



O “DESENVOLVIMENTO” EM DISPUTA: tensões e conflitos em torno do “Bairro Legal” em Campos dos Goytacazes/RJ.

Autora: Luciêr de Sousa e Silva

Universidade Federal Fluminense

Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas

Públicas - PPGDAP/UFF/CAMPOS/RJ

lusousaesilva@bol.com.br

Autora: Jussara Freire

Universidade Federal Fluminense

Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas

Públicas - PPGDAP/UFF/CAMPOS/RJ

jussarafreire@ig.com.br

1 – INTRODUÇÃO

Os anos de 2009 a 2016 se tornaram um período possível de notar forte atuação do Governo Rosinha Garotinho no que tange a execução de políticas públicas urbanas. Entre as políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento da cidade (educação, transporte, saúde), a de obras e infraestrutura se mostraram como uma das mais executadas, especificadamente, o saneamento básico a qual tem sido direcionada para sanear bairros afastados do centro da cidade. Estas obras fazem parte de um conjunto de ações da gestão municipal e correspondem ao programa Bairro Legal. O programa Bairro Legal se apresenta como política pública que implementa serviços básicos em bairros periféricos com pouco ou desprovidos de infraestrutura (saneamento, esgotamentos, drenagem pluvial) visando a melhoria da “qualidade de vida” dos moradores.

Dessa forma, quando observamos o processo de urbanização das cidades e no Brasil, nos deparamos com a necessidade primeiramente de planejamento. Neste caso, especificadamente, o urbano, sendo este planejamento urbano direcionado para o desenvolvimento regional, e entre outras benéficas, a principal delas engloba o desenvolvimento humano.



Esta perspectiva nos aponta que o planejamento ou sua falta, nos revela uma realidade que as próprias cidades criaram: uma dicotomia entre o centro e a periferia¹. O centro e as periferias se apresentam nos espaços citadinos com grandes diferenças, sobretudo, na infraestrutura. Se observarmos os espaços centrais de uma cidade, estes geralmente são muito mais equipados e providos com serviços públicos que chegam deficientes ou que nem chegam a fazer parte da realidade de quem mora na periferia. Em centros percebem-se jardins que integram grande parte de projetos urbanísticos, bibliotecas, espaços culturais, quadras esportivas em praças arborizadas. No entanto, em relação a periferias – bairros mais afastados do centro – os jornais e rádios noticiam freqüentemente o pouco e/ou a falta de estrutura e planejamento urbano, principalmente em bairros que foram surgindo e se formando sem infraestrutura (postos de saúde, saneamento básico, coleta de lixo, transporte). Esse quadro nos a reflexão sobre a relevância de se obter um planejamento urbano que venha abranger não somente o centro, mas as periferias. Dessa forma, um planejamento adequado afetaria sensivelmente os problemas sociais/públicos que uma localidade sem infraestrutura possa desenvolver.

2 – OBJETIVOS

O objetivo desta pesquisa é compreender em que medida são recebidas, absorvidas e distribuídas as demandas provenientes de bairros periféricos e quais os impactos e efeitos de política pública como o Bairro Legal na vida dos moradores? Como se configuram e como se dá sua implementação, pois o cenário campista tem se mostrado um palco em que as relações entre a sociedade civil e o poder público são mediadas através de “dávivas” comumente acompanhadas de permutas políticas.

Dessa forma, o “desenvolvimento” a partir do programa Bairro Legal passa a ser alvo de uma relação de disputa, conflitos e tensão entre os moradores de bairros

¹ Feltran, 2008. Na sua tese de doutorado, Gabriel de Santis Feltran “opta por utilizar o termo “periferia”, mesmo tendo reconhecido seus problemas (sobretudo o de remeter por vezes à divisão estanque entre “centro” e “periferia” e, a depender do contexto, a uma série de estigmas sociais). Este é o ponto o qual também farei minha opção, pois, conforme Feltran, “esta me parece ser a categoria mais inteligível para destacar o conjunto de dinâmicas sociais” as quais me referirei neste artigo.



periféricos e conseqüentemente se transforma em uma forte “moeda de troca” para os gestores públicos no que tange às esferas políticas.

3 – METODOLOGIA

A problemática apresentada neste artigo que se objetiva em analisar como se configuram políticas urbanas a partir de dispositivos que promoveriam o desenvolvimento humano e regional, se traduz igualmente nas questões que se tornaram o cerne da pesquisa de mestrado iniciada no programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense – UFF/Campos. Nestes termos, as reivindicações de indivíduos ou de “grupos minoritários” podem ser inicialmente analisadas a luz da sociologia dos problemas públicos (GUSFIELD, 1981; CEFAI, 2009; FREIRE, 2005).

Inicialmente, realizar-se-á um trabalho de pesquisa bibliográfica com o objetivo de levantar, analisar e sistematizar a produção científica referente às questões apresentadas. No mesmo período, também serão levantados e sistematizados dados demográficos, socioeconômicos e censitários no intuito de estabelecer um perfil do município de Campos dos Goytacazes, a fim de elaborar um perfil das moralidades e críticas ao longo da história, particularmente voltadas para o desenvolvimento urbano na cidade ou na região.

Buscar-se-á analisar o ajustamento entre as críticas e as “benfeitorias” do desenvolvimento urbano em jornais e aquelas observadas nas entrevistas e nas etnografias. Esta análise possibilitará compreender as modalidades de tomada de voz e de silenciamento dos atores sociais que fazem parte deste processo. O cruzamento destas variáveis possibilitará compreender como se configura o sentimento dos moradores da área periférica onde poderão ser identificadas todas as conexões entre eles (os atores sociais), permitindo assim, um avanço quanto ao entendimento dos problemas sociais referente ao desenvolvimento local/regional, planejamento urbano e conflitos. Portanto, diante de tais análises será possível esboçar possíveis considerações reais e tornar ações coletivas flutuantes em resultados sólidos tanto para a população periférica quanto para a gestão pública municipal.



Realizar-se-á uma observação participante para se obter uma descrição densa (GEERTZ, 1978) nos bairros concernidos pelo programa, entrevistas semi-diretivas com os funcionários que participaram do programa e entrevistas em profundidade com os moradores. O número de entrevista será definido após observações exploratórias. Nesse sentido, trata-se de descrever e interpretar o processo de publicização das reivindicações elaboradas por arenas públicas que se formam em prol de uma causa e procuram inserir suas pautas em uma agenda pública.

Gusfield (1981) destacou que a pluralidade de arenas públicas gera competição entre elas, o que, por sua vez, intensifica o trabalho de justificar moralmente a prioridade de uma arena em relação à outra, o que no caso do Bairro Legal gira em torno das benfeitorias de uma política pública e sobre o impacto, efeito negativo ou positivo que resultam delas. Desta forma, a análise da inserção das reivindicações das arenas que se forma em torno dos moradores pode ser lida a partir da visibilidade de suas pautas na agenda pública. Ainda que não nos proponha a analisar a trajetória da arena em torno de uma “causa coletiva de um grupo minoritário”, este recorte analítico também compõe o pano de fundo deste trabalho. No caso em análise, permitirá indicar alguns apontamentos no que tange a visibilidade diferenciada das causas defendidas por grupos minoritários e compreender seus efeitos no que tange a políticas públicas de “desenvolvimento humano”, “crescimento” e “política”.

Os conflitos entre esses atores sociais são em parte relacionados com as diferentes interpretações sobre os sentidos do desenvolvimento urbano que afetam não só os cidadãos, mas também toda a estrutura organizacional dos envolvidos neste processo de (re) organização e (re) adaptação representam o ponto de partida deste trabalho. Nesse sentido, fundamentando-se inicialmente nas contribuições da sociologia dos problemas público e pragmatista, buscaremos analisar os processos de elaboração de problemas sociais e como se revelam através das suas formas, conteúdos, ajustes, desajustes, desintegração e (re) organização. A partir de observações de inspiração etnográfica, propomos levar a sério as gramáticas políticas² e as vocalizações dos moradores que buscam tentar respostas aos questionamentos de como suas reivindicações se ajustam ou tencionam com forças externas (SIMMEL, 1950).

² Esses termos e categorias foram utilizados no projeto de pesquisa coordenado pela Profa. Doutora Jussara Freire intitulado “Problemas Públicos e Periferias do Estado do Rio de Janeiro” financiado pela Faperj.



A partir das lentes de Simmel (1950), as quais apontam para a existência de um “jogo social” que perpassam os conflitos e os espaços públicos dos bairros que compõem este projeto, a originalidade desta pesquisa se consolida na relevância acerca do entendimento dos fenômenos urbanos que cercam a cidade, a população, a gestão pública a qual é afetada pelas políticas públicas em nome do desenvolvimento. Esta consideração nos conduziu a buscar entender como estas relações se dão nos espaços públicos quando acionadas nas gramáticas das políticas públicas, desenvolvimento, conflito e cidadania. A discussão proposta por este projeto não pretende apresentar uma produção acadêmica ou estudos que promovam a resolução desses conflitos. Mais modestamente, esta proposta busca apresentar algumas observações empíricas que permitirão problematizar essas relações, contextualizado-as a partir dos conflitos e das políticas públicas apresentadas no programa “Bairro Legal” na perspectiva de endossar, sobretudo as questões sociais que se fazem presentes numa sociedade problematizada como em desenvolvimento.

4 - RESULTADOS PRELIMINARES

Este artigo fundamenta-se em questões e problemáticas elaboradas por diversos autores os quais vêm analisando os fenômenos urbanos, desenvolvimento, expansão urbana, políticas públicas, planejamento urbano e conflitos. Desta forma trata-se de compreender como as diversas representações sobre esse tema participam da busca para achar a conexão ou o elo que tratam do “problema” da expansão, desenvolvimento urbano, humano, políticas públicas e conflitos. Por esse motivo é necessário destacar a notória contribuição da Escola de Chicago e seus precursores a fim de se compreender as peculiaridades dos fenômenos urbanos, além de autores da Geografia como, por exemplo, Milton Santos. Os geógrafos são autores que contribuem para compreendermos a dinâmica existente no programa Bairro Legal no que se refere à compreensão espacial e territorial já que o mundo está constantemente se expandindo e se organizando territorialmente.

Para Santos (1994) o território representa “uma superposição de sistemas de engenharia diferentemente datados, e usados, hoje, segundo tempos diversos” e no que tange ao *lugar*, o mesmo “constitui a dimensão da existência que se manifesta através de



um cotidiano compartilhado entre as mais diversas pessoas, firmas, instituições—cooperação e conflito são à base da vida em comum” (SANTOS, 1997).

Milton Santos (2006) ainda corrobora com a importante compreensão sobre *lugar*,

“Os lugares também se podem re-fortalecer horizontalmente, reconstruindo, a partir das ações localmente constituídas, uma base de vida que amplie a coesão da sociedade civil, a serviço do interesse coletivo. Com a especialização funcional dos subespaços, há tendência à geração de um cotidiano homólogo graças à interdependência que se estabelece horizontalmente. ”

Dessa forma, observa-se que não se trata de apenas de trazer à tona os referenciais teóricos aprofundados, mas, sobretudo focar nos elementos basilares que esboçam a trajetória das médias e grandes metrópoles. Assim como Robert Park (1979) integrante do departamento de Sociologia da Escola de Chicago propôs de forma inovadora que se fizesse da própria cidade de Chicago um vasto campo de pesquisas sociológicas devido ao grande “caldeirão” de transformações que o processo pós-industrial demandava o mesmo acontece com as escalas escolhidas para este trabalho. A colaboração de Chicago vai desde a concepção de que uma ciência empírica que busca demonstrar através de suas premissas metodológicas e analíticas que corroboram com procedimentos qualitativos e quantitativos, observação participante e análise de histórias de vida (representação social dos moradores que receberam ou não o programa “Bairro Legal”) muito relevantes para analisar a problemática desta pesquisa.

“Programa Bairro Legal? Também quero no meu bairro, temos direito!”

A linguagem e as formas que foram utilizadas pelos moradores para expressarem seus sentimentos em relação ao impacto e os efeitos que o programa Bairro Legal demonstram que esses atores sociais não só sabem elaborar suas reclamações, denúncias ou reivindicações, como também sabem formular suas justificações (BOLTANSKI e THEVENOT,1991)

Alguns moradores reivindicam o acesso ao programa Bairro Legal porque também “são cidadãos, pagam impostos e por causa disso são dignos de receberem as obras e a atenção dos gestores públicos na rua onde moram” (Cardoso de Oliveira



,2011). Nesse sentido, “os que reclamam” e “os que reivindicam” o programa, entram em disputa, se tensionam e se nivelam da mesma forma no que tange ao direito à cidade e às melhorias que uma política pública pode oferecer.

As falas de alguns moradores evidenciam a aprovação das obras do programa,

“As obras do Bairro Legal de Donana estão em fase final de acabamento. O programa contemplou 10 ruas do bairro com obras de infraestrutura, como rebaixamento de solo, colocação de manilhas, construção de meio fio, calçadas com acessibilidade, pavimentação, urbanização, entre outras melhorias. Morando desde que nasceu no bairro, José da Silva, 52 anos, elogiou o trabalho realizado pela prefeitura, através da secretaria de Obras e Urbanismo.”

Em outro momento, para um aposentado morador do bairro de Donana, há 32 anos, as intervenções trouxeram segurança para os pedestres,

“As calçadas estão mais niveladas. Dessa maneira, fico mais tranquilo e seguro quando preciso sair de casa a pé. A infraestrutura aqui era muito ruim, estou muito feliz com as obras”, informou.

Nesse sentido, os modos segundos os quais o programa é implantado e avaliado pelos moradores gerou inúmeras disputas, visto que apesar das controvérsias publicizadas, alguns moradores de outros bairros declaram que “também querem” nos seus bairros o programa Bairro Legal,

“Antes, até para andar nas ruas daqui era complicado, devido ao excesso de lama. Mas a partir do momento que a prefeitura asfaltou tudo, a situação mudou. Hoje não só é possível caminhar tranquilo, como também os carros transitam com tranquilidade”, disse o padeiro, Santos, 22 anos, morador em Donana, que recebeu o programa Bairro Legal.”

Na concepção desses moradores o bairro recebeu além do saneamento básico, urbanização, pavimentação, mobilidade, entre outras melhorias que valorizaram o bairro beneficiando-os de várias formas, o que levou moradores de algumas ruas a declararem publicamente a sua satisfação com a gestão pública e ao mesmo tempo, levou outros moradores a dizerem que “também querem o programa”.



As satisfações, queixas, denúncias e avaliações dos moradores dos bairros concernidos ou vizinhos, suas recepções e tratamento pelos gestores públicos serão objeto de observação para posteriores análises e produção de conhecimento.

Para a compreensão do processo de implantação de políticas públicas que mobilizam a linguagem do “desenvolvimento local”, “regional”, “humano” e toda a sua articulação com um contexto político marcado pela gestão de Rosinha Garotinho se tornaram questões que me inquietaram e contribuíram para despertar ainda mais meu interesse nas relações existentes entre esses contextos: *em que medida se é possível identificar as percepções dos moradores de camadas populares e analisar como suas vozes são publicizadas ou silenciadas em nome “do desenvolvimento”? Quais tipos de conflitos são despertados nestas situações? como um morador ou um grupo de moradores se mobilizam e em que se amparam ao reivindicar o direito a uma política pública? ou como se ajustam para elevar as suas queixas e insatisfações nos espaços públicos? Compreender se a implantação do programa em alguns bairros possibilita ou não a criação de pequenos centros de regiões morais a partir do desenvolvimento local/regional, devido à alta ou baixa valorização do bairro que não recebeu o programa.*

Segundo Park (1979), para se buscar compreender e desvendar essas vozes que se fazem constantes nesse processo demonstra que é preciso pensar as distâncias, os ajustamentos e as diferenciações que impulsionavam os cidadãos a “viver junto”. Neste sentido, os repertórios reivindicatórios revelam que existe, nestes termos uma disputa e uma escolha entre quem ou qual bairro pode ser considerado digno ou não (CARDOSO, 2011) para receber a implementação do programa. Ainda que um dos destaques para esta política urbana utilizada no Governo Rosinha Garotinho relacionada o caso do programa Bairro Legal tenha gerado na mídia uma repercussão um tanto quanto negativa, há que se ressaltarem os aspectos positivos do programa. Aspectos não só relacionados ao desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida dos moradores de bairros periféricos, mas também quanto à disputa pela contemplação e implementação do programa em vários bairros da cidade.

Esta disputa que gira em torno do programa, reflete o interesse de alguns moradores, pois receber as obras no bairro acarreta não só melhorias de qualidade de vida, mas também, a valorização do imóvel e do local em que o programa é implantado.



Ou seja, nos termos de Bruno Latour (2000)³, o programa desencadeia uma valorização humana e não-humana.

Um bairro com uma infraestrutura capaz de melhorar a qualidade de vida de um morador é bem mais valorizado do que um imóvel localizado em uma região desprovida de infraestrutura. Neste sentido, a disputa pelo desenvolvimento abrange não só o desenvolvimento regional e humano, mas, também revela uma nova relação social: a do mercado imobiliário.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciada em setembro de 2016, a pesquisa que norteia este artigo se encontra em fase sistematização parcial dos dados o que já aponta para a recorrência de alguns repertórios reivindicativos e apresentados, como por exemplo, as entrevistas publicadas em jornais da região e sites. Nota-se inicialmente que os repertórios trazem fortes teores emotivos representados pelas reclamações e queixas sobre os “problemas” que o programa Bairro Legal trouxe para a rotina dos moradores ou pela falta de atenção ao bairro dos os gestores públicos os quais foram contemplados. Nessa perspectiva, ora também aparecem declarações de que as benfeitorias proporcionadas pelo Bairro Legal geraram uma melhoria significativa na qualidade de vida além de ter devolvido aos moradores de alguns bairros “a auto-estima e humanidade” que pensavam ter sido esquecida pelos gestores públicos.

O tratamento das matérias referentes ao período 2009-2016 ainda não foi concluída. Observa-se também uma continuidade temporal no que tange à definição dos problemas sociais/públicos associados a “periferias” nesse período. A presença das emoções de indignação e do sentimento de descaso com a cidade traduz uma dificuldade das vozes dos moradores acessarem ao espaço público a não ser inicialmente pelos jornais.

³ Bruno Latour (2000) segue uma abordagem teórica em que os objetos que compoem a realidade social e suas práticas, deixam de ser simples artefatos e passam a ter “agência”, pois, participam das ações e provocam transformações, se diferenciando de uma perspectiva antropológica funcionalista. Os não-humanos (objetos) deixam de ser intermediários e passam a mediar as ações. Dessa forma, adquirem características simétricas na relação com os humanos, justamente por causa de suas agencias.



A natureza das emoções que são acionadas aponta para uma conexão que conduz o processo de sociabilidade da cidade de Campos dos Goytacazes entrelaçadas com as questões sobre “desenvolvimento”, “humanidade”, “crescimento”, “políticas públicas” e “política” quando publicizadas no espaço público. Se por um lado, as críticas dos moradores parecem buscar se elaborar em busca de uma atenção para os problemas do bairro ocasionados por uma política pública, por outro, as benfeitorias do programa se mostram capazes de melhorar o desenvolvimento não só regional, mas principalmente, o humano.

Portanto, inicialmente as lentes não podem se fechar para os resultados das benfeitorias proporcionadas pela política pública do Bairro legal. É notório que o programa gerou alguma melhoria nos bairros citados, e claramente reduziu os problemas sofridos por boa parte daqueles moradores. Mas, sem dúvida, do ponto de vista da política pública como um todo o programa possui aspectos negativos e positivos, o que vem causando grandes controvérsias públicas, considerando o planejamento, sua estruturação e execução, o Bairro Legal se tornou um grande catalisador de “problemas” devido ao grande canteiro de obras em que se transformam as ruas dos bairros que recebem o programa. Neste sentido, buscar-se-á analisar se esta política pública se propõe realmente levar à população ao verdadeiro acesso à cidade através democratização o qual gerará, sobretudo, o desenvolvimento humano dos moradores de Campos dos Goytacazes, ainda que conflitos e tensões se façam presentes na disputa por um programa que visa fomentar o desenvolvimento.

6-REFERENCIAS

CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. **Direito Legal e Insulto Moral**: Dilemas da Cidadania no Brasil, Quebec e EUA. Ed: Relume Dumará. Col: Antropologia da Política. Núcleo de Antropologia da Política (NUAP). Rio de Janeiro, 2002.

CEFAI, D. **La construction des problems publics**: Définitions de situations dans des arènes publiques. Revue Réseaux, v. 14, n.75, p. 43-66, jan./fev. 1996.

FELTRAN, S. G. **Fronteiras de Tensão**: Um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo. 2008. 363 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2008.



FREIRE, J. **Mobilizações Coletivas e Problemas Públicos na Baixada Fluminense**. Rio de Janeiro, Garamond. No prelo.

_____. **Sensos do justo e problemas públicos em Nova Iguaçu**. Tese de doutorado, IUPERJ, mimeo, 2005.

_____. Quando as emoções dão formas às reivindicações In: Coelho, P., Maria Claudia (orgs.). **Cultura e Sentimentos** - Ensaio em antropologia das emoções. Rio de Janeiro: Contracapa, 2011.

_____. **O apego com a cidade e o orgulho de ser da Baixada**: Emoções, engajamento político e ação coletiva em Nova Iguaçu. Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, v. 11, p. 915-940, 2012.

_____. **Agir no regime de desumanização**: Esboço de um modelo para análise da sociabilidade urbana na cidade do Rio de Janeiro. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 3, p. 119-142, 2011.

GEERTZ, C. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. In: **A Interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, p. 13-41, 1989.

GUSFIELD, J. **The culture of public problems**: Drinking-driving and the symbolic Order, Chicago, University of Chicago Press, 1981.

LATOUR, B. **Ciência em ação**: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: UNESP, 2000.

PARK, R. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: Velho, Otávio Guilherme. **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1979.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 2º Edição. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. **Metamorfoses do Espaço Habitado**: Fundamentos teórico e metodológico da geografia. São Paulo: Hucitec, 1988.

SIMMEL, G. A Sociabilidade. In: **Questões fundamentais da Sociologia**. Tradução de Pedro Caldas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora. 2006.

VELHO, G. **O Fenômeno Urbano**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1973.