

Avaliação de Impactos Territoriais: aplicação de uma proposição metodológica à realidade brasileira

Territorial Impact Assessment: application
of a methodological proposition to the Brazilian reality

Jaqueline Lima AMORIM [I]
Ednice de Oliveira Fontes BAITZ [II]

Resumo

O processo de planejamento urbano não se encerra na aprovação do projeto, ou na sua implementação em si. É fundamental manter esses projetos sob monitoramento e avaliações, com o objetivo de estabelecer mecanismos de correção de estratégias e metas, na fase de gestão. Por essas razões, esta pesquisa tem como objetivo desenvolver uma metodologia de Avaliação de Impacto Territorial para a realidade brasileira, baseada nos modelos do México, Chile e da União Europeia. E aplicar esse modelo no Projeto Caminho da Fé em Salvador-BA, para estabelecer os seus impactos territoriais. Este estudo possibilitou a criação de uma metodologia de Avaliação de Impacto Territorial e, a partir da aplicação dela, a verificação dos impactos territoriais do Projeto Caminho da Fé.

Palavras-chave: Avaliação de Impacto Territorial; Caminho da Fé; Península de Itapagipe; planejamento urbano; projeto urbano.

Abstract

The urban planning process does not end in project approval or implementation. It is crucial to monitor and assess the projects continually in order to establish mechanisms for correcting strategies and goals during the management phase. For these reasons, this research aims to develop a methodology for Territorial Impact Assessment in the Brazilian context, based on models from Mexico, Chile, and the European Union. This methodology will be applied to the project Caminho da Fé in Salvador, state of Bahia, to determine its territorial impacts. This study allowed for the creation of a Territorial Impact Assessment methodology that enabled the identification of the territorial impacts of the project Caminho da Fé.

Keywords: Territorial Impact Assessment; Caminho da Fé; Itapagipe Peninsula; urban planning; urban project.



Introdução

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

A concretização dos princípios neoliberais se qualifica de maneira distinta em cada território e diante de cada contexto histórico das diferentes cidades, gerando um variado e complexo conjunto de possibilidades. Entende-se, aqui, o neoliberalismo como a extensão do processo de mercantilização em todos os domínios da vida, associado a forças particulares e desiguais de regulação, que geram grandes diferenciações entre escalas e territórios, transformando a cidade em mercadoria (Brenner, Peck e Theodore, 2010; Santos et al., 2021).

A implementação de políticas públicas tem dado atenção especial à produção do espaço em setores e áreas específicas da cidade, criando infraestrutura e alterando os usos e funções desses espaços. Isso ocorre por meio de mudanças no zoneamento, parcelamento do solo urbano, intervenções espaciais em operações urbanas e requalificação de áreas realizadas através de parcerias entre a prefeitura e setores privados, os quais influenciam e orientam essas políticas (Carlos, 2015).

Essa transformação, muitas vezes violenta, das áreas urbanas em que se implantam projetos de requalificação, expulsa os residentes e introduz um padrão estético hegemônico. Assim, o espaço urbano é reorganizado por promotores imobiliários alinhados a estratégias financeiras, fragmentando espaços para comercialização no mercado (ibid.). Investimentos pontuais em infraestrutura aprofundam desigualdades nas metrópoles, valorizando diferencialmente o solo urbano e intensificando a contradição entre valor de uso e de troca. Essas mudanças criam núcleos centrais que atraem grandes investimentos públicos e privados, deslocando atividades de antigos polos econômicos e estabelecendo novos centros de atração.

Diante dessa nova forma de governança, é urgente discutir a necessidade de Avaliação de Impacto Territorial, para mensurar e analisar os impactos causados pelo planejamento urbano estratégico. Isso é essencial para potencializar efeitos positivos e mitigar os negativos, permitindo intervenções que considerem a realidade local, ao invés de reproduzir técnicas globalizadas de gestão e intervenção.

O processo de planejamento urbano não se encerra com a aprovação ou implementação de projetos. É fundamental manter esses programas sob monitoramento e avaliações constantes, com o objetivo de estabelecer mecanismos de correção de estratégias e metas, conforme a dinâmica do objeto de intervenção. Dessa forma, é necessário dispor de um arcabouço teórico e metodológico que instrumentalize os planejadores urbanos na formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, considerando que os territórios diferem em termos de recursos sociais, econômicos, políticos e naturais.

Por essas razões, esta pesquisa tem como objetivo desenvolver uma metodologia de Avaliação de Impacto Territorial para a realidade brasileira, baseada nos modelos de TIA do México, Chile e da União Europeia. Pretende-se aplicar esse modelo ao Projeto Caminho da Fé, em Salvador-BA, para avaliar seus impactos territoriais. Isso permitirá evidenciar a permanente tensão entre o planejamento do poder local – que utiliza estratégias de marketing para promover e “vender” a imagem da cidade, fomentando sua mercantilização e especulação – e a população local – diretamente afetada social e economicamente por essas ações.

Referencial teórico

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. Vale salientar que o destaque do capital imobiliário nas grandes cidades não é novidade, mas que o conflito entre o valor de uso e o de troca da terra urbana na cidade se atualizou no contexto neoliberal. Dessa 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.

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, na medida em que produzem um

processo de valorização diferencial do solo urbano, aprofundando, desse modo, a contradição entre valor de troca e a possibilidade de valor de uso. E com essas transformações, gera-se 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 polos econômicos, construindo um novo polo de atração de investimentos.

Nesse contexto, as metrópoles brasileiras vêm experimentando um grande crescimento do mercado imobiliário, e este tem se tornado protagonista em seus planos e projetos, aumentando a segregação urbana e reordenando a cidade de acordo com seus interesses. 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 caracteriza o atual planejamento urbano (Carvalho e 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).

Pois o planejamento urbano é o conjunto de medidas tomadas para que sejam atingidos os objetivos desejados, tendo em vista os recursos disponíveis. Dessa forma, podemos dizer que, para que haja o planejamento urbano, antes é necessário reconhecer o cenário atual e 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 explicitando as restrições, proibições e limitações que devem ser observadas para 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-se atingir os objetivos (Rezende e Castor, 2006; Duarte, 2007).

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. Essa inovação, por vezes, conflitante, encontra espaço cada vez maior nas esferas públicas, independentemente da inclinação política e ideológica dos seus governantes, o chamado empresariamento urbano.

O empresariamento urbano é a forma como os governos locais têm 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 contraria as necessidades e demandas da maioria da população (Carvalho e Pereira, 2012).

Essa administração subordinada ao capital tem o espaço como mercadoria, assim, pratica a provisão diferenciada de serviços e equipamentos públicos, e essa valorização distinta, baseada 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, comércio, serviços e consumidores. Nesses termos, a produção do espaço passa a ser um elemento estratégico para acumulação do capital (Harvey, 1996; Carlos, 2002).

A inserção dessa lógica financeira tem gerado contradições no planejamento e na gestão pública, pois, 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. Visto que 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, estes passam necessariamente pela mercantilização, mais concretamente pela mercantilização dos lugares (Lefebvre, 2000; Carlos, 2004).

Por essa razão, e para uma eficaz análise, é necessário definir o território como composicionalidade, ou seja, compreendê-lo 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).

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. Ele 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). Assim, 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).

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 esse processo social de ordenamento tem início no estabelecimento de normativa jurídica, a qual determina a tipologia de instrumentos que serão utilizados nos diferentes tipos de intervenções públicas ou privadas (Condesso, 2001; Oliveira, 2002).

O processo de planejamento urbano não se encerra na aprovação do projeto ou programa, ou na sua implementação em si. A análise dos impactos que são resultado de investimentos em projetos, programas e políticas tem se afirmado como uma importante e decisiva etapa em várias fases do ciclo de investimentos em políticas públicas, seja antes da execução, durante ou depois da execução do projeto/programa/política (Medeiros, 2014).

O conceito de Avaliação de Impacto Territorial (TIA – do inglês *Territorial Impact Assessment*) teve origem na década de 1960. Contudo, esse conceito só ganhou centralidade no contexto da relação entre a União Europeia

(UE) e seus Estados-membros. Essa necessidade surgiu devido ao fato de muitas políticas públicas da UE, de natureza reguladora ou financiadora, terem causado grandes impactos territoriais, os quais precisavam ser identificados e analisados para auxiliar no processo de tomada de decisão e no redesenho dessas políticas (Ferrão e Mourato, 2012).

A necessidade de elaborar uma metodologia consistente para o TIA manifestou-se durante o desenvolvimento dos documentos do ESDP (*European Spatial Development Perspective*), entre 1995 e 1999. A versão do ESDP aprovada pelos Ministros do Ordenamento do Território, em 1999, faz referência ao TIA em várias perspectivas, especialmente nos casos em que é necessário alcançar um equilíbrio difícil entre diferentes preferências ou dimensões de decisão.

É necessário compreender os impactos territoriais do ordenamento urbano para mensurá-los e analisá-los por meio da TIA. Há uma vasta base de literatura sobre o processo de avaliação de impactos, que abrange diversas dimensões do desenvolvimento regional e ambiental. Contudo, conforme identificado nesta pesquisa, por meio de buscadores em repositórios acadêmicos (SciELO, Google Acadêmico, HighBeam Research, Academia.edu), a avaliação de impacto territorial não ocupa um lugar de destaque na literatura internacional e não apresenta menções significativas na literatura brasileira.

A importância da avaliação de impacto territorial reside, primeiramente, na distinção entre resultados e impactos. Os resultados referem-se aos efeitos imediatos produzidos pela implementação de um projeto, programa ou política (Medeiros, 2014). A avaliação dos impactos resultantes de investimentos em

projetos, programas e políticas tem se consolidado como uma etapa importante e decisiva em diversas fases do ciclo de investimentos em políticas públicas. É relevante destacar que, com a evolução desse processo, cresce a percepção da importância da dimensão territorial na avaliação de impactos, abrangendo todas as dimensões do desenvolvimento territorial, que vão além do tradicional triângulo “politicamente correto” de economia, sociedade e ambiente (ibid.).

O processo de avaliação deve considerar os impactos no desenvolvimento territorial e na qualidade de vida das populações da área de intervenção, da área imediata e, dependendo da abrangência, até da região atendida por ela (ibid.). Nesse sentido, o conceito de avaliação de impacto territorial pode ser compreendido como uma ferramenta ou procedimento para avaliar os impactos das atividades de desenvolvimento espacial, com o objetivo de identificar os efeitos territoriais positivos e negativos de políticas, planos ou programas, bem como os meios para acentuar os efeitos positivos e mitigar os negativos (Espon, 2006).

Metodologia

A avaliação de impacto territorial consiste no uso de procedimentos, técnicas e métodos capazes de identificar ou verificar alterações significativas em diversas dimensões e componentes do território, abrangendo uma ou várias escalas geográficas de análise (urbana, local, regional, nacional, continental ou mundial). Essa análise deve ser simplificada e quantificada, apresentando os impactos positivos e negativos do projeto, programa ou política avaliados.

Sempre que possível, deve ser complementada com a análise de elementos colaterais, como efeitos multiplicadores, de substituição e de deslocamento (Medeiros, 2014).

Avaliação de Impacto Territorial no México

O México possui mecanismos de avaliação de Políticas Públicas que auxiliam na gestão governamental, porém políticas neoliberais frequentemente desconsideram o território e sua história como aspectos centrais. Embora os Estudos de Impacto Territorial (EIT) sejam previstos desde os anos 1990, sua implementação tem sido limitada. O EIT busca identificar, avaliar e corrigir impactos potenciais de instrumentos de ordenamento territorial e urbano, considerando aspectos como a população, recursos naturais, infraestrutura e patrimônio histórico (Zepeda, 2019).

Os EITs podem ser integrados aos Planos de Desenvolvimento Municipais, baseando-se na legislação territorial local, com o objetivo de garantir equilíbrio e sustentabilidade. Essa ferramenta substitui a Avaliação Ambiental Estratégica (EAE) em planos de ordenamento do território, promovendo o desenvolvimento equilibrado, a gestão eficiente dos recursos e a preservação do patrimônio, além de incentivar a participação pública e privada de forma coordenada e estratégica (ibid.).

Avaliação de Impacto Territorial no Chile

Diante da análise das políticas sociais realizadas no Chile, vale ressaltar que ocorreu uma mudança recente que levou à alteração de

ênfase do trabalho na temática para a gestão territorial dos programas sociais. Uma cultura de trabalho centrada na temática caracteriza-se pela centralização em questões previamente definidas, com o trabalho sendo construído em torno dessas questões. Pois, em uma cultura centrada no impacto territorial, a instituição proponente foca na geração de mudanças no território definido, utilizando os temas como ferramentas para alcançá-las. Assim como a expressão “impacto ambiental” é utilizada para designar o impacto de uma intervenção no meio ambiente, a expressão “impacto territorial” refere-se ao impacto sobre um território (Cauas, 2013).

De acordo com Cauas (ibid.), foram determinados os indicadores de impacto mais relevantes para estimar as mudanças mais significativas em um território no Chile. Entende-se aqui território como uma área geográfica equivalente a uma província, ou local como uma vila, setor urbano ou rural, composto por grupos de habitantes que podem ou não coincidir administrativamente com uma unidade de vizinhança ou que podem ser subunidades desta (ibid.).

Esse autor definiu os seguintes indicadores: Áreas de impacto – as áreas a serem avaliadas, sendo preliminarmente definidas quatro, de acordo com as macropolíticas governamentais: pobreza, educação, saúde e produtividade. Além disso, outra dimensão foi identificada a partir da experiência de campo com grupos beneficiários: o autodesenvolvimento. No decorrer do trabalho de investigação, constatou-se que a categorização das áreas de impacto não era suficiente para a avaliação do impacto territorial. Dessa forma, foi necessária a adição de uma nova categoria, denominada “dimensões do impacto”.

As dimensões de avaliação do impacto territorial de um projeto abrangem cinco aspectos inter-relacionados. Impacto direto, que considera os efeitos esperados do projeto na qualidade de vida local; Modificações nas redes sociais, com foco nas relações e capacidades coletivas das comunidades; Sinergia de impacto, que avalia a integração entre diferentes ações e políticas públicas; Relevância do impacto, que verifica o alinhamento entre as demandas locais e as percepções do poder público; e Impacto marginal, que trata das consequências da não intervenção estatal. E estas dimensões 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.

No início, estabeleceu-se a hipótese de que o impacto dos projetos nos índices macroeconômicos seria marginal, considerando que alguns projetos, como os sociais, são direcionados a grupos em situação de pobreza, marginalidade e/ou risco. Assim, as transformações resultantes desses projetos não teriam um impacto quantitativo considerado relevante nos índices macroeconômicos. Por exemplo, as taxas de desemprego, mesmo nas áreas de intervenção, não apresentariam impacto significativo para uma grande parte da população (*ibid.*).

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

Avaliação de Impacto Territorial na União Europeia

A metodologia denominada Tequila foi elaborada com o objetivo de ser uma ferramenta simples e operacional para a avaliação de políticas setoriais de diversos programas comunitários (Espon, 2006). No entanto, na prática, a principal inovação deste estudo foi o destaque dado à dimensão territorial na avaliação de impacto, com o propósito de analisar os impactos territoriais de diferentes políticas comunitárias e verificar a eficiência territorial (entre sociedade e economia), que avalia a eficiência no uso de recursos como energia, terra e recursos naturais, além da competitividade e atratividade do território local e da acessibilidade interna e externa (Espon, 2006).

Já qualidade territorial (entre sociedade e ambiente) avalia a qualidade de vida e do ambiente de trabalho, os níveis de vida comparáveis ao longo do território e o acesso equitativo aos serviços de interesse geral e ao conhecimento; e identidade territorial (entre economia e ambiente) destaca a presença de capital social, paisagens e patrimônio cultural, bem como a capacidade de desenvolver visões compartilhadas do futuro, a criatividade, vocações produtivas e as vantagens competitivas de cada território (*ibid.*).

A base conceitual do modelo Tequila fundamenta-se no triângulo “politicamente correto” do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (Edec), cujas faces abrangem as dimensões social, econômica e ambiental. No entanto, essa base se mostra insuficiente diante da compreensão de que às

dimensões de coesão socioeconômica e sustentabilidade ambiental devem ser acrescentadas as dimensões de governança/cooperação territorial e da policentralidade morfológica, conferindo um aspecto verdadeiramente territorial (Medeiros, 2012).

Medeiros (ibid.) elaborou um modelo de avaliação de impacto territorial que propõe ser de fácil compreensão e operacional, sem desconsiderar a complexidade inerente à análise territorial. Esse modelo foi denominado Target_TIA, e, assim como o modelo Tequila, é multidimensional, apesar de se basear em dimensões do conceito de coesão territorial distintas, como coesão socioeconômica, sustentabilidade ambiental, governança/cooperação territorial e policentralidade morfológica. 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.

O modelo deve seguir os seguintes passos-chave, definindo: o que será avaliado (estabelecer o tema); quais serão os objetivos das políticas que deverão ser avaliados; a escala territorial em que o tema será avaliado (escala espacial); a escala temporal em que o tema será avaliado; se a avaliação será ex-ante ou ex-post; a precisão da avaliação, ou seja, se os objetivos gerais das políticas (programas) deverão ser divididos em dimensões/componentes mais concretos que permitam uma avaliação mais precisa; se será considerado o peso de cada um dos componentes das respectivas dimensões analisadas, atendendo às especificidades do território estudado (sensibilidade regional); se será incluída a intensidade da aplicação das políticas nas diferentes regiões (intensidade

regional); e se todas as áreas/regiões do território analisado serão alvo dos projetos avaliados (cobertura).

Esses exemplos teóricos/metodológicos aqui apresentados serviram como base para a elaboração da proposição para a realidade brasileira. Destaca-se que a literatura se refere à metodologia do México como uma proposição, podendo ser utilizada ou não, sendo possível encontrar aplicações parciais dessa proposição, mas não a sua aplicação completa (Zepe-da, 2019). A metodologia do Chile vem sendo aplicada em projetos pontuais, sociais e governamentais, ainda não sendo possível verificar dados sociais resultantes da sua aplicação, mas já com indicadores de maior participação social nesse processo (Cauas, 2013).

Na União Europeia, a avaliação de impacto territorial, além de ser uma prática realizada há décadas, tem a ênfase de estar inserida na legislação, o que traz a obrigatoriedade de seu uso em todos os planos e projetos governamentais. Os dados gerados por sua aplicação, apresentados nos relatórios periódicos do Espo, demonstram grandes ganhos sociais, pois, dessa forma, é possível perceber as perdas e erros de cada projeto e, além de corrigi-los, evitá-los em intervenções posteriores (Ferrão e Mourato, 2012; Medeiros, 2012; Espo Eatia, 2012).

Diante de tudo o que foi exposto, tornou-se evidente a necessidade da Avaliação de Impacto Territorial nos projetos/programas/políticas brasileiros, pois as avaliações aplicadas no país, como a Avaliação de Impacto Ambiental, não levam em consideração o quesito território, 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.

A adaptação da metodologia para uma realidade brasileira/baiana

Os estudos sobre políticas públicas no Brasil ganharam força a partir da década de 1980, com a transição democrática. Inicialmente focados em estruturas institucionais e políticas setoriais, esses estudos evoluíram para incorporar a avaliação de impactos, reconhecida como essencial para ajustar políticas e melhorar resultados futuros. Apesar disso, a prática de avaliação ainda enfrenta limitações, como a ausência de continuidade, conflitos de interesse e mudanças frequentes na gestão.

A Avaliação de Impacto Social (AIS), ainda não obrigatória por lei, tem sido adotada como uma ferramenta importante para mensurar os efeitos de projetos e políticas públicas. Seus métodos variam entre experimentais, quase experimentais e não experimentais, dependendo dos recursos disponíveis e do contexto do projeto. No entanto, a AIS no Brasil é muitas vezes reduzida a mensurações superficiais, ignorando análises mais amplas e profundas dos impactos sociais.

No contexto de grandes projetos, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (Rima) são obrigatórios e regulados pela Política Nacional de Meio Ambiente. No entanto, essas avaliações apresentam falhas metodológicas, como superficialidade nos diagnósticos e exclusão da população afetada das decisões. Além disso, os impactos sociais de longo prazo são frequentemente negligenciados, reforçando desigualdades e favorecendo interesses econômicos.

A metodologia de TIA é apresentada como uma ferramenta essencial para analisar os impactos das atividades de desenvolvimento espacial no Brasil, integrando indicadores que

permitem avaliar políticas, programas e projetos de forma multidimensional. Os indicadores, descritos como instrumentos fundamentais para a gestão territorial, promovem transparência ao traduzirem dados científicos em informações compreensíveis para gestores e tomadores de decisão.

Diante da ausência de uma metodologia nacional que considere as especificidades do território e suas interações, foi desenvolvido um modelo adaptado à realidade brasileira. Esse modelo é aplicável em diferentes escalas, desde setores censitários até municípios, e abrange projetos, planos e programas. A proposta busca suprir lacunas deixadas por ferramentas existentes, como a Avaliação de Impacto Ambiental, que não contempla plenamente as dinâmicas territoriais e os impactos para as populações locais. Desse modo, seguem os critérios adotados para identificação dos impactos territoriais.

1) *Aspectos essenciais*: a Avaliação de Impacto Territorial considera os aspectos socioeconômicos da área de implantação e pode ser realizada antes, durante ou em até 10 anos após a execução do projeto. A avaliação exige uma abordagem integrada, considerando análises qualitativas e quantitativas complementares, especialmente quando há indisponibilidade de indicadores específicos, como aspectos gerais do território, histórico e pontos fortes e fracos. Escalas diferenciadas devem ser observadas, com dados separados por bairros ou municípios, refletindo os diferentes impactos.

A avaliação destaca impactos positivos e negativos, com foco em efeitos relevantes e estruturais de longo prazo, propondo ações mitigadoras. A simplicidade das informações apresentadas é crucial, assim como a clareza nas políticas sugeridas. Além disso, os impactos

podem resultar da interação entre o projeto e outras intervenções no território. Indicadores de impacto devem alinhar os objetivos macropolíticos com as características das comunidades afetadas, medindo mudanças significativas no território e correlacionando-as com os projetos realizados.

2) *Descrição do projeto*: inclui informações detalhadas como: nome e descrição do projeto; natureza (projeto, plano ou programa); equipes e empresas responsáveis pela elaboração e execução; anos de início e término; áreas de incidência, abrangência e convergência, com mapas detalhados que mostram os impactos diretos e indiretos, assim como as delimitações legais relevantes.

3) *Dados socioeconômicos*: incluem informações detalhadas sobre a população e a área de incidência do projeto, como: número total de pessoas, distribuídas por gênero e faixas etárias (0-14, 15-64, +65 anos); taxa de alfabetização, renda média, densidade demográfica e IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal); características dos domicílios (particulares e subnormais) e infraestrutura disponível.

4) *Impactos territoriais*: a análise dos impactos territoriais:

Âmbito: determina a possibilidade de impactos significativos, identifica sua natureza (mobilidade, saúde, educação, etc.) e delimita a abrangência geográfica. Os objetivos gerais do projeto são subdivididos em dimensões concretas para permitir uma avaliação mais precisa. Classificação dos Impactos: Diretos – Efeitos esperados que melhoram a qualidade de vida e reduzem a pobreza na área de impacto e adjacências; Sinérgicos – Resultam da interação entre o projeto e outras ações locais, integrando diferentes interesses e fortalecendo a

gestão territorial; Marginais – Consequências da ausência de intervenção pública no território; e Indicadores Operacionais – Permitem medir variáveis específicas relacionadas a cada categoria de impacto, assegurando uma análise estruturada e detalhada.

Identificação dos impactos: nessa etapa, utiliza-se uma matriz de avaliação para analisar os impactos identificados previamente, considerando sua magnitude, orientação (positiva ou negativa) e distribuição temporal. Impactos recebem notas dentro das seguintes escalas: a) Impactos positivos -3 a 4: muito significativos; 2 a 3: significativos; 1 a 2: medianamente significativos; 0 a 1: pouco significativos; e b) Impactos negativos -0 a -1: moderadamente prejudiciais; -1 a -2: medianamente prejudiciais; -2 a -3: prejudiciais; -3 a -4: fortemente prejudiciais.

Crítérios de avaliação: a análise se baseia em cinco vetores que estruturam a avaliação de impactos territoriais: Positivos vs. Negativos: prioriza a criação de empregos, renda e qualidade de vida; Multiplicadores vs. Substituição: enfatiza a capacidade de gerar efeitos positivos amplificados; Sustentáveis vs. Efêmeros: avalia a sustentabilidade dos efeitos a médio e longo prazo; Endógenos versus. Exógenos: valoriza a retenção de riqueza no território beneficiado; Integração Territorial: mede a correlação entre os efeitos e as características sociais e econômicas do território.

Avaliação dos impactos: a análise quantitativa resulta da média aritmética dos valores atribuídos a esses vetores, oferecendo uma visão integrada dos potenciais impactos. Esses resultados são apresentados e discutidos com base nos dados levantados nas etapas anteriores, permitindo a proposição de medidas mitigadoras ou amplificadoras.

A avaliação deve priorizar os impactos mais significativos, incluindo mudanças estruturais de longo prazo, para planejar ações mitigadoras. Impactos secundários devem ser mencionados, mas o foco deve permanecer nos mais relevantes, evitando informações excessivamente detalhadas ou complexas. Impactos não precisam derivar diretamente de um projeto, podendo resultar da interação entre o projeto e outras intervenções no mesmo território. Indicadores de impacto devem alinhar os macro-objetivos das políticas sociais com as características das comunidades beneficiadas ou influenciadas. A avaliação consiste em medir modificações relevantes no território e correlacioná-las com os projetos realizados. As várias escalas de análise devem ser consideradas de forma a possibilitar uma visão integrada dos efeitos territoriais dos projetos avaliados.

Resultados e discussões

O Projeto Caminho da Fé está localizado na avenida Dendezeiros, em Salvador-BA, conectando dois importantes polos de atração: a Basílica do Senhor do Bonfim, na Colina Sagrada, e as Obras Sociais Irmã Dulce (Osids), no Largo de Roma. As Osids atraem diariamente cerca de 2 mil visitantes e mais de 2 mil funcionários, enquanto a Basílica é um marco histórico e turístico, tombado pelo Iphan e parte da tradição popular de Salvador. O projeto foi impulsionado pela canonização de Irmã Dulce, reconhecida como Santa Dulce dos Pobres, em 2019 pelo Papa Francisco, no Vaticano. Nascida

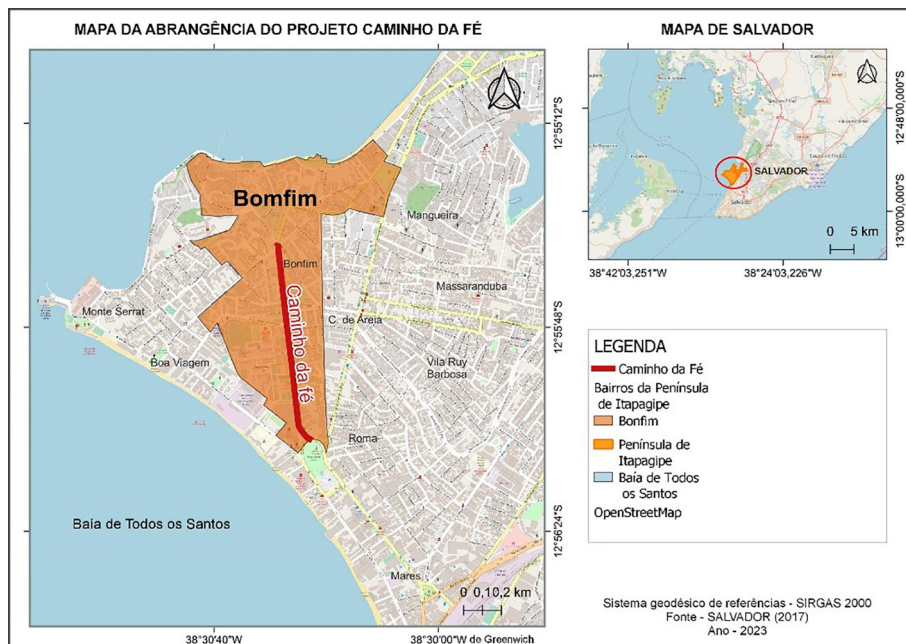
em Salvador em 1914 e falecida em 1992, Irmã Dulce destacou-se por sua dedicação aos mais necessitados e pela criação de projetos de caridade que continuam salvando vidas por meio das Osids (Salvador, 2017).

Esse projeto urbanístico foi pensando para requalificação da avenida Dendezeiros, com o 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. Foram instalados 14 totens representando a *via crucis* de Jesus Cristo, além de manter a história de Irmã Dulce e do Senhor do Bonfim. Bancos foram instalados em cada uma das 14 paradas, servindo de ponto de descanso ao longo do trajeto.

O trajeto também teve seus passeios ampliados, chegando a apresentar cinco 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 (Figura 1).

No Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), o território da Península de Itapagipe integra a Macrozona de Ocupação Urbana, localizada na Macroárea de Urbanização Consolidada, na qual predominam bairros com condições satisfatórias de infraestrutura, dotados de equipamentos e serviços urbanos, nos quais se concentram atividades diversificadas,

Figura 1 – Mapa da abrangência do Projeto Caminho da Fé

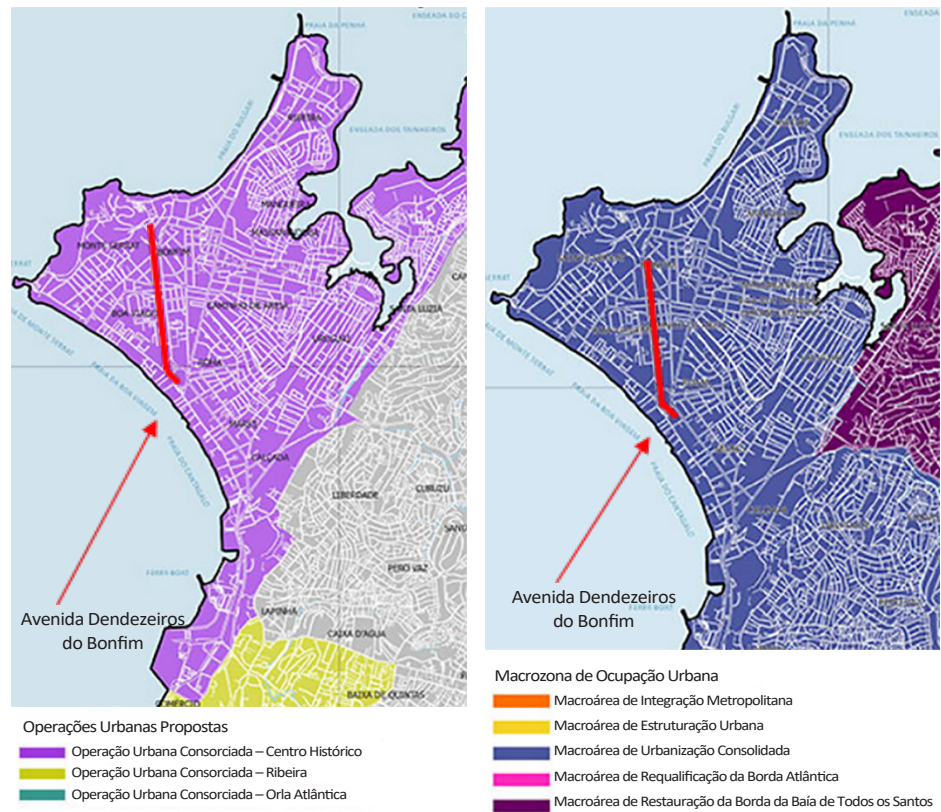


Fonte: os autores (2023).

com significativa oferta de postos de trabalho. A Península está inserida também na Macro-área de Reestruturação da Borda da Baía de Todos os Santos, sendo esta uma macrozona estratégica para o desenvolvimento urbano de Salvador, devido à sua posição geográfica em relação à Baía de Todos os Santos e à Baía de Aratu, que apresentam condições propícias para atividades náuticas e outras à economia do mar (Salvador, 2016).

A avenida Dendezeiros do Bomfim é classificada no Plano Diretor atual (Lei n. 9.069/2016) 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, que opera garantindo a microacessibilidade do sistema de transporte no interior dos bairros, atendendo demanda inferior a doze mil passageiros/hora (Figura 2).

Figura 2 – Mapa de convergência – OUC (esquerda) e Mapa de Zoneamento (direita) do PDDU de Salvador 2016 (Recorte da Península de Itapagipe)



Fonte: Salvador (2016).

Na Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo (Louos) de 2016 (Lei n. 9.148/2016), esse 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. Também é classificada como Via Coletora I, tendo como função coletar e distribuir o tráfego de todos os núcleos de bairros residenciais, comerciais, de serviços e outros, efetuando a alimentação das Vias Arteriais e/ou corredores de transporte próximos.

Dados socioeconômicos

Os dados apresentados referem-se ao bairro do Bonfim, onde está localizada a avenida Dendezeiros do Bonfim, local de implantação do Projeto Caminho da Fé. O ideal seria apresentar os dados mais atuais da população local, porém não há dados locais mais recentes disponíveis, visto que os resultados do Censo 2022 ainda não foram disponibilizados à população. Dessa forma, são apresentados aqui os dados dos censos de 2000 e 2010, para que assim se tornem visíveis os avanços e retrocessos sociais do local nas últimas décadas.

Impactos territoriais

Apresenta-se aqui um conjunto de indicadores em nível operacional para cada uma das categorias de impacto definidas, de forma que as variáveis possam ser medidas. Dessa forma, como os dados econômicos apresentados consideram os censos de 2000 e 2010, devido à indisponibilidade de dados locais mais atuais, esse avaliação também trabalhará com esses dados, além de observação de campo e conversas informais com moradores, trabalhadores, estudantes e visitantes do bairro do Bonfim.

Quadro 1 – Dados socioeconômicos do bairro do Bonfim

Índice	Dados IBGE 2000	Dados IBGE 2010
População (Quantidades de pessoas na área 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: os autores (2023).

Quadro 2 – Indicadores de categorias de impacto

(Continua)

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 esse dado está muito mais relacionado com a pandemia da Covid-19 nos últimos anos do que 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 esse dado está muito mais relacionado com a pandemia da Covid-19 nos últimos anos do que 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 maior grau 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	Esse 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 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 Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (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 ciclovias, 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 Federal da Bahia (UFBA), elaborou 4 notas técnicas com alertas e ações propostas baseadas em análise geoespaciais da Península de Itapagipe, e nessas notas revela o estado de vulnerabilidade dessas comunidades no enfrentamento da Covid-19. A Prefeitura de Salvador, através da Fundação Mario Leal Ferreira (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.

Quadro 2 – Indicadores de categorias de impacto

(Conclusão)

IMPACTO SINERGÉTICO	
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	Na consulta pública para o Plano de Bairros de Itapagipe, a população destacou como pontos fortes o patrimônio histórico, o turismo religioso e as belezas naturais, enquanto sugeriu melhorias em saneamento, mobilidade, segurança e requalificação urbana. Embora o Caminho da Fé tenha promovido melhorias na principal via do Bonfim, o projeto foca em um local turístico e não aborda as necessidades do bairro como um todo, criando um cenário voltado para turistas e mídia, sem considerar a comunidade local.
RELEVÂNCIA DE IMPACTO	
Eficácia	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. 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.
Relevância do impacto	O impacto do turismo é muito positivo, pois este aumenta o emprego e renda, tendo impacto direto no consumo (alimentação, deslocamentos, souvenir), em hospedagens, assim beneficiando o comércio local. A requalificação urbanística melhorou calçadas, pavimentação, iluminação e mobiliários, mas resultou na remoção de vendedores ambulantes e trabalhadores informais. Apesar das melhorias, a segurança não aumentou significativamente, gerando receio entre moradores, estudantes e trabalhadores que frequentam a avenida.
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 dessa 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: os autores (2023).

Identificação dos impactos – nessa etapa a finalidade foi preencher uma matriz de avaliação de impactos, demonstrando a magnitude, a orientação e a distribuição temporal dos impactos definidos na etapa anterior, sendo atribuídas notas para cada um dos impactos estabelecidos (Tabela 1).

A média dos impactos positivos e negativos foi de 2.1, se caracterizando como impactos positivos significativos. Dessa 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.

O vetor multiplicadores e substituição apresentou média de 1.6, sendo esse 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 longo prazo, podendo ser potencializados por ações estatais no local.

Tabela 1 – 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: os autores (2023).

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, dessa 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. São necessárias 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 desse investimento para a sociedade.

Avaliação dos impactos – aqui são apontados os impactos potenciais, considerando os seus significados positivos ou negativos, e descrita 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 evidenciaram, mas esse ganho 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 o território pode ser beneficiado com essa economia? Quais ações são necessárias para que o beneficiamento local se torne uma realidade? 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 se tornou a Osid, e hoje o seu legado está sendo usado para beneficiar o povo da localidade ou apenas a economia da fé?

Conclusão

A requalificação urbanística 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, que trabalhadores, comerciantes, estudantes, trabalhadores e transeuntes utilizam todos os dias como caminho para as suas atividades diárias, local para acessar o transporte público e lugar em que se encontra um dos maiores hospitais do SUS em Salvador, escolas militares, instituições de ensino pública e privada e órgãos públicos.

No intuito de sanar essas questões, este trabalho propôs uma metodologia de Avaliação de Impacto Territorial para a realidade brasileira, a partir da constatação de 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.

A metodologia foi dividida em quatro etapas. Na primeira, foram definidos os aspectos essenciais que guiaram a avaliação, incluindo escala, temporalidade e critérios de aplicação, com foco em problemas relevantes e explicação clara das medidas propostas. Na segunda etapa, descreveu-se o projeto, definindo áreas de incidência, abrangência e convergência, para mapear os impactos espaciais. A terceira etapa abordou os dados socioeconômicos, permitindo avaliar se o projeto melhora ou prejudica os índices locais, além de verificar sua coerência com a realidade do território. Por fim, a quarta etapa identificou os impactos por meio de análises qualitativas e quantitativas complementares. No caso do Caminho da Fé, a avaliação quantitativa geral foi de 1.7, indicando impactos

positivos moderados, principalmente na infraestrutura local e no turismo, com necessidade de maior potencialização dos benefícios.

Assim, 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 desse 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, esse 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 seja adequado às diferentes realidades.

A recomendação futura é a necessidade de realizar avaliações de impacto territorial em diferentes escalas, estabelecendo essa prática como premissa nas políticas públicas brasileiras, acrescentando também a esta uma dimensão mais participativa. As suas limitações implicam a necessidade de aumento da equipe de planejamento ou um maior tempo de aplicação do plano ou programa, mas a análise das metodologias já existente demonstrou que os ganhos sociais são maiores que as perdas do processo.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-2643-6799>

Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Ciências Exatas e da Terra, Programa de Pós-Graduação em Estudos Territoriais. Salvador, BA/Brasil.

jaqueline.urb15@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0003-0142-3331>

Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Ciências Exatas e da Terra, Programa de Pós-Graduação em Estudos Territoriais. Salvador, BA/Brasil.

ednice@uesc.br

Referências

- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. (2010). After neoliberalization? *Globalizations*, v. 7, n. 3, pp. 327-345.
- BONNEMAISON, J.; CAMBRÉZY, L. (1996). Le lien territorial: entre frontières et identités. *Géographies et Cultures*, Paris, n. 20, pp. 7-18.
- CARLOS, A. F. (2002). "A natureza do espaço fragmentado". In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo, Hucitec, pp. 191-197.
- _____. (2004). "São Paulo: do capital industrial ao capital financeiro". In: CARLOS, A. F. A.; OLIVEIRA, A. U. de (org.). *Geografias de São Paulo: a metrópole do século XXI*. São Paulo, Contexto, pp. 51-83.
- _____. (2007). *O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo, Labur.
- _____. (2015). *Crise urbana*. São Paulo, Contexto.
- CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (2012). *A cidade como negócio*. Salvador, EDUFBA.
- CAUAS, D. (2013). *Set de Indicadores de Impacto Territorial*. Disponível em: <https://danielcauas.com/wp-content/uploads/2013/06/doc-aux-20-indicadores.pdf>. Acesso em: 23 jun 2022.
- COELHO NETO, A. (2014). "Redes sociais, participação social e a territorialidade como componente de democratização do ordenamento territorial". In: SILVA, O.; SANTOS E.; COELHO NETO, A. (org.). *Identidade, território e resistência*. Rio de Janeiro, Consequência.
- CONDESSO, F. R. (2001). *Os fundamentos conceituais do ordenamento e da planificação do território e o ETE*. Disponível em: <https://silo.tips/download/os-fundamentos-conceituais-do-ordenamento-e-da-planificacao-do-territorio-e-o-ete>. Acesso em: 5 set 2020.
- CORREIO DA BAHIA (2020). Prefeitura faz reunião para discutir plano turístico da Península de Itapagipe. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/prefeitura-faz-reuniao-para-discutir-plano-turistico-da-peninsula-de-itapagipe/>. Acesso em: 5 set 2020.
- _____. (2021). Como Irmã Dulce, 1ª santa do Brasil, ajudou a transformar as antigas palafitas de Salvador. 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 jan 2023.

- DUARTE, F. (2007). *Planejamento urbano*. Curitiba, Ibipex.
- ESPON (2006). *Territorial Trends and Policy Impacts in the Field of EU Environmental Policy. Final Report*. Luxemburgo, Espon.
- ESPON EATIA (2012). *ESPON and Territorial Impact Assessment. Targeted Analysis 2013/2/9, Final Report, Version 29/6/2012*. Luxemburgo, Espon.
- FERRÃO, J.; MOURATO, J. M. (2012). "Evaluation and spatial planning in Portugal: from legal requirement to source of policy-learning and institutional innovation". In: DASÍ, J. F. (org.). *From strategic environmental assessment to territorial impact assessment: reflections on the evaluation task*. Valência, Universitat de València, pp. 141-166.
- FIGUEIREDO, A. H. (2005). "Visões governamentais". In: BRASIL. *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília, Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional.
- HAESBAERT, R. (2004). *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- HARVEY, D. (1985). *The urbanization of capital*. Oxford, Johns Hopkins University Press.
- _____. (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*. São Paulo, n. 39, pp. 48-64.
- _____. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- LEFEBVRE, H. (2000). *La production de l'espace*. Paris, Anthropos.
- LIMA, L. G. D.; ALVES, L. S. F. (2018). Aproximações teóricas-conceituais entre ordenamento do território e desenvolvimento regional. *Revista Política e Planejamento Regional*. Rio de Janeiro, v. 5, pp. 142-156.
- MARICATO, E. (2000). "As ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias". In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes. (Coleção Zero à esquerda).
- MEDEIROS, E. J. (2012). *A coesão territorial: o conceito e o seu significado na política de coesão da UE*. Lisboa, NEST, Centro de Estudos Geográficos.
- _____. (2014). A Avaliação de Impactos Territoriais: o Target_TIA. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais, Angra do Heroísmo*, v. 37, pp. 3-17.
- OBRAS SOCIAIS IRMÃ DULCE (2023). *Nossa história*. Disponível em: <https://www.irmadulce.org.br/osid/p%C3%A1gina/conteudo/nossa-historia>. Acesso em: 14 out 2021.
- OLIVEIRA, F. P. (2022). *Sistemas e instrumentos de execução dos planos*. Coimbra, Cadernos Cedoua.
- PAPUDO, R. M. (2007). *Indicadores de ordenamento do território: uma proposta metodológica*. Dissertação de mestrado. Lisboa, Universidade de Lisboa.
- QUINTO-JR., L. P. (1990). O papel da historiografia como instrumento de avaliação do surgimento da gestão urbana contemporânea. *Revista de Urbanismo e Arquitetura*. Salvador, v. 3, n. 1, pp. 62-75.
- REZENDE, D.; CASTOR, B. V. J. (2006). *Planejamento estratégico municipal*. Rio de Janeiro, Brasport.
- SACK, R. (1986). *Human Territoriality: its theory and history*. Cambridge, Cambridge University Press.

- SALVADOR (2016). *Lei Municipal n. 9.069*. 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.
- _____. (2016). *Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-salvador-ba>. Acesso em: 23 jun 2022.
- _____. (2017). Memorial descritivo e justificativo de intervenção com relatório fotográfico requalificação urbanística da Avenida Dendzeiros para implantação do Caminho da Fé. Disponível em: <http://biblioteca.fmlf.salvador.ba.gov.br/phl82/pdf/Projetos/CAMINHOFE/01.Memorial%20Descritivo/Sarq.0333.17-00-Memorial%20Descritivo-PE-REV00.pdf>. Acesso em: 23 jun 2021.
- SANTOS, M. E. P. dos; BORJA, P. C.; PEDRASSOLI, J.; SANTOS, A. F. (2021). Estratégias de produção da cidade no contexto da neoliberalização: Salvador como exemplo. *Organizações & Sociedade*. Salvador, v. 28, n. 98, pp. 627-651.
- SOUZA, M. L. (2011). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- VAINER, C. B. (2007). Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, pp. 9-21.
- ZEPEDA, F. M. (2019). El impacto territorial como instrumento para evaluar las políticas públicas del municipio y su aplicación en México. 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.

Contribuição de autoria

Jaqueline Lima Amorim: administração do projeto; análise formal; concepção; curadoria de dados; escrita-primeira redação; escrita-revisão e edição; investigação/pesquisa; metodologia; validação; visualização.

Ednice de Oliveira Fontes Baitz: administração do projeto; análise formal; escrita-revisão e edição; metodologia; supervisão/orientação.

Editores: Lucia Bógus e Luiz César de Queiroz Ribeiro

Organizadores do Dossiê: Luiz César de Queiroz Ribeiro e Nelson Diniz

Texto recebido em 7/jul/2023
 Texto aprovado em 13/abr/2024

