho da Enseada dos Tainheiros à Calçada também foi definida a manutenção das características de horizontalidade da ocupação da Península de Itapagipe, para assegurar a preservação das características da paisagem e a visualização de

marcos visuais importantes, como a Colina do Bonfim, as praias da Boa Viagem, da Ribeira e a Ponta de Humaitá (SALVADOR, 2004).

O Plano Diretor de Salvador de 2008 (Lei nº 7.400/2008), nas suas diretrizes para infraestrutura de suporte à atividade econômica estabeleceu a implantação de vias turísticas na Península de Itapagipe para assegurar o acesso a Baía de Todos os Santos e que estas a interligarem ao Centro e ao Subúrbio Ferroviário de Salvador. Este plano estabelece também a valorização e aproveitamento do potencial turístico e de lazer da Baía, bem como a implantação de empreendimentos de entretenimento e lazer, atividades voltadas para a cultura e para o turismo como hotéis e marina, restaurante, museus e teatro, e também estabeleceu diretrizes para a preservação da paisagem da Península de Itapagipe, de forma a assegurar os marcos importantes como a Colina do Bonfim.

No Macrozoneamento do Município, deste PDDU de 2008, a Península de Itapagipe foi dividida em Macroáreas de Requalificação Urbana, ou seja, área de ocupação consolidada, dotada de infraestrutura, equipamentos e serviços, além de atividades com significativa oferta de posto de trabalho, mas que vem perdendo atividades econômicas e parte da população como resultado da desvalorização de sua área. Este PDDU propôs a promoção do readensamento, fortalecimento econômico e a recuperação urbanística dessas áreas.

No que diz respeito ao patrimônio, este tem como diretrizes, a requalificação dos espaços degradados ou em processo de degradação por meio de transformações urbanísticas estruturais, conciliadas com a proteção do patrimônio histórico e ambiental, preservando as características simbólicas dos espaços, cenários e monumentos, de importância para a memória e identidade local, proteger padrões de ocupação do solo característicos dos sítios históricos, como ícones visuais e paisagem natural construída. E em Macroárea de Reestruturação Urbana, a qual compreende áreas de ocupação consolidada que apresentam condições insatisfatórias de infraestrutura, equipamentos e serviços, tendo a ocupação como resultante de um processo espontâneo, sendo majoritariamente ocupadas por populações de baixa e média renda, produzindo impactos significativos onde estão inseridas. E este PDDU recomendou elevar a quantidade desses espaços densamente urbanizados destinados à moradia e às atividades econômicas (SALVADOR, 2008).

No Zoneamento, do PDDU de 2008, a área foi dividida em Zonas Predominantemente Residenciais (ZPR-3 e ZPR-6), Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Subcentros

Municipais (SM), Corredores Regionais (CDR), Corredores Especiais de Orla Marítima (CDO). Deste zoneamento, as referências ao patrimônio construído existentes aparecem no CDO, localizados nas orlas da Boa Viagem, Monte Serrat, Bugari e Ribeira, onde esse plano indica incentivar a requalificação urbanística, a recuperação das edificações degradadas, o uso misto de atividades residenciais com as comerciais e de serviços voltado s para o turismo, o lazer e as atividades náuticas, e o estabelecimento de novos critérios, parâmetros e índices urbanísticos, incluindo as restrições de gabarito (SALVADOR, 2008).

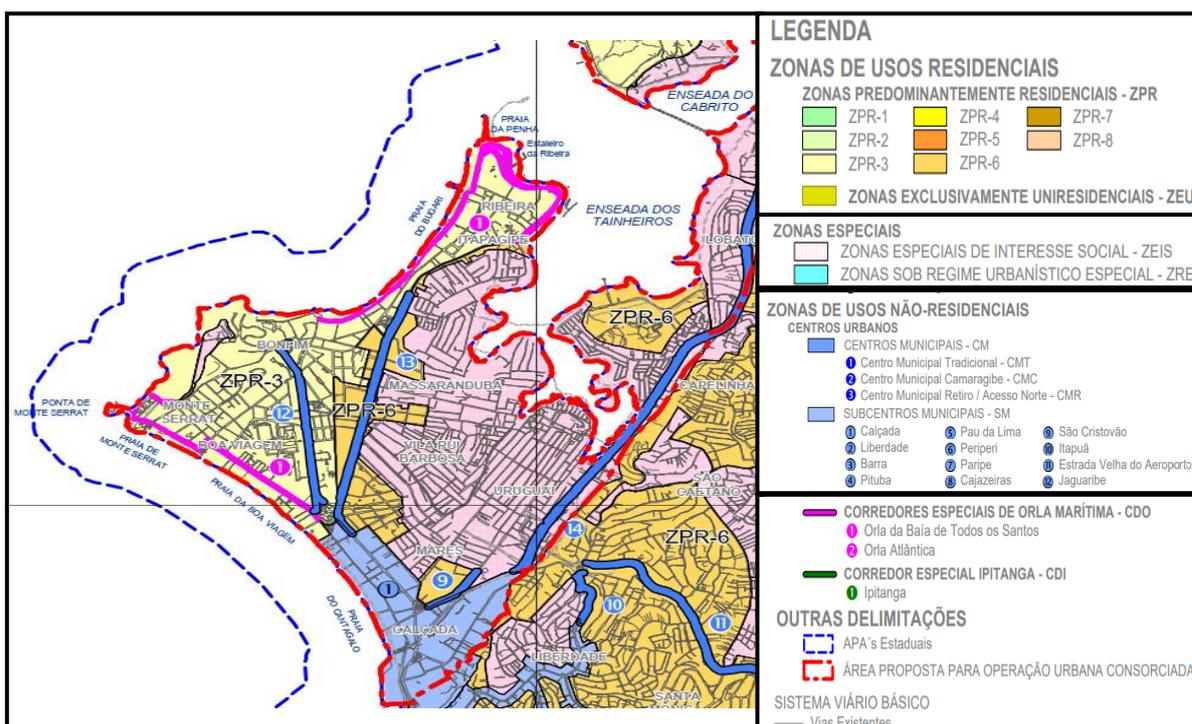


Figura 31 – Mapa de Zoneamento do PDDU de Salvador 2008 (Recorte da Península de Itapagipe).

Fonte: SALVADOR (2008).

Neste PDDU de 2008, a Península de Itapagipe inteira aparece como área proposta para Operação Urbana Consorciada (OUC), na busca por incentivar a requalificação urbanística, a recuperação das edificações degradadas, o uso misto de atividades residenciais com comerciais e de serviço voltado para o turismo, o lazer e as atividades náuticas. A OUC apesar de ser um instrumento que prevê a participação da população no objetivo de alcançar melhorias, pode ser facilmente utilizado para atender as iniciativas do setor privado e da especulação imobiliária, pois, este permite a regularização de obras em desacordo com a legislação vigente, a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, assim como, alterações das normas edilícias, se apresentando aberto e permissivo.

E claramente, seguindo esse instrumento urbanístico, foi lançado em 2009, pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente (SEDHAM) o projeto de requalificação da Península de Itapagipe com o nome “Projeto Orla de Itapagipe”. Este propôs a implantação de calçadão na orla, edifícios de alto padrão, hotéis e marinas, desconsiderando os usos do solo existente e a população local. A Prefeitura chegou a decretar como espaço de utilidade pública para fins de desapropriação uma área de 324 mil metros quadrados, e essa área incluía bens tombados pelo patrimônio histórico, prédios, residências, lojas além de antigas fábricas e casarões seculares. Esse decreto tinha por objetivo congelar as áreas para evitar ampliações, reformas e novas construções, e apresentou um vídeo no Youtube de lançamento do projeto assim como apresentou no site oficial da SEDHAM que a finalidade deste projeto era socializar a Baía de Todos os Santos, “devolvendo” para a população, a segunda maior baía do mundo (SEDHAM, 2009; LUTHER, 2012).

Figura 32 – Imagens do Masterplan do Projeto Orla de Itapagipe.



Fonte: BLOG DO FACÓ (2012).

A população imediatamente reagiu contrária a esse congelamento, que disponibiliza parte da orla da Península de Itapagipe para a especulação imobiliária. Esse projeto era de várias formas excludentes, pois ignorava completamente a população local, os usos do solo e também a arquitetura local, visto que passaria o trator nas edificações históricas ainda existentes, mas felizmente esse projeto não foi executado. Porém a especulação imobiliária continuou se mostrando forte na Península, e as áreas de grande interesse paisagístico e turístico acabaram sendo as mais atingidas sempre sob a justificativa de fomentar o turismo e atrair investidores internacionais, o poder público começou a intensificar novos investimentos nas suas áreas já valorizadas, fortalecendo essa especulação.

Um ano depois, em 2010, vinte e dois projetos prevendo grandes intervenções urbanísticas e se declarando interessado no desenvolvimento sustentável da cidade para transformar Salvador e sintonizá-la com as mais modernas cidades do mundo. Este pacote de projetos foi denominado de Salvador Capital Mundial, foi assinado por vários arquitetos e “doados” à prefeitura de Salvador pela Fundação Baía Viva. Neste, a Península de Itapagipe seria beneficiada com o projeto de revitalização urbana denominado de Projeto Nova Cidade Baixa, este assinado pelo escritório paulista Brasil Arquitetura em parceria com a empresa local A&P Arquitetura e Urbanismo, visando remodelar a partir da requalificação urbana, ambiental e paisagística uma área que abrangia do Campo Grande até a Ribeira, abarcando toda área da Baía de todos os Santos.

Figura 33 – Imagens do Projeto Nova Cidade Baixa.



Fonte: *MASTERPLAN SALVADOR CAPITAL MUNDIAL* (2010).

Esta requalificação apresentava diretrizes onde a orla receberia ampla área e novos espaços públicos qualificados para o uso e lazer e de pedestres, com ciclovias, novas linhas de transportes públicos como o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), além de edifícios residenciais e túneis de estacionamento subterrâneo, porém, para estas serem realizadas, também passariam o trator nas edificações existentes na área de intervenção. A doação desse conjunto de projetos foi questionada em uma reportagem do Jornal A Tarde, de 27 de fevereiro de 2010, a qual cobrava ao então prefeito João Henrique Carneiro a identificação do patrocinador do Salvador Capital Mundial, e levantava suspeitas de que interesses econômicos do próprio

grupo diretor da fundação doadora estariam motivando essa doação, a falta de reação imediata da Prefeitura levou o doador a pedir a devolução dos projetos.



Figura 34 – Detalhamento do Projeto Nova Cidade Baixa.

Fonte: *MASTERPLAN SALVADOR CAPITAL MUNDIAL* (2010).

Em maio de 2014 a prefeitura de Salvador, por meio da Fundação Mario Leal Ferreira lançou o Plano Salvador 500, este teve por objetivo definir linhas para o desenvolvimento da cidade de Salvador até o ano de 2049, quando a cidade completará 500 anos da sua fundação. Este Plano foi elaborado com o propósito de aprofundar e detalhar os cenários tendenciais da cidade para que assim possa subsidiar a construção de visão de futuro desejável para a metrópole, assim, corrigindo ou ajustando as tendências identificadas, para guiar a definição de estratégias políticas públicas e ações da presente e de futuras administrações, permitindo o estabelecimento de metas de planejamento que possam ser acompanhadas e monitoradas pelos gestores e pela sociedade (PLANO SALVADOR 500, 2014).

Nesse Plano a Península de Itapagipe é considerada como uma área de concentração de equipamentos públicos, oferta de emprego e com circuito de circulação bem definidos, o plano sugere a consolidação de uma grande centralidade linear complementadas por medidas criteriosas de incentivo ao adensamento populacional com base na diversidade de renda. Também propõe a intensificação da ocupação dessa porção territorial, com o pleno aproveitamento da infraestrutura instalada, o que poderá trazer benefícios na dinamização dessa centralidade (PLANO SALVADOR 500, 2014).

Também é proposto para que haja de forma decisiva a consolidação dessa centralidade a resolução dos gargalos de circulação, notadamente nas proximidades do Largo de Roma, a requalificação e adaptação do sistema ferroviário que parte das proximidades da Calçada e a abertura da frente marítima. Assim, esse plano recomenda para esse território a adoção da nomenclatura “Macroárea de Qualificação da Orla da Bahia de Todos os Santos” na revisão do PDDU, com a adoção de parâmetros de uso e ocupação compatíveis com suas potencialidades (PLANO SALVADOR 500, 2014).

A Prefeitura de Salvador anunciou o Plano Salvador 500 como um plano estratégico com horizonte de 35 anos e neste estaria contido, como produtos parciais, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e a Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo. E mesmo que esse plano não tenha seguido a mesma linha dos anteriores, voltando o território da Península de Itapagipe para o turismo, este também foi altamente criticado pela sociedade civil e acadêmica, pois o processo de sua construção foi considerado um “faz de conta”, porque mesmo que a população tenha sido chamada para o processo de planejamento, está no plano apenas o que a Prefeitura de Salvador já havia delineado para a cidade. Assim, segundo Nunes e Teixeira (2019):

O caso estudado do processo de discussão do Plano Salvador 500 é exemplar do que não deve ser feito, uma vez que a PMS apresentou os documentos à população sem apresentar seu Plano de Trabalho, sem calendário e sem acordos construídos em conjunto com a população sobre como deveria ser o processo. Se os dados não são claros para a tomada de decisão compartilhada e as informações não estão publicadas, a participação popular não é real. Se as opções analisadas já são impostas previamente pela entidade pública, o processo de participação popular não é real. Se não há diversidade e representatividade da população nos momentos públicos, a participação popular não é real. A cidadania e a participação popular se

realizam quando existe a construção compartilhada das opções, dos possíveis cenários, sendo esta a etapa prévia à tomada de decisão no processo de planejamento urbano (NUNES; TEIXEIRA, 2019).

Figura 35 – Plano Salvador 500.



Fonte: PLANO SALVADOR 500 (2014).

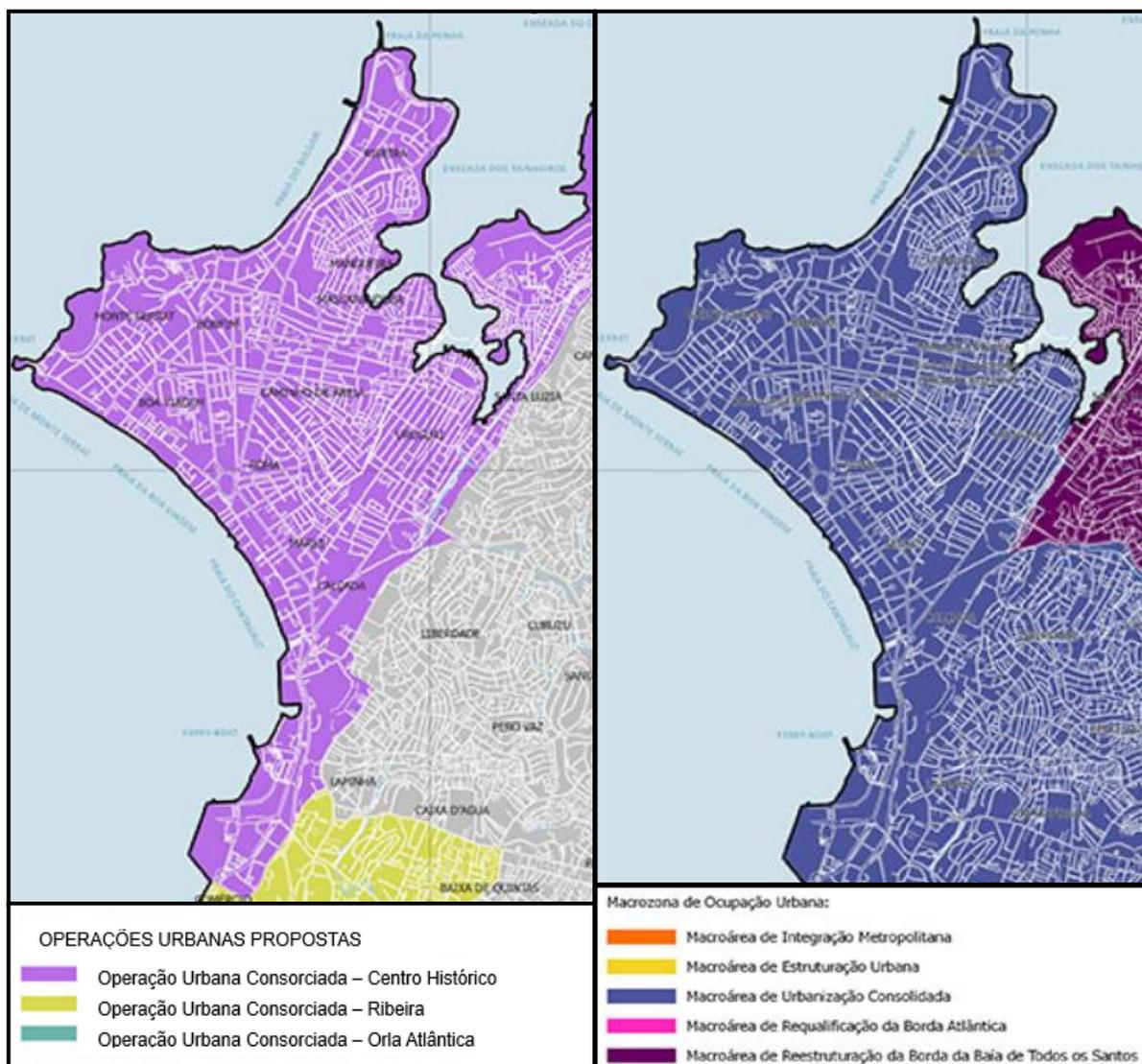
No ano de 2016 a Prefeitura de Salvador lançou o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 9.069/2016) e este seguiu o mesmo roteiro do PDDU anterior, nele a delimitação de Itapagipe inteira está como área passível de Operação Urbana Consorciada (OUC), com a estratégia de desenvolvimento que se orienta pelo objetivo geral de assegurar a sua vitalidade por meio de políticas de valorização da sua diversidade social e cultural, dos espaços urbanizados, do patrimônio edificado, da paisagem e das manifestações culturais, mantendo-a atrativa para a moradia e para atividades econômicas, em especial o turismo, otimizando os investimentos públicos e privados já realizados.

Neste PDDU, o território da Península de Itapagipe integra a Macrozona de Ocupação Urbana, localizada na Macroárea de Urbanização Consolidada, nesta predominam bairros

com condições satisfatórias de infraestrutura, dotados de equipamentos e serviços urbanos, nos quais se concentram atividades diversificadas, com significativa oferta de postos de trabalho. Assim esse plano propõe para esta macroárea estratégias para assegurar a sua vitalidade por meio de políticas de valorização da sua diversidade social e cultural, dos espaços urbanizados, do patrimônio edificada, da paisagem e das manifestações culturais, mantendo-a atrativa para a moradia e para as atividades econômicas, em especial o turismo, otimizando os investimentos públicos e privados já realizados em habitação, infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos (SALVADOR, 2016).

E a Península está inserida também na Macroárea de Reestruturação da Borda da Baía de Todos os Santos, sendo está uma macrozona estratégica para o desenvolvimento urbano de Salvador por sua posição geográfica em relação à Baía de Todos os Santos e a Baía de Aratu, que apresentam condições propícias para atividades náuticas e outras à economia do mar. Tendo como estratégia de desenvolvimento, apresentada neste Plano, a finalidade de reestruturar os espaços ocupados e ainda vazios, com foco em reduzir os quadros de segregação socioespacial, concentração de pobreza, precariedade habitacional, altos índices de violência, baixa oportunidade de emprego, alto grau de degradação ambiental das áreas de preservação e das praias e deficiência de infraestrutura, equipamentos sociais e serviços urbanos (SALVADOR, 2016).

Figura 36 – Mapa de OUC (esquerda) e Mapa de Zoneamento (direita) do PDDU de Salvador 2016 (Recorte da Península de Itapagipe).



Fonte: SALVADOR (2016).

Esse PDDU negligenciou os estudos técnicos os quais poderiam direcionar as intervenções, especializações e contextualizações, baseando em estudos técnicos elaborados em 1999 e 2002, deixando de contemplar requisitos obrigatórios e inerentes ao planejamento urbano, estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, pois não definiu metas, não estabeleceu prazos para seu cumprimento, não estimou os recursos necessários para sua aplicação e muito menos alinhou as estratégias adequadas ou definiu prioridades, impedindo o controle social e a própria razão de ser do planejamento (GOMES, 2019).

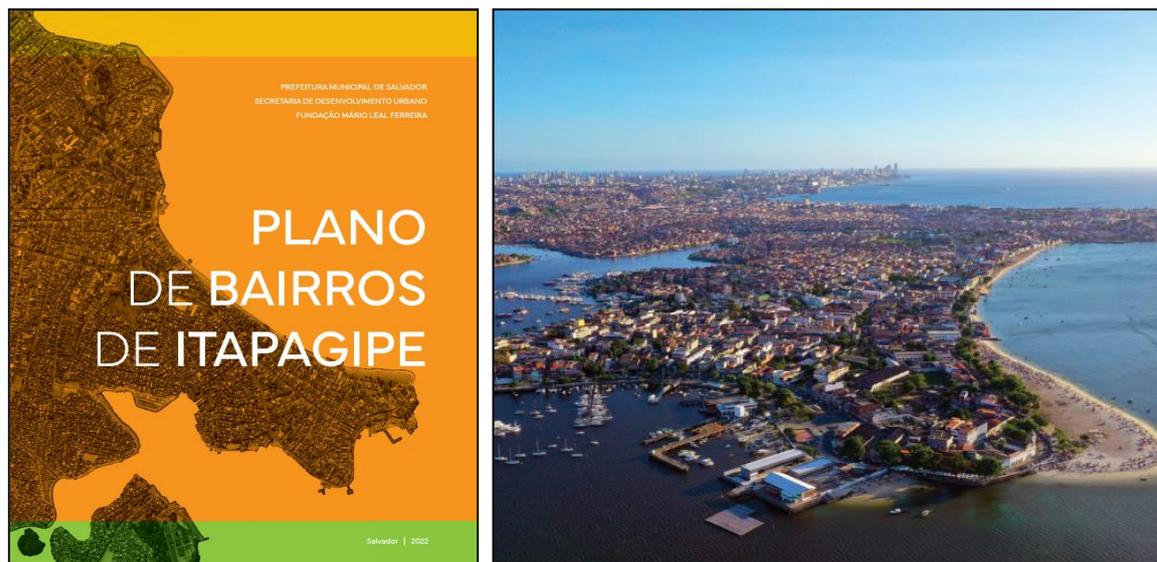
Esse plano revela um descompromisso com o real planejamento o qual deveria orientar a gestão urbana assim, abrindo mão do controle do destino da cidade. Em outras

palavras, o planejamento proposto por esse PDDU para a cidade de Salvador, é marcado pela ausência de estratégias proporcionais e uniformes, com metas específicas, relevantes, alcançáveis, mensuráveis, e expressas no tempo e capazes de viabilizar a implementação e a entrega real do planejamento a sociedade, de forma contínua. E esta ausência de coerência do PDDU atual de Salvador é expressa na fala da Promotora de Urbanismo do Estado, Gomes (2019):

Na capital soteropolitana, ícone da segregação socioespacial e racial, o novo PDDU de Salvador reflete a moldura de produção capitalista do espaço e promove uma nova normatização seletiva dos instrumentos urbanísticos, viabilizando a aplicação apenas dos que interessam ao setor imobiliário e guardam uma nítida natureza comercial, gerencial, ou arrecadatória, selecionando espaços potenciais e estratégicos com vistas ao máximo lucro, sem pretensão de universalização ou atendimento das demandas urgentes da população, pautando-se pela exigência da oferta. Já os instrumentos de combate à retenção imobiliária foram tornados inócuos ante a ausência da adequada espacialização no território que permitisse o rastreamento dos imóveis inutilizados e subutilizados carentes de prévio diagnóstico sistematizado contendo os padrões urbanísticos, a estrutura fundiária, a tipologia das ocupações, as simulações de possíveis enquadramentos e, especialmente, os dois critérios principais do planejamento: a capacidade de suporte da infraestrutura da e a densidade (GOMES, 2019, p.194-195).

E este mesmo modelo de plano que estabelece diretrizes, e mesmo que tenha estabelecidos metas e prioridades, não estimou os recursos necessários para o seu cumprimento ou mesmo os possíveis responsáveis por sua execução e muito menos alinhou as estratégias adequadas, foi elaborado o Plano de Bairros de Itapagipe, lançado em 2021 pela Prefeitura de Salvador, por meio da Fundação Mario Leal Ferreira (FMLF), apresentando como um dos seus principais objetivos estruturar o território para o turismo religioso de modo a potencializá-lo, com a justificativa de ativar o desenvolvimento do turismo e da economia do território por meio da captação dos impactos sociais e econômicos da peregrinação ao santuário de Irmã Dulce.

Figura 37 – Capa do Plano de Bairros de Itapagipe e imagem da Península utilizada no plano.



Fonte: PLANO DE BAIROS DE ITAPAGIPE (2021).

Objetivo este, já demonstrado no Projeto Caminho da Fé, o qual foi lançado em novembro de 2017 pela FMLF, com o propósito da requalificação urbanística da Avenida Dendezeiros para Implantação do Caminho da Fé, trajeto onde foram instalados 14 totens que representam a Via Crúcis de Jesus Cristo, e que contam também a história de Irmã Dulce e de Senhor do Bonfim. Esse caminho faz a ligação entre o Santuário de Irmã Dulce, no largo de Roma, e a Basílica do Senhor do Bonfim, no Bonfim, apresentando, portanto em seus extremos dois importantes polos turísticos que são as Obras Sociais de Irmã Dulce e a Igreja do Bonfim, com a justificativa de ativar o desenvolvimento do turismo e da economia do território por meio da captação dos impactos sociais e econômicos da peregrinação ao santuário da recém canonizada Santa Dulce dos Pobres, cuja história é umbilicalmente ligada ao território itapagipano (CORREIO DA BAHIA, 2020).

Figura 38 – Planta de localização do Projeto Caminho da Fé.



Fonte: SALVADOR (2017).

Diante desse novo padrão de governança sobre a cidade de Salvador, o qual apresenta consequências diretas no território da Península de Itapagipe, prédios residenciais existentes, edificações para fins industriais, igrejas, monumentos e muitas outras edificações históricas foram abandonadas e entregues ao desgaste, por falta de atenção do poder público, o qual segue sem dar a estas ao mínimo uma destinação social, na intenção de preservar e manter essas edificações como importantes referenciais. Desta forma, essa parte antiga vem sendo sacrificada em cada novo projeto ou plano apresentado em nome da imposição de uma visão equivocada de progresso e desenvolvimento “sustentável”, que apenas fragmenta o espaço, gerando maior distanciamento entre as classes sociais.

Os equipamentos urbanos antigos da Península de Itapagipe, que ainda se encontram em condições de aproveitamento, foram sendo relegados a alguns usos, mesmo que precário, outros foram simplesmente abandonados e estão vazios e alguns se encontram em ruínas, esses revelam uma total falta de critério urbanístico, na configuração desse território, o qual foi moldado, dentro das suas possibilidades, as exigências do progresso chamado de modernidade, principalmente pelas imposições do mercado imobiliário, desta forma se torna perceptível que nem sempre o planejamento sobrevive ao campo de batalha, o que significa que em muitas vezes a implantação de políticas públicas gera uma realidade diferente daquilo que estava no planejamento.

6 AQUILO QUE SE PODE VER: A CRIAÇÃO DO DASHBOARD

O planejamento urbano baseia-se na coleta e na troca de informações entre as diferentes partes interessadas, porém, as mudanças no modelo informacional, consequentes da revolução das tecnologias digitais, vem gerando um impacto significativo no desenvolvimento de todo o processo (HALLER; HOFFKEN, 2010). Portanto, faz-se necessário adicionar novas ferramentas que permitam exibir e gerenciar novos fluxos de informações (PEREIRA et al., 2013), pois, essas mudanças exigem alterações no *modus operandi* do planejamento urbano (YIGITCANLAR, 2006; HORELLI et al., 2013), para que os especialistas sejam capazes de considerar as melhores soluções para a sociedade como um todo (VILLAÇA, 2005).

Na era da informação e da sociedade em rede, as ferramentas digitais estão se tornando onipresentes na vida cotidiana, possuindo alto potencial para a coleta de dados socioespaciais e temporais, o que é completamente diferente dos modelos estáticos de coleta de dados que o planejamento urbano utiliza de forma comum (FRIEDMANN, 2007; BATTY et al., 2012). A onipresença das tecnologias da informação e comunicação está produzindo ambientes urbanos diferentes dos tradicionais, nos quais um grupo cada vez maior de cidadãos podem participar (PFEFFER et al., 2013).

No passado, os profissionais eram os únicos produtores e usuários das informações relativas às questões urbanas, hoje, entretanto, qualquer pessoa pode com facilidade produzir um mapa e publicá-lo online. Desta forma, está ocorrendo um aumento da consciência da informação geográfica pelo público, mesmo de forma involuntária, o que pode ser considerado uma revolução nesse campo, visto que torna possível que ferramentas do Sistema de Informação Geográfica (SIG) possam ser compreendido de maneira rápida e eficaz, sem haver a necessidade de possuir uma formação profissional na área (HUDSON-SMITH; CROOKS, 2008).

Por consequência, o universo digital está transformando a possibilidade de participação pública no planejamento urbano (BATTY et al., 2012), em razão de a capacidade de comunicação de todos os cidadãos uns com os outros e com os seus representantes, além das novas formas de se relacionar com o espaço urbano, possibilitar ao cidadão desempenhar um papel ativo no planejamento urbano. Todavia, nos mais de 40 anos de história do

planejamento participativo, a participação pública ainda não conseguiu alcançar no curso principal do planejamento urbano de forma consistente (HORELLI, 2002).

Isto ocorre, pois, para que haja a participação plena é necessário a responsabilização e os poderes partilhados e para se alcançar este nível, existem barreiras que perpassam pela não relevância dada às opiniões e posições do público e a não credibilidade destas (CORBURN, 2003). A participação pública eficaz no planejamento e na gestão pública exige sensibilidade e técnica, imaginação e coragem (FORESTER, 2006). No modelo de administração pública atual há uma grande dificuldade em passar de um sistema de planejamento dominado por especialistas para um que daria voz a diferentes interessados, e este modelo, de forma geral, utiliza prioritariamente dados oficiais, nos quais as pessoas são levadas em consideração apenas na forma de estatística agregada.

Portanto, há necessidade de uma reformulação no planejamento urbano por meio da utilização de tecnologias que permitam a criação de técnicas e metodologias mais interativas, emancipatórias e colaborativas (YIGITCANLAR, 2006; HORELLI et al., 2013), assim, os novos avanços tecnológicos em torno da tecnologia da informação e dos sistemas de SIG apresentam novas perspectivas. A internet sendo o principal meio de comunicação e de troca de informação na atualidade, permite aos SIG desempenhar um papel importante na coleta, tratamento e disseminação de informações geoespaciais, pois a maioria das informações necessárias ao planejamento urbano contém componentes espaciais (SIEBER, 2006).

O uso efetivo das tecnologias das informações e comunicações aliadas aos SIG no planejamento urbano representa a possibilidade do estabelecimento de um sistema permanente de compartilhamento dos dados aumentando a percepção do público sobre o espaço urbano, o que é essencial para que esse se torne mais colaborativo. E as tecnologias *open source* (de código aberto), possibilitam essa disponibilização de informações para o público em geral, por ser uma tecnologia que tem o seu código fonte disponibilizado e licenciado com uma licença de código aberto no qual o direito autoral concede permissão para estudar, modificar e distribuir o *software* de forma gratuita para qualquer um e com qualquer finalidade (STALLMAN, 2015).

Então a criação de *software* de código aberto permite a disseminação de informações, tornando os dados visíveis, portanto, em aquilo que se pode ver. Esta pesquisa tem por objetivo também dar uma devolutiva à sociedade dos dados, da Península de Itapagipe, de

2000 a 2020, trabalhos e das conclusões estabelecidos aqui, desta forma, será construído um *dashboard* (painel interativo), e este terá uma página inicial apresentando o projeto, seus objetivos e colaboradores, uma página apresentando os planos e projetos que vem impactando esse território, terá também uma página de gráficos e por fim, uma página interativa, onde o usuário vai escolher, entre os dados disponibilizados na plataforma, a variável e o ano (2000 ou 2020) podendo gerar mapas geostáticos para a sua observação ou aplicações.

Os usuários esperados são, principalmente, estudantes e pesquisadores, mas este projeto tem a intenção de apresentar informações de forma clara, buscando assim, atender ao interesse de qualquer pessoa que tenha acesso. Assim, esse painel interativo com link público, tendo a interface no *Streamlit*, o qual apresentará mapas e gráficos, levará a sociedade, além do conhecimento dos resultados desta pesquisa, a uma nova forma de análise dos dados da Península de Itapagipe.

6.1 ARQUITETURA DO DASHBOARD

Este painel interativo está sendo escrito na linguagem *Python* utilizando o Google Colab, assim, através da biblioteca *geopandas* este ler os dados de tabela que estão em arquivo *csv*, os dados espaciais que estarão em arquivo *geojson* e as imagens que estão em arquivo *jpg*, armazenados no Google Drive, e utiliza a biblioteca *Ngrok* a qual funciona como um túnel seguro do sistema local para o público, gerando um link, e o *Streamlit* atuando como um *frontend*.

As principais bibliotecas utilizadas:

Streamlit

Pyngrok

Streamlit-folium

Pandas

Geopandas

Plotly

Folium

Pysal

Contextily

Mapclassify

Esda

Dados de entrada

Dados estatísticos:

- **Nome:** Nome dos bairros que fazem parte da Península de Itapagipe segundo a delimitação do Plano Diretor vigente.
- **População_total_2000 e 2010:** Número total da população dos bairros da Península de Itapagipe. (Fonte: CONDER/ INFORMS, Equipe observaSSA, 2018)
- **Homens_2000 e 2010:** Porcentagem de homens por bairro da Península de Itapagipe. (Fonte: CONDER/ INFORMS, Equipe observaSSA, 2018)
- **Mulheres_2000 e 2010:** Porcentagem de mulheres por bairro da Península de Itapagipe. (Fonte: CONDER/ INFORMS, Equipe observaSSA, 2018)
- **Idade_0_a_14_2000 e 2010:** Porcentagem da população total entre as idades de 0 a 14 anos por bairro da Península de Itapagipe. (Fonte: CONDER/ INFORMS, Equipe observaSSA, 2018)
- **Idade_15_a_64_2000 e 2010:** Porcentagem da população total entre as idades de 15 a 64 anos por bairro da Península de Itapagipe. (Fonte: CONDER/ INFORMS, Equipe observaSSA, 2018)
- **Idade_65+_2000 e 2010:** Porcentagem da população total com idade acima de 65 anos por bairro da Península de Itapagipe. (Fonte: CONDER/ INFORMS, Equipe observaSSA, 2018)
- **População_não_alfabetizada_2000 e 2010:** Porcentagem da população, não alfabetizada, com idade acima de 15 anos por bairro da Península de Itapagipe. (Fonte: CONDER/ INFORMS, Equipe observaSSA, 2018)
- **Renda_média_2000 e 2010:** Rendimento médio do responsável pelo domicílio particular permanente por bairro da Península de Itapagipe. (Fonte: CONDER/ INFORMS, Equipe observaSSA, 2018)
- **Domicílios_particulares_2000 e 2010:** Número total de domicílios particulares permanentes por bairro da Península de Itapagipe. (Fonte: CONDER/ INFORMS, Equipe observaSSA, 2018)
- **Domicílios_subnormais_2000 e 2010:** Número total de domicílios subnormal por bairro da Península de Itapagipe. (Fonte: CONDER/ INFORMS, Equipe observaSSA, 2018)

- **Infraestrutura_2000 e 2010:** Porcentagem da infraestrutura dos domicílios particulares permanentes (Coleta de lixo, Abastecimento de água e Esgotamento sanitário). (Fonte: CONDER/ INFORMS, Equipe observaSSA, 2018)
- **Densidade_demográfica_2000 e 2010:** Densidade demográfica (hab/ha). (Fonte: CONDER/ INFORMS, Equipe observaSSA, 2018)
- **IDHM_2000 e 2010:** Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (Longevidade, Educação e Renda. O índice varia de 0 a 1). (PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2020)

Dados espaciais:

- **Bairros_Itapagipe** – dado vetorial – polígono (Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador 2016)
- **Bairros_Itapagipe_pt** – dado vetorial – ponto (Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador 2016)
- **SSA_Bairros** – dado vetorial – polígono (Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador 2016)

Imagens:

- **Fotografia de Itapagipe** - (Fonte: Jorge Nicodemos, 2021)

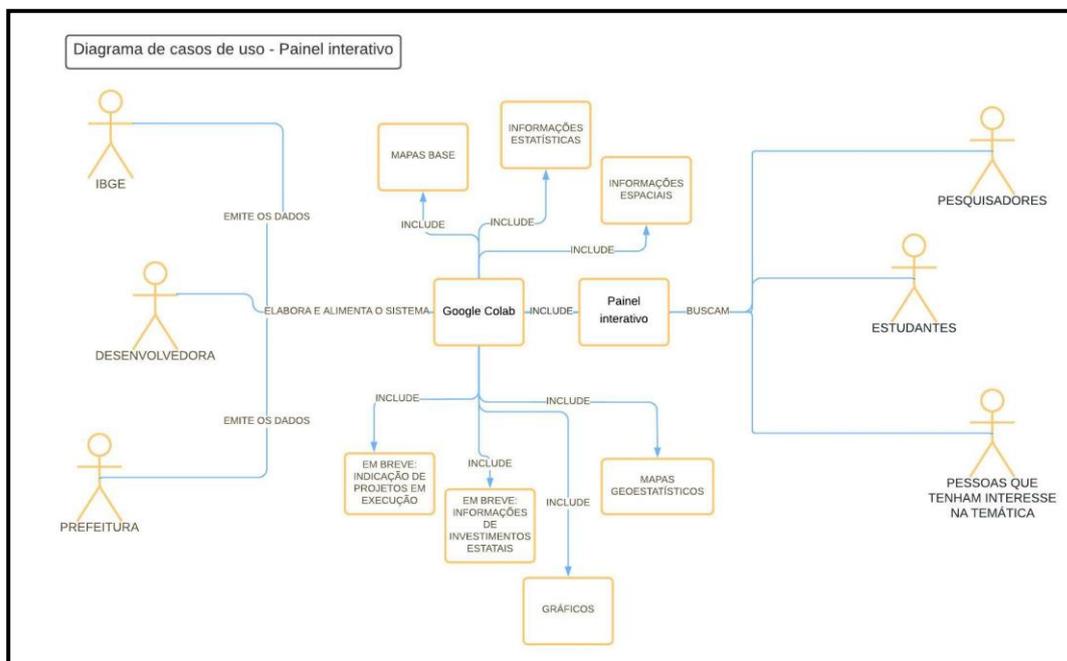
6.2 FUNCIONALIDADES DO DASHBOARD

Entrada: Dados emitidos pelo IBGE e pela Prefeitura Municipal de Salvador os quais serão agrupados pela desenvolvedora, a qual elabora e alimenta o sistema do painel.

Painel: Elaborado pela desenvolvedora e acessado pelos estudantes, pesquisadores e pessoas que tenham acesso e interesse na temática, este painel contém mapas, mapas geoestatísticos, dados, metadados e informações sobre a Península de Itapagipe, área estudada.

Usuários: Estudantes, pesquisadores e pessoas que tenham acesso e interesse na temática, que acessarão o painel interativo.

Figura 39 – Diagrama de casos de uso - Painel interativo.

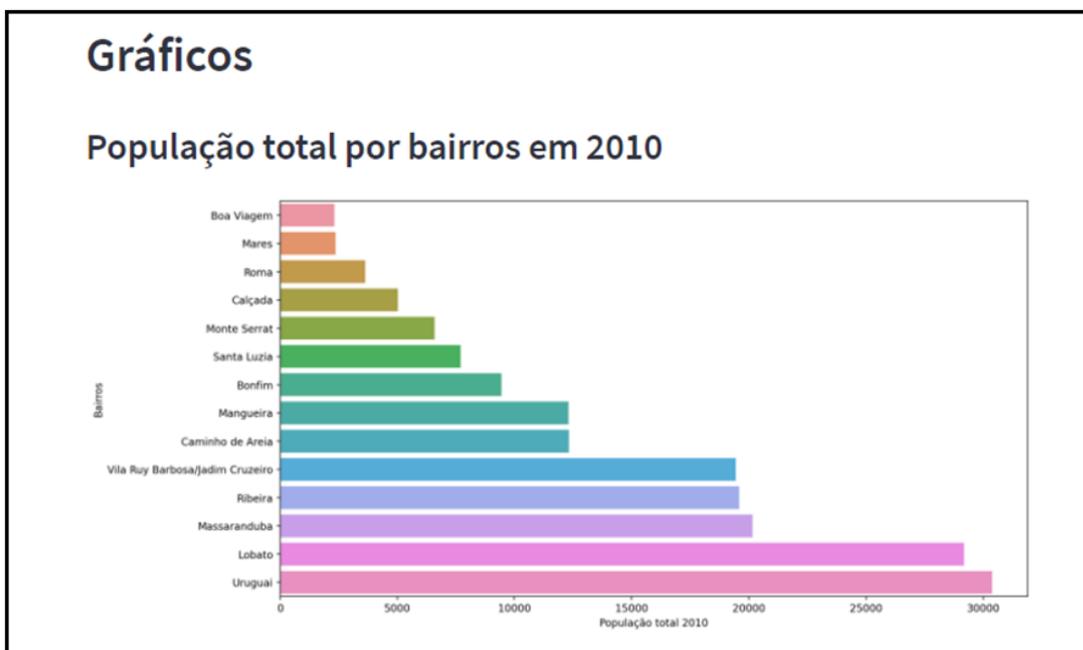


Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

6.2.1 Dados de saída

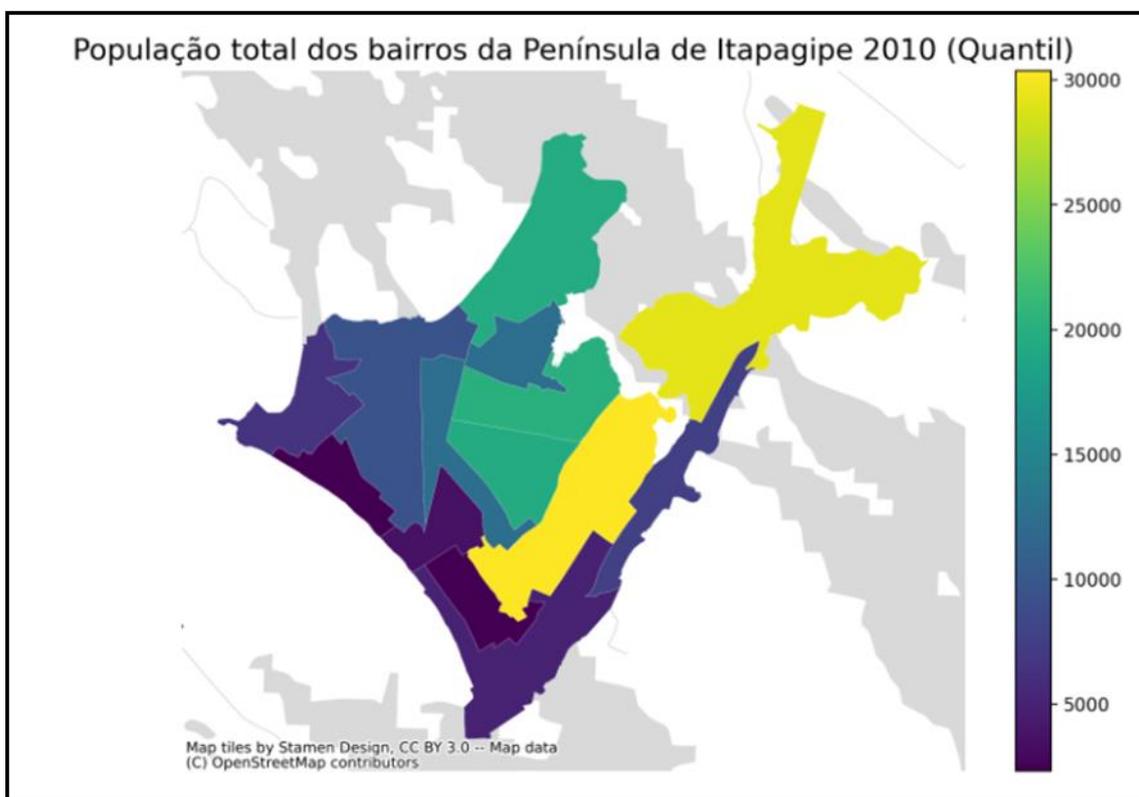
O painel apresenta gráficos e mapas interativos e geoestatísticos com o objetivo de comparar os índices dos bairros contidos na área estudada e as suas correlações.

Figura 40 – Gráfico da População total por bairros em 2010 - Painel interativo.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

Figura 41 – Mapa da população total dos bairros da Península de Itapagipe 2010 (Quantil) - Painel interativo.



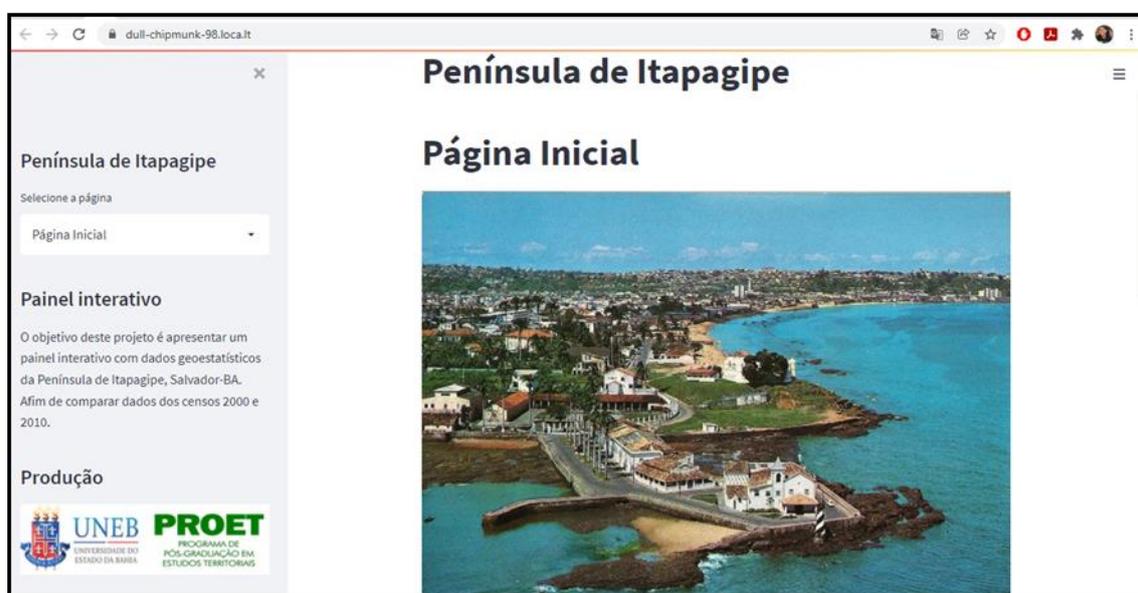
Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

6.2.2 Interface

A interface do *dashboard* apresentará informações sobre a área estudada e a opção de escolha de 8 painéis, sendo eles: Página Inicial, contendo a apresentação do projeto, seus objetivos e colaboradores; Planejamento da Península, onde será apresentado, de forma resumida, os planos e projetos estabelecidos para a Península de Itapagipe que estão gerando impactos territoriais; Dados, onde será listado todos os dados disponibilizados no painel e suas referências; Metadados, apresentará as informações sobre os dados; Gráficos, onde os usuários poderão, de forma interativa, escolher entre os dados disponibilizados na plataforma, a variável e o ano (2000 ou 2020), para gerar gráficos;

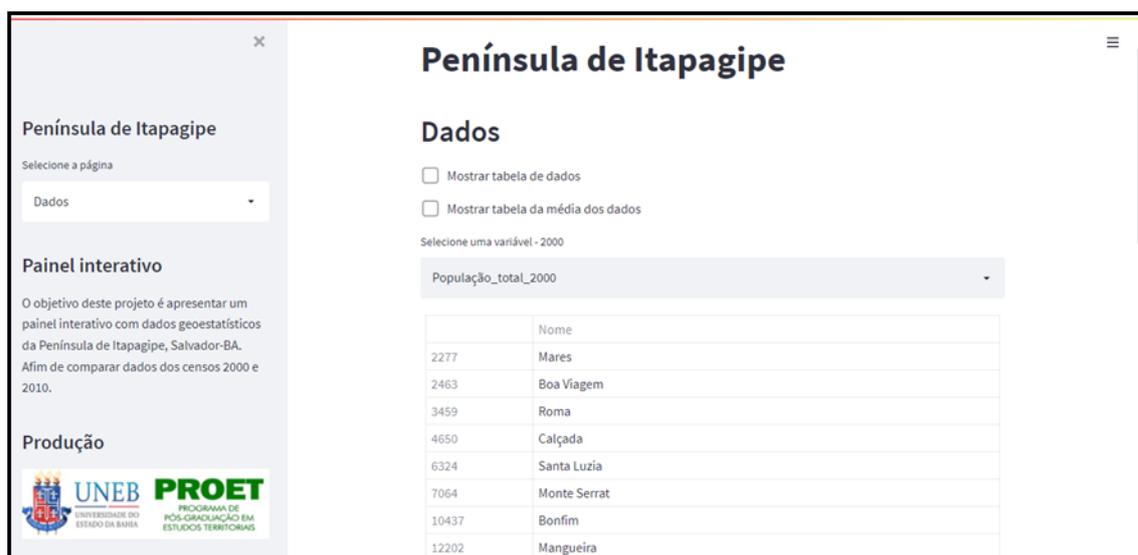
Assim como, o painel Mapas, neste o usuário vai escolher, entre os dados disponibilizados na plataforma, a variável e o ano (2000 ou 2020) podendo gerar mapas; Mapas geoestatísticos, no qual usuário vai escolher, entre os dados disponibilizados na plataforma, a variável e o ano (2000 ou 2020) gerando mapas de correlação espacial; e Informações, serão disponibilizadas informações de acesso a desenvolvedora e colaboradores.

Figura 42 – Página inicial - Interface do painel interativo.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

Figura 43 – Página dos dados - Interface do painel interativo.



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA (2023).

Links de acesso:

Link do Streamlit: <https://peninsula-itapagipe-ide.streamlit.app/>

Link do Github: <https://github.com/jaqueline-amorim/-Painel-interativo-com-Pysal-e-Streamlit.git>

7 À GUIA DE CONCLUSÃO: CAMINHO DA FÉ OU CAMINHO DO POVO?

Na cidade-mercado, ou seja, na cidade regida pelo empreendedorismo urbano, a cidade vai se deslocando de uma área para outra, em função da especulação imobiliária, assim, alguns bairros tradicionais vão inteiramente se deteriorando. Pois, nesse tipo de administração, quando alguns terrenos ou edificações perdem o valor de venda, essas são deixadas de lado e entram em processo de decomposição.

E a população que ali vive, na marginalização da sociedade, geralmente formados por uma classe média baixa trabalhadora, e até mesmo de desempregados, residem em áreas abandonadas e até mesmo precárias, por não ter valor de mercado, vivem ao lado de áreas que foram escolhidas, por sua beleza paisagística e valor de mercado, consideradas como mercadorias de alto valor, e essas têm os seus espaços totalmente urbanizados e modernizados, em uma tentativa de venda, através do processo de especulação imobiliária, e a Península de Itapagipe é um caso exemplar dessa forma de gestão urbana.

Caso este, da Península de Itapagipe, que demonstra como uma área urbanizada foi se tornando obsoleta por perder o seu significado, valor e importância, passando a ser uma não mercadoria. Itapagipe que foi área das primeiras indústrias da Bahia, que teve o seu território ampliado para o mar e a maior invasão sobre as águas da América Latina, hoje é fragmentada em áreas passíveis de venda e áreas obsoletas para o mercado imobiliário.

Hoje as áreas valorizadas são voltadas para o mercado do turismo, o qual a sua história permite fomentar. E essa forma de administrar a cidade voltada para o mercado, vem empobrecendo a condição humana na medida que reduz todo o território da Península e suas construções físicas, sociais e simbólicas em mercadorias de simples valor monetário, e quando essas não conseguem ser mais comercializadas ou usadas pelo poder público local são abandonadas e deixadas no esquecimento urbano e social.

E diante da fragmentação histórica e social deste território a especulação imobiliária é respaldada pelas leis municipais que traz essa área desde o PDDU de 2008 como área passível de operação urbana consorciada, mas esse instrumento urbanístico tem ao menos como vantagem a participação social, mas sequer este foi utilizado, quando a Prefeitura de Salvador propôs o Projeto Caminho da Fé, aplicou a dispensa de licitação, fazendo contratação direta,

ou seja, dispensando também, a opinião pública sobre o seu projeto, o qual modificaria a principal avenida de um dos bairros populares da capital baiana.

E este projeto realmente transformou a Avenida Dendezeiros do Bonfim, tornando-a em um espetáculo visual, área cinematográfica, apresentada como o Caminho da Fé, com o objetivo de tornar mais confortável a caminhada entre dois ícones da fé católica em Salvador, as Obras Sociais Irmã Dulce e a Colina Sagrada do Bonfim onde se encontra a Basílica Senhor do Bonfim.

Mas esse cenário foi criado exatamente em todo o percurso da principal avenida de um bairro comum, o Bonfim, onde trabalhadores, comerciários, estudantes e transeuntes utilizam todos os dias como caminho para as suas atividades diárias, local para acessar o transporte público e lugar que se encontra um dos maiores hospitais do SUS em Salvador, escolas militares, instituições de ensino pública e privada e órgãos públicos.

Diante de todos esses usos nessa avenida e do claro choque de interesses entre a população local e o mercado do turismo surge o grande questionamento: CAMINHO DA FÉ OU CAMINHO DO POVO? Para quem a prefeitura de Salvador através da Fundação Mario Leal Ferreira redesenhou esse espaço, para o povo que ali habita, caminha, circula, estuda, comercializa e vive todos os dias ou para o mercado do turismo religioso o qual cristaliza espaços para espetacularização do sagrado? Quais desejos e usos foram levados em consideração na implantação da nova infraestrutura do local com investimento na casa dos milhões, dinheiro público aplicado sem consulta pública?

No intuito de sanar essas questões esse trabalho propôs uma metodologia de Avaliação de Impacto Territorial para a realidade brasileira, a partir da constatação que os modelos de avaliação de impacto das políticas públicas utilizados no Brasil, como a Avaliação de Impacto Ambiental, Avaliação de Impacto Social e Avaliação de Impacto Socioterritorial, não levam o quesito território e as suas relações em consideração na avaliação espacial. Essa ferramenta é formada por indicadores qualitativos e quantitativos correspondendo a um conjunto de passos lógicos buscando analisar previamente as vantagens e desvantagens e os impactos dos projetos/programas/políticas brasileiras.

Essa metodologia foi dividida em quatro etapas, primeiro são estabelecidos os aspectos essenciais, os quais nortearão os planejadores urbanos nos tipos de informações que devem constar nessa avaliação, auxiliará também na escolha da escala e na temporalidade

estabelecida, podendo ser aplicado antes ou depois da implantação do projeto. Nesta etapa são estabelecidos os critérios para a aplicação da metodologia, ressaltando a importância de manter o foco nos problemas relevantes sem perder de vista que as informações apresentadas não poderão ser demasiadamente detalhadas ou complexas, e as medidas e políticas a ser empregadas deverão ser bem explicadas.

A segunda etapa consiste na descrição do projeto, onde são apresentadas as informações do projeto a ser avaliado, estabelecendo a área de incidência do projeto, ou seja, área de implantação do projeto, a área de abrangência ou área modificada a partir da implantação do projeto e a área de convergência, sendo esta a delimitação da legislação municipal incidente na área de abrangência do projeto. Essas áreas são mapeadas com o objetivo de estabelecer a espacialidade dos impactos.

Na terceira etapa foram definidos os dados socioeconômicos necessários na avaliação, pois o estabelecimento destes permite a verificação do panorama social e econômico da população do território de abrangência, no entendimento de que melhorias são reais quando esta permite o aumento dos índices positivos e a diminuição dos negativos. Desta forma, se o projeto implantado em nada contribuir, ou pior, diminuir os índices positivos já é apresentado nesta fase um indício de impacto. Conhecer os dados do território também permite estabelecer se o projeto está coerente com a realidade local.

Os impactos são estabelecidos na quarta etapa, sendo primeiro definidos por parâmetros qualitativos com o intuito de explicar sobre a realidade do território e os impactos em diversos aspectos, seguida por critérios quantitativos, onde são mensurados os impactos que foram analisados qualitativamente. As avaliações qualitativas e quantitativas são complementares para que havendo a indisponibilidade de alguns dos indicadores, forneça uma informação precisa sobre o atual funcionamento do projeto.

A média geral da avaliação quantitativa de impactos territoriais nesse projeto foi de 1.7, portanto sendo classificado como impactos positivos medianos, ou seja, esse projeto apresenta mais impactos positivos do que negativos, mas esses impactos são moderados, sendo necessários que haja a potencialização dos mesmos. Desta forma, na aplicação desta metodologia de Avaliação de Impacto Territorial na avaliação dos impactos do Projeto Caminho da Fé, foi possível concluir que os impactos mais significativos foram as transformações na infraestrutura local e a aceleração da economia do turismo.

Tornando-se necessário a análise dos desdobramentos desses impactos para a população local, para assim identificar se o gasto dos recursos públicos está beneficiando a população, princípio fundamental das políticas públicas. Pois, um projeto eficiente aumenta a qualidade de vida da população do território de sua implantação. Mas não foi essa a realidade encontrada nesta avaliação.

A Avenida Dendezeiros tornou um local lindo os olhos e para turista ver, visto que, toda a infraestrutura implantada no local não trouxe maior conforto para os moradores locais, pois a calçada está muito mais agradável, mantendo a caminhabilidade e a acessibilidade, mas durante todo o percurso das calçadas as árvores existentes não são capazes de gerar sombra o suficiente para paradas, tornando a caminhada mais agradável.

Os bancos dispostos ao longo da avenida não estão localizados perto das árvores de forma que se aproveitasse a sombra das mesmas e não está instalado nenhum outro tipo de abrigo ou cobertura capaz de gerar sombra, tornando os bancos expostos ao sol e a chuva, exposição tal enfrentada também por aqueles que fazem uso do transporte público coletivo na avenida, devido a não haver mais abrigo nas paradas de ônibus, essas paradas são apenas placas de sinalização nos postes de iluminação, sem contar com nenhum recuo, abrigo ou estrutura para sentar, descansar ou mesmo se proteger.

Os vendedores ambulantes que comercializam no local, não tem nenhum tipo de padronização ou estrutura se servindo das paredes e grades para expor as suas mercadorias ao longo das calçadas. Sendo possível também encontrar abrigo improvisado de morador em condição de rua na calçada. A disposição de resíduos sólidos em local não apropriado sendo descartados ao lado de postes de iluminação, campo de futebol e em frente a pontos comerciais, vale ser destacado.

Um total contraste aos efeitos do segundo impacto, impacto na economia do turismo, os números são realmente impressionantes, após a implantação do Caminho da Fé a dupla de local sagrado na avenida, as Obras Sociais Irmã Dulce e a Basílica Senhor do Bonfim, tornaram-se os destinos religiosos mais visitados do estado da Bahia, atraindo milhares de turistas anualmente o que gera um acréscimo de 10% nas viagens turística motivadas pela fé em Salvador e movimenta milhões de reais todos os anos na capital baiana. Mas infelizmente a população do local não está sendo beneficiada por essas cifras.

Assim, é possível concluir que o Caminho da Fé, o qual movimentou o turismo religioso, é a criação de um cenário, o qual remete a uma história local sem honra-la, já que Irmã Dulce tinha as suas ações voltadas à população carente da Península de Itapagipe, mas a sua memória está sendo usada para atrair milhares de turistas anualmente, sem reais benefícios para a população local, a qual segue a margem de um mercado imobiliário, vivendo os ônus dos impactos de um projeto que construiu um caminho para a fé, do mercado do turismo e não para o povo que vive na Península de Itapagipe.

Esses dados estão disponibilizados no *dashboard* para que se tornem públicos, com o uso de tecnologia *open source*, permitindo a população possa acessá-los, possibilitando um maior conhecimento o que gera uma maior participação popular no desenvolvimento e gestão de políticas públicas com a utilização desta técnica emancipatória e colaborativa.

Desta forma, a proposta da metodologia de Avaliação de Impacto Territorial pretende tornar viável, mas de forma simplificada o procedimento de avaliação de impactos territoriais, com o intuito de identificar os principais impactos territoriais de um projeto, programa ou política. Porém, tenciona alargar o entendimento e a utilização deste tipo de avaliação para que a classificação de um projeto vá além de positivo e negativo.

É importante salientar que esse modelo de Avaliação de Impacto Territorial não é um produto finalizado, pelo contrário, este método de avaliação proposto pretende ser dinâmico e adaptável a várias escalas e realidades territoriais. O método utilizado na presente pesquisa deve ser aprimorado, podendo ser utilizado em outras escalas, de forma que este seja adequado às diferentes realidades. A recomendação futura é que a pesquisa possibilite fomentar a necessidade de ser realizadas avaliações de impacto territorial em diferentes escalas, estabelecendo como premissa de avaliação nas políticas públicas brasileiras.

REFERÊNCIAS

ABNT. **Normas da Série ISO 14000. NBR ISO 14001**. Rio de Janeiro: ABNT, 2004.

ACYOLI, C.; DAVIDSON, F. **Densidade urbana**: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ALBUQUERQUE, Isabela. **Vivendo cultura**. 2000. Disponível em: <http://www.culturatododia.salvador.ba.gov.br/vivendo-polo.php?cod_area=3&cod_polo=20>. Acesso em: 01 jun. 2022.

ALIANÇA DE CIDADES. **A vez dos Alagados**: A construção de um programa integrado de urbanização de favelas em Salvador. São Paulo: Aliança de Cidades, 2008. Disponível em: <<https://www.citiesalliance.org/resources/publications/cities-alliance-knowledge/vez-dos-alagados-constru%C3%A7%C3%A3o-de-um-programa>>. Acesso em: 01 jun. 2022.

ARRETCHE, Marta. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

BAHIA. **Desapropriação de Itapagipe em discussão**. Salvador, 05 de dez. de 2009. Disponível em: <<https://dp-ba.jusbrasil.com.br/noticias/2035372/desapropriacao-de-itapagipe-em-discussao?ref=serp>>. Acesso em: 17 de set. de 2020.

_____. **Governo da Bahia promove turismo religioso de Salvador**. Salvador, 08 de abr. de 2022. Disponível em: <<https://www.bahia.ba.gov.br/2022/04/destaques/c1-destaque-slide/governo-da-bahia-promove-turismo-religioso-de-salvador/>>. Acesso em: 17 de mai. de 2023.

BANDEIRA, Juliana Santos. **Nos trilhos do atraso**: os impactos socioterritoriais da ferrovia Nova Transnordestina em Iguatu – Ceará. 2019. 206 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

BATTY, M.; AXHAUSEN, K. W.; GIANNOTTI, F.; POZDNOUKHOV, A.; BAZZANI, A.; WACHOWICZ, M.; OUZOUNIS, G.; PORTUGALI, Y. **Smart cities of the future**. The European Physical Journal. Special Topics, 214(1), 481-518. 2012.

BAUMAN, Zigmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BONNEMAISON, J. e CAMBRÈZY, L. **Le lien territorial**: entre frontières et identités. Géographies et Cultures. Le Territoire, n. 20. Paris: L'Harmattan, 1996.

BORJA, Jordi; FORN, Manuel de. **Políticas da Europa e dos Estados para as cidades, Espaço e Debates**, ano XVI, n. 39, 1996.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local e global**. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus. 1997.

BOTELHO, Adriano. **A produção do espaço e o empresariamento urbano: o caso de Barcelona e seu Fórum das Culturas de 2004.** GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, nº 16, p. 111- 124, 2004.

BRASIL. **Resolução nº 001 do CONAMA DE 1986.** Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Ministério do Meio Ambiente. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 jan. 1986. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. **After Neoliberalization?** Globalizations, 7(3), 327-345. 2010.

BRITO, P. L.; SGURA VIANA, M.; DELGADO, J. P. M.; BRANDÃO, A. C.; PEDRASSOLI, J. C.; PEDREIRA JUNIOR, J.U.; SANTOS, K.O.B.; NATIVIDADE, M.; **Alertas e Propostas de Ações para Península de Itapagipe:** baseadas em análises espaciais de suporte ao combate à COVID-19 – Nota técnica 04. 21 de julho de 2020. Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/343135871_Nota_Tecnica_04_Alertas_e_Propostas_de_Acoes_para_Peninsula_de_Itapagipe_baseadas_em_analises_espaciais_de_suporte_ao_combate_a_COVID19_Publicacao_em_21_de_julho_de_2020_Parte_2_Condicoes_de_Saude >. Acesso em: 05 de set. de 2020.

CAMAGNI, Roberto. **Territorial Impact Assessment (TIA): A Methodological Proposal.** 2017. Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/320293141_Territorial_Impact_Assessment_TIA_A_Methodological_Proposal >. Acesso em: 05 de set. de 2020.

CARDOSO, Luis Antonio Fernandes. **Entre Vilas e Avenidas:** Habitação Proletária em Salvador na Primeira República. 1991. 206 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1991.

CARDOSO, Ceila Rosana Carneiro. **Arquitetura e Indústria:** a península de Itapagipe como sítio industrial da Salvador Moderna (1892 – 1947). 2004. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004.

CARDOSO, Maria de Fátima. **Fomento ao Desenvolvimento Social em Áreas Urbanas: o Caso do Programa Ribeira Azul em Salvador.** 2009. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social) – Superintendência de Pesquisa e Pós-graduação, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2009.

CARLOS, A. F. A. A natureza do espaço fragmentado. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. **Território:** globalização e fragmentação. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2002. p. 191-197.

_____. São Paulo: do capital industrial ao capital financeiro. In: CARLOS, A. F. A. e OLIVEIRA, A. U. de (orgs.). **Geografias de São Paulo:** a metrópole do século XXI. São Paulo, Contexto. 2004. p. 51-83.

_____. **O espaço urbano:** novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Labur. 2007.

_____. A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. **Crise urbana.** São Paulo: Contexto, 2015.

CAROLINO, Ariella Kreitlon. **O lugar do social na avaliação de impacto ambiental: regulação pública no Brasil, avanços teóricos e desafios para o planejamento regional.** 2016. Dissertação de Mestrado - Universidade de São Paulo (USP). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU/SBI) São Paulo.

CARVALHO, Carlos Alberto de. **Tradições e milagres do Bonfim.** Bahia, Typografia Bahiana, 1915.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. **A cidade como negócio.** Salvador: EDUFBA, 2012. 23p.

_____. Salvador, uma metrópole em transformação. Em: _____ (orgs.). **Salvador: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles, 2014, pp. 236-261.

CAUAS, Daniel. Set de Indicadores de Impacto Territorial. 2013. Disponível em: <<https://danielcauas.com/wp-content/uploads/2013/06/doc-aux-20-indicadores.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2022.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Perspectiva de Desenvolvimento Espacial Europeu: rumo a um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da UE.** Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1999.

_____. **Avaliação de Impacto.** Comunicação da Comissão. Bruxelas. 2002.

_____. **Avaliação de Impacto: próximos passos.** Documento de trabalho dos serviços da Comissão, Bruxelas. 2004.

_____. **Livro Verde sobre Coesão Territorial - Transformando a Diversidade Territorial em Força,** Bruxelas, 2008.

_____. **Diretrizes para avaliação de impacto,** Bruxelas, Comissão Européia. 2009.

COELHO-NETO, Agripino. Redes sociais, participação social e a territorialidade como componente de democratização do ordenamento territorial. In: SILVA, O.; SANTOS E.; COELHO NETO, A. (orgs). **Identidade, Território e Resistência.** Rio de Janeiro: Consequência, 2014, p. 131-145.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR. **Projeto de participação comunitária e educação ambiental de Alagados VI.** Salvador, 2004.

CONDESSO, F.R. **Os Fundamentos Conceptuais do Ordenamento e da Planificação do Território e o Ete,** III Congresso Internacional de Ordenacion del território: política regional, urbanismo y médio ambiente, Gizón, España, 3 a 6 junho de 2001. 2001.

CORBURN, J. **Bringing local knowledge into environmental decision making improving urban planning for communities at risk.** Journal of Planning Education and Research, 22(4), 420-433. 2003.

CORREIO DA BAHIA. **Tema atual/Alagados**. Salvador, 11 de fev. de 2009. Disponível em: <<https://www.facebook.com/photo/?fbid=183478685174731&set=pb.100071820194049.-2207520000>>. Acesso em: 10 de jan. de 2023.

_____. **Prefeitura faz reunião para discutir plano turístico da Península de Itapagipe**. Salvador, 4 de jun. de 2020. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/prefeitura-faz-reuniao-para-discutir-plano-turistico-da-peninsula-de-itapagipe/>>. Acesso em: 05 de set. de 2020.

_____. **Como Irmã Dulce, 1ª santa do Brasil, ajudou a transformar as antigas palafitas de Salvador**. Salvador, 29 de mar. de 2021. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/como-irma-dulce-1a-santa-do-brasil-ajudou-a-transformar-as-antigas-palafitas-de-salvador/>>. Acesso em: 10 de jan. de 2023.

_____. **Confira roteiro voltado para turismo religioso em Salvador**. Salvador, 08 de abr. de 2022. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/confira-roteiro-voltado-para-turismo-religioso-em-salvador/>>. Acesso em: 10 de mai. de 2023.

_____. **Salvador foi o destino turístico mais vendido do Brasil em 2022**. Salvador, 13 de abr. 2023. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/salvador-foi-o-destino-turistico-mais-vendido-do-brasil-em-2022/>>. Acesso em: 10 de mai. de 2023.

COSTA, W.M. **Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. IN: Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília, 2005.

COSTA, Gleimíria Batista; LOCKS, Rosilene; MATOS, Duilo Souza. Análise do Relatório de Impacto Ambiental das Usinas Hidrelétricas no Rio Madeira, no Município de Porto Velho/RO. In: V ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2010, Florianópolis. Anais do V Encontro Nacional da ANPPAS. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT14-344-287-20100902124004.pdf>>. Acesso em: 31 Ago. 2022.

DREYFUSS, Laurence & MARCHAND, Alain. **Gouvernement local et légitimation: vel'S des républiques urbaines?**, FuturAntérieur, u. 29, Paris, Harmatton, 1995/3, p. 71-102.

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano**. Curitiba: Ibplex, 2007. 177 p.

ELIADE, Mircea. **O sagrado e o profano**. São Paulo: Martins Fontes, 2001, 191p.

ESPINHEIRA, Carlos Geraldo D'Andréa; SOARES, Antonio Matheus de Carvalho. **Conjuntos habitacionais em SalvadorBa e a transitória inserção social**. RISCO, São Paulo, v. 3, p. 5765, fev. 2006.

ESPON. **Territorial Trends and Policy Impacts in the Field of EU Environmental Policy**. Final Report, Luxemburgo, ESPON. 2006.

_____. **Territorial and urban dimensions of digital transition in Europe**. Luxembourg: ESPON EGTC. 2018.

ESPON EATIA. **ESPON and Territorial Impact Assessment**. Targeted Analysis 2013/2/9, Final Report, Version 29/06/2012, Luxemburgo, ESPON. 2012.

ESTABA, R. M. La descentralización y la ordenación del territorio de Venezuela: estrategias hacia la modernidad. In: Scripta Nova. **Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales**, Universidad de Barcelona, núm. 54, 15 de diciembre de 1999. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn-54.htm>>. Acesso em: 10 de abr. 2022.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

_____. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FERRÃO, João; MOURATO, João M. **Evaluation and spatial planning in Portugal: from legal requirement to source of policy-learning and institutional innovation**. In De La Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial: Reflexiones Acerca de la Tarea de Evaluación, edição de J. F. Dasí, 141-166. Valência: Universitat de València, 2012.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a Tipologia de Territórios In: SAQUET, Marco Aurélio; SPOSITO, Eliseu Saverio. (orgs.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 197-216.

FIGUEIREDO, Adma Harman. Visões governamentais. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: MIN, 2005. p. 63-64.

FORESTER, J. **Making participation work when interests conflict: moving from facilitating dialogue and moderating debate to mediating negotiations**. Journal of the American Planning Association, 72(4), 447-456. 2006.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**, Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-260, jun. 2000.

FRIEDMANN, J. A spatial framework for urban policy: new directions, new challenges. In **Proceedings of the OECD International Conference: "What Policies for Globalising Cities? Rethinking the Urban Policy Agenda"** (p. 74-88). Madrid: OECD. 2007.

G1 BAHIA. **Turismo religioso atrai cinco milhões de pessoas anualmente na Bahia e movimenta economia**. Salvador, 20 de set. de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ba/bahia/avanca/noticia/2019/07/20/turismo-religioso-atrai-cinco-milhoes-de-pessoas-anualmente-na-bahia-e-movimenta-economia.ghtml>>. Acesso em: 28 mai. 2023.

GIANNELLA, Valéria. **Vislumbrando o futuro e trilhando o presente**. Um caso de participação e governança em Salvador (Bahia). In: II SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2007, Florianópolis. Anais... Florianópolis: UFSC, 2007. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cdsa.aacademica.org/000-066/412.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2020.

GOMES, Hortênsia. **PDDU de Salvador e a apropriação empresarial da cidade**. In: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora (Orgs.). Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades. Salvador, Edufba, 2019.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HALLER, C.; HÖFFKEN, S. **New Communication Tools and e Participation: Social Media in Urban Planning**. In M. Schrenk, V. Popovich, & P. Zeile. Proceedings of the XV International Conference on Urban Planning, Regional Development and Information Society. RealCORP 2010 (pp. 18-20). Vienna: CORP. 2010.

HARVEY, David. **The Urbanization of Capital**. Oxford, Blackwell and Baltimore (Md), Johns Hopkins University Press, 1985.

_____. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. São Paulo, Espaço e Debates, nº 39, 1996, p. 48-64.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HERVIEU-LÉGER, D. **O peregrino e o convertido: a religião em movimento**. Petrópolis: Vozes, 2008.

HORELLI, L. A methodology of participatory planning. In BECHTEL, R. B.; CHURCHMAN, A. (Eds.). **Handbook of environmental psychology** (pp. 607-628). Nova Iorque: John Wiley & Sons. 2002.

HORELLI, L.; JARENKO, K.; KUOPPA, J.; SAAD-SULONEN, J.; WALLIN, S. **New approaches to urban planning-insights from participatory communities**. Espoo: Aalto University. 2013.

HUDSON-SMITH, A.; CROOKS, A. **The renaissance of geographic information: neogeography, gaming and second life** (Vol. 142, Working Papers Series, p. 1-16). London: University College London. 2008.

IBGE - CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2020.

Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social. Avaliação de Impacto Social – metodologias e reflexões. 2018. Disponível em: <<https://sinapse.gife.org.br/download/avaliacao-de-impacto-social-metodologias-e-reflexoes>>. Acesso em: 28 jun. 2020.

LARBI, G. **The New Public Management Approach and Crisis States** – discussion paper 112. Genebra, United Nations Research Institute for Social Development, Sept. 1999.

LAZZARINI, S.G. The measurement of social impact and opportunities for research in business administration. RAUSP Management Journal, 53, 134-137. 2018.

LEFEBVRE, H. **Lu Production de l'Espace**. Paris :Anthropos. 1986.

_____. **La production de l'espace**. Paris, Anthopos. 2000.

LEITE, Sérgio. **Impactos Regionais da Reforma Agrária no Brasil**: aspectos políticos, econômicos e sociais. In: LEITE, Pedro Sisnando et alii (orgs.). Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (NEAD), 2000. p. 37-54.

LIMA, Livia G. Damião de. **O Financiamento e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Ordenamento Territorial do Semiárido nos estados do Rio Grande Do Norte, Ceará e Paraíba (2003-2017)**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. 2017, 178p.

LIMA, Livia G. Damião de; ALVES, Larissa da S. Ferreira. Aproximações teóricas-conceituais entre ordenamento do território e desenvolvimento regional. In: **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 5, p. 142-156, 2018.

LUTHER, Aline de Carvalho. **Patrimônio Arquitetônico Industrial da Península de Itapagipe**: um estudo para a preservação. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquit. e Urbanismo, Salvador, BA, Brasil.2012.

KIDDER, Daniel Parish. **Sketches of Residence and Travel in Brazil**. Volume 2. Philadelphia: Sorin & Ball, 1845.

KLINK, Jeroen; DE SOUZA, Marcos Barcellos. **Financeirização**: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. Cadernos MetrÓpole, v. 19, n. 39, p. 379-406, 2017.

MAIA, Sonia. Drone mostra o Tradicional Bairro da Ribeira em Salvador. 2020. Disponível em:<https://www.youtube.com/watch?v=CVOdKz1Pcug&ab_channel=SoniaMaia>. Acesso em: 10 de jan. de 2023.

MARICATO, Ermínia. **MetrÓpole na periferia do capitalismo – desigualdade, ilegalidade e violência**. São Paulo: Hucitec,1996.

_____. As ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. Coleção Zero à esquerda, PetrÓpolis, Vozes, 2000.

_____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MEDEIROS, E. J. **A Coesão Territorial**. O Conceito e o Seu Significado na Política de Coesão da UE. Lisboa, NEST, Centro de Estudos Geográficos. 2012.

_____. **A Avaliação de Impactos Territoriais**: o Target_TIA. Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 37, 3-17, 2014.

MELO, Marcus André. **Estado, governo e políticas públicas**. In: MICELI, Sérgio (Org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). São Paulo: Sumaré, 1999. v. 3, p. 59-100.

MCLOUGHLIN, J. **Brian. Urban & regional planning: a systems approach.** London: Faber and Faber, 1969.

MORAES, Antônio C. R. **Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico.** In: Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília, 2005.

MORAIS, Hugo Arruda de. **Impactos socioterritoriais dos assentamentos rurais no município de Passira-PE: uma análise das suas dimensões sociais.** Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, V. 02, N. 01, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistamseu/article/view/229810/0>. Acesso: 26 de out. De 2022.

MOURATO, Joao Moraes; VALE, Mário. **Avaliação de impactos territoriais.** 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/330764550_AVALIACAO_DE_IMPACTOS_TERRITORIAIS. Acesso em: 14 out. 2020.

NASCIMENTO, A. F. ; SOUZA, V. C. . O turismo religioso na sociedade líquido-moderna: apropriação da fé pelo trade turístico. **Estudos de religião (IMS)**, v. 33, p. 291-314, 2019.

NUNES, Débora; TEIXEIRA, Mariana. **Entre a pedagogia e a burocracia da participação: notas sobre a (não) participação popular e a (im)possibilidade de controle social no Plano Salvador 500.** In: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora (Orgs.). Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades. Salvador, Edufba, 2019.

OBSERVASSA - OBSERVATÓRIO DOS BAIRROS SALVADOR. **Bairros.** 2018. Disponível em: <https://observatoriobairrossalvador.ufba.br/bairros/ilha-de-mare>. Acesso em: 14 out. 2020.

OLIVEIRA, F.P. **Sistemas e Instrumentos de Execução dos Planos,** Livraria Almedina, Coimbra, Portugal. 2002.

OBRAS SOCIAIS IRMÃ DULCE. **Nossa história.** 2023. Disponível em: <https://www.irmadulce.org.br/osid/p%C3%A1gina/conteudo/nossa-historia>. Acesso em: 14 out. 2021.

PAPUDO, Rui Miguel. **Indicadores de ordenamento do território: uma proposta metodológica.** Tese de mestrado. Lisboa: Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa, 2007.

PFEFFER, K.; BAUD, I.; DENIS, E.; SCOTT, D.; SYDENSTRICKER-NETO, J. **Participatory spatial knowledge management tools: empowerment and upscaling or exclusion?** Information Communication and Society, 16(2), 258-285. 2013.

PEREIRA, G. C.; FLORENTINO, P. V.; ROCHA, M. C. F. **City as a social network – Brazilian examples.** In C. Ellul, S. Zlatanova, M. Rumor & R. Laurini (Eds.), Urban and Regional Data Management: UDMS Annual 2013 (p. 129). Boca Raton: CRC Press. 2013.

PRODERUR SALVADOR. **Estimativa de receita turística.** Disponível em: http://observatorioturismo.salvador.ba.gov.br/images/graficos/Estimativa_Receita_Turstica_SA2021_22.pdf. Acesso em: 14 mai. 2023.

QUINTO-JR., Luiz de Pinedo. O papel da historiografia como instrumento de avaliação do surgimento da gestão urbana contemporânea: crítica. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, Salvador, v. 3, n. 1, p. 62–75, 1990.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo, Ática. 1993.

REZENDE, D; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal**. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

RIBEIRO, Orlando. **O Ensino da Geografia**, Porto, Porto Editora. 2012.

RICKETTS, Jeremy R. Tourism to Sacred Places in America: A Spatial Analysis. In: **Oxford Research Encyclopedia of Religion**. Oxford University Press. 2018.

RUCKERT, A. A Política Nacional De Ordenamento Territorial – Brasil: uma política territorial contemporânea em construção. In: **Scripta Nova Revista electrónica de geografia y ciencias sociales**. Vol. XI, núm. 245 (66), 1 de agosto de 2007.

SABÓIA, Daniel; ALMEIDA, Patricia; STEQUE, Fábio. **ITAPAGIP3: Uma experiência metodológica colaborativa sobre a Península de Itapagipe**. ReDObRa, v. 12, p. 136-153, 2013.

SACK, R. **Human Territoriality: its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press. 1986.

SALVADOR. **Memorial descritivo e justificativo de intervenção com relatório fotográfico requalificação urbanística da Avenida Dendezeiros para implantação do Caminho da Fé**. 2017. Disponível em: <<http://biblioteca.fmlf.salvador.ba.gov.br/ph182/pdf/Projetos/CAMINHOFE/01.Memorial%20Descritivo/Sarq.0333.17-00-Memorial%20Descritivo-PE-REV00.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

_____. **Lei Municipal nº 6.586**, de 3 de agosto de 2004. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2004/658/6586/lei-ordinaria-n-6586-2004-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-do-municipio-do-salvador-pddu-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 23 jun. 2022.

_____. **Lei Municipal nº 7.400**, de 22 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador - PDDU 2007 e dá outras providências. Salvador, 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2008/740/7400/lei-ordinaria-n-7400-2008-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-do-municipio-do-salvador-pddu-2007-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 23 jun. 2022.

_____. **Plano Salvador 500**. Prefeitura Municipal de Salvador, 2014. Disponível em: <<https://www.cms.ba.gov.br/uploads/pddu/Caracterizacao%20Atual.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2022.

_____. **Lei Municipal nº 9.069**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. Salvador, 2016. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2016/906/9069/lei-ordinaria-n-9069-2016-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-do-municipio-de-salvador-pddu-2016-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 23 jun. 2022.

_____. **Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo.** 2016. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-salvador-ba>>. Acesso em: 23 jun. 2022.

_____. **Plano de Bairros de Itapagipe.** 2021. Disponível em: <http://biblioteca.fmlf.salvador.ba.gov.br/phl82/pdf/livros/Plano_Itapagipe.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2022.

_____. **O que saber sobre a Lavagem do Bonfim.** 2021. Disponível em: <<https://www.salvordabahia.com/roteiros/o-que-saber-sobre-a-lavagem-do-bonfim/>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

SAMPAIO, Consuelo Novais. **50 anos de urbanização:** Salvador da Bahia no século XIX. Rio de Janeiro: Versal, 2005.

SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos et al. **Estratégias de Produção da Cidade no Contexto da Neoliberalização:** Salvador como Exemplo. Organ. Soc., Salvador, v. 28, n. 98, p. 627-651, julho 2021.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e reforma da administração pública. **Revista de administração pública**, v.43, n2, p.347-369, mar./abr. 2009.

SIEBER, R. **Public participation geographic information systems:** a literature review and framework. *Annals of the Association of American Geographers*, 96(3), 491-507. 2006.

SILVA, Anderson; FERNANDES, Bernardo; VALENCIANO, Renata. **RIST - Relatório De Impactos Socioterritoriais:** desenvolvimento territorial e políticas públicas no Pontal do Paranapanema. INCRA; NERA; 2006

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 8ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

SPADOVEK, Gerd. **A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira.** São Paulo. Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2003.

STALLMAN, Richard. **Free Software, Free Society.** 2015. Disponível em: <<https://www.gnu.org/doc/fsfs3-hardcover.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

STERN, Elliot; STAME, Nicoletta; MAYNE, John, FORSS, Kim; DAVIES, Rick; BEFANI, Barbara. **Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluation: Report** of a Study Commissioned by the Department for International Development. Working Paper 38, Department for International Development, London. 2012.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção.** *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

TRIBUNA DA BAHIA ONLINE. **Salvador 473:** Turismo religioso também é ponto forte da cidade. Salvador, 29 de mar. de 2022. Disponível em: <

<https://www.trbn.com.br/materia/I58100/salvador-473-turismo-religioso-tambem-e-ponto-forte-da-cidade>>. Acesso em: 26 mai. 2023.

URRY, J. O. **Olhar do Turista**: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas. 3. ed. São Paulo, Studio Nobel, 2001.

VAINER, Carlos.B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes. 2000.

_____. **Planejamento Territorial e Projeto Nacional**: os desafios da fragmentação. R. B. de Estudos Urbanos e Regionais, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 9-21, mai. 2007.

VANCLAY, Frank. **Conceptualising Social Impacts**. Environmental Impact Assessment Review, vol. 22, n. 03, 2002. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0195925501001056>>. Acesso em: 26 mai. 2022.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

_____. **As ilusões do Plano Diretor**. Edição do autor, São Paulo; 1ª edição, 2005.

Disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4434363/mod_resource/content/1/2.2%20As%20Ilus%20do%20Plano%20Diretor%20F1%20A1vio%20Villa%20A7a.pdf>.

Acesso em: 26 mai. 2022.

WEITZENFELD, H. **Manual básico sobre evaluación del impacto en el ambiente y la salud de acciones proyectadas**. México: OPAS/OMS, 1996

WILHEIM, J. **O substantivo e o adjetivo**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

YIGITCANLAR, T. **Australian local governments' practice and prospects with online planning**. URISA Journal, 18(2), 7-17. 2006.

ZEPEDA, Francisco Morales. **El impacto territorial como instrumento para evaluar las políticas públicas del municipio y su aplicación en México**. 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/330650310_El_IMPACTO_TERRITORIAL_COMO_INSTRUMENTO_PARA_EVALUAR_LAS_POLÍTICAS_PUBLICAS_DEL_MUNICIPIO_Y_SU_APLICACION_EN_MEXICO>. Acesso em: 23 jun. 2022.