

MITIGAÇÃO DE IMPACTOS SOCIAIS DE GRANDES OBRAS: Uma proposição a partir dos princípios da gestão social

Angela Jacqueline Goncalves dos Santos
Francisco Ranieri Moreira da Silva
Morgana Gertrudes Martins Krieger

RESUMO

Políticas públicas que demandam a construção de grandes obras de infraestrutura causam, geralmente, grandes impactos, muitas vezes irreversíveis, nos meios físico, biótico e socioeconômico. O presente trabalho se insere nas discussões no campo da gestão social e do desenvolvimento territorial e parte do seguinte questionamento: como os princípios e as práticas de gestão social podem ser mobilizados na implementação de grandes obras, no intuito de mitigar os impactos sociais na vida das pessoas e dos territórios nos quais são implantadas? Esta pesquisa estrutura-se a partir de uma pesquisa colaborativa, com base no estudo de um caso único: a construção e instalação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) na região do Subúrbio de Salvador – Bahia. O objetivo é identificar caminhos possíveis e propor alternativas com vistas à mitigação dos impactos sociais de políticas públicas que envolvem grandes obras de infraestrutura a partir da lente da gestão social do desenvolvimento territorial. A proposta de estudo ora apresentado extrapola o campo teórico visto que tem uma relevância na práxis profissional de diversos sujeitos, individuais e institucionais, que atuam na implantação desses empreendimentos.

CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Entre as décadas de 1970 e 1980, o Brasil apresentou uma expressiva taxa de crescimento econômico, tendo o setor público ocupado o lugar do principal agente financiador e executor de grandes obras de infraestrutura (ROCHA; RIBEIRO, 2022). Durante os anos 1980, o país passou por uma crise econômica que culminou em um processo de sucateamento e falta de investimentos nas grandes obras do país, sendo retomado apenas nos 1990, quando “um novo modelo para o setor começa a tomar forma” (ROCHA; RIBEIRO, 2022, p 24). A partir desse período, com o intuito de impulsionar os investimentos no setor de infraestrutura, bem como alavancar o crescimento econômico, o país passou a desenvolver uma política econômica baseada nas concessões e na transferência de ativos e investimentos estatais para iniciativa privada, que se deu em virtude de três fatores principais: a aprovação da Lei de Concessões; as privatizações das distribuidoras de energia elétrica e do setor de telecomunicações; e as primeiras concessões rodoviárias (ROCHA; RIBEIRO, 2022), aumentando significativamente o número de obras de infraestrutura (ABERS, 2016).

Na Bahia, nas duas últimas décadas (2003 – 2023), segundo dados oficiais do Portal da Transparência do Governo do Estado da Bahia – Painel de Obras¹, foram investidos R\$ 14,26 bilhões de reais em 6.011 contratos de obras de infraestrutura. Em que pese esses

¹Dados obtidos através do Portal da Transparência – Portal de Obras
<http://www.transparencia.ba.gov.br/Obras/Painel>

investimentos sejam fomentados e justificados - sobretudo por gestores públicos, técnicos e agentes corporativos - por meio da retórica do impulsionamento da economia e do desenvolvimento local, a execução de grandes obras inevitavelmente provoca impactos, muitas vezes irreversíveis e negativos, nos meios físico, biótico e sobretudo, no meio socioeconômico (ARAÚJO, 2001).

Nesse estudo, entende-se impacto como:

consequência(s) positiva(s) e/ou negativas resultante(s) de uma ou mais ações de indivíduos, grupos ou organizações em determinado local que modifica direta ou indiretamente os comportamentos das pessoas desse local. Pode ainda ser um resultado direto ou indireto de um evento ou mudança ambiental ocorrido naturalmente (SCAGLIA, PEREIRA, DA SILVA, 2021, p. 86).

A literatura tem exaustivamente retratado os impactos destas grandes obras. Por exemplo, o deslocamento involuntário de pessoas de baixa renda é identificado como um dos impactos de obras de infraestrutura (OLIVEIRA, 2012), gerando efeitos sociais e econômicos negativos para as pessoas que vivem de estratégias de subsistência nos bairros em que habitam há anos (KRIEGER, 2020). Neste contexto, organismos internacionais que financiam tais obras têm buscado cobrar – por meio de instrumentos como a Convenção nº 169 de 1989, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e os princípios de salvaguardas sociais e ambientais dos projetos de infraestrutura financiados pelo Banco Mundial – a participação de comunidades vulneráveis afetadas, especialmente de populações tradicionais e indígenas, no processo decisório desses empreendimentos (ABERS, 2016).

Não obstante o Brasil ter avançado nas últimas décadas em relação aos mecanismos de participação social voltados para as políticas sociais (conselhos, conferências) e pequenas obras de infraestrutura (orçamentos participativos), as grandes obras de infraestrutura ainda padecem de arenas de debates mais específicos e aprofundados (ABERS, 2016). Abers (2016) pontua ainda que as comunidades afetadas geralmente são consultadas pontualmente em etapas mais avançadas, como no processo do licenciamento ambiental, ressaltando que:

este mecanismo tende a ser limitado à disseminação de informações, frequentemente ocorrendo apenas depois do processo decisório ter acontecido, embora possa haver exceções. Em muitos casos, governos e empreendedores responsáveis pela realização de audiências se restringem apenas ao procedimento formal exigido na lei, o que não garante que críticas sejam expressas e alternativas, examinadas, ou que debates tenham influência sobre o processo decisório (ABERS: 2016, pg. 13).

Nesse contexto, o presente estudo se propõe a verificar como os princípios e práticas de

gestão social do desenvolvimento territorial podem ser incorporados às etapas de planejamento, elaboração e implantação de grandes obras de infraestrutura. Parte-se do

pressuposto de que tais princípios e práticas podem representar um avanço na consolidação do processo participativo e dialógico, contribuindo para a mitigação dos impactos sociais.

Entende-se como gestão do desenvolvimento social:

Um processo de mediação que articula múltiplos níveis de poder individual e social. Sendo um processo social e envolvendo negociação de significados sobre O QUE deve ser feito, PORQUE e PARA QUEM, a gestão social não é uma função exercida apenas por um gestor, mas por um coletivo que pode atuar em um grau maior de simetria/assimetria e delegação, o que traz uma carga potencial de conflito de interesses entre atores envolvidos e escalas de poder (FISCHER: 2002, pg. 27).

O percurso metodológico que será utilizado para o alcance dos objetivos acima mencionados estrutura-se em pesquisa colaborativa baseada no estudo de caso em profundidade (STAKE, 1998) no projeto do VLT do Subúrbio Ferroviário do Salvador.

Para esta pesquisa, será utilizado o conceito proposto por Bonny (2017), a qual define pesquisa colaborativa como sendo uma forma de pesquisa de parceria participativa que considera o objetivo de pesquisadores profissionais como vanguarda da dinâmica coletiva. O caráter colaborativo da pesquisa se dá uma vez que o objetivo não é entender o caso como ele é, mas como ele poderia ser, a partir da construção promovida em conjunto com atores sociais. Então a colaboração é inserida nesse espaço da imaginação, de pensar em coletividade quais seriam as alternativas frente ao que está sendo construído, através de outras possibilidades.

A coleta de dados será organizada a partir da análise de documentos oficiais e institucionais como também através entrevistas com roteiro semiestruturado, construído com base nos princípios da gestão social, com o objetivo de dar espaço para os atores políticos e sociais que se articulam no território do Subúrbio Ferroviário de Salvador, bem como as famílias que serão diretamente impactadas.

Os resultados desta pesquisa, ainda em construção, abarcam reflexões acerca das dificuldades em lidar com atores múltiplos que, muitas vezes, encontram-se em posições conflituosas em relação aos impactos das grandes obras de infraestrutura. Com base no percurso descrito acima, busca-se propor caminhos possíveis e alternativas com vistas à mitigação desses impactos sociais a partir da lente da gestão do desenvolvimento territorial.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca Neaera. **Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7159/1/td_2231.pdf. Acesso em 24/05/2023.
- ARAÚJO, Maria Lia Corrêa. **Grandes obras...Grandes impactos**. Cad. Est. Soc. Recife, v. 17, til, p. 5-30, jan.ljun., 2001. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/1269>. Acesso em: 24/05/2023
- BONNY, Y. Les recherches partenariales participatives: Éléments d'analyse et de typologie, 2017. In: GILLET, A.; TREMBLAY, D. G. **Recherches partenariales et collaboratives**. Presses Universitaires de Rennes, 2017, p.25-44.
- FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32.
- HARARI, T et al. **Pesquisa Engajada e validação social: reflexões críticas a partir do trabalho do Programa Polos de Cidadania da UFMG**. In: 6e Colloque international du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), 2021.
- KRIEGER, Morgana Gertrudes Martins. **Conflitos urbanos em Medellín e São Paulo: dispositivos, linhas de ação e regimes de engajamento pelo direito à cidade**. 2020. Tese de Doutorado.
- OLIVEIRA, Nelma Gusmão de. **O poder dos jogos e os jogos do poder: os interesses em campo na produção de uma cidade para o espetáculo esportivo** / Nelma Gusmão de Oliveira, 2012. 308 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2012.
- ROCHA, Igor Lopes; RIBEIRO, Rafael Saulo Marques. Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios in SILVA, Mauro Santos. **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/4/Concess%C3%B5es_e_Parcerias_Cap01.pdf. Acesso em: 24/05/2023.
- SCAGLIA, Ana Laura; PEREIRA, Patrick; DA SILVA, Igor Rapp. O Conceito de Impacto Social na Literatura Científica Brasileira (ensaio de pesquisa). Intellectus Revista Acadêmica Digital. Vol 64 N.º1 Ano 2021. Disponível em: <http://www.revistaintellectus.com.br/artigos/75.924.pdf>. Acesso em: 24/05/2023
- STAKE, Robert. Case Studies. In: DENZIN, NORMAN K; LINCOLN, YVONNA SESSIONS (Org.). **Strategies of qualitative inquiry**. California: Sage Publications, 1998. p. 445–454.