

Governança em Parcerias Público-Privadas: desafios da participação social e da legitimidade em ambientes híbridos

Governance in Public-Private Partnerships: challenges of social participation and legitimacy in hybrid environments

Gobernanza en las asociaciones público-privadas: desafíos de la participación social y la legitimidad en entornos híbridos

Illana Ribeiro Bomfim¹ 

¹ Universidade Federal da Bahia - Brasil. *Autor de correspondência: illanarb@hotmail.com

RESUMO

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) têm sido amplamente utilizadas como instrumentos político-institucionais e técnico-operacionais de viabilização de investimentos públicos, mas enfrentam desafios persistentes relacionados à legitimidade e à governança em contextos marcados por assimetrias estruturais. Este artigo analisa a governança em PPPs a partir da articulação entre Administração Política, Gestão Social e Teoria dos Custos de Transação, propondo uma releitura da participação social como variável técnico-operacional para a sustentabilidade contratual. A partir de estudo de caso da PPP da Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, com base em análise documental e evidências empíricas oriundas de audiência pública, demonstra-se que a exclusão das comunidades como sujeitos políticos não apenas compromete a legitimidade social, mas eleva custos de transação, intensifica riscos regulatórios e compromete a eficiência contratual. O artigo contribui ao demonstrar que a participação social qualificada atua como variável técnico-operacional na governança de PPPs, e não como exigência normativa acessória. Conclui-se pela necessidade de ampliar o repertório teórico-metodológico da administração em contextos híbridos, incorporando abordagens críticas que integrem dimensões técnicas e sociopolíticas. Em cenário de emergência climática e agravamento das desigualdades, recomenda-se a incorporação de mecanismos participativos substantivos como componente estruturante da governança, com vistas à redução de riscos socioterritoriais e à qualificação do gasto público.

ABSTRACT

Public-Private Partnerships (PPPs) have been widely used as political-institutional and technical-operational instruments to enable public investments, but they face persistent challenges related to legitimacy and governance in contexts marked by structural asymmetries. This article analyzes governance in PPPs from the perspective of the articulation between Political Administration, Social Management, and Transaction Cost Theory, proposing a reinterpretation of social participation as a technical-operational variable for contractual sustainability. Based on a case study of the Salvador-Itaparica Island Bridge PPP, using documentary analysis and empirical evidence from a public hearing, it demonstrates that the exclusion of communities as political actors not only compromises social legitimacy but also increases transaction costs, intensifies regulatory risks, and compromises contractual efficiency. The article contributes by demonstrating that qualified social participation acts as a technical-operational variable in the governance of PPPs, and not as an accessory normative requirement. It is concluded that there is a need to broaden the theoretical and methodological repertoire of administration in hybrid contexts, incorporating critical approaches that integrate technical and socio-political dimensions. In a scenario of climate emergency and worsening inequalities, the incorporation of substantive participatory mechanisms as a structuring component of governance is recommended, with a view to reducing socio-territorial risks and improving the quality of public spending.

RESUMEN

Las asociaciones público-privadas (APP) se han utilizado ampliamente como instrumentos político-institucionales y técnico-operativos para facilitar las inversiones públicas, pero enfrentan desafíos persistentes relacionados con la legitimidad y la gobernanza en contextos marcados por asimetrías estructurales. Este artículo analiza la gobernanza en las APP desde la perspectiva de la articulación entre la administración política, la gestión social y la teoría de los costos de transacción, proponiendo una reinterpretación de la participación social como una variable técnico-operativa para la sostenibilidad contractual. A partir de un estudio de caso de la APP del puente de la isla Salvador-Itaparica, mediante análisis documental y evidencia empírica de una audiencia pública, se demuestra que la exclusión de las comunidades como actores políticos no solo compromete la legitimidad social, sino que también aumenta los costos de transacción, intensifica los riesgos regulatórios y compromete la eficiencia contractual. El artículo contribuye al demostrar que la participación social cualificada actúa como una variable técnico-operativa en la gobernanza de las APP, y no como un requisito normativo accesorio. Se concluye que es necesario ampliar el repertorio teórico y metodológico de la administración en contextos híbridos, incorporando enfoques críticos que integren las dimensiones técnicas y sociopolíticas. En un escenario de emergencia climática y creciente desigualdad, se recomienda la incorporación de mecanismos participativos sustantivos como componente estructurador de la gobernanza, con el fin de reducir los riesgos socioterritoriales y mejorar la calidad del gasto público.

PALAVRAS-CHAVE:

Governança Pública
Parcerias Público-Privadas
Participação Social
Eficiência Contratual
Legitimidade
Administração Política

KEYWORDS:

Public Governance
Public-Private Partnerships
Social Participation
Contractual Efficiency
Legitimacy
Political Administration

PALABRAS-CLAVE:

Gobernanza pública
Alianzas público-privadas
Participación social
Eficiencia contractual
Legitimidad
Administración política

SUBMETIDO: 5 de maio de 2026 | **ACEITO:** 25 de junho de 2026 | **PUBLICADO:** 30 de junho de 2026

© Revista Brasileira de Administração Política, 2026. Este artigo é distribuído sob uma Licença [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

1. INTRODUÇÃO

Em contextos de governança contemporânea, observa-se a presença de ambientes híbridos, caracterizados pela coexistência de múltiplas racionalidades e centros de poder, como exemplo, as relações historicamente estabelecidas entre interesses públicos e privados; ações formais e informais; dimensões técnicas e políticas; e instâncias estatais, não estatais e paraestatais. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que os arranjos organizacionais que regem as operações nesses ambientes híbridos são considerados complexos, uma vez que envolvem a convivência entre múltiplas lógicas e distintos centros de poder, por vezes conflitantes.

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) têm se consolidado como instrumentos centrais de viabilização de investimentos públicos no Brasil, especialmente em setores de infraestrutura. No entanto, apesar da sofisticação crescente dos modelos contratuais, persistem desafios relevantes relacionados à legitimidade e à governança desses arranjos, sobretudo em contextos marcados por assimetrias sociais e territoriais.

Este trabalho não se orienta por uma crítica normativa às PPPs enquanto instrumento de política pública. Parte, ao contrário, do reconhecimento de sua relevância, problematizando os limites de sua operacionalização quando dissociada da dimensão sociopolítica da governança e dos contextos territoriais em que se insere.

O crescimento dessas parcerias no Brasil, com mais de 5.700 iniciativas ativas e estoque de investimentos da ordem de R\$ 1,86 trilhão (Radar PPP, 2025), evidencia sua centralidade no planejamento estatal. No estado da Bahia, destaca-se o Sistema Rodoviário Ponte Salvador–Ilha de Itaparica, pela sua magnitude e complexidade.

Apesar da crescente presença das PPPs no planejamento estatal, observa-se ainda grandes desafios relacionados à governança desses contratos. O debate sobre essa dimensão, apesar de essencial ao sucesso das parcerias, permanece pouco explorado, especialmente sob abordagens críticas. A maior parte dos estudos concentra-se nas dimensões jurídicas, econômicas ou financeiras, relegando a segundo plano os aspectos político-administrativos da mediação entre interesses públicos e privados. Ainda mais raras são as análises

que abordam a participação social e a construção da legitimidade sociopolítica em contextos de forte assimetria de poder, como ocorre em grandes projetos de infraestrutura.

Diante desse cenário, este estudo parte da seguinte pergunta de pesquisa: de que maneira a literatura especializada e os documentos oficiais têm abordado os conceitos e práticas de governança pública em PPPs com vistas a garantir a participação efetiva dos múltiplos atores sociais envolvidos, assegurando a legitimidade das parcerias entre sociedade, Estado e setor privado? Como desdobramento empírico, investiga-se como esses desafios têm sido enfrentados no contexto da PPP da Ponte Salvador-Itaparica, no estado da Bahia.

O artigo deriva de pesquisa desenvolvida no âmbito de trabalho de conclusão de curso, posteriormente reelaborada e aprofundada para fins de publicação científica. A estratégia metodológica combina análise documental e análise qualitativa de conteúdo, com base em registros institucionais e evidências empíricas provenientes de audiência pública convocada pelo Ministério Público Federal em 11 de junho de 2025, que reuniu lideranças de comunidades pesqueiras, povos de terreiro, povos indígenas, quilombolas e representantes da sociedade civil diretamente impactados pelo empreendimento.

Do ponto de vista teórico, o artigo contribui ao articular abordagens tradicionalmente dissociadas, eficiência contratual e participação social, demonstrando que a exclusão sociopolítica impacta diretamente a viabilidade técnica das PPPs. Empiricamente, evidencia como a ausência de mecanismos participativos substantivos se traduz em riscos contratuais e institucionais mensuráveis.

O texto está organizado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico sobre administração e governança pública em ambientes híbridos. A terceira descreve a metodologia adotada. A quarta apresenta a análise do caso. A quinta propõe uma síntese interpretativa e as conclusões.

2. REFERENCIAL TEÓRICO: ADMINISTRAÇÃO E GOVERNANÇA EM AMBIENTES HÍBRIDOS

2.1 Perspectivas clássicas e seus impactos nos modelos de governança

O arcabouço teórico convencional sobre governança em organizações remonta ao pensamento de autores que moldaram profundamente a teoria administrativa e econômica ao longo do século XX. Weber (1999), Taylor (1990) e Williamson (1975; 1985), embora não tratem explicitamente do conceito de governança tal como atualmente formulado, serviram como fonte de inspiração ao definirem e defenderem princípios como burocracia, eficiência, hierarquia e modos próprios de organização das relações sociais. Esses elementos continuam a influenciar a concepção contemporânea de governança.

Weber define a burocracia como forma ideal-típica de organização estatal, caracterizada por hierarquia formal, critérios meritocráticos e impessoalidade nas relações – um modelo de governança centrado em estruturas hierárquicas e regulação rígida. Taylor, por sua vez, sustentava que a eficiência de uma firma poderia ser obtida pela eliminação de movimentos desnecessários, subordinando a Administração às bases epistêmicas da Economia. Williamson (1985) atualiza criticamente essa visão ao sustentar que a firma deve ser compreendida como estrutura de governança, e não apenas como unidade produtiva – e que, em situações de alta especificidade de ativos, incerteza e risco de oportunismo, os arranjos híbridos podem ser mais eficientes ao combinar autoridade e mecanismos de mercado.

À luz da Teoria dos Custos de Transação (TCT), as PPPs podem ser compreendidas como arranjos híbridos de transação, situando-se entre o mercado e a hierarquia estatal. Isso legitima sua existência como solução organizacional viável para determinados bens e serviços públicos. Thamer e Ogasavara (2023, p. 41) destacam que a adoção de elementos de governança na fase *ex-ante* dos contratos é fator fundamental para a redução dos custos de transação na fase *ex-post*. No entanto, como reconhece a própria literatura, esses arranjos enfrentam desafios significativos quando envolvem incertezas, assimetrias informacionais e comportamentos oportunistas, desafios que se ampliam consideravelmente quando as comunidades afetadas não são reconhecidas como atores relevantes na estrutura de governança.

Essa dissociação entre técnica e política não se restringe ao plano teórico. No contexto das PPPs, manifesta-se de forma concreta na gestão de riscos, ainda incipiente em muitas esferas da administração pública, como identificado por Pamphilo (2021), comprometendo a eficiência decisória e a legitimidade dos arranjos. Como destacam Santos *et al.* (2004) no âmbito da Administração Política, ao se considerar a indissociabilidade entre as dimensões política e técnica, entre gestão e gerência, é possível garantir o alcance das finalidades das políticas públicas e, conseqüentemente, aperfeiçoar os contratos de parceria público-privada.

2.2 Governança em ambientes híbridos: o reconhecimento das múltiplas lógicas

O conceito contemporâneo de governança tem sido ampliado com o objetivo de incorporar uma compreensão crítica que supere as concepções tradicionais. Skelcher e Smith (2015) propõem o conceito de governança híbrida para caracterizar arranjos político-institucionais em que diferentes racionalidades, como a lógica estatal, de mercado e comunitária, coexistem em um mesmo sistema, frequentemente em conflito, mas também em processo de negociação e adaptação mútua. Ostrom (2010a apud França Filho, 2020) contribui para a compreensão dessas dinâmicas ao introduzir o conceito de governança policêntrica, que descreve arranjos institucionais compostos por múltiplos centros de decisão interdependentes, com relativa autonomia e capacidade normativa.

Rhodes (1996) avança ao apontar que a governança representa uma forma distinta de estrutura de governo, diferente de mercados e hierarquias, sendo marcada por negociação, redes e interdependência. Kooiman (2003) propõe a noção de governar como governança, enfatizando a interação entre diferentes sistemas sociais e níveis de organização, sem que haja uma autoridade central, mas um conjunto de práticas e relações em constante readaptação. Bevir (2010) complementa ao propor que a governança deve ser compreendida a partir das narrativas, significados e valores culturais dos sujeitos envolvidos, aproximando o debate de uma compreensão da governança como fenômeno situado, historicamente construído e politicamente disputado.

Autores como Jessop (1998) e Hibou (2012) tensionam ainda mais esse debate ao demonstrar que o fato de um modelo estar revestido por técnicas e

métricas gerenciais não o torna, por si só, legítimo, eficaz ou isento de conflitos. As racionalidades que sustentam esses modelos tendem a operar seletivamente, beneficiando determinados interesses em detrimento de outros. Jessop indica que práticas colaborativas como as PPPs se desenvolvem 'à sombra da hierarquia estatal', revelando que a governança permanece atravessada por assimetrias de poder e disputas simbólicas, políticas e territoriais.

Em contrapartida, Mazzucato (2019) e Ostrom (1990; 2010b) oferecem alternativas colaborativas e participativas que desafiam o modelo tecnocrático dominante. Mazzucato reinterpreta o papel do Estado, concebendo-o não como mero regulador ou financiador, mas como cocriador de valor, e demonstra que os mercados são construções sociais moldadas por decisões políticas e relações institucionais. Ostrom, por sua vez, demonstra empiricamente que comunidades são capazes de se auto-organizar de forma eficiente para gerir recursos coletivos, desafiando tanto a tese da tragédia dos comuns quanto a premissa de que apenas o Estado ou o mercado são aptos a garantir a provisão eficiente de bens públicos. Ansell e Gash (2008) sistematizam esse avanço ao introduzir o modelo de governança colaborativa, definido como arranjo no qual agências públicas envolvem diretamente atores não estatais em processos de tomada de decisão coletiva, formal e orientada ao consenso.

2.3 Administração Política e Gestão Social: fundamentos para uma leitura crítica das PPPs

No campo da Administração brasileira, a Administração Política (Santos et al., 2004; Santos, 2009; Ribeiro; Ribeiro; Fonseca, 2024) e a Gestão Social (França Filho, 2004; Cançado, 2011; Tenório; Araújo, 2020) oferecem referenciais críticos fundamentais para pensar a governança em PPPs além de sua dimensão técnica.

A Administração Política reconhece que administrar não é um ato neutro, mas uma prática imbuída de poder, cujas dimensões políticas são frequentemente invisibilizadas pela ciência hegemônica. Santos et al. (2004) propõem a reconceituação do papel da administração como campo de disputa pela condução dos processos sociais e produtivos, com implicações teóricas e metodológicas voltadas à emancipação e à justiça social. Nessa perspectiva, a

separação entre gestão, como o campo do pensar estratégico orientado pela política e gerência, como o campo do agir técnico, não é hierarquia, mas articulação indispensável para que projetos públicos cumpram sua finalidade social.

A Gestão Social, por sua vez, propõe a construção de espaços públicos participativos e deliberativos nos quais a pluralidade de sujeitos e saberes seja reconhecida e valorizada, rompendo com o tecnicismo gerencialista. Para França Filho (2004) e Cançado (2011), a participação nesse contexto é compreendida como elemento central da cidadania deliberativa e deve integrar os procedimentos da gestão pública de forma substancial, e não meramente consultiva. Conforme ressaltam os autores, a Gestão Social oferece caminhos para 'outra gestão', que integra o econômico e o social, promove a governança democrática e participativa e busca a emancipação e a autonomia dos atores na tomada de decisões.

Complementando esse quadro, a interseccionalidade (Akotirene, 2019) e o pensamento de Guerreiro Ramos (1981) e Reginaldo Santos (2009) oferecem ferramentas analíticas para compreender como raça, gênero, território e classe se interseccionam na estrutura de governança das PPPs, produzindo formas específicas de exclusão que os modelos universalistas de gestão não conseguem capturar. Guerreiro Ramos propõe uma administração substantiva que desafie a racionalidade instrumental dominante, defendendo que a Administração deve estar ancorada em finalidades humanas e sociais mais amplas, e não apenas em critérios de eficiência ou produtividade. Santos (2009), por sua vez, reposiciona a Administração como ciência cujo principal propósito e valor é a política, compreendendo a governança como instrumento crítico e transformador da realidade social.

3. PERCURSO METODOLÓGICO

A estratégia metodológica adotada articula fundamentação teórica e análise crítica de dados técnicos e político-institucionais referentes à PPP da Ponte Salvador-Itaparica, compreendida como um fenômeno administrativo e social complexo. Para tanto, foram mobilizados autores das áreas de Administração de Empresas, Administração Pública e Gestão Social, além da

análise de documentos técnicos que formalizam essas relações político-institucionais.

A pesquisa considerou dez documentos oficiais produzidos por diferentes instâncias do poder público, estadual e federal, diretamente ou indiretamente envolvidas na estruturação e no monitoramento da PPP: o Contrato de Concessão nº 001/2020; o Primeiro Termo Aditivo; atas de reuniões institucionais de 2018 e 2024; o Plano Urbano Intermunicipal (PUI); o Plano de Execução da Obra; o Demonstrativo Bimestral de PPPs da SEFAZ/BA; a Ata de Abertura dos Envelopes da licitação; o Edital de Convocação do MPF; e relatórios de monitoramento. A seleção baseou-se na relevância desses materiais para a compreensão dos instrumentos de governança adotados, na disponibilidade em portais públicos e na capacidade de evidenciar aspectos decisivos do processo, como participação social, fluxos institucionais e legitimidade.

Como parte da análise documental, incorporou-se o conteúdo da audiência pública intitulada “Impactos da Ponte Salvador-Itaparica em comunidades tradicionais”, promovida pelo Ministério Público Federal em 11 de junho de 2025, com registro audiovisual disponibilizado oficialmente. As falas, transcritas com o auxílio da ferramenta NotebookLM, contribuíram para compreender as percepções das populações locais sobre os mecanismos formais de governança. Optou-se por manter a identificação dos participantes, lideranças tradicionais, pescadores, marisqueiras e representantes de comunidades de matriz africana, em respeito aos princípios de justiça epistêmica, visibilização das vozes silenciadas e reconhecimento das identidades que compõem o território.

A análise dos dados seguiu abordagem qualitativa de caráter interpretativo, baseada em análise de conteúdo temática (Bardin, 2011). Os documentos foram examinados a partir de categorias analíticas previamente definidas (governança, participação, legitimidade, instrumentos contratuais), enquanto as falas da audiência pública foram codificadas com base em categorias emergentes relacionadas à percepção de impacto, exclusão participativa e conflito territorial. A análise buscou integrar diferentes racionalidades, técnica, política e social, por meio de leitura crítica e interpretativa do conteúdo. O objetivo foi identificar evidências que revelassem

como se configuram os fluxos decisórios e os mecanismos de participação ao longo do ciclo de vida da PPP, bem como a presença ou ausência de instâncias inclusivas de diálogo entre os diversos atores envolvidos. A triangulação entre fontes documentais e evidências empíricas permitiu identificar padrões de assimetria na estrutura de governança e seus efeitos sobre a legitimidade e a estabilidade contratual.

Importa explicitar a posição desta pesquisa. O estudo se ancora em uma dupla perspectiva: de um lado, a experiência técnica em modelagem econômico-financeira de projetos de concessões e PPPs; de outro, o enraizamento territorial no contexto analisado. Longe de comprometer a objetividade da análise, essa articulação é assumida como posicionamento ético e epistemológico que qualifica o olhar crítico sobre os limites dos próprios modelos operados no campo profissional.

Conforme argumentam Crenshaw e Hill Collins (*apud* Akotirene, 2019), a vivência de sujeitos historicamente situados constitui base legítima para a produção de conhecimento crítico e transformador. Trata-se, portanto, de uma pesquisa implicada, comprometida com os territórios e com as vozes historicamente silenciadas.

A partir dessa perspectiva, os achados permitem uma leitura adicional: a exclusão das comunidades do processo decisório não se limita a um problema de legitimidade, mas impacta diretamente variáveis centrais da modelagem, como risco regulatório, custo de capital, previsibilidade de fluxos e probabilidade de reequilíbrios contratuais. Nesse sentido, a participação social qualificada pode ser interpretada como variável relevante para a própria sustentabilidade econômico-financeira dos projetos.

4. ANÁLISE: DOCUMENTOS, DISPUTAS E VOZES DO TERRITÓRIO

4.1 A estrutura de governança formal do projeto

O projeto do Sistema Rodoviário Ponte Salvador–Ilha de Itaparica representa uma iniciativa de infraestrutura de grande porte no estado da Bahia, com o objetivo de estabelecer uma ligação mais curta e rápida entre o município de Salvador e a Ilha de Itaparica. A obra não se restringe à ponte: ela compreende um sistema rodoviário completo, com proporções capazes de

impactar significativamente a logística e o desenvolvimento socioeconômico de uma região que abrange o Recôncavo, o Baixo Sul e o Extremo Oeste baiano. Considerada um dos maiores empreendimentos da América Latina, a PPP é estruturada como concessão patrocinada de 35 anos, com investimentos estimados em mais de R\$ 6,9 bilhões.

O Contrato de Concessão nº 001/2020, firmado pela Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (SEINFRA) com o consórcio internacional vencedor da licitação, composto por empresas chinesas, constitui o principal instrumento jurídico que formaliza essa parceria. A estrutura de governança formal é tecnicamente sofisticada e envolve múltiplos atores institucionais: SEINFRA, AGERBA, DESENBAHIA, B3, consórcios de fiscalização e a Procuradoria-Geral do Estado. Os mecanismos contratuais são robustos: fundos garantidores (FGAP e FGBP), matrizes de risco, indicadores de desempenho, comissões de gestão e fiscalização, relatórios periódicos de monitoramento e procedimentos formais de solução consensual de controvérsias. O Primeiro Termo Aditivo, celebrado em 2024, demonstra a capacidade de adaptação contratual do arranjo diante de eventos extraordinários como a pandemia de COVID-19.

Do ponto de vista da Teoria dos Custos de Transação e da Teoria da Agência, essa estrutura responde adequadamente aos desafios clássicos dos arranjos híbridos: reduz assimetrias informacionais, previne comportamentos oportunistas e garante a calculabilidade do investimento privado. Os instrumentos de reequilíbrio econômico-financeiro, os fundos de garantia e os mecanismos de revisão ordinária e extraordinária refletem uma governança contratual amadurecida, alinhada às boas práticas internacionais para PPPs complexas.

4.2 O que os documentos dizem – e o que silenciam

A análise dos documentos oficiais revela uma narrativa de legitimidade construída predominantemente em torno de dois eixos: conformidade legal e eficiência econômica. O projeto é apresentado como instrumento de desenvolvimento socioeconômico regional, capaz de impulsionar setores como turismo, logística e construção civil, melhorando a conexão da Região Metropolitana de Salvador com o interior do estado e com importantes rodovias federais, BR-101, BR-116 e BR-242.

O Plano Urbano Intermunicipal (PUI), elaborado conjuntamente com os municípios de Itaparica e Vera Cruz, representa a tentativa mais elaborada de incorporar dimensões territoriais ao projeto. O documento destaca a participação permanente dos Grupos de Acompanhamento Local (GAL) e propõe instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Cultural e Social (ZEICs) em localidades como Catu, Jiribatuba, Matarandiba, Campinas, Ponta Grossa, Baiacu, Misericórdia e Mocambo, visando à proteção dos modos de vida e à valorização da cultura local. O PUI concebe a governança territorial como processo colaborativo e integrado — o que aponta para um reconhecimento, ainda que incipiente, da necessidade de articulação entre as lógicas estatal, de mercado e comunitária.

No entanto, mesmo esse documento revela uma tensão constitutiva: ele planeja para o território, mas não foi construído com o território. A Consulta Pública nº 001/2018, realizada por meio de aviso publicado em 14 de dezembro de 2018, em pleno período de festas de fim de ano, voltou-se à discussão das minutas do Edital e do Contrato, e não à construção participativa do projeto. As cinco audiências públicas realizadas ao longo do processo abordaram documentos técnicos já elaborados, e não as necessidades, vulnerabilidades e expectativas das comunidades que habitam o território afetado.

Esse padrão confirma o que Pinto *et al.* (2021, p. 633) identificaram em outros contextos de governança pública brasileira: “foi ignorado o potencial dos cidadãos em contribuir com sugestões ou críticas sobre os serviços públicos que recebem”. A legitimidade institucional, construída sobre conformidade legal, tende a substituir a legitimidade social, e essa substituição, como a análise a seguir demonstra, não é inócua: ela produz resistências que elevam os custos de transação e comprometem a estabilidade contratual.

4.3 As vozes do território: o que a técnica não computa

A audiência pública convocada pelo Ministério Público Federal em 11 de junho de 2025, intitulada “Impactos da Ponte Salvador-Itaparica em Comunidades Tradicionais”, teve duração de seis horas e nove minutos e reuniu representantes de comunidades pesqueiras, povos de terreiro, povos indígenas Tupinambá, quilombolas, marisqueiras, pescadores artesanais, ciganos e

organizações da sociedade civil. A iniciativa do MPF teve como objetivo coletar informações, sugestões e propostas para instruir inquérito civil sobre a efetividade do direito à Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI), previsto na Convenção nº 169 da OIT e na Constituição Federal.

Contudo, sob a perspectiva adotada neste trabalho, evidencia-se que a participação de um dos atores essenciais na estrutura de governança, as comunidades diretamente impactadas, não tem sido plenamente contemplada. Sua mobilização ocorre apenas em momentos pontuais, definidos “por convite”, e não como parte interessada com poder deliberativo sobre os impactos gerados. Segundo o procurador da República responsável pela condução da audiência, Marcos André Carneiro Silva, o objetivo era “dar visibilidade a essas comunidades e fazer com que elas comecem a ser ouvidas. Essas comunidades têm o direito de serem consultadas, previsto na Convenção 169 da OIT, para que elas sejam ouvidas e tenham seus direitos respeitados dentro desse processo de licenciamento e de construção da ponte”, conforme noticiado em matéria jornalística¹.

Esse foi um dos pontos mais veementemente levantados pelas comunidades, a ausência de uma consulta adequadamente prévia, livre e informada durante o desenvolvimento do projeto. Zezé Pacheco, do Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP), sintetizou com precisão os requisitos que o processo violou: a consulta deve ser livre, “não pode ser com a faca no pescoço”; prévia, “tem que ser antes”; informada. “tem que dizer a verdade”; e vinculante, “com as comunidades tendo que consentir”. A promotora de Justiça do MPBA, Cristina Seixas, e o procurador do MPF, Marcos André Carneiro Silva, reconheceram publicamente que, naquele ponto do processo, a consulta não poderia mais ser considerada prévia, o que representa, nas palavras da pesquisa, não um detalhe protocolar, mas a admissão de uma falha estrutural na governança do projeto.

Os impactos relatados pelas comunidades evidenciam a distância entre a

¹ “A ponte não é para o povo”: comunidades denunciam impactos de obra da Ponte Salvador-Itaparica em audiência no MPF. Correio 24 Horas, Salvador, 11 jun. 2025. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/salvador/a-ponte-nao-e-para-o-povo-comunidades-denunciam-impactos-de-obra-da-ponte-salvador-itaparica-em-audiencia-no-mpf-0625>. Acesso em 11 de jun. de 2025.

narrativa oficial de desenvolvimento e a experiência vivida no território. Carlos Odilon Mendes, da Colônia Z2, questionou “quantas milhares de famílias de pescadores e marisqueiras vão passar fome por conta desta ponte”, alertando para a iminente destruição da pesca artesanal. Cláudio, da ONG Gaia, apontou as limitações técnicas do EIA/RIMA por desconsiderar o ecossistema submarino, alertando que o impacto dos pilares causaria a 'morte de toda a cadeia alimentar' da baía e que a perda de 250 hectares de manguezal não foi adequadamente estudada. Winnie Lopes de Andrade, pescador quilombola, foi mais direto: ao licenciar esses empreendimentos sem garantir os direitos das comunidades, o Estado “está financiando a morte da população que sobrevive dela”.

A dimensão simbólica e religiosa dos impactos é igualmente urgente. Equedinha, do Ilê Axé Iyá Okun, afirmou que as águas de Itaparica “continuam vivas e sagradas porque nossos ancestrais cuidaram há séculos daquelas águas”. O sacerdote Miguel Sobalaju, do Terreiro Tuntum Olukotun, expressou preocupação com a triplicação da população da ilha e a ameaça às “áreas de preservação e às ancestralidades”, destacando a dependência dos terreiros de “folha, rio e cachoeira” para a realização de suas práticas religiosas. Eliana Falaió, da Coalizão de Defesa do Território Sagrado da Ilha de Itaparica, denunciou a violação de espaços sagrados por supostos proprietários de terrenos, evidenciando como a especulação imobiliária, com terrenos que saltaram de R\$ 5.000,00 para R\$ 50.000,00 ou até R\$ 200.000,00, já produz impactos concretos antes mesmo da conclusão da obra.

A questão étnico-territorial emergiu com força particular. A afirmação de que o empreendimento “vai assassinar nossas comunidades”, nas palavras de Rafael Tupinambá, associando a ponte a um “processo de colonização” sobre o território Krimurê, expressa a percepção de ameaça existencial aos modos de vida tradicionais, evidenciando o grau de conflito socioterritorial envolvido. Jorge Rasta, vereador e presidente da Câmara Municipal de Vera Cruz, afirmou que o projeto representa um “processo de gentrificação”, com a intenção de “tirar o povo nativo, povo negro, povo pobre”. O sacerdote Sobalodju Olukotun relatou que terrenos antes acessíveis se tornaram inacessíveis para moradores nativos, enquanto Cleide Coutinho, do Movimento de Luta por Moradia, expressou o

temor de “dormir e não acordar dentro dos seus territórios”.

As críticas aos estudos técnicos reforçaram a percepção de exclusão epistêmica. Joselito Oliveira Alves, engenheiro civil, apontou que o EIA/RIMA inicial identificou apenas 46 comunidades de terreiro, enquanto mapeamento posterior revelou mais de 120, evidenciando, segundo ele, um “apagamento das comunidades tradicionais”. Marcos da Cruz Santos, da Rede de Comunicadores da Ilha, criticou a comunicação institucional do consórcio por não usar “a língua da comunidade”, contribuindo para uma “desinformação estratégica”. Camila Chagas, da organização Koinonia, destacou que comunidades de Salvador, também impactadas, sequer foram identificadas nos estudos iniciais.

O denominador comum dessas falas materializou-se na denominação que as comunidades atribuíram ao projeto. A expressão “ponte da morte”, recorrente nas falas dos participantes, sintetiza a percepção de que o empreendimento representa ameaça direta aos modos de vida locais. José Dalmo Alves Neto resumiu o sentimento coletivo ao afirmar que a ponte “é uma ponte do capital para o capital”. Essa expressão não é retórica: ela sintetiza a percepção de que o empreendimento, tal como concebido e implementado, favorece interesses econômicos externos em detrimento dos modos de vida, territórios sagrados e meios de subsistência das comunidades que habitam a Ilha de Itaparica há gerações.

4.4 Síntese analítica: entre a técnica e o território

A análise conjunta dos documentos oficiais e das vozes do território permite identificar três lógicas institucionais em disputa na governança da PPP Ponte Salvador-Itaparica, sintetizadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Múltiplas lógicas e componentes da governança em PPPs

Dimensão	Lógica Estatal	Lógica de Mercado	Lógica Comunitária
Objetivo	Eficiência pública, modernização e desonerar contas públicas	Retorno sobre investimento e eficiência econômica	Bem-viver, preservação cultural e ambiental, justiça social e autonomia decisória
Legitimidade	Legalidade formal e segurança jurídica	Desempenho financeiro e previsibilidade contratual	Consentimento prévio, respeito às identidades e aos modos de vida locais
Participação	Consultas formais e audiências pontuais	Cumprimento de exigências contratuais	Decisão prévia, livre e vinculante desde a concepção
Tensões	Burocracia, controle e conciliação formal de interesses	Riscos operacionais, insegurança jurídica e pressão regulatória	Silenciamento, gentrificação, especulação imobiliária e violação de direitos
Ref. teóricas	Weber; Hood (NGP); Teoria da Agência	Williamson (TCT); Teoria da Agência	Ostrom; Ansell e Gash; Santos et al.; França Filho; Akotirene

Fonte: Elaboração da autora, com base na análise documental e na audiência pública de 11/06/2025.

O quadro sintetiza as diferentes racionalidades em disputa na governança das PPPs, evidenciando a assimetria entre mecanismos formais e informais de legitimação: as lógicas estatal e de mercado dispõem de mecanismos formais robustos para garantir seus interesses, enquanto a lógica comunitária permanece dependente de espaços de participação que são, ao mesmo tempo, tardios, pontuais e não vinculantes. Essa assimetria não é um detalhe operacional: é uma característica sistêmica da governança das PPPs no Brasil, que compromete simultaneamente a legitimidade social dos projetos e, como demonstra a análise empírica, a própria eficiência contratual que justifica sua adoção.

A mobilização das comunidades durante a audiência do MPF, com pedidos de embargo de obras, ameaças de recurso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e convocação de novas audiências, não é apenas manifestação de resistência política. É evidência empírica de que a exclusão participativa eleva custos de transação, gera incerteza jurídica e produz riscos reputacionais que comprometem a estabilidade contratual. Em termos da própria Teoria dos Custos de Transação: a participação social não é um ônus adicional à governança das PPPs, é uma condição técnica para a redução dos custos ex-

post e para a sustentabilidade de longo prazo dos empreendimentos.

Joselito Oliveira Alves, ao classificar o EIA/RIMA como “ridículo, falho e horrível”, não expressa apenas indignação política: aponta para falhas técnicas concretas que podem comprometer o licenciamento ambiental e, conseqüentemente, o cronograma e a viabilidade do projeto. A “desinformação estratégica” denunciada pelas comunidades não é apenas um problema comunicacional: é um fator de elevação dos custos de coordenação entre os atores do arranjo. Esses impactos são mensuráveis em termos contratuais, e sua prevenção passa, necessariamente, pela incorporação das comunidades como parceiras na estrutura de governança.

5. DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo compreender e discutir como os desafios da governança pública em PPPs, enquanto arranjos híbridos, têm sido enfrentados no contexto brasileiro, tomando como referência o contrato da Ponte Salvador-Itaparica. Os resultados indicam que a desconsideração das comunidades como sujeitos políticos impacta negativamente a legitimidade social da parceria, além de comprometer sua viabilidade técnica, jurídica e contratual.

Esses resultados permitem sustentar que, em contextos de ambientes híbridos, participação social qualificada não constitui apenas um princípio democrático, mas uma variável técnico-operacional central para a redução de custos de transação, mitigação de riscos e sustentabilidade contratual.

Longe de invalidar o modelo de PPPs, os achados deste estudo indicam a necessidade de seu aperfeiçoamento institucional. A incorporação de mecanismos participativos substantivos não deve ser compreendida como um adendo democrático, mas como parte integrante da racionalidade técnica necessária à sustentabilidade dos projetos. Avanços internacionais nessa direção já são amplamente documentados: a literatura sobre governança colaborativa (Ansell; Gash, 2008), sobre bens comuns (Ostrom, 1990; 2010b) e sobre coprodução de valor (Mazzucato, 2019) demonstra de forma convergente que a participação social qualificada está associada a menores custos de transação, maior qualificação do gasto público e melhor retorno para todos os atores

envolvidos, incluindo o parceiro privado.

Conclui-se, portanto, que é necessário ampliar o repertório teórico-metodológico da administração em contextos híbridos, adotando abordagens críticas que integrem dimensões técnicas e sociopolíticas. A governança de PPPs no Brasil ainda se concentra em lógicas que priorizam o aspecto técnico-econômico e formal, enfrentando desafios persistentes na promoção da legitimidade institucional, sobretudo pela baixa ou inexistente participação social e pela desconsideração das especificidades territoriais e culturais.

Os três deslocamentos propostos a partir da análise, da consulta para a co-construção; do território como cenário para o território como categoria analítica; e da legitimidade formal para a legitimidade política, não são apenas proposições normativas. São condições de viabilidade dos projetos em contextos de crescente mobilização social e controle institucional. Escutar as comunidades envolvidas não é apenas um gesto simbólico: é uma premissa fundamental. A ausência de participação efetiva tende a gerar desconfiança, resistências e custos de transação mais elevados. Processos judiciais, embargos de obras, denúncias a organismos internacionais e conflitos locais podem comprometer prazos, elevar riscos contratuais e, em casos extremos, inviabilizar o empreendimento.

Em um cenário de emergência climática e agravamento das desigualdades, recomenda-se que as PPPs incorporem compromissos mais colaborativos e responsivos, voltados à promoção do desenvolvimento territorial com responsabilidade socioambiental. A capacitação dos gestores públicos para o diálogo efetivo com as comunidades, a mediação de conflitos, a articulação de interesses diversos e a valorização dos saberes locais torna-se, nesse contexto, uma exigência técnica tanto quanto ética.

Como desdobramento teórico e metodológico, este artigo sugere o aprofundamento empírico na formulação de uma Tecnologia de Gestão Social para o Desenvolvimento Territorial (TGS.DT), ancorada no reconhecimento das comunidades como sujeitos de decisão desde as fases iniciais dos projetos, e na sistematização de mecanismos de monitoramento e avaliação para participação social que favoreçam a mediação de interesses diversos entre Estado, setor privado e sociedade, com base na confiança mútua, escuta ativa e

compromisso com a justiça social.

Registra-se, por fim, que este estudo apresenta limitações decorrentes do recorte metodológico predominantemente documental e de se tratar de um estudo de caso único. Os resultados não visam à generalização, mas à reflexão crítica sobre os desafios da governança em PPPs no Brasil. Pesquisas futuras poderão aprofundar a dimensão empírica, incorporar perspectivas dos gestores e técnicos envolvidos e desenvolver estudos comparativos entre projetos com e sem mecanismos participativos substantivos, avaliando seus impactos sociais, nos custos contratuais e na percepção de legitimidade.

Por fim, entende-se que governar é decidir, e decidir sem escutar é, inevitavelmente, excluir. Portanto, que este trabalho contribua, não apenas para o debate acadêmico, mas também para o aprimoramento das práticas de governança em PPPs, orientadas por maior inclusão efetiva de participação social, legitimidade e qualificação do gasto público.

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. Interseccionalidade. São Paulo: Pólen, 2019.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008.

BEVIR, Mark. Democratic governance. Princeton: Princeton University Press, 2010.

BOMFIM, I. R. Governança em parcerias público-privadas: análise dos desafios da participação social e da legitimidade em ambientes híbridos. 2025. 84 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Administração de Empresas) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2025.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República na Bahia. Edital de Convocação para Audiência Pública nº 1/2025 – PR-BA00031290/2025. Salvador: MPF, 2025.

CANÇADO, Ailton Cardoso. Fundamentos teóricos da gestão social. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CRETELLA NETO, José. Comentários à Lei de Parcerias Público-Privadas – PPPs. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. A via sustentável-solidária no desenvolvimento local. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 15, n. 45, p. 219–232, 2008.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Gestão social: um conceito em construção. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 9., 2004, Salvador. Anais... Salvador: CIAGS/UFBA, 2004.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; EYNAUD, Philippe. Solidariedade e organizações: pensar uma outra gestão. Salvador: EDUFBA; Ateliê de Humanidades, 2020.

HIBOU, Béatrice. La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale. Paris: La Découverte, 2012.

JESSOP, Bob. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p. 29–45, 1998.

KOOIMAN, Jan. Governing as governance. London: SAGE Publications, 2003.

MAZZUCATO, Mariana. O valor de tudo: fazer e tirar na economia global. Lisboa: Temas e Debates, 2019.

OSTROM, Elinor. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, v. 100, n. 3, p. 641–672, 2010b.

OSTROM, Elinor. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAMPHILO, Renata Melo. Governança em parcerias público-privadas: limites e desafios da gestão de riscos da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia. 2021. 103 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

PINTO, Tainá Rodrigues Gomide Souza; MARTINS, Simone; LEONEL, Danielle Silveira; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Governança participativa: possibilidades e desafios na gestão local. *Interações, Campo Grande*, v. 19, n. 3, p. 627–641, 2018.

RADAR PPP. iRadarPPP – Análise da Radar de Projetos de março de 2025. [S.l.], mar. 2025.

RAMOS, Alberto Guerreiro. A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, p. 652–667, 1996.

RIBEIRO, Elizabeth Matos; RIBEIRO, Mônica Matos; FONSECA, Francisco César Pinto da. Administração política: contribuições para o debate teórico-analítico e empírico da administração contemporânea. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 28, n. 5, e240087, 2024.

SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *A administração política como campo do conhecimento*. 2. ed. rev. São Paulo-Salvador: Hucitec; Mandacaru; FEA/UFBA, 2009.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos; RIBEIRO, Mônica Matos; SANTOS, Thiago Chagas Silva; COSTA, Vinicius Mendes da. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 7–32, 2004.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos; RIBEIRO, Mônica Matos; PINTO, Fabiane Louise Bitencourt. Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórico-metodológica. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 939–959, 2017.

SKELCHER, Chris; SMITH, Steven Rathgeb. Theorizing hybridity: institutional logics, complex organizations, and actor identities: the case of nonprofits. *Public Administration*, v. 93, n. 2, p. 433–448, 2015.

TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de administração científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Mais uma vez o conceito de gestão social. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 895–905, 2020.

THAMER, Rogério; OGASAVARA, Marcelo H. Parcerias público-privadas: construindo relações entre sua governança e custos de transação. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, Curitiba, v. 22, n. 1, p. 40–65, 2023.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Volume 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WILLIAMSON, Oliver E. *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York: The Free Press, 1975.

WILLIAMSON, Oliver E. *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press, 1985.