



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

LEANA MORENO MATTEI

**“A ESTRADA VAI ALÉM DO QUE SE VÊ”:
UMA ANÁLISE SOBRE IMPACTOS SOCIAIS DE CONCESSÕES DE
RODOVIAS**

Salvador - BA

2017

LEANA MORENO MATTEI

**“A ESTRADA VAI ALÉM DO QUE SE VÊ”:
UMA ANÁLISE SOBRE IMPACTOS SOCIAIS DE CONCESSÕES DE
RODOVIAS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Interdisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Alban Suarez

Salvador - BA

2017

Escola de Administração - UFBA

M435 Mattei, Leana Moreno.

“*A estrada vai além do que se vê*”: uma análise sobre impactos sociais de concessões de rodovias / Leana Moreno Mattei. – 2017.
147 f.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Alban Suarez.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2017.

1. Responsabilidade social da empresa. 2. Concessões administrativas - Bahia. 3. Rodovias privatizadas – Bahia. 4. Rodovias – Aspectos sociais – Bahia. 5. Bahia – política social. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 338.1098142

LEANA MORENO MATTEI

**“A ESTRADA VAI ALÉM DO QUE SE VÊ”:
UMA ANÁLISE SOBRE IMPACTOS SOCIAIS DE CONCESSÕES DE
RODOVIAS**

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

Banca Examinadora

Prof.º Dr.º Marcus Alban Suarez _____
Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo
Universidade Federal da Bahia

Prof.ª. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos _____
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Antônio Clodoaldo de Almeida Neto _____
Doutor em Difusão do Conhecimento pela Universidade Federal da Bahia
Instituto Federal da Bahia

Prof.ª Dra. Vanessa Brasil Campos Rodriguez _____
Doutora em Comunicação Social pela Universidade do País Basco Vasco (Espanha)
Universidade Salvador

Às pessoas que, através do meu trabalho, eu pude tocar, em especial às comunidades do Sistema BA093, matéria do meu aprendizado, com as quais pude ser - não mais e não menos do que - GENTE.

Esse trabalho é de vocês.

AGRADECIMENTOS

Transformar ideias, pensamentos e sentimentos em palavras, formatadas em ABNT, que façam sentido para alguém - além de nós mesmos - não é tarefa simples. Jamais conseguiria sozinha. Portanto, é com prazer que ofereço meus agradecimentos a um tanto de gente que se fez presente - perto ou longe - nesse caminhar:

Primeiramente, a toda minha família, em especial a: Rita, Leon, Mara, Enrico, Rafael, Luiza, Maria Clara, Micheline, Lucas, Maria Luiza e a Django (meu gato de rua e de estimação) por existirem e por serem presença;

Aos meus tantos amigos e amigas da vida, cujos nomes não cito aqui pelo risco de esquecer alguém, pelos encontros, pelas risadas, pela esperança compartilhada, pelas histórias vividas, pelo incentivo dado, pelo amor real e recíproco, pela compreensão da minha ausência em tempos de mestrado;

A Lorda Ribeiro (*in memoriam*) e a Selma Brito, mães que meu coração também escolheu, e ao Grupo Ambientalista da Bahia, por terem sido exemplos de pessoas que transformam o mundo, porque cuidam de pessoas;

A meu orientador Marcus Alban, por ter me acolhido, me desafiado, me criticado, por ter tido paciência e por ter dividido comigo essa barra. Não seria possível sem ele;

Aos professores do curso e aos meus colegas de turma, sempre inspiradores e questionadores desse mundo pronto, em especial a Melissa Zonzon e a Thamires Vasconcelos, por terem sido o melhor capítulo dessa dissertação, antes mesmo que eu começasse a escrever;

À professora Bete Santos, pelas críticas valiosas realizadas na etapa de qualificação, ao professor Antônio Clodoaldo, pelo apoio e incentivo, à professora Vanessa Brasil por aceitar contribuir com meu trabalho, e a todos por aceitarem gentilmente participar da banca;

A Denise Sara Key, por ter sido muito mais do que uma professora de inglês e ter me ajudado tanto na estruturação da minha residência social em Londres, quanto nas revisões linguísticas sempre bem humoradas;

Às organizações Team Alps Communicate, Road Peace, Transport of London, London Borough, Road Safety GB, London Road Safety Council, Road Peace, National Social Marketing Centre, The Royal Society for the Prevention of Accidents – ROSPA e seus representantes por terem concedido gentilmente um pouco do seu tempo, durante minha residência social realizada em Londres (Inglaterra), para me fazer entender outra lógica – mais possível – de mundo;

À Concessionária Bahia Norte, aos meus colegas de trabalho, aos meus líderes Guilherme Eloy e Ricardo Ribeiro, por terem me dado combustível, compreensão e inspiração;

Aos profissionais que trabalharam na equipe social da Concessionária Bahia Norte, sempre competentes e dedicados à causa, representados aqui especialmente por Mayana Magno e Loran Santos, por sempre acreditarem em mim como líder, mesmo em momentos de crise e por partilharem dessa missão comigo todos os dias;

À Concessionária Linha Amarela, ao Instituto Invepar e empresas parceiras, em especial a Giovanna Curty, a Verônica Lameira e a Izabel Lélis, por contribuírem abertamente para o desenvolvimento do trabalho, não me dando peixe nenhum, mas me ajudando a aprender a pescar;

A minha psicanalista Liane Trece, por me desafiar por tantos anos a varrer os porões de mim para enxergar melhor a ponto de conseguir ver a psicanálise também nas estradas;

E, por fim, para não deixar de ser, agradeço a Deus, aos Orixás, a Iansã, a Exu (donos dos caminhos), que dão força, sabe lá de onde e como, para que todo pequenino sonho possa vir a ser realidade e para que eu siga acreditando que meu trabalho-missão é capaz de transformar o mundo ao meu redor – nem que seja um pouquinho – para melhor.

Asè.

“Ocê pensa que caminho e estrada é tudo a mesma coisa, mas tá errado, minha fia. A estrada é uma coisa, o caminho é outra. A estrada é uma via, uma picada no mato, um cortado no chão e é muita. O caminho é quando ocê escolhe uma estrada pra seguir e chegar no seu lugar.”

Exu Tranca Rua¹

¹ Exu Tranca Rua é uma entidade espiritual cultuada pelas religiões de base africana (Candomblé e Umbanda) e é responsável por abrir e fechar os caminhos da vida. É o guardião das ruas, encruzilhadas, das estradas, das rodovias.

“O inferno dos vivos não é algo que será; se existe, é aquele que já está aqui, o inferno no qual vivemos todos os dias, que formamos estando juntos. Existem duas maneiras de não sofrer. A primeira é fácil para a maioria das pessoas: aceitar o inferno e tornar-se parte deste até o ponto de deixar de percebê-lo. A segunda é arriscada e exige atenção e aprendizagem contínuas: tentar saber reconhecer quem e o que, no meio do inferno, não é inferno, e preservá-lo, e abrir espaço.”

(Italo Calvino, in "As cidades invisíveis")

MATTEI, L.M. “A estrada vai além do que se vê”: uma análise sobre impactos sociais de concessões de rodovias. (Dissertação). Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Social da Universidade Federal da Bahia. 147 f. Salvador, BA, 2017.

RESUMO

É grande a importância das rodovias para a humanidade e, especialmente, para a história e para o desenvolvimento do Brasil. Ao longo dos anos, a opção pelo rodoviarismo foi preponderante, ao passo que a indústria automobilística se fortalecia. A abertura de novas rodovias foi essencial para o desenvolvimento urbano e escoamento da produção industrial do país. No entanto, apesar da significativa relevância, os governos não conseguiram, por questões financeiras e políticas, dar manutenção às estradas, o que acabou por impactar diretamente na logística de transporte de pessoas e de cargas, bem como na atração de novos investimentos. A solução encontrada foi transferir à iniciativa privada, por meio do regime de concessão, a responsabilidade pela manutenção e construção de novas vias. As rodovias alteram significativamente os territórios onde são implantadas, não só geograficamente, pois afetam também as relações das populações do entorno com este território, causando impactos sociais positivos e negativos. A partir da análise dos parâmetros técnicos existentes em editais para concessão e para construção de rodovias, verificou-se que existe uma escassez de referências e de estudos prévios relacionados aos aspectos sociais. Quando existem, esses estudos e referências não são obrigatórios e, por consequência, não são visualizados na prática e nem constam nos contratos de concessão. Para conseguirem operar, as concessionárias de rodovias precisam desenvolver soluções empíricas para as questões sociais que se apresentam, sem planejamento adequado, gerando custos e consequências para a população local, para o Poder Público e para a própria concessionária. O presente trabalho tem por objetivo entender e analisar, sob a ótica das equipes de responsabilidade social das empresas pesquisadas, de que forma a população do entorno foi impactada positiva e negativamente por duas concessões de rodovias (Concessionária Bahia Norte e Linha Amarela), com vistas a criar ferramentas, tais como uma matriz de impactos sociais, que possam ajudar na gestão social desse tipo de empreendimento. Pretende-se assim influenciar as políticas públicas que dão origem às concessões de rodovias, bem como auxiliar as concessões já existentes.

Palavras-Chave: impactos sociais; concessão de rodovias; responsabilidade social empresarial.

MATTEI, L.M. “A estrada vai além do que se vê”: uma análise sobre impactos sociais de concessões de rodovias. (Dissertação). Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Social da Universidade Federal da Bahia. 147 f. Salvador, BA, 2017.

ABSTRACT:

The roads importance for the humanity, especially for the history and for the Brazil development, is undeniable. Over the years, roads have gained precedence along with the car industry, which has been strengthened. The opening of new roads has been essential for the urban development and for the flow of industrial production throughout the country. However, despite its great importance, successive governments have not been able to maintain them, because of financial constraints and political interests, which has directly affected the logistics of transporting people and cargoes, as well as attracting new investments. The solution found in many cases was to hand over responsibility for the maintenance and construction of new roads to the private sector to administrate, through a concession system. The roads alter the land significantly in which they are located, not only geographically, but also they affect the relationships built by population with this land, causing both positive and negative social impacts. From an analysis of existing technical parameters for roads construction and toll roads implementation, it has been found that there is a shortage of social references and social pre-existing studies. If they exist, the social references and studies are not mandatory and, consequently, they do not appear in the concession contracts and do not happen in the real life. In order to operate, the toll road companies should to develop empirical solutions to the social issues as they arise. Without adequate planning, costs and consequences for the local population, for the governments and for the company itself are generated. This paper aims to analyze the main social impacts generated by two road concessions (Concessionária Bahia Norte and Linha Amarela) with the objective of creating tools that can aid in the management of these impacts. The goal is to influence the public policies regarding to toll road contracts, as well as to help existing concession.

Key Words: social impacts; toll roads; corporate social responsibility.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Fluxograma de PMI para Concessões	43
Figura 2 - ISSQN Recolhido pelas Concessionárias	46
Gráfico 1 - Número de Atendimentos de Socorro em Concessionárias	48
Quadro 1 - Processos de Mudanças Sociais, conforme Vanclay (2002)	71
Quadro 2 - Categorias de Impactos Sociais, conforme Vanclay (2002).....	71
Figura 3 - Definição de Áreas de Influência.....	73
Figura 4 - Estratégia de Mapeamento de Impactos Sociais	107
Quadro 3 - Recomendações - Etapa: Planejamento.....	109
Quadro 4 - Recomendações - Etapa: Implantação.....	111
Quadro 5 - Recomendações - Etapa: Operação	113
Quadro 6- Recomendações - Etapa: Desmobilização.....	114
Figura 5 - Categorização de Impactos Sociais de Concessão de Rodovias	117
Figura 6 - Impactos por Fase do Projeto.....	117
Figura 8 - Classificação de Impactos por Circunstância.....	118
Figura 9 - Classificação de Impactos por Natureza do Efeito	123
Quadro 7 - Matriz de Impacto Social por Fase de Projeto.....	131

LISTA DE SIGLAS

ABCR	Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias
ADA	Área Diretamente Afetada
AGERBA	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
AID	Área de Influência Direta
AII	Área de Influência Indireta
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
CEBDS	Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
CIA	Centro Industrial de Aratu
CBN	Concessionária Bahia Norte
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CONAMA	Conselho Nacional Do Meio Ambiente
DERBA	Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EAESP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
EPL	Empresa de Planejamento e Logística S.A.
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIA	Fundação para a Infância e Adolescência
GVCes	Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas
IFC	International Finance Corporation
INVEPAR	Investimentos e Participações em Infraestrutura S.A.
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISE	Índice de Sustentabilidade Empresarial
ISP	Investimento Social Privado
ISS	Imposto Sobre Serviços
LAMSA	Linha Amarela S.A.
LSO	Licença Social para Operar
ONG's	Organizações Não Governamentais

PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAP's	Pessoas Afetadas pelo Projeto
PER	Programa de Exploração de Rodovias
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PPL	Pessoas, Planeta e Lucro
PPPP	Políticas, Planos, Programas e Projetos
Seinfra	Secretaria de Infraestrutura do Estado
SIT	Superintendência de Infraestrutura de Transportes
SUPLOG	Superintendência de Planejamento em Logística de Transportes e Intermodalismo
TI	Tecnologia da Informação
TIR	Taxa Interna de Retorno
WBCSD	Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	OBJETIVOS	18
1.2	CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	18
1.2.1	Questões de Pesquisa.....	22
1.2.2	Roteiro de Entrevista Semiestruturada	22
1.3	ESTRUTURA DO TRABALHO	24
2	O SISTEMA RODOVIÁRIO BRASILEIRO	26
2.1	BRASIL - O ESTADO CONSTRUTOR	30
2.1.2	Histórico Rodoviário Brasileiro.....	30
2.1.2	O Rodoviarismo: “Governar é abrir estradas”	33
2.1.3	Organograma da Infraestrutura de Transporte.....	35
2.2	BRASIL - O ESTADO CONCEDENTE	37
2.2.1	Modelagem Contratual.....	38
2.2.2	Pedágio	40
2.2.3	Análise Documental	41
2.2.4	Concessões de Rodovias – Vantagens e Desvantagens	45
2.2.5	Posicionamento.....	49
2.3	EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL – UM OLHAR SOBRE LONDRES	50
3	O DESAFIO SOCIOAMBIENTAL NA TEORIA	55
3.1	A RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL COMO RESPOSTA	57
3.1.1	Sustentabilidade Empresarial.....	61
3.1.2	Licença Social para Operar (LSO).....	62
3.1.3	Desempenho Social nas Empresas.....	63
3.1.4	Obrigação Social	64
3.1.5	Investimento Social Privado e Filantropia	65
3.1.6	Gestão Social	67
3.1.7	Impactos Sociais.....	68
3.1.8	Áreas de Influência	72
3.2	A CRESCENTE ONDA SOCIOAMBIENTAL NO CONTEXTO DE RODOVIAS	74
3.3	A LACUNA DO MARCO LEGAL	76
4	O DESAFIO SOCIOAMBIENTAL NA PRÁTICA	82
4.1	O CASO 1 – CONCESSIONÁRIA LINHA AMARELA.....	84
4.1.1	Aspectos Contratuais	85
4.1.2	A Implantação do Ponto de Vista Social.....	87
4.1.3	Dificuldades e Desafios	91
4.2	O CASO 2 – CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE	92
4.2.1	Aspectos Contratuais.....	93

4.2.2 A implantação do Ponto de Vista Social	98
4.2.3 Dificuldades e Desafios	99
4.3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS CASOS	101
4.3.1 Diálogo e Investimento Social Privado.....	101
4.3.2 Lições Aprendidas.....	103
4.3.3 Monitoramento de Impactos	104
4.4 RECOMENDAÇÕES POR ETAPA DE PROJETO.....	106
4.4.1 Fase: Planejamento	109
4.4.2 Fase: Implantação	110
4.4.3 Fase: Operação.....	112
4.4.4 Fase: Desmobilização.....	113
4.5 FERRAMENTAS DE GESTÃO – MATRIZ DE IMPACTOS SOCIAIS	114
4.5.1 Impactos por Fase do Projeto	117
4.5.2 Impactos por Circunstância.....	118
4.5.2.1 Causalidade: Impactos Diretos e Indiretos	118
4.5.2.2 Localização: Impactos na ADA, na AID ou na AII.....	119
4.5.2.3 Temporalidade: Impactos Permanentes ou Temporários	120
4.5.2.4 Qualidade: Impactos Positivos ou Impactos Negativos.....	121
4.5.3 Impactos por Natureza	122
4.5.3.1 Impactos Culturais	123
4.5.3.2 Impactos Arqueológicos	125
4.5.3.3 Impactos Religiosos	126
4.5.3.4 Impactos sobre Emprego e Geração de Renda	127
4.5.3.5 Impactos sobre Acesso e Travessia	128
4.5.3.6 Impactos sobre o Poder Paralelo.....	129
4.5.3.7 Impactos sobre Desenvolvimento Urbano	129
4.5.3.8 Impactos sobre Moradia e Qualidade de Vida.....	130
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
5.1 APLICABILIDADE	132
5.2 DESDOBRAMENTOS	133
5.3 CONCLUSÃO	133
REFERÊNCIAS.....	138

1 INTRODUÇÃO

Pensar a história da humanidade é pensar em rodovias, estradas, caminhos, nas suas mais diversas nomenclaturas. Entende-se hoje, por conceito, rodovias como sendo uma via destinada ao tráfego de veículos que se movem sobre rodas.

Em linhas gerais, as vias terrestres sempre tiveram um papel de destaque na construção histórica do homem. Foram as primeiras a serem utilizadas em movimentos migratórios, obviamente por considerarem a própria estrutura motora do ser humano e a sua necessidade de deslocamento, como elemento da condição humana.

De utilidade indiscutível para indivíduos, sociedades e economias de qualquer período da história, o deslocamento por via terrestre transformou-se no principal meio de transporte do mundo. As estradas pavimentadas² permitem o acesso barato e rápido de homens e mercadorias aos pontos mais remotos de uma nação. No Brasil, de acordo com dados da Confederação Nacional do Transporte – CNT³, em pesquisa realizada em 2016, as rodovias foram responsáveis no ano anterior por aproximadamente 65% dos deslocamentos realizados no território nacional.

A infraestrutura rodoviária é fundamental para o desenvolvimento do país, bem como para possibilitar o cumprimento dos objetivos traçados no art. 3.º, incisos II e III, da Constituição Federal Brasileira, os quais seguem abaixo:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

² Rodovia é um caminho público, construído de acordo com certos requisitos técnicos, destinado à circulação de veículos fora do perímetro das cidades. No uso contemporâneo, a palavra rodovia é sinônimo de autoestrada ou autopista, pavimentada, normalmente de pista dupla, para veículos de alta velocidade. O termo estrada tem uso mais abrangente e designa tanto a rodovia como os caminhos vicinais, veredas e trilhas sem calçamento das regiões rurais, de pouco trânsito de veículos e frequentemente usados por pessoas que viajam a pé, em carroças ou montadas em animais. (Centro De Ensino e Pesquisa Aplicada. **Rodovias**. Disponível em: <http://www.cepa.if.usp.br/energia/energia1999/Grupo4A/rodovias.htm>)

³ A CNT (Confederação Nacional do Transporte) é a entidade máxima de representação do setor de transporte e logística, cuja missão é apoiar o desenvolvimento e atuar na defesa de seus interesses.

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL, 1988, p. 1)

Sem subestimar outros setores da sociedade, a infraestrutura repercute diretamente em outras atividades econômicas, como por exemplo, além do transporte de pessoas, o transporte de cargas. Se as vias por onde as cargas são transportadas são inadequadamente projetadas e não tem bom estado de conservação, o consumo de combustível aumenta, bem como os custos operacionais das empresas e o número de acidentes, impactando diretamente no que se chama “Custo Brasil⁴”.

A infraestrutura de transportes é determinante para o desenvolvimento de uma região, uma vez que um dos fatores avaliados pelos investidores, no momento da aplicação de seus recursos, é o custo de logística, incluindo o escoamento de seus produtos e serviços, a chegada de matérias-primas ou ainda o transporte dos funcionários. Seguindo essa lógica, as localidades que são contempladas com rodovias de melhor qualidade, com bom estado de conservação e tecnicamente melhor projetadas acabam sendo mais favorecidas, pois permitem o escoamento rápido e eficiente da produção e acabam por atrair novos investimentos.

Apesar da grande importância econômica e social da infraestrutura rodoviária, a malha rodoviária brasileira conta com aproximadamente 1,8 milhão de quilômetros, dos quais apenas 12% são pavimentados⁵, de acordo com a Confederação Nacional de Transporte, em pesquisa realizada em 2016. Comparado com o índice de pavimentação de outros países, o das rodovias nacionais é bastante pequeno. A Rússia, por exemplo, apresenta 80,9% de suas rodovias pavimentadas, já a China, 81,6% e a Índia, 47,3%.

⁴ O “Custo Brasil” é um termo genérico, que descreve o conjunto de dificuldades estruturais, burocráticas, ideológicas e econômicas que encarecem e, muitas vezes, barram investimentos no Brasil, dificultando o desenvolvimento nacional, aumentam o desemprego, o trabalho informal, a sonegação de impostos e até mesmo a evasão de divisas. (BRASIL COMEX. **Custo Brasil**. Disponível em: <http://www.brasilcomex.net/artigo_integra.asp?cd=17>. Acesso em: 10 jan. 2017.)

⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Pesquisa CNT de Rodovias 2016**. Disponível em: <<http://pesquisarodovias.cnt.org.br/>>. Acesso em: 10 de dez. 2016.

Diante disso, considerando que é inegável a importância da malha rodoviária para o desenvolvimento do país, a modelagem de concessões foi uma solução encontrada pelos governos para garantir estradas de qualidade. Além de tal motivação direta, considera-se ainda que a operação e a gestão de rodovias são cruciais para atrair mais investimentos privados para as regiões onde tais concessões são implantadas.

Ainda que exista uma série de justificativas e de benefícios para a construção de rodovias e para implementação de concessões, há que se considerar que tais intervenções alteram os territórios onde estão inseridas de forma não somente visível, tangível, material. Tais empreendimentos, uma vez que alteram o território, acabam por alterar também as relações estabelecidas neste território, causando impactos positivos e negativos às populações que estão localizadas no entorno de tais empreendimentos.

De maneira geral, os impactos sociais – positivos e negativos - são inerentes a qualquer atividade humana. Não seria diferente com a implantação das rodovias, sejam elas concessionadas ou não, desde a concepção do projeto até a operação de tais concessões. E, partindo da premissa de que esses impactos existem, este trabalho buscou concentrar-se na identificação e na análise sobre quais seriam esses impactos no contexto de concessão de rodovias, que engloba não somente a construção da via, mas também sua operação e manutenção, a partir da visão das equipes sociais das empresas pesquisadas.

Em termos práticos, verifica-se, a partir das observações feitas, que seria possível obter mais assertividade no plano de negócios, maior controle de orçamento, caso o planejamento da concessão incluísse, além de um cronograma razoável, os gastos necessários para implementar uma gestão social adequada à implantação de um projeto rodoviário. Tal medida evitaria desgastes de imagem, perdas financeiras, atrasos de planejamento, quebra da solidez política e simbólica do projeto, além das consequências à população.

Diante da possibilidade de influenciar projetos de concessão existentes e novos que ainda irão se formar, a justificativa deste estudo estruturou-se na lógica do ganha-ganha. A gestão adequada dos impactos sobre as pessoas gera não só benefícios sociais, mas também traz ganhos operacionais, financeiros, de imagem e de governabilidade.

Ademais, uma gestão social aplicada à concessão de rodovias, com vistas a minimizar os efeitos negativos e potencializar os positivos, garantiria o cumprimento mais

fiel das premissas constitucionais que buscam promover o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades sociais.

1.1 OBJETIVOS

O presente trabalho teve por objetivo principal identificar os principais impactos sociais positivos e negativos gerados pelas concessões rodoviárias⁶, bem com as soluções encontradas para o enfrentamento e mitigação dos mesmos, a partir da ótica das equipes de responsabilidade social das empresas pesquisadas.

Além disso, como objetivos específicos, a proposta de trabalho buscou:

- contribuir para uma reflexão analítica acerca da gestão social de concessões de rodovias já existentes e também gerar subsídios para futuros contratos de concessão mais plenos.
- com base no conhecimento produzido, propor, como tecnologia social, uma matriz de impactos sociais que, juntamente com estratégias e outras ferramentas de gestão social em rodovias, poderá gerar, posteriormente, um guia orientativo de boas práticas.

1.2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Um método é um conjunto de processos pelos quais se torna possível conhecer uma determinada realidade, produzir determinado objeto ou desenvolver certos procedimentos ou comportamentos (OLIVEIRA, 1999). O método científico caracteriza-se pela escolha de procedimentos sistemáticos para descrição e explicação de uma determinada situação sob estudo e sua escolha deve estar baseada em dois critérios básicos: a natureza do objetivo ao

⁶ Os impactos sociais serão analisados a partir da perspectiva de uma concessão rodoviária, cujo entendimento, neste estudo, compreende: contratação, construção e operação da via.

qual se aplica e o objetivo que se tem em vista no estudo (FACHIN, 2001). Dentro do método científico, pode-se optar por abordagens quantitativas ou qualitativas.

A metodologia escolhida para atingir o objetivo principal deste trabalho foi a de estudo de caso, por meio de uma abordagem qualitativa. Embora tenha se utilizado mais de um caso, não se caracteriza como estudo de casos múltiplos, pois não são analisados dentro de um mesmo contexto e sim em contextos distintos. Aqui se buscou estabelecer - entre tais casos - possibilidades de comparação e replicação e não uma amostragem percentual ou quantitativa.

O estudo de caso, com abordagem qualitativa, concentra-se, principalmente, na compreensão de fatos ao invés de sua mensuração, tendo como característica principal realizar a análise de uma situação ímpar. É importante destacar que, durante o trabalho, houve a preocupação de se perceber que aquilo que os casos escolhidos sugerem diz respeito ao todo e não ao estudo apenas desses casos. Portanto, a escolha feita por esta pesquisa, em cada caso concreto, também pretendeu definir um determinado nível de agregação que estes casos podem revelar.

O estudo de caso contribui para uma melhor compreensão dos fenômenos individuais, os processos organizacionais e políticos da sociedade. É uma ferramenta utilizada para entender a forma e os motivos que levaram à determinada decisão. Este método é útil quando o fenômeno a ser estudado é amplo e complexo e não pode ser estudado fora do contexto onde ocorre naturalmente. Ele é um estudo empírico que busca determinar ou testar uma teoria e tem, como uma das fontes de informações mais importantes, as entrevistas.

Ao analisar mais de um caso, Yin (2001) considera que a lógica da replicação - e não a lógica da amostragem - deve ser considerada, com foco na possibilidade que existe na comparação e replicação dos resultados e análises realizadas. Em linhas gerais, são descrições de uma realidade, que envolvem um grande conjunto de dados obtidos basicamente por observação pessoal. O estilo de relato é mais informal, narrativo e traz ilustrações, alusões e metáforas. As comparações feitas são mais implícitas do que explícitas. Os temas e hipóteses são importantes, mas são subordinados à compreensão do caso. Assim, o método de estudo de caso é mais indicado para aumentar o entendimento de um fenômeno do que para delimitá-lo.

A partir das reflexões expostas, a pesquisa em questão escolheu dois casos reais para realizar o estudo e atingir seus objetivos: as Concessionárias Bahia Norte, na Bahia, e Linha Amarela, no Rio de Janeiro. O foco central da pesquisa junto a estes casos foi identificar, analisar e comparar os impactos sociais identificados durante a implantação das referidas concessões, com vistas a identificar aspectos comuns que possam vir a ser replicados em outros contextos.

Com base em pesquisa bibliográfica realizada, alguns autores (YIN, 2001) propõem que o estudo seja dividido em fases, cujo delineamento aplicado ao trabalho em questão se segue abaixo:

- a) delimitação da unidade-caso: definir as empresas e os problemas de pesquisa, ou seja, quais dados são suficientes para se chegar à compreensão do objeto como um todo;
- b) coleta de dados: observação, análise de documentos, entrevista formal e informal, histórico de atuação, aplicação de questionário semiestruturado, levantamentos de dados, análise de conteúdo;
- c) seleção, análise e interpretação dos dados: a seleção dos dados deve considerar os objetivos da investigação, seus limites e um sistema de referências para avaliar quais dados serão úteis ou não;
- d) elaboração do relatório: elaboração dos relatórios parciais, finais e demais produtos, contendo a forma como foram coletados os dados; a teoria que embasou a categorização dos mesmos e a demonstração da validade e da fidedignidade dos dados obtidos.

A estratégia de coleta de informações foi definida de acordo com a disponibilidade de tempo dos profissionais envolvidos e com o cronograma da presente pesquisa. Participaram do estudo seis profissionais responsáveis por atuar na área social, distribuídos nas duas empresas estudadas, sendo 3 na Bahia Norte e 3 na Linha Amarela. Considerando que o foco foi analisar a visão das empresas sobre elas mesmas, é importante destacar que as comunidades do entorno não foram diretamente ouvidas, o que não significa que não foram consideradas. Ao contrário: verificou-se que cada uma das empresas realiza processos contínuos de escuta junto a estas comunidades e que considera esse engajamento como etapa

fundamental para mapeamento de impactos e definição de soluções. O mesmo ocorreu com os usuários das vias concessionadas. O engajamento de partes interessadas, apesar de ser em capítulo específico apontado como uma importante ferramenta de gestão, não foi adotado como método de pesquisa por conta do cronograma definido e em virtude de já ser uma prática das empresas, conforme dito.

A coleta de informações junto às equipes sociais das empresas estudadas ocorreu por meio de entrevistas formais e informais, fazendo uso, para isso, da aplicação de um questionário semiestruturado (item 1.2.2), com perguntas abertas, visando fornecer uma maior liberdade entre entrevistador e entrevistado. Além das entrevistas realizadas presencialmente e por telefone, também foi necessário complementar as informações por e-mail. Também foi realizada análise documental de dados públicos, como aqueles disponibilizados nos respectivos sites institucionais, bem como de dados mais preservados, como documentos de gestão, os quais serviram para fornecimento de informações, mas que não serão anexados a este estudo por questões de confidencialidade.

As informações colhidas foram examinadas a partir da técnica de análise de conteúdo, dentro do foco interpretativo relacionado aos impactos sociais das concessões. Essa forma de análise também ocorreu junto às soluções desenvolvidas empiricamente pelas empresas, com ênfase na geração de um conhecimento aplicado com potencial de replicabilidade.

Vale destacar que existe uma interação real entre pesquisador e a realidade investigada, uma vez que o mesmo faz parte da equipe social de uma das empresas avaliadas. Nesse sentido, o processo de análise teve um caráter também de observação participante. Se de um lado, tal fato pode aparentar um olhar mais tendencioso ou parcial, do outro, tal circunstância também possibilita incorporar um conhecimento extremamente aprofundado e real diante das questões postas.

Considerando que as realidades sociais são criticadas a partir de territórios vivos e, portanto, dinâmicos, novos dados precisarão, ao longo do tempo, serem integrados à pesquisa.

1.2.1 Questões de Pesquisa

Uma vez que os documentos analisados não davam conta de responder à pergunta central desse estudo, a qual foi “*sob a ótica das equipes de responsabilidade social das empresas pesquisadas, de que forma a população do entorno foi impactada positiva e negativamente pela concessão de rodovias⁷?*” partiu-se para o questionário semiestruturado como forma de captar informações, dados, crenças, sentimentos, opiniões, acerca das situações vivenciadas pelas equipes sociais das empresas estudadas. Em uma perspectiva mais epistemológica, também se busca ampliar o olhar, a perspectiva e a percepção dos impactos sociais em todas as etapas de uma concessão de rodovias.

Para atender aos objetivos de pesquisa, outras questões auxiliares foram fundamentais para dar seguimento a esse estudo:

1. Quais foram os principais impactos sociais gerados por esta concessão de rodovia e como eles foram identificados, definidos e caracterizados?
2. Quais foram as soluções encontradas para enfretamento e mitigação de tais impactos?
3. Quais ferramentas podem ser sugeridas para ajudar na gestão desses impactos?

1.2.2 Roteiro de Entrevista Semiestruturada

Além das duas questões auxiliares decorrentes da pergunta central, outras perguntas fizeram-se necessárias para um entendimento sobre como as realidades de cada uma das empresas podem revelar o todo, atingindo uma compreensão mais global acerca do problema de pesquisa aqui posto. Os depoimentos deram origem às análises feitas e ferramentas de gestão aqui propostas e foram inseridos como forma de texto corrido no capítulo destinado

⁷ Entende-se por impacto social “a soma dos resultados da presença da empresa, suas decisões e respectivas consequências, na sociedade; em outras palavras, o impacto social é o impacto de uma empresa na sociedade”. (CEBDS, 2016, p.11). Mais detalhamentos serão explicitados no item 3.1.7

às empresas. Evitou-se colocar as falas de forma destacadas, uma vez que o foco era o posicionamento da empresa, dentro da conjuntura de uma concessão, e não a opinião de um indivíduo específico. Assim sendo, seguem as perguntas da entrevista semiestruturada que orientou a coleta de informações:

1. Como os aspectos sociais são caracterizados no Contrato de Concessão?
2. Houve algum tipo diagnóstico social prévio, com a indicação de possíveis impactos sociais do empreendimento?
3. Em sua opinião, os editais de concessão são falhos ou plenos no que tange aos aspectos sociais? Quais seriam essas falhas? Existe diferença entre a norma e a aplicação da norma, de forma prática?
4. Quais os benefícios poderiam ser gerados para a concessão, para o governo e para a comunidade, caso houvesse um melhor planejamento e um maior conhecimento das questões sociais, com ênfase nos impactos gerados?
5. Havia algum tipo de exigência legal no que tange aos aspectos sociais?
6. Como se deu o processo de implantação e operação da rodovia?
7. Quais as motivações que levaram às empresas a considerarem os aspectos sociais durante o processo de implantação e operação, para além das exigências legais, caso existam?
8. Como os aspectos sociais foram considerados em cada etapa do projeto e quais são os indicadores utilizados?
9. Como as empresas construíram as soluções para os mitigar os impactos identificados e se há a participação do Poder Público?
10. Em que medida as soluções empíricas desenvolvidas podem ser replicadas para outras concessões? Quais seriam as recomendações principais?

Além da metodologia de estudo de caso, com abordagem qualitativa e com uso dos métodos expostos acima, esta pesquisa inicialmente foi baseada em levantamento bibliográfico, o qual forneceu dados iniciais para o estudo realizado. As revisões de literatura são uma forma de investigação que utiliza fontes de informações bibliográficas ou eletrônicas para obtenção de resultados de pesquisa de outros autores, com o objetivo de

fundamentar teoricamente um determinado objetivo. A revisão bibliográfica foi utilizada como método no que se refere ao histórico das concessões de rodovias no Brasil, aos aspectos metodológicos, bem como aos referenciais teóricos relacionados à responsabilidade social empresarial que fundamentam o problema de pesquisa.

Pode-se verificar que, embora exista uma vasta bibliográfica sobre responsabilidade social empresarial, pouco se encontrou desses conceitos aplicados à realidade de rodovias, especialmente com o recorte específico de impactos sociais. Foi identificada pouca referência aos impactos causados por grandes empreendimentos, como rodovias, às populações do entorno. A bibliografia acerca das concessões de rodovia, em linhas gerais, versa sobre abordagens técnicas e aspectos de trafegabilidade. Tal escassez revela ainda mais a necessidade e a pertinência do estudo em questão.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Considerando a importância e a atualidade do tema e considerando ainda que são escassos os parâmetros teóricos para impactos sociais em rodovias, cabe então desenvolvê-los. Assim sendo, este estudo é dividido em cinco capítulos.

A título de considerações preliminares, no primeiro capítulo, é apresentado o tema principal da dissertação, de forma introdutória, bem como seus objetivos e considerações metodológicas. Aqui são apresentadas as principais questões de pesquisa e de que forma a investigação foi realizada.

No segundo capítulo, é abordado o surgimento do sistema rodoviário brasileiro, distinguindo o papel do estado 'construtor', com destaque para a escolha brasileira pelo rodoviarismo, contrastando com o papel do estado 'concedente', com ênfase na melhor compreensão da atual opção do Poder Público pela gestão indireta da atividade de operação e de gestão de rodovias. Neste capítulo, também são expostos os marcos legais que fundamentam o Programa de Concessões de Rodovias no Brasil, suas vantagens, desvantagens e o posicionamento deste trabalho em relação ao tema. Ainda no segundo capítulo, é feita uma breve análise crítica sobre o contexto de concessão de rodovias e a

questão dos acidentes de trânsito, a partir de uma pesquisa internacional realizada em Londres, pela autora.

No terceiro capítulo, são expostos os desafios socioambientais em teoria, destacando a crescente importância de tais questões no mundo contemporâneo, a partir da Eco-92⁸, e como se deu a resposta do meio empresarial, através do conceito de responsabilidade social empresarial e outros conceitos correlatos. Neste capítulo, também são reveladas, a partir da análise dos marcos legais para concessões de rodovias apresentados no capítulo anterior, as lacunas existentes nestes marcos legais no que tange aos aspectos sociais.

Depois das fundamentações teóricas e alinhamentos conceituais necessários à compreensão do objeto e do problema, segue-se então ao quarto capítulo, no qual foram examinados dois casos concretos de duas concessões, buscando compreender como se dá, na prática, o desafio socioambiental. Ainda neste capítulo, a partir de uma análise comparativa entre os casos, discorre-se sobre as soluções encontradas pelas empresas às demandas sociais que se apresentavam. O capítulo indica ainda as recomendações por fase de projeto e propõe uma ferramenta de gestão de impactos sociais.

Já no capítulo cinco, são reunidas as considerações finais, com destaque para aplicabilidade desse estudo, possíveis desdobramentos futuros e principais conclusões

Em síntese, procura-se identificar, analisar, investigar e também propor, no decorrer dos cinco capítulos desenvolvidos este trabalho, sem a pretensão de esgotar o tema, uma reflexão acerca dos impactos sociais gerados pelas concessões de rodovias, compreendendo estratégias e ferramentas responsabilidade social, a partir da ótica das equipes de responsabilidade social das empresas pesquisadas.

Espera-se contribuir para uma gestão socialmente mais responsável de tais empreendimentos, como também, em uma escala mais ampliada, influenciar as políticas de expansão das concessões de rodovias vigentes.

⁸ A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92, Cúpula da Terra, Cimeira do Verão, Conferência do Rio de Janeiro e Rio 92, foi uma conferência de chefes de estado organizada pelas Nações Unidas e realizada de 3 a 14 de junho de 1992 na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil. Seu objetivo foi debater os problemas ambientais mundiais.

2 O SISTEMA RODOVIÁRIO BRASILEIRO

As Concessões de Rodovias são uma realidade em todo o mundo e não estão relacionadas ao índice de desenvolvimento de um país ou região, uma vez que são encontradas em países com os mais diversos tipos de porte econômico e/ou social. Ao conceder os serviços públicos ao setor privado, o Estado pode dedicar-se mais adequada e exclusivamente às atividades de regulação e fiscalização desses serviços. Tal processo de transferência e desestatização propõe-se a superar o gargalo do crescimento econômico existente e não se resume apenas aos serviços de infraestrutura viária, tendo presença já marcada nas áreas de saúde, educação, energia, saneamento, dentre outras.

De acordo com a ANTT (Agência Nacional de Transporte Terrestre), o Programa Brasileiro de Concessões de Rodovias teve início na década de 90 como alternativa à falta de recursos federais para a recuperação, melhoria, manutenção e expansão da malha rodoviária nacional⁹. Além de viabilizar a construção de rodovias com o aporte de recursos privados, o Programa de Concessões também garante que o investimento feito seja bem utilizado, controlado e monitorado, uma vez que o investidor é também o próprio operador. Tal modelagem evita que sejam gerados os recorrentes problemas de estradas públicas construídas sem a devida qualidade e com orçamentos superfaturados.

Com base nas informações disponibilizadas na Pesquisa Rodoviária Anual realizada pela Confederação Nacional de Transporte – CNT, em 2016, as 20 melhores rodovias do País são administradas pela iniciativa privada, o que revela que, em termos de avaliação de infraestrutura, a experiência brasileira em concessões de rodoviárias tem se mostrado positiva, aos menos nos aspectos materiais e técnicos.

Os investimentos viabilizados, desde então, não foram modestos. Desde a primeira concessão até o ano de 2016, ou seja, pouco mais de duas décadas, as concessionárias investiram mais R\$ 45 bilhões em recuperação, ampliação e melhorias das rodovias, segundo levantamento da ABCR¹⁰ (Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias).

⁹ AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Concessões Rodoviárias**. Disponível em: <<http://rodovias.antt.gov.br/index.php>>. Acesso em: 15 de nov. 2016

¹⁰ A Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR representa o setor de concessão de rodovias, que é formado atualmente por 59 empresas privadas associadas e que atuam em doze estados do

Embora não faltem justificativas legítimas para a implantação crescente do sistema de concessões, é pertinente pontuar que esse processo não deva ser concebido e percebido apenas como uma alteração meramente espacial, resumida aos aspectos tangíveis, visíveis e de infraestrutura. As rodovias e as concessões de rodovias geram alterações para além dos aspectos físicos e materiais: são, em suma, alterações no território, que, por sua vez, afetam também as populações que se relacionam com este território.

Para compreender melhor o objeto desse estudo – que é a identificação dos impactos sociais causados pelas rodovias - faz-se necessário entender como surgiram as rodovias, como se deu esse processo no Brasil, com destaque para o estado construtor e, posteriormente, para o surgimento das primeiras concessões.

Um breve histórico sobre rodovias

O Centro de Pesquisa Aplicadas da Universidade de São Paulo – USP especializado em rodovias, em uma pesquisa disponibilizada em sua página institucional, revela que as primeiras estradas foram construídas, de acordo com pesquisas arqueológicas, a partir de trilhas usadas por povos pré-históricos e localizaram-se no sudoeste da Ásia, em uma ampla área delimitada pelo mar Negro, Cáspio, Mediterrâneo e o golfo Pérsico. As pessoas migravam para leste, oeste, norte e sul a partir dessa área. Possivelmente, reconheceram, nas primeiras viagens, a necessidade de melhorar os caminhos para facilitar o movimento de seus animais de tração, o que tornou possíveis as primeiras transações comerciais.¹¹

O começo da construção de rodovias coincide com o surgimento dos primeiros veículos de rodas, que provavelmente foram fabricados em uma área que se estende do norte do mar Negro ao mar Cáspio e à ponta superior do golfo Pérsico. Durante a idade do bronze, a evolução das técnicas da agricultura e do comércio e a domesticação do cavalo marcaram o princípio da civilização. Para crescer, o comércio exigiu estradas melhores. Os habitantes da região da Mesopotâmia aperfeiçoaram a técnica de construção e criaram uma rota comercial, por volta do ano 700 a.C., que unia o império da Babilônia ao Egito. Estradas

País: Bahia, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

¹¹ Centro de Pesquisa e Ensino Aplicada/USP. **Rodovias**. Disponível em: <<http://www.cepa.if.usp.br/energia/energia1999/Grupo4A/rodovias.htm>>. Acesso em: 22 de dez. 2016.

pavimentadas com pedras e ladrilhos unidos com argamassa betuminosa ligavam os templos e palácios das antigas cidades de Assur e Babilônia. Essas estradas, embora não servissem às necessidades normais do tráfego de caravanas comerciais, possivelmente inspiraram o sistema rodoviário romano.

A mais antiga de que se tem registro, a estrada real da Pérsia é contemporânea dos primeiros veículos de rodas, surgidos por volta do ano 3000 a.C. Ligava as civilizações da Mesopotâmia e do Egito e estendia-se do golfo Pérsico ao mar Egeu, em um percurso de 2.857km que unia a Pérsia à Turquia, Grécia e Egito. Foi o primeiro grande sistema de rodovias, formado de estradas que se interligavam, criavam grandes centros de caravanas e permitiam intensa troca comercial entre regiões distantes.

Ao longo da história, as rodovias foram evoluindo a partir da necessidade de locomoção imposta pelo território - e identificada pelas pessoas - até que o automóvel e, um pouco mais tarde, os caminhões para carga pesada, introduziram exigências totalmente novas para a construção de estradas e rodovias. O crescimento da produção da indústria automobilística obrigou quase todos os países a investirem uma parcela considerável do orçamento de obras públicas na melhoria e expansão dos sistemas rodoviários. A alta velocidade alcançada pelos automóveis obrigou os projetistas a aperfeiçoarem a qualidade dos materiais usados na pavimentação e a estabelecerem sinalização adequada e traçado mais seguro para as rodovias.

A ideia de uma estrada desenhada exclusivamente para veículos de grande velocidade, a rodovia, autoestrada ou autopista, surgiu na Alemanha em 1926. O que não é à toa: a indústria automobilística é a principal indústria do país. O primeiro trecho, que ligou Colônia a Bonn, foi inaugurado em 1932, com duas pistas paralelas e separadas, de mão única, cada uma com largura média de cinco metros. Foi destinada ao tráfego pesado e velocidades que podiam ultrapassar 160km/h. Em poucos anos, o sistema foi ampliado e, quando ficou pronto, tinha uma extensão total de aproximadamente quatro mil quilômetros. Atualmente, quase todos os países dispõem de redes de autoestradas, de maior ou menor extensão e eficiência, de acordo com o nível de progresso econômico de cada país.

Construção da rodovia

Em linhas gerais, três fases são essenciais na construção de uma rodovia: planejamento, projeto e construção, conforme desta o Centro de Pesquisa Aplicada da USP especializado em rodovias¹². No planejamento, define-se a função principal da rodovia, que pode ser comercial, turística ou militar. A finalidade a que se destina a rodovia determina seu traçado, resistência e materiais a serem usados no projeto.

Se a rodovia for destinada ao uso comercial, seu traçado é curto e deve permitir acesso rápido e fácil aos centros econômicos da região a ser integrada. Já a rodovia turística precisa ligar todos os pontos de interesse e, geralmente, tem uso sazonal. Uma estrada destinada ao transporte de cargas deverá evitar, por exemplo, ter curvas fechadas e rampas íngremes, a fim de uma redução da capacidade de escoamento do tráfego. A rodovia de finalidade militar deve aproveitar ao máximo a topografia do terreno e reduzir o uso de obras de arte (viadutos e pontes), por serem alvos fáceis de ataques.

Ainda na fase do **planejamento**, são calculados também o volume, velocidade e densidade do tráfego, os tipos e pesos dos veículos que farão o trânsito na rodovia, as horas de maior volume do tráfego, a possibilidade de acidentes e engarrafamentos e os custos de construção, operação e manutenção. A densidade demográfica das regiões a serem servidas e o tipo de atividade econômica também são levados em consideração. Consultam-se estudos do crescimento da frota de veículos do país e suas repercussões sobre a capacidade futura de escoamento da rodovia e sua possível ampliação.

As informações coletadas na fase do planejamento são usadas para fazer o **projeto**, que é composto, basicamente, dos desenhos da planta da estrada, de seu perfil transversal e longitudinal e de suas obras de arte; do dimensionamento das obras e da elaboração do orçamento. A rodovia deve adaptar-se ao terreno, contornando os obstáculos naturais ou transpondo-os por meio de obras de arte.

A partir do projeto é iniciada a **construção**, seguindo prioritariamente parâmetros técnicos e financeiros. Depois da abertura da estrada e preparação do pavimento de acordo

¹² CENTRO DE PESQUISA E ENSINO APLICADA – USP. **Rodovias**. Disponível em: <<http://www.cepa.if.usp.br/energia/energia1999/Grupo4A/rodovias.htm>>. Acesso em: 22 de dez. 2016.

com as especificações do projeto, é feita a demarcação e sinalização da rodovia, de modo a orientar os motoristas quanto aos limites de velocidade adequados a cada trecho, às entradas e saídas e às distâncias de cada localidade servida pela rodovia. Geralmente, a obra é terminada com a arborização e outros acabamentos de caráter paisagístico.

2.1 BRASIL - O ESTADO CONSTRUTOR

O Brasil possui a quinta maior área territorial do mundo. Levando em consideração as terras contínuas, possui a quarta maior extensão entre todos os países do mundo. Em um país de dimensões continentais, o transporte rodoviário é o principal modal utilizado para transportar cargas. Isto, ao longo dos anos, desestimulou os investimentos em outros meios de transporte, ainda que as políticas públicas tenham procurado diversificar os modais, bem como aumentar a interação entre os transportes rodoviário, ferroviário e hidroviário. Existe uma série de razões para a predileção brasileira pelas rodovias (e suas consequências), ainda nos tempos atuais, e compreende-las é parte essencial deste estudo.

2.1.2 Histórico Rodoviário Brasileiro

Deixando de lado um pouco as carroças, carrinhas e outras formas não mecanizadas de locomoção, as estradas brasileiras tiveram sua construção iniciada apenas no século XIX. De acordo com dados do DNIT (Departamento Nacional de Transportes), as rodovias surgiram só na década de 1920, primeiro no Nordeste, em programas de combate às secas. Em 1926, São Paulo criou, saindo na frente, a Diretoria de Estradas de Rodagem, que resultaria, anos depois, no Departamento de Estradas de Rodagem: o primeiro órgão rodoviário brasileiro com autonomia técnica e administrativa¹³.

¹³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). **Breve Histórico do Rodoviarismo Federal no Brasil**. Disponível em: <<http://www1.dnit.gov.br/historico/>>. Acesso em: 24 de nov. 2016.

Um ano depois, em 1927, o governo federal fundou a Comissão de Estradas de Rodagem Federais, uma espécie de ancestral do DNER (Departamento Nacional de Estradas e Rodagens). Com um "fundo especial" de financiamento, obtido a partir de sobretaxas nos impostos sobre gasolina, veículos e acessórios, a Comissão chegou a construir importantes obras para a época, inaugurando assim, em 1928, a primeira rodovia pavimentada, a Rio-Petrópolis, hoje rodovia Washington Luís.

Em 1937, foi fundado o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, que, àquela altura, não era uma autarquia, não possuía recursos próprios e suas atividades eram desvinculadas dos sistemas rodoviários estadual e municipal. Como resultado da política rodoviária adotada até então, o Brasil chegava aos meados da década de 40 com apenas 423 km de rodovias pavimentadas, entre federais e estaduais. A situação do rodoviarismo, no âmbito federal, tornava-se insustentável, porque impactava diretamente no desenvolvimento econômico do país.

O Centro de Pesquisas Aplicadas da USP especializado em Rodovias destaca que, a partir das décadas de 1940 e 1950, a construção de rodovias ganhou poderoso impulso devido a três fatores principais: a criação do Fundo Rodoviário Nacional, em 1946, que estabeleceu um imposto sobre combustíveis líquidos, usado para financiar a construção de estradas pelos estados e a União; a fundação da Petrobrás, em 1954, que passou a produzir asfalto em grande quantidade; e a implantação da indústria automobilística nacional, em 1957.¹⁴

Paralelamente a este cenário, o transporte ferroviário andava prejudicado com a falta de investimentos e, ao passo que o rodoviarismo ganhava destaque, o modal ferroviário foi perdendo força até não ser uma opção principal de transporte especialmente para pessoas. Inicialmente, as rodovias nasceram para ligar estações ferroviárias, para viabilizar a interligação ponto a ponto entre os locais onde o trem não chegava. Entretanto o Brasil, indo na contramão de diversos outros países, em especial os europeus, acabou por destinar o modal ferroviário à decadência. Apesar de as ferrovias serem meios de transporte menos

¹⁴ CENTRO DE PESQUISA E ENSINO APLICADA – USP. **Rodovias**. Disponível em: <<http://www.cepa.if.usp.br/energia/energia1999/Grupo4A/rodovias.htm>>. Acesso em: 22 de dez. 2016.

poluentes, mais coletivos, mais baratos e mais seguros, especialmente quando se trata de transporte de cargas em longas distâncias, o carro roubou a cena. Cabe aqui uma crítica à evolução da matriz de transporte no Brasil que, ao invés de criar mobilidade e intercomunicação entre os modais, acabou por optar entre supervalorizar um tipo em detrimento do outro¹⁵.

De forma metalinguística, o fator de destaque decisivo para o boom rodoviário foi o próprio carro, que se desenvolvia cada vez mais. Carro e o caminhão foram assumindo mais importância para a vida brasileira, para além da visão funcional que os mesmos desempenham: era uma importância simbólica, afetiva. O carro, conforme bem destaca o antropólogo Roberto DaMatta (2010), passou a ocupar um lugar muito maior do que um meio de transporte: o carro para o brasileiro é um ente da família, um sonho de consumo, um símbolo de poder.

Seguindo a cronologia histórica, cabe ainda destacar que a mudança da capital do Rio de Janeiro para Brasília levou à criação de um plano rodoviário para ligar a nova capital a todas as regiões do país. Entre as rodovias construídas a partir desse plano, destacam-se a Brasília-Acre e a Belém-Brasília, que se estende por 2.070km, um terço dos quais através da selva amazônica.

As dificuldades econômicas do país, a partir do final da década de 1970, causaram uma progressiva degradação da rede rodoviária. A construção de novas estradas foi praticamente paralisada - ou se manteve apenas setorialmente e em ritmo muito lento - e a manutenção deixou de obedecer a requisitos elementares. Tal situação acarretava perda de vidas em acidentes e atropelamentos, sem contar os graves prejuízos causados a setores essenciais da economia.

A partir de dados disponibilizados pelo DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte), o final da década, em 1988, o Fundo Nacional Rodoviário foi definitivamente extinto¹⁶. Mesmo com os incentivos criados nos anos seguintes, como o Selo Pedágio, em 1989, e o Imposto do Petróleo, em 1991, os recursos foram caindo

¹⁵ Observações da autora.

¹⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). **Histórico do Rodoviarismo**. Disponível em: <<http://www1.dnit.gov.br/historico/>>. Acesso em: 22 de dez.2016.

gradativamente. Em 1970, cerca de US\$ 2,3 bilhões eram destinados às rodovias federais. Em 1998, havia apenas US\$ 1,2 bilhões¹⁷.

Com a escassez de recursos, novas alternativas foram colocadas em prática na década de 90, a exemplo do Programa de Concessões Rodoviárias, o Programa de Descentralização e Restauração da Malha, e o programa Crema, de restauração e manutenção rodoviárias por períodos de 5 anos.

2.1.2 O Rodoviarismo: “Governar é abrir estradas”

O rodoviarismo, enquanto política de Estado, de acordo com o DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte), teve origem com o ex-presidente Washington Luis, que discursou - ainda como governador de São Paulo, em 1920, a célebre frase “Governar é povoar; mas, não se povoa sem se abrir estradas, e de todas as espécies; governar é, pois, fazer estradas”.

Sem desconsiderar a importância de Washington Luis para expansão da malha viária nacional enquanto governador de São Paulo e, mais tarde, enquanto presidente, foi durante a presidência de Juscelino Kubitschek, ao final da década de 1950, que o rodoviarismo foi implementado de maneira mais contundente. A intenção de Kubitschek foi integrar o Brasil, principalmente com a transferência da capital para Brasília, no intuito de ampliar as relações comerciais e proporcionar o povoamento em áreas mais afastadas do Centro-Oeste e da região Norte. Para isto, obviamente, construiu uma série de rodovias importantes para o país até os dias de hoje.

Para Juscelino Kubitschek, a justificativa do rodoviarismo também tinha um viés político-econômico: ampliar a malha rodoviária poderia atrair empresas internacionais do ramo automobilístico. Geralmente, a participação de um tipo de indústria como a de automóveis permite efeitos de escala, por atrair empresas correlatas ao ramo central. No caso dos automóveis, empresas de autopeças, componentes elétricos, lubrificantes etc. Em nome

¹⁷ DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). Histórico do **Rodoviarismo**. Disponível em: <<http://www1.dnit.gov.br/historico/>>. Acesso em: 22 de dez.2016

dessa estratégia de atração de capitais e geração de empregos, as ferrovias, que tiveram maior importância durante o período do ciclo do café, foram sucateadas e desprezadas em favor do rodoviarismo. Fato que permanece até hoje.

Ainda de acordo com dados disponíveis no site institucional do DNIT, o modal rodoviário corresponde a 58% do transporte de carga do Brasil. Tais dados oficiais do governo federal revelam que o Brasil detém aproximadamente um milhão e meio de quilômetros de rodovias não pavimentadas, contra cerca de 200 mil quilômetros de rodovias pavimentadas¹⁸. Mesmo optando pelo rodoviarismo, as condições da maioria das estradas de rodagem do país eram (e ainda são) precárias no que diz respeito à qualidade da pista, sinalização e segurança.

O país perdia competitividade por conta da má conservação das estradas, pois a demora em entregar as matérias-primas e os produtos acarreta custos que são repassados para o preço final do produto. Também são acrescidos os valores de manutenção dos caminhões, combustível e pedágio. Além disso, merecem destaque os índices de acidentes e os problemas com segurança pública, como assaltos e furtos.

Governar pode até ser abrir estradas, mas governar não é manter as estradas. Afinal, a inauguração das estradas tem muito mais apelo político e eleitoral – ou eleitoreiro – do que a manutenção que é mais silenciosa. Não se nota a manutenção da estrada, mas sim a ausência dela¹⁹.

Nesse contexto, diante a precariedade das estradas brasileiras e da falta de musculatura ou vontade política do Poder Público em dar manutenção adequada, além de todas as outras justificativas já expostas, entre os anos de 1994 e 1997, foi implantado o Programa de Concessões de Rodovias. Atualmente, a partir de dados da ABCR (Associação Brasileira de Concessão de Rodovias), 36 concessionárias dividem 9 mil e 500 quilômetros de rodovias. Nesses trechos, 165 praças cobram pedágios dos motoristas. Operadoras estaduais também administram 800 quilômetros de estradas, com um total de 20 praças de pedágio. As Concessões de Rodovias serão melhor detalhadas em capítulo específico.

¹⁹ Afirmação do autor, com base nas análises feitas a partir das pesquisas realizadas e experiências empíricas.

2.1.3 Organograma da Infraestrutura de Transporte

Já exposto o histórico do rodoviarismo no Brasil, é importante que sejam esclarecidos, especialmente, nos âmbitos federal e, de forma ilustrativa, no âmbito estadual (Bahia) quais são os principais atores na infraestrutura de transporte e suas funções. A estrutura de transporte da cidade do Rio de Janeiro foi suprimida propositalmente desse organograma, em virtude de não haver grande representatividade no estudo de caso proposto, uma vez que os órgãos de estado não interferem diretamente na gestão empresarial. Como será exposto no item 4.1.1, referente à análise dos aspectos contratuais da Linha Amarela, ver-se-á que o mesmo não traz exigências de relatórios ou de qualquer obrigação social, permanecendo a cargo da empresa a atuação nesta seara.

Foram destacadas abaixo apenas os órgãos que, de alguma forma, relacionam-se, direta ou indiretamente com o contexto de rodovias²⁰, foco deste trabalho.

Âmbito Federal

- **Ministério dos Transportes:** é o órgão responsável pelo assessoramento do Presidente da República na execução e formulação da política de transporte do país.
- **Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER):** era um órgão federal vinculado ao Ministério dos Transportes que foi, em 2001, substituído pelo DNIT, que significa Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
- **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT):** é uma autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, responsável pela manutenção, ampliação, construção, fiscalização e elaboração de estudos técnicos para a resolução de problemas relacionados ao Sistema Federal de Viação, como

²⁰ Outros modais de transporte, por questões de recorte, não foram considerados aqui, para não fugir ao tema ora discutido, o que não diminui a sua importância para logística de produção do país.

também do tráfego de pessoas e bens, nos modais rodoviário, ferroviário e hidroviário. O rol de atribuições do DNIT, agindo como órgão rodoviário da União é extenso, sendo de sua competência até mesmo a aplicação de multas por excesso de peso e de controle de velocidade, através de redutores eletrônicos.

- **Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL):** é uma empresa estatal, criada em 2012, que tem por finalidade estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias. É vinculada ao Ministério dos Transportes.
- **Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT):** com independência administrativa, autonomia financeira e funcional, embora vinculada ao Ministério dos Transportes, é órgão regulador da atividade de exploração da infraestrutura ferroviária e rodoviária federal e da atividade de prestação de serviços de transporte terrestre. Fundada no mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a ANTT absorveu as responsabilidades relacionadas às concessões de rodovias federais, realizadas pelo extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). Tem papel de destaque também no aperfeiçoamento dos marcos regulatórios. Entre os princípios da Agência, estão: a promoção do desenvolvimento econômico e social, a preservação do interesse nacional e a garantia da integração regional.

Âmbito Estadual - BAHIA

- **Secretaria de Infraestrutura do Estado (Seinfra):** criada em 1998, após a extinção das Secretarias de Energia, Transportes e Comunicação e Recursos Hídricos. É responsável por executar as políticas públicas relativas às estradas, terminais, aeroportos regionais, transportes, energia e comunicação, bem como, regular e fiscalizar as concessões públicas dos serviços de infraestrutura e transportes.
- **Superintendência de Infraestrutura de Transportes (SIT):** foi criada em 2014, em substituição ao extinto DERBA, e é responsável pela gestão das rodovias

estaduais. Administra e executa obras de terminais rodoviários, aeroviários e hidroviários.

- **Superintendência de Planejamento em Logística de Transportes e Intermodalismo (SUPLOG)** - realiza o planejamento, a coordenação, supervisão e acompanhamento das políticas de transportes do Estado. Sua principal função é promover e articular a integração dos diversos modais de transportes, envolvendo os setores públicos e privados.
- **Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba)**: é uma autarquia vinculada a Seinfra, responsável por realizar atividades de regulação, concessão, controle e fiscalização dos serviços públicos. Além de regular o *Ferryboat*, também coordena o transporte intermunicipal rodoviário e hidroviário de passageiros. Entre outras atividades desenvolvidas pela Agência, estão a comercialização de gás canalizado, distribuição e comercialização de energia, administração de terminais rodoviários, hidroviários, aeroviários e rodovias pedagiadas na Bahia, como a BA-099 e BA-093. No que tange à administração das rodovias pedagiadas, destaca-se como funções da Agerba: a fiscalização quanto ao cumprimento de normas e regulamentos, à qualidade e à eficiência dos serviços prestados, ao desempenho econômico-financeiro das concessionárias, bem como homologação de reajuste e revisão de tarifas; a elaboração e divulgação de pesquisas de opinião junto aos usuários, para aferir o grau de satisfação destes em relação aos serviços prestados e a prevenção, mediação e solução de divergências entre concessionárias e usuários.

2.2 BRASIL - O ESTADO CONCEDENTE

Como visto, inicialmente, as atividades públicas no Brasil, incluindo o serviço público e os investimentos em infraestrutura e rodovias, eram prestadas de forma direta, por

intermédio dos órgãos que compõem o próprio aparato administrativo estatal. A partir dos anos 20, inicia-se um processo de descentralização administrativa, com a criação de autarquias e concessões privadas em diversos setores, como o de transporte (especialmente o ferroviário), o de energia elétrica e o portuário, entre outros.

A esta altura, era detectável a ausência de organização adequada e de recursos financeiros no Estado para atender integralmente às necessidades sociais. Nesse cenário, o Estado passou a delegar sua execução a particulares, por meio dos contratos de concessão de serviços públicos e, posteriormente, por meio de pessoas jurídicas de direito privado instituídas para esse fim (empresas públicas e sociedades de economia mista), para execução sob o regime predominantemente privado.

As concessões respondem, portanto, a razões diretamente ligadas ao contexto sociopolítico e econômico da atualidade, marcado pela carência de recursos públicos e pelo déficit de infraestrutura. Esse cenário reverbera-se na intenção de atrair o capital privado para investimento em serviços públicos e na execução de obras públicas, como uma das formas de obter financiamento.

Com as rodovias, a tendência de transferência de responsabilidade também aconteceu, especialmente diante de todas as justificativas já expostas para a urgência de melhoria da malha viária no país. Sendo assim, no âmbito do setor rodoviário, a concessão foi a alternativa encontrada pelo Estado para enfrentar a ausência de recursos financeiros para manutenção, ampliação e construção das vias rodoviárias, especialmente considerando a opção político-administrativa feita no passado - e aparentemente reafirmada no presente - pelo transporte essencialmente rodoviário.

2.2.1 Modelagem Contratual

A concessão foi a primeira forma utilizada pelo Estado para transferir a terceiros a execução de obras e de serviços públicos. Por meio dela, o particular – o concessionário – executa o serviço ou a obra, em próprio nome e por sua conta e risco, mediante fiscalização

e controle da administração pública. A ausência de investimentos públicos e de riscos era considerada pelo Estado como a grande vantagem do regime de concessão.

Conforme explica Depiné (2010), a tarifa - que é assumida pelo usuário da obra ou serviço - é fixada pelo Poder Concedente e constitui-se na remuneração principal do concessionário. É importante destacar que a tarifa também está relacionada ao resultado da Taxa Interna de Retorno – TIR, estabelecida no edital de licitação. A TIR é extraída diretamente da proposta vencedora e expressa a rentabilidade que o investidor espera do empreendimento e acaba sendo um meio de verificação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Ou seja, uma tarifa de pedágio abaixo do previsto ou uma queda significativa na arrecadação pode provocar alteração na TIR e, conseqüentemente, coloca em risco o equilíbrio econômico financeiro do projeto.²¹

Por lei, o Estado cria pessoas jurídicas e a elas transfere a titularidade temporária do serviço, eximindo o Poder Concedente da responsabilidade por sua prestação, durante o período estabelecido da concessão. Ou seja: concessionária age “em nome do Poder Concedente”, mas “por sua conta e risco”, especialmente do serviço público e da obra pública. Essa descentralização dos serviços mantém o poder de controle do Estado sobre o concessionário e a fixação de preços.

O Estado, por sua vez, compromete-se a dar garantia das cláusulas econômico-financeiras que preservam o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, somada ao dever de indenização do concessionário em caso de retomada do serviço ou obra pelo Poder Público. Sob esse enfoque, a concessão transfere ao usuário o custeio dos serviços, cujo uso é vinculado ao pagamento de uma remuneração. Já as despesas necessárias à manutenção do serviço serão custeadas pelo volume global arrecadado dos usuários.

Via de regra, o Poder Público não investe recurso nem pessoal. Todo o investimento é feito pelo concessionário, que coloca, também, seus bens, empregados e tecnologia à disposição da coletividade, cabendo-lhe, conseqüentemente e obviamente, o lucro. Geralmente, o Poder Público, neste ato, chamado de Poder Concedente, designa uma equipe responsável por fiscalizar e supervisionar os serviços prestados pela Concessionária.

²¹ DEPINÉ, F. D. C. **Concessão de rodovias: modalidades e formas de remuneração do concessionário.** 2010. 189 f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica De São Paulo, São Paulo, 2010.

Embora não haja consenso nem uniformidade doutrinária quanto à noção de concessão, este trabalho não pretende adentrar a celeuma jurídica quanto à discussão da natureza deste conceito. Entende-se, nesta oportunidade, que, no regime de concessão, o Estado delega ao concessionário a execução de um serviço público ou de uma obra que seriam de sua atribuição.

Independentemente de seu objeto, a concessão é um instrumento de transferência da execução de atividades públicas. Portanto, a decisão de conceder deve estar autorizada por Lei, bem como devidamente justificada pelo administrador como a melhor forma de gerir o patrimônio público.

A partir da lei, deve ser publicado um edital que estabelece o procedimento de escolha do concessionário, em razão da necessidade de satisfazer, do melhor modo possível, o interesse público. É importante ressaltar que o Poder Público poderá retomar o serviço ou bem, caso as cláusulas contratuais relacionadas à prestação dos serviços com eficiência e qualidade, respeitando os prazos acordados, não sejam cumpridas. Resta, nesse caso, particular o direito à indenização pelos investimentos realizados.

Como desafio, o Poder Público terá que atingir a prestação de um serviço adequado, o que dependerá da definição de conceitos e parâmetros contratuais (planejamento) e de um adequado gerenciamento (regulação). Considerando que a concessão de rodovias é uma modalidade de concessão de serviço público, sua modelagem (planejamento e regulação) deve buscar obter o máximo de benefícios aos usuários ao menor valor do pedágio possível, sem comprometer o sucesso do empreendimento, atingindo assim a lógica do ganha-ganha.

2.2.2 Pedágio

Pedágio é a designação atribuída à cobrança passível de ser exigida dos usuários de via pública (DEPINÉ, 2010). Este tipo de cobrança é historicamente muito antigo. Pesquisadores indicam que o pedágio teve sua origem em Roma e foi utilizado, com grande frequência, na Inglaterra até o século XIII, sendo cobrado de todos que transitavam com carruagem por estrada sujeita à conservação pela monarquia.

Considerado juridicamente como tarifa, no contexto das concessões públicas de rodovias, o pedágio é a principal fonte de remuneração dos concessionários, custeando as obras, a operação e conservação das rodovias e os serviços complementares prestados ao usuário. O pedágio - como fonte de remuneração das concessionárias - atende ao princípio constitucional do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, possibilitando o lucro justo da concessionária. Apesar de ser a principal fonte de remuneração da empresa concessionária, não é a única: podem ser geradas receitas acessórias, através da comercialização de espaços publicitários nas praças de pedágio, regularização de acessos, uso da faixa de domínio para instalação de fibra ótica, dentre outras estratégias comerciais. Sob outro enfoque, como efeitos secundários, o pedágio pode ser utilizado como mecanismo de redução de congestionamentos e controle da poluição, desencorajando os motoristas de utilizar seus veículos nos centros urbanos, se for o caso, ou ainda estimulando o desenvolvimento e o uso de outros modais como ônibus, bicicleta, trens e metrô.

2.2.3 Análise Documental

Por ocasião da extinção do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, em 2001, foram criados, como órgãos autuadores de trânsito, o Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre – DNIT e a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Esses órgãos tinham o objetivo de, seguindo uma política de reestruturação estratégica do Ministério dos Transportes, assumir as tarefas até então desempenhadas pelo extinto DNER. Embora haja certa confusão entre os papéis específicos de cada autarquia, demonstrada nas inúmeras teses jurídicas sobre o tema (vide DEPINÉ, 2010), pode-se entender aqui, de forma simplória, que a ANTT debruça-se mais fortemente sobre a fiscalização dos serviços, enquanto que o DNIT concentra-se sobre a infraestrutura física.

No caso das concessões de rodovias, entende-se que os dois aspectos (serviço e infraestrutura em) precisam ser considerados. Assim, foram analisados documentos oriundos de ambos os órgãos e que servem de base para os termos de referência que compõem o Programa de Concessões, além, é claro, da legislação básica que rege o funcionamento das rodovias, tendo como ênfase de investigação os aspectos sociais.

A ANTT em suas “Diretrizes para Estrutura Organizacional de Concessões²²” indica e propõe modelos de orçamento e de organograma para concessões de rodovias, com vistas a garantir uma boa prestação de serviços. Neste documento, são citados referenciais de investimentos nas mais diversas áreas, desde a implantação de estrutura de serviços, como guinchos e telefone de emergência, até os custos com recursos humanos. Na estrutura de recursos humanos, são indicadas as funções que devem ser preenchidas, visando a operação plena da concessão. A ideia das diretrizes propostas pela ANTT é preparar a empresa que irá participar da licitação, esclarecendo qual a estrutura organizacional esperada. A partir da análise do referido documento, verifica-se que não há previsão de recursos financeiros e nem recursos humanos, respectivamente, para a área social. Dentre as mais de 130 funções, distribuídas em 418 postos de trabalho, nenhuma delas está relacionada à atuação social da empresa.

Ainda, de acordo com as Normas da ANTT para editais de chamamento público, existem três grandes etapas anteriores ao processo de licitação. Tais editais visam autorizar empresas privadas a promoverem estudos técnicos e de viabilidade para execução de obras no regime de concessão. As principais etapas são, de forma descritiva:

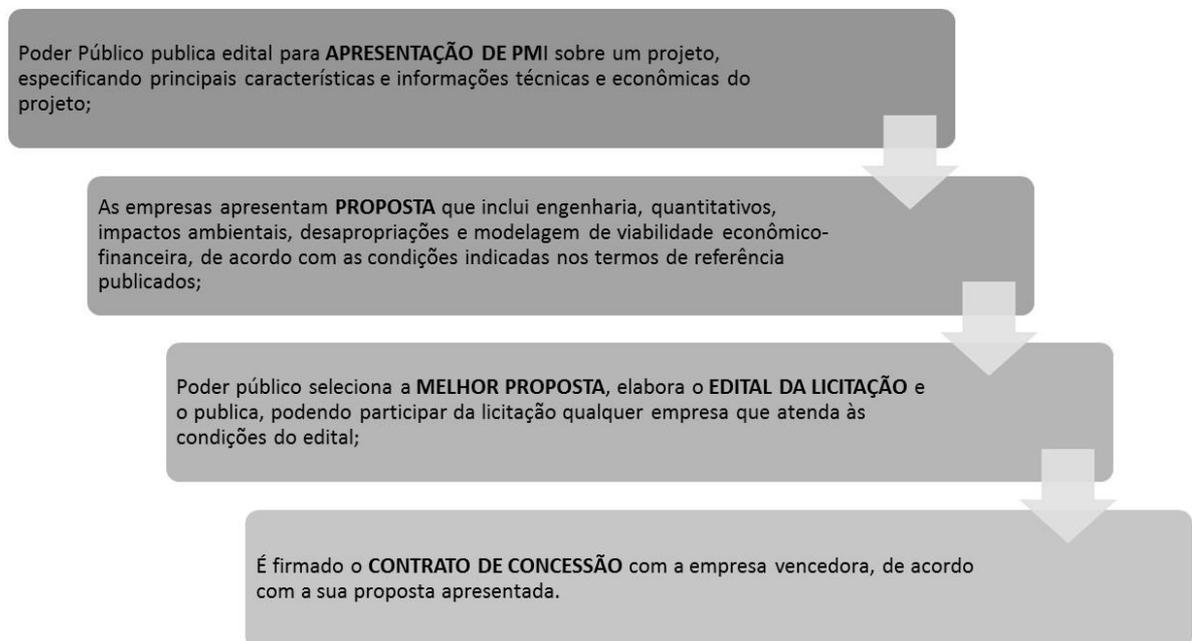
- **Estudos de Viabilidade:** Os estudos técnicos de engenharia, demanda e viabilidade técnico-econômica desenvolvidos pelas empresas autorizadas pelo Ministério dos Transportes, os quais têm por objetivo analisar as receitas e os custos de investimentos necessários à viabilização da estruturação da Concessão e obedecem às premissas divulgadas pelos Termos de Referência.
- **Participação da Sociedade:** Tomadas de Subsídio, Reuniões Participativas e Audiências Públicas são instituídas com vistas a propiciar o envolvimento efetivo da Sociedade Civil no aperfeiçoamento dos projetos de concessões rodoviárias.
- **PMI:** o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) é o mecanismo através do qual o Poder Concedente pode solicitar à iniciativa privada projetos, levantamentos, investigações ou estudos a serem utilizados nas modelagens idealizadas pela Administração Pública.

²² ANTT. **Diretrizes para Estrutura Organizacional de Concessões.** Disponível em: <http://rodovias.antt.gov.br/index.php/content/view/2277/Diretrizes_para_Estrutura_Organizacional_de_Concessoes.html>. Acesso em: 22 de dez. 2016.

Não existe um padrão para a estruturação de um edital de concessão, mas basicamente existem duas formas de licitação: (i) a que o Poder Público faz todos os estudos técnicos, econômicos, elabora o edital, minuta do contrato da concessão, define as condições da concorrência e simplesmente publica o edital, cabendo às empresas interessadas (e que cumprirem as exigências) apresentarem suas propostas; e (ii) os casos de PMI em que o Poder Público busca obter do setor privado a apresentação de estudos e propostas técnicas para subsidiar a elaboração do processo da licitação e depois publicar o edital. Existe, neste último caso, a vantagem competitiva para a empresa que teve seu projeto de PMI aprovado de conhecer melhor os detalhes do projeto. Outra vantagem é que se a empresa que ganhou a PMI perde a concorrência da concessão ela é reembolsada dos seus custos pela empresa vencedora.

Em sendo um processo de modelagem PMI, a maioria deles segue o fluxograma apresentado na Figura 1:

Figura 1 - Fluxograma de PMI para Concessões



Fonte: Dados da Pesquisa, 2017

O documento “Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários²³”, elaborado pelo DNIT (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem), recomenda realizar um levantamento socioeconômico, com objetivo principal de: analisar da situação existente, incluindo clima, solos, população, atividades econômicas, produção local, produtividade e mercado. Recomenda-se ainda analisar preliminarmente o potencial econômico da região e das alternativas dos traçados e características funcionais para a rodovia; bem como definir as hipóteses para quantificação dos benefícios e analisar o zoneamento do tráfego.

Com base nas potencialidades de cada estudo e na metodologia adotada nas projeções de tráfego, os benefícios aos usuários serão definidos conforme indicado a seguir:

- a) **benefícios diretos:** resultantes de investimentos que impliquem em minimização dos custos de transporte, considerando a redução dos custos operacionais dos veículos, e ainda do tempo de viagem, custos de manutenção e número de acidentes.
- b) **benefícios indiretos:** decorrentes do desenvolvimento social e econômico da região em face dos investimentos rodoviários realizados. Os benefícios indiretos expressam-se em termos do crescimento líquido da produção local, da valorização real das propriedades localizadas na área de influência da rodovia, da maior arrecadação fiscal, e sobretudo da evolução social, da renda e da redistribuição adequada da população domiciliada na região estudada.

Os documentos acima referenciados, bem como a legislação em vigor, o termo de referência e o edital acabam por orientar a carta magna da concessão: o que se chama de ‘contrato de concessão’. O contrato de concessão é um contrato celebrado entre a empresa que venceu o leilão – geralmente, ofertando o menor valor de tarifa - e o Estado.

O contrato de concessão aborda uma série de obrigações para a concessionária, nas mais diversas áreas: técnica, engenharia, operações, financeiras, ambientais, sociais. Como anexo ao contrato de concessão, está o PER (Programa de Exploração de Rodovias), um

²³ DNIT. **Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários**. Disponível em: <http://www1.dnit.gov.br/arquivos_internet/ipr/ipr_new/manuais/diretrizes_basicas_instrucoes_servicos.pdf>. Acesso em 24.nov.2016.

documento extenso formado por variados apêndices que contem, por tema, todas as especificações e detalhamentos contidos no contrato.

Em capítulo específico, será feita uma análise das lacunas existentes em tais documentos no que se refere às questões sociais, com base nos casos estudados. De antemão, a observação de tais diretrizes revela que os parâmetros técnicos para elaboração de editais de concessão, no que tange aos aspectos sociais, com destaque para o levantamento e tratativa dos impactos sociais, são omissos, insuficientes ou não são seguidos à risca, deixando uma lacuna de ordem prática no contexto de concessões.

2.2.4 Concessões de Rodovias – Vantagens e Desvantagens

Considerando que o Brasil possui 1,8 milhão de km de rodovias e que apenas pouco mais de 12% delas são pavimentadas, de acordo com dados da ANTT (Agência Nacional de Transporte Terrestres), o que pode ser explicado pelo baixo volume de investimentos públicos no setor de infraestrutura de transportes, está evidenciada a importância da busca por investimentos particulares no setor e de alternativas jurídicas que permitam a captação e alocação de referidos recursos. Os prejuízos relacionados à ausência de uma malha viária adequada vão desde a quebra da coesão social entre territórios, dificuldade de acessos a serviços públicos básicos como educação e saúde, até mesmo ao retardamento do desenvolvimento econômico de uma região.

A infraestrutura de rodovias repercute diretamente nas atividades econômicas desenvolvidas no Brasil, por exemplo, no transporte de cargas, responsável por grande parte do escoamento dos produtos agrícolas e industriais, bem como no transporte de passageiros, produzindo reflexos sociais. Ou seja, vias mal projetadas e deterioradas aumentam o consumo de combustível, os custos operacionais das empresas e o número de acidentes.

A infraestrutura logística de transportes é determinante para o desenvolvimento de uma região. Um dos fatores avaliados pelos investidores no momento da aplicação de seus recursos é o custo do escoamento de seus produtos, o que acaba por favorecer as localidades

servidas com as rodovias melhor projetadas e conservadas, pois permite o escoamento rápido e eficiente da produção, de matéria-prima e também o acesso de trabalhadores.

Assim, o investimento em infraestrutura rodoviária é fundamental para o desenvolvimento do País, bem como para possibilitar o cumprimento dos objetivos traçados no art. 3.º, incisos II e III²⁴, da Constituição Federal, como já dito. A atividade de operação e gestão de rodovias tem interesse e relevância coletiva e abrange não só a conservação, a manutenção e a ampliação das vias, como o apoio ao usuário e a regulação do tráfego. Por essa razão, a concessão busca a satisfação do interesse da coletividade, não se resumindo somente à satisfação do usuário de determinada rodovia ou da concessionária.

Destaca-se também que a concessão é geradora do Imposto Sobre Serviços (ISS), de competência municipal. Ou seja, além de o Poder Público isentar-se do investimento sobre a infraestrutura, também acaba por aumentar a arrecadação nos municípios interceptados pelas rodovias concedidas. Essa receita ‘extra’ possibilitaria, idealmente, mais investimentos em educação e saúde, por exemplo. De acordo com a ABCR, até 2014, os municípios recolheram mais de R\$ 3 bilhões em virtude da instalação de concessões em seus territórios.

Figura 2 - ISSQN recolhido pelas concessionárias

ISSQN recolhido pelas concessionárias 2010-2014 (R\$ milhões)	
ISSQN collected by the concessionaires 2010-2014 (R\$ millions)	
	Investimento Investment
2010	554 milhões
2011	637 milhões
2012	726 milhões
2013	790 milhões
2014	820 milhões

Fonte: ABCR, 2014

²⁴ BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 de dez. 2016.

Os serviços de exploração de rodovias, mediante cobrança de pedágio dos usuários, envolvem não só a execução de serviços de conservação, manutenção, melhoramento para adequação de capacidade das rodovias, mas também envolvem a melhoria da segurança de trânsito, operação, monitoramento, assistência aos usuários e outros serviços definidos em contratos. Citam-se como benefícios aos usuários que não existiriam caso a rodovia não fosse concedida: acessos a postos de combustíveis e conveniências, serviço de guincho, de socorro mecânico, de socorro médico e de resgate aos usuários, de *call box*²⁵, entre tantos outros a serem definidos no contrato de concessão que trazem, indiscutivelmente, segurança e conforto ao usuário do sistema.

Um ponto de grande relevância é a questão da morbidade no trânsito. Em concessão de rodovias, uma vez que as rodovias estão em melhor estado de conservação, com sinalização adequada, existe uma clara tendência à redução de acidentes²⁶. A operação da rodovia conta ainda com inspeção 24 horas, por meio de viaturas que circulam ininterruptamente e por meio de um centro de controle operacional, onde as rodovias são monitoradas por câmeras e/ou sistemas georreferenciados. Alguns contratos de concessão, inclusive, apresentam como indicadores de desempenho a redução de acidentes com vítimas fatais.

Para além de indicadores de desempenho e obrigações contratuais, o fator 'vida' é o diferencial mais valioso, pois para ela não há mensuração econômica capaz de dar conta da sua importância. Ainda assim, existe uma série de custos relacionados aos altos índices de acidentes: sobrecarga de hospitais, custos com saúde, custos com seguro obrigatório, impactos sobre a aposentadoria por invalidez e produtividade, por exemplo.

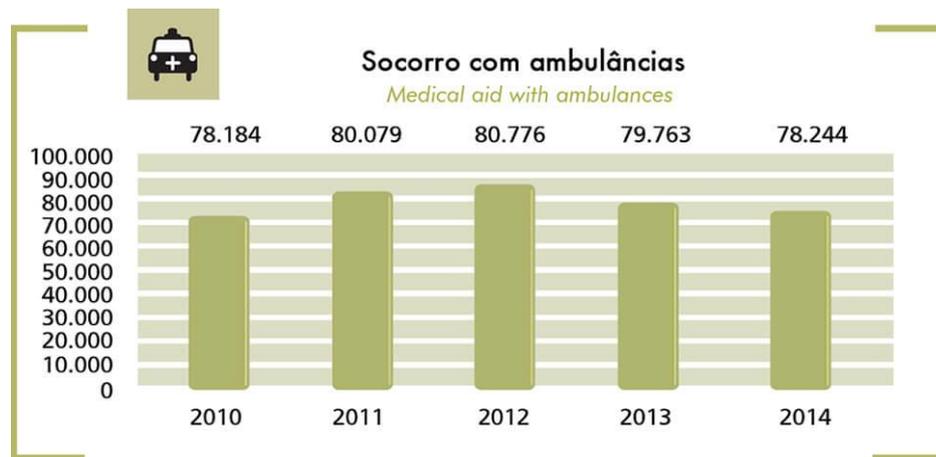
Um dos fatores positivos em relação à preservação da vida e à redução da morbidade no trânsito relaciona-se à obrigatoriedade de as concessionárias prestarem socorro médico aos usuários da via, fato que não ocorreria em vias públicas. São incontáveis os casos em

²⁵ O telefone de emergência ou "*call box*" é um dispositivo de comunicação em áudio, especialmente desenvolvido e fabricado para aplicação rodoviária, constituindo-se de um telefone com uma caixa resistente, que se comunicava diretamente com a central de emergência da concessionária. Foi uma ferramenta criada para auxiliar ao usuário em situações de emergência, embora hoje já tenha sua funcionalidade questionada em virtude da larga utilização de telefones celulares.

²⁶ Análise crítica feita pela autoria, a partir de pesquisas realizadas e experiências empíricas.

que um usuário vítima de acidente foi socorrido de forma rápida, aumentando sua sobrevivência. As vítimas, via de regra, são levadas aos hospitais públicos mais próximos.

Gráfico 1 - Número de Atendimentos de Socorro em Concessionárias



Fonte: ABCR, 2014

Por outro lado, existem inúmeros grupos contrários, como o Movimento Pedágio Livre, à implantação de rodovias concessionadas, alegando que elas oneram o usuário por um serviço que deveria ser oferecido pelo Poder Público. E aí mora a principal desvantagem, mas que não há como ser superada, uma vez que a tarifa de pedágio é a principal fonte de receita da concessionária. Como já visto anteriormente, existe a possibilidade de a empresa concessionária fazer uso de estratégias comerciais para gerar receitas acessórias, através do marketing nas vias e praças de pedágio, regularização de acessos, instalação de outdoor, locação da faixa de domínio para passagem de fibras óticas, dentre outras formas.

Via de regra, as concessionárias são proibidas de conceder isenção de tarifa, com exceção para carros oficiais (polícia, ambulância, bombeiros) em atividade. Todos os outros usuários devem pagar pelo uso da via. A projeção do número de usuários pagante faz parte dos estudos de viabilidade econômica e financeira do empreendimento. A concessão da isenção como benefício poderia vir a quebrar o equilíbrio econômico do contrato (DEPINÉ, 2010).

Boa parte das rodovias concessionadas não estão localizadas próximas a grandes centros urbanos, ao contrário: geralmente são implantadas em área de escoamento de

produtos ou em cidades satélites. Nestes locais, o poder aquisitivo das populações é mais limitado e o pagamento da tarifa de pedágio acaba por impactar negativamente no equilíbrio econômico dessas famílias.

Em algumas comunidades próximas às praças de pedágio, pode haver o fenômeno da especulação imobiliária ou até mesmo o aumento do custo de vida. A questão dos acessos também acaba por ser considerada como desvantagem por muitos²⁷. Uma vez que a concessão tem por obrigação regularizar os acessos e fechar quaisquer rotas de fuga, as populações do entorno, por vezes, precisam aumentar seus deslocamentos diários, interferindo na dinâmica da vida dessas pessoas. As rotas de fuga são ‘atalho’ considerados ilegais que possibilitam que o motorista faça um desvio da praça de pedágio, a fim de isentar-se do pagamento.

No Brasil, a via alternativa é permitida, porém não é obrigatória. Entende-se por via alternativa uma outra via, não-pedagiada, que serve como alternativa de rota para o motorista chegar no mesmo local que chegaria usando a rodovia concessionada. A diferença entre rota de fuga e via alternativa é que na rota de fuga existe o uso do serviço com omissão do pagamento. Na via alternativa, o motorista simplesmente opta por outro caminho, sem utilizar-se dos serviços concessionados.

Rodovias bem conservadas, que não são duplicadas, podem gerar o aumento da velocidade dos automóveis, o que acaba por aumentar as colisões frontais, causando acidentes fatais, na maioria das vezes. Embora essa não seja uma lógica que funcione em todos os casos, porque depende também da própria geografia da via, é um item que precisa ser considerado.

2.2.5 Posicionamento

Considerando todos os benefícios e todos os argumentos contrários, este trabalho posiciona-se de forma favorável à opção de concessões públicas de rodovias, diante da

²⁷ Observações da autora.

escassez de recursos públicos para realizar os investimentos necessários no setor. Os investimentos acumulados realizados pelas concessionárias já ultrapassam a casa dos R\$ 70 bilhões²⁸, montante que possivelmente não seria aportado pelo Poder Público.

No entanto, é fundamental, para legitimar esta opção, que a concessão (Poder Concedente + Concessionária) cumpra seu dever constitucional de contribuir para um desenvolvimento local, conforme previsto na própria Constituição Brasileira, como já visto. Faz-se necessário também um olhar sobre os aspectos sociais de formas mais estratégica, incluindo a identificação de forma prévia dos impactos sociais que este tipo de empreendimento pode vir a causar, visando não só facilitar a implantação da concessão como favorecer o desenvolvimento social local.

2.3 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL – UM OLHAR SOBRE LONDRES

Sendo a possibilidade de redução de acidentes um dos argumentos fortes para realização de concessão de rodovias, além do estímulo ao desenvolvimento econômico, faz-se necessário adentrar de forma um pouco mais específica nesse tema. Obviamente, a redução de acidentes não está relacionada somente a aspectos estruturais e físicos, como a qualidade da via, mas também a aspectos educacionais – o comportamento do motorista – e a fiscalização do cumprimento das leis, seja através de força policial ou de instrumento de controle como radares.

Estima-se que morram, no Brasil, mais de 60 mil pessoas ao ano em acidentes de trânsito, número equivalente ao total de mortos da guerra civil na Síria em dois anos, da guerra do Iraque em três anos e da guerra do Vietnã em 16 anos, considerando apenas os militares americanos. Apesar dessa triste e dura constatação, o senso comum acredita que esses números sejam fatalidade e não uma epidemia, não um problema de saúde pública, decorrente da ausência de uma cultura de cuidado e de preservação da vida, que impacta diretamente no desenvolvimento local.

²⁸ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/06/rodovias-terao-investimentos-de-r-66-1-bilhoes>>. Acesso em 17 de jan.2017.

Considerando que educação para o trânsito é uma das variáveis que atuam na redução de acidentes, foi realizada uma análise comparativa entre as realidades de Londres e Salvador. Pode-se constatar, por exemplo, que as campanhas de educação para o trânsito no Brasil, enquanto instrumento de marketing social, ainda se mostram tímidas e pouco eficientes quando comparadas às campanhas sobre o mesmo tema identificadas na cidade de Londres, as quais seguem a linha de países como Alemanha, Austrália e França. As razões para o baixo impacto das campanhas podem ser as mais diversas: a cultura do “jeitinho” brasileiro; a ausência de políticas públicas baseadas em punições mais severas; a falta de priorização do tema por parte do Estado e, até mesmo, a falta de aderência das campanhas ao universo simbólico dos motoristas, por não haver relação entre o argumento da campanha e a causalidade principal dos acidentes.

O marketing teoriza que a efetividade de qualquer campanha publicitária é medida pelo poder de sedução e de influência para a compra de um serviço, de um produto ou até mesmo para a mudança de um comportamento. Se o Brasil ainda convive com índices alarmantes de mortes no trânsito, é pertinente questionar quais aspectos da cultura, revelados nas campanhas, precisam ser construídos, destruídos ou fortalecidos para que se tenha reais impactos na preservação da vida.

Em conversas com os moradores de Londres²⁹, foi possível perceber que as campanhas estão presentes em todos os modais de transporte e são dirigidas aos mais diversos públicos, não se caracterizando por ações pontuais e sim contínuas. Constituem-se, porque não dizer, em um processo de construção educativa do senso comum sobre as formas de conviver no trânsito de forma harmoniosa.

As mortes de trânsito no Brasil são tratadas como fatalidade e não como um problema de saúde pública³⁰. Um dos aspectos interessantes que podem ser destacados relaciona-se à nomenclatura. Na Inglaterra, por exemplo, não se fala em ‘acidentes’ de trânsito, por entender que semânticamente a palavra ‘acidente’ refere-se a uma fatalidade, algo cuja culpabilidade não pode ser identificada, conseqüentemente não sendo possível a punição porque não há culpado. De forma ilustrativa, acidente é quando um copo escorrega da mão,

²⁹ Informações decorrentes de pesquisa realizada pela autora, no período denominado de “Residência Social”, em Londres, 2015, como disciplina obrigatória do presente curso.

³⁰ Observações da autora, com base em levantamento bibliográfico e pesquisas de campo.

quebra e corta o pé. Entretanto, quando um motorista alcoolizado atropela e mata um pedestre, isso não pode ser configurado como acidente e sim como crime.

Por uma falha de concepção e entendimento, as campanhas de educação para o trânsito realizadas não são efetivas porque são concebidas de forma padronizada, sem qualquer relação causal com os índices de acidentes, sem considerar uma política pública estruturante e sem propor a transformação de uma cultura de cuidado com o outro nos espaços de trânsito³¹. A problemática, neste caso, é buscar uma forma de modificar a concepção dessas campanhas, levando em conta sua importância para o desenvolvimento social territorial e redução do número de acidentes.

Na Inglaterra, no início do século XXI, quase não existem mais concessões de rodovias. No entendimento do Poder Público, elas não são mais necessárias. O país caminha, no ano de 2016, em direção inversa ao caminho escolhido pelo Brasil: enquanto o Brasil continua reforçando a opção pelo veículo como principal meio de transporte, através da malha viária, a Inglaterra tem trabalhado arduamente para desestimular esse uso. A cidade de Londres, por exemplo, tem uma série de ações que visam fomentar o uso de meios de transporte mais coletivos, ao passo que cria ferramentas para que as pessoas optem por não usar carros em seus deslocamentos diários.

O principal apelo é a oferta de um sistema de transporte público integrado, eficiente, organizado a um preço justo. São metrô, ônibus, bicicletário, trem, todos com integração, demonstrando o conceito prático de mobilidade. Para ir até ao centro da cidade de Londres de carro, por exemplo, o motorista precisa pagar uma taxa chamada “*congestion charge*” (tarifa sobre congestionamento). Ou seja, o motorista é punido financeiramente por contribuir com o aumento do tráfego e engarrafamentos.

Se no Brasil, os governos declaram incapacidade financeira de responder pela manutenção de estradas de qualidade, na cidade de Londres, de acordo com o Transporte of London³², mais de 70% do orçamento municipal está direcionado para o transporte. Neste caso, público e integrado aos mais diversos modais. O entendimento da política pública de

³¹ Observações da autora, com base em levantamento bibliográfico e pesquisas de campo.

³² Órgão responsável por elaborar, gerir e executar as polícias públicas relacionadas à infraestrutura de transporte e de mobilidade na cidade de Londres.

transporte é de que o transporte é a “circulação sanguínea da cidade”³³. Não adianta, portanto, investir alto em educação se os alunos e professores não conseguem chegar à escola para assistir às aulas no horário, com razoável conforto. O mesmo vale para investimento em emprego: para ter emprego, é preciso poder chegar ao emprego, ainda que o polo gerador do emprego esteja fora dos centros urbanos.

Em linhas gerais, é bem difícil estabelecer qualquer patamar comparativo entre as realidades brasileira e inglesa, aqui representada por Londres. O caso londrino nos serve sim como inspiração, como referencial positivo, como uma mira de inovação, mostrando que outra lógica de mundo é possível e bem melhor do que a praticada aqui.

Fica evidente que existe uma relação entre morbidade no trânsito e desenvolvimento local, bem como fica evidente a relação existente entre esse desenvolvimento local e os principais tipos de transporte escolhidos por determinado país³⁴. Não é difícil perceber que se existe uma oferta adequada de transporte público e coletivo de qualidade, a sociedade tende a ser mais horizontalizada, com oportunidades de acesso melhor distribuídas. Ao passo que, em uma sociedade como a brasileira, a escolha por soluções individuais, como a escolha pelo carro, também revela o individualismo das políticas públicas relacionadas ao transporte, ainda mais quando agregada a um cenário onde o transporte público e coletivo é precário. A solução passa a ser do indivíduo e não de um estado-nação, acirrando ainda mais as disputas de poder entre as classes, nos espaços públicos.

A discussão política sobre sociologia (ou ecologia) do trânsito, as motivações e impactos de cada escolha de modal de transporte é extensa e bastante rica. As rodovias – e as concessões de rodovias – também precisam ser pensadas sob um enfoque antropológico, sociológico e simbólico, não somente físico, legal, técnico, documental.

A valorização – talvez excessiva - concedida ao veículo e à malha viária denota a manutenção de um *status quo*, de uma sociedade verticalizada, pautada em soluções individuais e não coletivas, envoltas quase sempre em cortinas de crenças e valores culturais

³³ Informação disponível em um mural na entrada do Museu de Transporte da cidade de Londres, em visita realizada pela autora, durante residência social, em agosto de 2015.

³⁴ Observações da autora, com base em levantamento bibliográfico e pesquisas de campo.

historicamente arraigados, embora invisíveis, mas que se revelam reais no espaço público da rua, como revela DaMatta:

A minoria forte e protegida, explosivamente embrutecida por seus motores (...) torna-se opressora da maioria que, tentando seguir para o trabalho, para a escola ou simplesmente ir para casa, vê-se forçada a tentar sobreviver. E eis o mais alarmante, o cenário é tido como normal e natural (ou constitutivo) do mundo moderno. Aceitamos a loucura, a injustiça e a crueldade porque, mesmo num espaço igualitário, jamais discutimos a hierarquia do mais forte e do mais poderoso como rotina que permeia a construção do espaço público no Brasil. (DAMATTA, 2010, p.8)

Embora esta não seja a discussão-objeto desse trabalho, entende-se que coube tal provocação para que o olhar seja mais ampliado.

3 O DESAFIO SOCIOAMBIENTAL NA TEORIA

Historicamente, a presença do homem na Terra, à exceção dos povos mais primitivos cuja relação com a natureza era simbiótica, quase sempre foi marcada pela exploração irracional dos recursos naturais, sem qualquer planejamento de uso que visasse um equilíbrio entre necessidade presente e futura. A Revolução Industrial, ocorrida no século XVIII, representou a transição para novas formas de produção, como por exemplo: a substituição da produção artesanal pela produção por máquinas; a fabricação de novos produtos químicos; novos processos de produção de ferro; maior necessidade do uso da água; o uso crescente da energia a vapor; além da substituição da madeira e de outros biocombustíveis pelo carvão, dentre outras.

Essas mudanças levaram a um aumento dos centros urbanos e ao crescimento populacional, que demandaram, por sua vez, também um aprimoramento dos sistemas de transporte de cargas e pessoas. Todas essas decisões trouxeram impactos nos níveis sociais, ambientais e econômicos, embora as decisões fossem orientadas sempre pela lógica econômica e desenvolvimentista.

O paradigma de produção nascido na Revolução Industrial foi dominante em todos os setores da economia – indústria, comércio, serviços – até o início da década de 1970. Com a área de infraestrutura e rodovias, não foi diferente. Somente a partir deste período é que os processos começaram a incorporar atenção específica às questões ambientais e sociais.

A crescente preocupação com o meio ambiente não se deu por acaso. O planeta Terra dava claros sinais de exaustão nas mais diversas regiões, seja através das grandes secas, aumento do aquecimento global, falta de água, fome, enchentes e outras consequências decorrentes de uma lógica de produção exploratória. A questão ambiental trouxe a necessidade de se rever paradigmas, de se processar uma mudança urgente no modo de ser, ver e agir nas relações da sociedade, com a natureza e com o espaço físico.

Nesse sentido, os países precisaram dar respostas. E, como marco para o período, destaca-se a ocorrência da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972, que estabeleceu umas das primeiras e principais definições de desenvolvimento sustentável:

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades; significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e económico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais. (BRUTLAND, 1987)

Posteriormente à Conferência, o conceito acima foi publicado no documento "O Nosso Futuro Comum", publicado em 1987, pela *World Commission on Environment and Development*, uma comissão das Nações Unidas, chefiada pela então Primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, sendo igualmente conhecido como o Relatório *Brundtland*. Esse relatório afirmou uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, ressaltando riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas. O relatório apontou, de forma incisiva, a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo vigentes.

Apesar de ter sido pautado e motivado inicialmente nas questões ambientais, o conceito de desenvolvimento sustentável abrange várias áreas, assentando essencialmente num ponto de equilíbrio entre o crescimento económico, equidade social e a proteção do ambiente. Para alcançarmos o desenvolvimento sustentável, a proteção do ambiente tem que ser entendida como parte integrante do processo de desenvolvimento, não podendo ser considerada isoladamente³⁵. Assim sendo, seis aspectos prioritários devem ser entendidos como metas:

- A satisfação das necessidades básicas da população (educação, alimentação, saúde, lazer, etc);
- A solidariedade para com as gerações futuras (preservar o ambiente de modo que elas tenham chance de viver);

³⁵ Revista Ambiente Brasil. **Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em:

<[Http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/desenvolvimento_sustentavel.html](http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/desenvolvimento_sustentavel.html)>. Acesso em: 22 de dez.2016.

- A participação da população envolvida (todos devem se conscientizar da necessidade de conservar o ambiente e fazer cada um a parte que lhe cabe para tal);
- A preservação dos recursos naturais (água, oxigênio, etc);
- A elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas (erradicação da miséria, do preconceito e do massacre de populações oprimidas, como por exemplo, os índios);
- A efetivação dos programas educativos.

Outro grande marco para o desafio socioambiental foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro. A Eco-92 ou Rio-92, um verdadeiro divisor de águas, no que tange à busca por novas formas de produção, mais sustentáveis. O evento fez um balanço entre os principais problemas existentes, os progressos realizados e o quanto era necessário para atingir metas comuns. Como resultado, foram elaborados documentos importantes que continuam sendo referência atual para as discussões ambientais.

Diferentemente da Conferência de Estocolmo, a Eco-92 teve um caráter especial em razão da presença maciça de chefes de Estado, demonstrando assim a importância da questão ambiental no início dos anos 90. A Eco-92 contou também com um grande número de Organizações Não Governamentais (ONG's), que realizaram de forma paralela o Fórum Global, que aprovou a Declaração do Rio (ou Carta da Terra). Conforme esse documento, os países ricos têm maior responsabilidade na preservação do planeta. Duas importantes convenções foram aprovadas durante a Eco-92: uma sobre biodiversidade e outra sobre mudanças climáticas. Outro resultado de fundamental relevância foi a assinatura da Agenda 21, um plano de ações com metas para a melhoria das condições ambientais do planeta.

3.1 A RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL COMO RESPOSTA

No início do século XX, quando da realização da Eco-92, o planeta demonstrava

sinais de exaustão e os países estavam, por meio de tratados e acordos, estabelecendo metas para redução de danos. As empresas, considerando sua força, não poderiam se negar a seguir o fluxo. Nesse cenário, surge a expressão Responsabilidade Social Empresarial³⁶, agora já tão usada, quase um clichê da gestão organizacional. O conceito nada mais é do que uma convocação clara para que as empresas tornem-se conscientes dos impactos de suas ações e venham a exercer sua função social nos territórios em que estão inseridas, seja para com o seu trabalhador, seja para com a comunidade do entorno.

Apesar de convergirem para a promoção de soluções para problemas globais e contemporâneos, há distinção entre Responsabilidade Social e Desenvolvimento Sustentável. Em termos práticos, a Responsabilidade Social Empresarial é um meio para o Desenvolvimento Sustentável, considerado por alguns como algo mais utópico.

A Responsabilidade Social está mais relacionada à Teoria do Contrato Social, sugerindo que esta decorre de um contrato (hipotético ou real) com a sociedade, através do qual é necessário cumprir algumas normas em nome do benefício comum. Apesar de a Teoria do Contrato Social ser de longa data, sua associação com a responsabilidade social é, de certa forma, mais recente. Segundo José Carlos Barbieri:

O ponto central da teoria do contrato social está no fato de que compreenderemos melhor as obrigações das instituições sociais fundamentais, como as empresas e os governos, se entendermos o que implica um pacto ou contrato justo entre estas instituições e a sociedade, ou entre as diferentes comunidades que integram tais instituições. O bem estar social e a justiça constituem os termos centrais do contrato hipotético entre a empresa e a sociedade. O primeiro refere-se ao fato de que os membros da sociedade estão dispostos a autorizar a existência da empresa somente se eles ganham com isso. O segundo, que eles estão dispostos a autorizar a existência da empresa somente se ela concordar em permanecer nos limites dos cânones legais. (BARBIERI, 2016, p.34)

Howard Bowen, em sua obra *Social Responsibilities of the Businessman* (1953), apresenta a responsabilidade social como a obrigação das corporações em perseguir políticas, tomar decisões e seguir linhas de ação em consonância com objetivos e valores desejáveis pela sociedade, estabelecendo uma associação entre as operações em larga escala das corporações e seus diversos impactos na sociedade como um todo. A definição de Bowen

³⁶ Opta-se aqui pela utilização do termo 'Responsabilidade Social Empresarial' por ser mais abrangente, abarcando Responsabilidade Social Corporativa, mais utilizado para sociedades anônimas de capital aberto.

de responsabilidade social com ênfase em objetivos e valores sociais expressa duas premissas importantes: a de que as corporações devem a razão de sua existência a um contexto social e que essas corporações são agentes sociais que refletem e reforçam valores.

Relacionado à primeira premissa, está em vigor um contrato social constituído de direitos e obrigações que fundamentam a legitimidade do negócio, e associada à segunda premissa, a capacidade das corporações de desenvolverem políticas e regras que interferem no ambiente social. Portanto, "uma dimensão ética para o comportamento e responsabilidade social do negócio é o resultado lógico" (WARTICK e COCHRAN, 1985). Tal posicionamento está em consonância com a visão do Instituto Ethos³⁷ que considera como Responsabilidade Social:

Forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais. (YOUNG, 2004, p.14)

De acordo com Srour (1994), a ética é uma relação social, uma relação de forças, dependente de padrões morais específicos, sob condições históricas, em que atuam agentes coletivos que buscam construir a hegemonia de seus valores morais peculiares. Srour mostra que toda organização desenvolve suas atividades em um ambiente hostil, em que todos os agentes procuram satisfazer seus próprios interesses. Os valores hegemônicos nas coletividades com as quais as corporações interagem pressionam estas a buscarem sintonia com esses valores, no sentido de preservarem a própria imagem resguardando a continuidade do negócio.

Assim, agir eticamente significa para as organizações estar em conformidade com a moral socialmente predominante, porque as relações travadas entre empresa e contrapartes são relações de força, relações de poder. Ainda de acordo com o autor:

Em outras palavras, parece inescapável reconhecer que, ao lado da função econômica, as empresas desempenham uma função ética. Os empresários

³⁷ O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social é uma organização não-governamental criada com a missão de mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável. O Ethos é uma das principais referências sobre o tema no Brasil e desenvolveu uma plataforma de indicadores de gestão como forma de mensurar o desempenho social das empresas, conhecida como 'Indicadores Ethos'.

terão de admiti-lo, não por altruísmo nem por repentino insight democrático, mas, pela imposição das relações de poder presentes. Agir eticamente, então, converte-se em questão de bom senso e em estratégia de sobrevivência. Cabe aqui ler o conceito de responsabilidade social como orientação para os outros, não por mera deliberação pessoal, mas como contingência dos interesses em jogo (SROUR, 1994, p.10).

Na visão do autor, a empresa capitalista - mesmo estando em um ambiente social composto por códigos morais - apenas se comporta de acordo com uma ética de responsabilidade social quando seus interesses de reprodução estão sob risco. A gestão empresarial moldada pela ética é resultante de uma relação de forças entre atores internos e externos ao universo organizacional, ou seja, uma relação de poder em que se apresentam influenciadores internos e externos que formam coalizões que se relacionam sob a forma de barganha.

Na verdade, o intenso debate que envolve a perspectiva da responsabilidade social no ambiente dos negócios, aliado ao desenvolvimento das políticas públicas oriundas do Estado de bem-estar social, faz com que o desempenho social das corporações seja considerado uma importante variável não apenas para a formulação de estratégias de sobrevivência, mas também para um contínuo relacionamento com a sociedade civil organizada. De certa forma, a responsabilidade social empresarial também representa uma alternativa possível para se evitar um maior controle pelo Estado.

Por meio do fundamento econômico e da gestão profissional, as empresas procuram obter a taxa de retorno do empreendimento enfatizando relações internas e externas, e otimizando o gerenciamento a partir da mudança de valores da cultura organizacional, em que os administradores profissionais são incitados a romper com a opinião tradicional de que só importa o acionista para sobreviver num mundo mais democrático e restritivo das ações empresariais (Alves, 2003). Partindo dos preceitos apontados pelo autor, é possível investigar como as corporações trabalham os valores da responsabilidade social no universo da estratégia organizacional, resultando em ações orientadas para o marketing, seja na construção de parcerias intituladas de desenvolvimento local ou por meio de atividades filantrópicas, com destaque para o incentivo ao voluntariado, ou investimento social privado.

No contexto da responsabilidade social, este trabalho entende que se faz essencial estabelecer alguns conceitos-chave, que se mostraram fundamentais na análise e compreensão da questão central deste trabalho e na análise crítica dos impactos e proposição

de ferramentas. Foram estabelecidos conceitos gerais, dentro de um recorte teórico, como forma de fundamentar a referida pesquisa, mas sem subtrair toda a discussão que existe em torno dos mesmos. Assim, destacam-se como conceitos-chave correlatos ao conceito de Responsabilidade Social, cuja compreensão revela-se primordial no âmbito deste estudo:

- Sustentabilidade Empresarial
- Licença Social para Operar (LSO)
- Desempenho Social nas Empresas
- Obrigação Social
- Filantropia e Investimento Social Privado
- Gestão de Territórios
- Impactos Sociais
- Áreas de Influência

3.1.1 Sustentabilidade Empresarial

A sustentabilidade corporativa ou empresarial é baseada em equilíbrio entre eficiência econômica, equilíbrio ambiental, justiça social e governança corporativa, o famoso *Triple Bottom Line*. Criado em 1997 pelo antropólogo John Elkington³⁸, o conceito *Triple Bottom Line* (o tripé da sustentabilidade), também conhecido como os “Três P’s” (people, planet and profit) ou, em português, “PPL” (pessoas, planeta e lucro). Segundo esse conceito, para ser sustentável uma organização ou negócio deve ser financeiramente viável, socialmente justo e ambientalmente responsável.

Nesse sentido, de acordo com Barbieri e Cajazeira (2016), empresa sustentável é aquela procura incorporar os conceitos e objetivos relacionados com o desenvolvimento sustentável em suas políticas e práticas de forma consistente. O objetivo da empresa com responsabilidade social é contribuir, de forma efetiva, para o desenvolvimento sustentável.

³⁸ INSTITUTO FILANTROPIA. **Triple Bottom Line: o tripé da sustentabilidade**. Disponível em: <http://www.institutofilantropia.org.br/component/k2/item/1607-triple_bottom_line_o_tripe_da_sustentabilidade>. Acesso em 15 de jan.2017.

Para a empresa, a incorporação desses objetivos significa obter estratégias de negócios e atividades que consigam atender às necessidades em voga, sustentando e aumentando os recursos humanos, sem perder de vista os aspectos ambientais.

O tema tem ganhado corpo até na Bolsa de Valores, quando em 2005, foi criado o ISE - Índice de Sustentabilidade Empresarial, uma ferramenta para análise comparativa da performance de sustentabilidade entre as empresas listadas na BM&FBOVESPA. Iniciativa pioneira na América Latina, o ISE busca criar um ambiente de investimento compatível com as demandas de desenvolvimento sustentável da sociedade contemporânea e estimular a responsabilidade ética das corporações. Originalmente financiado pela *International Finance Corporation* (IFC), braço financeiro do Banco Mundial, seu desenho metodológico é responsabilidade do Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVCes) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). A Bolsa é responsável pelo cálculo e pela gestão técnica do índice.

3.1.2 Licença Social para Operar (LSO)

Um dos aspectos da sustentabilidade empresarial é a necessidade primordial de obter o que se chama de ‘Licença Social Para Operar’, possibilitando assim a viabilidade da operação, sem grandes consequências junto aos órgãos reguladores/fiscalizadores e à opinião pública. A Licença Social para Operar (LSO)³⁹ não é um processo formal, como acontece com o licenciamento ambiental. Afinal, a questão dos impactos sociais não tem uma legislação específica, com ritos obrigatórios, como ocorre com meio ambiente. A Licença Social Para Operar (LSO) não é prevista em lei, não está escrita em um papel e não prevê penalidades legais, ou seja, não é algo normatizado.

A LSO é um processo simbólico, intangível, que é, de forma sintética, resumida à aceitação e à legitimação do projeto pela comunidade impactada pelo empreendimento. O termo começou a ser adotado pela indústria e significa uma permissão informal dada pelos

³⁹ FUNDAÇÃO DON CABRAL. **Licenciamento Social**. Disponível em: <<http://www.institutoorior.com.br/images/artigospdf/raimundo/livro/temas-emergentes/dimensao-sociedade/licenciamento-social.html>>. Acesso em 22 de dez.2016.

*stakeholders*⁴⁰ aos empreendimentos para que operem, produzam e ampliem em determinada região e determinado contexto.

A LSO é adquirida através do diálogo constante e do engajamento das partes interessadas. É uma das justificativas para a incorporação da sustentabilidade como ferramenta estratégica para a organização, já que, sem responsabilidade social e ambiental, a licença social pode não ser obtida, dificultando ou até impedindo a operacionalização do empreendimento. A licença social tem um caráter intangível e precário, precisando que seja mantida constantemente, por meio do engajamento das partes interessadas.

Apesar de ser constatada uma carência de estudos sobre a temática no contexto brasileiro, outros países já estão mais avançados no assunto. De acordo com o especialista canadense Ian Thomson, a empresa: ⁴¹

(...)além de obter licença legal para operar, é preciso conseguir, no mínimo, a anuência da comunidade, que deve estar ‘de acordo’ para a empresa praticar atividades nas vizinhanças. O ideal é que a pessoas vejam a operação como vantajosa. A partir desse momento, elas começam a se referir ao projeto como ‘nossa mina’ ou ‘nossa fábrica’. Elas se sentem donas também. (THOMSON apud INSTITUTO ETHOS. 2016)

3.1.3 Desempenho Social nas Empresas

Strand (1983) afirma que os objetivos e as metas que determinam e viabilizam a performance de qualquer organização, bem como os processos e os recursos humanos que originam os produtos ou serviços prestados são restringidos e modelados pelo contexto sociocultural no qual a organização desenvolve suas atividades. Ou seja, "a performance social de qualquer organização não é uma componente distinta de sua efetividade como agente econômico" (STRAND, 1893, p.90).

⁴⁰ *Stakeholders* ou partes interessadas são grupos de pessoas, empresas, entidades ou instituições que podem tanto impactar como ser impactadas por um determinado projeto. Nesse sentido, é possível considerar como *stakeholders* os funcionários, os acionistas, o governo, a mídia, a comunidade local e até os concorrentes.

⁴¹ INSTITUTO ETHOS. **Licença Social para Operar: temor ou valor?**. Disponível em: <http://www3.ethos.org.br/cedoc/ethos-gestao_licenca-social-para-operar-temor-ou-valor/#.WIE9MVMrLz4>. Acesso em 19 de jan.2017.

Segundo o autor, o estudo de adaptação das organizações ao ambiente social no qual estão situadas é limitado. As ações de adaptação das organizações ao ambiente podem ser analisadas por intermédio de três componentes. A primeira refere-se ao desenvolvimento de demandas e expectativas sociais apresentadas à organização, ou seja, quais são as demandas sociais e quais grupos pressionam a organização; quais demandas sociais seriam de responsabilidade da organização, etapa conhecida como responsabilidade social. A segunda componente, denominada responsividade social, está associada aos processos organizacionais gerados quando as organizações recebem, interpretam e processam as demandas, o que implica perguntar: quais os processos adequados para tomar decisões relativas às demandas sociais? Com que processos as organizações implementam suas decisões? A terceira componente, nomeada resposta social da organização, refere-se às respostas específicas das organizações às demandas e ao controle dos resultados dessas respostas.

Sethi (1975) utiliza a expressão "desempenho social da corporação", acentuando que este é temporal e culturalmente determinado.

Uma ação específica é mais ou menos socialmente responsável apenas em uma estrutura temporal e ambiental sob referência das partes envolvidas. A mesma atividade empresarial pode ser considerada socialmente responsável sob um conjunto de circunstâncias em uma cultura e socialmente irresponsável em outro tempo sob diferentes circunstâncias. (SETHI, 1975, p.59).

O autor define a legitimidade como o melhor indicador de avaliação de desempenho social das corporações. Sua justificativa é que a relevância e validade de qualquer ação das corporações estão condicionadas à legitimidade na sociedade. Assim, o comportamento de qualquer corporação pode ser classificado como imbuído de obrigação social, responsabilidade social ou responsividade social, a depender do contexto específico.

3.1.4 Obrigação Social

Obrigação social é o comportamento da corporação em resposta às forças de mercado ou restrições de ordem legal. Sethi (1975) mostra que o critério legal é insuficiente para

determinar a legitimidade da corporação, porque negligencia os processos políticos e sociais. O critério legal, econômico tradicional é necessário, mas não suficiente para a legitimidade da corporação e afirma que "a corporação que infringir essa regra não sobreviverá". Nas palavras de Sethi, "as corporações devem iniciar políticas e programas que minimizem os efeitos adversos de atividades suas, presentes e futuras, que possam gerar crises e tornar-se catalisadoras de ondas de protestos". (SETHI, 1975, p.63).

A responsabilidade social é definida como a atitude cujas expectativas sociais ainda não foram codificadas em requisitos legais, não implicando alterações substanciais nas atividades relacionadas com o negócio da corporação ou no estilo de comportamento consagrado, obrigando a corporação a desenvolver níveis mais altos de flexibilidade na atuação social. Por responsabilidade social, é entendido o papel a ser desempenhado pela corporação a longo prazo, num contexto social dinâmico. Pressupõe que a corporação antecipe as prováveis mudanças futuras no cenário social, que podem ser resultantes da atuação da própria corporação ou de problemas sociais em que as corporações precisem desempenhar um papel significativo.

3.1.5 Investimento Social Privado e Filantropia

Basicamente, a filantropia volta-se para ações externas à empresa, tendo a comunidade como beneficiária principal, em conselhos comunitários, organizações não governamentais, associações comunitárias etc. São doações simples, nas quais está intrínseco o dever moral por parte da empresa, organização ou cidadão. Parte da premissa do assistencialismo ou da caridade, não necessitando de planejamento, organização, acompanhamento e avaliação.

Enquanto a Responsabilidade Social Empresarial é expressa por definições mais relacionadas à forma com que as empresas conduzem seus negócios, o Investimento Social Privado (ISP), significa o "repasso voluntário de recursos privados, de forma planejada, monitorada e sistemática, para projetos sociais de interesse público" (RAPOSO, 2005). Os estudos desenvolvidos por Carrion e Garay (2000) indicam maior preocupação por parte das corporações por este "investimento social privado".

Pode-se dizer que o investimento social privado é um aprimoramento da filantropia, que cede lugar a crescentes iniciativas de fortalecimento de parcerias estratégicas para a execução de projetos localizados e monitorados pelas próprias corporações. Nas ações de filantropia, é comum a ocorrência de trabalhos voluntários liderados pelos próprios agentes das organizações, particularmente em campanhas de apelo social, característica mais incomum em iniciativas de investimento social privado.

O Investimento Social Privado é um termo que se refere, portanto, à atuação social empresarial, que por sua vez é apenas uma das dimensões que compõem a Responsabilidade Social Empresarial. O GIFE⁴² procura tornar esta diferenciação ainda mais clara esclarecendo, em seu Código de Ética, o que não é Investimento Social Privado:

as práticas de investimento social são de natureza distinta e não devem ser confundidas nem usadas como ferramentas de comercialização de bens tangíveis e intangíveis (fins lucrativos) por parte da empresa mantenedora como são, por exemplo, marketing, promoção de vendas ou patrocínio, bem como políticas e procedimentos de recursos humanos, que objetivam o desenvolvimento e o bem estar da própria força de trabalho, portanto no interesse da empresa. (RAPOSO apud FEDATO, 2005, p.31)

Segundo Raposo (2005), citado por Fedato (2005, p.31), o sentido atribuído ao Investimento Social Privado é resultante de uma evolução dos conceitos de caridade e filantropia ao longo da história recente. No Brasil, até o século XIX, a Igreja Católica era tida como primeiro e principal ator social dedicado aos problemas da exclusão e da miséria, cujo paradigma de atuação era definido pela caridade cristã. A partir dos anos 30 do século XX, este papel da Igreja passa a ser dividido com o Estado, o que confere um aspecto de caridade estatal às políticas sociais.

A partir de 1964, o regime autoritário faz o Estado exercer o controle das ações sociais através de seu aparato técnico e administrativo. De 1988 em diante, com a consolidação do Estado Democrático, as organizações da sociedade civil podem desenvolver sua atuação e compartilhá-la com o Estado, Igrejas e com as empresas. Neste ponto, rompe-se com o paradigma da caridade e passa-se a operar ações sociais com base no paradigma da cidadania. Paralelamente, o conceito subjacente deixa de ser a filantropia, para adotar-se

⁴² O GIFE, Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, é a primeira associação da América do Sul a reunir organizações de origem privada que financiam ou executam projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público

propostas mais modernas como a de investimento social.

Neste cenário, Raposo (2005), citado por Fedato (2005, p.31), destaca que é o potencial de transformação social o principal aspecto que diferencia o conceito de caridade cristã do conceito mais politizado de cidadania. Enquanto a caridade é uma ação que alivia o sofrimento, mas reproduz modelos que geram e mantêm a exclusão social, a cidadania procura ser uma ação de mudança que tem por objetivo a inclusão social, mediante a transformação das condições sociais excludentes. Assim sendo, para que possam ser executadas ações sociais que venham a transformar o território, faz-se necessário e imprescindível que se conheça este território, que sejam identificadas as demandas sociais, para assim poder elaborar respostas as estas demandas.

3.1.6 Gestão Social

De maneira mais geral, a gestão social é entendida como um processo no qual o Estado, sem perder a centralidade, deixa de ter o monopólio do poder para – juntamente com a sociedade civil e empresariado – planejar, traçar diretrizes e tomar decisões capazes de potencializar as riquezas, em sentido amplo, do local. Essa gestão social é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor.

Embora exista uma variedade de conceitos e posicionamentos acerca da gestão social, alguns até atribuindo tal gestão apenas a organizações de terceiro setor, este estudo buscará um entendimento de gestão social muito mais ampliado, sendo possível de ser aplicado aos mais diversos setores da sociedade, incluindo Estado e setor privado. Por exemplo, Carvalho (1999) associa a gestão social à “gestão das ações sociais públicas”, ou seja, “a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos”. Para França Filho (2003), este é um conceito complexo que necessita ser desconstruído e reconstruído, já que de um lado, existem aqueles que o identificam a uma problemática de sociedade, e de outro, aqueles que o associam a uma modalidade específica de gestão.

Deste modo, a gestão social pode ser vista pela sua finalidade (voltada para o social),

bem como pelas dimensões e processos que opera. Pode-se caracterizar o campo da gestão social como um híbrido de componentes societais, oriundo do Estado (também chamado primeiro setor), mercado (segundo setor) e sociedade civil (terceiro setor), associados aos requisitos de legitimidade e aos imperativos da eficiência, eficácia e efetividade.

Ao adotar o conceito de campo (e não o de setor) para orientar esta discussão, pode-se olhar os fenômenos gerenciais como dinâmicas sociais que ocorrem em espaços articuladores de organizações governamentais, de mercado e aquelas originadas na sociedade civil, com as variações e a diversidade que este espectro tão amplo apresenta (FISCHER, 1996). É possível inferir, portanto, que a gestão social é a gestão do desenvolvimento e que ocorre no âmbito público e privado, entre as organizações do Estado, mercado e sociedade civil, tendo como finalidades precípuas o desenvolvimento social.

Deste modo, o desenvolvimento pode ser entendido como uma série de processos articulados de recursos e poderes individuais e coletivos nos territórios, voltados para sua melhoria econômica e social. Entende-se território como sendo:

O território representa muito mais do que o espaço geográfico. Assim, o município pode ser considerado um território, mas com múltiplos espaços intraurbanos que expressam diferentes arranjos e configurações socioterritoriais. Os territórios são espaços de vida, de relações, de trocas, de construção e desconstrução de vínculos cotidianos, de disputas, contradições e conflitos, de expectativas e de sonhos, que revelam os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos (BRASIL, 2008, p.54).

No processo de gestão social, é reconhecível a existência de conflitos e da possibilidade do seu controle pelos espaços de convivência, diálogo e negociação política, envolvendo diversos atores simultaneamente.

3.1.7 Impactos Sociais

De acordo o Comitê Internacional de Avaliação de Impacto Social (*Interorganizational Comitee On Guidelines And Principles For Social Impact Assessment – SIA*) impactos sociais podem ser definidos como sendo:

(...) consequências para populações humanas de quaisquer ações,

públicas ou privadas, que alteram o modo que estas pessoas vivem, trabalham, se entretêm, se relacionam entre si, se organizam para alcançar suas demandas e como lidam, em geral, como membros da sociedade. O termo também inclui impactos culturais envolvendo mudanças nas normas, valores e crenças que guiam e racionalizam suas cognições sobre si e sua sociedade. (SOCIAL IMPACT ASSESTMENT, 2003)

Já em 2003, a partir da evolução dos estudos internacionais de avaliação de impactos sociais, o conceito foi mais ampliado e passou a considerar que impactos sociais são:

Mudanças provocadas em um ou vários dos seguintes aspectos:

- Modos de vida das pessoas - como vivem, trabalham, ocupam os tempos de lazer e interação no dia-a-dia;
- A sua cultura – isto é, as suas crenças, valores e costumes, linguagem ou dialeto;
- A sua comunidade – no que diz respeito à coesão, estabilidade, identidades, bem como aos serviços, infraestruturas e equipamentos;
- O seu sistema político – o modo e na medida em que as pessoas podem participar nas decisões que afetam as suas vidas, o nível de democracia existente e os recursos disponibilizados para concretizar estes aspectos;
- O ambiente em que vivem – a qualidade do ar e da água que as pessoas utilizam; a disponibilidade de alimentos e a sua qualidade; o nível de segurança e risco, as poeiras e o ruído a que estão expostas; a adequação de saneamento, a segurança física e o acesso e o controle sobre os recursos;
- A sua saúde e bem-estar – a saúde entendida como um estado de completo bem-estar físico, mental, social e espiritual e não apenas a ausência de doença ou enfermidade;
- Os seus direitos individuais e de propriedade – em especial se as pessoas são economicamente afetadas ou sofrem danos pessoais que podem incluir a violação de direitos e liberdades;
- Os receios e aspirações das pessoas – as percepções sobre a segurança, os receios acerca do futuro da sua comunidade e as aspirações em relação ao seu futuro e dos seus filhos”. (SOCIAL IMPACT ASSESTMENT, 2003)

O Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável⁴³ (WBCSD) afirma que as empresas são grandes direcionadoras do impacto social – e que estes podem trazer um grande prognóstico do sucesso ao negócio, em especial no longo prazo. Este

⁴³ Criado em 1999 e com sede na Suíça, o *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD) (Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável) é uma coligação de 175 empresas internacionais unidas por um compromisso comum para com os princípios do desenvolvimento sustentável, através da conciliação dos seus três pilares – o crescimento econômico, o equilíbrio ecológico e o progresso social. Os membros do WBCSD são oriundos de mais de 30 países e de 20 dos principais setores industriais.

impacto pode ser tanto positivo quanto negativo e verifica-se em exemplos diversos, desde a criação de empregos e capacitação da mão de obra até a criação de desigualdades econômicas e a satisfação do cliente. Para o Conselho Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS)⁴⁴, impacto social é:

a soma dos resultados da presença da empresa, suas decisões e respectivas consequências, na sociedade; em outras palavras, o impacto social é o impacto de uma empresa na sociedade. Portanto, o conceito não aborda apenas o aspecto social das questões ligadas à ideia de sustentabilidade (em contraposição a impactos exclusivamente ambientais e econômicos, por exemplo), mas deste todo. (CEBDS, 2016, p.11)

Ainda de acordo com CEBDS, as dimensões do impacto social da ação empresarial vão do aspecto estritamente local ao amplamente global, da menor aldeia às associações de países. Tudo influencia e é influenciado pelas forças envolvidas na produção e no consumo, porque, em um mundo de mercados em escala planetária, os impactos dificilmente atem-se a fronteiras físicas ou culturais.

Utsunomiya (2014) destaca que Vanclay (2002), ao conceituar o que é impacto social, coloca diferentes categorias para os "processos de mudanças sociais" e para "impactos sociais". Este relembra que as categorias não abrangem todos os aspectos possíveis, porém auxiliam na análise. Os autores comentam que existe uma dificuldade de definição entre "processo" e "impacto", porém é possível tomar como base a definição de impacto social como uma experiência dos seres humanos - individual ou em grupos - tanto no sentido corporal (físico) ou cognitivo (percepção). Portanto, este encontra-se no fim da cadeia de efeitos (excluindo processos cíclicos) e os fatores que levam a ele são os processos de mudança social, conforme pode ser visto no Quadro 1:

⁴⁴ CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – CEBDS. **Gestão Empresarial do Impacto Social**. Disponível em: < <http://cebds.org/publicacoes/gestao-empresarial-do-impacto-social/#.WHvWzVMrLz4>>. Acesso em: 14 de nov.2016

Quadro 1 - Processos de Mudanças Sociais, conforme Vanclay (2002)

PROCESSOS	DESCRIÇÃO	EXEMPLOS
Demográficos	Mudanças no número e composição da população.	Imigração, Emigração, Migração Urbano-Rural, Presença de novos moradores, Presença de trabalhadores temporários, Presença de turistas, Relocação, Expulsão etc.
Econômicos	Relacionados com a forma que as pessoas realizam atividades econômicas e de subsistência na sociedade.	Diversificação de atividades econômicas, Concentração de atividade econômica, Empobrecimento, Inflação, etc.
Geográficos	Mudanças no padrão de uso do solo.	Mudanças no uso do solo, Expansão urbana, Melhoria no acesso e transporte, Urbanização, Gentrificação, etc.
Institucionais e legais	Relacionados a eficiência e efetividade de estruturas institucionais incluindo organizações governamentais e não governamentais.	Centralização institucional, Descentralização, Privatização, etc.
Emancipatórios e de Empoderamento	Aumento da influência em processos de tomada de decisão	Democratização, Marginalização e exclusão, Capacitação (<i>capacity building</i>).
Socioculturais	Afetam a cultura de uma sociedade	Globalização, Segregação, Desintegração social, Diferenciação cultural.

Fonte: Utsunomiya, 2014

Já os impactos sociais seriam melhor definidos como sendo:

Quadro 2 - *Categorias de Impactos Sociais, conforme Vanclay (2002)*

CATEGORIAS	EXEMPLOS
Impactos da saúde e bem-estar social	Morte (individual e na comunidade), Nutrição (qualidade, segurança e adequação), Percepção da saúde e fertilidade, Saúde mental, Autonomia, Sentimentos, Perturbações, etc.
Impactos na qualidade do ambiente habitado	Percepção da qualidade ambiental, Qualidade Ambiental atual, Disrupção de práticas cotidianas, Segurança e exposição à risco, Qualidade da habitação, Percepção da qualidade da habitação, Crime e violência, etc.
Impactos econômicos e no bem-estar material	Padrão de vida, Acesso a bens e serviços públicos, Renda, Prosperidade e resiliência econômica, Nível de desemprego, Dependência ou vulnerabilidade econômica, etc.
Impactos Culturais	Mudança de valores culturais, Experiência de marginalização cultural, Perda de línguas e dialetos, Profanação da cultura, Perda de heranças culturais, etc.
Impactos na família e comunidade	Alterações na estrutura familiar, Mudanças nas relações sexuais, Obrigações para atendimento de idosos, Violência doméstica, Disrupção de redes sociais, etc.
Impactos institucionais, legais, políticos e igualdade dos impactos	Corpo técnico e viabilidade de agências do governo e ONGs, Integridade do governo, Perda de direitos legais, Violação de direitos humanos, Participação em tomadas de decisão, etc.
Impactos nas relações de gênero	Integridade física da mulher, Autonomia, Divisão sexual do trabalho, Divisão sexual do trabalho doméstico, Acesso e controle de recursos e serviços diferenciado por sexo, etc.

Fonte: Utsunomiya, 2014

A distinção conceitual entre o que vem a ser mudança social e impacto social concentra-se basicamente no caráter transitório ou temporário da mudança, que se estabelece preliminarmente a um impacto social, sendo este o resultado final de um processo, ou seja, a mudança “está sendo” e o impacto social “é o que fica”. Em outras palavras, mudança é processo e impacto é resultado. Apesar de serem conceitos inter-relacionados, este estudo está focado prioritariamente na análise de impacto social de forma aplicada ao contexto de rodovias, cujo aprofundamento será apresentado no capítulo 4.5, em “Ferramentas de Gestão – Matriz de Impactos Sociais”.

3.1.8 Áreas de Influência

As áreas de influência são as áreas em que podem ser observados os efeitos de um impacto ambiental ou social de um projeto, de um empreendimento ou uma intervenção. Tecnicamente, para identificar os impactos que podem ser gerados futuramente a partir de uma ação proposta, deve-se realizar, preferencialmente de forma prévia, uma avaliação de impacto. É neste estudo que são determinadas as futuras áreas de influência direta e indireta do empreendimento.

Em termos da legislação aplicável, de acordo com o artigo 2º da Resolução CONAMA 349⁴⁵, considera-se a Área Diretamente Afetada (ADA) – a área necessária para a implantação do empreendimento, incluindo suas estruturas de apoio, vias de acesso privadas que precisarão ser construídas, ampliadas ou reformadas, bem como todas as demais operações unitárias associadas exclusivamente à infraestrutura do projeto, ou seja, de uso privativo do empreendimento.

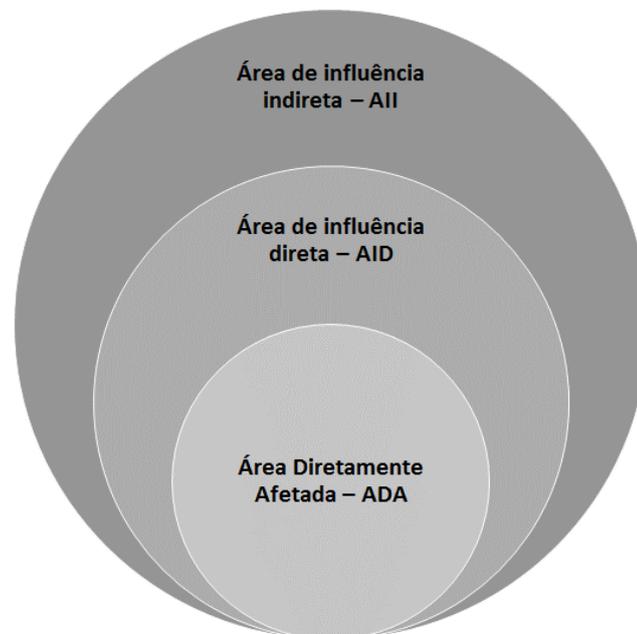
A Área de Influência Direta – AID – é a área geográfica diretamente afetada pelos impactos decorrentes do empreendimento/projeto e corresponde ao espaço territorial contíguo e ampliado da ADA, e como esta, deverá sofrer os impactos sociais e ambientais

⁴⁵ CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução Conama nº. 349/2004.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=608>>. Acesso em: 22 de dez.2016.

mais significativos, tanto positivos quanto negativos. Tais impactos devem ser mitigados, compensados ou potencializados (se positivos) pelo empreendedor. Os impactos e efeitos são induzidos pela existência do empreendimento e não como consequência de uma atividade específica do mesmo.

Por fim, a Área de Influência Indireta – AII – abrange um território que é afetado pelo empreendimento, mas no qual os impactos e efeitos decorrentes do empreendimento são considerados menos significativos, mais diluídos do que nos territórios das outras duas áreas de influência (ADA e a AID). Nessa área, tem-se como objetivo analítico propiciar uma avaliação da inserção regional do empreendimento.

Figura 3 - Definição de Áreas de Influência



Fonte: Dados da Pesquisa, 2017

Os conceitos expostos na Figura 3 foram essenciais para que conseguíssemos realizar um cruzamento entre os referenciais teóricos generalizados com a realidade específica de concessão de rodovias. A definição de áreas é uma categoria importante na Matriz de Impactos Sociais apresentada no item 4.5.

3.2 A CRESCENTE ONDA SOCIOAMBIENTAL NO CONTEXTO DE RODOVIAS

A mudança na forma como os países executam seus projetos começou a acontecer inicialmente nos países desenvolvidos e o Brasil, aos poucos, foi incorporando uma perspectiva ambientalista que culminou com a implantação de políticas e princípios, na forma de uma legislação específica. A questão socioambiental foi ganhando corpo e transformando os paradigmas de produção, chegando até a fazer parte não só de estudos prévios, como também de exigências de financiamento, por parte de instituições financeiras internacionais, como é o caso dos Princípios do Equador⁴⁶.

Com a área de infraestrutura e rodovias, não foi diferente. Somente a partir da década de 70, os processos de planejamento rodoviário começaram a demonstrar preocupação, por meio de mecanismos legais, com o meio ambiente e com a população local, localizada principalmente na área de influência direta.

Já é sabido que a construção de rodovias é de extrema importância para melhoria da qualidade de vida da população, além de subsidiar o desenvolvimento dos aspectos socioeconômicos. Mesmo com todos os benefícios, as rodovias podem causar impactos significativos que venham a afetar tanto o meio ambiente quanto o meio social, principalmente na área de seu entorno direto e indireto.

A legislação ambiental brasileira é considerada uma das mais bem elaboradas do mundo. Cabe aqui um destaque para Princípio da Precaução⁴⁷, proposto na Eco-92, que pode ser definido como sendo "a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados". Em outras palavras, seria a explanação técnica e requintada do dito popular "prevenir é melhor do que remediar".

Nessa linha, o Princípio da Precaução ainda destaca:

⁴⁶ Os Princípios do Equador são critérios mínimos para a concessão de crédito, que asseguram que os projetos financiados sejam desenvolvidos de forma socialmente e ambientalmente responsável. Tiveram a sua gênese em outubro de 2002, quando o *International Finance Corporation (IFC)*, braço financeiro do Banco Mundial, e um banco holandês (ABN Amro) promoveram, em Londres, um encontro de altos executivos para discutir experiências com investimentos em projetos, envolvendo questões sociais e ambientais em mercados emergentes, nos quais nem sempre existe legislação rígida de proteção do ambiente. Disponível em: <<http://www.institutoatkwjh.org.br/compendio/?q=node/41>>. Acesso em 17 de jan.2017.

⁴⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Princípio da Precaução**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/destaques/item/7512>>. Acesso em 18 de jan.2017.

Para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis, não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes, em termos de custo, para evitar a degradação ambiental (BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017)

Sem buscar entrar nos detalhamentos legais, é pertinente pontuar que os processos de licenciamento são pautados em um entendimento sobre o conceito de meio ambiente que não se limita aos aspectos físicos de fauna, flora, geologia, mas também buscar abraçar a concepção mais integrada do meio com a presença do elemento humano. Por essa razão, por muitas vezes, senão quase todas, os processos de licenciamento de meio ambiente também buscam tratar – embora sem dar conta de sua totalidade – de aspectos relacionados às populações afetadas pelo projeto.

Nesse sentido, os principais aspectos ambientais abordados nas exigências legais referem-se ao adequado tratamento da população afetada; rigoroso controle ambiental da execução das obras visando garantir o menor impacto ao meio ambiente. A análise dos impactos (econômicos, sociais, ambientais, culturais, entre outros) resultantes da implementação dos sistemas de engenharia mostra-se especialmente necessária ao se tratar de rodovias, pois sua construção geralmente obedece a uma lógica corporativa, em que o objetivo é atender, prioritariamente, aos indicadores de viabilidade financeira e econômica.

Pode-se entender, em uma definição mais superficial, como impactos sociais aqueles que são gerados sobre a sociedade e como impacto ambiental, aqueles que são gerados sobre o meio ambiente físico, fauna e flora. A literatura e a legislação hoje tendem a utilizar mais comumente a expressão impacto socioambiental, por entender que a divisão entre o que é meio ambiente e meio social, por vezes, é extremamente tênue. É difícil dissociar se um impacto é somente sobre o meio ambiente, quando, em verdade, os impactos sobre o meio ambiente irão afetar as populações que, de alguma forma, relacionam-se com esse meio.

É comum encontrar em contratos de concessão cláusulas que orientem que o empreendimento deva buscar minimizar os impactos sociais e ambientais negativos e potencializar os positivos, levando em conta também o princípio da precaução. Além de respeitar a legislação vigente, tal diretriz também está relacionada à própria economicidade do contrato, uma vez que um empreendimento de grande impacto ambiental, gera maiores custos com licenciamento e cumprimento de condicionantes, por exemplo, além de uma

maior dilatação de cronograma de obras, sem contar as exigências para acesso a um financeiro, especialmente se a instituição financeira for internacional.

Os impactos ambientais são mais facilmente identificados, normalmente, por serem muito mais visíveis. Geralmente, estão relacionados à supressão vegetal; à movimentação de solo; à modificação do curso de rios; à poluição sonora; à mudança no habitat de animais, dentre outros. Já os impactos sociais nem sempre são de fácil identificação, sem a realização de um diagnóstico social, à exceção das necessidades de realocação de pessoas, facilmente identificadas até por foto aérea. Os impactos podem ser visíveis ou invisíveis; temporários ou permanentes; pontuais ou dispersos; podem estar relacionados ao acesso, à travessia de pedestre, ao pagamento de pedágio, ao aumento da qualidade de vida, à mudança de hábitos culturais, dentre outros, de forma positiva ou negativa. A classificação dos impactos sociais observados nos casos estudados para este trabalho serão objeto de um capítulo específico.

3.3 A LACUNA DO MARCO LEGAL

A crescente preocupação com as questões socioambientais materializou-se em legislação ambiental específica, mas que não se refletiu em normatizações para a área social. O que se observa é que nem sempre o marco legal dá conta de garantir que essa preocupação manifeste-se em ações concretas e seja utilizada para a construção de uma estratégia de identificação e gestão de impactos sobre as populações.

Apesar de os impactos serem, em maior ou menor grau, inevitáveis, em relação ao meio socioeconômico, ou antrópico, Utsunomiya (2014) comenta sobre a urgente necessidade de melhoria dos estudos da dimensão social na aprovação de projetos de desenvolvimento, com base nas diferentes deficiências encontradas. No Brasil, são raros os estudos que se baseiam na Avaliação de Impactos Social e não há uma regulamentação da definição do instrumento e do seu uso para avaliar impactos sociais de políticas, planos, programas e projetos (PPPP), o que dificulta ainda mais a sua aplicação prática.

Ainda segundo Utsunomiya (2014), a avaliação de impacto praticada no Brasil expressa deficiências ligadas, sobretudo, à dimensão social que, apesar da evolução deste

campo internacionalmente, aqui são relatadas como: utilização de extensos dados socioeconômicos que não contribuem para a previsão dos impactos sociais; utilização de métodos de previsão de impactos que não permitem relacionar as dimensões biofísica (ambiental) e social; dificuldades para lidar com aspectos culturais; limitações na identificação de impactos indiretos (secundários e de maior ordem); falta de rigor conceitual para diferenciar processos de impactos sociais; baixa compreensão das interações (como cumulatividade e sinergia), da extensão temporal e espacial entre os impactos; limitações na integração entre estudos de diferentes escalas e níveis políticos.

Neste contexto, a implantação de empreendimentos e a realização dos objetivos econômicos, financeiros, ambientais e sociais esperados para os projetos, torna-se mais complexa. O desempenho dos empreendimentos torna-se dependente de fatores que vão muito além das questões técnicas, de engenharia ou de necessidade social, precisando de um modelo robusto para gerir elementos de riscos ligados aos impactos sociais.

No contexto das concessões de rodovia, é importante entender que o território é muito além do pavimento, perpassa pelas comunidades que acessam à rodovia, pela simbologia que esta tem para cada uma das comunidades e pela forma com que são estabelecidos os vínculos. Faz-se necessário compreender a fundo quais relações estão presentes para que efetivamente possa ser planejado e executado um gerenciamento social da atividade, considerando o elemento humano nas mais diversas categorias que este ocupa. ´

Destaca-se ainda que as concessões de rodovia geram em si impactos sociais distintos do que aqueles gerados por uma via pública. Uma rodovia pública construída pelo Estado é de livre acesso, ou seja, não há necessidade de pagamento de pedágio. Também não há nesta modalidade serviços aos usuários, tais como: atendimentos de emergência, guincho, ambulância, monitoramento por sistemas de câmeras, o que gera mais segurança. Uma via pública geralmente não tem a mesma qualidade e a mesma velocidade de manutenção que uma via pedagiada. Já a via pedagiada, ao mesmo tempo em que gera empregos diretos e atrai mais investimentos, também acaba por onerar a população usuária através o pagamento da tarifa de pedágio.

Se as rodovias analisadas neste estudo não fossem concessionadas, seriam excluídos, principalmente, os impactos relacionados ao pagamento de pedágio e acessos. Quando se trata de uma rodovia pedagiada, os acessos são mais controlados, precisam ser regularizados,

para evitar que sejam criadas rotas de fuga. Ambos os aspectos (pagamento de pedágio e acesso) interferem significativamente na dinâmica das populações do entorno.

Apesar de existir uma crescente preocupação em relação às questões sociais e ambientais no mundo e ainda que existam documentos-base que orientem, de forma dispersa, que deva existir participação da sociedade e um diagnóstico socioeconômico preliminar ao projeto de concessão, faz-se necessário perceber que a realidade é bem diferente.

As Normas da ANTT⁴⁸ para editais de chamamento público dizem que deve haver:

participação da sociedade, através da tomada de Subsídio, reuniões participativas e audiências públicas, instituídas com vistas a propiciar o envolvimento efetivo da sociedade civil no aperfeiçoamento dos projetos de concessões rodoviárias. (ANTT, 2016)

Já o documento denominado de “Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários”⁴⁹ elaborado pelo DNIT, recomenda realizar:

um levantamento socioeconômico, com objetivo principal de: analisar da situação existente, incluindo clima, solos, população, atividades econômicas, produção local, produtividade e mercado; analisar preliminarmente o potencial econômico da região e das alternativas dos traçados e características funcionais para a rodovia; definir as hipóteses para quantificação dos benefícios. (DNIT,1999)

Tantos os contratos quanto as normas e diretrizes técnicas incluem orientações para estudos abrangentes, pouco conclusivos e que não são fiscalizados. Os referidos documentos (Normas da ANTT e Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários) estão focados em levantar quais benefícios o referido empreendimento pode trazer para o território, mas são consideravelmente rasos no que tange ao entendimento de que as rodovias, além dos impactos positivos (aqui chamado de ‘benefícios’), geram uma série de outros impactos negativos que sequer são citados nos referidos documentos.

Além disso, a visão desses documentos revela-se limitada quando considera o elemento ‘social’ como sendo apenas aquele que usa a rodovia, ou seja, o usuário. O ‘social’, o ‘humano’, está presente não somente naqueles que trefegam pelas rodovias, mas também

⁴⁸ AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Concessões Rodoviárias**. Disponível em: <<http://rodovias.antt.gov.br/index.php>>. Acesso em: 15 de nov. 2016.

⁴⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM. **Diretrizes básicas para elaboração de estudos e projetos rodoviários (escopos básicos/instruções de serviço)**. - Rio de Janeiro, 1999

naqueles que moram próximos a ela (comunidades do entorno), naqueles que trabalham em empresas próximas (trabalhadores da região) e até mesmo naqueles que trabalham nas empresas de concessão (trabalhadores diretos).

Por esta razão, com base na análise dos documentos, é possível detectar que a consideração dos aspectos sociais nas análises de projetos rodoviários é limitada, para não dizer, omissa⁵⁰. Diante disso, o fato é que os primeiros contratos de concessão, como é o caso da Linha Amarela, não consideraram uma análise profunda sobre os aspectos sociais, para além dos impactos de desapropriação e reassentamento, que eram, àquela altura, de responsabilidade do Poder Público. As necessidades de desapropriação e reassentamento fazem parte de um levantamento muito mais relacionado à ordem técnica e espacial do que propriamente ao aspecto social vinculado à remoção de pessoas.

No que tange à desapropriação, cabe aqui uma crítica positiva quanto à sua evolução. Na maioria das concessões implantadas a partir do ano de 2010, inclusive na Bahia Norte, a responsabilidade sobre o reassentamento de família é da empresa, com apoio do Poder Público, o que acaba por reduzir o passivo social e dar mais celeridade ao processo, uma vez que este se torna mais integrado à operação da concessão. Os procedimentos para a desapropriação e o reassentamento de famílias estão previstos em contrato e são baseados em normas internacionais, fato que pode ser avaliado como um avanço bastante positivo.

A ausência dos aspectos sociais como exigências nos estudos de viabilidade das primeiras concessões, como é o caso da Linha Amarela, poderia ser entendida ou ser explicada devido ao ineditismo, à inexperiência ou até mesmo ao pioneirismo do regime de concessão que ali estava se esboçando. Em tese, o aprimoramento ocorreria naturalmente, através dos ajustes sempre necessários quando se trata de um projeto-piloto. Seguindo esta lógica, seria de se esperar que, passados mais de 25 anos desde a primeira concessão, os novos contratos superassem essas lacunas, no entanto, não é isto que ocorre.

O contrato de concessão da Bahia Norte, por exemplo, como será exposto mais detalhadamente em capítulo específico, não cita registro de audiências públicas ocorridas no entorno do projeto para tomada de subsídios da população sobre o empreendimento, como recomendado pela ANTT, tampouco apresentou em edital um levantamento socioeconômico

⁵⁰ Observações da autora.

detalhado e feito in loco relacionados aos impactos possíveis sobre o território do entorno. Foi apresentado um cadastro socioeconômico das populações que viviam na faixa de domínio e que seria, posteriormente, objeto de ações de desapropriação.

A ausência de informações prévias sobre a área de influência do projeto, bem como a lacuna de comunicação existente entre o Poder Público e a população acabou por sobrecarregar a Concessionária na fase de implantação, gerando conflitos que poderiam ser evitados. As consultas públicas previstas no contrato foram realizadas pela empresa, com participação do Poder Concedente, todavia as comunidades questionavam o fato de que tais eventos só ocorreram depois de o contrato de concessão ser assinado e não em caráter prévio.

Como visto no exemplo citado, sendo considerados nos estudos prévios ou não, o que se tem, na prática, é que os impactos sociais (positivos e negativos) são expressivos e influenciam diretamente na implantação e na operação da concessão. Isto leva às concessionárias, ou seja, à iniciativa privada que opera a rodovia, de forma solitária ou em articulação com o Governo, a ter que identificar e executar soluções para estes impactos⁵¹.

Considerando a necessidade de expansão urbana e da crescente demanda por estradas de qualidade frente à incapacidade de o Estado responder como provedor único das necessidades da população, as concessões de rodovias seguiram seus programas de implantação de expansão, trazendo consigo benefícios aos usuários, bem como impactos socioambientais às comunidades do entorno. A visão de impacto permanece sendo reduzida e poucas são as obrigações dos empreendimentos no que tange à gestão social sobre o território impactado.

O foco aqui não é simplesmente analisar as lacunas existentes nos parâmetros técnicos que orientam a construção de rodovias ou apontar falhas nos contratos de concessão, mas sim avaliar de que forma essas lacunas favorecem ou dificultam a identificação dos impactos sociais dos projetos. E, com base nessa avaliação, propor ações que venham a contribuir para editais de concessão mais plenos. Obviamente, a existência de editais que contemplem um olhar social mais estratégico acarretaria em contratos de concessão elaborados com diretrizes voltadas ao conhecimento prévio sobre o território.

A ausência de um mapeamento preliminar dos possíveis impactos do empreendimento sobre o território acarreta em custos para a empresa, para a comunidade e,

⁵¹ Observações da autora.

consequentemente, para o governo. Não se pretende, nesse estudo, estabelecer lados ou apontar culpados simplesmente. Mas se deseja, como já dito, a partir das soluções *ad hoc* criadas pelas concessionárias de rodovia em questão propor estratégias e outras ferramentas de gestão social em rodovias que possam evitar problemas para todos os atores envolvidos.

4 O DESAFIO SOCIOAMBIENTAL NA PRÁTICA

Apesar de terem sido implantadas em momentos distintos, as duas empresas escolhidas para o estudo de caso servem bem como ilustração para o fato de que os aspectos sociais não são considerados de forma satisfatória nas análises de viabilidade da concessão, considerando o mapeamento dos impactos sociais. Tal hipótese reforça a ideia de que a viabilidade de um projeto de concessão perpassa prioritariamente por análises financeiras e técnicas, a partir das demandas de infraestrutura sinalizadas pelas instâncias de governo, sendo estes omissos ou limitados em relação aos aspectos sociais.

As razões pelas quais as Concessionárias Bahia Norte e a Linha Amarela foram escolhidas seguem abaixo:

- são empresas localizadas em estados distintos – sendo a Linha Amarela no Rio de Janeiro, e a Concessionária Bahia Norte, na Bahia, o que possibilita uma visão mais rica sobre territórios distintos⁵²;
- são concessões de tipologias diferenciadas: a Linha amarela é municipal e Bahia Norte é estadual;
- são concessões implantadas em diferentes momentos: a Linha Amarela foi uma das primeiras concessões do Brasil, sendo implantada em 1994, e a Bahia Norte, em 2010, mais de 15 anos depois;
- são concessões que fazem parte de um mesmo grupo de acionistas (Grupo Invepar⁵³), o que facilitou o acesso às informações e os tramites burocráticos;
- são concessões que se mostraram disponíveis a contribuir com a pesquisa, por entenderem a real necessidade de concentrar em um documento as soluções que tais empresas precisaram encontrar para os problemas sociais que se apresentaram;

⁵² Por este estudo estar focado nos aspectos sociais, não serão apresentados mapas e nem detalhes técnicos sobre as rodovias concessionadas, os quais podem ser facilmente acessados nos sites institucionais das respectivas empresas.

⁵³ A Invepar é um grupo brasileiro que atua no segmento de infraestrutura em transportes, no Brasil e no exterior, com foco em gestão e operação de rodovias, sistemas de mobilidade urbana e aeroportos.

- são concessões que possuem hoje um departamento responsável por realizar a gestão social dos territórios onde estão inseridas;
- são concessões representativas em seus territórios e com um bom grau de aceitabilidade por parte das comunidades do entorno, ou seja, possuem Licença Social para Operar. Se um lado tal fato pode aparentar um olhar ‘viciado’, por outro, tal fato consegue revelar as dificuldades e as soluções encontradas para que as empresas pudesse construir uma presença positiva nas comunidades onde estão inseridas.

Limitações

Também faz-se necessário destacar que existiram algumas limitações, em relação ao eixo central da pesquisa e aos casos selecionados. Considera-se justo que tais limitações sejam registradas, no sentido de revelar um recorte mais fidedigno da realidade que se pretende analisar, sem comprometer a qualidade técnica do trabalho em questão.

Como limitações metodológicas, destacam-se:

1. Optou-se por selecionar empresas cuja experiência de implantação e operação já era conhecida, por uma questão de facilidade de acesso, pela limitação de tempo e de recursos humanos.
2. As empresas selecionadas foram escolhidas pela história bem sucedida, apesar de todos os contratemplos, de seu processo de implantação e operação e também pelo critério de facilidade de acesso à informação, dado que estas empresas colocaram-se totalmente à disposição para colaborar com a pesquisa.
3. O relato dos dados pelos entrevistados foi sobre acontecimentos retrospectivos, o que também o torna passível de interpretações equivocadas. Tais relatos trazem em si críticas e proposições sobre como aconteceu a implantação e gestão social e como seria o cenário ideal.
4. Apesar de não ter sido prevista a escuta das comunidades do entorno e nem dos usuários das vias, uma vez que o objetivo deste trabalho está focado na visão das empresas, pode-se entender tal fato como uma limitação. Em momento oportuno,

tal estudo poderá vir a ser complementado, gerando assim um olhar mais integrado sobre a problemática aqui estudada.

4.1 O CASO 1 – CONCESSIONÁRIA LINHA AMARELA

A Linha Amarela é uma importante via expressa do estado do Rio de Janeiro, denominada oficialmente como Avenida Governador Carlos Lacerda, que liga a Baixada de Jacarepaguá à Ilha do Fundão, eliminando a necessidade de transitar pelas vias da Zona Sul. Sua construção foi motivada pelos intensos engarrafamentos na Zona Sul, na Zona Norte e na Avenida Brasil.

Apesar de ter sido idealizada na década de 60, a Linha Amarela só começou a sair do papel em dezembro de 1994, após muita resistência de proprietários e inquilinos de imóveis que tiveram que ser desapropriados e demolidos. As obras para a construção da via duraram quase 3 anos e foram divididas em 3 lotes: lote 1 (Avenida Ayrton Senna, Jacarepaguá/Gardênia Azul – Avenida Geremário Dantas, Freguesia), lote 2 (Avenida Geremário Dantas, Freguesia - Rua Pernambuco, Encantado) e lote 3 (Rua Pernambuco, Encantado - Avenida Novo Rio, Bonsucesso).

Tendo com missão “Proporcionar sempre o melhor caminho”, a Linha Amarela consolidou-se como um corredor de tráfego fundamental para o deslocamento dos cariocas, contribuindo também para o desenvolvimento econômico dos bairros ligados por ela. A última pesquisa de satisfação mostrou que 84% dos usuários da via avaliam a administração da Lamsa (Linha Amarela S.A) como ótima ou boa⁵⁴.

A responsabilidade socioambiental está presente na missão, visão e no planejamento estratégico, sendo expressa em suas ações e no relacionamento mantido com todos os públicos de relacionamento. Em 2013, os investimentos sociais com recursos próprios foram de R\$ 356 mil. Esse valor foi acrescido pela utilização de recursos incentivados, como política de desoneração, através do aproveitamento das Leis Federais Rouanet, Incentivo ao

⁵⁴ Informações disponibilizadas pela equipe social da empresa em entrevista .

Esporte e Fundação para a Infância e Adolescência - FIA, no montante de R\$ 709 mil e da Lei Municipal de Incentivo à Cultura (ISS), no montante de R\$ 1.428 mil, totalizando R\$ 2.493 mil. Com esses recursos foram realizados diversos projetos e campanhas voltadas para cultura, esporte, lazer, educação, saúde e meio ambiente, que alcançaram as 23 comunidades em seu entorno.⁵⁵

4.1.1 Aspectos Contratuais

O contrato de concessão, assinado em 1997 entre a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e a Lamsa, que vencia em 2022, foi prorrogado em maio de 2010 por mais 15 anos, até 2037. Em contrapartida, um grande plano de investimentos, totalizando investimentos de R\$ 251 milhões, foi posto em prática, com obras na Linha Amarela e em suas proximidades. Ao dia, passam pela praça de pedágio da rodovia aproximadamente 132 mil veículos, em média. Se considerar a via inteira, esse número ultrapassa 350 mil veículos ao dia.

Diferente dos contratos de concessão firmados a partir do ano de 2010, como é o caso da Bahia Norte, com centenas de páginas, o contrato de concessão da Lamsa é bem simples, sem quaisquer exigências sociais e nem ambientais. Surgiram, ao longo da operação, algumas medidas compensatórias por solicitação do órgão fiscalizador de meio ambiente, referente a um possível assoreamento de um rio. Entretanto, contratualmente, não havia nenhuma obrigação ambiental previamente definida.

A Lamsa é uma das concessões mais antigas do Brasil, então o contrato não tinha ainda o modelo padrão de mercado e, principalmente, o modelo de gestão de concessões do município do Rio de Janeiro. O município do Rio de Janeiro só veio implantar outra concessão de rodovias mais de 19 anos depois, com a Transolímpica, como principal ligação entre as duas maiores instalações de competição dos Jogos Rio 2016: o Parque Olímpico, na Barra da Tijuca e o Complexo Esportivo de Deodoro.

⁵⁵ Dados disponíveis no site institucional da empresa. Não foram disponibilizados dados comparativos entre o volume do investimento social privado e o faturamento.

De acordo com a área social da Linha Amarela, o contrato de concessão é nulo e omissivo em relação a vários temas, como o relacionamento com o usuário, questões ambientais e também o relacionamento com as comunidades do entorno. Considerando que não há obrigações contratuais ambientais e sociais, também não há necessidade de reportar dados ao Poder Concedente. A implantação da gestão social na empresa se deu à parte do Poder Público.

Ao realizar uma análise do Contrato de Concessão que deu origem à Linha Amarela, celebrado em janeiro de 1994, verificou-se que a palavra ‘social’ só aparece uma única vez, no trecho abaixo:

Parágrafo segundo: A Concessionária é também responsável por todos os ônus e obrigações decorrentes da legislação social, trabalhistas, fiscal, securitária e previdenciária, que direta e indiretamente incidam ou venham a incidir sobre o objeto deste contrato. (LINHA AMARELA, 1995)

A palavra ambiental não aparece no documento. Não existe qualquer obrigação social, fora as trabalhistas supracitadas, como também não há referência à forma como seriam feitas as desapropriações e reassentamentos.

Não há qualquer exigência de comunicação com as comunidades, como ocorre na Bahia Norte, através das consultas públicas. O contrato limita-se a desenhar o papel da empresa no âmbito operacional e de engenharia, com indicadores de desempenho para estas áreas exclusivamente. Muito embora, ainda nesses temas, existam deficiências. O contrato deixa em aberto, por exemplo, a questão da definição da faixa de domínio, o que causa diversos problemas relacionados a acessos e a ocupações irregulares.

A omissão do contrato de concessão traz vantagens e desvantagens. Uma das vantagens dessa ausência de obrigações é que a empresa pode desenvolver seu modelo de gestão do negócio com autonomia, da forma como achar conveniente, em alinhamento com seus acionistas. Já uma desvantagem é que a empresa acaba ficando “para trás” em temas relevantes e que já estão mais avançados em outras concessões, com indicadores temáticos de performance, como é o caso de meio ambiente⁵⁶.

⁵⁶ Informação disponibilizada por integrante da equipe social da Lamsa em entrevista.

A grande questão é que o contrato de concessão impulsiona o plano de negócio, que define a estrutura da empresa, de forma prévia. Por outro lado, quando esse contrato é omissivo, a empresa acaba por ter que responder de forma não planejada às demandas que surgem, já que simplesmente encaminhar as demandas para o próprio Estado seria prejudicial à obtenção da Licença Social Para Operar, ou seja, enfraqueceria o vínculo entre empresa e comunidade e poderia prejudicar a aceitação do empreendimento pela população.

Diferentemente de outras concessões, incluindo a Bahia Norte, a Lamsa não tem uma agência reguladora. Quem fiscaliza o contrato é uma secretaria ligada à Prefeitura do Rio. A interface maior é o com Prefeito, sua equipe e o Secretário de Obras. A relação é bem diferente do que ocorre em outras rodovias do país, que possuem uma agência reguladora com equipe especializada. Como não há também um interlocutor específico para a área social, o Poder Concedente não participa das decisões da empresa nesta temática.

A área social não foi pensada e os órgãos públicos não tinham a dimensão concreta dos impactos reais que a concessão causaria no entorno. O plano de desapropriação foi executado pela Prefeitura, por meio da Secretaria de Habitação, com apoio da empresa. Aproximadamente, 2000 famílias foram realocadas e a equipe da empresa apoiou até o final do processo. Uma boa parte dessas famílias viviam em ocupações irregulares “favelas” e acabaram por ser beneficiadas positivamente por um impacto inicialmente negativo. Tal mudança de natureza também ocorreu com os reassentamentos realizados pela Bahia Norte.

O impacto de desapropriação era o impacto principal para construção da via, foi o primeiro a ser enxergado, dada a sua grande capacidade de alterar o território. Porém não havia nenhuma projeção dos impactos a serem gerados na etapa posterior, uma vez que nem mesmo a Prefeitura tinha conhecimento sobre os territórios. Até hoje a Linha Amarela, que se tornou referência no relacionamento com as comunidades locais, é solicitada pelo Poder Público municipal para facilitar a entrada em alguns locais, por conta do alto índice de violência nas comunidades do entorno.

4.1.2 A Implantação do Ponto de Vista Social

A Linha Amarela é a primeira via urbana do Brasil a possuir praça de pedágio. Desde a inauguração da via administrada pela Lamsa, em 1997, moradores do Rio de Janeiro acionam a Prefeitura com questionamentos sobre a legalidade da cobrança. O principal argumento da resistência é de que, de acordo com os incisos I, XI e XXVII do artigo 22⁵⁷ da Constituição Brasileira, os municípios seriam proibidos de legislar sobre pedágio.

Não seria possível, portanto, haver cobrança pelo uso de uma via que fosse intramunicipal, ou seja, que saia de um ponto da cidade e termine em outro do mesmo município. Sem adentrar o campo da celeuma jurídica, tal premissa acabou por tornar o processo de implantação da empresa bastante conflituoso, uma vez que os moradores questionavam bastante a legalidade da existência de um pedágio.

De acordo com informações da área social da Linha Amarela, o processo de construção da responsabilidade social da empresa não se deu de dentro para fora, como apregoam as teorias e como ocorre em algumas empresas. O fluxo foi inverso.

Para construção da via, durante o processo de implantação iniciado em 97, foi necessário cortar diversas comunidades como Cidade de Deus, Maré, interferindo nas relações diárias dessas comunidades, impactando no comércio, separando famílias, causando remoção de casas por meio da desapropriação. O movimento foi considerado de fora para dentro, uma vez que, se não houvesse estratégias de responsabilidade social, que incorporassem a construção de um relacionamento comunitário, o empreendimento não seria possível, na visão da empresa. O problema nasceu junto com a concessão e, por isso, a área social precisou ser criada desde o começo. Obviamente, ao longo do tempo, passou por um processo de amadurecimento e hoje as relações foram transformadas.

O complexo da Maré, por exemplo, possui mais de 200 mil pessoas. Foi uma das comunidades que mais sofreram impacto, apesar de ter passado por um processo de urbanização, coordenado pela administração municipal, pouco antes recente da obra de

⁵⁷ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; XI - trânsito e transporte; XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle. (BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 de dez. 2016.)

ampliação da via. Considera-se, entretanto, que o maior impacto ocorreu em Del Castilho, uma vez que a comunidade não foi objeto de intervenção pública desde sua formação 30 anos antes do início das obras da Linha amarela. Não existia nenhuma via de acesso às comunidades antes da rodovia e a ligação era feita por pontes de madeiras.

A construção da via separou as comunidades do Guarda e Águia de Ouro, inclusive o tráfego também foi dividido e a área remanescente não foi urbanizada. Ou seja, a drenagem da via foi feita, mas a população continuou sem esgotamento sanitário e sem drenagem. Nos primeiros meses de operação da via, houve uma enchente de grandes proporções na região e desencadeou uma série de manifestações com queima de sofás, por exemplo.

Em resposta, a Lamsa intermediou a situação, utilizando de seu acesso à Prefeitura e provocou uma reunião entre o Prefeito da Cidade e uma comissão de moradores para tratar das questões relativas à urbanização da região. Como resultado, as favelas foram incluídas no programa de urbanização denominado Favela Bairro, são elas: Favela do Guarda, Águia de Ouro e Comunidade Agrícola.

As manifestações foram inúmeras e, nesse sentido, a estruturação da base social da empresa foi tão necessária quanto a área de engenharia e de operações. As comunidades têm demandas diversas, já estavam com alto grau de vulnerabilidade social e o empreendimento causou ainda mais impactos. Ou seja, o empreendimento já nasceu com uma responsabilidade social pesada sobre o entorno, com sua vizinhança, ainda que isso não estivesse previsto no contrato de concessão. “Era real, visível, palpável”, enfatiza um membro da equipe social da empresa, durante entrevista.

O relacionamento comunitário começou com ações compensatórias e emergenciais. Uma vez que, para que a via fosse construída, era necessário cortar comunidades, as ações tinham que ser imediatas, com resultados rápidos. Essa relação da empresa com as comunidades começou de forma bastante turbulenta.

No começo, as ações eram voltadas à caridade, como ações pontuais, sem grandes impactos sobre o território, mas que ajudavam a abrir a frente para construção de um diálogo. Eram doações de brinquedos, campanha do agasalho e atendimento às vítimas das enchentes, com doação de cobertores, colchonetes e cestas básicas para os desabrigados/desalojados. Depois, a natureza da atuação social da empresa foi modificada, com o amadurecimento da gestão e consolidação do relacionamento com as comunidades.

A identificação das lideranças foi uma das primeiras etapas, cujo objetivo era um melhor entendimento sobre os impactos causados e também uma maior compreensão sobre as motivações das manifestações que eram realizadas ao longo da via. Em um determinado momento, foi impossível operar a via por conta dos constantes fechamentos e outras intervenções causadas pelos moradores impactados. A empresa transformou os territórios, gerando impactos consideráveis sobre a vida das pessoas, de acordo com a avaliação feita pela equipe social.

De outro lado, houve também muito desenvolvimento, de fato, em algumas regiões. A Linha Amarela mapeou 23 comunidades na sua área de influência, em uma região cujos índices de violência são altíssimos. Para começar a operar, a empresa teve que manter um contato direto com as lideranças, com foco na mediação de conflitos. Assim, o diálogo foi aberto por uma exigência do próprio empreendimento. Esse contato foi realizado por uma equipe social própria e não terceirizada, para garantir a criação de vínculos entre empresa e comunidade.

A partir da abertura do diálogo, começou a se estabelecer um canal constante, por meio das lideranças, que traziam uma série de demandas sociais, relacionadas ou não com o empreendimento. O diálogo foi feito *in loco*, buscando conhecer a estrutura do território, dentro da própria comunidade, através de visitas às associações de moradores, às escolas, às organizações locais, com apoio das lideranças mais representativas, formando uma rede, criando laços. Com essas informações, foi elaborado um “Mapa de Relação de Rede Comunitária”⁵⁸. Essa prática manteve-se desde a implantação até os dias de hoje.

A partir da identificação das lideranças, foram realizados os Fóruns Comunitários, eventos em que a empresa apresenta às lideranças informações institucionais, resultados das demandas sociais, além de informar quais projetos estão sendo executados. Os Fóruns tem representantes de todas as comunidades. São 23 comunidades impactadas no total, sendo 21 diretamente e mais 2 impactadas indiretamente.

A abertura do diálogo foi feita em etapas e a construção dessa rede foi um processo, porque “um contato vai chamando o outro e a tendência é que essa rede cresça, com elementos da rede pública e privada, estreitando a formação de parcerias”, destaca um

⁵⁸ Por motivos de confidencialidade, o documento não foi disponibilizado para esta pesquisa.

representante da equipe social da empresa. Também foi necessário mapear todos os aparelhos comunitários, ou seja, o que existe em cada comunidade, por meio de um cadastro estruturado. Depois de um tempo, a empresa passou a conhecer as referências fundamentais de cada território, o que não demanda necessariamente uma atualização constante das ferramentas de cadastro, embora elas tenham sido essenciais para a implantação.

4.1.3 Dificuldades e Desafios

Dentre as inúmeras dificuldades na implantação da gestão social na empresa, destaca-se a articulação política que existem nos territórios impactados. Cada território é organizado de uma forma diferente. Cidade de Deus, por exemplo, é extremamente intelectualizada, politizada, com ONG's mais estruturadas, com mais projetos de base. Já a Maré, por exemplo, é mais política e ainda está na dependência de aparelhos estatais e de grandes ONG's, do governo, da Prefeitura. Eles não tem um trabalho de base comunitária estruturada, tem lideranças que brigam politicamente pelo território.

Ou seja, são relações construídas de forma distintas em cada localidade, apesar de quase todas serem consideradas comunidades violentas. Em Del Castilho, é marcante a presença do poder paralelo. As articulações não são lineares, pois dependem das interferências políticas. Para cada território, são necessárias uma leitura e uma articulação diferentes. Essa complexidade de demandas urbanas é atualmente um desafio de administração para a área social. A articulação de todos os atores locais, especialmente quando envolve conflitos de segurança pública, é o maior desafio da empresa.

Via de regra, a concessionária tem uma parceria com a polícia militar e rodoviária para questões operacionais (viárias), mas existe uma definição estratégica de que as atuações devem ser claramente separadas. O papel da concessionária e da polícia não devem ser confundidos. Se a presença da empresa é associada com a polícia, isso quebra a relação de confiança e acaba por colocar em riscos não só o relacionamento já construído bem como a integridade das equipes. É uma situação que exige cautela, pois o limite é bem sutil. A

atuação precisa ser desvinculada. Tal fato também foi relatado pela Concessionária Bahia Norte.

O desafio diário é manter a relação equilibrada, em regime de parceria. Caso haja uma manifestação, por exemplo, motivada por alguma demanda que não seja relacionada ao empreendimento, via de regra, a equipe social entra em contato com a comunidade no sentido de entender o que está ocorrendo. A partir disso, a empresa coloca-se à disposição para apoiar a articulação junto ao Poder Público para atendimento às demandas locais.

Hoje a empresa considera que há certa blindagem do negócio, com Licença Social Para Operar. A empresa ocupa alguns lugares de participação da comunidade, tais como conselhos de gestão e comitês comunitários. Em linhas gerais, mesmo em localidades onde existe um alto índice de violência e onde o poder paralelo atua, há respeito à equipe da empresa, fruto da relação de confiança construída pela equipe social.

Na Lamsa, o Poder Concedente é representado pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Não há uma área no governo local responsável por atuar conjuntamente com a empresa, embora a mesma Prefeitura esteja presente, de alguma forma, nos territórios. Quando algumas demandas envolvem órgãos públicos como, por exemplo, relacionadas a saneamento básico, energia, a empresa acaba por atuar como mediador na solução. Não se trata de a empresa assumir a responsabilidade pela solução, mas se torna instrumento de diálogo perante os órgãos públicos para que a solução seja encontrada, de forma conjunta. O papel neste caso é de facilitação, cuja atuação é bastante apreciada pelas lideranças comunitárias, uma vez que, muitas vezes, estas não conseguem acessar o Poder Público, fato que também é observado nas estratégias de atuação social da Bahia Norte.

4.2 O CASO 2 – CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE

O contrato da Concessionária Bahia Norte teve início no dia 17 de agosto de 2010, a partir de um edital de concessão para administração das rodovias do Sistema BA-093. Tais rodovias interligam diversos municípios da Região Metropolitana de Salvador: Mata de São João, Pojuca, Dias D'Ávila, Camaçari, Simões Filho, Lauro de Freitas, Candeias e Salvador.

As rodovias do sistema constituem um dos principais corredores de circulação e distribuição de produtos e serviços da Bahia, interligando o Centro Industrial de Aratu (CIA), o Polo Industrial de Camaçari, o Terminal Portuário de Aratu e o Aeroporto Internacional de Salvador. São 121 km de estradas, com previsão de investimentos da ordem de R\$ 2 bilhões na sua recuperação, melhoria de acessos, conservação, manutenção e duplicação de trechos, além da oferta de serviço de atendimento aos usuários.

A Bahia Norte é formada pelos acionistas Odebrecht Transport⁵⁹ e Invepar, tendo cada um 50% da empresa. A empresa tem como missão institucional, publicada no respectivo website:

Administrar as rodovias do Sistema BA-093 com excelência e responsabilidade socioambiental, de forma a proporcionar o melhor e mais seguro caminho aos usuários e contribuir para o desenvolvimento regional, sempre mantendo relação positiva com todos os seus públicos e assegurando o retorno adequado aos acionistas. (CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE, 2010)

A Bahia Norte, em 2016, realizou mais de seis projetos sociais estruturados, nas áreas de inclusão sociodigital, educação ambiental, educação para o trânsito, esporte e cidadania. Ao todo, mais de três mil pessoas foram beneficiadas diretamente.

4.2.1 Aspectos Contratuais

O Estado da Bahia, por meio da Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra) e do extinto Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia (DERBA), tornou público, por meio do Edital de Concessão n° 01/2010, as condições da licitação do Sistema BA093, na modalidade de concorrência, através de Leilão. Este edital, que deu origem à Concessionária Bahia Norte, teve a finalidade de selecionar a melhor proposta para a celebração de contrato de concessão de serviço público para a exploração da Concessão.

⁵⁹ Fundada em 2010, a Odebrecht TransPort faz parte do Grupo Odebrecht e tem como função desenvolver, implantar, operar e participar de empresas nas áreas de mobilidade urbana, rodovias, aeroportos e logística.

O critério de julgamento da melhor proposta econômica foi o menor valor de tarifa básica de pedágio. Ou seja, a Bahia Norte venceu o leilão porque apresentou, em envelope fechado, o menor valor de tarifa.

O objeto do referido Edital foi a concessão do serviço público de recuperação, operação, manutenção, conservação, implantação de melhorias e ampliação da capacidade do Sistema Rodoviário BA 093, formado pelas BA 526, BA 535, BA 093, BA 521, BA 524 e, posteriormente, a Via Metropolitana Camaçari-Lauro de Freitas ainda em construção. A concessão da Bahia Norte foi motivada pela necessidade de o Estado viabilizar o desenvolvimento urbano da região metropolitana de Salvador e do Polo Industrial de Camaçari. As rodovias existentes antes da concessão representavam um gargalo de logística e escoamento da produção, bem como apresentavam altos índices de acidentes. .

O prazo inicial do Contrato de Concessão da Bahia Norte foi de 25 (vinte e cinco) anos. O termo ‘inicial’ é aqui utilizado, porque, conforme normas previstas no próprio contrato, tal prazo pode ser prorrogável, a partir dos investimentos feitos pela Concessionária. Findado o prazo do contrato, as rodovias construídas retornam ao poder do Estado, seguindo as premissas de cada contrato.

De acordo com o Edital de Concessão, foram realizadas audiências públicas nos Municípios de Salvador, no Estado da Bahia, em 26 de outubro de 2009, e na Capital do Estado de São Paulo em 3 de novembro de 2009. Os eventos foram informados ao público por meio de publicação no Diário Oficial do Estado da Bahia de 10 e 11 de outubro de 2009, em jornais de grande circulação nos Estados da Bahia, Rio de Janeiro e de São Paulo e no sítio eletrônico do Derba.

Nesse ponto, cabe uma crítica à escolha dos locais para ocorrência de audiências públicas. Se o objetivo, como recomendação da ANTT, é realizar tomada de subsídios e consulta à população, a realização do evento em São Paulo talvez não tenha cumprido este papel. O ideal seria que tais eventos acontecessem nos locais de fácil acesso à população afetada pelo empreendimento, possibilitando assim uma antecipação de demandas sociais que poderiam se refletir em minimização de impactos negativos.

Em capítulo específico do Programa de Exploração de Rodovias⁶⁰, anexo ao Contrato de Concessão da Bahia Norte, denominado de “Diretrizes Gerais Para a Gestão Ambiental e Social do Sistema Rodoviário”, das dezoito cláusulas existentes, apenas três referem-se aos aspectos sociais.

7.16 A Concessionária deverá contar com procedimentos de comunicação social e consulta pública abrangentes, na forma estipulada no Plano de Comunicação e Consulta Pública (PCCP) apresentado no Apêndice F. O PCCP contém exigências de divulgação e consulta que extrapolam as exigências constantes na legislação ambiental.

7.17 No processo de instituição e regularização da faixa de domínio inicial e existente do Sistema Rodoviário a conceder, assim como em processos de aquisição de áreas adicionais para implantação de obras de melhoria ou ampliação de capacidade, a Concessionária deverá observar o disposto na Diretriz de Aquisição de Terras e Reassentamento (Apêndice G).

7.18 Para efeitos de remoção e remanejamento das ocupações irregulares atualmente ocorrentes na faixa de domínio a instituir e regularizar, a Concessionária deverá adotar como referência o Cadastro Socioeconômico das Ocupações ao Longo das Faixas de Domínio desenvolvido pelo DERBA Junho de 2009 e apresentado no Apêndice H. Qualquer ocupação não constante nesse cadastro e, portanto, posterior à data da sua realização, não será contemplada para efeitos de indenização e/ou assistência quando da realização do reassentamento.” (CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE, 2010)

Tais cláusulas serviram de base para apêndices específicos do próprio Programa de Exploração de Rodovias (PER) que concentram uma série de procedimentos e obrigações da Concessionária em cada um dos temas citados. Em detalhe, abaixo seguem algumas informações relativas aos apêndices que se relacionam diretamente com os aspectos sociais destacado acima e seus principais objetivos:

- APÊNDICE F - PLANO DE COMUNICAÇÃO E CONSULTA PÚBLICA: A Concessionária deverá implementar um Programa de Comunicação Social e Consulta Pública (PCCP) junto às partes interessadas na área de influência do Sistema Rodoviário. O Plano deverá contemplar tanto ações contínuas de divulgação, relativas à operação do Sistema Rodoviário, quanto ações pontuais,

⁶⁰ O Programa de Exploração Rodoviária é anexo à minuta de Contrato e abrange todas as condições, metas, critérios, requisitos, intervenções obrigatórias e especificações mínimas que determinam as obrigações da Concessionária, englobando, dentre outras coisas, as obras de caráter obrigatório e seus cronogramas, bem como as obras condicionadas ao volume de tráfego, os parâmetros de desempenho e as especificações técnicas mínimas que exigirão intervenções da Concessionária.

vinculadas ao processo de execução das obras de melhoria e ampliação previstas no Contrato. As ações pontuais deverão ser detalhadas em Planos de Comunicação Social e Consulta Pública específicos para cada obra. O Plano tem como proposta geral o estabelecimento de um canal de diálogo e de resolução de conflitos entre a Concessionária e as partes interessadas, com destaque para as populações e atividades econômicas em áreas lindeiras às faixas de domínio do Sistema Rodoviário.

- APÊNDICE G - DIRETRIZ DE AQUISIÇÃO DE TERRAS E REASSENTAMENTO: A Diretriz de Aquisição de Terras e Reassentamento adota a legislação em vigor no Brasil e as políticas e orientações estabelecidas pelo IFC no Padrão de Desempenho no 05. Complementarmente, adotam-se orientações contidas na Política Operacional OP 4.12 do Banco Mundial, que fornece instruções mais detalhadas para a elaboração de Diretrizes de Reassentamento (*Resettlement Policy Framework*) em casos de projetos em que as necessidades de reassentamento não são inteiramente conhecidas desde o início e os reassentamentos poderão ocorrer em diversas etapas, como é o caso da Concessão do Sistema Rodoviário. O principal objetivo da Diretriz de Aquisição de Terras e Reassentamento e dos Planos de Reassentamento por ela orientados é estabelecer um procedimento para a resolução de questões relativas a deslocamentos, reassentamentos e indenizações resultantes da execução do Contrato, garantindo que não haja piora nas condições de vida das Pessoas Afetadas pelo Projeto (PAP's) ocasionada pelas intervenções feitas no Sistema Rodoviário. A Diretriz de Aquisição de Terras e Reassentamento estabelece o compromisso a ser assumido pelas partes responsáveis pela implantação do reassentamento, incluindo principalmente o Poder Concedente e a Concessionária e concentra-se no estabelecimento de parâmetros, elegibilidades e procedimentos.
- APÊNDICE H - CADASTRO SÓCIO-ECONÔMICO DAS OCUPAÇÕES AO LONGO DA FAIXA DE DOMÍNIO: O Cadastro Socioeconômico faz parte integrante dos estudos para Concessão do Sistema Rodoviário e constitui

documentação relacionada ao Apêndice G - Diretriz de Aquisição de Terras e Reassentamento. O universo de Pessoas Afetadas pelo Projeto (PAP's) cadastradas inclui todas aquelas ocupantes ou usuárias de construções residenciais ou comerciais no interior da faixa de domínio mínima do sistema rodoviário existente e que precisarão ser reassentadas e/ou remanejadas durante o processo de regularização e instituição da faixa de domínio do Sistema Rodoviário. O objetivo do presente Cadastro Socioeconômico é o de inventariar todas as situações de ocupação irregular da faixa de domínio mínima necessária à operação segura do Sistema Rodoviário, coligindo as informações sociais e econômicas pertinentes a cada PAP, de maneira a viabilizar uma compreensão da complexidade dos problemas de reassentamento involuntário inicial, assim como o seu orçamento, aplicando-se para tanto o estipulado no Apêndice G - Diretriz de Aquisição de Terras e Reassentamento. O presente Cadastro Socioeconômico também estabelece a “data de corte” para as ocupações existentes no sistema rodoviário a ser concedido, visando a impedir eventuais ocupações oportunistas da faixa de domínio mínima durante o período de licitação da Concessão.

Com base nas referências acima, a Concessionária Bahia Norte deu andamento às suas obrigações contratuais, executando o Plano de Comunicação e Consulta Pública como previsto, bem como o Plano de Reassentamento. Tal fato reforça a premissa deste estudo de que quando as obrigações são claras e definidas o resultado é uma concessão mais positiva para as populações do entorno. Um exemplo prático é que todos os casos de reassentamento realizados pela empresa foram feitos de forma amigável. Há que se destacar que, em linhas gerais, houve grande avanço entre o contrato da Linha Amarela e da Bahia Norte, ainda que esse avanço, no que tange à gestão social da concessão pautada em um mapeamento prévio de impactos, não seja suficiente ou ideal.

Embora não seja o foco desse estudo, o Contrato da Bahia Norte apresenta, além das questões técnicas e financeiras, uma série de obrigações ambientais que, por vezes, chegam a ser mais rigorosas do que o processo de licenciamento. Tais exigências ambientais constituem-se em capítulos específicos e versam sobre recuperação de passivos, monitoramento de qualidade ambiental, resgate de fauna, supressão vegetal, gestão de

resíduos sólidos, dentre outras medidas que visam minimizar ou mitigar os impactos sobre o meio ambiente.

4.2.2 A implantação do Ponto de Vista Social

Como registrado no próprio edital de concessão da Bahia Norte, as audiências e consultas públicas, com a finalidade de tomada de subsídios, não foram realizadas previamente na área de influência direta do empreendimento, não atingindo, portanto, as populações que passariam a conviver com a Concessão. Foram realizadas em Salvador e em São Paulo. A ausência de informações anteriores ao início da implantação do projeto gerou um grande desconforto entre a Concessionária e as comunidades do entorno.

Tal fato parece ir de encontro ao que está posto nas Diretrizes para Construção de Editais de Concessão, elaboradas pela ANTT. O fato de não existirem audiências e consultas públicas que viabilizassem, de forma ampliada, a publicização do edital, dando conhecimento pleno à população, fez com que tal etapa tivesse que ser realizada pela própria Concessionária. Ora, se a concessão das rodovias decorre de uma decisão de governo, faria mais sentido se o próprio governo realizasse a divulgação do que seria o projeto.

Logo na fase inicial de sua implantação, a Bahia Norte começou a formar o que seria a “equipe social” responsável, dentre outras funções, por realizar o contato com as comunidades lindeiras ao empreendimento. Como já visto anteriormente, nas “Diretrizes para Estrutura Organizacional de Concessões”, não são previstas funções para a área social, embora a empresa, para viabilizar suas operações, precisou, desde o início da implantação, incorporar uma equipe social ao seu quadro de funcionários.

Assim sendo, a referida equipe deu início a um levantamento, a partir de dados primários e, posteriormente, de campo, das principais instituições que estavam situadas na área de influência da concessão. O objetivo desse levantamento era criar uma lista de partes interessadas, que pudessem ser contatadas para dar início ao diálogo. O mapeamento de partes interessadas também era uma exigência do Contrato de Concessão, como atendimento ao Plano de Comunicação e Consulta Pública (Apêndice F).

Dentre as obrigações contidas no PER (Programa de Exploração de Rodovias), em seu Apêndice F, estava a realização de consultas públicas em todos os municípios interceptados pelo projeto. Deveriam ser realizadas três consultas públicas no primeiro ano da concessão, por município, e uma consulta pública, por município, nos demais anos da concessão. As consultas tinham função meramente explicativa, sem qualquer finalidade de deliberação. Segundo informações prestadas por uma integrante equipe social da Bahia Norte, durante entrevista, “as primeiras consultas públicas foram desastrosas. Fomos ameaçados, vaiados, e, por vezes, expulsos”⁶¹.

A escolha do local para realização das consultas públicas bem como a utilização de meios de comunicação comunitários foram estratégias que fizeram a diferença na evolução do processo. Eram escolhidos locais de fácil acesso, sem qualquer vínculo partidário ou político. Nesse sentido, ganharam destaque as escolas e associações de moradores. A divulgação era feita com meios de comunicação que tinham penetração na comunidade, como carros e bicicletas de som e cartazes em locais de grande circulação, como bares, pontos de ônibus, igrejas e mercados locais.

Aos poucos, as relações foram sendo transformadas e as consultas públicas acabaram por se tornar um espaço importante de diálogo, mesmo quando essas demandas sociais locais não estavam diretamente relacionadas à operação. O que se verificou é que havia uma demanda reprimida de escuta e uma vontade coletiva de atenção.

4.2.3 Dificuldades e Desafios

A revolta das comunidades estava relacionada a dois motivos básicos: o primeiro deles era porque o projeto não tinha sido validado previamente pela comunidade e o segundo estava relacionado à sensação de perda do seu território, por conta da chegada do pedágio. Um dos desafios da equipe social era, além de apresentar o projeto de concessão como um todo, convencer as populações de que a concessão representava mais do que o pagamento

⁶¹ Dados da pesquisa, 2017.

da tarifa de pedágio. A concessão era responsável pela manutenção, construção e operação das vias e o pedágio se configurava com principal forma de remuneração da empresa.

As consultas públicas tinham participação obrigatória de membros do Poder Concedente (Governo do Estado da Bahia), neste caso, representados pela Agerba. Com vistas a construir um relacionamento positivo com as comunidades, além das consultas públicas formais, a equipe social da empresa realizou inúmeras reuniões formais e informais com representantes das comunidades de diálogo. A empresa, que inicialmente era chamada de “Bahia Morte”, passou a ser chamada de “Família Bahia Norte”, de acordo com relato dos entrevistados.

“Comunidade de Diálogo” foi o termo criado pela Bahia Norte para denominar as comunidades que se relacionavam com a empresa e que, necessariamente, estavam situadas no entorno das vias. O critério para que essas comunidades fossem consideradas dentro da “Rede de Atuação” da empresa era que estivessem na área de influência direta e que fossem acessadas por umas das rodovias concessionadas.

A meta inicial era visitar todas as comunidades, para além das obrigações contratuais, a fim de iniciar um “diálogo” propriamente dito. Atualmente, a Bahia Norte conta com 45 comunidades mapeadas, distribuídas em oito municípios (Salvador, Simões Filho, Camaçari, Dias D’ávila, Candeias, Mata de São João, Lauro de Freitas, Pojuca) e mais de 75 lideranças mapeadas na “Rede de Atuação”.

Além da ‘surpresa’ e posterior resistência à implantação da concessão, o contato inicial com as comunidades foi marcado por outros gargalos:

- o contrato de concessão não previa qualquer obrigação social no que tange a medidas compensatórias pela implantação do empreendimento;
- o contrato de concessão não previa isenção da tarifa de pedágio aos moradores locais.

Em linhas gerais, o Contrato de Concessão só fazia exigências sociais nos aspectos relacionados ao reassentamento de famílias e aos processos de comunicação e consulta pública. De forma prática, entende-se por reassentamento de famílias o processo pelo qual uma família é retirada, de forma involuntária, do local onde se encontra. O reassentamento era de responsabilidade da Concessionária, com apoio do Poder Público.

4.3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS CASOS

Apesar de estarem situadas em cidades e estados distintos, com contextos socioeconômicos diversos, existem pontos de convergência entre a Bahia Norte e a Linha Amarela, bem como de divergência, especialmente no que se refere ao contrato de concessão. Alguns desses pontos foram já mencionados no decorrer da explanação inicial de cada empresa. Outros, seguem abaixo.

4.3.1 Diálogo e Investimento Social Privado

A construção do diálogo, através da atuação social, acaba por se materializar em ações de parceria entre empresa e comunidade, seja através de ações pontuais ou de projetos mais estruturados. Isso ocorre nas duas empresas analisadas. Apesar de a palavra ser uma ferramenta fundamental de trabalho para a equipe social, é preciso que haja a materialização da boa intenção da empresa.

No caso da Lamsa, atualmente, existem muitos projetos em execução, em quase todas as comunidades. O acesso às comunidades também ocorre de forma equilibrada, sem grandes conflitos. O uso de leis de incentivo acontece e ajuda a empresa a ganhar fôlego nas ações e no investimento social privado. Geralmente, são empresas parceiras (produtoras culturais e esportivas) que inscrevem os projetos nas leis de incentivo, embora haja esforço da Lamsa para que organizações comunitárias estejam capacitadas para executar seus próprios projetos.

Já a Bahia Norte, por ter uma arrecadação menor e não ter acesso a leis de incentivo⁶², não consegue atingir todas as comunidades apenas com projetos sociais estruturados e acaba por fazer uso também do apoio a ações pontuais com a finalidade de contribuir com o

⁶² O imposto de renda da empresa é declarado com base em lucro real. Até o ano de 2016, a empresa está apurando prejuízo fiscal, portanto, não tem imposto de renda para distribuir por meio de leis de incentivos fiscal.

desenvolvimento dos territórios. Em 2016, a empresa esteve presente em 85% das comunidades do entorno. Em anos anteriores, essa presença alcançou 100%.

Nas duas concessionárias, como critério de apoio, todos os projetos precisam estar dentro da área de influência direta do empreendimento. As equipes de cada projeto adentram as comunidades para tratar especificamente dos projetos. Os projetos sociais tem indicadores próprios, medidos de acordo com o tema. As questões relacionadas aos impactos da concessão, bem como mediação de conflitos, permanecem a cargo da equipe social das empresas, enquanto que as questões referentes aos projetos são tratadas pelas equipes contratadas por cada parceiro, em cada projeto.

O entendimento das empresas sobre os projetos sociais é de que eles são importantes, porque são a marca empresarial na comunidade, mas não são essenciais para a mitigação de impactos sociais e não devem ser confundidos com moeda de troca. São a manifestação da presença da empresa nas localidades, com intuito de demonstrar, de forma prática, o interesse corporativo em valorizar e desenvolver esse território. Mas é só uma etapa do processo, conforme ressaltam as equipes sociais da Bahia Norte e da Linha Amarela. O fundamental é a articulação do relacionamento com a comunidade. Não é o projeto que soluciona os impactos do empreendimento na via e não deve ser entendido como tentativa de persuasão. A base da relação é o diálogo, é a articulação que a empresa faz para tentar resolver demandas relacionadas ao projeto e para tentar apoiar na solução de outras demandas não relacionadas.

Para as equipes sociais das empresas, a manifestação nas rodovias é a falência do diálogo: ou seja, se a comunidade foi externar sua insatisfação com queima de pneus, interrupção do tráfego, publicamente, é sinal de que o diálogo, por alguma razão, não ocorreu como deveria. Apesar de a manifestação ser permitida legalmente, considerando a livre expressão como direito constitucional, ela traz prejuízos para a empresa e para os usuários, prejudicando a vida de muitas pessoas que precisam trafegar pela via. Existe um limite da atuação da concessionária, pelas vias pacíficas. Caso a manifestação extrapole os limites de civilidade, com danos às pessoas ou à integridade patrimonial, a polícia precisa ser acionada.

Na Bahia Norte, existe uma matriz de análise de manifestações ocorridas ao longo das rodovias administradas pela empresa. Esse mapeamento tem o objetivo de classificar se as manifestações ocorridas na via tem relação direta, indireta ou neutra com a concessão. Os

dados são compartilhados com a área de operações. A meta da empresa é reduzir ao máximo as interrupções do tráfego, investindo esforços para construção de um diálogo fora da rodovia, através de reuniões formais e informais, dentro e fora da comunidade.

4.3.2 Lições Aprendidas

A área social da Lamsa acredita que o processo de implantação, sob o ponto de vista social, foi muito bem feito, uma vez que os papéis foram esclarecidos de forma transparente e direta. Todavia essa construção nem sempre foi pacífica. Um dos erros apontados pela empresa no processo de implantação está relacionado à atuação social focada em apoios pontuais, de forma emergencial, para adentrar o território, a fim de criar uma aproximação. Essa forma de atuar acabou por construir uma imagem “torta” - que precisou ser desfeita posteriormente - sobre o papel da empresa na região. Essa estratégia tem imenso valor na etapa de implantação e na abertura de diálogo, mas precisa ter uma brevidade de tempo curta para evitar que a empresa seja sempre vista como “doadora”. Foi imperioso avançar na criação de estratégias de construção de iniciativas com o Poder Público, visando sempre projetos mais estruturantes e mais estruturados.

Já para a Bahia Norte, a implantação foi um momento de construção de relações que se transformaram ao longo do tempo. As ações emergenciais existiram e ainda existem. A empresa ainda não concluiu a etapa de implantação, porque as obras da Via Metropolitana ainda não foram concluídas, o que demanda uma maior atuação da equipe social nos territórios impactados. Como lição aprendida, a equipe social destaca a importância da humanização da relação para construção de vínculos de confiança e respeito. Mesmo quando a empresa precisava dar um retorno negativo à comunidade ou informar que determinado impacto iria ser gerado, havia um cuidado em dar uma tratativa interpessoal ao contato: “ali não era uma empresa falando com uma comunidade, mas uma pessoa falando com uma pessoa”, destaca um integrante da equipe social da empresa.

Tal característica fica evidente quando anualmente é realizado um encontro com todas as lideranças do Sistema BA 093. O evento tem a finalidade de prestar contas da operação da empresa, informar sobre o andamento dos projetos sociais e também capacitar os

representantes de cada comunidade em temas previamente escolhidos pelas próprias lideranças. De acordo com a equipe social da Bahia Norte, é um momento em que as relações de respeito que foram construídas ficam mais evidentes e as lideranças comunitárias manifestam seu agradecimento por enxergar a empresa como parceira, apesar dos impactos nem sempre positivos.

4.3.3 Monitoramento de Impactos

A Lamsa, para medir os impactos sociais, faz uso de uma matriz chamada de “Matriz de Vulnerabilidade Social”, que registra todas as demandas internas ou externas que possam deixar a empresa vulnerável. Demandas internas são aquelas geradas pela empresa para a comunidades, tais como as necessidades da área de TI (Tecnologia da Informação) para dar manutenção em fibra ótica localizada em uma área de tráfego, por exemplo. Demandas externas é quando as lideranças ou outro ator social fazem alguma solicitação da comunidade para empresa. Já a Bahia Norte faz uso de uma ferramenta criada pela própria equipe chamada de “Mapa de Pontos de Tensão”. Ali, ficam registrados pontos de tensão e os principais impactos, bem como as ações que estão sendo tomadas, os responsáveis, o envolvimento do Poder Concedente e os riscos de possíveis manifestações.

Nas duas ferramentas, a memória fica registrada por trecho de território, bem como qual foi o desdobramento e qual a tratativa dada. Tais ferramentas criadas de forma empírica e experimental ajudam a medir o percentual de relacionamento comunitário e indica onde o relacionamento precisa ser fortalecido em áreas críticas para o negócio. Ambas estão em fase de aprimoramento.

Na Lamsa, não existe uma ferramenta que classifique quais são os impactos positivos e negativos gerados pela concessão em cada uma das comunidades. O conhecimento existe, porém não está estruturado, não há esse registro formal, apesar de essas informações serem do domínio da equipe social da empresa. Na Bahia Norte, a ferramenta de classificação de impactos começou ser utilizada no final de 2016, prioritariamente nas comunidades impactadas pelas obras da Via Metropolitana.

Em 2010, a Lamsa fez uma parceria com uma ONG local para realização de um diagnóstico socioeconômico das comunidades, porém o mesmo está desatualizado. Na visão da empresa, a atuação da área de responsabilidade social entende que a “Matriz de Vulnerabilidade Social” permitiu um olhar mais amplo, mais estratégico, permitindo que a empresa concentra-se esforços humanos e financeiros nos territórios mais vulneráveis.

A empresa exerce uma grande influência sobre o desenvolvimento do território. A grande dificuldade está na mensuração dessa influência e saber até onde vão os impactos do empreendimento. Para a empresa, a quantidade de demandas recebidas pela empresa é um indicador da importância dada a empresa enquanto ator que gera influência sobre aquela determinada área.

Já a Bahia Norte, em 2014, realizou, com apoio de equipe terceirizada, um diagnóstico comunitário, com vistas a entender quais equipamentos comunitários e quais serviços públicos existiam em cada comunidade do entorno. Neste questionário, também havia um levantamento de impactos. No entanto, esse diagnóstico ainda não foi atualizado.

Para as duas empresas, há clareza de que elas impactam o território e também são impactadas por ele, ainda mais em se tratando de uma área de grande complexidade urbana, como é o entorno da Linha Amarela, e de uma área híbrida (rural e urbana), no caso da Bahia Norte. “Nós somos os invasores ali”, afirma uma das integrantes da equipe social da Lamsa, demonstrando consciência de que a empresa transformou o território.

As empresas passaram por um processo inicial em que eram vistas como um incômodo e hoje as comunidades entendem que podem ser parceiras. Existe uma convivência harmônica e de parceria, embora ainda existam conflitos pontuais. Na Bahia Norte, por exemplo, esses conflitos ocorrem em virtude, principalmente de impactos de obra e de isenção de pedágio⁶³.

A diferença na construção da relação também é influenciada pelo uso que se faz da via. Como exemplo, o metrô do Rio de Janeiro trouxe uma série de benefícios às comunidades circunvizinhas, que se relacionam de forma bastante positiva com a empresa que administra a concessão. O diferencial está no fato de que as comunidades vizinhas ao

⁶³ Conclusões da autora, a partir das análises realizadas com base nas entrevistas feitas e nas percepções de campo.

metrô utilizam-no como meio de transporte, mas as comunidades vizinhas à Linha Amarela não fazem uso da via. Já a Bahia Norte enfrentou forte resistência, por conta da tarifa de pedágio, justamente porque boa parte das comunidades tem nas rodovias administradas seu único acesso e a concessão trouxe um encarecimento do custo de vida à população como um todo, não apenas aos usuários da via.

Aos poucos, as comunidades entenderam que as concessões seriam inevitavelmente implantadas e que seria melhor buscarem uma forma de viver com mais equilíbrio, embora as empresas ainda sejam consideradas culpadas por diversas as alterações no território. Nessa construção de parceria, é pertinente inferir que nem sempre os indicadores da evolução do processo são quantitativos, como o número de beneficiários de um projeto, por exemplo. As relações extrapolam os números e, por vezes, as concessionárias se viram desafiadas a criar indicadores próprios, a exemplo do índice de manifestações na rodovia.

4.4 RECOMENDAÇÕES POR ETAPA DE PROJETO

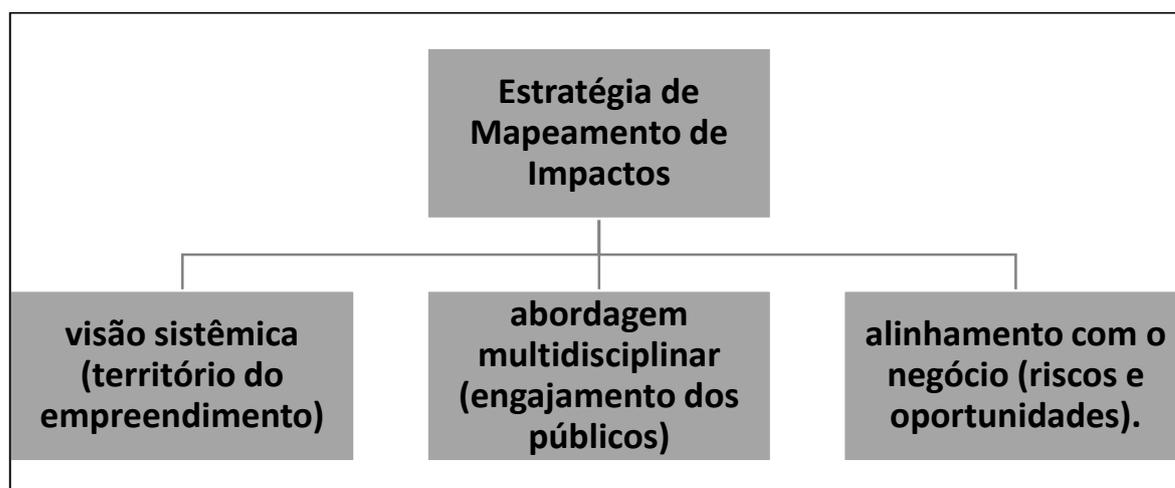
As comunidades afetadas possuem características diversas, multifacetadas, com diferentes necessidades, expectativas, valores e potencialidades, próprios de suas regiões e conjunturas. Não há como simplesmente replicar ou adotar um mesmo modelo em regiões díspares, uma vez que as relações sociais se processam de formas diferentes e, desta forma também, devem ser as respostas às necessidades apresentadas.

O marco conceitual da responsabilidade social e seus correlatos impactos sociais estão e estarão sempre em formação, em virtude de sua natureza implicitamente mutante, acompanhamento a própria dinâmica da sociedade e ainda é um campo carente de maiores aprofundamentos. Ainda assim, a partir das referências teóricas previamente pesquisadas e do estudo realizado por este trabalho, é possível fazer algumas recomendações relativas à identificação de impactos sociais em concessões de rodovias.

Para obter sucesso no tratamento dos impactos sociais, o Instituto Ethos recomenda que seja implantada uma estratégia que englobe dimensões políticas, econômicas, tecnológicas e ambientais. É de suma importância que a estratégia encontrada sirva como

base para a procura de soluções de caráter amplo para o desenvolvimento das comunidades, a partir de três pilares de atuação: visão sistêmica (onde o empreendimento será implantado), abordagem multidisciplinar (diversos saberes juntos, com envolvimento de todos os públicos), alinhamento com o negócio (valor compartilhado entre todos os públicos, com foco em riscos e oportunidades).

Figura 4 - Estratégia de Mapeamento de Impactos Sociais



Fonte: Dados da Pesquisa, 2017

É imprescindível que essa discussão seja levada ao Poder Público, uma vez que este é o responsável pela elaboração de políticas públicas que resultam em concessões viárias. Em um mundo ideal, a previsão dos impactos sociais deveria ser estabelecida como condição para implantação do empreendimento, o que resultaria em uma carga de responsabilidade – e certa limitação – que talvez não seja do desejo público assumir.

O edital já deveria conter as definições que impactam na dinâmica da vida das pessoas, dos acessos das travessias, das questões sociais. Caberia um diagnóstico social prévio, nos estudos, sob a responsabilidade do Poder Público. Embora não faça parte do plano de negócio e nem dos editais, por uma visão deturpada do mercado e dos próprios governos, as áreas sociais das empresas pesquisadas são estratégicas e essenciais para o negócio, uma vez que estão ligadas à presidência.

Há que se considerar que houve uma certa evolução na gestão. Atualmente os contratos já contam com capítulos específicos sobre meio ambiente, mas permanecem sem

referência a área social. O Poder Concedente e as agências reguladoras não tem esse olhar. Mas o olhar do resto do mundo é favorável: do mercado, dos investidores, dos bancos, dos financiadores, da imprensa, da opinião pública que acabam por cobrar uma atuação mais socialmente responsável por parte das empresas.

Uma das dificuldades apontadas é a falta de um olhar acadêmico sobre o assunto, adaptado ao contexto empresarial. Faltam referências e estudos técnicos⁶⁴. A gestão social de rodovias, pautada em princípios de responsabilidade social, precisa também obedecer a uma lógica de mercado. Assim, precisa ser “traduzida” para o linguajar corporativo a fim de que os “homens de negócio” possam entender. Outra deficiência é a ausência de indicadores de desempenho social próprios para o negócio, a começar pelos impactos sociais.

O ideal seria que as questões sociais fossem orientadas por legislação específica, conforme ocorre com as questões ambientais. Existem parâmetros, diretrizes de atuação, pactos, tratados, porém não existem leis que regem. As condicionantes sociais, quando surgem a partir do licenciamento ambiental, já são posteriores à definição de que o empreendimento irá existir e se instalar em determinado local.

Assim, com base nas reflexões cima, abaixo seguem algumas ações recomendadas para o contexto concessão de rodovias, em cada uma das etapas, sem a pretensão de esgotar a temática, nem mesmo substituir o cumprimento das obrigações contratuais ou das condicionantes de licenciamento. O ideal é que, antes mesmo da concessão ser iniciada, durante a elaboração do plano de negócios e estudos de viabilidade, exista a participação de um profissional especializado na área social, com capacidade de projetar possíveis impactos e informar riscos, bem como coordenar as ações propostas abaixo.⁶⁵

⁶⁴ A ausência de referências e estudos técnicos aumenta ainda mais a importância dessa dissertação um tanto ‘inédita’ e que precisa ser aprofundada posteriormente.

⁶⁵ É importante registrar que as recomendações por etapa de projeto feitas neste capítulo, bem como no capítulo seguinte (Ferramentas de Gestão) são de autoria da autora desta dissertação, não tendo, por vezes, outros referenciais teóricos e modelagens anteriores, o que justifica o ineditismo e pertinência do trabalho. A autora valeu-se das experiências vivencias, dos levantamentos bibliográficos, da pesquisa de campo, bem como das entrevistas, para criar tais referenciais teóricos e propor esta tecnologia de gestão social que poderá ser ampliada para obras de infraestrutura, não sendo restrita somente a rodovias.

4.4.1 Fase: Planejamento

A etapa de planejamento de uma Concessão é aquela que se segue à definição, por meio da licitação, da empresa vencedora. O planejamento acontece dentro da estrutura da Concessionária, com interface com o Poder Concedente. É o momento em que a empresa forma suas equipes, define modelos de gestão e prepara-se para começar as obras e, efetivamente, dar início à implantação. É uma etapa de grande importância, porque é nesta etapa que são realizados os estudos necessários para adentrar o território. Uma parte das falhas apontadas pelas empresas analisadas é de que não houve tempo e nem recurso para planejar as ações de forma satisfatória.

Assim sendo, recomenda-se que, na etapa de Planejamento, sejam executadas as seguintes ações:

Quadro 3 - Recomendações - Etapa: Planejamento

FASE: PLANEJAMENTO	
AÇÃO	COMO/ONDE
Realizar um diagnóstico base zero, para conhecer o território, se possível antes de elaborar o plano de negócios;	Através de dados primários e secundários sobre território impactado.
Prever possíveis alterações de traçado, visando minimizar impactos sociais e/ou ambientais;	Através da equipe de engenharia, com apoio da área técnica do Poder Concedente.
Prever a área de gestão social durante toda a concessão, com assecuração de recursos específicos para isso. O desafio se torna muito maior e mais caro quando a gestão social não faz parte do planejamento;	Através da elaboração de um plano de negócios e de um orçamento que contemple a contratação de profissionais especializados e demais custos.
Identificar no Poder Concedente um ponto de interlocução para as questões sociais, tal como existe para a área de engenharia e demais áreas;	Importante envolvimento e apoio da alta direção, bem como engajamento das outras áreas da empresa.
Projetar os investimentos necessários para as ações sociais. Assim, as empresas já vão concorrer com a dimensão exata do problema. Quanto maior o impacto, maior será a demanda de investimento para remediar;	Através da elaboração de um plano de negócios e de um orçamento que contemple investimentos sociais privados e ações emergenciais.

FASE: PLANEJAMENTO	
AÇÃO	COMO/ONDE
Identificar quais programas de governo estão implantados no território (a exemplo do Minha Casa, Minha Vida[1]) e quais estão em vias de se implantar, para que não haja sobreposição de interesses, bem como possam ser vitalizadas parcerias;	Com apoio do Poder Público local e também com articulação junto às organizações sociais.
Criar um marco zero para medir impactos, por fase da concessão (construção/implantação/operação) que passam pela desapropriação até a desmobilização de mão de obra, e monitorar isso ao longo da via;	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas e também com articulação junto às organizações sociais.
Realizar estudos sobre relações sociais que se estabelecem nesse território, com entendimento sobre os indicadores sociais de desenvolvimento, com mapeamento de <i>stakeholders</i> , para que seja construída uma estratégia de aproximação.	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas e também com articulação junto às organizações sociais.
Criar estratégias de engajamento de partes interessadas, antes de iniciar a implantação e adentrar os territórios.	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas e também com articulação junto às organizações sociais.
Desenvolver a matriz de impacto social, a partir dos dados levantados, definindo as ações que serão realizadas.	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas e também com articulação junto às organizações sociais.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2017

4.4.2 Fase: Implantação

A implantação é a fase mais complexa de uma concessão. É quando o projeto começa a sair do papel. É quando as obras começam, quando as vias começam a ser sinalizadas. É quando as comunidades de fato começam a ser afetadas pelo empreendimento. Nesta fase, faz-se necessária uma articulação forte junto ao Poder Público local e ao Poder Concedente, para liberação de frente de obras, com o menor custo social possível. A implantação requer habilidade e técnica de mediação de conflitos para que o relacionamento com as partes interessadas possa ser construído. Assim, a partir das soluções encontradas empiricamente pelas duas concessões em tela, pode-se destacar como recomendações principais:

Quadro 4 - Recomendações - Etapa: Implantação

FASE: IMPLANTAÇÃO	
AÇÃO	COMO/ONDE
Criar canais de comunicação com as partes interessadas, promovendo uma escuta atenta das demandas e informando sobre o andamento do projeto de concessão;	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas, articulação junto às organizações sociais e envolvimento da área de comunicação da empresa.
Aprofundar o diagnóstico realizado na etapa de planejamento, agregando agora informações <i>in loco</i> . O conhecimento sobre o território é que vai indicar as prioridades para esse território, tais como saúde, lazer, entretenimento;	Através da contratação de equipe especializada, com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas e articulação junto às organizações sociais.
Realizar cadastro socioeconômico das populações localizadas na área de influência direta;	Através da contratação de equipe especializada, com apoio da área de faixa de domínio e engenharia.
Garantir que, do ponto de vista da gestão empresarial, a área social ocupe lugar estratégico e não tático. O ideal é que a área social esteja ligada à presidência da empresa e que tenha interface com todas as áreas, participando de decisões estratégicas;	Importante envolvimento e apoio da alta direção, bem como engajamento das outras áreas da empresa.
Realizar articulação com todos os setores da sociedade civil, buscando uma interação conjunta para solucionar os problemas;	Através da elaboração de um plano de negócios e de um orçamento que contemple investimentos sociais privados e ações emergenciais.
Construir a base de relacionamento, visando fundamentar a planta de investimento social privado, seja através de ações emergência ou de projetos mais estruturados;	Com apoio do Poder Público local e também com articulação junto às organizações sociais.
Iniciar a atuação social no território, visando abrir frente de diálogo, começando por ações descoladas do negócio, ações pontuais, para então evoluir para projetos que reflitam de fato a demanda do território e que tragam benefícios para este local. A evolução é um espelho da própria transformação da responsabilidade social (da caridade à estratégia);	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas, articulação junto às organizações sociais e envolvimento de outras áreas da empresa.
Participar e apoiar eventos locais, marcando presença em determinada região. É fundamental ter uma verba para patrocinar projetos e apoiar ações locais;	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas e também com articulação junto às organizações sociais.
Manter uma relação com interlocutores do Poder Público, especialmente porque, normalmente, as comunidades já contam com déficit de presença do Estado;	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas e também com articulação junto às organizações sociais.

FASE: IMPLANTAÇÃO	
AÇÃO	COMO/ONDE
Construir um cronograma de obras integrado que considere as questões sociais, com tempo de resposta. Por vezes, são pactuados prazos para conclusão de obras que desconsideram a necessidade de solucionar previamente impactos sociais.	Importante envolvimento e apoio da alta direção, bem como engajamento das outras áreas da empresa, especialmente, engenharia e operações.
Mapear todas as estruturas de poder local, inclusive o poder paralelo, montando um perfil sociopolítico de todas os atores que exercem influência sobre o território;	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas e também com articulação junto às organizações sociais.
Elaborar estratégias de atuação, com base nas características políticas, incluindo poder local (organizações locais e poder paralelo);	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas e também com articulação junto às organizações sociais.
Definir estratégias de comunicação que considerem, por território, os meios de comunicação que efetivamente sejam funcionais;	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas, articulação junto às organizações sociais e envolvimento da área de comunicação da empresa.
Atualizar a matriz de impacto social, a partir dos dados levantados, definindo as ações que serão realizadas.	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas e também com articulação junto às organizações sociais.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2017

4.4.3 Fase: Operação

Com as obras concluídas, as praças de pedágio prontas, equipes contratadas, a concessionária já pode dar início a sua operação. A operação consiste, de forma sintética, ao início dos serviços de monitoramento, guincho, ambulância, sinalização e cobrança da tarifa de pedágio. Esse também acaba sendo um momento delicado, pois as pessoas do entorno costumam manifestar sua insatisfação por conta do pagamento, especialmente quando se trata de uma comunidade muito próxima à praça de pedágio. A comunicação é extremamente importante. A fluidez do início da operação está diretamente ligada à forma como foi realizada a implantação.

Do ponto de vista social, algumas ações são recomendadas nesta fase:

Quadro 5 - Recomendações - Etapa: Operação

FASE: OPERAÇÃO	
AÇÃO	COMO/ONDE
Identificar forças locais, para elaboração de projetos sociais que sejam respostas às demandas, sem deixar de lado os projetos que estão totalmente ligados ao negócio. No caso de concessões rodoviárias, educação para o trânsito é um tema de destaque. A forma com que o tema será trabalhado deve estar no diagnóstico e deve ser definida a partir da problemática apresentada pelo território.	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas, articulação junto às organizações sociais.
Investir na formação de líderes comunitários, ampliando a capacidade técnica desses representantes de ocupar espaços de representação, bem como de elaborar projetos.	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas, articulação junto às organizações sociais.
Investir na estruturação das organizações sociais de referência nas comunidades	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas, articulação junto às organizações sociais.
Realizar projetos que influenciem a política pública das cidades e/ou dos Estados no sentido de assegurar a garantia de direitos dos comunitários para além do investimento da Concessionária;	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas, articulação junto às organizações sociais.
Realizar articulação com órgãos públicos e empresas visando a captação de recursos para projetos sociais locais.	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas, articulação junto às organizações sociais.
Atualizar a matriz de impacto social, a partir dos dados levantados, definindo as ações que serão realizadas.	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas e também com articulação junto às organizações sociais.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2017

4.4.4 Fase: Desmobilização

Dentro de uma perspectiva cíclica e considerando que os contratos de concessão têm prazos, ainda que longos e passíveis de renovação, é preciso pensar quais seriam os impactos possíveis de uma desmobilização de uma concessão. Até o presente momento, não se tem

no Brasil um exemplo real de uma concessão de rodovia que tenha passado pelo processo de desmobilização e finalização do regime de concessão. O contrato da ponte Rio-Niterói, cujo prazo inicial de contrato era de 20 anos, chegou ao fim em 2015, mas, imediatamente passou por novo processo de licitação, prorrogando o prazo para mais 30 anos, com outra empresa.

De acordo com uma projeção, seguem aqui recomendações para a fase de desmobilização de uma concessão de rodovias, caso um dia ela chegue ao seu prazo final e não haja nova licitação.

Quadro 6- Recomendações - Etapa: Desmobilização

FASE: DESMOBILIZAÇÃO	
AÇÃO	COMO/ONDE
Informar a comunidade, a partir dos canais e estratégias definidas previamente, sobre o processo de fim da concessão	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas, articulação junto às organizações sociais e apoio da área de comunicação.
Construir de forma gradativa a desvinculação da empresa dos territórios onde atuava;	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas, articulação junto às organizações sociais.
Realizar de forma humanizada a desmobilização de mão de obra direta e indireta;	Com envolvimento do sindicato, área de recursos humanos e comunicação.
Buscar parcerias em empresa do entorno para possível alocação da mão de obra que está desmobilizada;	Com apoio do Poder Público local e empresas do entorno.
Realizar articulação com órgãos públicos e empresas visando a captação de recursos para projetos sociais locais que tinham apoio da empresa.	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas, articulação junto às organizações sociais.
Atualizar matriz de impacto social, a partir dos dados levantados, definindo as ações que serão realizadas.	Com apoio do Poder Público local, engajamento de partes interessadas e articulação junto às organizações sociais.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2017

4.5 FERRAMENTAS DE GESTÃO – MATRIZ DE IMPACTOS SOCIAIS

A partir das experiências vividas, as lições aprendidas pelas empresas estudadas transformaram-se em recomendações, em diretrizes de trabalho, conforme visto no item

anterior. Essas recomendações tem a finalidade de fornecer subsídios metodológicos para a atuação da equipe social de uma concessionária de rodovias, no sentido de facilitar a operação, ao longo de cada uma das etapas de uma concessão.

Uma análise mais profunda releva que o que está por trás de todas as recomendações postas é a busca por uma melhor gestão de impactos sociais. Por essa razão, em cada tabela de recomendações, existe um item final que indica que seja feita uma atualização do levantamento de impactos do empreendimento sobre o território, por etapa. Ora pois, se os territórios são vivos e dinâmicos, os impactos sobre ele também o serão.

A ausência de parâmetros técnicos para a área social não significa a ausência de riscos sociais, a ausência de impactos sociais e nem tão pouco elimina a possibilidade de crises no negócio motivadas por questões de ordem social. As crises e os riscos (e porque não dizer, os custos) sobre o negócio estão visceralmente relacionados às transformações provocadas pela intervenção de um projeto em um território. O impacto é o eixo, o cerne, a base para o trabalho de gestão social. Caso elaborássemos um gráfico ilustrativo, “Riscos” seria uma variável diretamente proporcional ao tamanho do “Impacto Social”, bem como as variáveis “Tempo” e “Custos”. Em outras palavras, quanto maior o impacto social, maior o risco para o negócio, mais tempo é necessário para mitigar e criar soluções e mais custos serão necessários para reverter esses impactos.

Em um empreendimento cujos impactos sobre a área de influência são grandiosos, a exemplo da Usina Belo Monte, é natural que a tal Licença Social para Operar seja mais complexa de ser obtida, que o licenciamento ambiental seja mais rigoroso e até mesmo que a obtenção do financiamento do empreendimento seja mais lenta, passando por etapas e garantias mais criteriosas. Afinal, muito provavelmente nenhuma instituição financeira, especialmente as internacionais, deseja associar sua marca a empreendimentos que deixem marcas nocivas ao meio ambiente e à sociedade.

Ao longo das recomendações, outras ferramentas foram citadas, como o diagnóstico socioeconômico, e outras estratégias foram utilizadas, como engajamento de partes interessadas, entretanto, por uma questão de fidelidade ao foco do estudo, não serão aqui esmiuçadas, o que não elimina sua necessidade de uso. Pelas razões acima expostas, este trabalho buscou concentrar-se na proposição de uma matriz de mapeamento de impactos sociais gerados sobre a população afetada pelo projeto.

Geralmente, esses impactos não são identificados de forma prévia e sim durante a implantação da concessão, o que, de certa forma, dificulta bastante que os mesmos pudessem ser evitados, compensados ou mitigados. Por falta de referência prévias, a atuação das Concessionárias geralmente se deu e se dá de forma reativa, mediante a solicitação ou demanda comunitária, visando “apagar de incêndios”. A ação é imediatista e não planejada.

A partir da pesquisa realizada junto aos dois casos concretos, buscou-se, com base nas soluções encontradas, categorizar os impactos sociais, tomando também como base os referenciais teóricos encontrados. A importância de categorizar os impactos reside justamente na busca por uma visão mais integrada da relação de causa e efeito, possibilitando assim uma definição mais assertiva da ação: mitigar, compensar, evitar, reduzir ou potencializar (no caso de impacto positivo). Depois da definição da ação, o ideal é que o impacto seja acompanhado de forma contínua, considerando seu dinamismo.

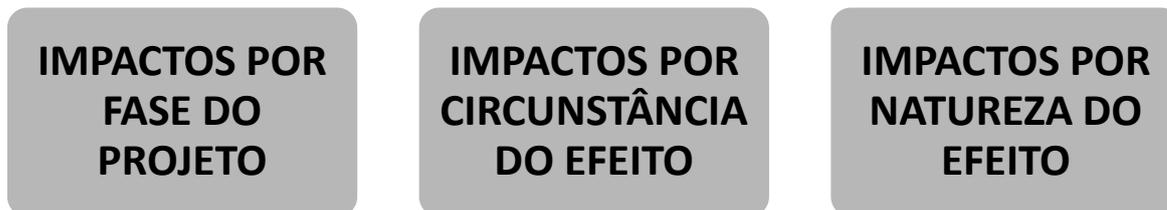
A matriz de impactos sociais aqui proposta pode ser utilizada das mais diversas formas, seja por meio de um sistema digital ou por meio de uma planilha de *excel*, envolvendo, sempre que possível, a escuta da comunidade. Considerando que cada empreendimento e cada território são únicos em sua interação, a matriz também deve e pode ser adaptada para manter uma aderência a cada situação.

A proposta de classificação que se apresenta abaixo não é excludente entre si. Ou seja, um impacto Y na ADA (Área de Diretamente Afetada), causado na fase de implantação, pode ser temporário, pode ser negativo e pode estar relacionado à moradia. A matriz busca uma investigação do impacto, a partir da percepção de quem é atingido por ele (Comunidade, por exemplo) a fim de dar a dimensão mais exata a quem foi responsável por ele (Empresa).

Assim, inicialmente, foram estabelecidos três grandes grupos: impactos por fase do projeto; impactos por circunstância; impactos por natureza do efeito. Cada um desses grupos será melhor ilustrado a seguir, com detalhamentos conceituais e exemplos reais⁶⁶.

⁶⁶ É importante registrar que as recomendações por etapa de projeto feitas neste capítulo, bem como no capítulo seguinte (Ferramentas de Gestão) são de autoria da autora desta dissertação, não tendo, por vezes, outros referenciais teóricos e modelagens anteriores, o que justifica o ineditismo e pertinência do trabalho. A autora valeu-se das experiências vivências, dos levantamentos bibliográficos, da pesquisa de campo, bem como das entrevistas, para criar tais referenciais teóricos e propor esta tecnologia de gestão social que poderá ser ampliada para obras de infraestrutura, não sendo restrita somente a rodovias.

Figura 5 - Categorização de Impactos Sociais de Concessão de Rodovias



Fonte: Dados da Pesquisa, 2017

4.5.1 Impactos por Fase do Projeto

A implantação de uma concessão de rodovia tem três fases principais distintas: planejamento, construção, operação, como já visto de forma mais detalhada nos capítulos anteriores. Em cada uma delas, existem impactos específicos.

Por vezes, os impactos ocorrido em uma etapa inicial como o planejamento são irreversíveis e precisarão ser tratados ao longo de outras etapas, como é o caso do reassentamento. Em outros casos, são impactos que se diluem com o tempo. A circulação de carros pesados, por exemplo, é um impacto relacionado às obras, que gera bastante desconforto nas populações circunvizinhas, mas que, com o final da construção, acaba por não mais existir.

Figura 6- Impactos por Fase do Projeto

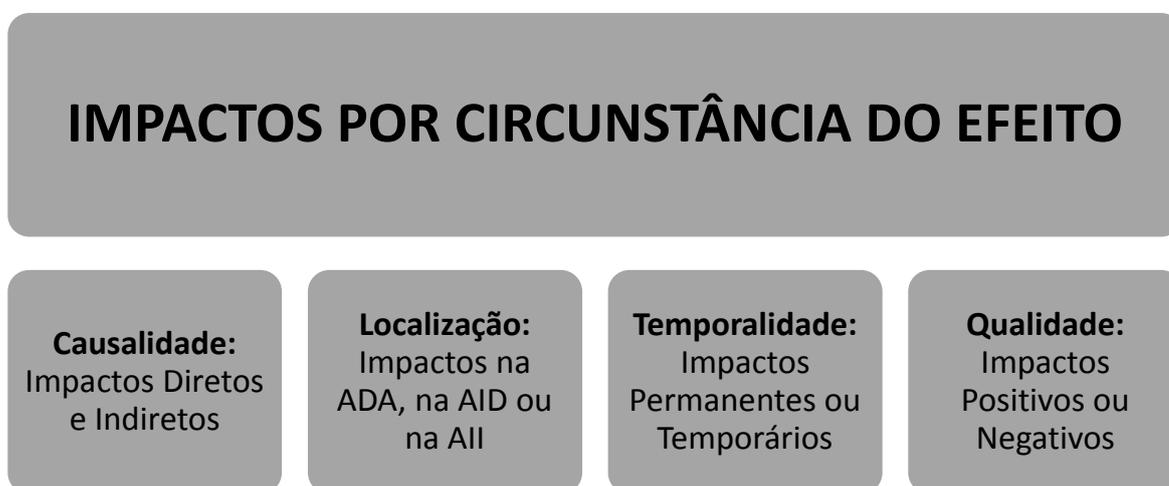
PLANEJAMENTO	CONSTRUÇÃO	IMPLANTAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • Especulação imobiliária • Reassentamento e Desapropriação • Relações políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Poluição sonora • Poeira • Modificação de acessos • Circulação de veículos pesados 	<ul style="list-style-type: none"> • Mudança de acessos • Pagamento de pedágio • Aumento do custo de vida

Fonte: Dados da Pesquisa, 2017

4.5.2 Impactos por Circunstância

Para uma análise mais generalista, propõe-se que os impactos sejam classificados considerando a relação que eles tem com o empreendimento (causalidade), a duração que eles possuem (temporalidade), se provocam transformações positivas ou negativas (efeito) e onde estão localizados a partir da área de influência do empreendimento (localização). Cada uma dessas circunstâncias será exemplificada na Figura 7:

Figura 7 - Classificação de Impactos por Circunstância



Fonte: Dados da pesquisa, 2017

4.5.2.1 Causalidade: Impactos Diretos e Indiretos

Os impactos podem ter relação direta ou indireta com o empreendimento. Ou seja, se o empreendimento foi responsável diretamente pela alteração social que ali se manifesta, o impacto é chamado de DIRETO. Como exemplo de impacto direto, temos o reassentamento. Ainda que as ocupações, muitas vezes, sejam irregulares, muito possivelmente as famílias não seriam obrigadas a sair do local onde habitam. Outro exemplo de impacto direto é o pagamento de pedágio, que não existia antes da implantação da concessão.

Caso exista uma relação de causalidade que implique em mais de um processo, o impacto é considerado INDIRETO. Como impactos indiretos, pode-se levantar exemplos como o encarecimento de alguns produtos e serviços nas comunidades circunvizinhas. É indireto porque a concessão entra como um motivo segundo: com a chegada da concessão, os comerciantes tiveram que começar a pagar o pedágio durante o deslocamento (impacto direto) e isso acabou por se refletir nos preços de produtos e serviços praticados (impacto indireto).

Outro impacto indireto é o aumento do percentual de regularização patrimonial, após reassentamento. Com a implantação da concessão, um número x de famílias tiveram que ser reassentadas (impacto direto). No processo de busca pelos novos imóveis, a equipe social orientava as famílias que optassem por imóveis regularizados, com escritura com validade legal, o que acabava por se configurar em maior segurança patrimonial (impacto indireto).

4.5.2.2 Localização: Impactos na ADA, na AID ou na AII

Os impactos também podem ser classificados a partir do local onde se manifestam, considerando a área de incidência do empreendimento: ADA (Área Diretamente Afetada), AID (Área de Influência Direta) ou na AII (Área de Influência Indireta). Como exemplos de impactos sociais em ADA (Área Diretamente Afetada), temos, mais uma vez, o reassentamento de famílias. Em regiões urbanizadas, para que seja construída ou duplicada uma via, normalmente são identificadas construções – comerciais e/ou residenciais – que precisam ser removidas para que o projeto possa vir a ser executado. Quando esses imóveis estão localizados na poligonal da obra, ou seja, na área onde o empreendimento vai ser implantado, pode se dizer que são impactos na ADA.

Entretanto é também possível que o reassentamento ocorra em área de influência direta (AID), abrangendo mais localidades do que a ADA. Nesse caso, a demanda se dá não pelo fato de o imóvel estar em área em que o projeto será implantando, mas motivada, por exemplo, por restrições de acesso ou riscos de segurança viária.

É possível que, em alguns casos com o avanço da obra, seja verificado que um determinado imóvel fique com acesso limitado ou exposto a algum risco, então esse imóvel precisa ser desapropriado, mas não por uma demanda de implantação e sim por uma demanda secundária. Considera-se assim como um impacto na área de influência direta e não na área diretamente afetada. Na Bahia Norte, havia uma comunidade que foi erguida sobre um morro de lixo e terra. As casas não seriam diretamente atingidas pela obra, mas o trânsito de máquinas pesadas poderia abalar as estruturas (já não muito sólidas) das construções. Assim, foi feita uma avaliação técnica com participação do Poder Concedente para que as pessoas fossem reassentadas.

Já os impactos em áreas de influência indireta são aqueles que ocorrem em territórios não tão próximos ao empreendimento do ponto de vista geográfico ou material. Um exemplo que ilustra bem são as mudanças de circulação de veículos por ocasião da implantação do pedágio. Na comunidade de Areia Branca, uma das comunidades de diálogo da Bahia Norte, ocorreu um aumento significativo da circulação de veículos depois da implantação, mesmo em áreas distantes das praças de pedágio. Tal situação foi observada pelo fato de que as pessoas passaram a cortar caminho por dentro dessa localidade, com vistas a evitar o pagamento da tarifa.

4.5.2.3 Temporalidade: Impactos Permanentes ou Temporários

Existem impactos sociais também podem ser classificados pela sua duração, pela forma com que a temporalidade se manifesta neste impacto. Os impactos de obra, via de regra, são temporários, apesar de extremamente incômodos. São eles: poluição sonora, causada pelo barulho das máquinas em atividades ou mesmo a poluição do ar, causada pela poeira levantada pela movimentação de terras.

Historicamente, as rodovias nem sempre foram construídas sob um padrão rigoroso de segurança viária. Isto, aliado a uma ausência de educação para o trânsito generalizada, fazia com que os motoristas fizessem um uso irregular das vias de acesso. Um bom exemplo é o cruzamento de veículos pelo canteiro central da pista. Com a regulação viária, a partir da concessão, as empresas precisam implantar dispositivos - como blocos de concreto - para

impedir tais cruzamentos, o que significa obrigar – positivamente – que o motorista faça um retorno adequado localizado, muitas vezes, em locais mais distantes. Nesse caso, a mudança de acesso é um bom exemplo de impacto permanente.

4.5.2.4 Qualidade: Impactos Positivos ou Impactos Negativos

Em uma música famosa, Caetano Veloso cita “*o mal é bom e bem, cruel*”⁶⁷. A lógica nem tão óbvia também pode ser visualizada na avaliação de impactos sociais em rodovias. Situações em que, inicialmente, o que se tinha era uma conotação extremamente negativa, pode vir a se configurar como uma transformação positiva, que não teria acontecido caso a rodovia não tivesse sido implantada.

Uma boa ilustração a esta premissa é o reassentamento de famílias. 85% das famílias que foram reassentadas pela Bahia Norte, de 2010 a 2015, afirmaram que, ao receber a notícia de que seriam desapropriadas, sentiram-se triste e amedrontadas. Ao final do processo, 95% famílias afirmam sentirem-se plenamente satisfeitas. A Bahia Norte já reassentou mais de 300 famílias, com uma marca de 100% de resolução amigável. Ou seja, todos os casos de reassentamento ocorridos até então foram negociados diretamente pela empresa e famílias, sem que precisassem de ações judiciais de despejo ou reintegração de posse, tampouco de uso de força policial⁶⁸.

A empresa atribui essa conquista ao trato humanizado que foi estabelecido como metodologia principal, como já exposto em detalhes anteriormente. Ao final, o que seria um impacto negativo que é a retirada das pessoas de seus locais originais de moradia, também representou um ganho social efetivo. Entende-se, portanto, que impacto positivo é aquele que produz um efeito de transformação positiva, ao final, de acordo com a avaliação dos próprios impactados⁶⁹.

⁶⁷ Trecho da música “Tigresa”, composição de Caetano Veloso. Disponível em: VELOSO, Caetano. **Tigresa**. In: Caetano Veloso. Bicho. Rio de Janeiro: Universal Music, 1977. LP. Faixa 7.

⁶⁸ Dados apresentados pela equipe social da Bahia Norte, durante entrevista realizada, a partir de relatórios técnicos.

⁶⁹ Observação da autora, a partir de levantamento bibliográfico, entrevistas e pesquisa de campo realizada.

Tem se como impactos negativos, por exemplo, aqueles que produzem, ao final, uma transformação negativa, pior do que existia, no local onde ocorre. A polêmica entorno do pagamento do pedágio é, por exemplo, um caso de impacto negativo. Ainda que a concessão tenha total legitimidade para efetuar a cobrança, uma vez que a referida tarifa é a principal fonte de receita da empresa, isso gera impactos, ainda mais se considerarmos que as regiões já tem um grau alto de hipossuficiência financeira.

4.5.3 Impactos por Natureza

Em termos conceituais, os impactos também possuem uma grande variedade. A partir das categorias generalistas apresentadas acima e com o entendimento conceitual mais específico, descrito abaixo, é possível elaborar uma matriz mais assertiva. Importante destacar que tais classificações são complementares e não excludentes.

A classificação por natureza do efeito é pertinente, pois revela em que aspecto da vida social (seja ela coletiva ou individual) o impacto se manifesta. Tais impactos, por vezes, são de difícil mensuração, pelas características invisíveis dos mesmos, como é o caso dos impactos religiosos ou culturais, cuja identificação, diferentemente das demandas de desapropriação, não pode ser feita por fotos aéreas ou levantamentos externos à comunidade.

Fez-pertinente ressaltar que um impacto pode estar relacionado a mais de uma natureza. O fechamento de um acesso comunitário utilizado para que a comunidade frequentasse uma Igreja Católica, por exemplo, poderia ser classificado como impacto religioso e sobre acessos e travessia.

Figura 8 - Classificação de Impactos por Natureza do Efeito



Fonte: Dados da Pesquisa, 2017

4.5.3.1 Impactos Culturais

Entende-se, neste trabalho, com base nas definições do Iphan, como conceito de cultura o conjunto de formas e expressões que caracterizam no tempo uma sociedade determinada. Pelo conjunto de formas e expressões, entende-se e inclui os costumes, crenças, práticas comuns, regras, normas, códigos, vestimenta, religião, rituais e maneiras de ser que predominam na maioria das pessoas que a integram⁷⁰.

Muitas vezes, os impactos sobre a cultura são de difícil identificação e mensuração, porque são invisíveis, em boa parte dos casos, quando se relacionam aos costumes, por exemplo. Interferir na construção social, histórica e cultural de processos de uma comunidade é uma questão complexa, polêmica que requer cuidado e cautela.

⁷⁰ INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Patrimônio Cultural**. <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/218>>. Acesso em: 24 de dez.2016.

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 216, define o patrimônio cultural como formas de expressão, modos de criar, fazer e viver. Também são assim reconhecidas as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e, ainda, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. Além disso, a Constituição reconhece a existência de bens culturais de natureza material e imaterial, além de estabelecer as formas de preservação desse patrimônio: o registro, o inventário e o tombamento.

Um exemplo aqui a ser relatado é a Festa de São Gonçalo, realizada na comunidade de Pitanga de Palmares, localizada na área de influência da Bahia Norte. Historicamente, durante a festa, ocorria uma procissão que circulava pelas rodovias que passaram a ser administradas pela empresa.

Com a chegada da concessão, a fim de cumprir com as normas de segurança viária, a Concessionária recomendou que as pessoas não mais circulassem pelo meio da rodovia, de forma desordenada. A equipe de operações da empresa, sob orientação da equipe social, organizou a procissão, colocando-a pela lateral da pista, com a devida sinalização e acompanhamento de viaturas de inspeção.

Tal processo visou garantir que a via não fosse interditada e que também houvesse menos riscos de acidentes, como atropelamentos. Por outro lado, a festa de São Gonçalo ganhou apoio da Concessionária para sua realização, não só através da doação de produtos e serviços, como também no desenvolvimento de tal manifestação cultural enquanto projeto, visando um melhor controle de indicadores, captação de recursos e registro escrito da história do evento.

Já a Linha Amarela, em parceria com produtora cultural e através da Lei Rouanet, realizou o projeto Cine Pop, que tinha como objetivo a formação de dois circuitos de exibição móvel de filmes brasileiros em comunidades situadas no entorno. Um circuito era para apresentações ao grande público em associações, clubes, instituições sociais, quadras ou outros locais ao ar livre ou cobertos, e o outro um circuito de exibição escolar, formado em escolas e creches do sistema público de ensino.

Dentro do recorte de impacto cultural, pode-se ainda realizar uma subclassificação, a fim de estabelecer um conhecimento mais especializado, com destaque para os impactos arqueológicos e religiosos

4.5.3.2 Impactos Arqueológicos

Em muitos locais por onde as rodovias foram construídas ou duplicadas, estavam localizados alguns sítios arqueológicos. Entende-se por sítio arqueológico, local arqueológico ou estação arqueológica como uma área geográfica onde ficaram preservados testemunhos e evidências de atividades do passado histórico, seja esse pré-histórico ou não.

O termo sítio arqueológico atrela-se geralmente ao local onde ficam ou ficaram preservados artefatos, construções ou outras evidências de atividades humanas, ocorridas num passado recente, distante ou mesmo remoto. Os sítios arqueológicos mais conhecidos correspondem a cidades, templos, cemitérios e túmulos antigos soterrados em várias partes do mundo. No Brasil, esses locais são protegidos por lei e é crime destruí-los.⁷¹

Considerando que são patrimônio da União, o processo de licenciamento ambiental contempla algumas exigências referentes à preservação de tais sítios. Nessas situações, o órgão que é responsável por acompanhar o cumprimento de tais condicionantes é o IPHAN⁷². No caso da Bahia Norte, durante o processo de duplicação da rodovia BA 093, havia indicação de que no entorno, possivelmente, existiram resquícios de vivências antepassadas. Por esta razão, uma das condicionantes ambientais do licenciamento exigia que a empresa realizasse uma busca prévia, com a presença de um antropólogo, durante as obras. Além disso, a empresa teve que realizar um estudo que acabou se transformando em livro e disseminado entre as escolas das comunidades próximas ao local onde foram encontrados os artefatos.

⁷¹ INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Patrimônio Cultural**. <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/218>>. Acesso em: 24 de dez.2016.

⁷² O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura que responde pela preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro. Cabe ao Iphan proteger e promover os bens culturais do País, assegurando sua permanência e usufruto para as gerações presentes e futuras.

Dona Bernadete Pacífico, liderança comunitária de Pitanga de Palmares, uma das comunidades contempladas no livro, destaca a importância de ter um registro da história do lugar, do povo. “Sem esse trabalho, não teríamos criado esse produto que vai ficar para as gerações futuras”. Cabe destacar neste caso que um impacto que inicialmente poderia ser negativo pode vir a se transformar em impacto positivo se for bem conduzido, bem planejado.

4.5.3.3 Impactos Religiosos

Este estudo entende religião como sendo um conjunto de sistemas culturais e de crenças, além de visões de mundo, que estabelece os símbolos que relacionam a humanidade com a espiritualidade e seus próprios valores morais. Muitas religiões tem narrativas, símbolos, tradições e histórias sagradas que se destinam a dar sentido à vida ou explicar a sua origem e do universo (IPHAN, 2016). Das religiões tendem a derivar a moralidade, a ética, as leis religiosas ou um estilo de vida preferido de suas ideias sobre o cosmos e a natureza humana.

Constitucionalmente, o Brasil é considerado um país laico, embora haja predominância de algumas religiões em detrimento de outras. Ainda assim, é inegável o domínio que o catolicismo tenha exercido ao longo dos anos. Há certa dificuldade, por exemplo, de notar a mesma importância simbólica, partindo de um senso comum, a uma igreja católica, a um terreiro de candomblé, a uma igreja protestante ou a um centro espírita.

No contexto da Concessionária Bahia Norte, as religiões que mais predominam no território são: católica, candomblé e evangélica. Por essência, as religiões têm elementos visíveis e invisíveis e, por essa razão, identificar previamente os impactos sobre a religião é uma tarefa relativamente difícil, até que se adentre no território.

Durante a duplicação da BA 093, por exemplo, durante a supressão vegetal previamente autorizada com base em parâmetros legais, descobriu-se que foi afetada uma área que era uma das principais fontes de folhas para banho, utilizado no candomblé. Já em outra situação, o impacto foi mais visível.

Em um terreiro de candomblé localizado na comunidade de Parque São Paulo, uma lagoa onde eram realizados cultos e oferendas teve seu acesso modificado pela obra de construção da Via Metropolitana de Lauro de Freitas. O responsável pelo terreiro informou que nessa lagoa, oriunda de um represamento de um riacho, habitam mais de 8 cobras sucuri. De acordo com a nova configuração, a lagoa teria que ser acessada por um outro caminho, mais dificultoso, além do que poderia ser vista de cima, uma vez que a nova rodovia estaria construída em um nível mais alto.

Um dos princípios dos rituais de candomblé é o sigilo, o mistério, o respeito pelo sagrado que se manifesta na proteção dos costumes. Com vistas a reduzir o impacto, foram apresentadas duas opções ao responsável pelo terreiro: a primeira seria implantar barreiras para que os usuários da via não pudessem visualizar a lagoa e a outra opção seria construir uma nova lagoa, o que implicaria em ter que transferir as oferendas de um local dito sagrado para outro. O responsável pelo terreiro, por sua vez, pediu um tempo para que, por meio do jogo de búzios, pudesse consultar Xangô⁷³, o ‘dono’ da casa.

Em um projeto técnico de engenharia, geralmente não há espaço para leituras subjetivas da realidade. Entretanto, com vistas a atuar sob uma diretriz de respeito às tradições e aos valores, o tempo foi concedido. Ao final, a opção considerada melhor pelo terreiro foi a construir uma nova lagoa, com previsão de execução durante o ano de 2017.

4.5.3.4 Impactos sobre Emprego e Geração de Renda

Entende-se por impactos sobre geração de emprego e renda quando, de alguma forma, o empreendimento interfere no crescimento – ou diminuição – da população economicamente ativa, nas taxas de emprego e desemprego, na ocupação, no desenvolvimento de atividades produtivas⁷⁴. Podem ser efeitos duradouros, como a geração

⁷³ Xangô é uma entidade (Orixá) bastante cultuada pelas religiões afro-brasileiras, sendo considerado deus da justiça, dos raios, dos trovões e do fogo, além de ser conhecido como protetor dos intelectuais. Este orixá é considerado o mestre da sabedoria, gerando o poder da política e justiça.

⁷⁴ Classificação proposta pela autora, com base em levantamento bibliográfico e pesquisas de campo.

de empregos diretos pela concessionária; ou temporários, como a geração de empregos indiretos para uma obra específica. Podem ser positivos, como a geração desses empregos, ou negativos, quando se relacionam, por exemplo, ao fechamento de uma loja de materiais de construção que estava próxima a uma praça de pedágio.

Podem ter uma relação direta, como o apoio da empresa ao desenvolvimento de grupos produtivos como foi o caso do Projeto Recriando com Arte, apoiado pela Concessionária Bahia Norte, bem como podem ter uma relação indireta, exemplificada pela chegada de novas fábricas no entorno do empreendimento. Neste caso, é indireta, pois, obviamente, rodovias seguras são um atrativo para novos investimentos, mas o fato determinante são as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da indústria.

4.5.3.5 Impactos sobre Acesso e Travessia

Acesso e travessia são dois gargalos das concessões. Historicamente, as rodovias, como já foi apresentado, não tem premissas que considerem estudos sociais de fluxos de pedestres muito estruturados. Tal fato leva ao planejamento de rodovias que são pensadas apenas para os motoristas e veículos, ignorando que essa mesma via serve de meio de locomoção para as comunidades do entorno, seja através de pedestres, carroças, carrinhos de mão e bicicleta.

Se por um lado a Concessão regulariza o acesso, por outro, expõe os pedestres a um risco maior, em alguns casos, nas situações em que há duplicação da pista sem que haja previsão suficiente de passarelas. No caso da comunidade de Ciamar, em Lauro de Freitas, por conta da duplicação da BA 535, os moradores tiveram seu deslocamento ampliado em 12 quilômetros. Por outro lado, com a concessão, foi construída uma passarela em frente ao acesso da comunidade de Nova Esperança, solicitada há mais de 10 anos.

O contrato de concessão da Bahia Norte, para os 121 quilômetros de concessão, previa apenas 4 passarelas. A partir de uma demanda local identifica, de estudos técnicos realizados e também da aprovação do Poder Concedente, uma vez que os custos não estavam previstos, hoje a Concessionária já construiu nove passarelas.

4.5.3.6 Impactos sobre o Poder Paralelo

Entende-se por poder paralelo um estado de crime organizado, sustentado, essencialmente, pelo tráfico de armas e drogas. A presença do tráfico é comum nas comunidades do entorno das concessões estudadas.

Na comunidade de Parque São Paulo, área de influência da Bahia Norte, foi necessário interromper as atividades de acompanhamento das famílias reassentadas em virtude das ações violentas do tráfico na região. Já a Linha Amarela, por vezes, precisa entrar em negociação com o poder paralelo para realizar manutenções na via.

A gestão dessas relações demanda uma maior cautela por parte da equipe social. Cabe esclarecer aqui que as empresas não emitem juízo de valor sobre tal poder, apenas cria uma relação de respeito à força que exercem sobre o território. Como estratégia, recomenda-se sempre dissociar a presença da empresa da ação policial, a fim de que não haja represálias ou que os traficantes entendam que a Concessionária está se utilizando da relação de confiança construída para expor o poder paralelo.

Um das táticas utilizadas pela equipe social da Bahia Norte para adentrar territórios dominados pelo poder paralelo é sempre usar veículo já conhecido pela comunidade (por vezes, plotado), com os vidros abertos, com os integrantes sem uso de óculos escuros, com a prerrogativa de sempre informar previamente que a equipe está se dirigindo à comunidade. Tais posturas ajudam a comunidade a não confundir a equipe com possíveis policiais à paisana.

4.5.3.7 Impactos sobre Desenvolvimento Urbano

Um dos principais argumentos utilizados pelo governo para a implantação é a possibilidade de atrair novos investimentos para o entorno, o que pode ser comprovado nos dois casos analisados. São inúmeros os exemplos de empreendimentos que se instalam em

regiões onde há uma concessão de rodovia, considerando uma facilidade de acesso, maior segurança nas vias e maior valorização imobiliária.

O Shopping Nova América, por exemplo, foi construído após a implantação da Linha Amarela e gerou mais de cinco mil empregos. A Bahia Norte, por sua vez, recebeu em seu entorno o primeiro shopping center de grande porte da região metropolitana de Salvador, em Camaçari, além de empreendimentos de alto padrão como o Alphaville, sem contar a expansão do Plano Industrial de Camaçari, que já incorporou diversas novas plantas industriais, depois da concessão.

4.5.3.8 Impactos sobre Moradia e Qualidade de Vida

Apesar de a moradia digna ser um direito constitucional e é dever do Estado assegurar o cumprimento desse direito, em muitos casos, os territórios onde são instaladas as Concessões são preenchidos por ocupações irregulares.

A Linha Amarela, por exemplo, reassentou mais de duas mil famílias, sendo que 80% delas viviam em favelas. A Bahia Norte reassentou quase 300 famílias que viviam em condições precárias, em sua maioria, em áreas de ocupação irregular. Nos dois casos, o reassentamento, ainda que não fosse bem visto pela comunidade inicialmente, proporcionou, pelas vias amigáveis, o acesso a imóveis iguais ou em melhores condições, localizados em áreas regulares, com a documentação devida (escritura). Ou seja, indiretamente, o empreendimento acabou por contribuir com a patrimonialização da população afetada.

Os impactos sobre a qualidade de vida acabam por serem percebidos, geralmente, depois da implantação da concessão, com a chegada de investimentos privados e públicos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Resumo

No quadro 7, apresenta-se o resumo da categorização de impactos sociais aqui proposta:

Quadro 7 - Matriz de Impacto Social por Fase de Projeto

MATRIZ DE IMPACTO SOCIAL - CONCESSÃO DE RODOVIA								
FASE DO PROJETO: Planejamento	Impacto	Circunstância do Efeito				Natureza do Impacto	Ação	Proposta de Ação
		Causalidade	Localização	Temporalidade	Qualidade			
Comunidade X	Desapropriação	Direta	Área Diretamente Afetada	Definitivo	Negativo/Positivo	Moradia	Mitigar	Reassentar as famílias, garantindo iguais ou melhores condições de vida
FASE DO PROJETO: Construção	Impacto	Circunstância do Efeito				Natureza do Impacto	Ação	Proposta de Ação
		Causalidade	Localização	Temporalidade	Qualidade			
Comunidade Y	Poluição (Poeira)	Direta	Área de Influência Direta	Temporário	Negativo	Qualidade de Vida	Reduzir	Aumentar o "molhagem" do solo, para reduzir a suspensão da partículas de poeira.
FASE DO PROJETO: Implantação	Impacto	Circunstância do Efeito				Natureza do Impacto	Ação	Proposta de Ação
		Causalidade	Localização	Temporalidade	Qualidade			
Comunidade Z	Aumento da oferta de empregos por novas empresas que se instalaram no entorno das rodovias	Indireta	Área de Influência Indireta	Definitivo	Positivo	Geração de Emprego e Renda	Potencializar	Entrar em contato com as empresas contratantes para identificar oportunidades de capacitação para as comunidades
FASE DO PROJETO: Desmobilização	Impacto	Circunstância do Efeito				Natureza do Impacto	Ação	Proposta de Ação
		Causalidade	Localização	Temporalidade	Qualidade			
Comunidade W	Desemprego causado pela desmobilização da mão de obra da Concessionária	Direta	Áreas de Influência Direta e Indireta	Definitivo	Negativo	Geração de Emprego e Renda	Mitigar	Entrar em contato com as empresas do entorno para possível alocação de mão de obra e mobilização do Poder Público

Fonte: Dados da Pesquisa, 2017

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O olhar sobre o território é tão vasto e tão subjetivo que qualquer tentativa de classificá-lo pode incorrer no risco de reduzi-lo. Analisar, criticar, refletir, apontar incoerências, produzir conteúdo sobre as soluções encontradas pelo Poder Público para as necessidades básicas, neste caso a infraestrutura, não tem por finalidade ‘colocar dedos nas feridas’. Ao contrário, tem a proposta clara de contribuir para que tais soluções sejam melhor aplicadas e consigam atingir de fato os objetivos constitucionais de desenvolvimento social. Assim, como considerações finais, o presente estudo faz algumas reflexões sobre a aplicabilidade do mesmo, possíveis desdobramentos e conclusões que foram possíveis a partir das análises realizadas.

5.1 APLICABILIDADE

Considerando que as concessões de rodovia são uma realidade⁷⁵, o presente trabalho espera ter impactos positivos para os três setores: empresa (Concessionária), Governo (Poder Concedente) e população. Para a empresa, ter estratégias de gestão social alinhadas ao seu negócio significará um melhor planejamento do seu plano de viabilidade, evitando maximizar ou minimizar seus investimentos, bem como obter um melhor gerenciamento de sua imagem, evitando riscos e crises, dentro de um cronograma de trabalho mais integrado. Para o governo, tal estudo representa uma maior assertividade na projeção das concessões evitando que os empreendimentos sejam maculados por um passivo social ou que gerem impactos sobre a governabilidade, com vistas ao cumprimento das obrigações constitucionais relacionadas ao bem estar da população. E para a população, certamente, representa ganhos em larga escala em gerações presentes e futuras, uma vez que, com estratégias de gestão social bem definidas e alinhadas, certamente o empreendimento tem mais chances de efetivamente contribuir para o desenvolvimento territorial.

⁷⁵ Embora o foco deste trabalho seja concessão de rodovias, entende-se que os conhecimentos aqui gerados podem ser aplicados ao contexto de outras obras de infraestrutura, como portos, aeroportos, ferrovias, bem como outros empreendimentos que interfiram sobre o território de forma significativa.

5.2 DESDOBRAMENTOS

A partir da dissertação em tela, poderá ser desenvolvida, como um desdobramento, uma tecnologia social, que poderá se constituir em um GUIA ORIENTATIVO PARA GESTÃO SOCIAL EM RODOVIAS, cuja proposta é apresentar um olhar estratégico sobre a responsabilidade social das empresas de concessão de rodovias e seus impactos, bem como um leque ferramental que auxilie na solução para o enfrentamento/mitigação desses impactos. Tal tecnologia social poderá tanto ser utilizado para influenciar as políticas públicas no ramo de concessões, como para orientar a implantação de novas concessões já licitadas ou ainda servir de referência para aquelas concessões que já estão em operação.

5.3 CONCLUSÃO

O que é uma rodovia para os mais diversos atores? Para um engenheiro, um pavimento. Para o motorista, o caminho de casa. Para o governo, uma possibilidade de investimento. Para as concessionárias, a fonte de renda. Para o funcionário da concessionária, o ganha-pão. Para os manifestantes, vitrine. Para o candidato político, plataforma de voto. Para as comunidades do entorno, um pedaço do quintal. Para o acionista, possibilidade de lucro. A rodovia é um organismo vivo, marcado pelo equilíbrio dinâmico de forças que ora se contrapõem, ora se somam.

Nas concessões de rodovia, essa interação social ocorre o tempo todo: é visceral, é simbiótica. Com o usuário, com o vizinho, com o empregado, com o comerciante que está na beira da pista. Não dá para isolar, não dá para fechar o portão, não há limite claro, porque não há barreira física, não tem limite geográfico bem estabelecido.

Por essa razão, tratar de impactos sociais de uma concessão de rodovias é uma tarefa complexa, cujo início deve ser bem antes da concessão, mas sem final previsto. Até mesmo o fim de uma concessão, sem dúvidas, geraria impactos, apesar de ainda tal fato não ter ocorrido no Brasil, até o presente momento.

Uma pergunta que deve ser feita, reforçando ainda mais a complexidade do tema é: um impacto social alcança quem? Por vezes, é difícil estabelecer a relação de causalidade, porque a dimensão do território físico e simbólico de uma rodovia é difuso. Um funcionário do Polo Industrial, certa vez, informou à Bahia Norte que, depois da Concessão, ele tinha mais tempo para ficar com a família e isso tinha impactado positivamente em sua vida: antes da concessão, seu tempo de deslocamento casa-trabalho era de 1h30, a cada trecho. Depois da concessão, esse tempo foi reduzido para 40 minutos.

Possivelmente, um mapeamento de impactos sociais não daria conta de mensurar todas as nuances tangíveis e intangíveis, visíveis e invisíveis que um empreendimento pode trazer, mas eles existem e perpassam pela percepção, sentimentos, opiniões e vivências dos sujeitos sociais envolvidos. Falar de impactos sociais é falar de gente. E falar de gente é falar também daquilo que não se vê, que não se toca. É dar lugar e reconhecimento ao império do invisível, onde se revelam não só indicadores numéricos, quantitativos, mas também parâmetros não-lineares, qualitativos, não-materiais. Como medir se uma comunidade recebe bem ou não a equipe social de uma empresa de rodovias, se não por meio sensorial pautado na essência da relação humana, que rebaixa a importância de um crachá, por exemplo?

Trazendo uma referência da psicanálise de Freud, pode-se afirmar que “aquilo que afeta, afeta”, ainda que não se tenha consciência disso. Ainda que o afeto seja desconhecido, ainda que o que for afetado permaneça no inconsciente, o afeto irá de manifestar de alguma forma e será transformado em sintoma, do lado de dentro ou de fora, visivelmente ou não. Em analogia, o que se tem, é que a construção de uma rodovia gera impactos sociais e ambientais inevitavelmente, ainda que os mesmos não tenham sido identificados previamente ou que não sejam tratados da melhor forma. Para Jung, o conceito de sombra é a parte negativa da personalidade, isto é, “a soma das propriedades ocultas e desfavoráveis, das funções mal desenvolvidas e dos conteúdos do inconsciente pessoal” (JUNG, 2007, p. 58). Ignorar a sombra não é resolver o problema.

Ora, pois, se há a certeza de que esses impactos serão inexoravelmente gerados, por que então não conhecê-los de forma prévia, na fase de planejamento da obra, abordando todas as fases do projeto como planejamento, implantação, operação e manutenção? A provocação que aqui se põe à mesa é que se houvesse um conhecimento mais profundo, um

levantamento dos impactos sociais e ambientais na área de abrangência, para se verificar os possíveis danos que o projeto poderia causar aos meios físico, biótico e antrópico, certamente a resposta a tais impactos seria mais assertiva e mais positiva, possibilitando medidas preventivas, compensatórias e/ou mitigadoras. Em outras palavras, seria possível mais proação, menos reação. É melhor sempre prevenir do que remediar.

Se a cultura de responsabilidade social empresarial ainda não é forte o suficiente para justificar uma mudança de postura e concepção dos projetos de concessão, os estudos sociais prévios voltados ao mapeamento de impactos justificam-se por uma lógica de mercado pautada em critérios de economicidade, ou seja, garantir a operação com o menor custo possível. Na linguagem popular, ou se educa pelo amor ou pela dor. Em se tratando de uma parceria público-privado, entende-se custo por não somente custo financeiro, mas também custo ambiental, social, político. E menor custo também está relacionado a um possível maior lucro, razão maior da lógica corporativista e mercadológica.

Neste trabalho, não se buscou analisar as rodovias de forma comparativa em relação a outras opções de transporte, considerando suas vantagens ou desvantagens, embora tal discussão seja extremamente atual e relevante e muito embora as metodologias propostas possam vir a ser aplicadas a outros modais. Aqui as rodovias foram analisadas com foco nelas próprias, na perspectiva de que é necessário construir um olhar crítico sobre a forma com que são concebidas, enquanto empreendimentos que provocam alterações muito mais do que espaciais.

As rodovias deveriam ser consideradas obras de grande impacto social, apesar da sua inegável importância para o desenvolvimento das cidades e dos territórios. Todavia, considerando a atual legislação brasileira, os aspectos sociais não possuem um arcabouço legal específico e acabam por ser considerados de forma secundária pela legislação ambiental em vigor, em seus processos de licenciamento.

As discussões acerca da importância dos estudos de impacto levam a outro importante ponto: é preciso conhecer em profundidade as áreas que poderão ser atingidas para que as decisões acerca de traçados, tecnologias de construção e limite de tráfego possam ser tomadas com propriedade. Faz-se urgente a necessidade de mostrar que as grandes obras estão relacionadas com as contínuas e profundas transformações sociais, além das ambientais e econômicas e, desta forma, precisam ser previstas e monitoradas a fim de

permitir a implantação de medidas mitigadoras de possíveis impactos negativos, sendo estas executadas pelo Estado ou pela iniciativa privada.

Desta forma, uma vez definida a necessidade e importância de uma nova rodovia, os estudos de alternativas de traçados devem ser muito menos influenciados por fatores puramente econômicos e considerar com maior rigor os fatores socioambientais. Nesta perspectiva, a engenharia rodoviária deve pensar no desenvolvimento sustentável, desde os estudos de alternativas de traçado, planejamento de uma nova rodovia, garantindo a melhor técnica coerentemente equilibrada com os aspectos econômicos, sociais e ecológicos.

Com base nessas premissas, seria de fundamental importância que todos os empreendimentos que possuam um alto grau de interferência no território, como é o caso das rodovias, realizassem estudos prévios destinados a identificar os impactos da sua implantação, como parte integrante e obrigatória dos seus estudos de viabilidade do projeto. É inegável que corrigir problemas que poderiam ser evitados custa caro: custos financeiros, humanos, de imagem, sociais, ambientais. Apesar de não haver receita de bolo, existem algumas lições aprendidas aqui registradas que se configuram em formas de evitar que sejam gerados passivos sociais em outras localidades.

Acredita-se que a proposição das recomendações por fase de projeto, a partir de casos reais, e de uma matriz de impacto social aplicada ao contexto de rodovias, pode ser configurar importantes ferramentas de gestão social. Além de garantir que a responsabilidade social seja mais transversal ao negócio, o uso de tais tecnologias de gestão social pode vir a trazer resultados positivos e duradouros, de ordem difusa, material e simbólica, a todos os atores envolvidos em um processo de concessão viária.

Eduardo Galeano, em um conto publicado no Livro dos Abraços⁷⁶, relata:

Diego não conhecia o mar. O pai, Santiago Kovakloff, levou-o para que descobrisse o mar. Viajaram para o Sul. Ele, o mar, estava do outro lado das dunas altas, esperando. Quando o menino e o pai enfim alcançaram aquelas alturas de areia, depois de muito caminhar, o mar estava na frente de seus olhos. E foi tanta a imensidão do mar, e tanto seu fulgor, que o menino ficou mudo de beleza. E quando finalmente conseguiu falar, tremendo, gaguejando, pediu ao pai: - Pai, me ensina a olhar! (GALEANO, 2002)

⁷⁶ GALEANO, E. **O livro dos abraços**. Tradução de Eric Nepomuceno. 9. ed. Porto Alegre: L&PM, 2002.

Sem pretensão de esgotar o tema, mas com a coragem de quem viveu, compartilhou os aprendizados e continua acreditando que desenvolvimento só pode ser sustentável, esse é o desejo desse trabalho: ajudar a olhar. Afinal, “*a estrada vai além do que se vê*”⁷⁷.

⁷⁷ Trecho da música “Além do que se vê”, composta pelo artista Marcelo Camelo, da banda brasileira Los Hermanos, em meados de 2003. A música faz parte do álbum Ventura.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. **1ª Etapa do Programa de Concessões Rodoviárias**. Disponível em: <<http://www.artesp.sp.gov.br/rodovias-informacoes-gerais-concessoes-primeira-etapa-do-programa.html>>. Acesso em: 20 de nov. 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Concessões Rodoviárias**. Disponível em: <<http://rodovias.antt.gov.br/index.php>>. Acesso em: 15 de nov. 2016.

_____. **Infraestrutura Rodoviária**. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/5261/Concessoes_Rodoviarias.html>. Acesso em: 15 de nov. 2016.

_____. **Infraestrutura**. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4750.html>>. Acesso em: 15 de nov. 2016.

ALVES, E. Dimensões da responsabilidade social da empresa: uma abordagem desenvolvida a partir da visão de Bowen. **Revista de Administração**. São Paulo, v.38, n.1, jan./fev./mar. 2003.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS. **História**. Disponível em: <<http://www.abcr.org.br/historiaabcr.aspx>>. Acesso em: 15 de nov. 2016.

_____. **Regulação da Concessão de Rodovias Federais**. Disponível em: <<http://cbrcbrasvias.com.br/palestras/arquivos/Pal%2003%20-%20Mario%20Mondolfo.pdf>>. Acesso em: 15 de nov. 2016.

_____. **Relatório Anual 2014**. Disponível em: <<http://www.abcr.org.br:8090/pt/desempenho.html>>. Acesso em: 17 de jan. 2017.

BARBIERI, J. C.; CAJAZEIRA, J. E. R. **Responsabilidade social empresarial e empresa sustentável: da teoria à prática**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. **Responsabilidade social e empresarial e empresa sustentável: da teoria à prática**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BECKER H. S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. 2a ed. São Paulo: HUCITEC; 1994.

BOVESPA. **Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE)**. Disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/produtos/indices/indices-de-sustentabilidade/indice-de-sustentabilidade-empresarial-ise.htm>. Acesso em 15 de jan.2017.

BOWEN, H. **Social Responsibilities of the Businessman**. New York, 1953.

BRANCO, A. M. As concessões de serviços públicos no Brasil. In: BRANCO, Adriano Murgel (org.) **Política Energética e crise de Desenvolvimento**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BRASIL COMEX. **Custo Brasil**. Disponível em: <http://www.brasilcomex.net/artigo_integra.asp?cd=17>. Acesso em: 10 de dez. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html>. Acesso em: 22 de dez. 2016.

_____. **Infraestrutura**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/06/rodovias-terao-investimentos-de-r-66-1-bilhoes>>. Acesso em: 17 de jan. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CapacitaSuas. SUAS: configurando os eixos de mudança**. Brasília: Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. v. 1.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Princípio da Precaução**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/destaques/item/7512>>. Acesso em: 18 de jan. 2017.

_____. MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Programa de Concessões de Rodovias Federais do Brasil**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/caex_bogota08_francisco_costa_1.pdf>. Acesso em: 20 de nov. 2016.

_____. **Programa minha casa, minha vida**. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavida.gov.br/>>. Acesso em 22 de dez. 2016.

BRUNDTLAN, Comissão. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: o nosso futuro comum**. Universidade de Oxford. Nova Iorque, 1987. Disponível em: <<http://eubios.info/BetCD/Bt14.doc>>. Acesso em: 10 de dez. 2016.

CALVINO, Í. **As Cidades Invisíveis**. Trad. José Colaço Barreiros, 12. ed. Lisboa: Teorema, 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto Nº 94.002, de 4 de Fevereiro de 1987**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-94002-4-fevereiro-1987-444599-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 de nov. 2016.

CAMELO, M. **Além do que se vê**. In: Los Hermanos. Ventura. Rio de Janeiro: BMG, 2003. CD. Faixa 9.

CAPRA, F. **O ponto de mutação**. São Paulo: Ed. Cultrix, 1999.

CARRION, R.; GARAY, A. Organizações privadas sem fins lucrativos: a participação do mercado no terceiro setor. **Análise**. Porto Alegre, v. 11, n. 1, 2000.

CARROLL, A. **Three-dimensional conceptual model of corporate performance**. Academy of Management Review. 1979.

CARVALHO, M. do C. B. de. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: RAICHELIS, R.; RICO, E. de M. (Org.). **Gestão social uma questão em debate**. São Paulo: Educ, 1999.

CENTRO DE PESQUISA E ENSINO APLICADA – USP. **Rodovias**. Disponível em: <<http://www.cepa.if.usp.br/energia/energia1999/Grupo4A/rodovias.htm>>. Acesso em: 22 de dez. 2016.

CHIZOTTI A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes; 2006.

COMCIÊNCIA. **Rodovias são obras de grande impacto**. Disponível em: <http://www.comciencia.br/200404/reportagens/08.shtml>. Acesso em: 20 de nov. 2016.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE. **Contrato de Concessão**. Salvador, Bahia. 2010.

CONCESSIONÁRIA BAHIA NORTE. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.cbnorte.com.br/institucional>>. Acesso em: 05 de dez.2016.

_____. **Programa de Exploração de Rodovias**. Salvador, Bahia. 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE. **Pesquisa CNT de Rodovias 2016**. Disponível em: <<http://pesquisarodovias.cnt.org.br/>>. Acesso em: 22 de dez. 2016.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – CEBDS. **Gestão Empresarial do Impacto Social**. Disponível em: <<http://cebds.org/publicacoes/gestao-empresarial-do-impacto-social/#.WHvWzVMrLz4>>. Acesso em: 14 de nov.2016

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução Conama nº. 349/2004**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=608>>. Acesso em: 22 de dez.2016.

COUTINHO, C. P. **Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2013.

DAMATTA, R. **Fé em Deus e pé na tábua: ou como e por que o trânsito enlouquece no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM. DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO. DIVISÃO DE CAPACITAÇÃO TECNOLÓGICA. **Diretrizes básicas para elaboração de estudos e projetos rodoviários** (escopos básicos/instruções de serviço). - Rio de Janeiro, 1999.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). **Breve Histórico do Rodoviarismo Federal no Brasil**. Disponível em: <<http://www1.dnit.gov.br/historico/>>. Acesso em: 24 de nov. 2016.

_____. **Histórico do Rodoviarismo**. Disponível em: <<http://www1.dnit.gov.br/historico/>>. Acesso em: 22 de dez.2016.

_____. **Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários**. Disponível em: <http://www1.dnit.gov.br/arquivos_internet/ipr/ipr_new/manuais/diretrizes_basicas_instrucoes_servicos.pdf>. Acesso em 24.nov.2016.

DEPINÉ, F. D. C. **Concessão de rodovias: modalidades e formas de remuneração do concessionário**. 2010. 189 f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica De São Paulo, São Paulo, 2010.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo. Saraiva. 2001.

FACULDADE GETÚLIO VARGAS. **Análise Do Modelo De Concessão Rodoviária No Brasil Na Percepção Dos Usuários**. Disponível em <http://www.simpoi.fgvsp.br/arquivo/2011/artigos/E2011_T00102_PCN31195.pdf>. Acesso em: 24 de nov. 2016.

FARIAS, T. **Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Fórum. 2007.

FEDATO, M. C. L. **Responsabilidade social corporativa: benefício social ou vantagem competitiva?** 140 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2005.

FINK, A. **Conducting Research Literature Reviews: From Paper to the Internet**, Sage Publications, London, 1998.

FISCHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

FRANÇA FILHO, G. C. **Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais**. Bahia Análise e Dados, Salvador: SEI/Governo da Bahia, v.12, n.1, jun/2002.

FREDERICK, W. **The growing concern over business responsibility**. California Management Review. 1960.

FREUD, S. (1915c). **O Inconsciente**. Ed. Standard Brasileira. Vol. XIV. Rio de Janeiro: Imago, 1974.

FUNDAÇÃO DON CABRAL. **Licenciamento Social**. Disponível em: <<http://www.institutoorior.com.br/images/artigospdf/raimundo/livro/temas-emergentes/dimensao-sociedade/licenciamento-social.html>>. Acesso em 22 de dez.2016.

GALEANO, E. **O livro dos abraços**. Tradução de Eric Nepomuceno. 9. ed. Porto Alegre: L&PM, 2002.

GIFE - GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. **Guia GIFE sobre investimento social privado: como iniciar um programa de ação social na sua empresa**. ALVARENGA, A. e PRECIOSO, V. (Coord. e edição). São Paulo: GIFE, 2002.

GIL AC. **Como elaborar projetos e pesquisa**. 3a ed. São Paulo: Atlas; 1995.

GOODE W.J., HATT P. K. **Métodos em pesquisa social**. 5a ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional;1979.

HART, C. **Doing a Literature Review**. London: Sage Publications, 1998.

IDEIA SUSTENTAVEL. **Pela política de boa vizinhança**. Disponível em: <<http://ideiasustentavel.com.br/pela-politica-da-boa-vizinhanca/>>. Acesso em 19 de jan.2017.

INSTITUTO ATKWHH. **Compêndio para Sustentabilidade**. Disponível em: <<http://www.institutoatkwqh.org.br/compendio/?q=node/41>>. Acesso em 17 de jan.2017)

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Patrimônio Cultural**. <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/218>>. Acesso em: 24 de dez.2016.

INSTITUTO ETHOS. **Gestão da Licença Social para Operar**. Disponível em: <http://www3.ethos.org.br/cedoc/ethos-gestao_licenca-social-para-operar-temor-ou-valor/#.WIE9MVMrLz4>. Acesso em 19 de jan.2017.

_____. **Gestão de impactos sociais nos empreendimentos: riscos e oportunidades**. Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/cedoc/gestao-de-impactos-sociais-nos-empreendimentos-riscos-e-oportunidades/#.WExgtLIrLX4>>. Acesso em: 28 de nov. 2016.

INSTITUTO FILANTROPIA. **Triple Bottom Line: O tripé da sustentabilidade**. Disponível em: <http://www.institutofilantropia.org.br/component/k2/item/1607-triple_bottom_line_o_tripe_da_sustentabilidade>. Acesso em 15 de jan.2017.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. **Avaliação de impactos sociais**. Princípios internacionais. 2006.

INTERORGANIZATIONAL COMITTEE ON GUIDELINES AND PRINCIPLES FOR SOCIAL IMPACT ASSESSMENT. Principles and guidelines for Social Impact Assessment in the USA. **Impact Assessment and Project Appraisal**. 2003.

JUNG, C.G. **Psicologia do Inconsciente**. Petrópolis, Vozes. 2007.

LEVITT, T. **The dangers of social responsibility**. Harvard Business Review. 1958.

LINHA AMARELA. **Contrato de Concessão**. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1995.

LONDON ROAD SAFETY COUNCIL. **About LRSC**. Disponível em: <<http://www.londonroadsafetycouncil.org.uk/>>. Acesso em: 13 de nov. 2016.

MATOS, C. **Desenvolvimento Sustentável nos territórios da globalização: alternativa de sobrevivência ou nova utopia?** In: BECKER, B. K., MIRANDA, M. (orgs). **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: editora UFRJ, 1997.

MCINTOSH, M. **Cidadania corporativa: estratégias bem-sucedidas para empresas responsáveis**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

NATIONAL SOCIAL MARKETING CENTRE. **Our work**. Disponível em: <<http://www.thensmc.com/>>. Acesso em: 13 de nov. 2016.

NAVARRO GARCÍA, F. **Responsabilidad Social Corporativa: Teoría y práctica**. Madrid, ESIC Editorial. 2008.

ODEBRECHT. **Odebrecht Transport**. Disponível em: <<http://www.odebrecht.com/pt-br/negocios/nossos-negocios/transport>>. Acesso em: 05 de dez.2016.

OLIVEIRA, S. L. de. **Tratado de metodologia científica**. São Paulo: Pioneira. 1997

PHILLIPS, N.; LAWRENCE, T.; HARDY, C. **Discourse and institutions**. *Academy of Management Review*, v. 29, n. 4, 2004.

PORTAL BRASIL. **Parceria Público-Privada**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/parceria-publico-privada-ppp>>. Acesso em: 10 de dez. 2016.

PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Indústria automobilística**. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/historia_republica-industria-automobilistica>. Acesso em: 25 de nov. 2016.

PRANDI, R. **Mitologia dos Orixás**. São Paulo: Companhia das Letras. 2001

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ. **Projeto de Pesquisa Sobre Os Impactos**

Sociais Do Rodoanel Na Região Do Grande ABCDMR. Disponível em: <<http://www.namaocerta.org.br/pdf/encontrojuntospelainfancia/ProjetoDePesquisaSobreosImpactosSociaisdoRodoanel.pdf>>. Acesso em: 30 de out. 2016.

PRESTON, L. **Corporation and society: the search for a paradigm.** Journal of Economic Literature. 1975.

PUC-RIO. **Metodologia de Pesquisa.** Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16514/16514_5.PDF>. Acesso em: 20 de nov. 2016.

RAPOSO, R. **O Investimento Social Privado.** MBA Gestão e Empreendedorismo Social, Fundação Instituto de Administração: aula ministrada em 15 de julho de 2005.

REVISTA AMBIENTE BRASIL. **Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/desenvolvimento_sustentavel.html>. Acesso em: 22 de dez. 2016.

REVISTA CARRO ANTIGO. **Enciclopédia do automóvel - História do carro brasileiro.** Disponível em: <http://www.carroantigo.com/portugues/conteudo/curio_hist_carro_brasileiro.htm>. Acesso em: 25 de nov. 2016.

REVISTA VERDE. **Identificação dos Impactos Ambientais Relacionados à Pavimentação Da Rodovia Mg 307 No Município De Grão Mogol – MG.** Disponível em: <<http://www.mundogeomatica.com.br/Publicacoes/Artigo18.pdf>>. Acesso em: 20 de nov. 2016.

RIO+20, Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. “**Nosso Futuro Comum**” Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/documentos/>>. Acesso em: 10 de dez. 2016.

ROAD PEACE. **Why Road Peace.** Disponível em: <<http://www.roadpeace.org/>>. Acesso em: 13 de nov. 2016.

ROAD SAFETY GB. **Road Safety GB.** Disponível em: <<http://www.roadsafetygb.org.uk/>>. Acesso em: 13 de nov. 2016.

ROYAL SOCIETY FOR THE PREVENTION OF ACCIDENTS (ROSPA). **About us.** Disponível em: <<http://www.rospea.com/>>. Acesso em: 13 de nov. 2016.

SETHI, P. S. **Dimensions of corporate social performance: an analytical framework.** California Management Review. 1975.

SILVA, C. da. **Cada tridente em seu lugar e outras crônicas.** São Paulo: Instituto Kuanza, 2006.

SOCIAL IMPACT ASSESSMENT. **Guidelines and Principles for Social Impact Assessment.** Environmental Impact Assessment Review. 1995.

SROUR, R. Ética empresarial sem moralismo. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 29, n. 3. jul./set. 1994

SROUR, R. H. **Ética Empresarial: O Ciclo Virtuoso dos Negócios**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

STRAND, R. A Systems paradigm of organizational adaptations to the social environment. **Academy of Management Review**. v. 8, n. 1.1983.

TEM ALPS COMMUNICATE. **We are**. Disponível em: <<http://www.tenalpscommunicate.com/>>. Acesso em: 13 de nov. 2016.

TENÓRIO, F., **Gestão social: metodologia e casos**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

_____. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n.5, set/out. 1998a.

TRANSPORTE OF LONDON. **About TFL**. Disponível em: <<https://www.tfl.gov.uk/>>. Acesso em: 13 de nov. 2016.

UNIÃO NACIONAL DOS CAMINHONEIROS. **Concessões: a solução para as rodovias do Brasil**. Disponível em: <<http://unicam.org.br/v1/concessoes-a-solucao-para-as-rodovias-do-brasil/>>. Acesso em: 15 de nov. 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Concessão de rodovias no Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/arquivos/concessao.pdf>>. Acesso em: 24 de nov. 2016. Acesso em: 15 de nov. 2016.

UTSUNOMIYA, R. **Impactos Sociais e Efeitos Cumulativos decorrentes de grandes projetos de desenvolvimento: Aplicação de Rede de Impactos e Sobreposição de Mapas em estudo de caso para o Litoral Norte Paulista**. 2014. 128p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.

VANCLAY, F. Conceptualising Social Impacts. **Environmental Impact Assessment review**, v.22, p. n. 3. 2002.

VELOSO, C. **Tigresa**. In: VELOSO, Caetano. Bicho. Rio de Janeiro: Universal Music, 1977. LP. Faixa 7.

WARTICK, S.; COCHRAN, P. The evolution of the corporate social performance model. **Academy of Management Review**, v. 10, p. 758-776, 1985.

YIN, R. **Estudo de caso, planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOUNG, R. **Gestão da responsabilidade social e do desenvolvimento sustentável**. Disponível em:

<<http://www.uniethos.org.br/DesktopDefault.aspx?TabID=3888&Alias=uniethos&Lang=ptBR>>. Acesso em: 10 de dez. 2016.