



Políticas públicas e as transformações em bairro periférico pobre: o caso do Nossa Senhora Aparecida, município de Vitória da Conquista – Bahia – Brasil

Francisco dos Santos Carvalho

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA
DOCTORADO EN GEOGRAFÍA, PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN
AMBIENTAL

FRANCISCO DOS SANTOS CARVALHO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E AS TRANSFORMAÇÕES EM BAIRRO
PERIFÉRICO POBRE: O CASO DO NOSSA SENHORA APARECIDA,
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA – BAHIA – BRASIL**

DIRETOR: DR. JOSÉ LUÍS LUZÓN BENEDICTO

BARCELONA, ESPANHA
2013

FRANCISCO DOS SANTOS CARVALHO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E AS TRANSFORMAÇÕES EM BAIRRO
PERIFÉRICO POBRE: O CASO DO NOSSA SENHORA APARECIDA,
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA – BAHIA – BRASIL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Doctorado en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental, Facultad de Geografía e Historia da Universitat de Barcelona, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Geografia, Planificación Territorial y Gestión Ambiental.

Diretor: Dr. José Luís Luzón Benedicto

Francisco dos Santos Carvalho

BARCELONA, ESPANHA
2013

Ficha Catalográfica

Carvalho, Francisco dos Santos.

Políticas públicas e as transformações em bairro periférico pobre: o caso do Nossa Senhora Aparecida, município de Vitória da Conquista – Bahia – Brasil / Francisco dos Santos Carvalho, 2013.

396 f.

Tesis (Doctorado) – Universitat de Barcelona – Doctorado en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental.

Director de la Tesis – Dr. José Luís Luzón Benedicto.

1. Bairros pobres. 2. Ocupação do solo. 3. Participação popular. 4. Políticas públicas. 5. Periferia. I. Benedicto, José Luis Luzón, dir. II. Universitat de Barcelona. III Título.

CDD:

FRANCISCO DOS SANTOS CARVALHO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E AS TRANSFORMAÇÕES EM BAIRRO PERIFÉRICO
POBRE: O CASO DO NOSSA SENHORA APARECIDA, MUNICÍPIO DE VITÓRIA
DA CONQUISTA – BAHIA – BRASIL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Doctorado en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental, Facultad de Geografía e Historia da Universitat de Barcelona, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Geografia, Planificación Territorial y Gestión Ambiental.

Diretor: Dr. José Luís Luzón Benedicto

Barcelona, Espanha.

Parecer final: Aprovado

Dedico este trabalho aos meus pais, Arnaldo de Souza Carvalho e Doralice dos Santos Carvalho (*in memoriam*), aos irmãos, Mauro, Márcio e Lúcio; e a Ludmila, que esteve presente nos momentos de alegrias e lutas que fizeram parte da elaboração desta Tese.

AGRADECIMENTOS

A Deus.

Aos meus familiares.

Ao Diretor da Tese, Dr. Jose Luis Luzón Benedicto, um agradecimento especial pela brilhante orientação e por todo o apoio que recebi durante os anos de elaboração desta Tese. Tê-lo como orientador foi motivo de satisfação e orgulho. Considero que o meu Diretor de Tese foi essencial tanto para o desenvolvimento da Tese quanto para o meu processo de desenvolvimento pessoal, acadêmico e profissional. Por isso, o meu muito obrigado.

A todos os moradores do Bairro Nossa Senhora Aparecida e de outros bairros da cidade de Vitória da Conquista.

Aos integrantes do Grupo de Especialistas que participaram das entrevistas.

A todos os professores e funcionários técnicos da Facultad de Geografía e Historia, Universitat de Barcelona, que compõem a equipe do Programa de Doutorado em Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental. A todos vocês, o meu sincero reconhecimento.

Agradeço a equipe de professores, funcionários e gestores da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Aos gestores e funcionários da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, Bahia, Brasil.

Não poderia deixar de registrar também o meu agradecimento a todos aqueles que contribuíram direta e indiretamente para a concretização deste trabalho de investigação. O meu muito obrigado ao atual Prefeito Dr. Guilherme Menezes, aos Secretários Municipais e funcionários da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, aos ex-prefeitos de Vitória da Conquista, José Raimundo Fontes, José Pedral Sampaio, Hélio Ribeiro, Murilo Mármore e Raul Ferraz.

A Ludmila Moreira Barros, Valdemir Marinho, Iêda Luzia Moreira Antunes, Aline Sousa, Conceição Silva, Rômulo Pereira Silveira, Maria Dalva Rosa Silva, Elizane de Souza Tales Silva e Pablo Fornasari pelo apoio recebido e atenção dispensada durante a construção da Tese.

Enfim, agradeço a todas as demais pessoas, entidades públicas e privadas que disponibilizaram informações ou manifestaram incentivos para a construção desta Tese de Doutorado.

“Tudo posso naquele que me fortalece”
Filipenses 4:13

RESUMO

As políticas públicas têm despertado grande interesse em diversos segmentos da sociedade. No Brasil há uma demanda por investigações que visem analisar o impacto dessas políticas em bairros periféricos pobres. A presente Tese de Doutorado teve como objetivo investigar os impactos das políticas públicas na estruturação do Bairro Nossa Senhora Aparecida (NSA) e na vida dos seus moradores. O citado bairro é um espaço urbano pobre e periférico do município de Vitória da Conquista, terceira mais importante cidade do Estado da Bahia, Brasil. Para nortear o processo investigativo foi considerado que em bairro periférico pobre, políticas públicas não integradas, desassociadas de um planejamento estratégico a longo prazo em bairro dessa natureza, desenvolvidas de modo não continuado, que não geram capacitações dos moradores, que tenham pouca participação popular e cogestão, tendem gerar pequenas transformações na estrutura de um bairro e na vida dos seus moradores. Diante do exposto, foi necessário identificar os equipamentos, serviços públicos e modalidades de políticas públicas implantados no bairro; conhecer a avaliação dos moradores, pessoas que trabalham ou atuam no bairro, gestores públicos e grupo de especialistas em políticas públicas; identificar o nível de participação dos moradores na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas discutidas no orçamento participativo daquele município; identificar se o bairro foi uma favela, contém áreas faveladas ou apresenta características que o assemelha a uma favela; conhecer os motivos que levaram ao ingresso dos moradores no bairro e as razões que leva-os a permanecer morando ou a deixar o bairro; identificar se a ideia geográfico-social de que a pobreza e a desigualdade podem ser transmitidas de uma geração a outra, por meio do meio ambiente de oportunidades e serviços em que se encontra cada indivíduo ao nascer, é válida para o Bairro NSA; estudar a paisagem urbana do bairro com base em registros fotográficos e identificar a cobertura das políticas públicas no bairro. Em termos de estratégia metodológica foi utilizado o método do Estudo de Caso, com abordagens qualitativas e quantitativas, que possibilitaram uma adequada análise para consecução dos resultados esperados na investigação, ora em questão. Para coleta de dados foram realizadas consultas em documentos, observações *in loco*, entrevistas, registros fotográficos e pesquisa de levantamento. Ao final da investigação as evidências coletadas permitiram concluir que as políticas públicas implementadas no Bairro NSA não combateram os problemas estruturais, não geraram transformações significativas na infraestrutura e na vida dos moradores daquele espaço geográfico. Essas políticas não foram capazes de modificar o modelo de reprodução da pobreza, da desigualdade e da divisão socioespacial que tem gerado no Brasil um distanciamento entre bairros bem assistidos pelo poder público e os denominados bairros esquecidos (desassistidos), uma vez que as políticas públicas estudadas não foram suficientes para gerar capacitações que conduzissem à ruptura da lógica tradicional de reprodução de modelos de urbanização de cidades que não têm sido capazes de gerar transformação social em bairros periféricos pobres, como também eliminar a segregação, a discriminação e a estigmatização entre moradores de uma mesma cidade.

Palavras-chave: Bairro pobre. Ocupação do solo. Participação popular. Políticas públicas. Periferia.

ABSTRACT

Public policies have aroused great interest in the various segments of society. In Brazil there is a demand for investigations aimed at examining the impact of such policies in poor suburbs. This thesis aimed to investigate the impacts of public policies in the structuring of the Neighborhood Nossa Senhora Aparecida (NSA) and the lives of its residents. The neighborhood is a poor and peripheral urban area of the municipality of Vitória da Conquista, the third most important city of the State of Bahia, Brazil. To guide the investigative process was considered that in poor peripheral district, public policy not integrated, disassociated from a long-term strategic planning in such district, developed an unsupported way continued, that do not generate skills of the villagers, who have little popular participation and co-management, tend to generate small transformations in the structure of a neighborhood and in the lives of its residents. Given the above, it was necessary to identify the equipment, utilities and modalities of public policies implemented in the neighborhood; Learn about the evaluation of residents, people who work or act in the neighborhood, public managers and group of experts in public policy; identify the level of participation of the residents in the formulation, implementation and evaluation of public policies discussed in the participatory budget of the municipality; identify whether the neighborhood was a slum, contains slum like areas; identify the reasons which made the dwellers start and remain living there; identify whether the geographic-social idea that poverty and inequality can be transmitted from one generation to another, through the environment opportunities and services in which every individual is at birth, it is valid for the NSA; studying the urban landscape of the neighborhood based on photographic records and identify the coverage of public policies in the neighborhood. In terms of strategic methodology the method of Case Study was used, with qualitative and quantitative approaches, which allowed a proper analysis for achieving the expected results in the research, now in question. For data collection consultations on documents, on-site observations, interviews, photographic records and survey research were carried on. At the end of the investigation, collected evidence that public policies implemented in the NSA did not fight against structural problems, they did not generate significant transformations in the infrastructure and in the lives of the residents of that geographical space. These policies were not able to modify the reproduction of poverty, of the inequality and the socio-spatial division that has driven apart in Brazil the districts assisted by the municipality and the so called forgotten districts (not assisted), once that the public policies were not capable to generate capabilities which would lead to the breaking traditional reproduction logic of models of urbanization of towns that have not been able to generate social change in poor suburbs, but also eliminate segregation, discrimination and stigmatization among inhabitants of the same city.

Keywords: Poor neighborhood. Occupation of the soil. Popular participation. Public policy. Periphery.

RESUMEN

Las políticas públicas han despertado un gran interés en diversos segmentos de la sociedad. En Brasil hay una demanda por investigaciones que fijen analizar el impacto de esas políticas en barrios periféricos pobres. La presente Tesis de Doctorado tuvo como objetivo investigar los impactos de las políticas públicas en la estructura del barrio Nossa Senhora Aparecida (NSA) y en la vida de sus pobladores. El citado barrio es un espacio urbano pobre y periférico del municipio de Vitória da Conquista, la cual es la tercera ciudad más importante del Estado da Bahia, Brasil. Para dirigir este proceso de investigación fue considerado que en el barrio periférico pobre, políticas públicas no integradas, sin ninguna asociación de un planeamiento estratégico a largo plazo en un barrio de esta naturaleza, desarrolladas de un modo no continuado, quienes no generan capacitaciones de los pobladores, que tengan poca participación popular y cogestión, tienden a generar pequeñas transformaciones en la estructura de un barrio y en la vida de sus habitantes. Mediante lo que ha expuesto, fue necesario identificar los equipamientos, servicios públicos y grupo de especialistas en políticas públicas; identificar el nivel de participación de los pobladores en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas discutidas en el presupuesto participativo de aquel municipio; identificar si el barrio fue una favela, contiene áreas faveladas o presentan características que lo asemeja a una favela; conocer los motivos que llevaron al ingreso de los habitantes del barrio y las razones que los llevan a permanecer viviendo o dejando el mismo; identificar si la idea geográfico-social de que la pobreza y la desigualdad pueden ser transmitidas de una generación a otra, por medio del medio ambiente de oportunidades y servicios en que se encuentra cada individuo al nacer es de validez para el barrio NSA; estudiar el paisaje urbano del barrio conforme los registros fotográficos e identificar la cobertura de las políticas públicas en el barrio. En términos de estrategia metodológica fue utilizado el método del Estudio de Caso, con abordajes cualitativas y cuantitativas, posibilitaron un análisis adecuado para la consecución de los resultados esperados en la investigación, ora en cuestión. Para la recolección de datos fueron realizadas consultas en documentos, observaciones *in loco*, entrevistas, registros fotográficos e investigaciones de levantamiento. Al término de la investigación las evidencias recolectadas permitieron concluir que las políticas públicas implementadas en el barrio NSA no combatieron los problemas estructurales, no generaron transformaciones significativas en la infraestructura y en la vida de los pobladores de aquel espacio geográfico. Esas políticas no fueron capaces de modificar el modelo de reproducción de la pobreza, de la desigualdad y de la división socio espacial que ha generado en Brasil un distanciamiento entre barrios bien asistidos por el poder público y los denominados barrios olvidados (sin asistencia), una vez que las políticas públicas estudiadas no fueron suficientes para generar capacitaciones que condujeron a la ruptura de la lógica tradicional de reproducción de modelos de urbanización de ciudades que no han sido capaces de generar transformación social en barrios periféricos pobres, como también eliminar la segregación, la discriminación y la estigmatización entre los pobladores de una misma ciudad.

•

Palavras-clave: Barrio pobre. Ocupación del suelo. Participación popular Políticas públicas. Perifería.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ADTR	Agência de Desenvolvimento, Trabalho e Renda
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
FUSDA	Fundación por la Socialdemocracia de las Américas
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNPP	Fórum Nacional de Participação Popular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFBA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NSA	Nossa Senhora Aparecida
NETPS	Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Política e Sociedade
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PMSP	Parque Municipal da Serra do Periperi
PDU	Plano Diretor Urbano
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMVC	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista
PUC-RS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PMHP	Programa Municipal de Habitação Popular
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UN-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
UNICAMP	Universidade de Campinas
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
USP	Universidade de São Paulo

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Macroetapas do Estudo de Caso do Bairro NSA	44
Figura 2 – Ciclo de uma política pública	90
Figura 2b – Fases do Ciclo de Políticas Públicas	91
Figura 3 – Formulação de políticas públicas e atores envolvidos	99
Figura 4 – Esquema simplificado do modelo racional de decisão	102
Figura 5 – Tipos de <i>policy networks</i> : <i>policy community</i> e <i>issue Networks</i>	115
Figura 6 – Rua Grande: Vista em direção a Serra do Periperi, parte alta da cidade	133
Figura 7 – Rua Grande: Vista em direção a atual Rua 2 de Julho, parte baixa da cidade.....	133
Figura 8 – Ocupação da área urbana de Vitória da Conquista – 1974	138
Figura 9 – Ocupação da área urbana de Vitória da Conquista – 1976	138
Figura 10 – Ocupação da área urbana de Vitória da Conquista – 1986	139
Figura 11 – Ocupação da área urbana de Vitória da Conquista – 1982	140
Figura 12 – Ocupação da área urbana de Vitória da Conquista – 1994	140
Figura 13 – Ocupação da área urbana de Vitória da Conquista – 1996	141
Figura 14 – Ocupação da área urbana de Vitória da Conquista – 1999	141
Figura 15 – Ocupação da área urbana de Vitória da Conquista – 1976/2006	142
Figura 16 – Bairros de Vitória da Conquista – 2006	144
Figura 17– Evolução dos percentuais de crescimento da população urbana – Vitória da Conquista – 1940/2010.....	146
Figura 18 – Taxa de crescimento anual da população do Brasil, por situação de domicílio (Urbana) – 1950/2000.....	147
Figura 19 – Taxa de crescimento anual da população por situação de domicílio (Urbana/Rural) – Brasil	147
Figura 20 – Evolução do crescimento populacional de Vitória da Conquista – 1940/2010	148
Figura 21 – Taxa de urbanização no Brasil – 1940/2007.	148
Figura 22 – Taxa de urbanização de Vitória da Conquista – Período de 1940/2010	148
Figura 23 – Taxa média geométrica de crescimento anual da população brasileira – 1872/2000	149
Figura 24 – Índice de envelhecimento da população residente no Brasil – 1950/2000	149
Figura 25 – Esperança de vida no Brasil – Período – 1910/2000	150
Figura 26 – Taxa bruta de natalidade no Brasil – Período de 1950/2000	150
Figura 27 – Taxa bruta de mortalidade no Brasil – Período 1950/2000	150
Figura 28 – Pirâmide etária do Bairro Nossa Senhora Aparecida – Vitória da Conquista – BA – 2010	152
Figura 29 – Densidade demográfica bruta da população urbana de Vitória da Conquista – 2000	153
Figura 30 – Aumento populacional na cidade de Vitória da Conquista – 1991/2000	154
Figura 31 – Densidade de ocupação de bairros de Vitória da Conquista – 2000	155
Figura 32 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por cor ou raça, e as classes de rendimento nominal mensal – 2010 – Bairro Nossa Senhora Aparecida – Vitória da Conquista – BA	156
Figura 33 – Pessoas de 5 anos ou mais de idade, por sexo e cor ou raça - Bairro Nossa Senhora Aparecida – Vitória da Conquista – BA – 2010	157

LISTA DE FIGURAS

Figura 34 – Pessoas de 5 anos ou mais de idade, por sexo e cor ou raça, segundo a condição de idade – 2010 – Bairro - Nossa Senhora Aparecida - Vitória da Conquista – BA.	158
Figura 35 – Pessoas de 5 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo a condição de alfabetização – 2010 – Bairro Nossa Senhora Aparecida - Vitória da Conquista – BA	159
Figura 36 – Vitória da Conquista – 1935	160
Figura 37 – Vitória da Conquista – 1958	160
Figura 38 – Localização do Bairro Nossa Senhora Aparecida na Serra do Periperi – Vitória da Conquista – BA	161
Figura 39 – Família do Sr. Meneval	163
Figura 40 – O pesquisador e o Sr. Meneval	163
Figura 41 – Certidão no. 586, L 07, fl. 78-V, ano 1956 – Parte I	164
Figura 42 – Certidão no. 586, L 07, fl. 78-V, ano 1956 – Parte II	164
Figura 43 – Certidão no. 586, L 07, fl. 78-V, ano 1956 – Parte III	165
Figura 44 – Visão panorâmica ilustrativa do processo de ocupação do espaço no NSA – 1935-1963	166
Figura 45 – Situação das cinco primeiras moradias do NSA – Outubro de 2012	167
Figura 46 – Dona Jesuína Vieira	167
Figura 47 – Fachada atual do domicílio onde morou o Sr. João Neves	167
Figura 48 – Dona Josina e o pesquisador	168
Figura 49 – Primeira cisterna do NSA	169
Figura 50 – Dona Alice e sua filha Madalena	169
Figura 51 – Fila para pegar água na casa de Dona Josina – 1985	169
Figura 52 – Dona Diolina e o seu pequeno comércio	171
Figura 53 – Irapuan Sampaio da Costa	172
Figura 54 – Visão das quatro ruas principais do NSA, conforme relato dos moradores – Início da década de 1980	173
Figura 55 – Visão das quatro ruas principais do NSA, conforme relato dos moradores – Final da década de 1980	173
Figura 56 – Bairro Nossa Senhora Aparecida – 2003	173
Figura 57 – Fachada da Escola Nossa Senhora Aparecida – 2012	174
Figura 58 – Passagem de tubulação para o sistema de abastecimento de água do NSA	176
Figura 59 – Reunião de Irapuan com autoridades municipais	177
Figura 60 – Rua Santa Rita – 1984	177
Figura 61 – Rua Santa Cecília – 1984	177
Figura 62 – Santa Madalena – 1984	177
Figura 63 – Rua Santa Rita – 1984	177
Figura 64 – Rua Santa Ana – 1984	178
Figura 65 – Rua Santa Ana – 1985	178
Figura 66 – Chafariz do NSA – 1984	178
Figura 67 – Chafariz do NSA – 1997	178

LISTA DE FIGURAS

Figura 68 – José Fernandes Pedral Sampaio	179
Figura 69 – Drenagem de águas no Bairro NSA	181
Figura 70 – Cartaz de divulgação do OP	184
Figura 71 – Prefeito Guilherme Menezes (Gestões 1997-2000; 2001-2002; 2009-2012)	185
Figura 72 – Ex-prefeito Raul Carlos Ferraz.....	185
Figura 73 – Dependência hierárquica da Coordenação do OP	186
Figura 74 – Instâncias do Conselho do OP	187
Figura 75 – Plenária Local no NSA – 1999	192
Figura 76 – Plenária Local no NSA – 1999	192
Figura 77 – Plenária Local do OP no Bairro NSA – 1999-A	193
Figura 78 – Plenária Local do OP no Bairro NSA – 1999-B	193
Figura 79 – Canal de drenagem do NSA	193
Figura 80 – Mapa parcial do NSA e pavimentação de ruas	194
Figura 81 – Unidade de Saúde da Família – Bairro NSA	194
Figura 82 – Roda de Conversa no NSA – set/2011 – A	194
Figura 83 – Roda de Conversa no NSA – set/2011 – B	194
Figura 84 – Roda de Conversa no NSA – set/2011 – C	195
Figura 85 – Roda de Conversa no NSA – set/2011 – D	195
Figura 86 – Tela principal do Portal da Transparência – 2012	197
Figura 87 – Site do Portal da Transparência – Prefeitura Municipal	197
Figura 88 – Site da Ouvidoria Geral da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista –2012	198
Figura 89 – Dependência estratégica dos três níveis de governo	206
Figura 90 – Dependência estratégica para realização de a tarefa <i>Articular com entidades</i>	207
Figura 91 – Dependência estratégica das fases do ciclo do OP de Vitória da Conquista em relação ao ator <i>Moradores do NSA</i>	209
Figura 92 – Modelo de Razão Estratégica: principais instâncias deliberativas do OP	210
Figura 93 – Atributos de qualidade de políticas públicas	211
Figura 94 – Localização de Vitória da Conquista – BA em relação ao Estado da Bahia – Brasil	215
Figura 95 – Região Econômica do Sudoeste da Bahia	215
Figura 96 – Área limítrofe do Bairro NSA	216
Figura 97 – Bairro NSA no alto da Serra do Periperi	217
Figura 98 – Visão panorâmica do Bairro NSA – 2012	217
Figura 99 – Visão geral do Bairro NSA – 2003.....	217
Figura 100 – Visão geral do Bairro NSA – set/2010	218
Figura 101 – Vegetação rasteira do Bairro NSA – 2010	218
Figura 102 – Vista parcial da vegetação do Bairro NSA	219
Figura 103 – Bairros de Vitória da Conquista classificados pelo PDU	220
Figura 104 – Casas construídas com tijolos	221
Figura 105 – Casas construídas com tijolos	221
Figura 106 – Casa de material aproveitado	222
Figura 107 – Casa de outros materiais	222

LISTA DE FIGURAS

Figura 108 – Casa de material aproveitado e casa de madeira	222
Figura 109 – Cozinha	224
Figura 110 – Banheiro	224
Figura 111 – Topomínias das ruas do Nossa Senhora Aparecida	233
Figura 112 – Nomes dos logradouros do NSA	234
Figura 113 – Traçado dos lotes do Bairro NSA	235
Figura 114 – Quadras do Bairro NSA	235
Figura 115 – Espaços vazios – Bairro Nossa Senhora Aparecida – 2010	236
Figura 116 – Espaços vazios – Bairro Nossa Senhora Aparecida – 2012	236
Figura 117 – Área de invasão mais significativa no Bairro NSA	237
Figura 118 – Rua B: construída em área de invasão	238
Figura 119 – Domicílio da família do Sr. João Tiago e da Sra. Maria Cristina	246
Figura 120 – Área onde estão sendo vendidos lotes	250
Figura 121 – Área do Parque da Serra do Periperi – 2012	250
Figura 122 – Construções em área do Parque da Serra do Periperi	250
Figura 123 – Parte alta do NSA – Rua Santa Ana – 2012	252
Figura 124 – Área improvisada para prática do futebol – Parte alta do NSA	253
Figura 125 – Identificação das Igrejas do Bairro NSA – 2010	255
Figura 126 – Igreja Católica do Nossa Senhora Aparecida – 2010	255
Figura 127 – Igreja Católica do Nossa Senhora Aparecida – 2012	255
Figura 128 – Igrejas Evangélicas do Nossa Senhora Aparecida – 2010	256
Figura 129 – Igrejas Evangélicas do Nossa Senhora Aparecida – Dezembro/2012	256
Figura 130 – Identificação das Igrejas do Bairro NSA – 2012	257
Figura 131 – Domicílios sendo vendidos no Bairro NSA	268
Figura 132 – Localização de atividades econômicas do NSA	270
Figura 133 – Gilvan de Jesus (Pelé) em seu trabalho de reciclagem	271
Figura 134 – Tipos de negócios identificados no Bairro NSA – 2010	272
Figura 135 – Tipos de negócios identificados no Bairro NSA – 2012	273
Figura 136 – Sede do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no NSA	277
Figura 137 – Educadora Social: Daniela Alves Silva – 2012	278
Figura 138 – Atividades esportivas de alunos do PETI NSA – 2012	279
Figura 139 – Localização das sedes de Programas de Desenvolvimento Social	283
Figura 140 – Dia de Ação Social – OCUPAZ – Bairro NSA – 2012	285
Figura 141 – Jovens jogando futebol em local improvisado	287
Figura 142 – Posição de um campo de futebol improvisado – Bairro NSA – 2012	288
Figura 143 – Praça Iracema: única praça do Bairro NSA – 2012	291
Figura 144 – Lixão do Bairro NSA	293
Figura 145 – Lixos e entulhos no Bairro NSA	294
Figura 146 – Localização da Escola Nossa Senhora Aparecida	306
Figura 147 – Redação de Graciene Cardoso Santos	307
Figura 148 – Fotos de problemas com drenagem em ruas do bairro	323
Figura 149 – Infraestrutura do Bairro NSA – 2010/2012 – Parte alta do bairro	325

LISTA DE FIGURAS

Figura 150 – Situação das ruas do Bairro NSA em relação à pavimentação – 2012	326
Figura 151– Coleta do lixo em carroças e Limpeza Pública	327
Figura 152 – Localização dos telefones públicos do bairro	328
Figura 153 – O assalto e o crime	332
Figura 154 – Jovem moderno e a violência	332
Figura 155 – Ação da polícia na segurança pública do Bairro NSA	332
Figura 156 – <i>Depender, Dependum e Dependee</i>	383
Figura 157 – Modelo de Dependência Estratégica	383
Figura 158 – Ator: agente, posição e papel	384
Figura 159 – Decomposição da tarefa <i>Elaborar proposta orçamentária</i>	385
Figura 160 – Decomposição de atributos de qualidade	386
Figura 161 – Projeção para construção de um Espaço de Lazer e Esportes: visão do alto ...	387
Figura 162 – Projeção para construção de um Espaço de Lazer e Esportes: visão lateral	387
Figura 163 – Projeção para construção de um Espaço de Lazer e Esportes : visão de equipamentos para lazer das crianças	388
Figura 164 – Projeção para construção de uma nova Unidade Escolar no Bairro NSA: visão lateral	388
Figura 165 – Projeção para construção de uma nova Unidade Escolar no Bairro NSA: visão da quadra poliesportiva	389
Figura 166 – Projeção para construção de uma nova Unidade Escolar no Bairro NSA: visão da estrutura interna	389
Figura 167 – Projeção de Espaço Cultura para o Bairro NSA: visão frontal	390
Figura 168 – Projeção de Espaço Cultura para o Bairro NSA: visão lateral direita	390
Figura 169 – Projeção de Espaço Cultura para o Bairro NSA: visão de área interna	391
Figura 170 – Projeção de Unidade de Polícia para o Bairro NSA: visão frontal.....	391
Figura 171 – Projeção de Unidade de Polícia para o Bairro NSA: visão lateral	392
Figura 172 – Projeção de Unidade de Polícia para o Bairro NSA: visão de área interna	392
Figura 173 – Projeção de Unidade de Saúde para o Bairro NSA: visão frontal	393
Figura 174 – Projeção de Unidade de Saúde para o Bairro NSA: visão lateral	393
Figura 175 – Projeção de Unidade de Saúde para o Bairro NSA: visão destacando o nome do Bairro	394
Figura 176 – Painel de fotos da inauguração da Creche do Bairro NSA – dez. 2012	395
Figura 177 – Início da construção da Sede da Unidade de Saúde da Família – Bairro NSA...	396

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Crescimento da população de Vitória da Conquista – Período de 1940/2010.....	145
Tabela 2 – Avaliação da variação dos percentuais de crescimento da população de Vitória da Conquista – Período de 1940/2010	145
Tabela 3 – Óbitos de pessoas que haviam residido com moradores dos domicílios particulares, ocorridos de agosto de 2009 a julho de 2010, por situação do domicílio – 2010 – Bairro Nossa Senhora Aparecida – Vitória da Conquista – BA	151
Tabela 4 – População residente, por situação do domicílio, sexo e idade – Bairro Nossa Senhora Aparecida – Vitória da Conquista – BA – 2010	152
Tabela 5 – Classe de rendimentos normais mensais das pessoas de 10 anos ou mais de idade – 2010 – Bairro Nossa Senhora Aparecida – Vitória da Conquista – BA	155
Tabela 6 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por cor ou raça, e as classes de rendimento nominal mensal – 2010 – Bairro Nossa Senhora Aparecida - Vitória da Conquista – BA	155
Tabela 7 – Pessoas de 5 anos ou mais de idade, por sexo e cor ou raça – 2010 - Bairro Nossa Senhora Aparecida – Vitória da Conquista – BA	156
Tabela 8 – Faixa-etária: Pessoas de 5 anos ou mais de idade, por sexo e cor ou raça – Bairro – Nossa Senhora Aparecida – Vitória da Conquista – BA – 2010	157
Tabela 9 – Pessoas de 5 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo a condição de alfabetização – 2010 – Bairro – Nossa Senhora Aparecida – Vitória da Conquista – BA	158
Tabela 10 – Tipos de domicílios do Bairro NSA	221
Tabela 11 – Abastecimento de água no Bairro NSA	223
Tabela 12 – Forma de abastecimento de água no Bairro NSA – 2012	223
Tabela 13– Tratamento de água nos domicílios do Bairro Nossa Senhora Aparecida	224
Tabela 14 – Destino do lixo – 2010	225
Tabela 15 – Destino do lixo – Pesquisa IBGE – 2010	225
Tabela 16 – Destino do esgoto sanitário – 2010 – Pesquisa de campo	226
Tabela 17 – Destino de Esgoto Sanitário – Bairro NSA – 2010 – Censo demográfico 2010	226
Tabela 18 – Tipo de esgotamento sanitário – Bairro NSA – 2000	227
Tabela 19 – Domicílios com rede de energia elétrica - Bairro NSA – 2010	227
Tabela 20 – Existência de rede elétrica – Bairro NSA – 2010	227
Tabela 21 – Situação do domicílio do Bairro NSA – 2010	230

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Etapas e atividades do Estudo de Caso no Bairro NSA	44
Quadro 2 – Sites locais consultados	48
Quadro 3 – Técnicas utilizadas para coleta de dados/informação	50
Quadro 4 – Esquema da entrevista com Moradores do Bairro NSA	51
Quadro 5 – Esquema da entrevista com ex-prefeitos municipais e atual Prefeito Municipal.....	52
Quadro 6 – Esquema da entrevista com Secretários Municipais	52
Quadro 7 – Esquema da entrevista com Especialistas em Políticas Públicas	53
Quadro 8 – Esquema da entrevista com Lideranças do Bairro NSA	53
Quadro 9 – Esquema da entrevista com Funcionários Públicos Municipais	54
Quadro 10 – Esquema de entrevista com Comerciantes e Trabalhadores do setor de serviços e/ou indústria, no Bairro NSA	54
Quadro 11 – Esquema da entrevista com Moradores de outros bairros da cidade	54
Quadro 12 – Esquema da entrevista com Estudantes do Bairro NSA	55
Quadro 13 – Esquema da entrevista com o Presidente da Câmara de Vereadores	55
Quadro 14 – Categorias por tema – Parte I	58
Quadro 14 – Categorias por tema – Parte II	59
Quadro 15 – População residente, por situação do domicílio e sexo - Comparativo entre 2000/2010 –Vitória da Conquista – Bairro Nossa Senhora Aparecida – BA	151
Quadro 16 – Conhecimento do morador sobre o processo de elaboração do orçamento participativo de Vitória da Conquista	199
Quadro 17 – Participação dos moradores em algum evento do orçamento participativo	199
Quadro 18 – Grau de participação do morador ou de algum membro da família no processo de elaboração do orçamento participativo da PMVC	200
Quadro 19 – Participação do morador em algum evento – conferência, debate, consulta ou audiência pública – convocado pela Prefeitura Municipal	200
Quadro 20 – Participação do morador em reuniões da Associação de Moradores do NSA ...	201
Quadro 21 – Motivo principal citado pelo morador para justificar a não participação no processo de discussão das políticas públicas	202
Quadro 22 – Melhor modo para os moradores obter o atendimento de reivindicações para o Bairro NSA	203
Quadro 23 – Instituição ou grupo que o morador mais confia	204
Quadro 24 – Os dois atores sociais que na opinião dos moradores mais contribuíram para a resolução dos problemas do bairro	205
Quadro 25 – Tipo de material predominante nas partes externas do domicílio	222
Quadro 26 – Tipo de água usada para beber – 2012	224
Quadro 27 – Número de vezes que a coleta do lixo é realizada por semana – 2013	225

LISTA DE QUADROS

Quadro 28 – Esgoto sanitário – Bairro NSA – 2010	226
Quadro 29 – Avaliação da iluminação pública da rua do morador	228
Quadro 30 – Tipo de material predominante no piso do domicílio	228
Quadro 31 – Total de cômodos do domicílio	229
Quadro 32 – Presença de vazamento no domicílio em épocas de chuvas	229
Quadro 33 – Presença de umidade nas paredes do domicílio em épocas de chuvas	230
Quadro 34 – Problemas decorrentes da falta de drenagem para o devido escoamento das águas.....	230
Quadro 35– Situação do domicílio.....	231
Quadro 36 – Classificação da estrutura do bairro na percepção dos moradores do NSA.....	231
Quadro 37 – Avaliação da infraestrutura dos domicílios vizinhos	232
Quadro 38 – Classificação da localização do bairro na percepção dos moradores do NSA ...	232
Quadro 39 – Nota geral atribuída para as políticas públicas de infraestrutura do bairro NSA.....	232
Quadro 40 – Avaliação por conceito das políticas públicas de infraestrutura para o bairro ...	233
Quadro 41 – Motivo principal que levou a família do morador a mudar para o NSA.....	239
Quadro 42 – Tempo de residência no Bairro NSA	240
Quadro 43 – Principal responsável pela manutenção financeira do domicílio	240
Quadro 44 – Faixa etária da pessoa de referência: manutenção do domicílio.....	241
Quadro 45 – Quantidade de filhos do pesquisado	241
Quadro 46 – Quantidade de crianças no domicílio	242
Quadro 47 – Opinião do morador sobre Bairro NSA	260
Quadro 48 – Desejo do morador de residir em outro bairro	260
Quadro 49 – Percepção do morador sobre o Bairro NSA ser o não uma favela ou ocupação subnormal	261
Quadro 50 – Opinião do morador quanto à afirmativa de que os moradores de outros bairros da cidade acreditam que o NSA é um bairro violento	262
Quadro 51 – Opinião do morador quanto à afirmativa de que os moradores de outros bairros da cidade acreditam que o NSA é um bairro favelado	263
Quadro 52 – Opinião do morador quanto à afirmativa de que há discriminação ou preconceito por parte dos moradores dos bairros centrais de Vitória da Conquista em relação aos moradores do NSA	264
Quadro 53 – Opinião do morador quanto à afirmativa de que o medo dos moradores do NSA diante da violência e do tráfico de drogas é muito grande	265
Quadro 54 – Opinião do morador quanto à afirmativa de que os outros bairros periféricos apresentam os mesmos problemas relacionados à violência encontrada no NSA	265
Quadro 55 – Opinião do morador quanto à afirmativa de que os outros bairros periféricos apresentam os mesmos problemas relacionados ao tráfico de drogas	265
Quadro 56 – Opinião do morador quanto à afirmativa de que os bairros centrais apresentam problemas semelhantes ao Bairro NSA em relação à violência	266
Quadro 57 – Opinião do morador quanto à afirmativa de que os bairros centrais apresentam problemas semelhantes ao Bairro NSA em relação ao tráfico de drogas	266

LISTA DE QUADROS

Quadro 58 – Percepção do morador do Bairro NSA quanto à sua classe social	267
Quadro 59 – Atitude do morador caso tivesse mais recursos financeiros	267
Quadro 60 – Opinião do morador quanto ao motivo principal que tem levado outros moradores a deixar o Bairro NSA	268
Quadro 61 – Tipos de negócios identificados no NSA	269
Quadro 62 – Programas do Município para Desenvolvimento Social – Orçamento 2010	276
Quadro 63 – Outros programas de assistência social	282
Quadro 64 – Avaliação que o morador fez do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no NSA	283
Quadro 65 – Avaliação que o morador fez do Projovem Adolescente e Urbano no NSA	284
Quadro 66 – Avaliação que o morador fez do Programa Bolsa Família no NSA	284
Quadro 67 – Avaliação que o morador fez da ajuda financeira recebida do Programa do Bolsa Família	285
Quadro 68 – Avaliação do morador para a ação social OCUPAZ desenvolvida pela Polícia Militar no Bairro NSA.....	286
Quadro 69 – Nota que o morador atribuiu para as políticas públicas de desenvolvimento social no Bairro NSA	286
Quadro 70 – Conceito geral que o morador atribuiu para as políticas públicas de desenvolvimento social no Bairro NSA	286
Quadro 71 – Programas do Município para a área de Cultura, Esporte e Lazer – Orçamento 2010	287
Quadro 72 – Opinião do morador sobre o quantitativo de atividades culturais desenvolvidas no Bairro NSA	289
Quadro 73 – Opinião do morador sobre as áreas e equipamentos públicos destinados à prática de atividades esportivas no Bairro NSA	290
Quadro 74 – Opinião do morador sobre o apoio recebido do poder público para desenvolvimento de atividades de cultura, esporte e lazer no Bairro NSA	290
Quadro 75 – Principal tipo de lazer do morador e de membros da família dele	291
Quadro 76 – Nota que o morador atribuiu para as políticas públicas de cultura, esportes e lazer no Bairro NSA	291
Quadro 77 – Conceito geral que o morador atribuiu para as políticas públicas de cultura, esportes e lazer no Bairro NSA	292
Quadro 78 – Programas do Município para o Meio Ambiente – Orçamento 2010	293
Quadro 79 – Problemas decorrentes do barulho da vizinhança	295
Quadro 80 – Problemas causados por fumaça de queimadas no Bairro NSA	295
Quadro 81 – Avaliação do percentual de área de cobertura de esgotamento sanitário no Bairro NSA.....	295
Quadro 82 – Avaliação da preservação de áreas verdes no Bairro NSA	296
Quadro 83 – Avaliação da limpeza do Bairro NSA	296
Quadro 84 – Avaliação da drenagem para escoamento das águas das chuvas no Bairro NSA.....	296
Quadro 85 – Avaliação da poluição do ar no Bairro NSA.....	297
Quadro 86 – Avaliação da poluição sonora no Bairro NSA.....	297
Quadro 87 – Nota geral atribuída para as políticas públicas de meio ambiente no bairro NSA	298
Quadro 88 – Conceito geral atribuído às políticas públicas de meio ambiente no Bairro NSA	298

LISTA DE QUADROS

Quadro 89 – Programas do município para a área de saúde – Orçamento 2010	300
Quadro 90 – Ocorrência de problemas de saúde entre os membros da família do morador....	302
Quadro 91 – Primeira unidade de saúde que o morador procura quando necessita de atendimento médico	302
Quadro 92 – Tempo para agendar uma consulta médica junto à PMVC	303
Quadro 93 – Tempo decorrido entre a data que agendou uma consulta na PMVC e sua efetiva realização.....	303
Quadro 94 – Principais problemas que membros da família do morador enfrentam na busca de atendimento básico à saúde	304
Quadro 95 – Nota atribuída para as políticas públicas de saúde no Bairro NSA	304
Quadro 96 – Conceito atribuído às políticas públicas de saúde no Bairro NSA	305
Quadro 97 – Programas do Município para a área de Educação – Orçamento 2010	306
Quadro 98 – Tipo de escola que o morador frequenta atualmente	309
Quadro 99 – Tipo de escola que o morador frequentou caso tenha residido em outro bairro	309
Quadro 100 – Número total de anos escolaridade do morador	309
Quadro 101 – Escolaridade do morador	310
Quadro 102 – Local de estudo dos filhos	310
Quadro 103 – Utilização de serviços de creche por algum membro da família do morador ...	311
Quadro 104 – Utilização de serviços de pré-escola por algum membro da família do morador	311
Quadro 105 – Participação de algum membro da família do morador no ensino fundamental	311
Quadro 106 – Participação de algum membro da família do morador no ensino médio	312
Quadro 107 – Participação de algum membro da família do morador no ensino superior	312
Quadro 108 – Nota geral que o morador atribuiu para as políticas públicas de educação no Bairro NSA	313
Quadro 109 – Conceito geral atribuído pelo morador às políticas públicas de educação no Bairro NSA	314
Quadro 110 – Programas do Município para Geração de Emprego e Renda – Orçamento 2010	314
Quadro 111 – Quantidade de membros da família do morador que trabalham	317
Quadro 112 – Bairro de trabalho do morador	319
Quadro 113 – Âmbito de trabalho do morador: publico ou privado	319
Quadro 114 – Setor econômico de trabalho do morador	320
Quadro 115 – Tempo que o morador está desempregado	320
Quadro 116 – Principal fonte de recursos financeiros que compõem a renda da família do morador	321
Quadro 117 – Número de membros da família do morador que recebem benefícios do Programa Bolsa Família	321
Quadro 118 – Nota geral atribuída às políticas públicas de trabalho e renda no Bairro NSA	322
Quadro 119 – Conceito geral para as políticas públicas de trabalho e renda para o Bairro NSA	322
Quadro 120 – Programas do Município para Transporte, Trânsito e Infraestrutura – 2010....	323
Quadro 121 – Comparativo de indicadores de transporte	326

LISTA DE QUADROS

Quadro 122 – Programas do Município para os Serviços Públicos – Orçamento 2010	327
Quadro 123 – Avaliação do horário dos ônibus coletivos que atendem ao Bairro NSA	328
Quadro 124 – Avaliação da sinalização de trânsito no Bairro NSA	329
Quadro 125 – Nota geral atribuída para as políticas públicas de transportes no Bairro NSA .	329
Quadro 126 – Conceito geral para as políticas públicas de transportes para o Bairro NSA ...	330
Quadro 127 – Programas do Município para a área de Segurança Pública – Orçamento 2010	331
Quadro 128 – Principal problema de segurança pública no Bairro NSA	333
Quadro 129 – Incidência de alguns problemas enfrentados pelos moradores na área de segurança pública	333
Quadro 130 – Principais fatores correlacionados que favorecem o aumento da violência no Bairro NSA na opinião do morador	334
Quadro 131 – Avaliação do morador acerca da segurança que sente para andar livremente pelas ruas do Bairro NSA	334
Quadro 132 – Opinião do morador sobre o nível de violência no Bairro NSA	334
Quadro 133 – Importância que o morador atribuiu para a presença da polícia no Bairro NSA	335
Quadro 134 – Nota geral que o morador atribuiu para as políticas públicas de segurança pública no Bairro NSA	335
Quadro 135 – Conceito geral que o morador atribuiu às políticas públicas de segurança pública para o Bairro NSA	336
Quadro 136 – Avaliações qualitativa e quantitativa das modalidades de políticas públicas - Bairro NSA	336
Quadro 137 – Políticas públicas: variação entre as avaliações por conceito – Bairro NSA ...	337

SUMÁRIO

PARTE I

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	28
1.1 O TEMA DE INVESTIGAÇÃO E A JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	28
1.2 O PROBLEMA CENTRAL DE PESQUISA	31
1.2.1 Outras questões de pesquisa	33
1.3 HIPÓTESES	34
1.4 OBJETIVO GERAL	35
1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	36
1.6 ESTRUTURA DA TESE	36
CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA	37
2.1 ESCOLHA DO TIPO DE PESQUISA	38
2.2 SELEÇÃO DE MODALIDADES DE PLANOS PARA O ESTUDO DE CASO	39
2.3 OS PRESSUPOSTOS DE PESQUISA E OS PARADIGMAS DE CONHECIMENTO	40
2.4 RAZÕES PARA ESCOLHA DO MÉTODO DE ESTUDO DE CASO	43
2.5 ETAPAS DO ESTUDO DE CASO	43
2.5.1 Etapa 1 – Seleção do caso a ser estudado (Reflexão)	44
2.5.2 Etapa 2 – Definição do processo operacional (Planejamento do Caso)	45
2.5.3 Etapa 3 – Pesquisa de campo (Condução do estudo de caso)	45
2.5.3.1 <i>Seleção das fontes: universo e amostragem</i>	45
2.5.3.1.1 A escolha das amostras para as entrevistas: disposições gerais	49
2.5.3.2 <i>Coleta de dados e informações</i>	50
2.5.4 Etapa 4 – Estabelecimento de conexões de dados e informações	57
2.5.5 Etapa 5 – Descrição do caso: análise das informações coletadas	57
2.5.6 Etapa 6 – Apresentação dos resultados	60
2.6 USOS DO APOIO COMPUTACIONAL	60
2.7 LIMITAÇÕES DA METODOLOGIA	60
2.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
CAPÍTULO 3 – ESTADO DA ARTE: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POPULAÇÕES POBRES E PERIFÉRICAS	61
3.1 PUBLICAÇÕES DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E DO BANCO MUNDIAL	61
3.1.1 Publicações da Organização das Nações Unidas (ONU)	62
3.1.2 Publicações do Banco Mundial	63
3.1.3 A obra de Mike Davis: correlação com as publicações da ONU	63
3.2 AMÉRICA LATINA: PUBLICAÇÕES	64
3.3 PESQUISAS SOBRE POLÍTICA PÚBLICAS: BRASIL	67
3.3.1 A obra de Milton Santos ,	67
3.3.2 Estudos sobre favelas e algumas pistas para entender os bairros periféricos pobres.....	68
3.3.3 A obra de Ermínia Maricato	68
3.3.4 Contribuições do Ministério das Cidades	69

3.3.5 A teoria da economia de proximidade: do espaço concebido ao espaço vivido	69
3.3.6 Mobilidade inter e intrageracional de famílias	70
3.3.7 Do direito à cidade	70
3.3.8 A produção de sentidos, construcionismo social, política de identidade e subjetivismo	71
3.3.9 Estudos de casos: pesquisas brasileiras	71
3.3.9.1 <i>Estudos de casos: pesquisas brasileiras sobre gestão, participação e orçamento público</i>	73
3.4 PESQUISAS SOBRE A INFORMALIDADE URBANA E O MODELO CENTRO-PERIFERIA	73
3.5 PESQUISAS SOBRE POBREZA: Evolução na concepção de pobreza	74
3.6 PESQUISAS: ESPAÇO URBANO E POLÍTICAS PÚBLICAS NA BAHIA	76
3.7 PESQUISAS: ESPAÇO URBANO E POLÍTICAS PÚBLICAS NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA – BAHIA	77
3.8 TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO DO PESQUISADOR	79
3.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
CAPÍTULO 4 – POLÍTICAS PÚBLICAS: APORTE TEÓRICO	81
4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E A GEOGRAFIA	82
4.1.1 A Geografia e a participação da sociedade civil nas políticas públicas	82
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO, ELEMENTOS INICIAIS E TIPOS	84
4.2.1 Modalidades de políticas públicas	86
4.2.2 Atributos de qualidade das políticas públicas	87
4.3 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	89
4.3.1 Fase 1 – Surgimento dos problemas	92
4.3.2 Fase 2 – Inclusão na agenda governamental	93
4.3.2.1 <i>O modelo de equilíbrio pontuado (punctuated equilibrium)</i>	94
4.3.2.2 <i>O modelo de fluxos múltiplos (Multiple Streams Framework) e formação de agenda governamental</i>	95
4.3.3 Fase 3 - Formulação e decisão do programa de política pública	97
4.3.3.1 <i>Formulação de políticas: a importância do planejamento</i>	99
4.3.3.2 <i>O processo de tomada de decisões</i>	100
4.3.3.2.1 Modelo de ator racional	101
4.3.3.2.2 Modelo de Comportamento Organizacional (Processo organizacional)	103
4.3.3.2.3 Modelo de política governamental	103
4.3.4 Fase 4 – Implementação da política pública	104
4.3.5 Fase 5 – Avaliação da política pública	105
4.4 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, AS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS COMUNIDADES DE POLÍTICAS	107
4.4.1 <i>Policy Analysis</i> (Análise de Políticas Públicas)	108
4.4.2 <i>Policy Networks</i> (Redes de Políticas Públicas)	110
4.4.3 <i>Policy community</i> (comunidade de Política)	114
4.4.4 Os grupos e dos subgovernos (<i>Self-government</i>) na política pública	117
4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
CAPÍTULO 5 – CONCEPÇÃO DE ESTADO E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	120
5.1 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE ESTADO	120

5.2 PERCEPÇÃO DE SOCIEDADE CIVIL	124
5.3 OS BAIRROS PERIFÉRICOS POBRES E AS TEORIAS SOBRE ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO COM ENFOQUE PARTICIPATIVO	124
5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
PARTE II – ESTUDO DE CASO	131
CAPÍTULO 6 – EXPANSÃO URBANA DA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA E O SURGIMENTO DO BAIRRO NOSSA SENHORA APARECIDA	131
6.1 EXPANSÃO URBANA: DO ARRAIAL DE CONQUISTA À CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA	132
6.2 MAPAS QUE MOSTRAM A EXPANSÃO DA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO DO BAIRRO NSA	137
6.3 CRESCIMENTO POPULACIONAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA E DO BAIRRO NOSSA SENHORA APARECIDA	144
6.3.1 Evolução do crescimento populacional de Vitória da Conquista	145
6.3.2 Evolução populacional no Bairro NSA	151
6.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
CAPÍTULO 7 – O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO BAIRRO NOSSA SENHORA APARECIDA: TRAJETÓRIAS DOS MORADORES E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	160
7.1 TRAJETÓRIA DOS MORADORES: ENTREVISTAS COM OS PRIMEIROS MORADORES DO BAIRRO NSA	162
7.2 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTREVISTAS COM LIDERANÇAS DO BAIRRO NSA	172
7.2.1 As políticas públicas implementadas no NSA, no período de 1970 a 1999: trajetória histórica.....	174
7.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	181
CAPÍTULO 8 – PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES DO NSA NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E NO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE NA PERCEPÇÃO DOS MORADORES, GESTORES MUNICIPAIS E ESPECIALISTAS	182
8.1 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO OP EM VITÓRIA DA CONQUISTA	184
8.2 ORÇAMENTO PÚBLICO: ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	185
8.3 ACOMPANHAMENTO DO OP	189
8.4 TRAJETÓRIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO NOSSA SENHORA APARECIDA COM BASE NA IMPLANTAÇÃO DO OP	191
8.5 OUTROS INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL CRIADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA	196
8.6 RESULTADO DA AVALIAÇÃO DOS MORADORES DO BAIRRO NOSSA SENHORA APARECIDA SOBRE PARTICIPAÇÃO POPULAR	198

8.7	RELACIONAMENTO DE DEPENDÊNCIA ESTRATÉGICA ENTRE OS MORADORES DO NSA E OS ATORES PÚBLICOS E PRIVADOS	206
	211	
8.8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	212
CAPÍTULO 9 – DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE ASPECTOS FÍSICOS, SOCIAIS E ECONÔMICOS DO BAIRRO NSA		214
9.1	ASPECTOS FÍSICOS	214
9.1.1	Local da pesquisa	214
9.1.2	Localização do Bairro Nossa Senhora Aparecida: coordenadas geográficas	216
9.1.3	Vegetação	218
9.1.4	Solo	219
9.1.5	Relevo	219
9.1.6	Clima	219
9.1.7	Classificação do bairro nos critérios do Plano Diretor Urbano	220
9.1.8	Moradias do bairro: tipos, estrutura, localização e fotos	221
9.1.8.1	<i>Tipo de domicílios</i>	221
9.1.8.2	<i>Estrutura das moradias</i>	223
9.1.8.3	<i>Topomínias das ruas do NSA</i>	233
9.2	ASPECTOS SOCIAIS DO BAIRRO	238
9.2.1	Perfil dos moradores que participaram da pesquisa de campo de 2012	238
9.2.2	Narrativas de moradores sobre a vida no bairro	242
9.2.2.1	<i>Mãe e filha que estão atentas aos problemas do bairro</i>	242
9.2.2.2	<i>Entrevista com o Presidente da Associação de Moradores do NSA</i>	244
9.2.2.3	<i>Entrevista com um vigilante aposentado</i>	245
9.2.2.4	<i>Relato de um casal de moradores muito carente e muito alegre</i>	246
9.2.2.5	<i>Relato de um ex-presidente da Associação de Moradores do Bairro NSA</i>	247
9.2.2.6	<i>Relato de estudante do ensino médio</i>	248
9.2.2.7	<i>Ocupação de área do Parque da Serra do Periperi: depoimento de um morador</i>	249
9.2.2.8	<i>Fala de uma moradora da parte alta do bairro: o lado da exclusão?</i>	251
9.2.2.9	<i>Falas que demonstram satisfação em morar no bairro</i>	253
9.2.2.10	<i>Falas que demonstram insatisfação em morar no bairro</i>	253
9.2.2.11	<i>Falas que expressam avaliação positiva de políticas públicas oferecidas ao bairro</i>	254
9.2.2.12	<i>Falas reivindicatórias dos moradores</i>	254
9.2.2.13	<i>Falas que expressam avaliação negativa de políticas públicas oferecidas ao bairro</i>	254
9.2.3	Igrejas do bairro: localização, tipos e análise de líderes religiosos	255
9.2.3.1	<i>Localização das igrejas e tipos</i>	255
9.2.3.2	<i>Entrevista com líderes religiosos do Bairro NSA</i>	258
9.2.3.2.1	<i>Relato do Frei Graciano de Santo Elpídio – Igreja Católica</i>	258
9.2.3.2	<i>Entrevista com um dos líderes evangélicos, Pastor Iris Dias</i>	258
9.2.4	Avaliação dos moradores sobre o bairro: relação centro versus periferia pobre	259
9.3	ASPECTOS ECONÔMICOS DO BAIRRO	268
9.3.1	Tipos de atividades econômicas	268
9.3.2	Entrevistas com proprietários de negócios e fotos de estabelecimentos econômicos do Bairro NSA: Relatos de 2012	270
9.3.2.1	<i>Fotos dos tipos de estabelecimentos econômicos</i>	272
9.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	273

CAPÍTULO 10 – DESCRIÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLANTADAS NO BAIRRO NSA EM SEUS ASPECTOS SETORIAIS	275
10.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	275
10.1.2 Programas federais, estaduais e municipais da área de assistência social	276
10.1.2.1 <i>Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)</i>	277
10.1.2.2 <i>Projovem Adolescente e Urbano</i>	279
10.1.2.3 <i>O Programa Bolsa Família (PBF)</i>	280
10.1.2.4 <i>Outros programas implementados pela PMVC</i>	282
10.1.3 Avaliação dos moradores: políticas públicas de cultura, esporte e lazer	283
10.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA, ESPORTE E LAZER	287
10.2.1 Avaliação dos moradores: políticas públicas de cultura, esporte e lazer	289
10.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO AMBIENTE	292
10.3.1 Avaliação dos moradores: políticas públicas de meio ambiente	295
10.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE	298
10.4.1 A saúde no Bairro NSA: análises com profissionais da área de saúde que atuam na Unidade de Saúde da Família	299
10.4.2 Alguns indicadores encontrados na pesquisa de campo na Unidade de Saúde	300
10.4.3 Modalidades de políticas públicas de saúde e sua abrangência	300
10.4.4 Avaliação de uma integrante do Grupo de Especialistas	301
10.4.5 Avaliação dos moradores: políticas públicas de saúde	301
10.5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO	305
10.5.1 Educação no Bairro NSA	305
10.5.2 Expressão escrita de alunos da Escola Nossa Senhora Aparecida	307
10.5.3 Avaliação dos moradores: políticas públicas de educação	308
10.6 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA	314
10.6.1 Avaliação dos moradores: políticas públicas de trabalho e renda	317
10.7 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE, TRÂNSITO E INFRAESTRUTURA ..	322
10.7.1 Transportes	326
10.7.2 Serviços públicos de limpeza do bairro	327
10.7.3 Avaliação dos moradores sobre os serviços de transporte disponibilizados no Bairro NSA	328
10.8 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA	330
10.8.1 Percepção livre de alunos da 7ª Série da Escola Nossa Senhora Aparecida	331
10.8.2 Avaliação dos moradores: políticas públicas de segurança	332
10.9 QUADRO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DOS MORADORES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	336
10.10 CONSIDERAÇÕES FINAIS	338
CAPÍTULO 11 – CONCLUSÃO	342
11.1 LIMITAÇÕES E CONTINUIDADE DA INVESTIGAÇÃO	350
REFERÊNCIAS	352
APÊNDICE A – Modelagem de relacionamentos: a técnica i* (i star)	382
APÊNDICE B – Unidades projetadas para o Bairro NSA	388
APÊNDICE C – Inauguração da Unidade da Creche construída no Bairro NSA.....	395
ANEXO A – Unidade de Saúde da Família do Bairro NSA: em fase de construção.....	396

PARTE I

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

Esta Seção destina-se a apresentar uma breve descrição do tema escolhido para investigação, da justificativa do trabalho, do problema central, das hipóteses formuladas, dos objetivos definidos para a pesquisa e da estrutura dos capítulos da Tese.

1.1 O TEMA DE INVESTIGAÇÃO E A JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

O tema central de investigação versa sobre políticas públicas e as transformações no Bairro Nossa Senhora Aparecida (NSA). O citado bairro é um espaço urbano pobre e periférico do município de Vitória da Conquista, terceira mais importante cidade do Estado da Bahia, Brasil.

Grande parte dos bairros periféricos e pobres do Brasil, e também da cidade de Vitória da Conquista, foi constituída sem a infraestrutura necessária. Espaços urbanos significativos foram organizados com base nas práticas de ocupação do espaço, que levam a crer que não observaram um planejamento urbano necessário. Buscou-se, assim, investigar o processo de ocupação do espaço urbano, representado aqui pelo caso do Bairro NSA, cuja origem foi marcada pela inexistência de políticas públicas.

No Brasil, é preocupante a concentração de investimentos públicos nas áreas centrais das cidades, tanto nas metrópoles quanto na quase totalidade das cidades de médio ou pequeno porte. Para Maiolino e Mancebo (2005), no país existem as ilhas privilegiadas nas cidades, que se destacam de vastas regiões empobrecidas. Percebe-se exclusão cultural, espacial, social e econômica, nas regiões marginais.

Milton Santos¹, um nome muitíssimo referenciado nos estudos sobre Geografia no Brasil, chamou a atenção para o direito que o cidadão deveria ter à mobilidade espacial e ao acesso a serviços públicos, questionando a fixação da pobreza em determinados espaços (SANTOS, 1987). A experiência brasileira é marcada por forte concentração de investimentos econômicos nas áreas centrais, em detrimento das periferias pobres.

Santos (1996) apontou que uma cidadania seria plenamente constituída quando houvesse investimentos públicos em todos os espaços; quando as populações pobres tivessem direito à palavra; quando a geografização levasse dignidade e tratamento igualitário para todos os indivíduos.

Para viabilizar um entendimento mais claro do tema escolhido para investigação, é preciso apresentar considerações preliminares sobre este. Assim, inicialmente, é conveniente entender que não há um conceito único para políticas públicas. Para Gobert e Muller (1987

¹Santos “advogava o direito do cidadão permanecer no seu *lugar identitário*, criticando com isso a descaracterização de bairros” (VÉRAS, 1999, p. 33).

apud HÖFLING, 2001, p. 1), políticas públicas podem ser definidas como "Estado em ação", ou seja, "o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade". São, portanto, responsabilidades do Estado implementar e dar manutenção às políticas públicas, mediante decisões que envolvem órgãos públicos, diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Por meio dos governos, o Estado faz a implementação de políticas públicas que lhe permitem realizar intervenções sobre as dinâmicas econômicas e sociais, seus atores e instituições.

As políticas públicas, desse modo, representam processos coletivos que devem ser formalizados, legitimados e controlados. Na qualidade de construção social, essas ações do poder público podem ser alvo de disputas, em função da heterogeneidade dos segmentos sociais, representando diferentes interesses e reivindicações (PFEIFFER, 2000; MULLER, 2003). Muller (2003, p. 4) afirma que "uma política pública é uma ação governamental em um setor da sociedade situado em determinado espaço geográfico" e que "é constituída por uma totalidade de medidas concretas que se inscreve em um quadro geral de ação, o que permite distingui-la de uma ação isolada". Há um público-alvo que deve receber os benefícios das políticas públicas.

Para José Luís Luzón Benedicto e Márcia Cardim de Carvalho, é salutar ter uma visão crítica sobre a implementação de políticas públicas. Os citados pesquisadores defendem que é preciso realizar uma avaliação crítica das políticas urbanas, pois asseguram que não basta apenas aceitar simplesmente a formulação das políticas públicas, posto ser necessário avaliar a implementação e os resultados de tais políticas (LUZÓN; CARVALHO, 2008). Luzón (2008, p. 5) entende, ainda, que o desenvolvimento local tem sido um importante processo para melhorar a vida das populações locais e que não se pode esquecer das interligações entre as unidades geográficas menores – a exemplo dos municípios ou dos distritos municipais – com as unidades que atuam nos âmbitos regional e nacional.

Luzón (2008) afirma que, mediante a oportuna atuação participativa, podem ser "fixadas metas, objetivos, programas, projetos e planos de ação" e que o processo participativo "assegura que todos os agentes interessados tenham a oportunidade de definir o que será alcançado, como se chegará ao resultado esperando, quem serão os responsáveis por cada programa ou plano operativo e qual será o cronograma de implementação da estratégia" (p. 5).

De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino (1992), as políticas públicas são de grande interesse social, pois os investimentos requeridos pelas populações dependem destas. Por conseguinte, o estudo das políticas públicas tem despertado grande interesse no meio acadêmico e no setor público. Estas se tornaram uma área de estudos que vem se consolidando como uma disciplina específica e diferenciada que possui um acervo de conhecimento próprio e especializado, construído com base em contribuições provenientes de diversas áreas do conhecimento, a exemplo da Geografia², Sociologia, Psicologia, Antropologia, Geologia, Arquitetura e Urbanismo, Ciências Sociais, Economia, História, Direito, Administração, Educação, Saúde, Ciências Políticas e Engenharia.

No Brasil, ainda são poucas as iniciativas acadêmicas que visam analisar o impacto das políticas públicas nos bairros periféricos pobres. Há, portanto, um grande hiato entre a demanda por conhecimentos que possam contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas e programas governamentais no cotidiano das populações mais pobres.

Uma forte motivação para a realização deste trabalho de pesquisa decorre do fato de se investigar políticas públicas em um dos três principais municípios do Estado da Bahia,

² Joan Tort Donada na publicação "*Hacia la Geografia*", defende a integração entre as conhecimento, destacando a necessidade de um saber heterogêneo e plural (TORT, 2004).

Brasil. Outros fatores motivaram o pesquisador na escolha do tema ora em questão: o primeiro trata da inexistência de estudos similares. Esta, pois, é uma proposta inédita; o segundo fator é relativo à importância social que o tema desperta em grande parcela da população, que tem grande curiosidade de conhecer melhor quais são os programas oriundos dos governos, nos âmbitos federal, estadual e municipal, para a cidade de Vitória da Conquista, e seus impactos no desenvolvimento dos bairros periféricos da cidade; o terceiro fator é decorrente da crença de que a identificação, a descrição, a análise da participação popular em políticas públicas e os impactos destas podem servir de base para identificar pontos positivos e negativos no processo de desenvolvimento do Bairro NSA, bem como contribuir para análise dos investimentos públicos na cidade, que atualmente experimenta uma significativa transformação.

A cidade de Vitória da Conquista é de grande importância para o desenvolvimento da Região Sudoeste da Bahia, sendo referência regional nos setores de educação, saúde e comércio, que atraem milhares de usuários e consumidores de diversos municípios da Bahia. Considerada *cidade de atração*, recebe pessoas oriundas da zona rural e de outras cidades. Na atividade econômica, a prestação de serviços é o setor que mais cresce no município, oferecendo serviços em diversas áreas. Nos últimos anos, a cidade, que possui área de 3.743 km², transformou-se em importante centro geográfico nas citadas atividades econômicas. A cidade é conhecida como a Capital do Sudoeste da Bahia, exercendo influência sobre aproximadamente oitenta municípios na Bahia e dezesseis no norte de Minas Gerais, destacando-se no dinamismo econômico e no crescimento do Produto Interno Bruto.

Porém, segundo o IBGE (2010), dos 86.460 domicílios de Vitória da Conquista que participaram do Censo Demográfico de 2010, 33.566 percebem até meio salário mínimo por pessoa da família e em 22.279 domicílios identificou-se renda acima de 1 salário mínimo por pessoa, o que revela que a cidade possui ainda um quantitativo elevado de pessoas que possuem baixa renda. Os dados do IBGE (2010) também mostraram que não há uma homogênea distribuição dos equipamentos públicos, pois, enquanto os bairros das classes média e alta recebem equipamentos públicos de boa qualidade de vida, a periferia pobre se expande sem receber esses serviços, como também equipamentos públicos necessários.

Em vista disso, esta Tese de Doutorado procurou analisar o caso do Bairro NSA. Para tanto, foi necessário conhecer o processo de criação do referido bairro; seu processo de transformação; a trajetória histórica das políticas públicas ali implementadas; a vida e os problemas dos moradores; os aspectos físicos, sociais e econômicos; o nível de participação dos moradores na formulação, implantação e avaliação das políticas públicas, bem como conhecer a percepção dos moradores sobre o bairro, sobre eles próprios e sobre as políticas públicas ali implementadas. Além disso, a Tese coletou informações de moradores de outros bairros da cidade, gestores públicos e especialistas em políticas públicas.

Por conseguinte, o tema escolhido para investigação é relevante, desafiador, atual, motivador e merecedor de aprofundamento de estudos para que se compreenda melhor a problemática dos bairros periféricos pobres, notadamente numa cidade de porte médio. Diante disso, o presente trabalho de doutoramento teve a tarefa de apresentar contribuições para geração de um conhecimento mais aprofundado sobre a constituição do Bairro NSA, o seu processo de transformação e impactos das políticas públicas no bairro e na vida de seus moradores. Considera-se, assim, que em bairro periférico pobre, políticas públicas não integradas, desassociadas de um planejamento estratégico de longo prazo construído com base na presença dos gestores no bairro³, desenvolvidas de modo não continuado, sem geração de capacitações dos moradores e que tenham pouca participação popular e cogestão, tendem a

³ Envolvimento dos gestores com a problemática do bairro, ou seja, os gestores devem verdadeiramente conhecer a realidade do bairro.

gerar pequenas transformações na estrutura de um bairro e na vida dos seus moradores. Para que ocorram transformações estruturais em um bairro é preciso que o poder público tenha um plano para desenvolvimento do bairro e formule com os moradores uma visão de futuro que direcione ao desenvolvimento urbano que integre as diversas modalidades de políticas públicas que passam a ser formuladas pela criação da “vitrine de ganho político”, ou seja, da constatação de que politicamente é vantagem que algumas gestões governamentais invistam recursos públicos no bairro que se almeje transformar. Para que a “vitrine de ganho político” seja criada é preciso mudar o olhar dos gestores, especialmente aqueles que tenham poder decisório para incluir políticas públicas na agenda governamental. Tais gestores devem ser mobilizados pelo uso de variadas estratégias de organização dos atores que fazem parte do jogo político. Podem ser utilizadas, por exemplo, as redes de políticas públicas (*policy networks*), as comunidades de políticas (*policy communities*), as redes de assunto ou redes temáticas (*issue networks*), entre outros arranjos que surjam da articulação entre as redes informais e formais.

No Brasil, é comum constatar que muitos investimentos no planejamento urbano têm reforçado a segregação espacial. Ainda impera a lógica tradicional de planejamento governamental que é caracterizada pela pouquíssima integração entre formulações oriundas dos governos federal, estadual e municipal e, assim, não é prática do poder público municipal formular um planejamento estratégico objetivando promover transformações estruturais num determinado bairro. Tudo indica que, raras poucas exceções, os planos municipais visam apenas atender demandas conjunturais.

Deve-se destacar que o problema estabelecido para investigação permite espaços para novos olhares sobre a problemática da relação políticas públicas versus bairros periféricos pobres, pois ainda é bastante limitado o conhecimento científico no tocante ao quadro de referências sobre a implementação e avaliação dos resultados de políticas públicas nos municípios brasileiros, principalmente naqueles de porte médio e pequeno. No Brasil, é notória a carência de estudos científicos sobre a política municipal, especialmente, no que diz respeito à participação dos moradores na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Assim sendo, são plenamente justificáveis estudos que busquem contribuir para uma mais apurada compreensão do Ciclo de Políticas Públicas nos municípios brasileiros, a exemplo do que ora foi realizado numa das principais cidades do Estado da Bahia.

Pelo exposto, é válido afirmar que o presente trabalho de pesquisa apresenta relevância acadêmica, técnica e social. Estudos sobre políticas públicas urbanas, além de servir de base para novas pesquisas, podem fomentar novos debates sobre alternativas para melhoria das condições de vida das populações mais pobres.

1.2 PROBLEMA CENTRAL DE PESQUISA

Considerando que política pública é uma ação governamental em um setor da sociedade, situado em determinado espaço geográfico, foi elaborada uma questão central para investigação, a saber: **Quais os impactos das políticas públicas na estruturação do Bairro Nossa Senhora Aparecida, na vida e percepção de seus moradores?**

Numa análise mais geral da problemática central delimitada para investigação se faz necessária uma compreensão mais aprimorada do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Para tanto, foi pertinente identificar e analisar as modalidades de políticas públicas implantadas pelo poder público nas áreas de: desenvolvimento social; cultura, esporte e lazer; meio ambiente; saúde; educação; trabalho e renda; transporte; infraestrutura e segurança pública. Também foi requerido conhecer quais os benefícios das

políticas públicas para o desenvolvimento econômico, social e territorial do Bairro Nossa Senhora Aparecida.

No Brasil, uma das características da urbanização é a formação de grandes aglomerações, em que se destacam a heterogeneidade e a fragmentação. Para França apud Svecenko (1999, p. 32), o crescimento rápido e desordenado das cidades provocou a degradação das condições de vida da população, dando origem às periferias “desurbanizadas”, sem a infraestrutura necessária e formadas com “base nas práticas de ocupação do espaço conhecidas pela modalidade habitacional de autoconstrução, casa própria/loteamento periférico” (JACOBI, 1996, p. 20 apud TAVARES; NASCIMENTO; FIGUEIROA, 2008).

A ocupação desordenada do espaço urbano gera problemas sérios para as populações (PUJADAS; JAUME, 1998). Há precariedade nas moradias, na saúde e na educação, entre outras áreas da vida em sociedade, em muitas cidades brasileiras (FRANÇA, 1999; TAMDJIAN; MENDES, 2004, p.168; MOTA, 1999).

Demandas sociais decorrentes do problema central ora proposto estão relacionadas à inexistência e/ou à precariedade em políticas públicas, resultando em crescente demanda por: escolas; serviços de saúde; pavimentação das ruas; transporte público; serviços de esgotamento sanitário; segurança pública; atividades culturais, esportivas e de lazer; geração de emprego e renda; serviços comerciais; participação e controle social das políticas públicas; ações que gerem sustentabilidade ambiental e outras demandas correlatas. No caso que foi analisado, os indicadores de desenvolvimento econômico e social pareciam ser bastante baixos em relação às áreas centrais da Vitória da Conquista.

O processo de ocupação do solo do Bairro NSA iniciou-se em 1935, quando chegou o primeiro morador. Durante as décadas de 1940 a 1960, poucas pessoas moravam no bairro e não se observou devidamente a legislação relativa à ocupação do solo urbano. O primeiro Plano Diretor de Vitória da Conquista foi promulgado no ano de 1976 e o segundo e atual Plano Diretor Urbano da cidade foi instituído pela Lei 1.385/2006 (PMVC, 2007) e ambos propuseram uma organização físico-territorial para o município, reforçando a necessidade do poder público promover ações fiscalizadoras e adotar medidas cabíveis para disciplinar a ocupação do solo. Assim, foi necessário investigar como ocorreu a ocupação do sítio urbano do Bairro NSA, descrever o provimento de infraestrutura e serviços urbanos, bem como avaliar se houve melhorias na infraestrutura urbana do bairro e na vida de seus moradores.

O atual Plano Diretor de Vitória da Conquista trata de importantes questões relativas à organização urbana da cidade. Há aspectos relacionados com as ações públicas no sentido de buscar respostas para as demandas inerentes à promoção de uma melhor qualidade de vida para a população conquistense. Os Eixos do Planejamento Estratégico de Vitória da Conquista 2003-2004, indicados no PDU (PMVC, 2007), objetivam que o poder municipal formule e execute políticas públicas visando promover: a) melhoria da infraestrutura urbana e rural do município; b) ações prioritárias relativas à malha viária, abastecimento, saneamento, lazer, paisagismo, gestão e acesso a recursos hídricos na zona rural; c) o desenvolvimento econômico sustentável, consolidando o município como polo regional; d) ações prioritárias relativas à consolidação do sistema de saúde de média e alta complexidade, atração de investimentos, atividades promotoras de emprego e renda; e) melhoria da qualidade de vida com ênfase na inclusão social, na redução das desigualdades e na ampliação da cidadania. Ações prioritárias relativas à geração de emprego e renda, com fortalecimento da rede de proteção social, priorizando a criança e o adolescente em situação de risco; bem como outras ações prioritárias inerentes a habitação popular, a terceira idade, aos portadores de necessidades especiais, a implantação de um sistema de gestão ambiental, a cultura, esporte e lazer, e a habitação; f) ampliação da eficiência da gestão pública, com ênfase na valorização dos servidores e modernização administrativa; g) criação de unidade política do governo com

maior participação e comunicação com a sociedade; h) intensificação da comunicação de ações de governo, melhoria no atendimento ao cidadão, ampliação nos mecanismos de participação político-social. Todas essas ações são norteadas por princípios do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2002) e servem de parâmetro para avaliação entre o que o poder público formula e aquilo que efetivamente é realizado em termos de políticas públicas.

As políticas públicas municipais, estaduais e federais, implementadas no Bairro NSA, foram motivo de análise no presente trabalho de doutorado. Para uma compreensão mais apurada da problemática que norteou os trabalhos de investigação desta Tese, é relevante destacar, que, no Brasil, a maior parte - e às vezes, a totalidade - das políticas públicas desenvolvidas nos municípios é oriunda de programas formulados e financiados pelo Governo Federal, cabendo aos municípios apenas operacionalizar e avaliar os resultados das políticas públicas de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo poder central. Desse modo, a principal arena política no Brasil, para obtenção de recursos para políticas públicas, é representada pelos entes públicos federais responsáveis pelas transferências de recursos garantidos pela Constituição Federal de 1988 e pela análise de demandas solicitadas pelos municípios na forma de projetos. Os Governos Estaduais também realizam investimentos nos municípios e fazem análise e aprovação de projetos, porém em volume bem menor do que o Governo Federal. Considerando essa situação, é o poder municipal, que na maioria das vezes, quem se faz presente na operacionalização das políticas públicas federais e/ou estaduais realizadas nos municípios brasileiros.

O Brasil organiza-se num sistema político federativo constituído por três esferas de governo – União, Estados e Municípios –, todas formalmente descritas na Constituição da República de 1988 como entes com autonomia administrativa e sem vinculação hierárquica. O sistema federativo tem sido apontado por estudiosos como adequado para adoção em países marcados pela diversidade e heterogeneidade - por favorecer o respeito aos valores democráticos em situações de acentuada diferenciação política, econômica, cultural, religiosa ou social. Entretanto, tal modalidade de sistema muitas vezes torna complexa a implementação de políticas sociais de abrangência nacional, particularmente em situações de fortes desigualdades e exclusão social.

É crescente o clamor por maior participação dos municípios no bolo dos recursos públicos para promover resgate da dívida social e maior participação social e política. Muitos defendem uma maior descentralização e a regionalização de programas nacionais; universalização e democratização de programas públicos; o abandono das práticas clientelistas e a municipalização da assistência social; a unificação e a descentralização de sistemas de prestação de serviços públicos nas mais diferentes modalidades de políticas públicas. Percebe-se, no Brasil, um clamor pela universalização de serviços que promovam o bem-estar das populações urbanas e rurais. Isso geraria maior equilíbrio na distribuição de recursos públicos e o atendimento das demandas coletivas, especialmente aquelas que contribuiriam para a redução das desigualdades sociais, da segregação, do preconceito, da discriminação e da estigmatização socioespacial, questões que afligem milhões de brasileiros que moram em periferias pobres.

1.2.1 Outras questões de pesquisa

No Trabalho de Investigação do segundo ano do curso de Doutorado em Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental, foi realizada uma pesquisa de campo no Bairro NSA (CARVALHO, 2010), sob direção do professor Dr. José Luis Luzón Benedicto. Como referência para a citada investigação, foi utilizada uma importante pesquisa, fruto de parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Superintendência de

Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), que fizeram parte do Projeto “Radar das Condições de Vida e das Políticas Sociais”, componentes da rede de pesquisa e desenvolvimento de políticas públicas (Rede-IPEA II). A pesquisa SEI-IPEA teve como objetivo analisar as condições de acesso da população mais pobre da cidade de Salvador, Bahia, Brasil, às políticas sociais e serviços públicos, seguindo a metodologia e o modelo de avaliação, elaborados em um *survey* de mesmo tipo aplicado no município de São Paulo (SEI, 2008). Foram contempladas análises das políticas de Educação, de Infraestrutura Urbana, de Saúde, de Acesso à Justiça e de Transferência de Renda, tendo como objetivo geral avaliar o grau de acesso da população pobre, bem como identificar os mecanismos e fatores que produzem diferenciações no acesso a essas políticas (SEI, 2008). Uma questão interessante foi que a pesquisa também buscou conhecer a avaliação – geral e de aspectos específicos – que os usuários fazem das políticas de educação e de saúde, assim como os mecanismos utilizados para a acessibilidade. Outro ponto positivo na pesquisa do IPEA/SEI decorreu das análises de renda e de outras dimensões que explicam variações no acesso a serviços públicos, a exemplo da identificação de aspectos do efeito do “tipo de vizinhança” sobre as condições de acesso a políticas públicas e o papel da segregação social. A pesquisa também avaliou componentes demográficos individuais – sexo, idade, cor da pele, tempo médio de estudo, renda familiar –, aspectos relacionados à própria natureza dos serviços prestados – como a qualidade do serviço do sistema de saúde para atendimentos básicos, posto de saúde ou hospital, tipo de rede de ensino – além de elementos relacionados à vida associativa da população de baixa renda (especialmente participação em associações religiosas e em outros espaços, a exemplo de partidos políticos e sindicatos) e também elementos relacionados ao comportamento político dessa população (especialmente identificação partidária) (SEI, 2008).

A metodologia que norteou o Trabalho de Investigação do segundo ano do curso de doutorado utilizou o método do Estudo de Caso, que possibilitou uma análise qualitativa preliminar do problema de pesquisa, visando uma melhor compreensão do contexto da vida do bairro. Todavia, a análise qualitativa, que fora realizada, deveria ser aprofundada e acrescentada de análise quantitativa para construção da Tese de Doutorado.

A investigação de Carvalho (2010) trouxe novas questões de pesquisa para análise num estudo mais aprofundado e criterioso. Entre as novas questões de pesquisas suscitadas, estavam: Quais os equipamentos, serviços e modalidades de políticas públicas implementados no bairro?; Qual a avaliação que moradores, pessoas que trabalham ou atuam no Bairro NSA, gestores públicos e grupo de especialistas fazem sobre as políticas públicas ali implementadas? Qual o nível de participação dos moradores na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas locais discutidas no orçamento participativo? O Bairro NSA foi uma favela, contém áreas faveladas ou apresenta características que o assemelha a uma favela? A pobreza do bairro é um problema geográfico? É verdadeira a ideia geográfico-social de que a pobreza e desigualdade podem transmitir-se de uma geração a outra, por intermédio do meio ambiente de oportunidades e serviços em que se encontra cada indivíduo ao nascer, no caso do Bairro NSA? O processo de ocupação do NSA foi marcado pela ocupação ilegal? Possuem os moradores títulos de propriedade das moradias? Qual a imagem que os moradores daquele espaço urbano periférico e moradores de outros bairros da cidade fazem em relação ao NSA? Quais os motivos que levaram ao ingresso dos moradores no bairro? Quais as razões que levam os moradores a permanecerem morando no bairro?

1.3 HIPÓTESES

As principais hipóteses formuladas para a investigação foram:

Hipótese 1 – As políticas públicas implementadas no Bairro NSA não foram capazes de gerar transformações significativas na vida dos seus moradores.

Hipótese 2 – É pequena a participação dos moradores nas discussões sobre assuntos de políticas públicas, pois a maior parte deles não acredita que o poder público esteja interessado em promover melhorias efetivas no bairro onde moram.

Hipótese 3 – A maior parte dos moradores do Bairro NSA não se considera como favelados, pois há uma ideologia entre eles de que favelados são apenas aqueles que moram nas grandes metrópoles brasileiras, em áreas geográficas constituídas por barracos de madeira ou palafitas, com forte presença de criminalidade e tráfico de drogas, e que vivem à margem da lei. Todavia, as principais características do bairro o assemelha ao conceito de favela formulado pelo Observatório das Favelas (2009), que adota uma visão mais abrangente em comparação com a Organização das Nações Unidas (ONU), o IBGE e diversas prefeituras de municípios brasileiros. O Bairro NSA, na percepção dos moradores, aproxima-se das seguintes características listadas pelo Observatório das Favelas (2009): a) insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal, principalmente o imobiliário, financeiro e de serviços; b) forte estigmatização socioespacial, especialmente inferida por moradores de outras áreas da cidade; c) níveis elevados de subemprego e informalidade nas relações de trabalho; d) edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução, que não se orientam pelos parâmetros definidos pelo Estado; e) apropriação social do território com uso predominante para fins de moradia; f) indicadores educacionais, econômicos e ambientais abaixo da média do conjunto da cidade; g) ocupação de sítios urbanos marcados por um alto grau de vulnerabilidade ambiental; h) grau de soberania por parte do Estado inferior à média do conjunto da cidade; i) alta densidade de habitações no território; j) relações de vizinhança marcadas por intensa sociabilidade, com forte valorização dos espaços comuns como lugar de encontro; l) alta concentração de negros (pardos e pretos) e descendentes de indígenas, de acordo com a região brasileira; k) grau de vitimização das pessoas, sobretudo a letal, acima da média da cidade.

Hipótese 4 – A pobreza do Bairro NSA sofre influência da localização geográfica e não pode ser definida apenas considerando a renda do morador. O baixo nível de acesso ao meio ambiente de recursos, que proporcionam o desenvolvimento de competências para que os moradores alcancem mobilidade social, não é apenas resultado da deficiência funcional do morador. A pobreza e a desigualdade vêm sendo transmitidas de uma geração para outra por intermédio das limitações de acesso ao meio ambiente, de oportunidades e serviços em que se encontram cada indivíduo ao nascer.

Hipótese 5 - As conexões mais significativas em um bairro pobre são os relacionamentos com seus familiares consanguíneos, parentes por afinidade e vizinhos, presentes no meio ambiente social.

Hipótese 6 – Mesmo convivendo com uma situação de precariedade na estruturação de um bairro pobre, os moradores não têm repulsa e não buscam empreender uma mobilidade em direção a outros bairros mais estruturados da cidade. Entretanto, se tivessem recursos financeiros, deixariam o bairro para morar em outro com melhor infraestrutura.

1.4 OBJETIVO GERAL

- Investigar os impactos das políticas públicas na infraestrutura, na vida e na percepção dos moradores do Bairro NSA, no município de Vitória da Conquista, Bahia, Brasil.

2. 1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar os equipamentos, serviços públicos e modalidades de políticas públicas implantados no bairro;
- Conhecer a avaliação de moradores, pessoas que trabalham ou atuam no Bairro NSA, gestores públicos e grupo de especialistas sobre as políticas públicas ali implementadas;
- Identificar o nível de participação dos moradores na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas locais discutidas no orçamento participativo;
- Identificar se o Bairro NSA foi uma favela, contém áreas faveladas ou apresenta características que o assemelha a uma favela;
- Conhecer os motivos que levaram ao ingresso dos moradores no bairro e as razões que os levam a permanecerem morando ou a deixar o local;
- Analisar se a pobreza do bairro é um problema geográfico;
- Identificar se a ideia geográfico-social de que a pobreza e desigualdade podem transmitir-se de uma geração a outra, por intermédio meio ambiente de oportunidades e serviços em que se encontra cada indivíduo ao nascer, é válida para o Bairro NSA.
- Mostrar a paisagem urbana do bairro, tomando-se por base registros fotográficos;
- Identificar a cobertura das políticas públicas no bairro.

1.6 ESTRUTURA DA TESE

A Tese foi organizada em duas partes. A Parte I, além deste Capítulo 1 - Introdução, contém os Capítulos 2, 3, 4 e 5, enquanto que a Parte II é composta pelos Capítulos 6, 7, 8, 9, 10 e 11. O Capítulo 2 trata dos procedimentos metodológicos que nortearam a investigação; o Capítulo 3 apresenta o estado da arte sobre políticas públicas em bairros periféricos pobres; o Capítulo 4 contém um aporte teórico sobre conceito, elementos constituintes, modalidades de políticas públicas, análise de políticas, redes de políticas (*policy networks*), comunidades de políticas (*policy communities*), coalizões de defesa (*advocacy coalitions*) e apresenta uma breve discussão da relação de grupos e subgrupos com o Estado, na definição de políticas públicas; o Capítulo 5 discorre sobre as políticas públicas e as concepções de Estado e a inclusão da Sociedade Civil nos processos decisórios do Ciclo de Políticas Públicas. Apresentam-se, ainda, algumas teorias que podem explicar a pouca participação popular no Ciclo de Políticas Públicas; o Capítulo 6 versa sobre a expansão urbana da cidade de Vitória da Conquista e o surgimento do Bairro Nossa Senhora Aparecida (NSA); o Capítulo 7 aborda o processo de construção do Bairro NSA e as trajetórias dos moradores e das políticas públicas; o Capítulo 8 apresenta uma análise da participação dos moradores do NSA no orçamento participativo e no controle das políticas públicas, com base da percepção dos moradores, gestores municipais e especialistas em políticas públicas; o Capítulo 9 descreve e analisa os aspectos físicos, sociais e econômicos do Bairro NSA; o Capítulo 10 contém uma descrição e análise das políticas públicas implementadas no Bairro NSA, além de apresentar avaliações que moradores, gestores e especialistas fazem delas, em seus aspectos setoriais; e o Capítulo 11 contém a conclusão do trabalho e indicação de trabalhos futuros.

CAPÍTULO 2 - METODOLOGIA

Este Capítulo apresenta informações sobre os procedimentos metodológicos que foram utilizados na investigação, ora em questão. Preliminarmente, é conveniente destacar que é muito limitado o número de pesquisas que examinam as relações entre políticas públicas e as transformações nos bairros pobres e periféricos, no Brasil. Diante desse contexto, foi necessário realizar um planejamento metodológico que oferecesse suporte para as análises qualitativas e quantitativas requeridas para obtenção das respostas às questões de pesquisa formuladas.

O primeiro passo seguido na empreitada de se construir um arcabouço metodológico suficiente para atender ao propósito da presente Tese foi realizar uma pesquisa exploratória em diversas fontes de produção acadêmica e científica que abordassem diretamente ou indiretamente as políticas públicas em bairros periféricos pobres. Chegou-se à conclusão de que, tanto no âmbito internacional quanto no nacional, os recortes metodológicos escolhidos entre teses de doutorado e/ou em publicações científicas dariam pistas para que este pesquisador elaborasse uma estrutura metodológica compatível com o escopo do objeto de estudo proposto.

Optou-se por delimitar o escopo de investigação, sem perder de vista os objetivos gerais e específicos traçados para nortear os trabalhos de pesquisas que foram realizados com um amplo conjunto de atores sociais que participam direta ou indiretamente do Ciclo de Políticas Públicas na cidade de Vitória da Conquista. Ao invés de se adotar um pequeno número de fontes para coleta de dados e informações, tomou-se a decisão metodológica de ampliar tais fontes de coleta, visando, assim, oferecer uma sólida base metodológica que contribuísse para uma maior objetividade, clareza e confiabilidade dos resultados da investigação, bem como facilitar o planejamento, a execução e a avaliação desses resultados.

Muitos estudiosos preferem utilizar apenas a análise quantitativa nas pesquisas sobre políticas públicas em determinado espaço geográfico. A decisão metodologia de fazer uso de análises qualitativa e quantitativa, geralmente, representa mais trabalho para o pesquisador e aumenta a complexidade da investigação. Contudo, os ganhos da integração das duas modalidades de pesquisa são significativos, principalmente nas Teses de Doutorado que são focadas na análise de processos sociais.

A escolha do paradigma⁴ de pesquisa não depende unicamente do pesquisador (GODOI; BANDEIRA-DE-MELO; SILVA, 2006). Em função do problema de pesquisa e

⁴ Para Guba (1990, p. 17) um paradigma é “conjunto básico de crenças que orienta a ação”, ou seja, “a investigação disciplinada”. Para Gialdino (1993 apud SILVA, 1998b, p. 2) os “paradigmas” são marcos teórico-metodológicos de interpretação dos fenômenos criados e adotados por pesquisadores de acordo com: 1) uma visão filosófica de mundo; 2) a determinação de uma ou várias formas ou estratégias de acesso à realidade; 3) a adoção ou elaboração de conceitos ou teorias que se acredita ou que se supõe dar fundamento para o

das questões de pesquisas propostas nesta Tese de Doutorado, dos seus objetivos geral e específicos, é que, portanto, foi escolhida a metodologia apresentada a seguir.

Depois de um longo processo de análise e reflexão sobre as possibilidades metodológicas, suas vantagens e desvantagens e adequação ao propósito central de investigação, foi escolhido o método de Estudo de Caso para guiar o processo investigativo, no contexto do Bairro NSA. Trata-se de um método que requer do pesquisador adaptabilidade e flexibilidade para compreender as mudanças que podem surgir durante a execução da pesquisa, a partir de novos eventos. A pretensão foi apresentar um modo diferente de olhar e pensar o problema da relação entre políticas públicas e vida dos moradores de um bairro pobre e periférico.

Em conformidade com Brandão (2000), há uma concordância com o pressuposto de que a “construção do objeto” depende da capacidade do pesquisador de optar pela alternativa metodológica mais apropriada ao processo de análise daquele objeto. Deste modo, foram tomadas decisões metodológicas, visando construir gradativamente os resultados da Tese.

2.1 ESCOLHA DO TIPO DE PESQUISA

Em relação aos procedimentos técnicos ou meios disponíveis para investigação, fez-se uso de procedimentos exploratórios, na fase preliminar do estudo, e descritivos para estudar o problema central da pesquisa. A investigação que foi executada valeu-se da escolha pelos enfoques descritivo e interpretativo, em relação aos objetivos ou fins da pesquisa. E quanto ao objeto da pesquisa, uma segunda decisão metodológica foi fazer uso de pesquisa bibliográfica (I etapa da pesquisa) e de pesquisa de campo (II etapa da pesquisa), de modo a gerar suporte para aplicabilidade do método de Estudo de Caso no Bairro NSA.

Para Yin (2005), tal método é indicado para uma investigação que debruce sobre uma situação específica, buscando descobrir o que há nela de mais essencial e característico. O Estudo de Caso possibilitou investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, no qual as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes e, para o qual, há múltiplas fontes de evidências. Tal método permitiu, ainda, uma adequada análise qualitativa para consecução dos resultados da investigação ora em questão. Trata-se de um método de pesquisa muito consagrado em pesquisas sociais, recomendado para capturar evidências que podem passar despercebidas, quando se utiliza apenas análises quantitativas.

Por intermédio do uso da pesquisa qualitativa, aspirou-se entender a complexidade do fenômeno das políticas públicas e das práticas sociais no Bairro NSA. O objetivo, assim, foi avançar na estruturação da metodologia para obter novos conhecimentos sobre a temática de pesquisa.

Ressalta-se que foi tomada a decisão metodológica de fazer uso de entrevista, observação, análise documental, registros fotográficos, no Estudo de Caso no Bairro NSA (análise qualitativa). Em razão de ser uma investigação inédita, não foi identificada na literatura especializada nenhuma metodologia que servisse de modelo para compreender a inter-relação entre um significativo conjunto de variáveis que foram surgindo no processo de construção da Tese.

A análise das evidências de um Estudo de Caso é o mais difícil aspecto da condução (YIN, 1989, 2005) e, por essa razão, em termos metodológicos, a análise dos dados e informações coletados foi feita com bastante cuidado, visando manter coerência entre

entendimento dos fenômenos; 4) contexto social no qual o pesquisador se encontra; 5) a sua forma de compromisso existencial; e 6) a eleição dos fenômenos que se vai analisar.

proposições teóricas (referencial teórico) e o que efetivamente fora identificado no Estudo de Caso.

A coleta de dados e informações foi realizada valendo-se de diversos meios, de maneira especial pelo uso de: Observação *in loco* (no Bairro NSA), Entrevistas semiestruturadas, Registro fotográfico, Levantamento, Análise documental e Análise de sites.

Mais adiante serão apresentados os detalhamentos de cada uma das etapas do Estudo de Caso, bem como descrição da tipologia escolhida, constituição da amostra, seleção do caso, coleta de dados e informações, tratamento dos dados, análise dos dados e resultados esperados.

2.2 SELEÇÃO DE MODALIDADES DE PLANOS PARA O ESTUDO DE CASO

Por ser o Estudo de Caso um método que possibilita ao pesquisador adaptabilidade e flexibilidade para compreender as mudanças que vão surgindo durante a operacionalização da pesquisa, com base no surgimento de novos eventos, houve a necessidade de escolher não somente a abordagem qualitativa para concluir a investigação. Por conseguinte, a natureza do objeto de estudo analisado requereu a utilização também da abordagem quantitativa. Dessa maneira, foi mais coerente a opção pelo tipo misto de planos de investigação. Myers (1997) esclareceu que em pesquisas qualitativas é possível utilizar dos seguintes pressupostos filosóficos subjacentes: o positivismo, o interpretativo, o crítico.

A estratégia metodológica que optou pelo uso das análises de natureza qualitativa e quantitativa, levou em consideração que a análise qualitativa das informações é muito recomendada em pesquisa na área social, conforme foi enfatizado anteriormente. Para Haguette (1997, p. 5), “a abordagem qualitativa dá destaque nas especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e de sua razão de ser”. As pesquisas qualitativas possibilitam aprofundar as reflexões, posto a existência de contato direto do pesquisador com o objeto de estudo (TRIVINOS, 1997; RICHARDSON, 1999; MINAYO, 2001).

Vale ressaltar que a pesquisa qualitativa teve origem no questionamento acerca da verdade absoluta da análise quantitativa. Estudiosos da área de análise qualitativa entendem que a compreensão da realidade social tem relação com atores da vida social (DENZIN; LINCOLN, 1998). Assim, a análise qualitativa requer a utilização de processos e significados que estão além das análises em termos de grandeza, quantidade, frequência ou intensidade.

Denzin e Lincoln (1998) afirmaram que a pesquisa qualitativa permite o uso de uma gama de abordagens e métodos, e, assim, é importante saber escolher os métodos e teorias para análise das distintas perspectivas e reflexões dos pesquisadores na produção do conhecimento. A análise qualitativa serve para criação de uma representação comum da realidade que facilite a compreensão das percepções dos atores sociais (RAMOS, 2000).

Quanto à decisão metodológica de utilizar a análise quantitativa, cabe por em realce que as pesquisas quantitativas podem ser aplicadas à dimensão mensurável da realidade. Para Bourdon (1989) os métodos quantitativos⁵ consideram uma população de objetos de observação comparáveis entre si. Acrescenta-se que tal modalidade de pesquisa é apropriada quando existe a possibilidade de medidas quantificáveis de variáveis e inferências, toma como base amostras de uma população e, assim, serve para testar constructos científicos e hipóteses

⁵ Na avaliação de Myers (1997), os métodos quantitativos de pesquisa tiveram origem nas ciências naturais com vistas a estudar fenômenos da natureza, e os métodos qualitativos surgiram nas ciências sociais com a finalidade de servir de base para estudos de fenômenos sociais e culturais.

fundamentadas em medidas numéricas, ou buscar padrões numéricos relacionados a conceitos cotidianos (DIAS, 2000).

A integração de abordagens de procedimento de natureza qualitativa com procedimentos qualitativos, no escopo geral de um Estudo de Caso, é recomendada por diversos autores que compreendem que a referida articulação de procedimentos corrobora para complementaridade na investigação de uma determinada realidade, favorecendo a validade e confiabilidade do estudo (SERRANO, 2004).

Nas palavras de Minayo (1994, p. 31-32), a abordagem qualitativa possibilita “[...] interpretações mais plausíveis dos dados quantitativos, auxiliando na eliminação do arbitrário que escorrega pela operacionalização dos modelos teóricos elaborados longe das situações empiricamente observáveis” e para Ortí (1994), há complementaridade na relação entre métodos quantitativos e qualitativos.

A complementaridade entre as abordagens quantitativas e qualitativas se justificam na razão em que as duas metodologias podem ser integradas num mesmo projeto; que complexidade de um problema particular pode requerer métodos e técnicas qualitativas e vice-versa (MINAYO, 2001).

2.3 OS PRESSUPOSTOS DE PESQUISA E OS PARADIGMAS DE CONHECIMENTO

O processo metodológico que norteou esta investigação considerou os pressupostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos. As questões inerentes ao que seria considerado no exame da realidade foram analisadas com base nos pressupostos ontológicos; as indagações sobre o que seria um conhecimento válido para a presente investigação foram motivo de reflexão baseada em pressupostos epistemológicos; e os passos que nortearam a investigação no sentido de se chegar aos resultados da Tese, que, como descrito na parte inicial deste Capítulo, observou os pressupostos metodológicos. Assim, as bases teóricas utilizadas por este pesquisador foram escolhidas tendo em vista as implicações destas para a amplitude dos resultados que se pretendeu alcançar.

Por conseguinte, à vista do exposto, até aqui, surgiu a necessidade, quando da fase de escolha dos pressupostos de pesquisa, de conhecer diferentes perspectivas de paradigmas de conhecimento, objetivando decidir pelo paradigma ou pelos paradigmas que daria(m) sustentação para a investigação ora em questão.

Entre as modalidades de propostas de paradigmas de pesquisa destacam-se o positivismo, o pós-positivismo, a teoria crítica e o construtivismo (GUBA; LINCOLN, 1994).

O paradigma positivista se caracteriza pelo uso fundamentalmente de métodos quantitativos e experimentais na procura de uma verdade científica universal. Para Guba (1990), os pós-positivistas procuraram corrigir a preocupação exagerada com a objetividade, que originou desequilíbrios que precisariam ser corrigidos, a exemplo de: a) desequilíbrios entre rigor e relevância (que supervaloriza o uso de rígidos controles durante a execução da pesquisa); b) desequilíbrios entre precisão e riqueza, caracterizados pelo culto à quantificação; c) desequilíbrios entre elegância e aplicabilidade, que supervalorizava a generalização que nem sempre poderia servir para explicar determinados contextos locais; d) desequilíbrios entre descoberta e verificação, uma vez que os positivistas tradicionais compreendiam que a descoberta era percebida com um mero percurso, nem sempre articulado com o trabalho científico.

O paradigma pós-positivista faz uso de uma ontologia crítico-realista, em razão da existência de uma realidade externa ao pesquisador, que não pode ser totalmente apreendida em decorrência da precariedade dos mecanismos sensoriais e intelectivos do ser humano.

Quanto à epistemologia, o paradigma pós-positivista é objetivista-modificador, posto que os pesquisadores devam focar num ideal regulatório que requer clareza no relato da investigação e observância de avaliação de outros pesquisadores.

No que diz respeito à metodologia, o pós-positivismo é experimental-manipulativo modificado, fazendo uso do “multiplicismo crítico”, que se vale da utilização de variadas fontes⁶ (dados, investigadores, teorias e métodos) (GUBA, 1990).

Na avaliação de Phillips (1990 apud ALVES-MAZZOTI, 1996, p. 18):

[...] pesquisadores partindo de diferentes referenciais teóricos podem chegar a resultados consistentes entre si e, mesmo quando isto não ocorre, suas visões podem ser objeto de discussões e posterior clarificação. Também em consonância com os naturalistas/construtivistas, admite a subdeterminação da teoria, isto é, o fato de que, independentemente, das evidências disponíveis para confirmar uma dada teoria, há sempre a possibilidade de que outra teoria, referente aos mesmos fenômenos, seja desenvolvida.

O paradigma da teoria crítica possui uma ontologia crítico-realista, uma epistemologia subjetivista e uma metodologia dialógica, transformadora. Popkewitz (1990 apud ALVES-MAZZOTI, 1996, p. 19) enfatizou que o aspecto crítico desse paradigma teórico resulta no “questionamento analítico da argumentação e do método” e complementa que “[...] Focaliza aí o raciocínio teórico e os procedimentos de seleção, coleta e avaliação de dados ressaltando a consistência lógica entre argumentos, procedimentos e linguagem” e que também a palavra crítica está relacionada com a “análise das condições de regulação social, desigualdade e poder”. Popkewitz (1990 apud ALVES-MAZZOTI, 1996, p. 19) asseverou que a objetividade exigida na teoria crítica significa observar os padrões socialmente estabelecidos na vida em sociedade, historicamente constituídos pelas de lutas humanas; e que o subjetivismo “são as disposições, sentimentos e percepções que as pessoas têm sobre suas vidas”.

O paradigma construtivista (também denominado de naturalismo) apresenta uma ontologia relativista, uma epistemologia subjetivista e uma metodologia hermenêutico-dialética. Guba (1990 apud ALVES-MAZZOTI, 1996, p. 20) assegura que “as construções individuais são provocadas e refinadas através da hermenêutica e confrontadas dialeticamente, com o objetivo de gerar uma ou mais construções”, considerando o consenso entre pessoas e os pesquisados.

Os defensores do paradigma construtivista alegam que o paradigma positivista apresenta falhas e, assim, novos olhares sobre a produção do conhecimento são requeridos. Os construtivistas afirmavam que há peso da teoria nos fatos (os fatos só são fatos no âmbito de um referencial teórico); que pode haver muitas construções teóricas sobre um mesmo fenômeno; que uma investigação nunca é totalmente neutra; que a relação pesquisados/pesquisador influencia nos resultados de uma investigação. Mesmo sendo filosoficamente diferentes, não é uma tarefa simples distinguir os paradigmas (GUBA; LINCOLN, 1994).

Os desenvolvimentos mais recentes de pesquisa empírica têm levado a um crescimento dos questionamentos sobre o paradigma positivista. Recomenda-se uma postura menos tradicional dos pesquisadores, que podem fazer uso dos aspectos subjetivos associados ao entendimento dos fenômenos em estudo (FERNANDES; MAIA, 2001). Os paradigmas mais atuais não valorizam somente a busca por modelos “universais” de conhecimento, mas também a compreensão das experiências e sujeitos envolvidos com o fenômeno estudado

⁶ Nesse sentido, Guba (1990) recomendou, por exemplo, o uso dos métodos qualitativos e a *grounded theories*.

(RAMOS, 2000), ou seja, o conhecimento depende de quem o cria (DENZIN; LINCOLN, 2006).

Em termos metodológicos, a presente Tese de Doutorado tratou dos paradigmas positivista, pós-positivista, construtivista (ou interpretativo) e da teoria crítica. Enquanto que no paradigma positivista há uma compreensão de que no processo de construção da verdade é necessária à aplicação de métodos científicos para testar a sua validade, no paradigma construtivismo, o conhecimento produzido está intimamente relacionado com o contexto no qual o fenômeno ocorre (RAMOS, 2000).

Pelas razões ora discutidas, o paradigma construtivista foi escolhido como o mais adequado para o método de Estudo de Caso no Bairro NSA, na modalidade de caso único, cujo projeto de pesquisa foi constituído por um conjunto flexível de linhas orientadoras que permitiu relacionar os paradigmas teóricos com as estratégias de pesquisa, bem como os métodos escolhidos para coleta de dados e informações.

Os aspectos subjetivos associados requeridos para entendimento adequado do fenômeno, ora investigado, foram decisivos na escolha do referido paradigma. A análise de aspectos inerentes à vida dos moradores; as percepções dos moradores em relação ao acesso e à qualidade das políticas públicas implementadas no Bairro NSA, espaço geográfico onde moram, o olhar de outros moradores da cidade, a participação e controle social das políticas públicas, por exemplo, requereram um olhar não somente positivista sobre o objeto de estudo, uma vez que foram fixados objetivos para compreender a realidade tal como ela é vivenciada pelos moradores do Bairro NSA (suas representações, crenças, opiniões, atitudes e hábitos), como também se buscou compreender aspectos subjetivos de outros atores sociais que estão envolvidos com o Ciclo de Políticas Públicas (gestores públicos, moradores de outros bairros periféricos e especialistas em políticas públicas), com base naquilo que acreditam e como agem.

O paradigma construtivista escolhido se fundamenta no pressuposto de que o pesquisador tem um papel relevante na construção do conhecimento, em processo de relação dialético com os atores sociais (DENZIN; LINCOLN e Col., 2006) e na interação subjetiva entre investigador e o caso em estudo, na qual serão produzidas abordagens das realidades construídas (OLIVEIRA-FORMOSINHO, 2002 apud OLIVEIRA-FORMOSINHO; KISHIMOTO, 2002).

A decisão adotada em relação à escolha do paradigma construtivista de pesquisa vai ao encontro de todos aqueles que compreendem que para avançar na produção do conhecimento é pertinente a correlação entre os paradigmas positivista e construtivista, posição descrita por Serrano (2004); (LINCOLN, Y; GUBA, 2006). No entendimento de Valles (1997 apud SILVA, 1998, p. 6), “há na verdade a coexistência de vários paradigmas nas investigações que se pretendem qualitativistas ou quantitativistas”. Silva (1998, p. 11) registou a posição de Bogdan e Biklen (1984) que defenderam a triangulação metodológica⁷, pois as abordagens qualitativas e quantitativas “[...] podem ser complementares e que em alguns estudos isto é desejável, por exemplo, utilizando-se estatística descritiva e apresentando-se conjuntamente a interpretação de dados qualitativos”.

⁷ Combinação de diferentes tipos de métodos numa mesma investigação.

2.4 RAZÕES PARA ESCOLHA DO MÉTODO DE ESTUDO DE CASO

O Método de Estudo de Caso foi o mais indicado para esta Tese de Doutorado. Yin (1989, p. 23) afirmou que o Estudo de Caso “é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente [...]” e “[...] onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas”. É um método bastante adequado para responder às questões “como” e “porque”, possibilitando ricas análises de resultados, mais do que apenas análises fundamentadas em frequências ou incidências. Por isso a decisão de escolha do método de Estudo de Caso para pesquisa das questões formuladas para estudo sobre as transformações na infraestrutura e na vida dos moradores de um bairro pobre e periférico de Vitória da Conquista, o NSA, considerando o processo de implantação de políticas públicas. Foi levado em consideração que se trata de um estudo de eventos contemporâneos, num contexto no qual os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, mas onde foi possível se fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas, uma vez que o Estudo de Caso se caracteriza pela “[...] capacidade de lidar com uma completa variedade de evidências - documentos, artefatos, entrevistas e observações” (YIN, 1989, p. 19).

Outra razão que apontou para a escolha do método de Estudo de Caso se refere à amplitude e complexidade do fenômeno a ser estudado, cujo corpo de conhecimento sobre o assunto requereu ir além da apresentação somente de proposições de questões causais, além de que foi uma pretensão da pesquisa analisar o fenômeno no contexto no qual ele ocorre (BONOMA, 1985).

A escolha da estratégia metodológica não recaiu simplesmente na quantificação ou a enumeração. Buscou-se, sobretudo, a descrição, a compreensão da aplicabilidade de políticas públicas no Bairro NSA, e da avaliação que os moradores, gestores públicos e especialistas fizeram sobre as políticas públicas ali implementadas, nas áreas de saúde; educação; segurança pública; cultura, esporte e lazer, meio ambiente, desenvolvimento social, trabalho e renda, infraestrutura.

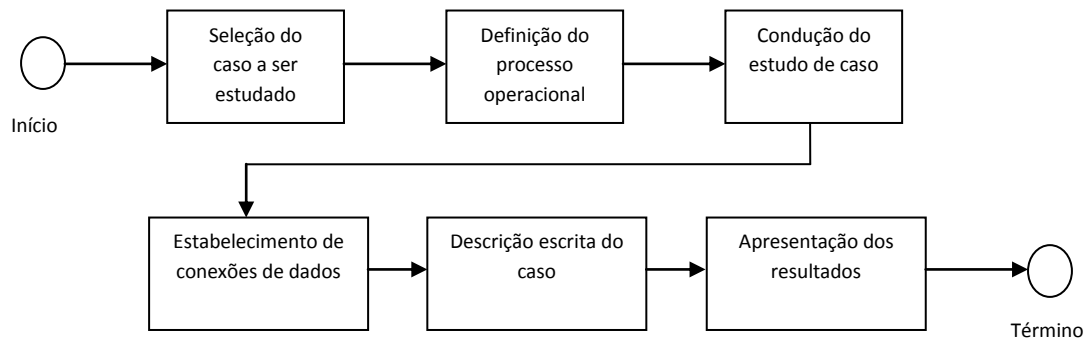
Considerando o exposto, é possível afirmar que as principais razões que conduziram à preferência do método de Estudo de Caso foram:

- Compreensão de uma situação da vida real que pode ser analisada de modo mais compreensível pela utilização de diversas modalidades de instrumentos de pesquisa;
- Análise de uma situação complexa para ser abordada apenas pelos ‘surveys’;
- Preocupação em preservar o carácter específico do caso e compreender a complexidade deste, num ambiente real.
- Descrição do contexto da vida do bairro no qual a intervenção ocorreu;
- Avaliação, ainda que de forma descritiva, da intervenção realizada pelo poder público naquele bairro;
- Exploração de situações que podem não apresentar resultados claros e específicos;
- Possibilidade de uso de múltiplas fontes de dados e métodos de coleta: observação direta, indireta, entrevistas, narrativas, questionários, registro de áudio, análise documental, entre outras.

2.5 ETAPAS DO ESTUDO DE CASO

As etapas definidas para o presente Estudo de Caso constam do esquema da Figura 1.

Figura 1 – Macroetapas do Estudo de Caso do Bairro NSA



Fonte: Autoria própria, 2012.

A Figura 1 apresenta um esquema de macrovisão das etapas que nortearam o Estudo de Caso no Bairro NSA. Percebe-se que as macroetapas envolvem fases da pesquisa, abrangendo preparação do estudo, execução e finalização do Estudo de Caso.

O Quadro 1 mostra a sequência das etapas que constituíram o desenho do Estudo de Caso no Bairro NSA.

Quadro 1 – Etapas e atividades do Estudo de Caso no Bairro NSA

Etapas	Atividades
1 – Seleção do caso a ser estudado (Reflexão)	- Escolha do tema - Escolha das questões de pesquisa - Seleção de perspectivas paradigmáticas
2 – Definição do processo operacional (Planejamento do Caso)	- Seleção do contexto - Seleção de estratégia (qualitativa e quantitativa) - Realização de pesquisas preliminares - Escrita preliminar da metodologia (projeto)
3 – Pesquisa de campo (Condução do Estudo de Caso)	- Seleção das fontes de pesquisa - Coleta de dados e informações
4 – Estabelecimento de conexões de dados e informações	- Análise preliminar de dados e informações
5 – Descrição escrita do caso	- Análise intensiva dos dados e informações
6 – Apresentação dos resultados	- Redação final do caso

Fonte: Autoria própria, 2012.

2.5.1 Etapa 1 – Seleção do caso a ser estudado (Reflexão)

Desde o segundo ano do Curso de Doutorado, este pesquisador vem trabalhando com um Estudo de Caso no Bairro NSA. No final do mês de janeiro de 2009 e início do mês de fevereiro de 2010, o pesquisador e seu Diretor de Tese, Dr. José Luis Luzón Benedicto, fizeram visitas aos bairros periféricos e pobres de Vitória da Conquista. Após observação direta, conversas preliminares com moradores e reuniões entre pesquisador e Diretor de Tese, deliberou-se pela escolha do bairro objeto de investigação.

O tema central escolhido para investigação aborda as políticas públicas e as transformações no Bairro NSA, situado num espaço urbano pobre e periférico do município de Vitória da Conquista, terceira mais importante cidade do Estado da Bahia, Brasil.

A questão central para investigação foi: Quais os impactos das políticas públicas na estruturação do Bairro NSA, na vida e percepção de seus moradores?

Vale retomar os argumentos apresentados no Capítulo 1 desta Tese, momento no qual foi expresso que no Trabalho de Investigação do segundo ano do Curso de Doutorado (CARVALHO, 2010), este pesquisador apontou novas questões de pesquisa que deveriam ser analisadas num estudo mais aprofundado e criterioso. Entre as novas questões de pesquisas suscitadas foram elencadas: Quais os equipamentos, serviços e modalidades de políticas públicas implementados no bairro?; Qual a avaliação que moradores, pessoas que trabalham ou atuam no Bairro NSA, gestores públicos e grupo de especialistas fazem sobre as políticas públicas ali implementadas? Qual o nível de participação dos moradores na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas locais discutidas no orçamento participativo? O Bairro NSA foi uma favela, contém áreas faveladas ou apresenta características que o assemelha a uma favela? Quais os motivos que levaram ao ingresso dos moradores no bairro e as razões que levam os moradores a permanecer morando ou a deixar o bairro? A pobreza do bairro é um problema geográfico? É verdadeira a ideia geográfico-social de que a pobreza e desigualdade podem transmitir-se de uma geração a outra, por intermédio do meio ambiente de oportunidades e serviços em que se encontra cada indivíduo ao nascer, no caso do Bairro NSA? O processo de ocupação do NSA foi marcado pela ocupação ilegal? Possuem os moradores títulos de propriedade das moradias? Qual a imagem que os moradores daquele espaço urbano periférico e moradores de outros bairros da cidade fazem em relação ao NSA? Qual a participação dos moradores no Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista? Quais os motivos que levaram ao ingresso dos moradores no bairro? Quais as razões que levam os moradores a permanecer morando no bairro?

2.5.2 Etapa 2 – Definição do processo operacional (Planejamento do Caso)

Na fase de planejamento do caso, após a seleção do contexto foi definida, inicialmente o uso da estratégia qualitativa, porém, posteriormente, em função do que estava sendo observado na realização de pesquisas preliminares, foi necessário incorporar a abordagem quantitativa ao Estudo de Caso no Bairro NSA.

Foram estabelecidas as medidas cabíveis para direcionar a execução e construção dos resultados do Estudo de Caso, com vistas a obter validade interna e externa, gerando confiabilidade no estudo realizado.

2.5.3 Etapa 3 – Pesquisa de campo (Condução do Estudo de Caso)

2.5.3.1 *Seleção das fontes: universo e amostragem*

Nos Estudos de Caso, os processos de amostragem devem considerar que o mais importante é definir a linha mestra que conduzirá a etapa de coleta de dados, uma vez que, poderá ser necessário ajustar a amostra sempre que for aparecendo novas hipóteses. O processo de amostragem, num Estudo de Caso, portanto, somente é concluído no momento no qual se esgotar as informações requeridas para examinar as diversas fontes de evidências.

A despeito do que fora comentado, foi importante estabelecer um plano de amostragem, com definição das unidades amostrais, o tipo e o tamanho das amostras. No caso examinado na presente Tese, as amostragens para a investigação recaíram sobre modalidades

não probabilísticas, sendo que um cálculo de amostra mínima foi também utilizado na fase complementar do Estudo de Caso. Ressalta-se que o total de cada amostra selecionada foi sendo ajustado durante a execução do Estudo de Caso.

I - A etapa não probabilista (pesquisa qualitativa, com amostra intencional⁸, com pequeno número de participantes da amostra, escolhidos pelo critério da similaridade – amostra baseada no critério).

- Técnicas Diretas ou Interativas: no caso do Bairro NSA, foram escolhidos de modo intencional para entrevistas semiestruturadas.

- a) Amostra de moradores - Três momentos requereram amostras diferentes. Uma primeira amostra se referiu a um grupo pequeno de moradores que seriam investigados nas etapas preliminares do Estudo de Caso. Foram selecionados 20 moradores que prestaram as informações iniciais. Tais informações serviram para entender preliminarmente alguns problemas do bairro. Posteriormente foram selecionados 40 moradores para participar de pesquisa de aprofundamento. Num terceiro momento foram entrevistados 290 moradores do Bairro NSA.
- b) Amostra de Chefes do Executivo Municipal – Foram escolhidos 5 (cinco) ex-prefeitos de Vitória da Conquista (Raul Ferraz, José Pedral Sampaio, Murilo Mármore, Hélio Ribeiro, José Raimundo Fontes e o atual prefeito municipal, Guilherme Menezes);
- c) Amostra de Secretários Municipais - Composta por representantes de 9 Secretarias, a saber: Saúde (funcionária de carreira⁹), Educação (Sr. Coriolano Ferreira de Moraes); Secretaria de Governo e Secretaria de Desenvolvimento Social (Sr. Edvaldo Alves); Agência de Desenvolvimento Trabalho e Renda (Sr. Marcos Andrade); Meio Ambiente (Vice-Prefeito, Ricardo Marques); Transporte, Trânsito e Infraestrutura (Sr. Ubiratan Felix); Cultura, Turismo, Esporte e Lazer (Sr. Gidelson Felício); Secretaria da Transparência e do Controle (Mizael Bispo da Silva).
- d) Amostra de funcionários da Prefeitura Municipal - Composta por Coordenadores, Chefes de Divisão e pessoal técnico-administrativo, pertencentes ao quadro efetivo ou ocupantes de cargos comissionados. Ao todo foram entrevistados 15 colaboradores que compõem a estrutura burocrática de nível intermediário da Prefeitura Municipal.
- e) Amostra de Especialistas em Políticas Públicas - Composta por dois geógrafos (professores doutores, Jânio Laurentino de Jesus Santos e Renato Leda), dois engenheiros civis (Sr. Leandro Fonseca e Sr. Marcos Leite), três economistas (Professores Wilton Ferraz, José Antonio e Elinaldo Leal), uma arquiteta (Sra. Márcia C. R. Pinheiro), um profissional em Educação Física (prof. e Diretor da Faculdade Tecnologia e Ciências, Sr. Sérgio Magalhães), quatro historiadores (professores doutores, Carlos Alberto Pereira Silva, Alexandre Galvão e Cristiano Lima Ferraz; e o prof. Zenildo Soares de Souza Júnior), dois administradores

⁸ Por amostra intencional entende-se aquela na qual o pesquisador escolhe deliberadamente alguns elementos que farão parte da amostra, levando em consideração um julgamento próprio acerca da representatividade das pessoas escolhidas no universo da população.

⁹ A funcionária prestou esclarecimentos sobre os procedimentos que o pesquisador deveria seguir para obter as informações da área de Saúde. Por isso, não cabe registro do nome da referida funcionária.

(professores Maristela Miranda Vieira de Oliveira e Boaz Rios da Silva), uma psicóloga (professora Monalisa Bastos), dois especialistas em meio ambiente (professora Marisa Oliveira e o Sr. André Barros Cairo), o Presidente do Conselho de Segurança Pública da cidade (professor Itamar Figueredo dos Santos), um professor de Filosofia e Ciências Políticas (professor doutor Itamar Aguiar), um professor especializado em Orçamento Participativo (Sr. Alexssandro Campanha), uma Médica (Sra. Maria de Lourdes Fontes). Ao todo foram entrevistadas 22 especialistas em políticas públicas.

- f) Amostra de Lideranças do Bairro NSA - Composta por líderes religiosos; Presidentes e ex-presidentes da Associação de Moradores; Lideranças da área de cultura, esporte e lazer; lideranças políticas. Ao todo foram entrevistadas 10 lideranças do bairro.
- g) Amostra de moradores de outros bairros da cidade - Foram escolhidos, aleatoriamente, moradores da cidade. No total foram realizadas 50 entrevistas de curta duração.
- h) Amostra de estudantes do Bairro NSA – Foram selecionados estudantes do bairro, do ensino fundamental, médio e superior. Em relação ao ensino fundamental foram escolhidos estudantes dos dois turnos de funcionamento da Escola Nossa Senhora Aparecida (matutino e vespertino). Os estudantes de nível médio e superior foram selecionados de domicílios do bairro, pela indicação de lideranças, professores que atuam no bairro e contatos mantidos pelo pesquisador durante a realização inicial do Estudo de Caso, no ano de 2010 e nos anos de 2011 e 2012. Ao todo foram entrevistados 20 estudantes.
- i) Amostra de comerciantes, trabalhadores do setor de serviços e/ou indústria, no Bairro NSA – Com base na relação de estabelecimentos do bairro e em entrevistas preliminares, foram selecionados os comerciantes para participar da amostra. Primou-se pela heterogeneidade entre as atividades desenvolvidas pelos comerciantes, de acordo com a natureza e tipo de negócio de cada um deles (mercadinhos, bares, mercearias, açougues, revendas de gás, salões de beleza, eletricitas, minimercados, serralharias, conserto de equipamentos, lan house, venda de areia, manicuras e pedicuras, fábricas de roupas íntimas, venda de confecções, padarias, troca de mercadorias usadas, quitandas, venda de ferro velho, marcenarias, material de construção, lanchonetes, tapeçarias, funilarias, costureiras). Foram entrevistados 15 comerciantes, 15 trabalhadores do setor de serviços e 1 trabalhador de pequeno estabelecimento existente no bairro, que fabrica postes que são utilizados na iluminação pública.
- j) Amostra de Vereadores. Foi realizada entrevista apenas com ex-Presidente da Câmara de Vereadores (Sr. Gildásio Silveira). Também foi realizada reunião com o atual Presidente da Câmara, Sr. Fernando Vasconcelos.

- Técnicas Indiretas ou Não Interativas:

- a) Amostra de documentos oficiais em arquivo corrente – Inicialmente, procedeu-se encaminhamento de solicitação formal endereçada à Chefia de Gabinete do Prefeito Municipal e depois de reuniões com os Secretários Municipais, deliberou-se pela consulta a documentos oficiais disponíveis nos arquivos correntes das Secretarias de Governo; Administração; Educação; Desenvolvimento Social; Serviços Públicos; Obras e Urbanismo; Transparência e do Controle, Cultura;

Turismo; Esporte e Lazer; Agência de Desenvolvimento, Trabalho e Renda; e Meio Ambiente.

A disponibilização de dados da Secretaria de Saúde requereria um processo muito demorado e foi decidido consultar a base de dados disponibilizada pelo Governo Federal no Departamento de Informação do SUS (Datasus), no endereço www.datasus.gov.br.

- b) Amostra de documentos oficiais em arquivo permanente. Após reuniões com funcionários do Arquivo Municipal de Vitória da Conquista, unidade da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, foi delimitado como referência o período de 1920/2012 para consultas preliminares em jornais, revistas, registros fotográficos, diários oficiais, mapas e outros documentos oficiais que fossem encontrados nos registros do Arquivo Municipal. Foram selecionados jornais que tratavam de políticas públicas para a cidade de Vitória da Conquista: O Combate, O Sertanejo, O Jornal, O Jornal de Conquista e Diário do Sudoeste. Não foram identificados documentos oficiais em revistas históricas no Arquivo Municipal. Registros fotográficos pertinentes ao Bairro NSA foram encontrados somente para o período de 1983 a 1998. O Arquivo Municipal, atualmente, mantém catalogado apenas os Diários Oficiais do município a partir do ano de 1997. Ressalta-se que foram encontrados registros sobre o Bairro NSA em algumas pastas-arquivo da Secretaria de Comunicação do Governo Municipal, mediante reportagens de jornais da cidade (Diário do Sudoeste, Tribuna de Conquista e Jornal Impacto).
- c) Amostra de Sites Locais – A escolha foi aleatória, pela busca no Google. Os Principais sites municipais consultados foram relacionados no Quadro 2:

Quadro 2 – Sites locais consultados

Endereço do site	Natureza
www.pmvc.br	Institucional (Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista)
www.uesb.br	Institucional (Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia)
http://tabernadahistoria.blogspot.com.br/	Pessoal (fontes históricas)
www.blogdarenhageral.com.br	Institucional (Rádio Clube de Vitória da Conquista)
conquistapolitica.blogspot.com	Pessoal (políticas públicas)
http://carreirodetropa.blogspot.com.br/	Grupo de pesquisa
http://www.blogdofabiosena.com.br	Pessoal (informações gerais)
http://blogdopaulonunes.com/conhecacidade.htm	Pessoal (informações gerais)
http://www.blogdoanderson.com/	Pessoal (informações gerais)

Fonte: Autoria própria, 2012.

2.5.3.1.1 A escolha das amostras para as entrevistas: disposições gerais

Após seleção das fontes, foram escolhidas as pessoas que participaram das entrevistas. Nesta fase qualitativa foram realizadas entrevistas semiestruturadas¹⁰. A seleção das pessoas para as entrevistas manteve interação direta com a qualidade das informações que serviram de base para a construção da análise e compreensão do problema delineado.

O número de entrevistas com os moradores, *a priori*, não foi determinado. Dauster (1999, p. 2) recomenda que se proceda a coleta das informações até que o material obtido possibilite boa análise do problema e a compreensão de “significados, sistemas simbólicos e de classificação, códigos, práticas, valores, atitudes, ideias e sentimentos”.

- a) A etapa para aplicação de pesquisa de levantamento, com amostra aleatória.

Considerando-se que o Bairro NSA é constituído por 960 domicílios, conforme o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010), foi estipulado uma margem de confiança de 95% para constituir a amostra de domicílios que seriam entrevistados.

A base de cálculo da amostra considerou:

N = Tamanho da população.

Z alfa /2 = Valor crítico que corresponde ao grau de confiança desejado, estimado em 95% (Nível de confiança).

alfa = Desvio-padrão populacional da variável estudada.

E_o = Margem de erro ou erro máximo de estimativa. Identifica a diferença máxima entre a média amostral (\bar{x}) e a verdadeira média populacional. Estimado em 5%.

Face ao exposto, aplicados os dados, a seguinte fórmula de cálculo amostral chegou à amostra (A) de:

A (amostra mínima) = $N(\text{tamanho da população}) \times n_o$ (primeira estimativa do tamanho de amostra) / $N(\text{tamanho da população}) \times n_o$ (primeira estimativa do tamanho de amostra), sendo que $n_o = 1/E_o^2$, onde E_o = erro amostral tolerável.

Assim, $n_o = 1/E_o^2 - > 1/(0,05)^2 - > \text{Resultado} -> n_o = 400$;

$A = (960 \times 400) / (960 + 400) = 282,35$, aproximando resultado em 283 domicílios, que no mínimo deveriam ser pesquisados.

Durante os trabalhos de campo foram entrevistados 290 domicílios, um número superior à amostra mínima de domicílios para se obter um grau de confiança de 95% e um erro máximo de estimativa de 5%.

Ressalta-se que a amostra de 290 domicílios foi calculada apenas como parâmetro indicativo para coleta de dados que representasse o universo da população do Bairro NSA. Por se tratar de um Estudo de Caso, a escolha dos participantes da amostra não seguiu um critério de sorteio aleatório simples, mas foi fruto de junção do desejo do pesquisador em entrevistar moradores das diversas ruas que compõem o bairro, aliado à disponibilidade dos moradores para participar das entrevistas. Por ser uma comunidade que apresenta significativos problemas relacionados com a violência e tráfico de drogas, nem todos os moradores manifestaram interesse em participar da investigação. Não sendo possível atender

¹⁰ A escolha pela entrevista semiestruturada na avaliação de Queiroz (1988) é justificável na medida em que esta seja uma técnica de coleta de dados que requer uma interação continuada entre o pesquisador e o entrevistado, compatível com o método de Estudo de Caso.

à condição metodológica de que todos os moradores tivessem a mesma chance de serem escolhidos para participar das entrevistas, não se utilizou de amostragem aleatória simples, nem sistemática.

2.5.3.3 Coleta de dados e informações

As técnicas que foram usadas para coleta de dados e informações se dividiram em dois grandes grupos: Técnicas Diretas (ou Interativas) e Técnicas Indiretas (ou Não interativas). (Quadro 3).

Quadro 3 – Técnicas utilizadas para coleta de dados/informação.

Técnicas diretas (ou Interativas)	Técnicas Indiretas (ou Não Interativas)
<ul style="list-style-type: none"> - Observação participante - Entrevista qualitativa - Registro fotográfico - Levantamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos oficiais em arquivos correntes da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista; - Documentos oficiais em arquivos permanentes da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. - Documentos disponibilizados pelos moradores; - Sites locais.

Fonte: Autoria própria, 2012.

I - Técnicas Diretas (ou Interativas)

- Observação participante:

Sistematicamente planejadas, foram feitas observações do Bairro NSA (*in loco*). Observou-se a estrutura física (ruas, moradias, edificações públicas e privadas, equipamentos públicos - praças, áreas verdes, campos de futebol, Escola Nossa Senhora Aparecida, Unidade do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Unidade do Projovem Adolescente e Urbano, Unidade de Saúde da Família, Creche em construção). Também foram observadas a estrutura social (a vida dos moradores no seu cotidiano) e a estrutura econômica do bairro (estabelecimentos comerciais, de prestação de serviços e duas pequenas unidades fabris), relacionando-as com proposições e com o referencial teórico, com as questões de pesquisa formuladas e objetivos da investigação.

As observações *in loco* e registro fotográfico dos impactos das políticas públicas no espaço objeto de estudo tiveram como objetivos identificar traços típicos de comportamentos dos moradores; fazer um mapa atualizado do bairro, o que exigiu observação de cada uma das ruas do bairro; elaboração de mapas, tabelas, gráficos etc. Os mapas construídos serviram para:

- Identificação das ruas e dos respectivos nomes;
- Identificação da localização dos equipamentos públicos existentes no bairro;
- Identificação das unidades públicas de apoio à PMVC, escolas, unidades de saúde e unidades assistenciais;
- Identificação de áreas de vegetação, lotes, quadras, ruas, moradias, terrenos baldios, equipamentos públicos, igrejas, estabelecimentos econômicos, vias a serem pavimentadas.

- Entrevistas semiestruturadas:

Houve um planejamento das entrevistas. Foi deliberada, inicialmente, uma estratégia para contato com as pessoas escolhidas para participar da investigação, as quais foram informadas acerca dos objetivos de cada entrevista. Foram prestados esclarecimentos aos entrevistados sobre os objetivos da investigação e, que, seria facultado ao entrevistado o sigilo e o anonimato dos informantes, se assim eles desejassem. Também foi esclarecido que as informações coletadas seriam gravadas e/ou anotadas e que seriam utilizadas apenas para fins acadêmicos.

A seguir, serão apresentados nos quadros de número 1 a 10, os esquemas das diferentes entrevistas realizadas durante o Estudo de Caso. Cada quadro mostra quem foi entrevistado, o local da entrevista, o tempo médio de duração das entrevistas, período de realização e questões centrais abordadas.

Quadro 4 - Esquema da entrevista com Moradores do Bairro NSA

Entrevistados: Moradores do Bairro NSA
Local da entrevista: Bairro NSA, no domicílio do morador
Tempo médio de duração das entrevistas: Entre 45 a 60 minutos
Período de realização: Primeira etapa, de fevereiro a maio de 2010; segunda etapa, de agosto a dezembro de 2012.
<p>Questões centrais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perfil do morador; - Trajetória do morador; - Situação socioeconômica; - Característica do domicílio; - Gastos com o domicílio; - Origem do bairro; - Infraestrutura do bairro; - Políticas públicas de desenvolvimento social; - Políticas públicas de cultura, esporte e lazer; - Políticas públicas de meio ambiente; - Políticas públicas de saúde; - Políticas públicas de educação; - Políticas públicas de trabalho e renda; - Políticas públicas de transporte; - Políticas públicas de segurança pública; - Orçamento Participativo; - Participação política; - Controle social; - Demandas de políticas públicas para o bairro; - Percepção que o morador tem do bairro e sobre si mesmo; - Percepção que o morador tem do centro e de outros bairros periféricos; - Percepção que o morador tem de instituições, das lideranças e dos políticos; - Percepção do morador sobre o olhar de outros moradores de áreas centrais e de outras áreas periféricas; - Pobreza; - Violência; - Discriminação, segregação e estigmatização. - Motivos para morar ou deixar o bairro.

Fonte: Autoria própria, 2012.

As entrevistas transcorreram com normalidade. Não foi registrado durante todo o trabalho de campo nenhum incidente ou anormalidade que mereça comentário. Foi concedida aos entrevistados total liberdade para corrigir quaisquer tipos de comentários livres e/ou respostas às indagações formuladas pelo pesquisador. Todas as entrevistas transcorreram num clima de muita confiança, pois os entrevistados mostraram grande interesse em contribuir para a construção desta pesquisa de Tese de Doutorado.

Cada entrevista semiestruturada seguiu um esquema de temas e questões que o pesquisador julgou pertinente para proceder às interações com as pessoas. A ordem das questões contidas no esquema orientador da pesquisa foi flexível, respeitando a naturalidade na relação pesquisador versus pesquisado.

Quadro 5 – Esquema da entrevista com ex-prefeitos municipais e atual Prefeito Municipal

Entrevistados: Ex-prefeitos municipais e atual Prefeito Municipal
Local da entrevista: Domicílios dos ex-prefeitos e Gabinete do atual Prefeito
Tempo médio de duração das entrevistas: Entre 60 a 200 minutos
Período de realização: Agosto a dezembro de 2012
<p>Questões centrais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Narrativa livre acerca da chegada ao governo e principais realizações durante os governos comandados pelo entrevistado. - Breve análise das relações do Executivo Municipal com o Governo Estadual, o Governo Federal e a Sociedade Civil; - Narrativa livre sobre o estilo de gestão participativa; - Breve fala sobre a problemática urbana e as ações desenvolvidas pelo Executivo Municipal; - Visão do Prefeito sobre o atendimento de demandas dos bairros periféricos pobres (intraestrutura das moradias e ruas; educação; saúde; geração de emprego e renda; segurança pública; desenvolvimento social; cultura, esporte e lazer; meio ambiente; transporte); - Principais ações empreendidas durante o governo ou governos do entrevistado, no Bairro NSA.

Fonte: Autoria própria, 2012.

Quadro 6 – Esquema da entrevista com Secretários Municipais

Entrevistados: Secretários Municipais
Local da entrevista: Gabinete dos Secretários Municipais
Tempo médio de duração das entrevistas: Entre 45 a 60 minutos
Período de realização: Primeira etapa, de março a maio de 2010 e segunda etapa, de agosto a dezembro de 2012.
<p>Questões centrais:</p> <p>Comentários livres sobre a área de atuação do Secretário Municipal;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comentários sobre o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas na área de atuação do Secretário Municipal; - Indicação das principais modalidades de políticas públicas implementadas no Bairro NSA e comentários sobre as dificuldades para implementá-las; - Comentários livres sobre serviços públicos correlatos que são necessários para o sucesso na formulação e implementação de programas e projetos da Secretaria que estão sob responsabilidade do entrevistado; - Explicação e avaliação que o Secretário considerasse relevante.

Fonte: Autoria própria, 2012

Ressalta-se, mais uma vez, que as entrevistas foram agendadas de acordo com a disponibilidade de cada pesquisado. No caso de entrevistas com autoridades do poder público e com especialistas em políticas públicas, a pauta das entrevistas foi previamente enviada para análise, conjuntamente com uma explicação geral do propósito destas. O tempo de duração não foi predefinido. As entrevistas foram gravadas, transcritas, sistematizadas e posteriormente foram extraídos os eixos centrais em termos de conteúdos.

Quadro 7 – Esquema da entrevista com Especialistas em Políticas Públicas

Entrevistados: Especialistas em Políticas Públicas
Local da entrevista: Domicílio ou local de trabalho do especialista
Tempo médio de duração das entrevistas: Entre 45 a 60 minutos
Período de realização: Primeira etapa, de março a maio de 2010 e segunda etapa, de agosto a dezembro de 2012.
Questões centrais: - Avaliação de políticas públicas implementadas nos bairros periféricos e pobres de Vitória da Conquista, especialmente no Bairro NSA.

Fonte: Autoria própria, 2012.

Quadro 8 – Esquema da entrevista com Lideranças do Bairro NSA

Entrevistados: Lideranças do Bairro NSA
Local da entrevista: Domicílio ou local de trabalho do morador, no Bairro NSA.
Tempo médio de duração das entrevistas: Entre 30 a 60 minutos
Período de realização: Primeira etapa, de março a maio de 2010 e segunda etapa, de agosto a dezembro de 2012.
Questões centrais: - Infraestrutura do bairro; - Políticas públicas de desenvolvimento social; - Políticas públicas de cultura, esporte e lazer; - Políticas públicas de meio ambiente; - Políticas públicas de saúde; - Políticas públicas de educação; - Políticas públicas de trabalho e renda; - Políticas públicas de transporte; - Políticas públicas de segurança pública; - Orçamento Participativo; - Participação política; - Controle social; - Demandas de políticas públicas para o bairro; - Pobreza; - Violência, discriminação, segregação e estigmatização; - Trabalho da entidade liderada pelo entrevistado. .

Fonte: Autoria própria, 2012.

Quadro 9 – Esquema da entrevista com Funcionários Públicos do Município

Entrevistados: Funcionários Municipais
Local da entrevista: Secretarias Municipais
Tempo médio de duração das entrevistas: Entre 30 a 60 minutos
Período de realização: Primeira etapa, de março a maio de 2010 e segunda etapa, de agosto a dezembro de 2012.
Questões centrais: - Documentos oficiais que abordasse políticas públicas; - Informações sobre políticas públicas na cidade de Vitória da Conquista e no Bairro NSA.

Fonte: Autoria própria, 2012.

Quadro 10 – Esquema da entrevista com Comerciantes, Trabalhadores do setor de serviços e/ou indústria, no Bairro NSA

Entrevistados: Comerciantes, trabalhadores do setor de serviços e/ou indústria, no Bairro NSA
Local da entrevista: Domicílio ou local de trabalho do morador, no Bairro NSA.
Tempo médio de duração das entrevistas: Entre 10 a 20 minutos
Período de realização: Primeira etapa, de março a maio de 2010 e segunda etapa, de agosto a dezembro de 2012.
Questões centrais: - Avaliação das atividades econômicas existentes no Bairro NSA; - Geração de emprego e renda. .

Fonte: Autoria própria, 2012

Quadro 11 – Esquema da entrevista com Moradores de outros bairros da cidade

Entrevistados: Moradores de outros bairros da cidade
Local da entrevista: Domicílio, local de trabalho do morador, local de estudo ou áreas públicas.
Tempo médio de duração das entrevistas: Entre 3 a 5 minutos
Período de realização: Agosto a dezembro de 2012.
Questões centrais: - Percepção que os moradores têm do Bairro NSA.

Fonte: Autoria própria, 2012.

Quadro 12 – Esquema da entrevista com Estudantes do Bairro NSA

Entrevistados: Estudantes do Bairro NSA
Local da entrevista: Domicílio ou local de trabalho do morador, no Bairro NSA.
Tempo médio de duração das entrevistas: Entre 10 a 20 minutos
Período de realização: Primeira etapa, de março a maio de 2010 e segunda etapa, de agosto a dezembro de 2012.
<p>Questões centrais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Infraestrutura do bairro; - Políticas públicas de desenvolvimento social; - Políticas públicas de cultura, esporte e lazer; - Políticas públicas de meio ambiente; - Políticas públicas de saúde; - Políticas públicas de educação; - Políticas públicas de trabalho e renda; - Políticas públicas de transporte; - Políticas públicas de segurança pública; - Orçamento Participativo; - Participação política; - Demandas de políticas públicas para o bairro; - Pobreza; - Violência; - Discriminação, segregação e estigmatização; - Mobilidade geográfica.

Fonte: A autoria própria, 2012.

Quadro 13 – Esquema da entrevista com o Presidente da Câmara de Vereadores

Entrevistado: Presidente da Câmara de Vereadores
Local da entrevista: Câmara de Vereadores
Tempo médio de duração das entrevistas: Entre 30 a 60 minutos
Período de realização: Abril de 2010.
<p>Questões centrais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avaliação das políticas públicas municipais.

Fonte: A autoria própria, 2012.

Nas entrevistas preliminares fez-se uso de gravação e/ou de anotação escrita, assim como de registro fotográfico. Porém, passada a fase preparatória, no transcorrer das entrevistas, as informações obtidas foram organizadas, realizada transcrição das mesmas para texto digitado, seguida da devida análise textual para identificar as categorias e subcategorias de análise da realidade e visões de mundo alusivas ao problema tratado na Tese. Objetivou-se aproveitar os fragmentos de discursos, imagens, trechos de entrevistas, expressões recorrentes e significativas, registros de práticas e de indicadores, elementos em torno dos quais foram ajustadas as hipóteses¹¹ inicialmente e/ou construídas hipóteses e reflexões, correlacionando os achados com conceitos e constructos do referencial teórico.

¹¹ Na modalidade da pesquisa escolhida a construção de hipóteses ocorreu num processo intuitivo, que possibilitou ao pesquisador observar inicialmente o fenômeno.

- Registro fotográfico

Após consentimento do entrevistado, o pesquisador procedeu ao registro fotográfico das entrevistas. Também foi feito um registro fotográfico de todas as ruas do Bairro NSA (no período de 2010 a 2012). As fotografias serviram para acompanhar a evolução do bairro, em termos de infraestrutura física, social e econômica. A vida social do bairro pôde ser registrada em fotos, que mostram a espontaneidade das pessoas e o cotidiano destas.

Além dos registros fotográficos no Bairro NSA, foram feitos registros nos bairros centrais da cidade de Vitória da Conquista e em Unidades da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista.

- Levantamento – Realizado com o objetivo de oferecer maior confiabilidade para os resultados da pesquisa, conforme cálculo de amostra mínima, descrito anteriormente (Período de agosto a dezembro de 2012).

II - Técnicas Indiretas (ou Não Interativas)

a) Pesquisa documental junto às Secretarias da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista – BA. Para coleta de dados mediante pesquisa documental, foi estabelecido um planejamento prévio e definição de um cronograma. Os passos principais do planejamento da pesquisa documental foram:

- Visitas prévias as diversas Secretárias da Prefeitura de Vitória da Conquista, no mês de janeiro de 2012;

- Encaminhamento de pedido formal para autorização de realização da pesquisa documental com a finalidade de subsidiar a elaboração deste trabalho de pesquisa;

- Reuniões com representantes da PMVC para identificação de documentos que poderiam servir para apoiar o processo de definição de questões de pesquisa e formulação de hipóteses. Todavia, durante as reuniões foi constatado que a PMVC não dispunha de Banco de Dados com informações sobre as modalidades de políticas públicas, seu processo de planejamento, execução e avaliação. O pesquisador chegou à conclusão de que deveria fazer um criterioso estudo em cada Secretaria Municipal e coletar documentos, mesmo não estruturados e/ou semiestruturados, para posteriormente organizar um documento único que relacionasse as modalidades de políticas públicas nos âmbitos federal, estadual e municipal, bem como ações empreendidas pelas respectivas Secretarias responsáveis pela implementação dos programas/projetos de cada política pública.

- Durante o trabalho de investigação do segundo ano do doutorado, o pesquisador, nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2009, e janeiro e fevereiro de 2010, percorreu diversas Secretarias Municipais em busca de documentos. Foram fornecidos alguns jornais internos, folders e alguns poucos relatórios setoriais que traziam informações operacionais de algumas Coordenações que compõem as Secretarias. Ressalta-se que a PMVC pretende implantar nos próximos anos, um processo de centralização de informação na Secretária de Governo, unidade vinculada diretamente ao Prefeito, principalmente para melhor organizar o planejamento, a execução e a avaliação das políticas públicas.

Para obtenção das informações junto ao Arquivo Municipal, Unidade da Prefeitura de Vitória da Conquista, foram adotados os procedimentos anteriormente (Subseção 2.5.3.1), que transcorreram pelo período de agosto a dezembro de 2012.

A fase seguinte da investigação foi caracterizada pela produção dos resultados e explicações sobre o fenômeno estudado.

2.5.4 Etapa 4 - Estabelecimento de conexões de dados e informações

A busca pela conexão de dados/informações foi perseguida, sempre que possível durante a construção do conhecimento no Estudo de Caso no Bairro NSA. As conexões de dados e as conexões metodológicas foram importantes para a validade e confiabilidade dos resultados produzidos.

São diversos os autores que defendem o uso de múltiplas abordagens metodológicas. Por exemplo, para Queiros (2006), Oliveira (2000) e Santos Filho (2001 apud QUEIROS, 2006), os avanços nos paradigmas de pesquisa favoreceram o delineamento de novos caminhos na produção do conhecimento e à necessidade de complementaridade entre as abordagens quantitativas e qualitativas.

2.5.5 Etapa 5 - Descrição do caso: análise das informações coletadas

A triangulação metodológica foi realizada pelo uso de vários métodos que implicaram técnicas diferenciadas, a exemplo da observação, da entrevista, da análise documental, possibilitando uma convergência destas, de modo a reforçar as evidências para a compreensão da realidade estudada. Assim sendo, a triangulação de dados foi possível pelo uso de várias fontes de evidências.

Mesmo levando-se em consideração que muitas ciências sociais fazem uso apenas da abordagem quantitativa (positivista) para explicar uma realidade externa com certa objetividade, pelo estabelecimento de relações causa-efeito (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2002), foi tomada a decisão que para a Tese de Doutorado seria pertinente fazer uso de análises qualitativa e qualitativa, segundo destacado anteriormente.

Conforme fundamentação teórica já descrita neste Capítulo da Tese, a escolha pela análise qualitativa das informações é muito recomendada em pesquisa na área social. Optou-se por utilizar as estratégias analíticas com análise de conteúdo. Além da análise de conteúdo também foram feitas análises decorrentes das diversas observações realizadas durante o Estudo de Caso, que também serviram para o pesquisador descrever e interpretar o objeto de estudo.

A análise de conteúdo foi fundamentada no trabalho da professora Laurence Bardin, que apresentou um conjunto de técnicas de análise das comunicações, com base no uso de procedimentos sistemáticos e descrição objetiva do conteúdo das comunicações (BARDIN, 2006). Segundo Mozzato (2011, p. 734):

A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não). (tradução nossa).

Diante do exposto, percebe-se que a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise de comunicações, que tem como objetivo ultrapassar as incertezas e enriquecer a leitura dos dados coletados.

Em conformidade com a análise de conteúdo, o Estudo de Caso no Bairro NSA primou por desenvolver um tipo de análise que primasse por compreender criticamente o sentido manifesto nas falas das pessoas entrevistadas (CHIZZOTTI, 2006, p. 98), nos

registros fotográficos, nas gravações, nos documentos coletados e produzidos, analisando o conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas (FLICK, 2009).

Procedeu-se a descodificação das comunicações obtidas no Estudo de Caso, checando hipóteses e questões de pesquisa, com base nas análises qualitativas e quantitativas (MINAYO, 2001).

Os dados da pesquisa relativos às entrevistas foram tratados, assim, por meio da análise de conteúdo, seguindo três fases: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação (BARDIN, 2006).

Na fase de pré-análise o pesquisador organizou o material coletado. Inicialmente, foi feita a leitura flutuante das comunicações coletadas e em seguida escolhidos os materiais que seriam analisados. Realizou-se ainda o recorte de textos e/ou assuntos nos documentos de análise.

Na fase de exploração do material foram definidas categorias de análise e procedida à escolha das unidades de significação, das unidades de contexto, seguida de categorização e contagem frequencial. Destaca-se que, nessa fase, foram levadas em consideração as hipóteses formuladas e as referências teóricas.

Na fase do tratamento dos resultados, inferência e interpretação, realizou-se a condensação e foram postas em realce as informações que realmente mereceriam análise, gerando análise reflexiva, crítica e criativa. Sobre essa fase Beteson (2000 apud MAZATTO, 2011, 735) enfatizou que “a análise contextual e histórica é de grande valia”.

O Quadro 14 contém uma lista de variáveis (categorias), por tema. Trata-se de uma construção que foi gradual durante o Estudo de Caso:

Quadro 14 – Categorias por tema – Parte I

Categoria	Objetivo esperado
Perfil do morador	Descrição do perfil.
Trajetória do morador	Descrição da trajetória de chegada ao bairro.
Gastos com a manutenção do domicílio	Descrição da composição da renda e indicação de responsáveis pela manutenção do domicílio
Origem do bairro	Descrição da história do bairro
Infraestrutura dos domicílios	Descrição da infraestrutura dos domicílios.
Infraestrutura do bairro	Descrição de percepções sobre a infraestrutura do bairro
Transporte	Modalidades de política públicas ofertadas. Descrição de percepções sobre a situação do transporte coletivo que atende ao bairro e disponibilidade de serviços e meios de transporte.
Saúde	Modalidades de política públicas ofertadas. Presença de unidades de saúde. Avaliações sobre as políticas de saúde.

Fonte: Autoria própria, 2012.

Quadro 14 – Categorias por tema – Parte II

Categoria	Objetivo esperado
Educação	Modalidades de política públicas ofertadas. Presença de escolas, creches, equipamentos oferecidos pela escola. Avaliações sobre as políticas de educação.
Segurança Pública	Modalidades de políticas públicas ofertadas. Relacionamento dos moradores com os policiais. Percepções sobre a violência no bairro e em outros bairros da cidade.
Cultura, Esporte e Lazer	Modalidades de políticas públicas ofertadas. Existência de espaços para atividades culturais, quadras esportivas, campos de futebol equipamentos públicos para esporte e lazer. Avaliações sobre políticas públicas de cultura, esporte e lazer.
Meio Ambiente	Modalidades de políticas públicas ofertadas. Situação do lixo e da drenagem. Avaliações sobre políticas públicas para o meio ambiente.
Desenvolvimento Social	Modalidades de política públicas ofertadas. Unidades presentes no bairro. Avaliações sobre políticas de desenvolvimento social.
Trabalho e Renda	Modalidades de políticas públicas ofertadas. Tipos de negócios e empregos gerados. Avaliações sobre políticas públicas de trabalho e renda.
Infraestrutura	Modalidades de políticas públicas ofertadas. Presença de equipamentos públicos. Avaliação dos moradores sobre as políticas de infraestrutura.
Orçamento participativo	Estrutura e funcionamento. Percepção dos entrevistados sobre o orçamento participativo
Participação política	Percepção dos entrevistados sobre participação na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.
Controle social	Percepção dos entrevistados sobre o exercício de controle social da coisa pública.
Demandas de políticas públicas para o bairro	Descrição de prioridades para investimentos no Bairro NSA. Percepção dos moradores do bairro.
Autopercepção	Percepção que os moradores têm sobre si mesmos.
Percepção do ambiente externo	Percepção que os moradores têm de bairros centrais e de outros bairros periféricos.
Percepção institucional/ autoridades	Percepção que os moradores têm das instituições, das lideranças e dos políticos.
Percepção sobre o olhar dos outros	Percepção dos moradores sobre o olhar de outros moradores de áreas centrais e de outras áreas periféricas.
Pobreza	Percepção dos entrevistados sobre a pobreza.
Violência	Percepção dos entrevistados sobre violência.
Discriminação/ segregação/ estigmatização.	Percepção dos entrevistados sobre a discriminação, segregação e estigmatização.
Mobilidade geográfica	Percepção que os moradores têm sobre os motivos de ingresso e saída do Bairro NSA.

Fonte: Autoria própria, 2012.

2.5.6 Apresentação dos resultados

O processo de redação final da investigação foi bastante exaustivo, porém, sobremodo, desafiador, na medida em que o pesquisador estava motivado e confiante na produção de um conhecimento com significativa relevância.

2.6 USO DO APOIO COMPUTACIONAL

O uso do software NVivo 8 Service Pack 4 serviu para compreensão do processo de análise de conteúdo, em pesquisa de natureza qualitativa. O software SPSS 20 da IBM foi utilizado para agrupar respostas e possibilitou a identificação de frequência de respostas para as questões tratadas durante a coleta de dados e informações. Também foi feito o uso do software OME3 (Técnica *i** ou *i star*)¹², para modelagem dos relacionados entre atores sociais identificados no Estudo de Caso, e do software Google Sketchup 8 para elaborar propostas de unidades que podem ser implementadas no Bairro NSA, na visão dos moradores.

No apêndice A (Explicação do uso da técnica *i**), o leitor desta Tese encontrará uma explicação geral sobre o uso da técnica *i** e no Apêndice B, visualizará as propostas de unidades.

2.7 LIMITAÇÕES DA METODOLOGIA

Para diminuir limitações inerentes ao método de Estudo de Caso e/ou ao uso de análise de conteúdo, foi realizada uma descrição rica e densa para se chegar aos resultados da investigação, mediante esclarecimento sobre a escolha da opção paradigmática e das estratégias de pesquisa. O Estudo de Caso foi executado durante um demorado período de tempo, zelando por observar a integridade das informações, no sentido de produzir conhecimento tomando como fundamento a coerência, a consistência, a originalidade, a criatividade e a objetivação.

A descrição pormenorizada dos passos utilizados no Estudo de Caso no Bairro NSA pode contribuir para que outros investigadores possam repetir os mesmos procedimentos em contextos similares. A base da metodologia escolhida, constituída de diversas fontes de coleta de dados/informações, contribuiu significativamente para ampliar a confiabilidade nas conclusões da investigação, reforçada pelo uso de vários métodos que implicaram técnicas diferenciadas. Manteve-se coerência com a realidade investigada, pretensão que foi reforçada pelo uso de triangulação metodológica e de dados.

2.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste Capítulo foi apresentado o plano metodológico que norteou o processo investigado desta Tese. Foram apresentadas as etapas da pesquisa, destacando o seu planejamento, sua execução e construção dos resultados. Foi realizado o detalhamento da pesquisa, em termos de tipo de pesquisa, seleção de modalidades de planos para o Estudo de Caso, apresentados os pressupostos de pesquisa, os paradigmas de conhecimento, as razões para escolha do método, as etapas do estudo, o uso do apoio computacional e as limitações da metodologia.

¹² Informações detalhadas sobre a técnica *i star* podem ser encontradas em <http://www.cs.toronto.edu/~eric/>

CAPÍTULO 3 - ESTADO DA ARTE: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POPULAÇÕES POBRES E PERIFÉRICAS

Este Capítulo apresenta um recorte da produção acadêmica e científica sobre políticas públicas para áreas de populações pobres e periféricas. Há um leque muito diversificado de estudos sobre o tema, abrangendo variados enfoques, uma vez que o processo de urbanização das cidades envolve muitas áreas do conhecimento, a exemplo principalmente da Geografia, Sociologia, Psicologia, Antropologia, Geologia, Arquitetura e Urbanismo, Ciências Sociais, Economia, História, Direito, Administração, Educação, Saúde, Ciências Políticas e Engenharia.

A busca por uma melhor compreensão do estado de conhecimento sobre o tema requereu uma descrição de trabalhos publicados em diferentes escalas. Apresentar-se-á publicações nas seguintes escalas: 1) Internacional - especialmente as publicações da Organização das Nações Unidas e do Banco Mundial; 2) América Latina (publicações da Comissão Econômica para América Latina e Caribe); 3) Escala Nacional, ou seja, Brasil (livros e artigos de estudiosos do assunto e publicações de Programas de Pós-graduação – Mestrado e Doutorado – de instituições de ensino superior brasileiras; 4) Escala Estadual, Estado da Bahia (publicações acadêmicas e institucionais); e 5) Escala Local, a Cidade de Vitória da Conquista (publicações acadêmicas e institucionais). A pretensão foi apresentar um panorama das principais publicações que possibilitasse integrar diferentes perspectivas sobre políticas públicas para populações pobres que moram em periferias.

Deve-se destacar que, em razão da diversidade de possibilidades de abordagens para investigar o tema proposto, foi necessário delimitar o objeto de estudo, focando-o em políticas públicas voltadas para os processos de ocupação e uso do solo em espaços urbanos precários, bem como na urbanização das referidas áreas, que no Brasil, possui significativa produção acadêmica e científica voltada para análise de problemas nas grandes metrópoles. Portanto, foi necessário relacionar estudos sobre questões inerentes ao tema central, a exemplo da pobreza, da segregação, do preconceito, da percepção do morador sobre o espaço onde mora e sobre si mesmo, das políticas habitacionais, da informalidade urbana, do modelo centro-periferia, da mobilidade inter e intrageracional de famílias, da violência, bem como foram citadas pesquisas brasileiras sobre gestão, participação, controle social e orçamento público.

3.1 PUBLICAÇÕES DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E DO BANCO MUNDIAL

A Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial vêm desenvolvendo, nas últimas três décadas, relevantes pesquisas sobre políticas públicas em áreas de população

pobre, de moradias precárias e em espaços geográficos desprovidos de assistência do poder público.

3.1.1 Publicações da Organização das Nações Unidas (ONU)

Entre as principais publicações da ONU, foram identificados trabalhos no Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, UN-habitat, que desenvolve estudos e ações em diversos países, incluindo os governos, a sociedade civil e o setor privado com o objetivo de ajudar a entender e financiar o desenvolvimento urbano sustentável. Por exemplo, o *UN-habitat Annual Report 2010* (Relatório Anual do UN-habitat) é um trabalho, publicado em 2011, que descreve as ações da ONU em vários continentes. Foram citadas ações de urbanização na África e chamado à atenção para o problema do crescimento populacional em áreas precárias (em *slums*) (UN-HABITAT, 2011a). O *UN-habitat Annual Report 2010* ainda destaca o desafio de desenvolvimento econômico e de infraestrutura e os serviços de urbanização para a América Latina, onde, aproximadamente, 75% da população vive na zona urbana, ao contrário da maior parte dos países caribenhos que ainda permanecem rurais.

Uma publicação da ONU que teve muito destaque mundial foi o *The challenge of slums global report on human settlements 2003*, que apresenta os resultados da primeira avaliação global de *slums*, realizada pela ONU desde a declaração do milênio. O relatório define *slums*, fornece estimativas globais em relação ao quantitativo de moradores urbanos que moram nestes lugares, além de discutir fatores locais, nacionais e internacionais que estão relacionados com a formação de *slums*; analisa as características e as dinâmicas sociais, espaciais e econômicas destes locais; avalia o impacto das políticas principais para os *slums* urbanos adotadas pelos governos, por grupos da sociedade civil e por organizações internacionais (UN-HABITAT, 2003).

Deve-se, segundo o *The challenge of slums global report on human settlements 2003*, enfrentar as causas da pobreza e, para tanto, é preciso promover a inclusão social, pautada principalmente em participação das comunidades na concepção e desenvolvimento de políticas: 1) Reformas nas estruturas de governo para dar poder à comunidade e aos indivíduos; 2) Diversificação das formas de propriedade; 3) Intervenções para o fortalecimento das comunidades locais; 4) Construção de maior variedade de estoques habitacionais.

A publicação denominada *State of the world's cities 2010-2011: bridging the urban divide* é uma valiosa fonte de pesquisa para todos aqueles que desejam entender melhor a problemática habitacional no mundo (UN-HABITAT, 2010b). Para a Organização das Nações Unidas (ONU) o enfrentamento do problema das áreas precárias pode ir além dos problemas de inadequação das moradias, da infraestrutura ou dos serviços disponíveis (UN-HABITAT, 2003; UN-HABITAT, 2011a).

No final de década de 90, o Banco Mundial e a UN-Habitat instituíram a *Cities Alliance*, com forte apoio do Grupo dos 7 (G7) e outras nações que contribuiram para a política denominada de *Cities without slums*, com a meta de atender a 100 milhões de pessoas até 2020. Os governos centrais deixam de serem os principais atores no processo de interlocução. As prefeituras (governos locais) ganham maior importância na arena de articulação para mobilização e de concessão para novos empréstimos pelos governos. Foi instituída a *City Development Strategy* (CDS) para governança local, num programa de investimentos de médio prazo, incluindo comprometimento orçamentário local.

3.1.2 Publicações do Banco Mundial

O Banco Mundial possui diversas publicações que versam sobre áreas precárias no mundo, notadamente em países da África, Ásia e América do Sul.

Somik V. Lall, Uwe Deichmann e Ajay Suri publicaram em 2005 o artigo *Household savings and residential mobility in informal settlements*, que se constitui em valiosa produção científica sobre economia familiar e mobilidade residencial (LALL; SURI; DEICHMANN, 2005).

A partir dos anos 90, o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passam a promover ações fundamentadas numa visão estratégica mais ampla, baseadas em Programas de combate à pobreza, incluindo projetos de urbanização (*urban upgrading*) e escolheu o Brasil como laboratório de experimentação na América Latina.

Os pesquisadores do Banco Mundial, Somik V. Lall e Hyoung Gun Wang, aliados a Daniel da Mata, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicaram, em julho de 2006, um artigo intitulado *Do urban land regulations influence slum formation? Evidence from Brazilian Cities*, que mostra uma análise do conceito de *slums*, favelas, cortiços e loteamentos, apresentando uma análise da definição de *slums*, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) e de favelas conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (LALL; WANG; MATA, 2006). Em relatório preparado para o Banco Mundial J. Vernon Henderson, da Universidade de Brown, também discute a questão da posse da terra no Brasil (HENDERSON, 2007).

As recomendações do Relatório do Banco Mundial 2009 (THE WORLD BANK, 2009) merecem análise crítica. Recomenda o Relatório Mundial de 2009 que devem ser implantadas políticas institucionais em relação à ocupação da terra para que os serviços básicos sejam razoavelmente eficazes, com adequada infraestrutura de transportes, como é o caso de Bogotá, Colômbia (THE WORLD BANK, 2009).

Os técnicos do Banco Mundial, no Relatório Mundial de 2009, consideram ainda que “[...] as pessoas de baixa renda têm razões muito fortes para sair dos lugares pobres em busca de melhores condições de vida” e que as “áreas mais atrasadas têm um elemento em comum: são economicamente distantes dos lugares mais desenvolvidos”. Indicam os técnicos, que é preciso incentivar a mobilidade das pessoas e estimular ações das instituições, no sentido de que sejam oferecidas segurança, escolas, ruas e saneamento, por exemplo. Chamam à atenção para a importância de se observar as diferenças linguísticas e culturais (THE WORLD BANK, 2009).

3.1.3 A obra de Mike Davis: correlação com as publicações da ONU

Mike Davis, no livro *Planet of slums*, traduzido para o Brasil com o título de Planeta de Favela (DAVIS, 2006), apresenta uma visão ampla sobre a expansão dos *slums*. O autor, fundamentado em um significativo conjunto de informações, defende a tese da favelização do mundo. Davis faz uso de estudos do UN-HABITAT de 2003 (UN-HABITAT, 2003) e assevera que *slums* constituem o principal polo de concentração da pobreza, principalmente em países que vivenciam acelerados processos de urbanização. Com base no Relatório da ONU, publicado em outubro de 2003, analisa as condições de vida em *slums* e as políticas habitacionais de 34 metrópoles, numa tarefa que contou com a participação de mais de 100 pesquisadores, comparação de dados de 237 cidades do mundo e pesquisas domiciliares globais.

Davis critica a definição clássica de *slums*, defendida pela ONU: habitações pobres ou informais, com excesso de população, acesso inadequado à água potável e condições sanitárias, insegurança da posse da moradia. Alega o autor que a definição da ONU é restritiva, pois não faz inclusão de dimensões sociais na compreensão dos *slums*. Mike Davis é considerado um dos principais pesquisadores da atualidade em questões relacionadas a *slums*. Davis, em seus estudos afirma que, independente da nomenclatura que possuam os *slums*, estes têm suas raízes nos processos sociais que os configuram.¹³

Na obra de Davis, há relato de que, em consonância com informações produzidas pela ONU, a pobreza urbana em 2020 girará em torno de 45% ou 50% da população de moradores das cidades, e que o desequilíbrio econômico, aliado às políticas para agricultura, impulsionou o êxodo rural, gerando uma concentração de mão de obra nas periferias.

Há estudos que discordam da tese de Davis (2006) e apontam que é preciso a adoção de novas abordagens metodológicas na análise das realidades em termos comparativos. Davis compara as cidades a processos incontrolláveis, ao afirmar que o mundo vive uma crise moral e que a superurbanização e a urbanização sem industrialização estão produzindo megacidades e hipercidades, gerando enorme precarização nas condições de vida de bilhões de pessoas.

Para Davis, a maior parte da população urbana, atualmente vive em imensos subúrbios, sem infraestrutura e serviços. O autor considera a crescente urbanização um problema global, visto que a Terra nas últimas décadas se urbanizou muito mais rapidamente do que em qualquer outro período histórico. Davis aponta que a população urbana da Terra será mais numerosa do que a população rural e, como resultado desse processo, aumentará a desigualdade e a pobreza nas áreas urbanas.

3.2 AMÉRICA LATINA: PUBLICAÇÕES

Em relação às políticas públicas sobre problemas de urbanização, pobreza e habitação em áreas pobres periféricas na América Latina, foram citadas publicações da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

O *Catálogo de publicaciones 2010*, editado pela CEPAL em maio de 2010, possui uma enorme relevância para todos aqueles que querem obter informações acerca das questões ora citadas, no caso da América Latina e Caribe. Na referida edição, são destacadas as seguintes publicações: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*; *Panorama social de América Latina 2009*; *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2009*; *Espacios iberoamericanos. Iberoamérica ante la crisis*; *Regulation, worker protection and active labour-market policies in Latin America*; *Objetivos de desarrollo del milenio: avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2010a).

Entre as publicações do CEPAL editadas na modalidade de livro, também se destacam: *América Latina frente al espejo: dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región*; *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar*; *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades*; *Cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos*,

¹³ Conforme a ONU, o termo *slum* pode apresentar diversas nomenclaturas, a exemplo de: a) *bidonvilles, taudis, habitat précaire, habitat spontané, quartiers irréguliers* para países de língua francesa; b) *asentamientos irregulares, barrio marginal, barraca*, em Barcelona; c) *Elendsviertel* na Alemanha; d) *mudun safi, lahbach, brarek, medina achouaia*, na Arábia; e) *trushchobi*, na Rússia; *Bairros da lata*, em Portugal; f) *quartos do slum, favela, morro, cortiço, comunidade, loteamento*, no Brasil; g) *umjondolo*, no Zulu e Durban; h) *mabanda*, em Kiswahili, Tanzania; i) *chawls/chalis, katras, bustee, zopadpattis, cheris, katchi abadis, watta, pelpath, udukku or pelli gewal*, em países do Sul da Ásia.

marcos de referencia e indicadores; Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina; Objetivos de desarrollo del milenio informe 2006: una mirada a la igualdad entre los sexos y a la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe; Objetivos de desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010a).

Outras valiosas publicações foram identificadas nos trabalhos: “*Texto para discussão CEPAL - IPEA*” (CEPAL 2010b); “*El déficit habitacional en Brasil y México y sus dos megaciudades globales: estudio con los censos de 1990 y 2000*” (CEPAL, 2010c); “*Panorama Social de América Latina 2010*”, que serve de fonte de consulta para o entendimento das consequências da produtividade e a relação com o acesso aos direitos trabalhistas, às condições de bem-estar, aos salários justos, aos espaços de deliberação política, ao reconhecimento simbólico e à informação (CEPAL 2010d).

O livro *Objetivos del desarrollo del milenio - el progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio: desafíos para lograrlos con igualdad* é uma obra que trata da pobreza, da saúde, da igualdade de gênero e outros componentes do desenvolvimento, enfatizando a importância do desenvolvimento sustentável. Destaca principalmente: a questão da erradicação da pobreza extrema e da fome; a educação como direito e condição para o desenvolvimento; o progresso da América Latina e Caribe em relação aos objetivos de saúde das metas do milênio; e a inserção da América Latina nos programas de financiamento do desenvolvimento (ONU, 2010a).

Simone Cecchini e Rodrigo Martínez publicaram *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos* (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011). O livro trata da necessidade de inovar no desenho de políticas e instrumentos, assim como na gestão, para construir sistemas integrais que permitam contar com um amparo social inclusivo.

A produção científica de parceria entre a ONU e a CEPAL, citada anteriormente, *Cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, apresenta informações sobre a dimensão espacial da coesão social na América Latina, analisando indicadores. Discute, principalmente, a construção de pontes entre o desenvolvimento sustentável e a coesão social e analisa a viabilidade da construção de um índice para avaliar coesão social na América Latina. Entre vários assuntos, aborda a segregação entre classes e os efeitos da concentração espacial dos pobres sobre suas possibilidades de mudar de vida, de evitar o agravamento da sua situação e sua reprodução entre gerações (ONU-CEPAL, 2010a).

O livro *Latin America in the mirror: objective and subjective dimensions of social inequity and well-being in the region* foi uma parceria da CEPAL e do *Latinobarómetro*, com sustentação da *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AECID). Os pesquisadores analisam a economia, percepções do bem-estar, as aberturas e as percepções sociais da desigualdade (ONU-CEPAL, 2010b).

Na produção *Es sostenible la globalización en América Latina?: debates con Manuel Castells*, Fernando Calderón e outros pesquisadores analisaram vários temas, entre eles a globalização, desigualdade e reformas na América Latina nos anos 90; além da pobreza e da cultura na sociedade em rede (CALDERÓN, 2003).

Joan Mac Donald coordenou a publicação *Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe*, que identifica tendências sobre o fenômeno da pobreza com base em estatísticas, e enfoca o panorama urbano econômico e social da América Latina e Caribe; mostra aspectos da precariedade urbana, da falta de serviços básicos, da posse da terra, da tipologia das moradias e outros (DONALD, 2004).

Em *Opciones y propuestas estratégicas para la superación de la pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe*, editado em 2005, há uma descrição de estudos de casos significativos para o enfrentamento da superação da pobreza e precariedade urbana. Na referida obra, foi discutida a participação de cidadãos no Programa Hábitat de México; estratégia municipal para a intervenção integral e participação comunitária em assentamentos humanos espontâneos de Manágua (Nicarágua); gestão sustentável em Manizales e Pereira, Colômbia; instrumentos de gestão e operação na cidade de São Paulo, Brasil, com a implantação do Observatório Habitacional e do Observatório de moradias da Cidade de São Paulo; projetos para melhoria de bairros em Lima, Peru e Montevideú, Uruguai; parques habitacionais da cidade de Rosário, Argentina e o programa Chile Barrio (JORDÁN, 2005).

Luis Enrique Rambalducci Estenssoro, na Tese de Doutorado “Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina”, apresenta uma investigação que afirma que o desenvolvimento e a dinâmica decorrente da expansão do capitalismo produzem um exército industrial de reserva, que tem gerado um enorme contingente de pobres em toda América Latina (ESTENSSORO, 2003).

Marisol Saborido coordenou o trabalho *Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe*. Foi feita uma descrição da pobreza urbana e da implementação de políticas e programas nacionais e locais para mitigação do referido problema. Na mencionada publicação, a CEPAL mostra a pobreza e a desigualdade no Chile, suas zonas urbanas e rurais, situação habitacional de 1990 a 2000, acesso à propriedade da terra. No centro da análise está o Programa Chile Barrio, com informações sobre a origem do programa, objetivos e componentes, metas, organização e gestão, controle e avaliação. Particularmente, foi apresentada uma análise do Caso do “*El Resbolón*” (SABORIDO, 2005).

O Programa Chile Barrio está no rol das propostas inovadoras em matéria de política social. Sua concepção busca melhorias em aspectos materiais e não - materiais, capacitação trabalhista e assistência técnica. Faz uma apresentação de ações em bairros e territórios precários, que se articulam com outros bairros e territórios da cidade. O programa possuiu um enfoque multisetorial, descentralizado e participativo.

Teodosio Saavedra coordenou o trabalho *Experiencias emblemáticas en la superación de la precariedad y pobreza urbanas en América Latina y el Caribe: acceso al suelo urbano para los pobres*, no qual foram analisados dezenove casos de intervenções significativas no habitat urbano em cinco eixos prioritários: terra, serviços urbanos, moradia, espaço público, emprego e ganhos. Entre os eixos centrais merece evidência a Agenda Pró Pobre (como os pobres podem ter acesso à terra urbana) e as políticas e programas para melhorar o acesso à terra e regularização da informalidade do título de propriedade desta (nesse eixo foi analisado o “*Programa Nacional de Regularización Dominial en Perú, COFOPRI*”), com análise da doação de títulos de propriedade da terra naquele país, bem como nas ações para melhorar o acesso a terra no Brasil e na Argentina (SAAVEDRA, 2006).

No trabalho coordenado por Ricardo Jordán e Rodrigo Martínez, *Documentos de proyectos: pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe*, analisa-se a situação de pobreza e precariedade urbana, com identificação de avanços alcançados e desafios pendentes de políticas públicas para os governos da região. Foram comentados os seguintes temas: antecedentes conceituais da pobreza; a situação da pobreza e precariedade urbana; as respostas dos governos para diminuir os problemas urbanos e da pobreza; financiamento: dinâmicas e tendências; proposta de agenda e linhas estratégicas de ação (JORDÁN; MARTÍNEZ, 2009).

Francisco Sabatini, pesquisador do Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 2003, elaborou um artigo que versou sobre *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Expõe aspectos da segregação social e identifica as dimensões negativas do fenômeno, a exemplo da estigmatização social dos residentes em bairros de baixos ganhos ou ocupados por minorias (SABATINI, 2003).

Joan Mac Donald, Francisco Otava, Daniela Simioni e Michiko Komorizono Iizuka escreveram a publicação *Serie medio ambiente y desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe* (DONALD et al., 1998). Questões diversas foram tratadas, a exemplo de: panorama urbano; evolução da população e grandes cidades; importância das cidades médias; dimensões da pobreza; desigualdade urbana; exemplos de moradias formais e informais; demanda e acesso ao solo; panorama habitacional (deficiências existentes, evolução de necessidades de moradia, infraestrutura e serviços urbanos, financiamento habitacional e gastos públicos etc.); tecnologia habitacional; infraestrutura e gestão ambiental; e desenvolvimento sustentável em assentamentos.

Vicente Ortells Chabrera, Robert B. Kent e Francisco Javier Soriano Martí publicaram a obra “Cidades e geografia urbana na América Latina”. Destaca-se as discussões sobre problemas enfrentados, estrutura do poder local, desenvolvimento de redes técnicas, reestruturação da Geografia em periferias do Sul do Brasil (CHABRERA; KENT; MARTÍ, 2005).

3.3 PESQUISAS SOBRE POLÍTICA PÚBLICA: BRASIL

3.3.1 A obra de Milton Santos

As publicações de Milton Santos são consideradas essenciais em trabalhos que versam sobre a Geografia no Brasil. Possuidor de uma produção de cerca de 40 livros, Milton Santos é leitura valiosa para compreensão da problemática urbana brasileira¹⁴.

Na obra “O espaço do cidadão” (1987), Santos discorre sobre a possibilidade de uma práxis libertadora tendo como base mudança por intermédio do resgate da individualidade, da ruptura com comportamentos repetitivos e valores da sociedade capitalista. Em “A natureza do espaço” (1999), o autor aborda a questão do espaço e comenta que a noção de espaço contribui para um melhor entendimento do fenômeno técnico na modificação do espaço geográfico. Santos, na publicação “Urbanização brasileira” (1993), traz à cena a cidade como criadora de pobreza, em função do modelo socioeconômico adotado e da estrutura física que fazem dos moradores das periferias pessoas ainda mais pobres, pois a pobreza, na avaliação dele, não é definida apenas pelo modelo socioeconômico, mas é constituída também pelo modelo espacial.

¹⁴ Em relação ao problema de pesquisa em análise nesta Tese de Doutorado, podem ser destacadas as seguintes obras de Milton Santos: *A cidade nos países subdesenvolvidos* (1965); *Geografía y economía urbanas en los países subdesarrollados* (1973); *Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método* (1977); *Pobreza urbana* (1978); *Economia espacial: críticas e alternativas* (1979); *Espaço e sociedade* (1979b); *A urbanização desigual* (1980a); *Manual de geografia urbana* (1981); *Pensando o espaço do homem* (1982); *Ensaio sobre a urbanização latino-americana* (1982); *Espaço e método* (1985); *A construção do espaço: São Paulo* (1986); *O espaço do cidadão* (1987); *Metamorfoses do espaço habitado* (1988); *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo* (1990); *A urbanização brasileira* (1993); *Por uma economia política da cidade* (1994); *Técnica, espaço, tempo* (1994); *A natureza do espaço* (1999).

O livro *Pobreza urbana* (1978) de Milton Santos possui cinco capítulos. O primeiro contém uma crítica às imperfeições na coleta de dados; no segundo capítulo, o autor discute a teoria parcial da pobreza; no terceiro e quarto apresenta o circuito da economia urbana; e no último capítulo, retorna à discussão da teoria parcial da pobreza.

Milton Santos contribuiu em diversas áreas da Geografia. São de valiosa significância os seus trabalhos sobre geografia urbana, principalmente pela sua contribuição para consolidar a leitura geográfica dos países subdesenvolvidos (Terceiro Mundo). O eminente pesquisador foi marcante nas contribuições para produção de um arcabouço teórico-metodológico, voltado para a compreensão dos processos e dinâmicas das cidades e das redes urbanas em países subdesenvolvidos, com sua teoria dos dois circuitos da economia urbana e com a teoria do espaço. Santos foi valoroso na compreensão das mudanças espaço-temporal, do debate sobre a forma e o tempo, do local e do global e das cidades como lugar(es). Para a escrita desta Tese, foram relevantes as contribuições de Milton Santos em “A urbanização desigual” (SANTOS, 1980a), “Espaço e sociedade” (SANTOS, 1979).

3.3.2 Estudos sobre favelas e algumas pistas para entender os bairros periféricos pobres

Muitos autores analisam a problemática das favelas no Brasil, enquanto espaços esquecidos pelo poder público, que apresenta similaridade com o problema dos bairros periféricos pobres. Por exemplo, o fenômeno das favelas foi discutido por Gilberto Freyre em sua publicação “Sobrados e mocambos” (FREYRE, 1990), publicado na década de 30, e as questões por ele levantadas ainda continuam atuais no debate sobre a problemática das moradias precárias.

Valladares considerou que a produção recente voltada para o estudo da favela deixa escapar uma notável diversidade social e espacial em seu universo, bem como o dinamismo social e econômico presentes nessas realidades. Na obra “A invenção da favela: do mito de origem à favela” (VALLADARES, 2005), a autora faz uma discussão dos dogmas presentes na maior parte dos pesquisadores que se dedicam ao estudo de favelas. Esclarece que muitos pesquisadores tratam a favela como um lugar de ocupação ilegal do espaço urbano, um ambiente de pobreza e privações múltiplas, violência e tráfico de drogas. Todavia, a favela também é um lugar de manifestações culturais. É uma realidade plural e multifacetada.

Lícia do Prado Valladares estudou o uso das modificações nas categorias de análise para entender problemas urbanos, em função das transformações na estrutura das cidades, especialmente nas políticas públicas, nos problemas sociais e suas expressões políticas. Propôs a realização de estudos críticos e reflexivos em torno das categorias de análise, visando compreender as relações que articulam as referências entre a pesquisa acadêmica e suas matrizes intelectuais, as políticas urbanas e seus operadores políticos, os atores sociais e as redes sociotécnicas, as configurações do conflito social e suas ressonâncias políticas.

3.3.3 A obra de Ermínia Maricato

As pesquisas de Ermínia Maricato são muito valiosas para a compreensão dos dilemas enfrentados na área de habitação no Brasil. Maricato participou da criação do Ministério das Cidades e coordenou a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano até o ano de 2005. Maricato tem um vasto conjunto de publicações e para esta Tese merece destaque as publicações: *Autoconstrução, a arquitetura possível* (1976); *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial* (1979); *Indústria da construção e política habitacional* (1984); *The urban crisis in Brazil and the popular movement for urban reform* (1988); *Metrópole na*

periferia do capitalismo: desigualdade, ilegalidade e violência (1996); Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação (2009).

Maricato realizou análises da moradia e condições de vida da classe trabalhadora no Brasil industrial, que versaram sobre periferização até a favelização. As reformas urbanas foram estudadas desde a República, período da história do Brasil, no qual já se registrava o deslocamento de populações pobres de áreas centrais¹⁵.

Um marco mencionado no estudo “Brasil: cidades alternativas para a crise urbana” de Maricato (2003, p. 36) foi a criação do Ministério das Cidades, no ano de 2003. A subseção 3.3.4 apresenta algumas importantes contribuições do Ministério das Cidades.

3.3.4 Contribuições do Ministério das Cidades

Entre o conjunto expressivo de publicações do Ministério das Cidades do Brasil, destacam-se os seguintes trabalhos correlatos ao tema central desta Tese e que corroboram para o enriquecimento da discussão da problemática urbana habitacional: “Inserção urbana e avaliação pós-ocupação (APO) da habitação de interesse social (ABIKO; ORNSTEIN; 2002); “Avanços e desafios: política nacional de habitação” (BRASIL, 2010a); “Procedimentos de gestão habitacional para população de baixa renda” (CARDOSO; ABIKO, 2006); “Déficit habitacional no Brasil 2008” (BRASIL, 2011); “Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários”. (BRASIL, 2008b); “Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos” (BRASIL, 2008c);

3.3.5 A teoria da economia de proximidade: do espaço concebido ao espaço vivido

A questão da proximidade nos espaços geográficos pobres, em especial nas áreas desprovidas ou de pouca assistência do poder público, tem sido motivo de muitas investigações que se valem da teoria da “economia de proximidade”. Na publicação de *De la globalisation à la proximités géographique* (RALLET, 2000), Alain Rallet escreveu sobre três conceitos de proximidade: a) Proximidade geográfica - baseada na topologia e localização; b) Proximidade classificatória - baseada em ordem classificatória (os espaços de moradias precárias como um território particular); c) Proximidade social – baseada na proximidade organizada (relações institucionalizadas, por redes, hierarquias informais e tácitas ou inclusive pelo poder da força e da violência).

Outra questão que carece ainda de mais estudos nos espaços de moradias precárias está relacionada com os efeitos do lugar de residência. Para Pierre Bourdieu, na publicação “Efeitos do lugar” (BOURDIEU, 1997), o espaço físico é definido como qualquer lugar no qual um indivíduo se encontra situado; o espaço social se refere ao posicionamento dos agentes num dado campo de forças e lutas, assim como sua relação com outros lugares e as distâncias e aproximações que os unem e os separam. Na visão de Bourdieu, o espaço físico e a localização dos indivíduos e grupos servem para mostrar uma hierarquia na posse ou não de capitais econômicos, sociais ou simbólicos. O autor defendeu a tese de que o lugar de moradia e o discurso sobre esse lugar, ou sobre quem nele reside, possibilitaram uma análise mais rica

¹⁵ Na citada obra de Maricato, há relatos de que estudos sobre tais deslocamentos foram realizados por Sevckenko (1984), Andrade (1992), Leme et al. (1999). Em relação aos estudos sobre a formação da periferia, a autoconstrução, os loteamentos ilegais, nos anos 1930 e 1940, são citados: Sampaio (1972), Ferro (1972), Lemos e Sampaio (1976), Maricato (1976 e 1979), Bonduki e Rolnik (1979), Valladares (1980), Santos (1980b), Bógus (1981), Mautner (1991) e Souza (1999).

da hierarquização e representações sociais sobre um determinado lugar. Em outras palavras, nas pesquisas de Bourdieu (1997), o espaço geográfico concebido é como certo eixo revelador de uma estrutura de dominação e segregação, que leva a observância e cumprimento de regras e condições para pertencimento.

Um estudo que serviu para o enriquecimento das análises nesta Tese de Doutorado foi realizado por Cristiane Cardoso. Na Tese de Doutorado em Geografia, Cardoso (2006) trata da produção do espaço com base nas concepções de Henri Lefebvre (LEFEBVRE, 1974 e 1980), considerando entendimento de três elementos: percepção (práticas espaciais, trabalho e lazer), concepção (construções teóricas e práticas sociais) e vivência (cotidiano marcado pela experiência). A investigação de Cardoso foi fundamentada em três aspectos: a visão dos planejadores (nível do concebido, do conhecimento e das representações políticas e sociais), baseada em teorias vigentes em cada momento histórico, planejando a cidade e formulando modelos “ideais” e racionalizados pela visão técnica; as práticas sociais que vão sendo estabelecidas pelas atividades diárias, dos diversos lugares onde se realizam as atividades de trabalho, da vida privada, de lazer e das festas; e pelo cotidiano, o vivido, das relações diretas das pessoas com o seu lugar de morada, o plano afetivo, corpóreo.

Cardoso (2006) fez uso de um variado suporte teórico que merece destaque, pois a pesquisadora consultou autores cujas contribuições científicas foram consideradas nesta Tese de Doutorado. Assim, Cardoso citou Lefebvre (1980 e 1991) na análise produção do espaço, além de Corrêa (2000 e 2001). Também fez referência a Milton Santos (1992 e 1997) e Ana Fani Alessandri Carlos (2004) na discussão sobre o espaço urbano; Yi-Fu Tuan (1974) (TUAN, 1980) para debater o sentimento e experiência para com o lugar. Cristiane Cardoso ainda fez consulta em Serge Moscovici (2003), Jailson de Souza Silva (2002 e 2003), Jorge Luiz Barbosa (2000 e 2003), Alba Zaluar (1998) e Marcos Alvito (2001 e 2005) para compreensão das representações espaciais e sociais.

No trabalho de Tese, Cardoso (2006) utilizou Stuart Hall (2000 e 2003), Tomaz Tadeu da Silva (2000), Kathryn Woodward (2000), Rogério Haesbaert (1997, 1999 e 2004) e Renato Ortiz (2003) para aprofundar uma compreensão das identidades e identificações dos moradores das comunidades da Maré, no Rio de Janeiro.

3.3.6 Mobilidade inter e intrageracional de famílias

A análise do processo de mobilidade inter e intrageracional de famílias em espaços de moradias precárias foi objeto de análise durante os estudos no Bairro NSA. Considerou-se com referência a pesquisa de Maria Inês Caetano Ferreira, intitulada “Mobilidade inter e intrageracional de famílias trabalhadoras e moradoras de uma favela, num bairro de classe alta de São Paulo” (FERREIRA, 2004). A investigação de Ferreira foi realizada com o uso de entrevistas com famílias, na sua maior parte constituída de migrantes, de origem rural, principalmente da região Nordeste do Brasil, considerando relatos das trajetórias familiares, envolvendo diversas variáveis, além da ocupacional e de rendimento.

Além da pesquisa de Ferreira, o livro de Pastore e Silva (2000), “Mobilidade social no Brasil” também serviu para análise intrageracional em famílias de moradores do Bairro NSA.

3.3.7 Do direito à cidade

A questão do direito à cidade vem sendo analisada no Brasil por diversos pesquisadores. Na investigação de Oliveira (2005b) fica evidente que pensar o direito à cidade

como utopia passa pelo desafio de ter uma cidade acessível tanto para os ricos quanto para os pobres. Há muitas obras de referência no assunto, por exemplo, os trabalhos de Abreu (1987), os escritos de Aristóteles (especialmente *A Política*), o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), Lefebvre (1991), Mumford (1965), Sánchez (2003), Seabra (2001), Santos (1987), entre outros que têm sido bastante utilizados para entender a questão.

3.3.8 A produção de sentidos, construcionismo social, política de identidade e subjetivismo

A produção de sentidos e o construcionismo social foram estudados por Neuza Maria de Fátima Guareschi e outros pesquisadores, integrantes da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). O trabalho de Guareschi et al. (2003) faz uso de suporte teórico em Escosteguy (2000), Foucault (1995), Hall (1980, 1990, 1996, 2000), Silva (2000). Os pesquisadores analisaram a pobreza, violência e trabalho na produção de sentidos de meninos e meninas de uma favela. Buscou-se investigar como as condições sociais, econômicas, culturais e políticas de exclusão de alunos provenientes de uma favela influenciam na produção de sentidos de meninos e meninas na construção das identidades de gênero, raça, classe social e sexo, nos espaços da casa, da rua, da escola e da comunidade. A análise e compreensão desses sentidos foram construídas com base nos pressupostos teóricos e metodológicos da Produção de Sentidos, dentro do paradigma do Construcionismo Social. O Construcionismo Social é fundamentado numa epistemologia que tem a formação discursiva e o processo de significação como elementos centrais, e defende que a representação depende dos sentidos que é atribuído pela pessoa, em função do contexto social e cultural. A utilização do Construcionismo Social possibilita conhecer o que as pessoas falam, pensam e atuam sobre os sentidos que constituem o mundo e a própria pessoa. Podem ser analisados os discursos, as relações de poder e o contexto histórico na construção das identidades sociais e culturais. O uso de suporte da concepção foucaultiana possibilita entender os discursos das pessoas, que podem ocorrer num contexto de lutas por imposição de determinados sentidos e não outros, os quais vão forjar não aquilo que se é, mas aquilo que nos tornamos.

No presente trabalho de doutorado foi valioso o entendimento sobre as políticas de identidade e a produção de sentidos, que surgem pela afirmação das diferenças e, portanto, das lutas por imposições e negociações de sentidos, em contraposição à ideia de cultura como categoria universal, como sistemas de significações que expressam o humano e os grupos sociais, consoante categorias universais e naturais pré-estabelecidas. Para Guareschi et al. (2003, p. 3), as políticas de identidade são organizações de contestação que não se fazem pelo igual, mas pela diferença. As pessoas, na abordagem das políticas de identidade, são posicionadas e se reconhecem não por aquilo que se identificam, mas por aquilo que identificam como diferença.

A questão da subjetividade em espaços de moradias precárias foi motivo de pesquisa de Tavares (2004), que investigou a construção e a revelação de formas de subjetividade em uma comunidade fronteiriça, situada numa favela - espaço liminar, marcado pela instabilidade geográfica, social e existencial – de São Paulo. Os resultados da pesquisa mostraram que os moradores da favela, que fizeram o êxodo da Região Nordeste do Brasil, habitam entre duas sociedades de referência: a comunidade natal e a de destino.

3.3.9 Estudos de casos: pesquisas brasileiras

Esta subseção do Estado da Arte apresenta algumas pesquisas na modalidade de estudo de caso. Vale destacar novamente que a presente Tese de Doutorado foi construída

com base no método de Estudo de Caso. Assim, os casos a seguir foram escolhidos porque possuem alguma relação com a metodologia definida para investigação do impacto das políticas públicas no citado bairro da cidade de Vitória da Conquista, Bahia, Brasil.

A investigação realizada por Boghossian (1999) sobre violência em Vigário Geral, no Rio de Janeiro, buscou, por meio de entrevistas com moradores jovens e adultos, explorar temas como moradia, escola, trabalho, família e educação, em sua relação com a violência. Por meio de uma abordagem qualitativa, as vivências de violência destacadas foram articuladas à experiência das gerações. Com base nessa experiência, percebeu-se que a situação de exclusão - que influencia nos deslocamentos geográficos e abrange os planos do trabalho, da escola e da moradia - agrava em muito os efeitos da violência ligada ao tráfico.

Muller (2006b) realizou um estudo sobre políticas públicas de esporte e lazer aplicadas em municípios do Rio Grande do Sul, no período 2001 - 2004. Os objetivos da pesquisa foram os seguintes: a) verificar se existiam experiências em andamento de políticas públicas de esportes e lazer em municípios selecionados; b) verificar se as políticas públicas mencionadas deram origem à elaboração de um planejamento e a um plano operacional anual setorial (POAS); c) verificar como os municípios intervêm e implementam, por intermédio de seus planos de governo, os serviços de esporte e lazer para seus munícipes; e d) verificar diferenças e semelhanças na formulação da política pública de esporte e lazer, na forma de elaboração do POAS e nos correspondentes modos de intervenção junto à população. Outras duas publicações sobre lazer foram realizadas por Xavier, “Políticas de lazer e segregação socioespacial: o caso de Campos dos Goytacazes” (XAVIER, 2004) e por Rotta, “Se essa praça, se essa praça fosse nossa: espaços públicos e possibilidades para o lazer dos jovens de Caçador” (ROTTA, 2009).

Carla Bertuol, em Tese de Doutorado, analisou as relações entre crianças e cidades nas políticas públicas que visam criar ambientes voltados para tal parcela da sociedade, com base no Estatuto da Criança e do Adolescente e na iniciativa “*Child Friendly Cities*”, instituída pela Organização das Nações Unidas (BERTUOL, 2008).

Na Tese de Doutorado, Alves (2007) desenvolveu uma pesquisa e descreveu a vida religiosa na Favela da Casa Nassau e no Condomínio de Luxo City América – Pirituba – São Domingos, zona noroeste de São Paulo. Teve como objetivo captar as experiências religiosas como fatos sociais. Foram realizadas coletas de imagens, a descrição de vida religiosa e recuperação de memórias e tradições. Foi analisada a experiência religiosa como força para transformação da vida cotidiana.

As intervenções urbanas, cultura política e participação no Programa Favela-Bairro foram investigadas por Carlos Augusto Ferreira Lima Junior, ao estudar o grau de envolvimento cívico e político da população, em questões pertinentes ao seu cotidiano e as relações entre Estado e sociedade (LIMA JUNIOR, 1997).

A investigação “*Dinâmicas comerciais no espaço intraurbano: o caso da Rocinha*” (LOPES, 2009) teve como objetivo avaliar o desenvolvimento das relações produtivas dentro do espaço intraurbano favelado, utilizando como estudo de caso a Favela da Rocinha, considerada a maior favela da América Latina.

Bruno de Moraes Brasil desenvolveu um trabalho intitulado “As desigualdades socioespaciais urbanas no município de Cachoeiro de Itapemirim”, que teve por objetivo de identificar as desigualdades socioespaciais daquele município considerando a Base de Informações por Setor Censitário do IBGE (BRASIL, 2007).

Fernandes (2009) examinou os efeitos da estigmatização no agravamento de processos segregatórios entre moradores de favelas na cidade do Rio de Janeiro. Foram analisados como tais processos se estruturam em torno do paradigma da cordialidade, da distinção e do constrangimento socioespacial.

3.3.9.1 *Estudos de casos: pesquisas brasileiras sobre gestão, participação e orçamento público.*

Na identificação de produção acadêmica sobre gestão, participação e orçamento público, optou-se por relacionar trabalhos de pós-graduação de: 1) Anaximandro Lourenço Azevedo Feres, “Participação popular como instrumento de concretização do Estado democrático de direito: a gestão orçamentária participativa”, que discutiu como a administração pública dialógica pode funcionar como importante instrumento na garantia da efetividade de direitos sociais no Estado de direito democrático (FERES, 2008); 2) Andrea Araújo Rocha, “Orçamento Participativo em Sobral/Ceará (1997 a 2004): trajetória histórica e percursos avaliativos”, que analisou e avaliou as práticas de gestão participativa e democrática vivenciadas, além de identificar os espaços de sociabilidades, as estratégias, os aprendizados e seus desdobramentos no cotidiano do município (ROCHA, 2009); 3) Aline Mary Pereira Pinho da Fonseca, “Participação cidadã no orçamento público e desenvolvimento local: análise das experiências das audiências públicas do orçamento em Curitiba e do orçamento participativo em Porto Alegre”, que examinou dois casos da participação cidadã no orçamento público (FONSECA, 2008); 4) Winifred Knox, “Representação, participação e poder local: um estudo das relações de poder de uma favela através de suas lideranças”, com base em depoimentos e histórias de vida de dez lideranças (KNOX, 1994); 5) Bruno Siqueira Abe-Saber Miguel, “Conselhos de políticas públicas: mecanismos efetivos de democracia participativa? Uma visão a partir do Programa Bolsa Família”, que desenvolveu uma análise crítica, teórica e empírica sobre o caráter efetivamente democrático do Programa Bolsa Família, no município de Porto Alegre – RS (MIGUEL, 2009); 6) Cesar André Luiz Beras, na tese “Orçamento participativo de Porto Alegre e a democracia do Estado: a configuração específica do caso de Porto Alegre: 1989-2004” analisou a cogestão de recursos financeiros do orçamento do município (BERAS, 2008); 7) Cynthia das Graças Santos com o trabalho “O Orçamento Participativo da habitação via autogestão: realidades e potencialidades de um instrumento da política habitacional de Belo Horizonte” (SANTOS, 2004); 8) Carlos Henrique Lopes Pinheiro elaborou o trabalho “Desenvolvimento urbano e seus reflexos socioespaciais: estudo da relação entre a população e uma política de Produção do Espaço Urbano no Arraial Moura Brasil”, que teve como objetivo compreender as transformações no uso e ocupação do solo no Bairro Arraial Moura Brasil, em Fortaleza – CE (PINHEIRO, 2007).

Outras pesquisas contribuíram para a formação do conhecimento sobre urbanização em áreas precárias, a exemplo de: “A habitabilidade urbana como referencial para a gestão de ocupações irregulares” (CASTRO, 2007); “Urbanização da periferia: a dicotomia entre as políticas públicas e a realidade - o caso da Vila Nova Brasília” (GONZALEZ, 1993); “Terra e moradia: que papel para o município?” (SILVA, 1998); “Exclusão social, políticas públicas e representações sociais na cidade de Londrina - PR: um olhar sobre o assentamento urbano Jardim Maracanã” (DORES, 2005); “Meio Ambiente e habitação popular - o caso do Cantinho do Céu” (MIRANDA, 2003); “Os novos rumos da política habitacional e o processo de urbanização de Dourados-MS” (SILVA, 2000); “Políticas públicas para a infraestrutura” (PEREIRA, 2006).

3.4 PESQUISAS SOBRE A INFORMALIDADE URBANA E O MODELO CENTRO-PERIFERIA

Em muitos estudos da Geografia, Sociologia e Economia, há utilização do Modelo Centro-Periferia, para entender o fenômeno da informalidade urbana. Tal modelo foi

proposto por Raúl Prebisch, membro da Comissão Econômica para América Latina e Caribe das Nações Unidas (CEPAL).

Para Ribeiro (apud NOCE, 2008), a transposição do Modelo Centro-Periferia para a pesquisa urbana pode ser observada em diversos estudiosos. Um exemplo é Manuel Castells, que fez uso do referido modelo nos anos 70, para analisar questões interurbanas, relacionando crescimento urbano com rede urbana e o que avançou nos estudos sobre tal temática da sociedade informacional (BORJA, J.; CASTELLS, 1997; CASTELLS, 2006). Ermínia Maricato (MARICATO, 1997, 1996) e Lúcio Kowarick (KOWARICK, 1977) estudaram as relações entre a reprodução do capital e a metropolização, valendo-se da noção de padrão periférico de urbanização. Contudo, não se deve perder de vistas que há limitações no Modelo Centro-Periferia.

3.5 PESQUISAS SOBRE POBREZA: Evolução na concepção de pobreza

Na maior parte das cidades latino-americanas, o acesso à moradia tem ocorrido pela informalidade imobiliária e urbanística. São as denominadas cidades informais, característica da informalidade urbana existente nas grandes metrópoles latino-americanas e que vem crescendo também nas cidades médias brasileiras. Entende-se aqui nesta pesquisa que o problema da informalidade é um fenômeno que tende a aumentar nas cidades médias em função da falta e/ou ineficácia das políticas públicas para resolver o problema da pobreza.

Mingione (1999), em capítulo do livro *Urban Poverty and the Underclass*, argumenta sobre a ideia de que há múltiplos conceitos para a dimensão da pobreza, pois esta não pode ser definida somente por critérios econômicos, que estabelecem um determinado patamar de renda, o que permite afirmar que a educação, a saúde, a cultura, o saneamento não são acessíveis para pessoas que estão abaixo da linha de pobreza. Marques e Torres (2005), em “*São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social*”, complementam tal pensamento, ao afirmar que não existe uma única forma de pobreza. Vários tipos de pobreza estão associados à estrutura etária, a composição familiar, a inserção no mercado de trabalho, por exemplo.

Uma pesquisadora muito referenciada nos trabalhos sobre políticas urbanas é Alba Maria Zaluar. Ela desenvolveu estudos sobre a população urbana e pobre (ZALUAR, 1985). Na obra *A máquina e a revolta*, analisa as diferentes formas de tratar a questão da pobreza urbana brasileira nas ciências sociais como base nos contextos socioeconômicos. Afirma que a baixa remuneração dos trabalhadores e a ineficiência nas políticas de assistência social do Estado levaram ao aumento da pobreza no Brasil. Zaluar critica a concepção de pobreza com base apenas na dimensão econômica. Faz crítica aos estudiosos brasileiros que subtraem das análises a percepção de conflitos e das possibilidades de relacionamento entre classes sociais.

Na avaliação de Maria Encarnacion Moya Regio, na Tese de Doutorado “*Desigualdades na pobreza: trajetórias e transições em uma favela paulistana*” (REGIO, 2010), no caso latino-americano, muitas análises foram realizadas com base nas interpretações do marxismo estruturalista, alicerçadas na estruturação das classes sociais, especialmente quando se procurou entender o conceito de marginalidade nos movimentos de êxodo rural e a integração dos migrantes nos centros urbanos, em particular, os bairros periféricos e pobres.

É quase um consenso entre os estudiosos que é preciso ir além das concepções estáticas para entender a problemática da exclusão social. Novos elementos e múltiplas dimensões devem ser incorporados ao fenômeno ora em questão, que requer análises dinâmicas e relacionais mais sintonizadas com a realidade do mundo contemporâneo e seus dilemas.

No processo latino-americano, novas desigualdades estão surgindo. Além das desigualdades estruturais, novas desigualdades surgem em contextos de vida e trabalho cada vez mais incertos. São cabíveis novas análises sobre a vulnerabilidade, que podem ser emanadas da combinação e encadeamentos dos mais diversos possíveis, que exigem novas percepções nas interpretações voltadas para compreensão de uma realidade cada vez mais dinâmica, na qual, o fenômeno da pobreza urbana se torna um tema atual, relevante, complexo e, por isso, muito desafiador para aqueles que desejam compreender a vida em sociedade e seus dilemas. Em face ao exposto, percebe-se que, no estudo do estado da arte sobre a pobreza, é pertinente a formulação dos parâmetros descritivos para analisar as transformações ocorridas no atual cenário urbano. As categorias de pobres e de excluídos podem não ser suficientes para abranger a complexidade dos problemas atuais.

Para Regio (2010, p. 13), os anos 90 foram marcados pelo uso de novas terminologias para entender a problemática da pobreza urbana. Notadamente, na produção científica norte-americana e europeia, intensificaram os estudos voltados para análise à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Passou-se a estudar com mais intensidade as novas formas de integração social dos segmentos mais desfavorecidos da população.

Ocorreram processos de reestruturação no mercado de trabalho, que levaram à diminuição do trabalho na indústria, reduções salariais, instabilidade no emprego, maiores exigências de melhores níveis educacionais. Também nos anos 90, muitos estudos foram desenvolvidos no sentido de compreender melhor os processos de segregação socioespacial e fragilização de instituições locais.

Muitos vínculos sociais foram modificados em virtude de mudanças na economia e nas esferas da geopolítica e da cultura. Mudanças foram implementadas no Estado, no mercado, na sociedade e na família, em decorrência da participação instável das pessoas nas instituições e grupos. Na tese de Regio, fica evidenciada a presença de ressurgência no seio de um contexto de prosperidade global com eliminação de trabalhadores sem qualificação; o surgimento de excedente sem a correspondente criação de postos de trabalho; retração do denominado Estado do Bem-Estar; e fixação de excedentes em locais marcados pela estigmatização territorial.

Em estudos de Esping-Andersen (1999, p. 145), a crise contemporânea decorre das significativas transformações no mundo do trabalho (a exemplo da desindustrialização, do incremento das atividades de serviços, da necessidade de mão de obra mais qualificada) e na família (modificações na tradicional estruturação das famílias e no envelhecimento dos seus membros, por exemplo).

As pesquisas de Amartya Sen, filósofo e economista, trouxeram novas luzes para nortear investigações sobre a questão da pobreza. Sen (2000a) defendeu que a pobreza vai muito além da privação absoluta e/ou relativa, identificada apenas com parâmetro no conceito de renda ou condições de vida (moradia, trabalho, educação, por exemplo). Na sua formulação, Sen advoga que, na contemporaneidade, não se pode utilizar de elementos estáticos para avaliar processos dinâmicos da sociedade. Nesse sentido, o aludido pesquisador defendeu que era preciso incluir o conceito de “conexões relacionais” nos estudos sobre pobreza. Para Sen, é preciso entender o que é pobreza, qual a sua origem, e como superá-la. Incentivou estudos para entender por que a pobreza e a fome não são eliminadas pelos avanços econômicos e aumento do nível de renda. Sen formulou a tese de que a pobreza deveria ser percebida como um tipo de privação de capacidades básicas, que vão além da insuficiência de renda. Há uma série de dimensões da pobreza, que requerem análises interdisciplinares e multidisciplinares. A Economia deveria se conectar com outras áreas do conhecimento (Direito, Filosofia, Sociologia, Política, Biologia etc.) para entender outras realidades relativas à problemática da pobreza.

Segundo Sen (2001, p. 147):

As vantagens e desvantagens relativas que as pessoas têm, comparadas umas às outras, podem ser vistas em muitas perspectivas diferentes, envolvendo diferentes focalizações, p. ex., liberdades, direitos, rendas, riquezas, recursos, bens primários, utilidades, capacitações, e assim por diante [...].

Na tese de Sen (2000a), há uma compreensão de que a relação instrumental entre baixa renda e baixa capacitação pode variar entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos. No entendimento de Sen (2000a), a pobreza deve ser estudada como privação de capacitações, que envolvem funcionamentos (*functionings*) e capacitações (*capabilities*). O primeiro termo, funcionamentos, pode ser compreendido como atividades ou estados de existência que uma pessoa considere importantes para a um tipo de vida que ela valoriza. Nesse sentido, o importante não será mais o ter (renda e riqueza), porém a pessoa ser e fazer coisas que considere valiosas para o seu bem-estar. Por sua vez, as capacitações (*capabilities*) são representadas pelas oportunidades que uma pessoa tem para escolha por diferentes conjuntos de funcionamentos, ou seja, a liberdade de realizar combinações alternativas de funcionamentos.

Pelegriño (2003) analisou as práticas cotidianas de moradores de favelas em seus vínculos com habitação, trabalho e família, corroborando com a tese de que as estratégias populares de sobrevivência configuram-se como uma tendência em ampliação nas cidades brasileiras.

Na Tese de Doutorado de Ana Maria Paim Camardelo e na de Ana Rosa Vieira Oliveira, o tema da pobreza também foi objeto de pesquisa. Camardelo analisou “A significação da pobreza a partir dos sujeitos que a vivenciam” e concluiu que a pobreza é uma questão multidimensional (CAMARDELO, 2009); Por sua vez a tese de Oliveira, “Perspectivas críticas sobre a mensuração da pobreza e desigualdades no Brasil: uma reflexão e partir do IDH”, teve como objetivo realizar uma reflexão sobre aplicabilidade dos indicadores sociais sintéticos no processo de formulação e implementação de políticas públicas sociais (OLIVEIRA, 2005a).

3.6 PESQUISAS: ESPAÇO URBANO E POLÍTICAS PÚBLICAS NA BAHIA

No Estado da Bahia, foram identificadas publicações sobre o processo de urbanização, gestão de cidades e políticas públicas para melhoria de áreas urbanas precárias. Aquelas que de algum modo constituem um corpo de conhecimento em políticas voltadas para a problemática de espaços urbanos.

Angela Maria Gordilho Souza elaborou o trabalho “Invasões e intervenções públicas: uma política de atribuição espacial em Salvador, 1946-1989”, que averiguou a implementação de políticas públicas, focando na importância da participação e da racionalidade distinta dos atores responsáveis pela implementação das políticas públicas (SOUZA, 1990). Na Tese de Doutorado, examinou o tema “Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX” (SOUZA, 1999a).

Anderson Gomes de Oliveira, com o trabalho “A Periferia de Salvador: avaliação da qualidade de vida em áreas de intervenção habitacional para população de baixa renda”, avaliou os efeitos causados pelas intervenções habitacionais destinadas à população de baixa renda, nos conjuntos habitacionais Morada da Lagoa I e II, no Bairro Valéria, examinando o problema urbano numa área da capital da Bahia (OLIVEIRA, 2007).

Janio Laurentino de Jesus Santos elaborou a Tese de Doutorado intitulada “Cidade poli(multi)nucleada: a reestruturação do espaço urbano em Salvador”. Na investigação, descreve que, em virtude do alto grau de desigualdade social e a valorização do solo urbano na cidade de Salvador, Bahia, ocorrem conflitos para acesso ao solo, gerando processos de fragmentação socioespacial, decorrentes da complexidade do processo de urbanização (SANTOS, 2008).

Gilmar Alves Trindade desenvolveu estudos sobre “Participação das associações de moradores na produção/gestão do espaço urbano em Itabuna”, em decorrência do aumento da periferização na cidade, que exigiu maior participação do poder público para criar a infraestrutura necessária naqueles bairros (TRINDADE, 2001).

Gilselia Lemos Moreira elaborou o trabalho “A degradação socioambiental na construção do espaço-urbano: um estudo de caso no sul da Bahia”. Trata-se de uma caracterização do Bairro Teotônio Vilela, que, na avaliação da pesquisadora, caracterizou-se como um bairro receptor de migrantes intraurbanos, na sua maioria, vivendo em situação de miséria e pobreza absoluta (MOREIRA, 2003).

Maria Luiza Cardoso Freire analisou a ocupação no Paraíso Azul e Recanto Feliz, na cidade de Salvador. Estudou o processo de invasão de espaços urbanos naquelas duas localidades, marcados pela falta de infraestrutura, pela pobreza e violência (FREIRE, 2007).

Na Tese de Doutorado, Renè Becker Almeida Carmo investigou o processo de urbanização na cidade de Feira de Santana e o surgimento dos assentamentos subnormais, em sete comunidades localizadas na cidade (CARMO, 2009).

A publicação de Carlos R. S Milani, “Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão”, discorreu sobre quatro discursos de gestão pública participativa na Bahia contemporânea, analisando os dilemas e os desafios da participação cidadã na tentativa de construir novos modos de formular, implementar e monitorar políticas públicas locais baianas.

3.7 PESQUISAS: ESPAÇO URBANO E POLÍTICAS PÚBLICAS NA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA – BAHIA

O município de Vitória da Conquista vem sendo palco de pesquisas, em razão da sua importância para o Estado da Bahia, uma vez que é a terceira mais importante cidade do Estado. Das publicações sobre a cidade de Vitória da Conquista relacionadas direta e indiretamente com o objeto de estudo na presente Tese de Doutorado, foram identificados estudos que serão comentados a seguir.

Um relevante trabalho foi realizado por Ana Emília de Queiroz Ferraz, em seu mestrado, com o título de “Nas relações cidadinas, a vitória na configuração territorial, a conquista. O espaço urbano em Vitória da Conquista, em 1999” (FERRAZ, 1999) e, posteriormente, transformado no livro “O urbano em construção. Vitória da Conquista: um retrato de duas décadas” que apresenta um registro histórico do período de 1977 a 1996 (FERRAZ, 2001). O trabalho investigativo de Ferraz contém um levantamento dos loteamentos que foram definidos pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista (PMVC) e objetivou: resgatar a atuação do poder público no processo de construção do espaço urbano (parcelamento do solo), com base no antigo Plano Diretor Urbano e de um Programa Municipal de Habitação Popular; conhecer a produção de loteamentos e a ação dos agentes imobiliários; destacar as inter-relações que ocorreram entre o poder público, os movimentos populares, os loteadores e os seus consumidores.

Miriam Cléa Coelho Almeida analisou a produção socioespacial de habitação popular na publicação “Produção sócio-espacial e habitação popular nas áreas de assentamentos e

ocupações na cidade de Vitória da Conquista – BA”. Os resultados alcançados indicaram que as políticas e intervenções do Estado (com os assentamentos), da sociedade civil (com as ocupações) e do capital (com a especulação territorial e imobiliária) contribuíram para uma produção socioespacial caracterizada por segregação das populações com renda de até dois salários mínimos, ou sem renda (ALMEIDA, 2005).

Neireida Maria Souza Mafra Benedicts analisou a política ambiental e o desenvolvimento urbano na obra “Política ambiental e desenvolvimento urbano na Serra do Periperi, em Vitória da Conquista/BA”. A investigação observou a ocupação desordenada da Serra do Periperi e as consequências ambientais da intervenção humana naquele espaço, em virtude da construção de loteamentos, da expansão da malha urbana e da atividade mineradora que ocorreu naquela Serra (BENEDICTS, 2007).

Vitória Carmem Correia Santos pesquisou a estruturação socioespacial em Vitória da Conquista, com base no processo de construção de novas formas de moradias - condomínios horizontais e verticais, em Mestrado realizado no ano de 1999, no estudo “As novas formas de moradia e a produção sócio-espacial da cidade de Vitória da Conquista – BA” (SANTOS, V, 1999b).

Alexssandro Campanha Rocha realizou a pesquisa “Alcances do orçamento participativo nos investimentos educacionais realizados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, no período de 2002-2007”, que avaliou o comportamento da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista (PMVC), quanto ao cumprimento das demandas educacionais apresentadas pela população durante as plenárias do Orçamento Participativo (CAMPANHA, 2008a). Outras três publicações sobre orçamento público foram identificadas: a primeira elaborada por Mario Augusto de Carvalho Viana, “Mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público: a experiência do orçamento participativo de Vitória da Conquista”; na qual Viana analisou como estão estruturadas as formas de viabilizar à participação da sociedade na fiscalização da aplicação dos recursos que compõem a parte do orçamento municipal destinada ao orçamento participativo, visando evitar que parcelas privilegiadas possam ser mais beneficiadas do que aquelas que efetivamente estão convivendo em situação de precariedade (VIANA, 2009). Uma segunda publicação foi preparada por Juliana Mousinho Saphira Andrade, que abordou a participação popular no orçamento participativo, no período de 1997 a 2002, com a publicação “Participação popular, orçamento participativo e inversão de prioridades: a experiência de Vitória da Conquista, Bahia (1997-2002)” (ANDRADE, 2005a); e Flávio Santos Novaes, na Dissertação de Mestrado, discorreu sobre o orçamento participativo em Vitória da Conquista – BA (NOVAES, 2011).

Meirilane Rodrigues Maia analisou as condições geoambientais do município de Vitória da Conquista e apresentou uma proposta de Zoneamento Geoambiental. O resultado foi a elaboração de uma Carta Síntese que apresenta os graus de estabilidade em que se encontram submetidas cada unidade ambiental do município (MAIA, 2005).

Eliane Nogueira Pires escreveu “A sociedade do Bairro Brasil: um pedaço da cidade de Vitória da Conquista”, em trabalho de Mestrado, no ano de 1999, momento no qual foi possível compreender melhor o significado de morar no Bairro Brasil; saber dos seus moradores o porquê da opção por esse bairro; buscar a articulação entre o passado e o presente, por meio da memória dos seus moradores e identificar as práticas culturais daqueles moradores (PIRES, 1999).

As Políticas Públicas de Saúde em Vitória da Conquista/Bahia, como base para uma sustentabilidade no seu desenvolvimento, foram estudadas por Elias Nunes Dourado, num trabalho que teve com finalidade analisar a experiência de implantação do Sistema Municipal de Saúde pelo Sistema Único de Saúde (DOURADO, 2002).

Em outro trabalho de Doutorado, a experiência em saúde da família foi analisada. Flavio Alberto de Andrade Goulart na pesquisa “Experiências em Saúde da Família: cada caso é um caso?”, averiguou a implementação do Programa de Saúde da Família (PSF) no Brasil. Foram analisados variados processos de formulação e de implementação de diferentes casos de PSF, em programas desenvolvidos em Contagem, Curitiba, Ibiá, Niterói, Vitória da Conquista e mais duas experiências pioneiras do Sul do País (Grupo Conceição e Murialdo) (GOULART, 2002).

Lygia Matos Barreto de Castro realizou o estudo “Distribuição do poder em saúde entre categorias de representação do conselho de saúde de um município baiano: uma análise estratégica”, que teve como objetivo analisar o funcionamento do Conselho Municipal de Saúde de Vitória da Conquista, comparando-o com outros implantados no Brasil (CASTRO, 2009).

Maria das Dores Marques dos Santos retomou o estudo sobre os conselhos municipais no trabalho “Conselhos locais de saúde: controle social de fato ou apenas de direito? um estudo de caso de Vitória da Conquista – Bahia”, no ano de 2009.

Maria Aparecida Silva de Souza realizou pesquisa sobre o povoamento e posse da terra no estudo “A Conquista do Sertão da Ressaca: povoamento e posse da terra no interior da Bahia”, num resgate histórico de fins do século XVIII, na expedição comandada por capitão-mor João Gonçalves da Costa, considerado o fundador da cidade de Vitória da Conquista (SOUZA, 1998).

Num trabalho orientado por Ana Fani Alessandri Carlos, pesquisadora da Universidade de São Paulo (USP), Maria do Céu de Lima realizou a investigação “Do território desejado ao lugar possível: cidade, luta e apropriação”, com a finalidade estudar o processo de produção do espaço urbano por meio do movimento de ocupação coletiva de terra, na cidade de Vitória da Conquista (LIMA, 1997).

3.8 TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO DO PESQUISADOR

No Trabalho de Investigação do segundo ano do curso de Doutorado em Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental, este pesquisador realizou a pesquisa preliminar sobre políticas públicas e seus impactos no Bairro Nossa Senhora Aparecida (CARVALHO, 2010), sob direção do professor Dr. José Luís Luzón Benedicto, conforme descrito no Capítulo 1.

As questões de pesquisa elencadas naquele Capítulo foram fundamentais para produção do conhecimento que será apresentado nesta Tese de Doutorado. O percurso escolhido foi desafiador, posto que requereu a adoção de estratégias metodológicas integradas para produção de uma Tese inédita.

3.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após descrição de um leque bem diversificado de pesquisas nas escalas internacional, nacional, estadual e local, relacionadas, diretamente ou indiretamente, com as políticas públicas em bairro periférico pobre, este Capítulo contém elementos que indicam que não há uma única linha de pesquisa para dar suporte ao planejamento, execução e avaliação do Estudo de Caso no Bairro NSA. À vista do exposto, torna-se evidente que os trabalhos de pesquisa ora apresentados trouxeram informações relevantes, que estão relacionadas com a

questão central da pesquisa, as questões dela decorrentes (citadas no Capítulo 1), as hipóteses e/ou objetivos formulados.

Ressalta-se que o princípio da integração entre publicações norteou a seleção dos trabalhos em questão. Eis, portanto, uma justificativa para a escolha de publicações que estivessem relacionadas de alguma maneira com a temática central do estudo.

CAPÍTULO 4 - POLÍTICAS PÚBLICAS: APORTE TEÓRICO

Este Capítulo destina-se a apresentar uma descrição das políticas públicas, à luz da literatura especializada no assunto. O estudo das políticas públicas possibilitou correlacioná-las com o Estudo de Caso realizado no Bairro NSA, subsidiando análises dos resultados da investigação. Em outras palavras, a revisão da literatura sobre políticas públicas contribuiu para a estruturação de subsídios teóricos que enriqueceram as discussões que abrangem as etapas de surgimento dos problemas políticos, inclusão na agenda governamental, formulação, decisão do programa de política pública, implementação e avaliação da política pública, etapas essas, que são conhecidas como os principais eixos do Ciclo de Políticas Públicas.

Os assuntos ligados às políticas públicas, segundo Souza (2007), ganharam maior visibilidade na literatura internacional, principalmente, em razão da gradativa substituição das abordagens Keynesianas para implantação de políticas mais restritivas voltadas para a redução de gastos na gestão pública; da adoção de modelo de políticas sociais com escopo mais delimitado ao invés das práticas voltadas para uma avaliação mais geral dos resultados das políticas públicas; e da constatação que em país com democracias muito recentes, a exemplo dos países latino-americanos, foi percebido que as coalizões não conseguiram dar respostas para a problemática de equacionar a utilização de recursos limitados e as crescentes demandas da sociedade. As recentes crises econômicas¹⁶ também têm requerido a realização de um maior número de estudos na área de políticas públicas.

No contexto brasileiro, os estudos sobre políticas públicas se intensificaram no final da década de 80, logo após o processo de redemocratização do país e da adoção de novas modalidades de gestão do orçamento público, instituídas pela Constituição de 1988.

No caso do município de Vitória da Conquista, a análise de políticas públicas foi desenvolvida num bairro periférico que surgiu com a prática de ocupação do espaço que, pouco observou um planejamento urbano necessário, tendo como resultado, um bairro sem a infraestrutura necessária, considerado bairro marginal.

Há várias concepções de marginalidade nos estudos urbanos, porém, por ora, é oportuno afirmar que duas grandes correntes sociológicas embasam as análises do mencionado termo, no Brasil: o estruturalismo funcionalista e o estruturalismo histórico. Para o estruturalismo funcionalista, há certa harmonia e continuidade, unindo os vários segmentos

¹⁶ Um exemplo dessa problemática teve origem na crise americana iniciada em 2008, um marco da crise financeira internacional que teve ampla repercussão na mídia internacional com a falência do tradicional banco de investimento *Lehman Brothers*, ocorrência essa que gerou efeito dominó para outras grandes instituições financeiras, na denominada crise dos *subprimes*. No contexto internacional, a União Européia está enfrentando sérias dificuldades em razão da atual crise econômica, que atinge mais fortemente, por exemplo, a Grécia, Portugal, Irlanda, Espanha, Itália, e tem sido motivo para que diversas nações questionem os atuais modelos para formulação, implantação e avaliação das políticas públicas.

sociais. Entretanto, o estruturalismo histórico considera que “a integração da sociedade ocorre, preponderantemente, de maneira conflituosa e descontínua, enfatizando a importância das circunstâncias históricas [...]” (MAIOLINO; MANCIBO, 2005, p. 15). Entre as duas concepções de marginalidade, o estruturalismo histórico permitiu explicar as relações entre atores sociais/político-institucionais e as políticas públicas no município de Vitória da Conquista.

O Bairro NSA tem enfrentado problemas para acesso às políticas públicas (CARVALHO, 2010) e um estudo teórico mais aprofundado da problemática do citado bairro corroborou para produção de conhecimento acerca daquela realidade que fora objeto de pesquisa. Dessa maneira, foi realizado um estudo com a finalidade de compreender a natureza e características de políticas públicas ali implementadas, com base na análise de redes de políticas públicas, do Ciclo de Políticas Públicas e da relação da Geografia com a área de políticas públicas que vem ganhando importância no debate político, socioeconômico e cultural.

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E A GEOGRAFIA

Em relação à articulação da Geografia com a área de política pública, Serpa (2011, p. 1), numa discussão, de como a Geografia poderia contribuir em relação à formulação e à implementação de políticas públicas, afirmou que para a Nova Geografia tal contribuição pode ocorrer “como uma possibilidade de operacionalização de uma perspectiva geográfico-econômica para a formulação de políticas de desenvolvimento territorial”. Serpa (2011, p. 3) acrescenta ainda, que as teorias de localização, o modelo dos pólos de crescimento, as teorias das localidades centrais e centro-periferia, abordagens culturais e dialéticas para a questão das desigualdades socioespaciais, são exemplos que “abrem novas perspectivas para a Geografia como conhecimento básico e fundamental para a formulação e a implementação de políticas públicas”.

Em relação à relevância da Geografia para as políticas públicas, Milton Santos defendeu uma Geografia política que se preocupasse com problemas sociais, direitos universais, a exemplo de o direito a um teto, à comida, à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer e à justiça (SANTOS, 2000).

4.2.1 A Geografia e a participação da sociedade civil nas políticas públicas

Há nos discursos dos governantes e nas propagandas nos meios de comunicação uma defesa da participação da sociedade civil nos processos decisórios das políticas públicas (SOTO; CANEDO; OLIVEIRA; SALGADO, 2010, p. 25 apud SERPA, 2011).

Entre os modos possíveis para participação da sociedade civil no processo de políticas públicas, em alguns municípios brasileiros, os cidadãos podem participar, por exemplo, de Conselhos, Colegiados, Conferências, Fóruns, Comitês, ora de modo consultivo e/ou deliberativo. Entretanto, no Brasil, a participação popular na formulação, execução e avaliação de políticas públicas ainda é pequena. Algumas prefeituras brasileiras passaram a adotar o Orçamento Participativo como uma modalidade de inclusão da sociedade civil na definição de prioridades para investimentos públicos.

Esta Tese desenvolveu uma investigação sobre a participação dos moradores do Bairro NSA no Ciclo de Políticas Públicas do município de Vitória da Conquista, com foco especial para análise da participação destes no Orçamento Participativo. Ressalta-se que muitas pesquisas na área de Geografia têm colaborado para análise do processo de implantação de

orçamento participativo em cidades brasileiras. O estudo do orçamento participativo no olhar da Geografia deve contemplar a análise de uma dimensão socioespacial, ao invés de se prender apenas à dimensão territorial.

Serpa (2011) chamou a atenção para as palavras de Milton Santos sobre a importância da participação da sociedade civil nos processos de políticas públicas:

As populações locais devem ter direito à palavra, não apenas como parcela viva da nação ou de um Estado, mas como membros ativos de uma realidade regional que lhes diz diretamente respeito, e sobre a qual não dispõem de um recurso institucional para que sua voz seja ouvida. Falta às regiões câmaras representativas regionais, cuja tarefa essencial seria a de propor os modos próprios de regulação da vida regional [...] Não seriam apenas as regiões metropolitanas a merecer as regalias de um nível próprio de governo, mas todos os subespaços regionais. Resta, sem dúvida, a questão da delimitação geográfica, da delimitação das competências e da natureza desse poder regional aqui proposto (SANTOS, 1992, p. 119 apud SERPA, 2011, p. 42).

A leitura da Geografia pode identificar espaços desiguais e propor reordenamento espacial por meio de implementação de políticas públicas. O estudo do espaço e território possibilita construir interpretações acerca da dinâmica das contradições das relações capitalistas de produção.

No Brasil, segundo Alexandrina Luz Conceição (CONCEIÇÃO, 2006), a Geografia passou a usar do discurso da denúncia da concentração de pobreza, nas décadas de 1960 e 70, em decorrência do êxodo daqueles que moravam na zona rural e passaram a migrar para os centros urbanos¹⁷, resultando num crescimento dos bolsões de miséria. Dos anos 40, aos anos 80, os estudos da pobreza ganharam maior espaço na comunidade acadêmica e científica brasileira. A Geografia passou a dar maior importância à situação de carência absoluta dos meios de subsistência.

A Geografia pode fazer a leitura do espaço na mensuração cartesiana¹⁸ como também usar o olhar da Geografia Crítica (Geografia de Denúncia). Todavia, quando a Geografia faz uso da concepção crítica do espaço produzido, das relações históricas e da totalidade das relações, do contexto social e das suas modificações, o geógrafo entende que a leitura da miséria requer uma visão sistêmica com base na categoria totalidade, pois a miséria não pode ser compreendida apenas como uma demanda circunscrita em determinado espaço geográfico. A leitura geográfica mais ampla da miséria exige a compreensão de que a apropriação do espaço é perversamente desigual (CONCEIÇÃO, 2006).

Tem-se verificado que pelo fortalecimento da importância da presença e atuação do Estado há um maior fortalecimento do papel das políticas públicas e, nesse sentido, a Geografia contribui para diversas análises no Estudo de Caso no Bairro NSA, como por exemplo, nas políticas ambientais, na produção do espaço, nas repercussões do processo de ocupação do espaço urbano do referido bairro e na análise da percepção de vários atores que participam do Ciclo de Políticas Públicas estudadas.

Ante as considerações apresentadas, é pertinente considerar a posição de Gilles Massardier na publicação intitulada: *Politiques et actions publiques* (MASSARDIER, 2003 apud MELLO-THÉRY, 2011, p. 12), quando asseverou que o Estado é um dos atores do processo de ação política, ao lado do processo de mobilização social e das forças de mercado. Para Massardier, a análise de políticas públicas “demanda a introdução da análise multiescalar

¹⁷ Cànoves e Blanco analisaram o mercado de trabalho e imigração na Espanha (CÀNOVES; BLANCO, 2010).

¹⁸ Na análise cartesiana, a Geografia foca na temporalidade da construção e, no caso dos estudos na área de políticas públicas, o olhar cartesiano é limitado para conduzir análises.

e de outros elementos como os processos coletivos, a responsabilidade pelas externalidades, a (in)governabilidade das sociedades ocidentais”.

Assim, é um consenso que a implementação de políticas públicas gera reflexos espaciais-territoriais. A política ocorre num espaço geográfico que pode gerar reflexos nos conceitos de espaço, paisagem, tempo, território, região geográfica, lugar, redes geográficas e escalas geográficas.

As políticas públicas implementadas em bairros periféricos podem ser entendidas como um jogo, no qual o Estado procura controlar, manter e ampliar o seu poder. O que se tem observado no Brasil é que o Estado formula estratégias e táticas para estabelecer critérios e modos que membros da sociedade devem responder nas diversas fases que compõem o processo de políticas públicas, num jogo no qual a sociedade civil tem pouca força. Na avaliação de Sánchez (1992 apud MELLO; THÉRY, 2011), o jogo de interesses entre Estado e Sociedade é essencial para promover transformação no espaço natural, conquista do poder, adoção de práticas de intervenção territorial, que podem reduzir as desigualdades entre bairros marginalizados e bairros bem assistidos pelo poder público.

No livro “Geografia é Destino?”, os autores defendem o uso da Geografia em assuntos de políticas públicas, pois um bom entendimento da Geografia pode influenciar no desenvolvimento econômico e social. Na obra citada foram levantadas questões de pesquisas, a exemplo de: Até que ponto a Geografia tem a ver com as diferenciações nos níveis de renda e condições de saúde nas regiões analisadas? Como a influência da Geografia pode ser dirigida para desenvolver os países e regiões desamparadas? Os autores do livro afirmam que a Geografia é uma área do conhecimento que engloba várias dimensões que influenciam o desenvolvimento por meio de várias maneiras (GALLUP; GAVIRIA; LORA, 2007).

Em vista da situação descrita, até aqui se procurou construir um aporte teórico para analisar o processo de transformação da infraestrutura e da vida dos moradores do Bairro NSA.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO, ELEMENTOS INICIAIS E TIPOS

Não há um conceito único para políticas públicas. Bobbio, Matteucci e Pasquino (1992) afirmaram que o termo “política”¹⁹ (*politiké*) teve origem na Grécia Antiga e que comporta tudo o que se refere à cidade, o que é urbano, civil, público e até mesmo social. Segundo os citados autores, a política se refere à atividade ou conjunto de atividades da *Polis*, (ou seja, a cidade, a comunidade organizada, a vida pública) composta por cidadãos (*politikos*, no grego).

Muitas definições foram apresentadas para o termo política, a exemplo de três, destacadas em um documento do Grupo de Análise de Políticas de Inovação (UNICAMP, 2002), no qual consta que uma política é: uma teia de decisões que alocam valor (EASTON, 1953, p. 130); “um conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada” (JENKINS, 1978, p. 15); “um curso de uma ação ou inação (ou “não-ação”), mais do que decisões ou ações específicas” (HECLO, 1972, p. 84-85).

A expressão política pública foi introduzida na Europa nos anos 70, com a tradução de “*public policy*” (SUBIRATS et al., 2008). O termo política pública pode ser definido como

¹⁹ Segundo Subirats et al. (2008), o termo “*polity*”, no inglês, apresenta significado diferente de política, pois “*polity*” é mais utilizado para designar as interações e conflitos entre atores políticos tradicionais (partidos, políticos, sindicatos, grupos de interesses etc.).

“um processo pelo qual os diversos grupos tomam decisões coletivas, as quais se convertem em uma política comum (algo compartilhado) (MELLO-THÉRY, 2011, p. 12); um conjunto de ações do governo que resultam em algum impacto para a sociedade (LYNN, 1980); o somatório das atividades dos governos, que recebe delegação da sociedade para agir em prol dos cidadãos (PETERS, 1986); campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas (MEAD, 1995); “uma linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei” (PEREIRA, 1996, p. 130); conjunto de atividades que, evoluindo no tempo, visam à resolução de problemas públicos, no ambiente pelos atores políticos cujos relacionamentos são estruturados (LEMIEUX, 1997); o Estado prestando serviços para a sociedade mediante a implementação de projeto de governo (HÖFLING, 2001); “conjunto de programas²⁰ de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2002, p. 4); “ação governamental em um setor da sociedade situado em determinado espaço geográfico” e que “é constituída por uma totalidade de medidas concretas que se inscreve em um quadro geral de ação, o que permite distingui-la de uma ação isolada” (MULLER, 2003, p. 4); “conjunto de decisões inter-relacionadas, definido por atores políticos, que tem por finalidade o ordenamento, a regulação e controle do bem público” (LITTLE, 2003, p. 18); “curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses” (FARAH, 2004, p. 2); “um conjunto de decisões formalizadas sobre um assunto de interesse coletivo, considerado importante e prioritário para o desenvolvimento social” (BATISTA; PEIXOTO apud SILVA, 2007, p. 45).

Uma definição apresentada por Subirats et al. (2008) na publicação “*Análisis y gestión de políticas públicas*”, expressa uma visão operacional que contém, no entendimento dos autores, os principais elementos que são consenso na literatura especializada no estudo das políticas públicas. Assim, para Subirats et al. (2008, p. 36), uma política pública é “uma série de decisões ou de ações, intencionalmente coerentes” que envolve “[...] diferentes atores públicos e às vezes não públicos – cujos recursos, nexos institucionais e interesses variam – a fim de resolver de maneira pontual um problema politicamente definido como coletivo” (tradução nossa). Ainda segundo Subirats et al. (2008), o conjunto de decisões e ações que compõem as políticas públicas “dá lugar a atos formais, com um grau de obrigatoriedade variado, tendentes a modificar a conduta de grupos sociais que, supõe-se, originaram o problema coletivo a resolver (grupo-objetivo)” em favor de “grupos sociais que enfrentam os efeitos negativos do problema em questão (beneficiários finais)” (tradução nossa).

Ante os fatos apontados, fica notória a variedade de estudiosos que formularam uma definição para políticas públicas. Por isso, a percepção de Celina Souza foi escolhida para concluir esta Seção do trabalho. Para Souza (2006), a política pública é um campo multidisciplinar e do ponto de vista teórico-conceitual, uma teoria geral da política pública, deve considerar o trabalho necessário para sintetizar teorias construídas no campo da Sociologia, da Ciência Política e da Economia, articulando conhecimentos de diversas áreas do conhecimento, a exemplo da Ciência Política, Sociologia, Economia, Geografia, Antropologia, Planejamento, Gestão e Ciências Sociais Aplicadas, entre outras que contribuem para avanços teóricos e empíricos na área de políticas públicas.

²⁰ Programa, na área de políticas públicas, pode se entendido como um instrumento de organização da ação governamental, com vistas ao enfrentamento de um problema e à concretização dos objetivos pretendidos (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. Esplanada dos Ministérios, Brasília, 2009).

Após apresentação do entendimento de vários autores sobre a conceituação de políticas públicas, cabe discorrer sobre os principais elementos constitutivos de uma política pública. Subirats et al. (2008) citaram como principais elementos constitutivos: a) busca de solução para um problema público, depois do reconhecimento da existência de um problema coletivo; b) existência de grupos-objetivos na origem de um problema público e identificação dos atores sociais que receberão direta ou indiretamente a ação da política pública; c) coerência entre aquilo que está sendo proposto na política pública e o problema público; d) existência de diversas decisões e atividades; e) o programa de intervenções, constituído por um conjunto de decisões e ações que tenham continuidade; f) papel chave dos atores públicos; g) existência de atos formais que servem de base para nortear as ações para solução do problema público; h) natureza mais ou menos obrigatória das decisões e atividades que deveria nortear a ação dos atores governamentais.

Após essa breve referencia aos elementos constitutivos de uma política pública, outro assunto significativo para se compreender as políticas publicas é a tipologia (modalidade) de políticas públicas. Na próxima subseção esse assunto será comentado.

4.2.1 Modalidades de políticas públicas

Há vários critérios para classificação das políticas públicas. Teixeira (2002) fez menção dos principais aspectos norteadores para uma tipologia de políticas públicas que parece ser bem aceita entre aqueles que atuam e/ou analisam tal área de conhecimento. Segundo Teixeira, os aspectos considerados são: a) à natureza ou grau da intervenção; b) à abrangência dos possíveis benefícios; c) os impactos aos beneficiários ou seu papel nas relações sociais.

Em relação à natureza ou grau da intervenção, as políticas públicas foram classificadas em “estruturais” e “conjunturais (ou emergenciais)”. As políticas “estruturais” provocam impactos em relações estruturais enquanto que as políticas “conjunturais” visam minimizar problemas de uma situação imediata. Na área da economia as políticas “estruturais” almejam provocar mudanças nas estruturas da economia a longo prazo, enquanto que as “conjunturais” pretendem criar condições favoráveis requeridas por alguma situação desfavorável que requer a implementação de ações no sentido de promover a manutenção ou restabelecimento do equilíbrio imediato da situação problema.

O segundo aspecto de classificação da modalidade de políticas públicas citado por Teixeira (2002), diz respeito à abrangência dos possíveis benefícios que a política pode alcançar. Foram classificadas como políticas “universais” aquelas direcionadas para todos os cidadãos e como “segmentais” aquelas voltadas para apenas parte da população, em conformidade com critérios que o Estado defina como relevantes para nortear o direcionamento da política pública.

Um terceiro tipo de política pública que se refere ao aspecto da abrangência dos possíveis benefícios que a política pública pode alcançar foi denominado de políticas “fragmentadas”, pois pretendem beneficiar alguns grupos sociais dentro de cada segmento da sociedade.

Quanto aos impactos que os beneficiários possam experimentar (ou seu papel nas relações sociais), Theodore J. Lowi²¹ ofereceu valiosas contribuições para a avaliação do grau de conflitos e consensos gerados na luta pela defesa de interesses dos grupos que atuam na arena de políticas. Entre as contribuições de Lowi (1964), vale destacar, a classificação de

²¹ Foi Presidente da *American Political Science Association and the International Political Science Association*.

políticas públicas em três tipos gerais, em relação à natureza destas: distributivas, redistributivas e regulatórias. Posteriormente, Lowi (1972, p. 300) fez menção de um quarto tipo de política pública, ou seja, as políticas constitutivas (*constituent policies*), sendo que o referido termo tem estado presente em citações de diversos outros autores.

As políticas “distributivas” se referem às decisões implementadas pelo Estado, cujos impactos são mais individuais do que universais, pois beneficiam a determinados grupos específicos e não à totalidade da sociedade. Geralmente, tal modalidade de política é marcada pela presença de clientelismo entre o Estado e certos grupos de interesse, possui um baixo grau de conflito dos processos políticos, uma vez que não provocam custos percebidos facilmente pelos grupos de interesse. Assim, trata-se de uma modalidade de política pública que tem sua base em relações pouco conflituosas, no beneficiamento de clientelas específicas, na propagação dos benefícios e no atendimento simultâneo de diferentes interesses, inclusive, em certas situações, beneficiando também a grupos opositores.

As políticas “redistributivas”²² se inserem num processo geralmente conflituoso que busca estabelecer certa equidade na distribuição dos benefícios da política pública e tem como característica, o deslocamento de recursos, direitos e/ou valores para outros grupos da sociedade que se sentem prejudicados com as políticas “distributivas”.

As políticas “regulatórias” estabelecem regras e procedimentos para regular a ação dos atores públicos e acabam gerando conflitos ao estabelecer de forma clara quais serão os atores favorecidos e quais os desfavorecidos, gerando muitas vezes, relações conflituosas (*conflicting issues*) ou formando coalizões (MANCUSO, 2007)

Na percepção de Frey (2000, p. 224), os efeitos dos custos e benefícios das políticas regulatórias “podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos”. O autor também esclarece que “Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas”.

As políticas constitutivas, também denominadas de estruturadoras, determinam e modificam as regras do jogo político, ou seja, as condições gerais para operação das outras três modalidades de políticas: distributivas, redistributivas e regulatórias. Esse tipo de política pública causa pouco impacto na sociedade, uma vez que atua sobre o sistema político-administrativo, em aspectos processuais e estruturais (FLEY, 2000; MANCUSO, 2007; SOUZA, 2006).

Além da compreensão das principais modalidades de políticas públicas, um tema atual e que vem ganhando maior importância nos estudos dessas políticas públicas, é a qualidade gerada por estas. Para os bairros periféricos pobres, a qualidade nas políticas públicas é muito importante para promover mudanças significativas.

4.2.2 Atributos de qualidade das políticas públicas

A qualidade na gestão pública é imperativa para promoção de mudanças estruturais e, por conseguinte, está diretamente relacionada com a qualidade das políticas públicas. Em 1996, o *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets*, em Washington, divulgou algumas características para excelência de uma política pública (CIPE, 1996 apud LAHERA, 2004), a seguir relacionadas: a) fazer uso de uma fundamentação extensa e não só específica da política pública; b) estimar custos e alternativas de financiamento; c) aplicar fatores para uma avaliação de custo-benefício social; d) estimar o benefício social marginal e comparar com outras políticas, definindo o que é prioritário; e) avaliar consistência interna e adicionada

²² Políticas redistributivas, por exemplo, são aquelas aplicadas para mudança na renda e na propriedade.

da política; f) analisar apoios e críticas prováveis (políticas, corporativas, acadêmicas); g) avaliar oportunidade política para formulação e implementação da política pública; h) definir sequenciamento de medidas pertinentes; i) dar clareza aos objetivos; j) escolher instrumentos funcionais; k) estabelecer indicadores (custo unitário, economia, eficácia e eficiência).

Na compreensão de Lahera (2004, p. 8), “Uma política pública de qualidade incluirá orientações ou conteúdos, instrumentos ou mecanismos, definições ou modificações institucionais, e a previsão de seus resultados” (tradução nossa). O mencionado autor ainda afirmou que é preciso que as políticas estejam sintonizadas com as demandas sociais, que estabeleçam objetivos claros, tenham uma justificativa plausível, um apelo e a participação da sociedade, respeitando a liberdade, direitos e oportunidades para os cidadãos.

No Brasil, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), instituído pelo Decreto 5.375/2005, trata da qualidade na gestão dos serviços públicos. Entre os objetivos do programa, pretende-se eliminar o déficit institucional; promover a governança e a eficiência na gestão pública; assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental; e promover a gestão democrática, participativa, transparência e ética (BRASIL, 2005).

O governo do Chile elaborou em 1998, um Guia Metodológico para formulação de políticas públicas regionais que contém requisitos para a qualidade no desenho das políticas públicas (CHILE, 2008), que representam um pensamento corrente na atualidade e que, por conseguinte, estão presentes em documentos oficiais de vários países latino-americanos, sendo, inclusive, recomendados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para adoção em processos de elaboração de políticas públicas. Os principais requisitos fixados no Guia para as políticas públicas foram: a) Capacidade de resolução e execução; b) Estabilidade; c) Adaptabilidade; e d) Coerência e coordenação.

É esperado que os governos tenham “capacidade de resolução e execução” de políticas comprometidas com as demandas sociais e o desenvolvimento local, regional, nacional e internacional. Não basta apenas formular políticas, mas é preciso pô-las em prática.

A “estabilidade” é uma condição muito relevante para o sucesso de uma política pública. As alternâncias na gestão governamental têm provocado instabilidade. Desse modo, é recomendável aos atores que atuam para a qualidade de uma política pública, que envidem esforços no sentido de se criar condições propícias para políticas públicas mais duradouras e menos susceptíveis às alterações de contexto.

As políticas públicas devem ter uma capacidade de “adaptabilidade” para corrigir desvios, erros ou se ajustar às situações que não foram previstas. As atividades de monitoramento da execução das políticas devem valer-se de um bom sistema de monitoramento do processo, bem como oferecer informações reais na análise de dificuldades enfrentadas e possíveis alternativas para superá-las.

Quanto à “coerência e coordenação”, é salutar que, no aspecto “coerência”, os objetivos das políticas públicas estejam articulados com os problemas-alvo e com os instrumentos de intervenção que são utilizados. As ações de “coordenação” se referem à articulação entre estruturas formais e informais, visando oferecer boas práticas de comunicação entre os diversos atores que participarão de determinada política pública e oferecer condições propícias para todas as etapas do ciclo dessas políticas. Um sistema de comunicação contribui, por exemplo, para gestão de modelos de comunicação, obtenção de consensos, integração de diferentes níveis de governo, geração de valor agregado, por exemplo.

Em estudos realizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e divulgados no ano de 2006, foram relacionadas outras características essenciais para as políticas públicas, além da “estabilidade”, da “adaptabilidade”, da “coerência” e da

"coordenação". Entre as características enfatizadas pelo BID, também foram instituídas: a "qualidade na elaboração e efetiva implementação da política pública", o "atendimento às demandas da sociedade" e a "busca pela eficiência" (BID, 2006). O documento do BID enfatiza a ideia de redes em políticas públicas (*policy networks*) como forma de integrar diferentes atores públicos e privados; e para a fase de implementação de políticas públicas, o BID sugere a constituição de um corpo técnico preparado e independente para colaborar na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, visando gerar externalidades positivas.

Após essas considerações preliminares sobre políticas públicas, abrangendo a conceituação, comentários sobre elementos iniciais, tipos e qualidade das políticas públicas, a Seção seguinte discorrerá sobre o Ciclo de Políticas Públicas.

4.3 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Há vários entendimentos sobre as fases de uma política pública que compõem o Ciclo de Políticas Públicas (*public policy cycle*). Zornoza, Alzate e Rodríguez (2000) relataram que a concepção de Ciclo de Políticas Públicas como um modelo sequencial foi proposto por Harold D. Lasswell (LASSWELL, 1956) e vem sendo objeto de estudos e debates acadêmicos.

Uma narrativa muito interessante para dimensionar em breves palavras a evolução histórica das discussões acadêmicas sobre o Ciclo de Políticas Públicas é encontrada em Villanueva (1993), que afirmou que Lasswell (1971) considerava o "modelo de processo de decisão" circunscrito por sete fases (inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, terminação e avaliação) e que Peter DeLeon e Garry D. Brewer (1983) reformularam a proposta de Lasswell, propondo as seguintes fases: iniciação, estimativa, seleção, implementação, avaliação e terminação. Villanueva ainda relatou que Mayy Wildavsky (1977) entendia que o "ciclo da política" era composto das seguintes fases: fixação da agenda, análise da questão, implementação, avaliação e terminação. O autor citado acrescentou ainda que Hogwood e Gunn (1986) falam de um "marco de análise", constituído por nove etapas: busca da questão ou estabelecimento da agenda; filtração da questão; definição da questão, prognóstico; determinação de objetivos e prioridades; análise de opções, implementação; monitoramento e controle da política; avaliação e revisão; e manutenção-substituição ou terminação da política.

As fases propostas por Anderson (1984 apud VILLANUEVA, 1993), para o Ciclo de Políticas Públicas - integrado pela identificação do problema e formação da agenda, formulação, adoção, implementação e avaliação - está mais próxima do modelo de ciclo que esta Tese de Doutorado tomou para análise no Estudo de Caso do Bairro NSA.

No geral, o Ciclo de Políticas Públicas está ordenado em fases sequenciais que abrangem a definição do problema, a construção da agenda, a formulação, a decisão (legitimação), a implementação e a avaliação. Essa visão lógica e fragmentada de se estudar as políticas públicas contribuiu para a formulação de diversas teorias parciais voltadas para entender cada fase do ciclo de vida de uma política pública, porém pode conduzir a falhas de análise quando não forem observadas as inter-relações entre as fases e se perder a visão de todo o processo de política pública.

Existem aspectos favoráveis e desfavoráveis (vantagens e desvantagens) para análise de uma política pública, utilizando o modelo de Ciclo de Políticas Públicas. Baptista e Rezende (2011) citaram uma posição favorável e outra desfavorável. Na opinião deles, um aspecto favorável é a possibilidade de percepção das especificidades de cada fase do processo

de política pública, e um desfavorável é a fragmentação da visão sobre tal processo, que pode conduzir àqueles que analisam a política pública, a tratá-la de forma estanque, segmentada, isolada. Tais autores reforçam que não devem ser esquecidas as limitações do olhar funcionalista, racionalista, sequencial e de controle sobre o processo político que perpassa pelo modelo do Ciclo de Políticas Públicas.

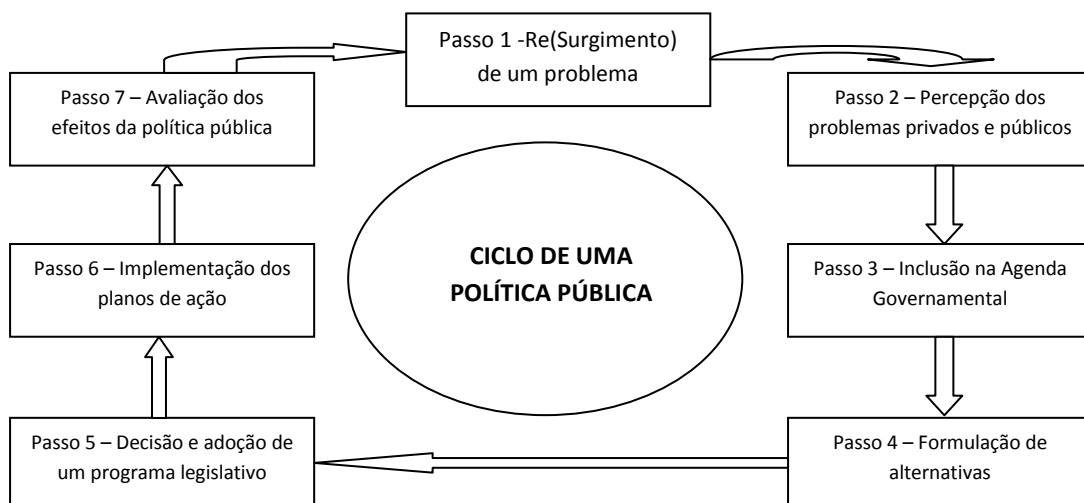
O Ciclo de Políticas Públicas vem sendo aprimorado. Uma primeira visão muito limitada acerca das políticas públicas direcionava a atenção apenas às fases de formulação e de implementação de políticas públicas. Uma segunda visão proposta para o ciclo de políticas avançou um pouco em relação à visão clássica, porém, ainda apresentava limitações, uma vez que considerava que não ocorreriam problemas na fase de formulação de políticas. Era uma visão sequencial simples com três fases. Depois da fase de formulação se passava para a fase da implementação e logo depois para o monitoramento das ações executadas, etapa na qual era verificado se o que foi planejado alcançou o resultado esperado.

Para Silva e Melo (2000, p. 9), as políticas públicas operam em ambientes caracterizados por incertezas. Primeiro porque os formuladores, especialistas e estudiosos possuem limitações cognitivas sobre os fenômenos relativos às políticas públicas; segundo, tais atores também não podem prever todas as contingências que podem afetar as políticas públicas; em terceiro lugar, os documentos (programas e planos) elaborados sobre as políticas públicas servem apenas como guias orientadores, pois na operacionalização das políticas públicas, há um escopo bem mais abrangente do que aquele previsto inicialmente nos documentos. O contexto de intervenção pode ser mais dinâmico do que os planos preveem; e em quarto lugar, as influências políticas podem prevalecer mais do que os aspectos técnicos dos planos e programas.

Numa visão mais realista do processo de políticas públicas, é preciso ter uma visão ampla das fases que formam o Ciclo de Políticas Públicas. Conforme explicado anteriormente, há um amplo leque de abordagens que buscam compreender os processos de políticas públicas que, atualmente, operaram num ambiente cada vez marcado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade de problemas relacionados às políticas públicas.

Uma visão mais atual sobre o Ciclo de Políticas Públicas é observada no esquema a seguir apresentado. Foi construído com base nos trabalhos de Muller (1990) e Subirats et al. (2008) e contém as partes essenciais do Ciclo de Políticas Públicas.

Figura 2 – Ciclo de uma política pública



Fonte: Adaptado de Subirats et al. (2008).

Na Figura 2, identificam-se sete grandes passos sequenciais que compõem o Ciclo de Políticas Públicas, que serão objeto de comentários a seguir:

Passo 1 – Re(Surgimento) de um problema - É caracterizado pelo surgimento ou resurgimento de um problema que merece intervenção pública no sentido de promover o atendimento da demanda coletiva.

Passo 2 – Percepção dos problemas privados e públicos – Caracterizado pela tomada de consciência de que existe um problema que requererá uma ação pública e se busca identificar as suas possíveis causas.

Passo 3 – Inclusão na Agenda Governamental – Há um reconhecimento que o Estado deve prover a inclusão do problema na Agenda Governamental.

Passo 4 – Formulação de alternativas – É caracterizado pela adoção de um modelo causal que envolve participação de atores que podem influenciar em grau alto, médio, pequeno ou que às vezes não influenciam no processo de formulação das alternativas de políticas públicas.

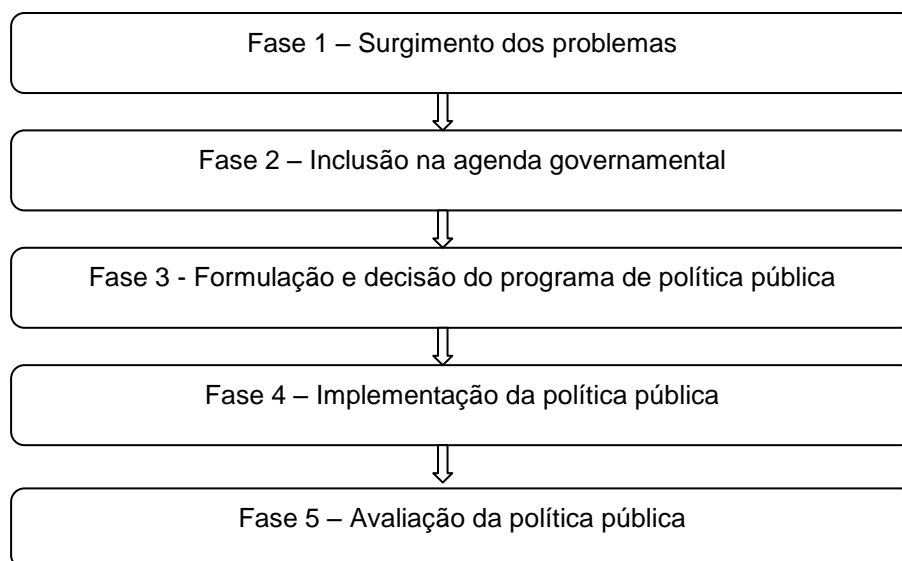
Passo 5 – Decisão e adoção de um programa legislativo – Passo caracterizado pela tomada de decisão político-administrativa de transformações de ideias em planos de ação.

Passo 6 – Implementação dos planos de ação – O Governo põe em ação aquilo que fora formulado por intermédio de um programa que deve dar respostas efetivas para solução do problema dos grupos-objetivos.

Passo 7 – Avaliação dos efeitos das políticas públicas – consiste no último dos sete passos descritos na Figura 2. É o momento de realizar a avaliação entre aquilo que foi planejado e os resultados alcançados, identificando os efeitos e mudanças na conduta dos grupos-objetivos.

Os sete passos descritos anteriormente, conforme Subirats et al. (2008, p. 43), foram estruturados em Jones (1970) e Meny e Thoenig (1989) em cinco fases para o Ciclo de Políticas Públicas, apresentadas na Figura 2B.

Figura 2B - Fases do Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Adaptado de Subirats et al. (2008).

4.3.1 Fase 1 – Surgimento dos problemas

A fase de surgimento dos problemas é caracterizada pela identificação de uma situação que gera uma necessidade coletiva, uma carência ou uma insatisfação, aspectos percebidos, direta ou indiretamente, quando há uma re(construção) social do problema e este passa a ganhar importância política que o levará à fase de inclusão na agenda governamental (SUBIRATS et al., 2008). Entretanto, os valores e concepções de uma determinada sociedade podem causar diferenciações nas condições dos problemas observados no seio social e gerar avaliação diferente em situações consideradas muito similares em outros espaços geográficos. Um problema social em uma sociedade pode ser alçado ao rol de problemas públicos e em outras sociedades pode ser que não o seja. Assim, qualificar um problema pode envolver aspectos objetivos e subjetivos na avaliação política deste em função da sua natureza cognitiva e ética, ou seja, dos conhecimentos e dos juízos de valores manifestados para transformar um fenômeno num problema público.

A definição de um problema é uma questão política que pode envolver diversos atores políticos, uso de ferramentas políticas de natureza qualitativa (consultas, reuniões, troca de informações, negociações etc.) e quantitativa (quantidade de pessoas afetadas, avaliação da gravidade e intensidade do problema etc.) (CARRILLO; BAÑÓN, 1997). Carrillo e Bañón comentaram sobre a dificuldade de tomada de decisão para transformar um problema público em um problema de política pública. Resumem que, a definição de problema é uma fase muito relevante e que erros nessa definição têm gerado fracassos em muitas políticas públicas.

As recomendações citadas pelo Governo do Equador (Ecuador), na *Secretaría Nacional de Planificación e Desarrollo, Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas*, dão uma dimensão de uma situação real, na qual foram elencados alguns requisitos para justificar a inclusão de um problema na política nacional daquele país, que almeja promover melhorias nos seus indicadores de políticas públicas. Nesse sentido, o governo daquele país recomendou que, na fase de análise de um problema deveria ser observado se este tem relevância e se realmente afeta um segmento da população para se tornar merecedor de ação pública. A inclusão de um problema na agenda governamental daquele governo deveria ser justificada por indicadores verificáveis, quantitativos, quando possível, refletir a natureza das causas do problema, a dinâmica dos seus efeitos e respectivas consequências²³.

No caso do estudo de um bairro periférico pobre, é preciso considerar que na arena política, há disputas de interesses para transformar determinados problemas da sociedade em problemas públicos. No jogo político, por exemplo, existe grande dificuldade para as comunidades marginalizadas convencer o governo de que determinadas demandas são muito importantes e, por isso, deveriam ser transformadas em problemas públicos. As populações pobres ficam dependendo da subjetividade e de decisão daqueles que definem, classificam e avaliam os problemas da sociedade.

²³ O Governo do Equador relacionou algumas perguntas que ajudariam no juízo de valor acerca do problema: Em que consiste o problema? Em que condições surgiu o problema e quais as suas causas? Qual a normativa existente sobre o tema geral do problema? O problema é duradouro ou transitório? É possível observar a evolução do problema? Quais são as pessoas afetadas pelo problema e de que maneira serão afetadas? Caso não haja intervenção do poder público, o que sucederia aos afetados direta e indiretamente com o problema? (ECUADOR, 2009, p. 22).

4.3.2 Fase 2 – Inclusão na agenda governamental

Esta fase engloba a estruturação e ingresso dos problemas selecionados que irão compor a agenda governamental.

Uma agenda política é “uma coleção de problemas, compreensão de causas, símbolos, soluções e outros elementos dos problemas públicos, que captam a atenção de membros do público e dos seus atores governamentais” (BIRKLAND, 2005, p. 110). Em relação à probabilidade de um assunto passar a fazer parte da agenda, há vários fatores, a exemplo da natureza do problema, da análise de fatores sociais e políticos e do papel desempenhado pelos atores que participam do processo político (BIRKLAND, 2005).

Na avaliação de Villanueva (1993), na publicação “*Problemas públicos y agenda de gobierno: estudio introductorio y edición*”, são variados os problemas que requerem cotidianamente atenção e solução do poder público. Há um leque enorme de opiniões, a exemplo da classificação dos problemas em função da natureza destes. Alguns problemas que surgem na sociedade são de interesse geral e outros não. Há problemas que são oriundos de diferentes grupos (pequenos, médios e grandes), sendo representados por vozes dispersas que reivindicam a inclusão deles na agenda governamental, enquanto outros são respaldados por organizações poderosas. Para uns problemas há rápido consenso entre atores políticos e para outros, ocorrem divergências de opiniões.

Alguns problemas logo entram na agenda governamental, pois caem dentro do perímetro das obrigações constitucionais do Estado; alguns são simples e localizados, outros são complexos, de escala, interdependentes, que não são de fácil análise. Uns são problemas de rotina, programáveis, enquanto outros são inéditos e exigem adoção de medidas inovadoras para sua solução (VILLANUEVA, 1993). Enfim, os problemas são caracterizados por um amplo conjunto de características que podem influenciar em graus diferentes a decisão de incluí-los na agenda governamental.

Nas palavras de Villanueva (1993, p. 23):

Em suma, as relações cotidianas entre sociedade e Estado tomam a forma de problemas e soluções, demandas e ofertas, conflitos e arbitragens, necessidades e satisfações. O Estado é concebido em sua origem e função como o encarregado de resolver os problemas que as relações entre os privados ocasionam ou que são incapazes de resolver (tradução nossa).

Os problemas são originados no meio social e político em que surgem as demandas e pressões dos atores políticos. Diante do rol de problemas que surgem ou ressurgem, é preciso selecionar aqueles que merecerão uma discussão governamental e adoção de ações no sentido de solucioná-los, em meio às numerosas demandas sociais que requerem um posicionamento do Estado em relação aos atores que participam do “jogo político” para formação da agenda governamental (KINGDON, 1995; PARSONS, 1997; PARSONS, 2007).

O processo de formação da agenda governamental é um assunto de natureza socioeconômico e político que mobilizará grupos de interesses, requererá a atenção do poder público para estruturar o problema, identificar suas causas e dimensões. A estrutura das instituições que compõem a administração pública pode influenciar tanto no ingresso do problema na agenda governamental, tanto quanto na seleção, especificação e atribuição de prioridade ao problema.

Em documento elaborado para a CEPAL, Lahera (2004, p. 12) assim se expressou:

Nem toda ideia entra na agenda. Nem todos os temas da agenda se convertem em programas. A permanente possibilidade de pensar os acertos sociais de outro modo impossibilita que se complete o passo da agenda ao programa. Do passo da discussão pública ao programa e de este à agenda sempre há fugas e não se consegue captar toda a riqueza da discussão (tradução nossa)

No jogo político, formado por legitimidades e ilegitimidades, alguns atores possuem maior capacidade para incluir e hierarquizar temas que comporão a agenda governamental (LAHERA, 2004)²⁴. Lahera (2004, p. 21) argumentou que:

Os governos buscam coordenação de suas políticas públicas com os partidos políticos. Os partidos políticos devem ser capazes de organizar-se para as eleições, mas também de governar; para isso, seria conveniente fortalecer os institutos de estudo ligados a eles e insistir na incorporação de pessoas com capacidade técnica e científica para desenhar as propostas de políticas públicas (p. 21) (tradução nossa).

Depois das informações ora descritas, a seguir serão apresentados dois modelos para análise de problemas que podem constar na agenda política: o modelo de equilíbrio pontuado e o modelo de fluxos múltiplos.

4.3.2.1 O modelo de equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*)

Formulado por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1999), o modelo de equilíbrio pontuado é indicado para aplicabilidade em situações nas quais o contexto político e institucional influencia a definição de problemas e correspondentes soluções. O modelo considera que os processos de política pública apresentam períodos de “equilíbrio” que são “pontuados” por períodos de mudança (GOMIDE, 2008).

Baumgartner e Jones explicaram que o modelo que propuseram serve para analisar por que algumas questões são escolhidas para compor a agenda política, enquanto outras ficam circunscritas aos limites das comunidades de especialistas por não conseguir superar o monopólio da política (*policy monopoly*).

Uma vantagem do uso do modelo de equilíbrio pontuado é analisar a forma como um problema é tratado, favorecendo a manutenção do *status quo* ou levando à implementação de mudanças no jogo político. É necessária uma mudança de status de entendimento que gere uma nova imagem de um problema para que este influencie àqueles que tomam as decisões centrais na formulação das políticas públicas e rompa com uma situação de “equilíbrio”, pela nova imagem de determinada política (*policy image*).

O modelo do equilíbrio pontuado analisa o contexto político e institucional com o objetivo de identificar como essas duas variáveis influenciam na definição dos problemas e das suas soluções (ESCOBAR, 2008)²⁵.

Na área de conhecimento das políticas públicas, as *policy images* podem ser utilizadas para possibilitar uma compreensão simples e objetiva acerca de determinada política, visando

²⁴ O referido pesquisador também esclareceu que como em qualquer jogo é preciso que haja regras comuns para todos os participantes; que “o lobby, a corrupção e a falta de transparência no financiamento da política são regras da desigualdade (p. 13)”; e que “[...] a opinião pública pode afetar mais a agenda que as políticas. Os atores visíveis tendem a afetar mais a agenda, enquanto aqueles que influem mais nas políticas são menos visíveis (p. 19)” (tradução nossa).

²⁵ Escobar afirmou também que as imagens sustentam arranjos institucionais e podem favorecer ou restringir a realização de mudança na agenda (p. 26).

obter resultados favoráveis com a divulgação de uma nova imagem da política, utilizando, inclusive, informações empíricas e apelos emotivos. A criação de uma nova imagem do problema, aliado a uma nova difusão (*policy venue*), pode levar a um reposicionamento institucional e ajudar a incluir um problema na agenda de decisão e gerar um novo ponto de equilíbrio.

Assim, as conjunturas críticas podem levar à fragilização de estrutura política e ao rompimento do equilíbrio, que é a regra básica para preservar o *status quo*, em contextos de sociedades com política estabilizada. Contudo, há situações de reformas continuadas que não levam rapidamente ao equilíbrio preconizado no modelo de equilíbrio pontuado. Correia na sua Tese de Doutorado, que buscou uma explicação para a existência de políticas governamentais que não alcançam estabilidade após conjunturas críticas que afetam seu equilíbrio, citou uma justificativa de Pollitt e Bouckaert (2000 apud CORREIA, 2011, p. 12), assim expressa:

A história das Reformas de Estado das últimas décadas confere crédito parcial a este paradigma, na medida em que as ondas transformadoras se sucederam à “crise do estado”, conjuntura que desequilibrou a ordem estabelecida, mas enfrentaram resistências e peculiaridades locais que se refletiram em contornos e variações nacionais – as mudanças percorreram caminhos diferentes de acordo com sistemas políticos e suas tradições administrativas [...].

O contexto político, o regime de implementação e a capacidade do Estado são três variáveis essenciais para se identificar qual é o tipo de equilíbrio vigente numa política pública. Em relação à primeira variável, o contexto político, ressalta-se que coalizões podem ser formadas ou fortalecidas em função de mudanças políticas contextuais. A segunda variável se refere à mutabilidade das regras, pois há possibilidade dos atores modificar as regras do jogo político que leve a novas interpretações das normas políticas e provoque mudanças nos rumos da política pública. E a terceira variável, a capacidade do Estado está relacionada com os recursos humanos, financeiros e organizacionais que são utilizados na formulação e implementação de políticas públicas (CORREIA, 2011).

4.3.2.2 *O modelo de fluxos múltiplos (Multiple Streams Framework) e formação de agenda governamental*

Proposto por Jonh W. Kingdon (KINGDON, 1995), o Modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Framework*) serve para formação de agenda política e tem como objetivo a análise de processos de formação da agenda e escolhas de políticas públicas, especialmente quando as escolhas dependem do contexto do problema e envolve ambiguidade de objetivos e ambientes instáveis.

O modelo contém três fluxos independentes, a saber: o fluxo de problemas (*problems stream*), o fluxo de alternativas e soluções (*policy stream*) e o fluxo do processo político (*politics stream*). Segundo Kingdon, um assunto passa a incorporar a agenda política no momento no qual os três fluxos mencionados se encontram concomitantemente.

Kingdon (1995 apud GOMIDE, 2008) chamou a atenção para o fato de os formuladores de políticas não poderem operar sobre todos os problemas o tempo todo e que, por isso, somente alguns problemas influenciam os formuladores e, assim, entram na agenda decisória.

Os três fluxos do modelo de Kingdon foram comentados por Baptista e Rezende (2011). A seguir, será feita uma breve descrição de cada um dos três fluxos:

a) Fluxo de problemas

O Fluxo de problemas se refere à influência que os problemas podem impactar na formulação de políticas públicas. O reconhecimento de um problema pode se dar por identificação de situações que demandariam de eventos focalizadores ou determinantes (*focusing events*); por análise de indicadores, comparações e classificações; por surgimento de crises ou eventos dramáticos; pelos retornos (*feedbacks*) de ações governamentais. Todavia, a simples evidência dos problemas, isoladamente, não será suficiente para influenciar no processo de decisão em favor de incorporá-lo na agenda política. A articulação com os demais fluxos será importante para que tal propósito seja alcançado.

No caso do estudo de um bairro periférico pobre é cabível compreender o processo contínuo de (re)definição de um problema público. Também é necessário considerar que os governos devem estar atentos para as interconexões entre vários setores de uma administração pública, o que na percepção de Subirats (2001), pode levar a uma visão míope do problema, quando analisado isoladamente (setorialmente).

Em relação à definição de um problema social como problema público²⁶, três condicionantes são exigidos: primeiro deve existir uma demanda oriunda de grupos sociais; em segundo lugar, é necessária a presença de um debate público acerca do problema identificado; e o terceiro condicionante se refere à presença de um conflito entre as autoridades públicas e os grupos sociais organizados (GARRAUD, 1990 apud SUBIRATS et al., 2008).

b) Fluxo de alternativas e soluções

Nesse fluxo, diversos atores (especialistas, funcionários públicos, grupos de interesse e outros) mobilizam comunidades de políticas para propor alternativas e soluções que possam ser utilizadas, no momento oportuno, na resolução de determinados problemas.

No estudo de um bairro periférico pobre, caberá à sociedade civil, representada por moradores do bairro e outros atores sociais e do campo político-institucional (a exemplo das comunidades de políticas públicas), debater os problemas do bairro e encontrar soluções, após análise de possibilidades e aprimoramento das soluções propostas até chegar, por consenso, a uma solução²⁷ que seja considerada ótima.

Gomide (2008, p. 8) esclarece que:

[...] para um problema entrar na agenda é determinante o processo político – e este tem uma dinâmica própria. Uma conjuntura política favorável para um problema entrar na agenda pode vir tanto de uma mudança de governo, que traz novos atores ao poder, como da atuação das forças organizadas da sociedade, que têm sucesso em levar suas demandas ao governo, como ainda das mudanças no “clima nacional” (*national mood*), ou seja, de uma situação onde as pessoas, por um determinado período de tempo, compartilham das mesmas questões.

²⁶ No Brasil, muitas gestões públicas acabam criando dificuldades para incorporação de determinado problema na agenda pública.

²⁷ Segundo Subirats et al. (2008), é salutar que a solução encontrada leve em conta a análise de critérios de viabilidade técnica, econômico-financeira (custos toleráveis) e política (aceitação pública).

Após essas considerações sobre o segundo fluxo do Modelo de Fluxos Múltiplos de Jonh W. Kingdon (KINGDON, 1995), será discutido em seguida, o terceiro, ou seja, o fluxo político.

c) Fluxo político

O fluxo político envolve processos de coalizões nos processos de negociação e/ou barganhas. De acordo com Kingdon (1995), três elementos exercem grande impacto na constituição da agenda governamental: o primeiro deles é a existência de um momento político apropriado, a organização das forças políticas e alterações ocorridas na composição do próprio governo.

O aproveitamento de oportunidade correta para inclusão ou alterações na agenda governamental dependerá de vários fatores. Um deles, apontado por Kingdon (1995), é a existência de condições favoráveis quando há junção entre os três fluxos e surge a denominada janela de oportunidades (*policy windows*), que traz à baila, a necessidade de atitudes empreendedoras dos atores políticos, no sentido de aproveitar o momento certo para constituição de políticas públicas ou alterações nas políticas existentes.

No caso do estudo de um bairro periférico pobre, os moradores devem aproveitar a janela de oportunidades e mais do que isso, conforme proposto por este pesquisador, os moradores devem estabelecer estratégias, a fim de mudar a lógica tradicional que o poder público utiliza para incluir problemas na agenda governamental, pois de outro modo, a tendência é a continuidade da adoção de políticas públicas conjunturais, ao invés das estruturais. Cabe, portanto, aos moradores de um bairro periférico, chamar a atenção do governo e não ficar esperando que a boa vontade dele. Mudanças significativas tendem a ocorrer em bairros periféricos pobres, quando o rol de problemas passam a ser considerados pelo governo como importante e de alto interesse governamental.

A seguir será, descrita a fase 3 do Ciclo de Políticas Públicas escolhido para discussão.

4.3.3 Fase 3 - Formulação e decisão do programa de política pública

A terceira fase do Ciclo de Políticas Públicas, que ora vem sendo utilizado nesta Tese, está relacionada com a elaboração de programas e de tomada de decisão quanto às alternativas possíveis e viáveis para levar à implementação da política pública.

A agenda governamental oferecerá alguns elementos (*inputs*) que serão utilizados na formulação dos programas e projetos que a administração pública considera importantes para atendimento das demandas públicas. A formulação de políticas públicas é um momento no qual os grupos interessados manifestam suas preferências e interesses em favor de alternativas que podem ser escolhidas para resolução de um problema. Caberá aos responsáveis pela tomada de decisões avaliarem os impactos das alternativas possíveis, na relação custo-benefício.

É evidente que durante o processo de formulação de políticas públicas ocorrerão muitas disputas entre os grupos de interesse que interagem em arenas formais e informais e é recomendável que se adote o diálogo, a negociação e a interação humana, bem como sejam elaboradas proposições que possam ser transformadas, posteriormente, em ações concretas. O comportamento dos atores políticos no processo de formulação de políticas é influenciado pelas funções atribuídas aos atores que participam da arena política, dos incentivos, das restrições que visam superar, e do funcionamento das instituições políticas (Congresso,

sistema partidário, Poder Judiciário, Constituição Federal) que fixam as regras de interação entre os atores que atuam na arena política²⁸.

As estruturas econômicas e sociais acabam influenciando na formação das configurações de redes de atores, que variam no tempo e no espaço e por sua vez, podem influenciar na elaboração da política e na criação de instituições. Os argumentos técnicos, sociais, econômicos, éticos, morais, dados históricos, entre outros, devem ser observados antes da tomada de decisão. Assuntos éticos tem sido um forte componente no processo de formulação e implementação de políticas públicas e pode ser uma fonte de conflitos naturais.

No processo de formulação de políticas públicas, o objetivo da política, muitas vezes, é definido com base nas influências dos grupos de interesse e opinião de pessoas que compõem a burocracia do Estado e são responsáveis por dar suporte em questões relativas ao uso de recursos (econômicos, materiais, técnicos, pessoais, informacional etc.) (SEBRAE, 2008).

Ao discorrer sobre a formulação e a tomada de decisão na área de políticas públicas, Lindblom (2010), no trabalho *“La ciencia de salir del paso”*, escreveu sobre o uso da teoria da decisão estatística e da análise de sistemas que podem oferecer maior clareza quanto aos objetivos e ajudar nas avaliações dos resultados das políticas por meio de indicadores quantitativos pela análise matemática. Todavia, alertou aos administradores públicos que esses instrumentos de apoio à formulação e tomada de decisão têm sido mais indicados para resolução de problemas em contextos caracterizados por um pequeno número de elementos qualitativos e que muitas ferramentas são mais apropriadas para dar suporte à análise quantitativa²⁹.

Na obra *“El proceso de elaboración de políticas públicas”*, Lindblom (1991, p. 21) fez o seguinte questionamento e comentário:

Em que medida se integram os dados, a lógica, as discussões racionais e a análise no processo de elaboração de políticas públicas? Em todos os sistemas políticos a gente recolhe dados, analisa-os e debate. Embora estas atividades frequentemente se realizam contra o relógio e o resultado é desafiante ou de fato não tido em conta, sempre estão presentes. É necessário que apreciemos seu alcance antes de investigar a frequência com que são encontrados (tradução nossa).

Foram muitas as vertentes utilizadas por Lindblom (1991) para explicar o processo de formulação de políticas públicas, a exemplo de: formulação de políticas como um processo sem clareza; questões importantes para análise do processo de formulação de políticas públicas; ambiguidade nas análises; necessidade de capacitação profissional para a atividade de análise de políticas públicas; limites da análise; formulação do problema; presença ideológica no processo de formulação; papel do legislativo na formulação; as empresas que influenciam a formulação de políticas públicas; atividade dos grupos de interesse (persuasão, influência pela regulamentação, poder do voto; influência dos partidos políticos).

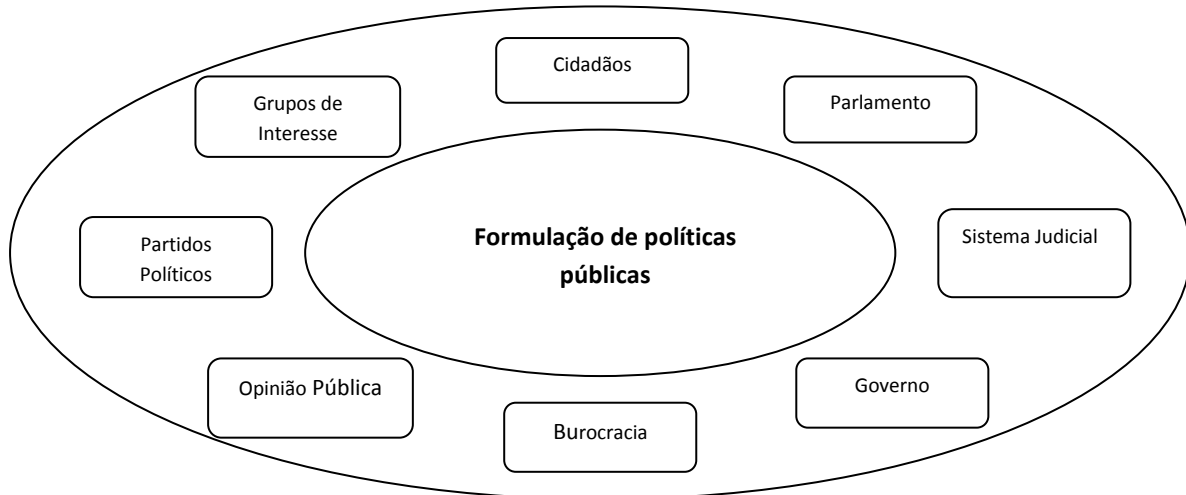
Considerando um esquema que Lane (1986 apud SUBIRATS, 1992) propôs para representar os atores relevantes na formulação de políticas públicas, este pesquisador fez uma

²⁸ No Relatório de 2006, elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), intitulado: “A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina” (BID, 2006, p. 17), foi registrado que “a expressão processo de formulação de políticas engloba todo o processo de discussão, aprovação e implementação das políticas públicas” e que “a capacidade dos atores políticos de cooperar ao longo do tempo é um fator-chave da qualidade das políticas públicas” (p. 8).

²⁹ Na prática elementos não quantitativos são inclusos nos processos de formulação e tomada de decisão e, por isso, Lindblom (2010, p. 2) lembrou que várias “opções de políticas combinam objetivos ou valores em formas diferentes” e, deste modo, é conveniente escolher bem as técnicas para a formulação e a tomada de decisão.

adaptação da representação, exibida na Figura 3, com a finalidade de oferecer ao leitor desta Tese uma nova visualização do citado esquema.

Figura 3 – Formulação de políticas públicas e atores envolvidos



Fonte: Adaptado de Lane (1986 apud SUBIRATS, 1992, p. 22).

Na Figura 3, percebe-se que os atores foram posicionados dentro da fronteira da fase de formulação de políticas públicas. Na representação de Lane (1986 apud SUBIRATS, 1992) eram exibidas linhas de comunicações entre os diversos atores, porém este pesquisador resolveu suprimi-las do esquema ora apresentado. A razão da exclusão das citadas linhas de relacionamento se justifica no desejo de oferecer ao leitor uma representação que mostre que as relações entre os atores estão sujeitas à influência de variáveis de contexto que podem se alternar rapidamente. Nem sempre todos os atores citados na figura 3 estarão presentes efetivamente nas redes de relações que ocorrem numa determinada arena política e não se podem avaliar a priori quais serão os níveis de interação entre aqueles que participarão direta e indiretamente da formulação da política pública. Assim, a Figura 3 busca mostrar que a formulação de políticas públicas é um processo dinâmico e que exigirá flexibilidade e adaptabilidade nos embates e/ou cooperação entre os atores, em sintonia com o que Subirats (1992) comentou na obra *“Análisis de las políticas públicas y la eficacia de la Administración”*, quanto discorreu, mais especificamente, sobre *“Cambios en el funcionamiento de la Administración Pública”* (p. 22-27) e *“Las vías de adaptación al cambio”* (p. 32-38).

4.3.3.1 Formulação de políticas: a importância do planejamento

Em publicação do Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas (GPublic) da Universidade de São Paulo (USP), Oliveira (2011), ao discorrer sobre as razões do fracasso no planejamento de políticas públicas no Brasil, apresentou algumas visões de planejamento que podem ser um dos motivos dos fracassos em questão. Uma visão mencionada por Oliveira, refere-se a um tipo de concepção que percebe o planejamento de políticas públicas como uma atividade técnica que tem como objetivo principal a elaboração de planos que possam oferecer resolutividade dos problemas-alvo de interesse coletivo. Tal concepção centra atenção à formalização dos planos e defesa da ideia de que planos bem

elaborados conduzem a resultados satisfatórios. É um tipo de visão que requerer escolhas racionais e, evidentemente, de pessoas muito bem preparadas e experientes.

Numa segunda visão de planejamento apresentada por Oliveira (2011), o processo de elaboração de planos ainda é supervalorizado, porém há um reconhecimento do papel da etapa de implementação de políticas públicas. O insucesso de política pública é influenciado por aqueles que elaboram os planos, por problemas técnicos ou erros identificados na fase de implementação. Uma terceira visão de planejamento faz incorporação do componente de implantação, já na fase de elaboração do plano e define mecanismos para assegurar a correta implementação daquilo que for planejado. Geralmente se utiliza de ações indicadas em práticas para gestão de projetos, a exemplo das ferramentas e técnicas de monitoramento e auditorias.

Oliveira (2011) ainda fez citação de uma quarta visão de planejamento, denominada planejamento de visão politicamente correta, que procura criar alguns espaços para participação da sociedade civil, que recebe a oportunidade de monitorar alguns programas e projetos públicos, a exemplo dos conselhos populares que estão presentes em vários Estados e Municípios do Brasil, mas que, ainda, registram uma participação muito superficial no processo de acompanhamento das políticas públicas.

O Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD, 1998, p. 5) afirmou que é preciso “capacitar os cidadãos para controlar as políticas públicas, podendo torná-las, a um só tempo, mais eficientes e com melhor qualidade” e que “uma reforma gerencial do Estado deve criar instituições que incentivem a população a controlar o Poder público” (p. 12). O documento do CLAD fez referência a experiências de várias instituições que incentivam a cogestão e incorporação de representantes da comunidade em conselhos diretivos ou fiscalizadores da atuação do poder público.

Ao se manifestar sobre a participação da sociedade nas políticas públicas no Estado da Bahia, Milani (2006) declarou que é imperativo adotar uma nova prática de experiência participativa “[...] sobretudo em contextos com infraestruturas cívicas deficientes em que persistem velhas estruturas sociais e políticas marcadas pelo patrimonialismo, por uma ideia individual do poder e pelo clientelismo”.

No caso do estudo de um bairro periférico pobre, os moradores devem buscar desenvolver capacitações e lutar para que o planejamento governamental aprove estratégias a longo prazo, tenha continuidade, visão sistêmica para integrar diversas políticas públicas, alto grau de participação da sociedade civil, cogestão e programas e projetos bem definidos com a visão de futuro que se deseja alcançar para promover as transformações em determinado bairro que seja alvo de políticas estruturais.

4.3.3.2 *O processo de tomada de decisões*

O processo de tomada de decisões está presente em todas as etapas do Ciclo de Políticas Públicas. Contudo, por questões, pedagógicas, normalmente, os estudos sobre políticas públicas dedicam uma atenção especial às decisões referentes à escolha de alternativas, pois elas vão influenciar diretamente as outras etapas do ciclo de vida das políticas públicas. Assim, é importante entender como as decisões são tomadas e quais são os principais requisitos que podem conduzir a uma decisão acertada.

Na literatura especializada, três perspectivas vêm merecendo a atenção dos estudiosos em processos de tomada de decisões: o modelo de decisão racional, o incremental e o de lata de lixo (*garbage can*). O framework proposto por Allison (1991), também tem sido muito

referenciado e é composto pelo seguintes modelos: de Ator Racional, de Comportamento Organizacional e de Política Governamental .

4.3.3.2.1 Modelo de ator racional

O Modelo de Ator Racional (modelo racional), tradicional, na avaliação de Salgado e Espíndola (1995), requer do tomador de decisão um conhecimento muito significativo, com informações completas sobre objetivos, recursos, valores e comportamento de outros atores que participam do processo decisório. É um modelo descritivo e prescritivo, utilizado na economia, na teoria de decisão e na teoria dos jogos, porém ainda é motivo de inúmeras críticas porque atribui às decisões uma racionalidade ilimitada e considera que os atores possuem uma visão homogênea do mundo, ou seja, que todos possuem o mesmo sistema de valores³⁰.

As decisões no modelo racional podem ser tomadas individualmente ou coletivamente, como se pressupõe no caso das políticas públicas. As decisões coletivas são resultados de processos de decisões individuais.

Para o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa:

O Ator Racional prevê o comportamento dos demais atores, escolhe a alternativa que lhe traz as consequências mais vantajosas e age. Nesse caso, o governo - logo, os tomadores de decisão - é visto como um ator unitário, monolítico, que trata o problema estrategicamente, estabelecendo seus objetivos, as soluções alternativas disponíveis bem como as consequências de cada uma (SEBRAE, 2008, p. 22).

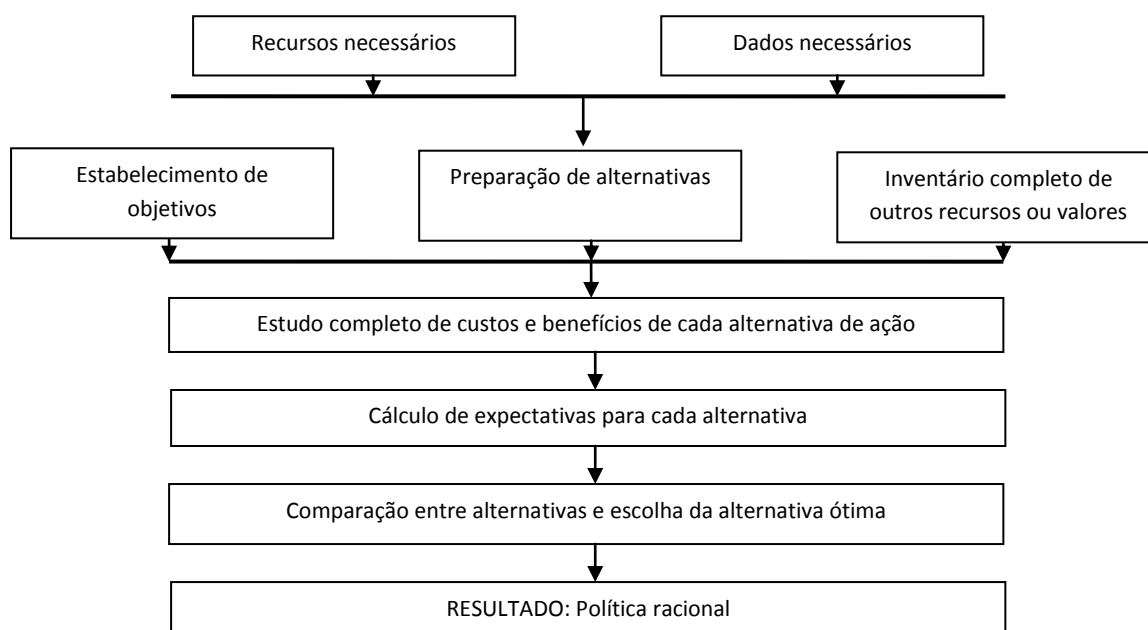
Para explicar o uso do modelo racional no contexto das políticas públicas, Barcelos e Calmon (2009) esclareceram que a unidade básica de análise no citado modelo é fundamentada no pressuposto de que o governo toma decisões deliberadas para alcançar objetivos estrategicamente estabelecidos (busca de solução para um problema). Os autores também comentaram que como marco conceitual, no modelo racional, o governo é um ator unitário, singular que escolherá uma melhor alternativa quando analisadas as oportunidades e ameaças para implantação de uma determinada política pública, ou seja, o governo domina a situação e sabe avaliar os impactos das alternativas³¹.

A Figura 4 mostra um esquema simplificado do modelo racional de decisão que se avalia como clarificador dos passos necessários para se chegar à decisão ótima.

³⁰ As críticas fizeram com que muitos defensores do modelo racional reconhecessem as limitações do modelo para garantir confiabilidade nos resultados em ambientes complexos e passíveis de mudanças.

³¹ Por isso, o padrão dominante de inferência é a busca da maximização de preferência e se caracteriza por ser explicativo, causal e intencional, uma vez que almeja explicar a escolha da decisão, as razões que levaram à decisão e a intenção pretendida com a ação do governo.

Figura 4 - Esquema simplificado do modelo racional de decisão



Fonte: Adaptado de Dye (1987 apud SUBIRATS, 1992, p. 79).

A Figura 4 mostra que o governo deve fazer uso de recursos e dados necessários para subsidiar a preparação de alternativas; a escolha da alternativa ótima que levará ao resultado esperado. No modelo racional a ação do governo é resultado da combinação de objetivos, do inventário de recursos e valores relevantes, do estudo completo de custos e benefícios de cada alternativa de ação, e do cálculo de expectativas para cada alternativa.

A racionalidade ilimitada dos atores foi criticada por Herbert Simon, que apresentou o conceito de racionalidade limitada (*bounded rationality*) nos processos decisórios. Segundo Simon (1957), a racionalidade depende do seu contexto, e é limitada por ele, o que implica em limites para o uso do conhecimento racional. Simon também formulou a noção de racionalidade processual (*procedural rationality*) e considerou duas visões sobre a racionalidade: a substantiva e a processualista (funcional). A visão substantiva se refere à racionalidade maximizadora, em que os atores realizam cálculos exaustivos, com vistas a escolher o resultado otimizado, pois pressupõe que os atores possuem capacidade irrestrita de maximizar e atingir seus objetivos, dentro de limites impostos por condições e restrições dadas. Na visão processualista, o que mais importa é uma avaliação utilitária das consequências, sem avaliar questões éticas, em outras palavras, na racionalidade processualista, os atores procuram fazer uso de estratégias para alcançar situações desejadas em relação ao processo no qual se inserem³².

³² Nas palavras de Lages (2006, p. 50), na racionalidade processual, há processos de aprendizagem, “comportamentos apenas satisfatórios são reconhecidos” e não se espera pela maximização dos resultados. LAGES, André Maia Gomes. A contribuição singular de Simon e sua repercussão teórica relevante. *Análise*, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 47-66, jan./jul. 2006.

4.3.3.2.2 Modelo de Comportamento Organizacional (Processo organizacional)

É um tipo de modelo de decisão que compreende que as políticas públicas são resultado da atuação das organizações e considera a unidade de ação do governo uma saída organizacional. Para Bignetti (2009, p. 1), os conceitos primordiais e a premissa básica desse modelo são:

[...] atores organizacionais; problemas fatorados e poder fracionado; missões organizacionais; objetivos, capacidades especiais e cultura; coordenação e controle centrais; e, finalmente, decisões dos líderes governamentais. A premissa básica do Modelo é que, num dado instante, um governo consiste de um conglomerado estabelecido de organizações, cada uma delas com suas tarefas críticas, capacidades especiais, programas e repertórios.

No modelo de comportamento organizacional, o governo é um conjunto de organizações (atores) que usam sensores para perceber os problemas e interpretá-los, valendo-se de informações. As decisões são o resultado das interações políticas entre as organizações que estão sujeitas às rotinas e procedimentos organizacionais. Nesse modelo ora em análise, as ações governamentais não são escolhas totalmente lógicas que recaem sobre um responsável pela decisão central, mas são as saídas de muitas organizações, cada uma delas operando de acordo com seus padrões de comportamento (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

As capacidades organizacionais e a cultura influenciam as escolhas governamentais, as prioridades organizacionais exercem influência na configuração da implementação organizacional e o resultado das escolhas governamentais está relacionado com as rotinas existentes e procedimentos operacionais que sofrem influência de um padrão organizacional. O problema é que aplicar procedimentos padrões em situações específicas a contextos diferentes do padrão existente, pode resultar em fracassos nas tomadas de decisão. Assim, quando enfrentam crises, os líderes do governo devem observar as linhas organizacionais pré-estabelecidas e em razão de limitações de tempo e recurso, avaliar apenas as ações possíveis de trabalhar (*satisficing*) e optar por escolher soluções que reduzam a incerteza a curto prazo, observando o repertório de procedimentos e padrões (ALLISON, 1971).

No modelo de comportamento organizacional, uma decisão com resultados ótimos é aquela que faz acomodação dos pontos de conflito em disputa. Nesse sentido, Allison e Zelikow (1999, p. 143) salientaram que os países e os governos não são atores unitários, mas constituem conglomerados de organizações frouxamente aliadas, cada uma com uma vida substancial própria e passível à acomodação de interesses.

4.3.3.2.3 Modelo de política governamental

Finalmente, o terceiro modelo de Allison trata da política burocrática, também conhecida na literatura como modelo governamental da política. É um tipo de modelo no qual as ações da política são apreciadas como resultantes de um processo que envolve desejos pessoais, opiniões e pontos de vista de atores políticos sobre um determinado plano de ação, diferente daquele que seria da preferência individual de cada ator. É um modelo que requer alianças, acordos para transpor impasses e pontos de vista diversos (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 257) e “as decisões e ações surgem de um processo de barganha entre os membros individuais do governo com poderes distintos e forças desiguais” (BIGNETTI, 2009, p. 73).

O modelo de política governamental é influenciado pelas percepções, preferências, posições e movimentos dos participantes, as prioridades dos jogadores (atores), os canais de ação, as regras inerentes ao embate político, entre outros aspectos que impactam nas escolhas feitas pelos líderes organizacionais. Allison (1971 apud BIGNETTI, 2009, p. 73) esclareceu que é muito difícil tirar pressuposições num ambiente susceptível à decisão de natureza política burocrática (governamental da política), mas que a análise de algumas informações pode ajudar de algum modo (que não se pode mensurar) a compreender a ação dos atores e arriscar alguma previsão sobre a ação destes. Entre os pontos levantados por Allison, relaciona-se: as preferências particulares e as posições individuais dos jogadores que influenciam o resultado final; os pontos fortes e fracos de cada jogador que podem se alterar em função de um procedimento estabelecido (ou de um canal de ação); os detalhes da ação resultante não são escolhidos por nenhum dos indivíduos e raramente seriam idênticos aos que qualquer um dos jogadores sozinho escolheria; e o posicionamento dos atores e a identificação dos grupos que podem ajudar de algum modo na previsão de ação dos jogadores.

De um modo geral, no modelo de política governamental, as ações são entendidas como resultado de política e negociação. Não faz parte do escopo desta Tese analisar as decisões que são tomadas apenas por um líder. Apesar de ocorrer na prática, tal decisão não é, portanto, foco da presente análise³³.

Antes de passar para a próxima fase, que trata da implementação da política pública, é cabível comentar a preocupação que Lindblom (1991) manifestou quando escreveu sobre a formulação de políticas públicas e afirmou que uma questão importante nessa fase, é dispor de dados e informações; outra questão é incorporar a participação da sociedade civil no processo de formulação. Escreveu que muitos cidadãos nas sociedades democráticas desejam transferirem para os especialistas, a tarefa da formulação de políticas, mas defendem maior participação popular no referido processo. Como manter qualidade nos processos de formulação decisórios, conciliando conhecimento técnico-científico com conhecimento popular? Alguns estudiosos acreditam que a competição de ideias numa sociedade democrática é o melhor caminho para se formular políticas públicas. Outros estudiosos são céticos em relação à falta de racionalidade e a existência de conflitos entre a análise científica e a democracia.

No caso do estudo de um bairro periférico pobre, os moradores devem buscar, sempre que possível, aproveitar do pensando de Lindblom (1991) que defendeu que apesar do conflito, uma sociedade deve buscar o meio termo entre a lógica e a democracia, uma complementaridade entre a ciência e a participação popular, aproveitando o melhor de cada ponto de vista, do científico e do popular.

4.3.4 Fase 4 – Implementação da política pública

Nas décadas de 70 e 80 há uma intensificação de investigações sobre a fase de implementação de políticas públicas. Um dos principais motivos para que isso ocorresse foi o distanciamento entre planejamento e resultados obtidos. A obra de Pressman e Wildavsky (1984), “Implementação” é um exemplo da intensificação de estudos alusivos à citada fase.

Muitos questionamentos podem ser feitos acerca da interdependência entre as fases de formulação de políticas e a sua efetiva implementação, a exemplo de: Como articular os planos formulados e as atividades de implementação? Como assegurar que aquilo que foi

³³ O que interessa no Estudo de Caso no Bairro NSA é compreender como as decisões e ações surgem de um processo de barganha entre indivíduos e grupos que possuem poderes distintos e forças desiguais.

planejado seja executado de modo a alcançar os objetivos e metas esperados? Como aperfeiçoar os conteúdos dos programas e projetos públicos? Como aprimorar as estruturas necessárias para implementação das políticas públicas? Qual o papel dos atores envolvidos com a implementação? Quais as principais dificuldades para implementar políticas públicas? Quais as teorias, modelos e metodologias mais recomendadas para a fase de implementação? Na obra de Lindblom (1991) são elaboradas outras questões interessantes sobre a fase de implementação de políticas públicas.

A implementação de política pública foi definida por Najan (1995)³⁴ como um estado de ter alcançado os objetivos da política³⁵. Para Silva (2009 apud CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010, p. 5), a implementação é “um processo de interação entre a determinação de objetivos e as ações empreendidas para atingi-los. Implementação envolve “[...] o planejamento e a organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para realizar uma política”.

Lindblom (1991, p. 85) afirmou que, em razão da limitação de capacidades das pessoas, há incompletude na especificação das políticas públicas que acabam afetando a fase de implementação e que “a multiplicidade de conflitos entre critérios é um fenômeno universal na implementação de políticas [...]” (tradução nossa).

As circunstâncias externas exercem influência nos atores responsáveis pela implementação das políticas públicas. Por isso, uma análise das capacidades dos atores e recursos disponibilizados para a fase de implementação e das características da política em termos de causa e efeito, vínculos e dependências externas, pode ser essencial para enfrentar as dificuldades oriundas das circunstâncias externas (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010).

No caso do estudo de um bairro periférico pobre os moradores devem buscar o processo de cogestão nas políticas públicas, com vistas a acompanhar o processo de implementação dessas políticas.

4.3.5 Fase 5 – Avaliação da política pública

A questão da avaliação de programas e políticas públicas tem por objetivo fazer com que os resultados e os conhecimentos produzidos construam um julgamento de valor útil para que os governantes e a população possam determinar o sucesso ou o insucesso de determinada ação, corrigindo rumos e/ou formulando novas políticas e programas.

No caso do estudo de um bairro periférico pobre, tanto para este pesquisador, quanto para os moradores do bairro e demais atores que podem participar do processo de avaliação das políticas públicas no município de Vitória da Conquista, é conveniente o entendimento de que no processo de avaliação podem ocorrer equívocos e, às vezes, falta de compreensão dos impactos, inter-relacionamentos e dependências entre ações públicas. Há casos em que programas implantados anteriormente também podem influenciar nos resultados de ações públicas correntes. Isso resulta que, a abordagem histórica da intervenção governamental e seus efeitos, a trajetória da população e as transformações na ocupação dos territórios são de

³⁴ Najan (1995 apud CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010) descreve algumas características de alguns modelos de implementação propostos por estudiosos dos Estados Unidos e da Europa.

³⁵ O termo implementar vem do latim *implementu+ar* e tem significado de executar (um plano, por exemplo, levar à prática por meio de providências concretas ou prover de implementos).

DICIONÁRIOONLINEDEPORTUGUÊS. Disponível em: <http://www.dicio.com.br/>. Acesso em: 4 jun. 2011.

grande importância na avaliação de programas e políticas, conforme recomendado pelo *Conseil Scientifique De L'évaluation* (1996).

Quanto aos momentos do ciclo de vida da política, pode-se afirmar que a avaliação ocorre de modo variado. Existem avaliações iniciais, realizadas na fase de elaboração da política (avaliação *ex-ante*). Tal situação é encontrada quando o estudo tem caráter prospectivo quanto à sua viabilidade, impacto dos programas e políticas públicas, gerando informações para auxiliar nas tomadas de decisão sobre a viabilidade ou não da política. Outra modalidade de avaliação é denominada de concomitante (*on going*), “ocorre de modo simultâneo à execução das ações e tem por objetivo fazer correções durante as etapas em curso” (SILVA et al., 2007, p. 46). A avaliação *ex-post* ocorre depois da implantação das políticas e pode ser realizada após um longo período, com a finalidade de se conhecer o impacto destas sobre as condições que devem ser modificadas. (p. 45-46).

Silva et al. (2007, p. 46) afirmaram que “toda política que objetiva transformar a condição da sociedade interfere nas evoluções intrínsecas a esta, ou seja, nas evoluções endógenas, assim como estabelece interações com fatores exógenos”, aliados a aspectos de origem econômica. Acrescenta ainda que, “muitas vezes é difícil quantificar as relações existentes entre a ação pública e os seus efeitos, visto que há uma complexidade de fatores que agem no seio da sociedade estabelecendo verdadeiros sistemas” (p. 46). Urge, portanto, que a avaliação ora em questão identifique as ligações entre os mecanismos que provocam os efeitos nas políticas públicas, quer sejam positivos ou negativos. Além do mais não se deve perder de vista a situação que se pretende alcançar após a implementação das políticas públicas (COHEN; FRANCO, 2004).

A visão de implementação de políticas públicas baseado no aprendizado, e articulada com rede de agentes, é mais consistente do que as visões tradicionais de ciclo de políticas apresentadas anteriormente.

Segundo Farias (2003, p. 1):

Uma grande variedade de pesquisas empíricas e de ensaios de natureza teórico-conceitual tem demonstrado a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses, como o pluralismo, o corporativismo, o marxismo, em suas várias derivações, de dar conta da diversificação e da complexificação desses processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores, como, por exemplo, organizações não-governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas.

É pertinente esclarecer que os sete passos e as cinco fases sequenciais do Ciclo de Políticas Públicas devem ser vistos como uma maneira pedagógica para melhor compreensão do processo de políticas públicas. O modelo constituído por fases tem a vantagem de orientar todos os atores que participam direta e indiretamente do processo de políticas públicas, ou seja, decompondo-o em partes, pode-se melhor analisá-lo, em razão da sua complexidade. O modelo do Ciclo de Políticas Públicas, portanto, possibilita identificar os nexos entre os passos e fases de uma política pública. Entretanto, a perspectiva descritiva sequencial deve ser tomada apenas com um guia que não necessariamente seguirá, em todos os contextos do problema-alvo, a ordem dos passos e as fases propostas no modelo ora em discussão.

Em muitas situações, etapas do modelo serão deixadas de lado, outras vezes outras serão alteradas de posição. Em determinados contextos, uma análise de uma política pública seguindo rigorosamente todos os passos do modelo, pode conduzir a erros, já que muitas situações requerem adoção de ciclos incompletos ou ciclo simultâneos. Não se deve também

se esquecer do caráter dinâmico ou a complexidade temporal de uma política pública e dos processos político-administrativos.

Para ampliar o debate sobre políticas públicas a Seção seguinte faz alusão a alguns assuntos atualmente presentes na pauta de discussão no campo das políticas públicas e cuja explicação complementarará informações apresentadas durante a descrição das fases do Ciclo de Políticas Públicas. Buscou-se examinar o papel da análise de políticas públicas, as redes de políticas públicas, as comunidades de políticas, as redes temáticas, a arena política, as coalizões de defesa e as redes temáticas.

4.4 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, AS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS COMUNIDADES DE POLÍTICAS.

Na literatura especializada em políticas públicas, há alguns assuntos que são muito relevantes para compreender a realidade dos bairros periféricos pobres. Por isso, uma questão que inquietou este pesquisador foi fazer uma escolha dos assuntos que mereceriam ser descritos, nesta Seção da presente Tese. Assim, não foi tarefa fácil selecionar os assuntos, posto que, novas concepções estão sendo introduzidas muito rapidamente no vasto campo de estudo das políticas públicas, especialmente em decorrência da inserção de novos desenhos e arranjos na organização da sociedade moderna, que têm exigido uma atualização continuada dos métodos, modelos e teorias que pretendem explicar as políticas públicas.

No final da década de 90, Maria Eliana Labra já apontava que fatores externos e internos demandavam uma mudança nos métodos, modelos e teorias no campo da administração pública. Labra (1999) citou, para aquele contexto temporal, fatores externos e internos que estariam servindo de motivadores para inclusão de novas concepções sobre políticas públicas. No rol dos fatores externos, fez referência, por exemplo: a globalização, a transnacionalização da economia, a mundialização dos problemas sociais e a intensificação do uso de novas tecnologias da informação. A autora ainda relacionou alguns fatores internos: a intensificação da setorialização, a compartimentalização, a segmentação da política governamental, a crescente tecnificação das decisões e a diversificação dos interesses envolvidos em cada questão (objeto de análise, deliberação e resolução política). Labra também fez menção à complexidade enfrentada por todos aqueles que querem estudar as políticas públicas quando se deparam com um leque muito extenso de enfoques teóricos e modelos que têm a pretensão de esquadrihar, entender e explicar os processos de produção e de implementação de políticas públicas. Declarou que as bases conceituais das formulações sofrem alterações na proporção em que ocorrem mudanças nos sistemas políticos da sociedade e, por isso, ficaria mais complexo compreender a formulação, a execução e avaliação de políticas públicas.

Depois desta reflexão inicial sobre a amplitude do campo de estudos sobre políticas públicas e da pretensão de oferecer aos leitores desta Tese uma visão atual sobre os principais assuntos correlacionados com o escopo e objeto da presente investigação acadêmica, no campo das políticas públicas, a seguir, serão apresentados os assuntos selecionados pelo pesquisador, que serviram de base teórica no Estudo de Caso no Bairro NSA.

Inicialmente, será apresentado *policy analysis* (análise de políticas públicas) e em seguida *policy networks* (redes de políticas públicas), *policy community* (comunidade de política), *policy arena* (arena política), *advocacy coalition* (coalizão de defesa) e *issue network* (rede de assuntos ou rede temática).

4.4.1 *Policy Analysis* (Análise de Políticas Públicas)

O termo *policy analysis* foi introduzido por Lasswell (1936), na tentativa de se encontrar um modo de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de constituir um diálogo entre atores políticos (cientistas sociais, grupos de interesse e governo etc.). É um termo que explica a política e seu desenvolvimento e pode seguir um enfoque analítico ou descritivo na análise do curso de ação nas tomadas de decisões que têm por finalidade dar respostas aos problemas públicos, que abrangem as diversas etapas do Ciclo de Políticas Públicas. Contudo, Wildavsky (1979) disse “[...] a análise de políticas é uma atividade que não pode submeter-se a programas fixos porque é sinônimo de criatividade. Pode despertar a criatividade com a teoria e aguçá-la com a prática, mas não é algo que se possa ensinar e aprender (tradução nossa)”.

A análise de políticas públicas procura resolver ou analisar problemas concretos em política pública (BARDACH, 1998). É uma área que se inter-relaciona com diversas outras áreas de conhecimentos com o propósito de explicar as causas e consequências da ação do governo (WILDAVSKY, 1979) e apresenta escopo que transcende às especializações existentes (LASSWELL, 1956) e se preocupa em descrever e explicar as causas e as consequências da ação do governo (DYE, 1976). Daí a interação que mantém com a Geografia, Sociologia, Economia, Antropologia, Planejamento, Gestão e Ciências Sociais Aplicadas em geral, entre outras áreas que cada vez mais reconhecem o valor das análises de políticas públicas.

No livro *Public policy analysis*, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone e Michael Hill (KNOEPFEL et al., 2011) apresentaram alguns conceitos para a análise de políticas públicas, citando alguns autores. Assim, Knoepfel et al. (2011) escreveram que a análise de política versa sobre "estudo da ação de autoridades públicas dentro da sociedade" (tradução nossa) (MENY;THOENIG, 1989, p. 9). Também citaram que para Wildavsky (1979, p. 15), a análise de política não pode estar circunscrita a limites disciplinares, pois deve dispor de uma visão ampla para analisar as circunstâncias relativas ao tempo e à natureza do problema. Similarmente, para Muller (1990, p. 3) a análise de política está situada na junção de conhecimentos previamente estabelecidos.

A análise de políticas públicas deve envolver análises empíricas que observem, examinem e interpretem o tempo e espaço em que operam os atores públicos e privados. Milton Santos (2000, p. 26) escreveu que “As técnicas apenas se realizam tornando-se história com a intermediação da política, isto é, da política das empresas e da política dos Estados, conjunta ou separadamente”.

A análise política tem o objetivo de interpretar o Estado e o sistema político administrativo que exerce influência na economia e na sociedade, de modo a entender as complexas relações que geram a ação pública (SUBIRATS et al., 2008). Para isso, Subirats et al. (2008) consideram que para compreender as políticas públicas é necessário entender as ações dos atores públicos e privados que utilizam recursos, numa arena política institucionalizada que normatiza as ações dos atores que vão operar em determinado setor da política pública. Pode-se inferir, portanto, que há três elementos-chave para uma análise de políticas públicas, quais sejam: os atores, os recursos e as instituições. No transcorrer de todo este Capítulo serão comentadas algumas perspectivas sobre o papel desempenhado por esses três elementos-chave.

Em função do que foi discutido até aqui, já é possível ter uma visão preliminar do papel da análise de políticas públicas. Agora, é pertinente registrar, que uma análise de políticas públicas pode utilizar de diferentes olhares para cumprir o seu papel de análise. Entre várias possibilidades existentes na literatura especializada, Frey (2000) destaca três

dimensões que permitem uma análise das políticas sobre olhares diferentes. As dimensões para análise são: Institucional (*Polity*), Processual (*Policits*) e Material (*Policy*).

A dimensão Institucional (*Polity*) se refere à influência das estruturas políticas. Relaciona-se à ordem do sistema político, descrita por intermédio de uma ordem jurídica e por uma estrutura institucional inerente ao sistema político-administrativo. Essa dimensão é formada por um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder para adoção de determinados caminhos e alocação de recursos (pacto entre diversos atores políticos).

Por sua vez a dimensão Processual (*Policits*), está relacionada com os processos de negociação política, caracterizada muitas vezes pela relação conflituosa entre os atores que participam direta e indiretamente da política pública. É a dimensão que abarca os caminhos e descaminhos que as políticas públicas passam.

E a dimensão material (*Policy*), diz respeito ao resultado material concreto, caracterizado pela configuração dos programas políticos de acordo o contexto identificado no problema-alvo e as decisões de natureza política, escolhidas para resolver tal problema. Em outras palavras, significa a materialização dos objetivos da política.

As três dimensões apresentadas, numa análise geral, estão representadas nas regras do jogo político ou na estrutura paramétrica estável da política (*Polity*), na competição pelo poder ou jogo político (*Policits*) e nas decisões concretas de governo que conduzem ao resultado material dos objetivos da política, às políticas públicas propriamente ditas (*Policy*).

No entendimento de Couto e Arantes (2002), as normas constitucionais definem o sistema político e, portanto, fixam as condições que devem ser observadas nas fases do Ciclo de Políticas Públicas, consoante pressupostos básicos do jogo político, definindo os seus limites e resultados. Recomenda-se que em regimes democráticos sejam estabelecidos pactos entre os atores políticos, no sentido de atender aos interesses dos diversos setores da sociedade.

Outro aspecto muito importante nas análises de políticas públicas, presente em muitos estudos, refere-se aos limites da perspectiva racionalista e da sequencial. No caso do estudo de um bairro periférico pobre é possível levar em consideração o fato de muitos estudiosos terem chamado a atenção para o fato de que as políticas públicas, no geral, envolvem aspectos subjetivos e caminhos não lineares. O que se tem percebido é que na prática as políticas públicas têm sido processos não lineares e que há limitações dos estudos setoriais de análise das políticas públicas, que podem conduzir a uma visão fragmentada do processo político e a perda da visão sistêmica. Nesse sentido, vale deixar claro que caberá ao analista de política pública identificar a melhor perspectiva teórica e selecionar as ferramentas que utilizará no seu trabalho de análise.

Há vários modelos teóricos e ferramentas para análise de políticas públicas. Em relação às ferramentas para análise de políticas, Start e Hovland (2004) relacionam algumas delas divididas por categorias. Na categoria Ferramentas para influir na política, encontram-se: 4 classes de empreendedores de política, Hierarquia de necessidades de lobista, Os 4 Ps da influência, A Caixa Boston, Informes sobre políticas e conexões, Chegar ao si, Participação pública e alianças de campanha. Na categoria de ferramentas de investigação: Estudo de casos³⁶ e Grupos focais. Na categoria Ferramentas de evolução de contexto: Marco de RAPID para análise, Ciclo de planejamento, Análise de árvore de problemas, Análise de interessados, Análise de campo de força, Mapa de influência, Análise FDOA e Análise

³⁶ Conforme explicitado na metodologia que norteou a investigação desta Tese, o Estudo de Caso mereceu especial atenção, pois foi o método escolhido para análise do Bairro NSA.

triangular, além de diversas ferramentas para comunicação com aplicabilidade principal em estudos organizacionais.

Entre os tipos de análise política identificados na literatura, o Grupo de Análise de Políticas de Inovação (UNICAMP, 2002), fez citação dos seguintes tipos: o “estudo do conteúdo das políticas” (descrição e aplicação da gênese e do desenvolvimento da política), “estudo da elaboração da política”, “estudo dos resultados da política”, “avaliação da política”, “informação para elaboração de políticas”, “defesa do processo de elaboração da política” e “defesa da política”. Essa tipologia, por ser bem abrangente, contemplou o escopo proposto para a análise das etapas do Ciclo de Políticas Públicas correlacionadas com o Bairro NSA³⁷.

Conforme Peter John, na obra *Analysing public policy*, John (1999 apud FARIAS, 2003, p. 22), pode-se sublinhar cinco grandes vertentes analíticas na subárea das políticas públicas, quais sejam:

- (1) a institucional; (2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional; e (5) as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento.

É cada vez maior na literatura especializada, o interesse pelos fenômenos locais/municipais. Tanto é verdade que novas teses são formuladas a respeito da interpretação da questão, a exemplo da nacionalização; a emergência de um novo localismo democrático; a progressiva repolitização; governos locais; a desburocratização; e outras ligadas às políticas locais de bem-estar, de promoção à saúde, de ordenamento territorial, de serviços e de políticas setoriais (BRUGUÊ; GOMÁ, 1998).

Após essa exposição inicial sobre análise de políticas públicas, na subseção seguinte, será discutido o termo *policy networks* (redes de políticas públicas).

4.4.2 *Policy Networks* (Redes de Políticas Públicas)

Inicialmente, é conveniente esclarecer que o termo *Policy networks* foi escolhido para compor o rol de assuntos desta Tese em razão da sua aplicabilidade ao Estudo de Caso no Bairro NSA, de acordo com o que já foi apresentado no Capítulo 2 (Metodologia), uma vez que se estabeleceu o uso da ferramenta OME3 para construção dos Modelos de Dependência Estratégica e Razão Estratégica para analisar a participação dos moradores do bairro no orçamento participativo.

Os espaços públicos locais têm despertado interesse na análise de redes sociais. São diversos os autores que elaboraram estudos sobre *policy networks* e os espaços públicos

³⁷ Segundo Melo (1999), até o final da década de 90, era pouco explorado no Brasil o campo da análise de políticas públicas, possuindo grande fragmentação organizacional e temática, e tendo uma institucionalização ainda precária. Havia para o citado autor, lacunas para análises mais sistemáticas acerca dos processos de implementação de políticas públicas, resultado da escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público do Brasil, nos três níveis de governo. Assim, os processos decisórios acabavam sendo o centro das atenções nas análises de políticas públicas. MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio Miceli (org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995), v. 3, *Ciência política*. São Paulo/Brasília: Sumaré, Anpocs/Capes, 1999.

locais. Entre eles, pode-se relacionar Franz Urban Pappi e Christian Henning (PAPPI; HENNING, 1998), Gerry Stoker (STOKER, 1991), Grant Jordan e Klaus Schubert (JORDAN; SCHUBERT, 1992). No Brasil, tem aumentado o número de estudos sobre o assunto, a exemplo dos trabalhos de Joana Tereza Vaz de Moura e Marcelo Kunrath Silva (MOURA; SILVA, 2008), Eduardo Cesar Marques (MARQUES, 1999, 2004, 2006), Thais Regina Pavez Carpim (CARPIM, 2005), Ana Luiza Müller (MÜLLER, 2006a), Paulo José Silva (SILVA, 2005).

Há também estudos correlatos, a exemplo de David Marsh e R. A. W. Rhodes (MARSH; RHODES, 1992), Keith Dowding (DOWDING, 1995), Maria Brockhaus, Raffaele Vignola e Fobissie Kalame (BROCKHAUS; VIGNOLA; KALAME, 2007) e John Greenaway, Brian Salter e Stella Hart (GREENAWAY; SALTER; HART, 2007). Esses autores e muitos outros, representam o crescente interesse acadêmico pelo tema em questão. Há uma intensificação de análises sobre as estruturas nas quais os atores políticos estão inseridos, bem como pelo modo que eles se relacionam com o ambiente mais próximo e entre si (indivíduos e grupos).

No entendimento de Rull (2002), as Análises de Redes Sociais (ARS) são uma valiosa ferramenta para utilização em estudos de redes de políticas locais, uma vez que as dimensões e complexidade das relações nos municípios são mais reduzidas quando comparadas com as políticas estaduais e/ou nacionais. Segundo o autor, nos espaços de políticas locais, as relações são muito próximas entre os atores políticos e, portanto, é muito interessante a análise das estruturas formais e informais, pois em muitos casos as decisões não são completamente determinadas por grupos hegemônicos e possibilitam o surgimento de interessantes relações de poder, às vezes, às margens dos marcos legais.

Rull (2002) enfatizou que nas estruturas locais pode-se observar com mais profundidade o jogo político. De um lado as relações formais e de outro as informais podem gerar ou não conflitos e, no geral, são de complexa compreensão do ponto de vista metodológico. Os marcos de ação institucionais e as interações entre os indivíduos envolvem formas de interação (ora por dominação, ora por influência), no âmbito político local.

Policy Networks é um conceito de nível médio, um modelo de intermediação de interesses que deve se integrar com outras teorias de nível micro e macro, para oferecer um poder explicativo acerca das relações entre Estado e os demais atores políticos que se articulam no campo das políticas públicas (DAUGBJERG; MARSH, 1998). Trata-se de um termo usado para entender como atores políticos, públicos e privados (burocratas, políticos, especialistas, representantes de grupos de interesse e outros) mantêm conexão entre si com o propósito de alcançar objetivos comuns (PETERSON, 2003; GREENAWAY; SALTER; HART, 2007).

Tendo em vista o que fora até aqui exposto, nota-se que uma rede da política reúne diversos atores governamentais e não governamentais que se relacionam por interdependência, compartilham interesses no desenvolvimento da política de interesse público (RHODES, 2007), usando relações formais ou informais, com troca de recursos entre os atores (MARSDEN; CAMPBELL, 1984).

No Brasil, na análise de rede de políticas públicas de um município (rede local) deve-se analisar se as relações entre os atores são realizadas levando em consideração um número de fatores que incluem a oportunidade política, os papéis institucionais, a similaridade da preferência, a influência e a confiança social, a reputação e os custos da transação (LEIFELD; SCHNEIDER, 2010) e se a motivação e o acoplamento dos atores são conduzidos por suas percepções e suposições (BOTS; VAN TWIST; VAN DUIN, 1999). Também é pertinente observar se as políticas públicas locais combinam ações legislativas, ações do mercado, as organizações não governamentais e de outros atores da sociedade civil (FRIEDMAN, 2006).

Outro aspecto que deve ser analisado nas redes de políticas públicas locais é a eficiência de processos e procedimentos formais estabelecidos pelo poder público, uma vez que muitos estudiosos questionam as instituições, a hierarquização do poder, a centralização do poder, a supremacia do Estado no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Dessa maneira, as redes de políticas vêm sendo aplicadas na descrição e análise de rede descentralizada de atores e para explicar resultados de processos da política pública com um caráter cada vez mais pluralista, que não poderia ser explicado por teorias políticas comuns (SCHNEIDER, 2003 apud BROCKHAUS; VIGNOLA; KALAME, 2007).

É de se esperar que no estudo de um bairro periférico pobre, a análise das redes de políticas públicas releve as relações de natureza interdependentes entre diversos atores, bem como possibilite representar as responsabilidades dos atores, o jogo de interesses, competição³⁸, colaboração, uso de recursos materiais e imateriais e trocas de recursos necessários ao alcance dos objetivos dos grupos envolvidos na política pública.

As relações entre Estado e Sociedade no conceito de *policy networks* foram muito utilizadas no debate sobre Pluralismo (em estudos que procuraram entender fenômenos com um grande número de grupos de interesse em política pública, numa estrutura mais descentralizada e relações entre grupos e a Administração Pública) e também foram utilizadas no Corporativismo (em estudos voltados para analisar um número limitado de participantes privilegiados). Porém, como se discutirá mais adiante, o conceito de *policy networks* envolve outras teorias do campo das ciências políticas e, por isso, várias tipologias³⁹ de redes foram propostas na literatura para explicar as *policy networks* (JORDAN; SCHUBERT, 1992).

Existem duas linhas principais de pensamento sobre *policy networks*. Para os defensores da corrente de pensamento da “Escola de Intermediação de Interesses”, *policy networks* são entendidas como as diferentes formas de relacionamento entre grupos de interesses e o Estado. Para os adeptos da “Escola de Governança (Escola de Governança)”, *policy networks* é um modo de governança, um mecanismo para mobilizar recursos políticos dispersos entre atores públicos e privados, uma forma de interação público-privada em política pública, por coordenação não hierárquica, que utiliza da abordagem qualitativa e acredita que o Estado não é mais o ator central no processo formulação e implementação de políticas públicas.

A literatura americana e a britânica concebem o termo *policy networks* como “um modelo de intermediação de interesses, o qual é superior ao pluralista e ao corporativista (ZURBRIGGEN, 2003, p. 1)⁴⁰. Zurbrigggen complementa dizendo que na literatura da Europa continental, o mencionado termo é concebido como “[...] uma forma de “*governante*”[...]”, ou seja, “[...] uma forma específica de interação entre atores públicos e privados em política pública, apoiada em uma coordenação horizontal, oposta à hierárquica e à de mercado (MAYNTZ, 1993; SCHARPF, 1993, RHODES, 2000)”.

Policy Network é um conceito que vem sendo adotado por diversos autores para análise de grupos de interesse, em regimes democráticos, a exemplo de trabalhos publicados na década de 90, por Marsh e Rhodes (1992), num estudo sobre política de rede na política

³⁸ Cairney (2009) explana que há, em muitos contextos, presença de competição entre muitas políticas de governo, na disputa por alocação e priorização de recursos.

³⁹ De acordo com Waarden (1992), são exemplos de tipologia de redes: pluralismo, estatismo, clientelismo, triângulos de ferro, *issue networks*, corporativismo estatal, corporativismo setorial, entre outros (WAARDEN, 1992). Börzel (1997) defendeu que as tipologias de redes apresentam muitas diferenças, mas que elas apresentam um consenso em relação ao conceito de rede como um conjunto de relações de dependência de poder entre governo e grupos de interesse que fazem intercâmbio de recursos materiais ou imateriais.

⁴⁰ Sobre este tema, pode-se consultar também trabalhos publicados por Marsh e Rhodes, 1992, Smith, 1993 e Marsh, 1998.

inglesa; Jordan e Schubert (1992), num ordenamento preliminar sobre política de redes; Waarden (1992), num trabalho sobre dimensões e tipos de políticas de rede; e Kriesi (1994), em estudo sobre as democracias ocidentais.

As correntes de pensamento da “Escola de Intermediação de Interesses” e da “*Escola de Governança*” utilizam visões, às vezes muito próximas. Na literatura especializada, estudos de Börzel (1997, 1998) oferecem uma ampla discussão sobre questões que aproximam e, às vezes, distanciam as duas escolas de pensamento. Para o escopo da presente Tese de Doutorado, é suficiente entender apenas que *policy networks* são uma ferramenta analítica que ajuda bastante no estudo das relações institucionalizadas de intercâmbio entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

Pode-se utilizar nas análises das *policy networks*, abordagem qualitativa ou abordagem quantitativa, a depender da linha de pensamento escolhida, em enfoques analíticos ou teóricos⁴¹. Na “*Escola de Governança*”, a estrutura das *policy networks* é compreendida como uma forma específica de governança que utiliza um enfoque teórico (BÖRZEL, 1997).

No conceito de qualitativo, *policy networks* são uma alternativa às teorias que entendem o Estado como um ente central de governança, fundamentado na autoridade nacional, na coordenação hierárquica do processo de políticas públicas. Na perspectiva da “*Escola de Governança*”, as *policy networks* são um modo de reconhecer que as políticas públicas emergem da interação entre atores públicos e privados, e que o Estado não é ator central nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas.

O enfoque teórico de políticas públicas para Börzel (1997) pode contribuir para os estudos acerca da teoria da dependência, da troca de recursos, da coordenação não hierárquica, que pode servir para enfrentamento de problemas coletivos. Para Peterson (2004), o enfoque teórico de *policy networks* envolve três pressupostos fundamentais. O primeiro pressuposto se refere ao fato da governança contemporânea ser em muitos casos, não hierarquizada, em relações de mutualidade e interdependência entre os diversos atores que compõem o jogo político. O segundo pressuposto se relaciona com a necessidade de decompor o processo político para se obter um entendimento sobre o jogo político, em razão das modificações que podem ocorrer nas interações entre os atores que atuam na arena política. O terceiro pressuposto defende que as escolhas políticas são decorrentes do resultado de negociações prévias entre os diversos atores do jogo político que possuem interesses em determinada política e atuam numa determinada arena política (*Policy Arena*)⁴².

Os estudos sobre *policy networks* conduzem ao debate sobre outro importante termo da área de políticas públicas, a saber, *policy community* (comunidade de política), que será explicado na próxima subseção.

⁴¹ No Estudo de Caso no NSA, foi necessário compatibilizar pontos identificados por este pesquisador presentes nos enfoques analítico e teórico das *policy networks*, uma vez que na análise das relações entre os diversos atores sociais que participam do Ciclo de Políticas Públicas no município de Vitória da Conquista, a Escola de Intermediação de Interesses e a Escola de Governança serviram como base teórica para o estudo da participação dos moradores do Bairro NSA, no Orçamento Participativo daquele município.

⁴² O termo *policy arena* (arena política), segundo Frey (1999), foi introduzido no debate científico por Lowi (1972) e se refere aos processos de conflito e de consenso encontrados em áreas de atuação política. Na definição do *Glosario de Conceptos Políticos Usuales* (2011), uma *policy arena* “é o âmbito no qual as distintas políticas-programas de ação, as organizações políticas que as sustentam e os homens políticos que as animam entram em contato, lutam pelo domínio e também chegam a distintas formas de compatibilização e entendimento” (tradução nossa).

4.4.3 *Policy Community* (Comunidade de Política)

Na Europa, nas décadas de 80 de 90 do século passado, em muitos estudos sobre *policy networks*, de maneira especial na Inglaterra, o termo comunidade de política (*policy community*) passou a ser muito adotado para indicar que a elaboração de políticas em algumas sociedades democráticas poderia utilizar de subsistemas do tipo fechado.

Richardson e Jordan são reputados como criadores do termo *policy community* e enfatizaram que “a elaboração de políticas pode ocorrer num ambiente de compartimentos verticais, que habitam ao lado de grupos ordenados, geralmente impenetráveis pelos grupos desconhecidos ou o público em geral” (RICHARDSON; JORDAN, 1979).

No geral, os subsistemas políticos referenciados por Richardson e Jordan (1979) eram estruturados em rede de grupos clientelares e funcionavam gravitando ao redor de vários departamentos ministeriais, no contexto da política européia. Zurbruggen (2003), ao comentar a publicação de Richardson e Jordan ora em pauta, afirmou que esses autores deram realce ao problema da desagregação decorrente da existência de muitas divisões dentro do governo e a fragmentação da sociedade em razão do fato da elaboração de políticas muitas vezes, ocorrer num ambiente de redes caracterizado por relações fechadas entre interesses particulares.

Vale lembrar as palavras de Bache e George (2006), que asseguraram que os atores numa rede dependem uns dos outros para troca de recursos centrais, a exemplo de conhecimento especializado, informação e legitimidade.

Entre as diversas tipologias que existem na literatura sobre *policy network*, Marsh e Rhodes (1992) apresentaram um modelo de intermediação entre o Estado e os grupos de interesse, uma alternativa ao pluralismo e ao corporativismo, que pode ser empregada em análises de políticas locais.

Na Figura 5, são apresentadas duas dimensões de uma *policy network*, a saber: *Policy Communities* (comunidades de políticas) e *Issue Networks* (redes de assuntos).

As redes de assuntos ou redes temáticas (*issue networks*) são definidas por Hecló (1991 apud ZURBRIGGEN, 2003) como um tipo de subsistema mais flexível, no qual os participantes compartilham conhecimentos relacionados com algum aspecto da política pública, numa política de aprendizado (*policy learning*). É uma rede flexível porque os participantes podem entrar e sair mais frequentemente da arena política. Para a autora mencionada, não é tarefa fácil identificar os atores que dominam a rede, em razão dos graus de compromissos mútuos entre aqueles que participam da elaboração e implementação de políticas (a exemplo de membros do congresso, das agências administrativas e dos grupos de pressão, especialistas, jornalistas, analistas políticos, os quais cumprem um papel importante na difusão das ideias políticas).

Figura 5 – Tipos de *policy networks*: *policy community* e *issue networks*.

Dimensão		
	<i>Policy Community</i>	<i>Issue Networks</i>
Membros ↓ ↓		
Número de participantes	Muito limitado à participação, sendo alguns grupos conscientemente excluídos.	Muitos participantes.
Tipos de interesses	Domínio de interesse econômico/profissional.	Ampla espectro de interesses.
Integração ↓ ↓		
Frequência de integração	Frequente, alta qualidade, interação de todos os grupos sobre todas as matérias vinculadas com as políticas de referência.	Os contatos ocorrem com frequência e intensidade.
Continuidade	Membros, valores básicos e resultados persistem no tempo.	Acesso flutuante.
Consenso	Todos os participantes compartilham valores básicos e aceitam a legitimidade dos resultados.	Certo grau de acordo, porém há existência de conflitos.
Recursos ↓ ↓		
Distribuição de recursos dentro da rede	Todos os participantes possuem recursos. A relação básica é uma relação de intercâmbio.	Alguns participantes possuem recursos, porém são limitados. A relação básica é de consulta.
Distribuição de recursos dentro das organizações participantes	Hierárquica, os líderes podem deliberar com os membros.	Variada, distribuição variada e capacidade para regular os membros.
Poder	Equilíbrio de poder entre os membros. Embora um grupo pode dominar, tratar-se de um jogo de soma positiva para que a comunidade persista.	Poderes desiguais, que refletem recursos desiguais e acesso desigual – jogo de soma nula.

Fuente: Adaptado de Marsh y Rhodes (1992).

As características citadas na Figura 5 mostram que a dimensão *Policy Community* (comunidade de política) é uma forma institucionalizada de relação entre atores políticos, formais ou informais (SMITH, 1993). Possui limitação ao número de participantes desse tipo de rede (entidades governamentais, grupos de interesse, especialistas do governo ou outras instituições ou universidades, por exemplo). Uma comunidade de política é marcada pela defesa de interesses econômicos e/ou profissionais; possui frequência alta de interação entre os membros da comunidade e alta qualidade em tais interações; também possui continuidade de participação nos grupos; há defesa dos valores da comunidade e consenso entre os seus. Na *Policy Community*, os participantes possuem recursos e atuam buscando o intercâmbio e negociação entre eles; há aceitação das decisões tomadas e um equilíbrio de poder entre os membros, que buscam estabelecer um jogo de soma positiva em favor da comunidade.

A Figura 5 também apresenta a dimensão *Issue Networks* (Redes de assuntos) que possui características diferentes da *Policy Community*. As *Issue Networks* possuem muitos participantes, um amplo espectro de interesses defendidos nas redes e pouca formalização institucional, uma vez que são redes abertas à participação. Geralmente, as *Issue Networks* se caracterizam pelos contatos flutuantes, frequentes e com intensidade, com limitado consenso entre os membros da rede. O poder entre os membros da redes de assuntos é geralmente

desigual para acesso aos recursos. Tal dimensão de rede se constitui mais facilmente em ambientes com pouca competitividade para formação de redes de políticas. A relação básica da rede de assuntos é de consulta, sendo variada a distribuição de capacidades e poder para alcançar os recursos.

Em relação às críticas realizadas ao modelo proposto por Marsh e Rhodes (1992), os autores reconhecem que as *policy networks* se constituem numa ferramenta que deve ser utilizada com outras ferramentas e teorias para alcançar melhores resultados explicativos nos estudos das relações entre o Estado e outros atores que fazem parte do jogo político. Sugerem o estudo de um modelo de comportamento grupal e individual. É evidente que numa análise mais ampliada da problemática das políticas públicas e das redes políticas, é conveniente apreciar aspectos políticos, econômicos e sociais presentes no ambiente no qual as redes de políticas estão inseridas⁴³.

Uma comunidade de política (*policy community*) reflete maior estabilidade e consistência de certas estruturas de política (ou *policy networks*), enquanto que as dependências e as conexões mais fracas refletiriam as estruturas de temas (ou *issue networks*). Subirats e Gomà (2002, p. 151) afirmam que muitos estudos sobre políticas públicas estão analisando as diversas políticas setoriais, relacionando-as com a composição dos atores “suas especificidades, as variações temporárias e espaciais que tiveram e têm, bem como seus diversos graus de institucionalização, de continuidade, de permeabilidade”, além das atribuições que esses atores terão na gestão de políticas específicas.

Farias (2003, p. 22) afirmou que é parte das novas abordagens de políticas públicas “[...] os analistas das *policy networks*, as comunidades epistêmicas, as *advocacy coalitions*, os processos de difusão e transferência de políticas públicas, os estudiosos do *policy learning*, entre outros”. Em função da delimitação do escopo desta Tese, é importante ressaltar que *Advocacy Coalition* (coalizão de defesa) é um assunto muito referenciado nas análises de políticas públicas. De acordo com Fernandes e Borges (2008, p. 2), “são grupos de atores atuando num dado setor de política pública que partilham de um conjunto de crenças normativas e causais e que, frequentemente irão agir de forma concertada”. Os atores que fazem parte do processo político estão sujeitos à competição entre coalizões com interesses e crenças diferentes e mantêm interação com aqueles que têm a responsabilidade de formular propostas conciliadoras (*policy brokers*) para minimizar os conflitos políticos.

Em relação ao processo de competição entre os atores, Carvalho, Barbosa e Soares (2010, p. 3) afirmaram que uma coalizão de defesa é caracterizada por “um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articula com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública”.

A discussão sobre *Advocacy Coalition* está inserida no contexto de análise de subsistema de política, em que os objetivos são estruturados de forma complexa e o processamento de informação é influenciado por vieses cognitivos e limitações (ARAÚJO, 2007).

Após a apresentação das redes de políticas públicas, na subseção seguinte será oferecida uma breve discussão sobre a relevância dos grupos no estudo de políticas públicas e explicitado o conceito de subgovernos (*self-governments*).

⁴³ No caso americano, o triângulo de ferro é um exemplo de rede fechada, que é bem definida, constituída pelo Congresso ou Legisladores, pela Burocracia Governamental e pelos Grupos de Interesses.

4.4.4 Os grupos e os subgovernos (*Self-governments*) na política pública

Para o escopo do problema central de investigação da presente Tese de Doutorado será suficiente realizar uma sucinta descrição sobre grupos e subgovernos, de modo a apresentar elementos teóricos para uma mais cuidada compreensão da arena política no município de Vitória da Conquista.

De início, é salutar esclarecer que a obra de Arthur Fisher Bentley, intitulada de “*The Process of Government*”, publicada em 1908 (BENTLEY, 1994), foi um marco para entendimento do pluralismo e compreensão das possibilidades de formação e articulação de grupos que exerceriam direta ou indiretamente influência nas políticas públicas. Para Santos (2007b), essa obra de Bentley foi base para outras publicações sobre a teoria dos grupos, a exemplo das obras de David Truman (TRUMAN, 1951), Valdimir Orlando Key Júnior (KEY JÚNIOR, 1964), Robert Alan Dahl (DAHL, 1956) e Charles Lindblom (LINDBLOM, 1958; LINDBLOM, 1959).

Pode-se notar que os estudos de Bentley, considerado o fundador do “pluralismo analítico”, discutiram assuntos que até hoje são encontrados na problemática dos bairros periféricos pobres, a exemplo de estudos sobre luta pelo poder, luta dos grupos de interesse, regras do jogo político, as redes de atividades que constituem um Governo, mediação de grupos, o papel dos atores sociais e do campo político-institucional na luta pela distribuição de recursos públicos (nos poderes executivo, legislativo, judiciário e nos grupos que representariam a sociedade de um modo em geral).

Outras três contribuições para compreensão dos problemas locais são decorrentes de Truman, Key Júnior e Alan Dahl, que inspirados em Bentley, ofereceram valiosas contribuições no campo dos estudos sobre teoria de grupos. Truman (1951) propôs uma diferenciação entre grupos de interesse (associações), o processo de multiplicação de grupos na sociedade, o pluralismo otimista, as estruturas de poder dos grupos etc.. Key Júnior (1964) contribuiu, por exemplo, com estudos sobre atuação, papéis e técnicas dos grupos de pressão, política e poder, estrutura dos partidos políticos, processo eleitoral e relações dos partidos com os governos, o papel das organizações na formulação e manifestação dos desejos e das necessidades de parcelas da sociedade. E Dahl (1956) defendeu a tese de que o poder estaria disseminado na sociedade e não se concentraria apenas em um grupo ou classe social.

A Teoria da competição entre grupos de pressão por influência política, proposta por Becker, se constitui numa outra importante contribuição para o entendimento do papel dos grupos no processo de formulação, execução e avaliação de políticas públicas. Becker (1983 apud SANTOS, 2007b, p. 40-41) afirmou:

[...] os indivíduos, pertencendo a grupos particulares definidos pela ocupação, indústria, renda, geografia, idade e outras características, usam sua influência política para aumentar o bem-estar desses grupos, e que a competição entre eles por influência política determina o equilíbrio de estruturas tributárias, subsídios e outros benefícios políticos. A influência política, porém, não é apenas fixada pelo processo político, mas pode ser aumentada por despesas de tempo e dinheiro em campanhas, contribuições, propaganda política e outras formas de exercer pressão política.

Para o caso do Bairro NSA, os estudos de Schattschneider (1975) foram considerados, posto que o citado pesquisador apresentou crítica à abrangência da teoria dos grupos e defendeu que a política de partidos é mais poderosa do que a pressão política expressa por grupos menos poderosos. Dizia que os grupos de interesse estão a serviço do Estado, reproduzindo o *status quo* e a desigualdade social que beneficia os mais poderosos. Dahl e Lindblom (apud SANTOS, 2007b) de maneira próxima ao pensamento de Schattschneider,

afirmaram que em razão das desigualdades dos grupos de interesse, as decisões do Governo reforçariam a desigualdade.

Por sua vez, de igual modo, as críticas à teoria dos grupos, empreendidas por Theodore J. Lowi (1979) contribuem, por exemplo, para analisar o papel dos agentes públicos no processo político, uma vez que foi proposto por Lowi, um aprofundamento de estudos sobre o que se denomina de *self-governments* ou subgovernos em cada área de ação do governo. Com base na mencionada teoria dos subgovernos, o sistema político não é somente constituído de indivíduos, mas também por diversos grupos. Muitos grupos podem estar mais ou menos politizados e exercem, de alguma maneira, influência sobre membros do grupo, governo, partidos políticos ou outros grupos. Outras duas características da Teoria do Subgovernos mostram que: a) Há uma competência natural entre os grupos; e b) A opinião pública exerce influência e acaba impondo limites aos grupos organizados.

Todavia, as teorias tradicionais até aqui apresentadas foram confrontadas por novas concepções. O trabalho Mancur Olson ([1965] 1999), denominado de “A lógica da ação coletiva” fez oposição às ideias de Bentley e seus seguidores. Foram propostos novos entendimentos sobre o *lobby* político e os motivos para surgimento de grupos de interesse, dando origem a uma nova teoria dos grupos de pressão, que assevera que o interesse comum é que identifica um grupo⁴⁴.

O pluralismo sofreu muitos outros questionamentos, destacando entre eles os realizados pela teoria do neoconstitucionalismo (SCHMITTER; LEHMBRUCH, 1979 apud BÖRZEL, 1997). O fato é que muitas qualificações foram criadas para explicar as relações entre o Estado e os grupos⁴⁵.

A despeito das discussões e disputas entre as duas correntes de pensamento, para esta Tese de Doutorado, optou-se pela posição de Schmitter (1974), que defendeu que o pluralismo e o corporativismo são constituídos por um número muito representativo de premissas básicas⁴⁶: o crescente papel da expertise técnica, informação especializada, a burocracia, a valorização das unidades formais de representação associativa, a presença de interesses diferenciados e potencialmente conflituosos, presença de uma oligarquia estabelecida, a aceitação de diversidade de interesses na política etc. No pluralismo há competição livre entre interesses (políticos, sociais, econômicos etc.) e o Estado funciona como um sistema formal ou legal de interações com os grupos sociais, assumindo um papel intervencionista e dirigista. No modelo do corporativismo (ou mesmo do neocorporativismo) o Estado regula, modela e controla a competição entre interesses políticos.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para concluir este Capítulo, é salutar por em relevo que os assuntos, até aqui discutidos, abrem várias possibilidades de análise das políticas públicas. Os assuntos podem ser utilizados em conjunto ou em separado, a depender da situação problema que se deseja analisar. O entendimento do papel e importância da análise política (*policy analysis*), das redes de políticas públicas (*policy networks*), da arena política (*policy arena*), da comunidade

⁴⁴ Olson propôs uma taxonomia para os grupos de interesse, contrapondo às ideias defendidas pela Escola de Chicago (*Chicago School*).

⁴⁵ São exemplos das qualificações ora em questão: “pluralismo depressão”, “corporativismo estatal”, “corporativismo social”, “sub-governo de grupos”, “pluralismo corporativo”, “clientelismo”, “mesocorporativismo”, “triângulos de ferro”, (JORDAN; SCHUBERT, 1992 apud BÖRZEL, 1997).

⁴⁶ Entre os teóricos das ciências políticas não há um consenso acerca da aproximação ou afastamento das ideias do pluralismo e a doutrina do corporativismo. Muitos consideram que o pluralismo e o corporativismo não são completamente antagônicos.

de política (*policy community*), das redes de assuntos (*issue networks*), da coalizão de defesa (*advocacy coalition*), da teoria dos grupos e dos subgovernos (*self-governments*) são essenciais para todos aqueles que lidam com a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

CAPÍTULO 5 - CONCEPÇÃO DE ESTADO E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um estudo sobre Estado, governo e sociedade civil contribui para uma melhor compreensão e avaliação das políticas públicas. De acordo com Höfling (2001, p. 1), as “Visões diferentes de Estado, governo e sociedade [...] geram projetos diferentes de intervenção [...]”. Sendo assim, uma compreensão dessas concepções possibilita ir além das análises técnicas e conhecer o que pode estar por trás das decisões que nortearão as etapas do Ciclo de Políticas Públicas.

As teorias que norteiam as ações dos Estados estão diretamente relacionadas com o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas e, se bem utilizadas, ajudam a entender algumas razões que geram barreiras para que bairros pobres não recebam investimentos do poder público. A depender da base doutrinária de um Estado, poderá ocorrer maior ou menor participação dos cidadãos no processo do ciclo de vida das políticas públicas. As decisões para incorporação das políticas públicas na agenda governamental, a amplitude dos programas e projetos sociais, econômicos, culturais e políticos dependem, por exemplo, da concepção que os atores que participam do jogo político possuem acerca de questões inerentes ao papel do Estado, da organização do aparato estatal, da organização da sociedade civil, do sistema de reformas para o Estado, da composição do sistema político, da estrutura das instituições, da participação social na gestão das políticas públicas e das formas de controle social das políticas públicas. Pensar com uma nova lógica de gestão das políticas públicas requer deliberar pelo estabelecimento de novos valores políticos ao invés de supervalorizar as questões econômicas. É preciso estabelecer estratégias de longo prazo, focar na participação popular e na cogestão, buscando, assim, soluções coletivas para enfrentamento dos problemas dos bairros periféricos pobres.

Para que seja apresentada uma discussão sobre diferentes visões sobre o Estado, o caminho aqui escolhido passa, inicialmente, pelo entendimento, ainda que geral, da evolução do conceito de Estado. Em seguida, serão apresentadas informações sobre as principais teorias de Estado que serviram para entendimento da problemática do bairro investigado no Estudo de Caso, quando se buscou compreender uma realidade no poder local (municipal) e o impacto das políticas públicas na transformação ou permanência de estados de organização do Bairro NSA e da vida dos seus moradores.

5.1 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE ESTADO

Esta Seção da Tese discorre sobre algumas visões sobre o Estado e a participação da sociedade civil nas políticas públicas. De antemão, é pertinente esclarecer que há vários entendimentos sobre o conceito de Estado e, na avaliação deste pesquisador, o Estado está em

constante evolução, o que é um desafio para quaisquer tipos de análises acerca da concepção e funções do Estado. Também é importante destacar que um estudo sobre Estado e sociedade civil é uma tarefa desafiadora e que pode levar a diferentes pontos de vista para os atores que participam do Ciclo de Políticas Públicas.

Nas palavras de Luiz Carlos Gonçalves Bresser Pereira, as políticas públicas abarcam uma análise do conceito de Estado, que é impreciso na ciência política e, desse modo, “é muito comum confundir o Estado com governo, com Estado-nação ou país, ou mesmo com regime político, ou com sistema econômico” (BRESSER-PEREIRA⁴⁷, 1995a, p. 5).

Para Bobbio (2007), há duas fontes principais para o estudo do Estado: a história das instituições políticas e a história das doutrinas políticas. O pesquisador desta Tese optou por discorrer sobre o estudo do Estado de maneira a expor aspectos considerados essenciais para compreensão da inter-relação entre concepção de Estado, governo e sociedade civil e o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, no Estudo de Caso proposto nesta investigação. Assim, delimitou-se o escopo de análise da Tese de modo a trilhar por um caminho compatível com o objetivo pretendido, fazendo uso de uma discussão teórica que possa trazer à tona, elementos da Ciência Política que favoreçam ao entendimento dos problemas dos moradores do Bairro NSA, sua percepção de Estado, governo, sociedade civil e políticas públicas.

Etimologicamente, a palavra Estado vem do latim *status*, com sentido político de unidade política moderna. Mas qual é mesmo a origem e conceito de Estado? O que é o Governo? O que é a sociedade civil? Quais são as concepções de Estado? Como as concepções de Estado podem influenciar no estudo dos bairros periféricos pobres?

No entendimento de Höfling (2001, p. 31), “[...] Estado é conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo.” A referida pesquisadora define Governo, como “o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo”. Explica Höfling que aquilo que é proposto para a sociedade com um todo se configura numa “orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período”.

No Brasil, o termo governo é mais utilizado para se referenciar ao exercício do poder do Estado ou à condução política geral⁴⁸. Estado e Governo fazem parte da mesma unidade de controle de um território. Um Estado é constituído por elementos materiais (território e população), elementos formais (ordenamento jurídico e governo soberano) e elemento final (bem comum).

Na visão geográfica, um Governo é constituído por órgãos do Estado que estão responsáveis por exercer controle sobre as deliberações e sobre a legislação do território, visando o bem comum da sociedade. De acordo com Filomeno (1997), “pode ainda conceituá-lo como a organização necessária para o exercício do poder político do Estado” (p. 83).

Luiz Carlos Gonçalves Bresser-Pereira, ao falar sobre o problema da difícil conceituação de Estado e da confusão que muitos fazem em tratar Estado e Governo com a

⁴⁷ O citado autor discorreu sobre a diversidade de conceituação do Estado, esclarecendo que na cultura europeia muitos entendem o Estado como o país, ou seja, o Estado-nação, enquanto que na cultura anglo-saxã é mais comum falar de governo ao invés de Estado. Enfatizou que há várias expressões utilizadas para Estado, a exemplo de Estado liberal ou Estado burocrático, significando regime político; Estado capitalista ou Estado socialista quando se deseja identificar o Estado sistema econômico. Bresser-Pereira ainda afirmou que é possível fazer uso do termo Estado para representar uma democracia ou um regime democrático (Estado Democrático ou Estado Autoritário, respectivamente) (BRESSER-PEREIRA, 1995a).

⁴⁸ Deve-se considerar que as práticas de governo mudam com o tempo.

mesma coisa, propôs uma diferenciação entre os dois termos citados. Para Bresser-Pereira, (1995b, p. 5-6) o Estado “é uma parte da sociedade. É uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo em que dela faz parte”. E acrescentou que em razão da geração do excedente produzido por um determinado sistema social, há necessidade de criação de condições políticas para viabilizar a apropriação do excedente. Daí surge a institucionalização de um Estado-nação soberano, e “a sociedade assume o caráter de país soberano constituído por uma sociedade civil e pelo Estado”.

Friedrich Engels ao fazer uma análise histórica do Estado, afirmou em 1884:

O Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é a realidade da ideia moral, nem a imagem e a realidade da razão como afirma Hegel. É, antes, um produto da sociedade quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade em uma luta estéril, faz-se necessário um poder colocado acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 1981, p. 326-327).

O Estado pode ser definido como “uma autoridade central (monarca, presidente) com poder sobre uma população que vive dentro de um território determinado” (KRADER, 1972 apud GALLO, 1999). Krader ainda acrescenta que o Estado é “mais que uma unidade física, territorial ou legal; o poder político central transforma a unidade nacional, a representação, a defesa e o controle dessa unidade em uma ideologia”.

Pio e Porto (1998, p. 292) buscaram apresentar um conceito sumarizado de Estado moderno que é assim caracterizado:

[...] monopoliza o uso legítimo da força em um dado território; a partir desse recurso fundamental de poder, toma decisões que requerem obediência por parte de todos os habitantes do território; é constituído por postos de comando e por uma estrutura administrativa, que são ocupados por membros da própria sociedade; dispõe de meios materiais que asseguram a gestão dos assuntos públicos; estabelece um conjunto de regulações da vida social, ao qual os próprios ocupantes dos postos de comando e da estrutura administrativa estão submetidos; estabelece os instrumentos de acesso dos membros da sociedade aos postos de comando e à estrutura administrativa, assim como dos interesses de indivíduos e grupos sociais ao processo de decisão pública.

Compreender a realidade dos bairros periféricos pobres exige dos pesquisadores uma visão sobre os modelos que estão por trás das ações dos governos, nos âmbitos federal, estadual e municipal. Por isso, não se pode perder de vista a evolução histórica de concepção do Estado⁴⁹.

Diversos pensadores apresentaram contribuições para entender a criação e o papel do Estado⁵⁰. Destacar-se aqui, Heródoto (governo de muitos, de poucos e de um só), Platão (o

⁴⁹ O modelo tradicional de concepção política concebia o Estado como uma construção histórica, partindo de círculos menores (família, aldeia) até chegar aos círculos maiores (a *Pólis*), constituindo, assim, o Estado.

⁵⁰ Para construção desta Seção da Tese foram consultados as obras de Albuquerque (1995), Almeida (1999), Chauí (2000), Malta e Kronemberger (2008), Oliveira (2010), Ovighi (1999), Plato (2002), Quaresma (2012), Rousseau (1978), Rousseau (2000), Ruas (1997), Santana (2010), Stuedel (2006) e Valente (2004).

Estado seria responsável por promover o bem-estar espiritual dos cidadãos, educando-os para a virtude, e, depois, ocupar-se do bem-estar material), Aristóteles (o Estado deveria zelar pelo ideal da vida humana perfeita), Nicolau Maquiavel (o Estado como uma unidade reguladora das atividades de certo número de indivíduos, localizados em um território e sujeitos a um poder estabelecido com base no direito). No modelo do jusnaturalismo racionalista destacam-se as concepções de Estado para Thomas Hobbes (o Estado como segurança), John Locke (o Estado como garantia da propriedade), Montesquieu (o Estado com uma variedade de formas de realização), Max Weber (o Estado racional), Jean-Jacques Rousseau (o Estado como promotor da "vontade geral"), Immanuel Kant (o Estado como promotor da liberdade e não a busca da felicidade do povo, segundo as leis universais) e Émile Durkheim (o Estado como agente dinâmico e integrador).

O modelo hegel-marxiano formulou outra concepção de Estado. Ressalta-se, aqui, que não é tarefa fácil entender a concepção hegel-marxiano⁵¹, pois o centro de atenção da obra de Karl Marx não é o Estado e sim a sociedade.

Na compreensão de Bobbio (1999), para discorrer sobre o pensamento de Marx em relação ao Estado é preciso fazer uso de recortes encontrados nas suas obras econômicas, políticas e históricas⁵². Dessa maneira, segundo Bobbio (1999), Marx tratou do Estado por meio de sua crítica das teorias precedentes, notadamente a teoria hegeliana; a teoria geral do Estado; a teoria de Estado burguês; a teoria do Estado de transição; e a teoria de extinção do Estado.

Na Seção 5.3 deste Capítulo da Tese, será discutida a concepção da teoria marxista sobre o Estado. Por enquanto, é suficiente destacar que na visão de Marx, há uma contradição entre os interesses da sociedade civil e do aparelho estatal (BOBBIO, 1999). A teoria marxista de política apresenta uma nova concepção de Estado, que tornou claro que o Estado Burguês estaria voltado para atender aos interesses gerais das classes dominantes, por ser o Estado resultado das relações econômicas, ou seja, o Estado é resultado de uma superestrutura que se ergue sobre as bases econômicas. Segundo Marx, a classe trabalhadora estaria dominada pela ideologia da classe dominante. O Estado para Marx, estaria imbuído de gerar as condições para promover o desenvolvimento das relações capitalistas, representando as classes dominantes (a burguesia) (MARX, 1988). Esse fato tem levado muitos estudiosos das políticas públicas a fazer uso da concepção de Estado de Marx para explicar o descaso ou pouco caso que as autoridades governamentais fazem de problemas de bairros periféricos. Muitos estudiosos consideram que o Estado está a serviço do capitalismo e não tem, assim, interesse em promover mudanças estruturais, rupturas com a lógica que tem causado aumento da segregação social, desigualdade, pobreza e outros problemas sociais.

Considerando as informações apresentadas, este pesquisador pode afirmar com segurança que o Estado é um produto de um longo processo histórico que envolveu e envolve interesses de classes. Portanto, pode-se também afirmar que, no caso das políticas públicas, é necessário mudar a lógica que norteia decisões de representantes do governo e setores mais poderosos da sociedade civil no sentido de fazer valer seus interesses no processo de formulação, execução e avaliação das políticas públicas, o que tem gerado valorização de alguns espaços geográficos, em detrimento de outros que ficam esquecidos pelo poder público.

⁵¹ São variadas as tipologias para classificar as correntes de pensamento do marxista.

⁵² Bobbio fez menção das obras de Marx “*Estado de la Filosofía del derecho de Hegel*”, também conhecida com o título de “*Crítica de la filosofía del derecho público de Hegel*” e da obra *Manuscritos Económico-Filosóficos de 1844*, no Prefácio “*Para una crítica de la economía política*” (1859).

Após apresentar essas considerações sobre a evolução no conceito de Estado, é necessário, agora, avançar um pouco mais, discutindo brevemente o conceito de sociedade civil. Para os teóricos do Estado, essa não é uma tarefa fácil, tendo em vista que o conceito de sociedade civil tem se transformado com a história.

5.2 PERCEPÇÃO DE SOCIEDADE CIVIL

Na literatura especializada, há diversas definições de sociedade civil. Diante dessa constatação, serão oferecidas algumas considerações sobre a sociedade civil, que permitam identificar, mesmo que de um modo geral, quem são os atores que participam do Ciclo de Políticas Públicas, representando um determinado espaço político.

Para Bobbio (2007), numa visão negativa do assunto, pode-se entender a sociedade civil como “o lugar onde se manifestam todas as instâncias de modificação das relações de dominação, formam-se os grupos que lutam pela emancipação do poder político, adquirem força os assim chamados contra-poderes”. Portanto, sociedade civil é um espaço no qual nascem e se desenvolvem conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que devem ser resolvidos, mediados ou reprimidos. Bobbio (2007, p. 36) acrescenta que a sociedade civil em seu processo de evolução passou a ser composta por grupos contrapostos ao Estado, ou seja:

[...] as classes sociais ou mais amplamente os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais, e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa dos direitos civis, de libertação da mulher, os movimentos de jovens etc.

Sociedade civil é o povo organizado; a sociedade organizada pelo mercado; o conjunto dos cidadãos iguais perante a lei; o poder difuso (que se encontra nas empresas, nas associações, nas organizações religiosas, nas famílias, por exemplo); a esfera das relações não reguladas pelo Estado, mas que exercem influência sobre ele. Não se deve confundir sociedade civil com a população ou com o povo. Nas palavras de Bresser-Peireira (1995b, p. 92), enquanto o povo significa o conjunto dos cidadãos detentores dos mesmos direitos; a sociedade civil é o conjunto dos cidadãos organizados e classificados segundo o poder dos grupos ou associações a que pertencem.

Na visão de Karl Marx, a sociedade civil é o conjunto das relações interindividuais que estão fora, ou antes, do Estado, exaurindo deste modo, a compreensão da esfera pré-estatal, do estado de natureza ou sociedade natural (MARX, 1988).

5.3 OS BAIRROS PERIFÉRICOS POBRES E AS TEORIAS SOBRE ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO COM ENFOQUE PARTICIPATIVO

A seguir serão apresentadas de modo compacto, algumas considerações sobre teorias de estruturação do Estado com enfoque participativo, que servem de aportes teóricos para entendimento da problemática dos bairros periféricos pobres: Elites, Pluralista, Marxista, Neomarxista, Participacionista, Do bem-estar social, Social democrática e Anarquista. Ressalta-se que este pesquisador relacionou apenas estas teorias, por entende que as mesmas estão mais correlacionas com o propósito de estudo ora empreendido nesta Tese de

Doutorado. As concepções liberais e neoliberais e outras, na avaliação deste pesquisador, em razão da problemática atual brasileira que requer mudanças estruturais e intensa participação da sociedade civil no Ciclo de Políticas Públicas, na cogestão governamental, foram entendidas como concepções que quando aplicadas na administração pública brasileira tiveram como consequências vários exageros no processo de austeridade fiscal, resultando em aumento do desemprego e do trabalho informal, dos conflitos sociais e, principalmente, da continuidade da lógica de reprodução das desigualdades sociais e segregação espacial⁵³.

Na teoria das elites, a desigualdade dos membros de uma sociedade é vista como um fato natural entre os seres humanos (CREMONESE, 2009). A ideia central da teoria das elites é que, por razões sociais e históricas, as massas populares não estariam preparadas para governar e, portanto, a massa despreparada (inferior) deveria ser governada por aqueles mais preparados (superiores). Os defensores da teoria das elites advogam que a desigualdade é algo natural nas sociedades e, por esse motivo, uma minoria dirigente deveria comandar o governo. Para os elitistas não se chegaria nunca a uma condição de igualdade na sociedade. A teoria das elites pode ser incluída numa categoria de teoria antidemocrática, pois não gera possibilidade para qualquer forma de governo do povo.

Alegam também os defensores da teoria das elites, que a democracia seria apenas um modo dos cidadãos escolher os seus governantes e que no seio da sociedade podem existir poucos espaços para uma participação democrática e para o desenvolvimento da coletividade.

Na teoria pluralista, o poder é disperso em vários centros. De acordo com o que foi apresentado no Capítulo 4 (Políticas Públicas), na Seção 4.4.2, Jordan e Schubert (1992) reconheceram como importante o debate sobre o Pluralismo e Corporativismo (em estudos que procuraram entender fenômenos como um grande número de grupos de interesse em política pública, numa estrutura mais descentralizada e relações entre grupos e a Administração Pública), uma vez que tais estudos possibilitam compreender mais claramente as relações entre Estado e Sociedade e suas relações com o processo de políticas públicas.

Isso posto, é salutar deixar destacar que os defensores do pluralismo afirmam que o poder não pode ser centralizado e hierarquizado, porém deve está disperso em vários centros de tomada de decisão, estruturado de modo competitivo, gerando múltiplos pontos de pressão e possibilidades para diversas formulações políticas (HELD, 1987). Os pluralistas acreditam que a melhor maneira de organização do governo é criando diversas categorias de dirigentes e não apenas uma (CREMONESE, 2009).

Conforme destacado anteriormente, este pesquisador acredita que o Estado é um produto de um longo processo histórico que envolveu e envolve interesses de classes. Portanto, acredita que, no caso das políticas públicas, é necessário mudar a lógica que conduz representantes do governo e setores mais poderosos da sociedade civil, a fazer valer seus interesses no processo de formulação, execução e avaliação das políticas públicas, o que tem gerado valorização e melhor qualidade de vida para alguns espaços geográficos, em detrimento de outros que ficam esquecidos pelo poder público.

Na teoria marxista, conforme comentado anteriormente, o Estado é um instrumento de dominação de classes. Os escritos de Karl Marx e Frederich Engels influenciaram e ainda influenciam diversas áreas do conhecimento com uma doutrina política e econômica que pregou a necessidade de substituição do sistema explorador capitalista. Ao fazer oposição à

⁵³ Milani (2006, p. 184-185) chamou a atenção para os resultados insatisfatórios decorrentes das práticas de gestão mínima, no Brasil, a partir dos anos 70. Destacou que tais práticas liberais eram regidas “sob a égide da *“good governance”* e em parâmetros de democracia minimalista nos quais primam racionalidades de natureza mais estratégica e menos democratizante (KOOIMAN, 1993). Alegou Milani que as referidas práticas liberais eram mais fundamentadas em aspectos econômicos que políticos, que marcaram o Brasil no fim dos anos 80 e início dos anos 90, acompanhadas de adoção de práticas neoliberal (DAGNINO, 1994).

teoria pluralista, a teoria marxista entende que o Estado é um agente não neutro. No marxismo o Estado atua para manter a ordem e o controle dentro da sociedade, auxiliando no processo de acumulação de capital e por isso há uma contradição entre os interesses da sociedade civil e os interesses do aparelho estatal.

O marxismo não concorda com a concepção de que o Estado seria um agente do interesse social que agiria em prol de todos. Marx e Engels eram favoráveis à ideia de abolir as forças de exploração, com o fim do Estado, com a emancipação do proletariado e o fim da condição proletária. A ideia de reformistas que defendem melhorias nas condições de vida da sociedade ainda é vista pelos marxistas como uma maneira de enganar as massas de trabalhadores, escondendo que as verdadeiras razões para as reformas estão no desejo de manutenção do poder e beneficiamento das classes dominantes⁵⁴.

A crítica dos marxistas ao Estado capitalista também especifica que neste modelo o Estado atua para promover a manutenção da ordem valendo-se de mecanismos repressivos, a exemplo da polícia; utiliza de instrumentos de reprodução ideológica, a exemplo das escolas que procuraram legitimar a ação do Estado; faz uso da intervenção estatal para promover a provisão de serviços públicos (saúde, habitação etc.) que visam o custo de reprodução da força de trabalho.

Marx compreendia o Estado como “a forma em que os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e em que se sintetiza toda a sociedade civil de uma época” (MARX; ENGELS, 1958 apud BOBBIO, 1999, p. 7) e também afirmou que o Estado “Não é outra coisa que a forma de organização que os burgueses se dão por necessidade, tanto para o exterior como para o interior, a fim de garantir reciprocamente sua propriedade e seus interesses” (p. 8).

Bobbio (1985) entende que a doutrina de Karl Marx, intitulada de marxismo, procurou analisar e mostrar as principais contradições do sistema capitalista moderno. O pensamento marxista apresentou uma forte crítica ao individualismo capitalista e defendeu ruptura com a lógica capitalista para promoção do bem-estar social. Diferente de Hegel, que fez uso do materialismo dialético, Karl Marx se vale do materialismo histórico para fundamentar a sua obra em defesa do proletariado.

Os neomarxistas, de um modo geral, pretendem apresentar respostas para pontos não conclusivos na obra de Karl Marx e explicar mudanças que ocorreram no século XX que estão acontecendo no século XXI. Assim, na literatura marxista há diversos teóricos com posições sempre convergentes (a exemplo de Ralph Miliband, Nicos Poulantzas e Claus Offe).

Os defensores do neomarxistas criticaram os elitistas e os pluralistas, porque aqueles não fizeram o reconhecimento do poder como instrumento para detenção dos meios de produção, e estes defendem um Estado liberal que não está verdadeiramente comprometido com as massas populares.

Neomarxistas, a exemplo de Ralph Miliband e Nicos Poulantzas, consideram que o Estado Capitalista é um meio de dominação de classes. Refutam a tese dos elitistas de que a elite não estaria vinculada a nenhuma classe particular dentro da sociedade. Apresentaram posição contrária aos pluralistas que concebem o governo como um conjunto de grupos de pressão.

Para Poulantzas (1971), o Estado, em vista do seu papel de fator de coesão, possui várias funções políticas que estão a serviço de interesses da classe dominante. A autonomia do Estado é relativa e não é totalmente correto afirmar que o Estado capitalista é apenas um

⁵⁴ Para Marx, o Estado era o resultado de lutas sociais e o Estado atual seria resultado das modificações requeridas pelas lutas atuais e anteriores.

instrumento de classe dominante, uma vez que ele se organiza como um Estado nacional de classe que procura superar os antagonismos econômicos das unidades políticas de agentes privados.

Os estudos de Miliband⁵⁵ sobre relação entre poder político e poder econômico e sobre a distribuição de renda e riqueza são valiosos para qualquer estudo que tenha a finalidade de entender o processo de concentração de riquezas em um pequeno grupo da sociedade, e de mudanças nessa distribuição ao longo do tempo, demonstrar a concentração persistente de riqueza em uma pequena fração da população.

No entendimento dos neomarxistas, as relações de classe são relações de poder e, por conseguinte, as políticas estatais são reflexos dos interesses do capital. Desse modo, o Estado configura-se pela luta de classes, que pode ser realizada de modo direto ou indireto. Poulantzas (1979) entendeu que as relações sociais de produção, as configurações ideológicas e políticas são importantes critérios de identificação de classes.

No escrito de Poulantzas (1979) foi explanado que a tese da pluralidade das elites, alusiva à dispersão do poder entre os diversos grupos que fazem parte da sociedade, relevaria apenas uma maneira que a classe dominante faria uso para esconder o processo de exploração das massas trabalhadoras por meio da falsa ideia de que o Estado age com neutralidade e que o poder político é autônomo.

Para outro neomarxista, o sociólogo alemão, Claus Offe, nascido em Berlim, autor moderno no interior da tradição marxista, a burocracia de Estado representa os interesses dos capitalistas e o Estado é um mediador das crises capitalistas. Höfling (2001, p. 33), pesquisadora brasileira, pertence ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Educação da Universidade de Campinas (UNICAMP), esclareceu que há textos de Offe que fazem uma análise do Estado considerando uma perspectiva de classe, mas que Offe “se insere no debate atual que amplia a dimensão política do Estado para a compreensão de suas funções no capitalismo contemporâneo, contribuindo para a ampliação das teorias marxistas tradicionais em relação a Estado e mudanças sociais” (p.33).

Em relação à análise de políticas sociais formuladas e implementadas para o bairro que foi objeto de investigação desta Tese de Doutorado, o concepção de Estado de Offe é bem pedagógica, pois ele afirmou: “o Estado atua como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto, e não especificamente a serviço dos interesses do capital, a despeito de reconhecer a dominação deste nas relações de classe” (HÖFLING, 2001, p.33).

Na análise de Offe ficou evidenciado que as políticas sociais do Estado visam qualificar a mão de obra para controlar parcelas da população que ainda não estão incluídas no processo de trabalho, assegurando as condições materiais de reprodução da força de trabalho. Ainda na doutrina defendida por Offe, as exigências dos trabalhadores e os imperativos do processo de produção capitalista são utilizados para explicar as políticas sociais no Estado capitalista, posto que o Estado age para promover a mediação entre interesses conflitantes. Assim, na percepção de Offe, as ações do Estado não são implementadas de modo automático e possuem contradições que podem levar a resultados diversos daqueles para os quais foram previamente formuladas (HÖFLING, 2001).

Na teoria participacionista, com origem atribuída aos anos 60, há uma defesa do alargamento da participação dos cidadãos na vida política e uma melhor compreensão da política. Acreditam que a democracia deve ser praticada a todo o momento, nos mais diversos

⁵⁵ Miliband (1924-1994) em seus estudos defendeu que o Estado é um agente a serviço dos interesses a longo prazo da classe burguesa.

lugares e situações, gerando cidadãos mais comprometidos, responsáveis e atuantes na luta pela construção de uma melhor sociedade.

Os participacionistas rejeitam o receituário da teoria das elites e do pluralismo. Acreditam que a democracia é algo mais amplo do que apenas a escolha de líderes por meio do voto e de outras formas de escolha que muitas vezes não são refletidas. Para os participacionistas é preciso ampliar as formas de participação dos cidadãos em todas as decisões que afetam suas vidas e não apenas em simples atos de escolha de representantes políticos, como é o caso da democracia do Brasil, que viabiliza a participação do cidadão no processo eleitoral, convocando-o para votar em um dia (nas cidades com menos de 200 mil eleitores) ou em dois dias (nas cidades com mais de 200 mil eleitores), nos pleitos eleitorais para escolha de Presidente da República, Governadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Prefeitos e Vereadores. Depois da votação, como será a participação dos cidadãos em processos decisórios que influenciam direta ou indiretamente a vida da sociedade?

Os integrantes da corrente participacionista alegam que é necessária uma participação dos cidadãos nos mais amplos âmbitos e contextos da vida social, a exemplo da participação em instituições e entidades públicas e privadas (de ensino e pesquisa; de educação; de promoção do desenvolvimento social, de saúde, de práticas desportivas, de assuntos religiosos, de associativismo e cooperativismo, entre tantas outras que fazem parte do Estado e sua estrutura formal e informal).

Crawford Brough Macpherson, teórico político e professor canadense, argumentou a favor de uma participação direta e contínua dos cidadãos no processo de regulação do Estado e da sociedade. O professor Macpherson se manifestou favorável à implantação de um modelo de democracia com ampla e ativa participação dos cidadãos, com supressão dos antagonismos de classes, sem a competição do modelo capitalista (OLIVEIRA, 2000).

Carole Pateman, teórica política e feminista britânica, é bastante referenciada nos estudos sobre a teoria participacionista (ou participativa). Para a temática da presente Tese de Doutorado, interessa as ideias de Pateman sobre necessidade de ampliação da democracia por meio do autogoverno, da participação e da descentralização da gestão pública, mediante alargamento das instâncias que possibilitam a participação popular.

No livro *Participation and democratic theory*, traduzido no Brasil como *Participação e teoria democrática* (PATEMAN, 1992), a autora apresentou uma crítica dos teóricos institucionalistas à teoria clássica de democracia que limita a participação dos cidadãos.

Pateman argumentou que em governos democráticos, uma sociedade participativa é imprescindível. Buscou mostrar a importância da participação no local de trabalho e quando essa participação coletiva pode contribuir para despertar outros tipos de participação, a exemplo da participação nos assuntos da esfera pública, que tanto dizem respeito à qualidade de vida das diversas classes sociais.

Por sua vez, a doutrina da corrente da teoria participacionista se posiciona diferente da visão dos institucionalistas e acredita que uma maior participação da sociedade civil diretamente, na função de governo, seria condição essencial para constituição de um verdadeiro Estado politicamente desenvolvido e democrático.

David Held, britânico, cientista político, afirmou que a democracia participativa apresenta alguns limites, que podem ser observados na ausência de proposições para estruturação de um arranjo institucional que faça a compatibilização entre democracia direta e representativa, e gere uma participação ativa e qualificada, que supere a diversidade de interesses e as dificuldades de operacionalização dos consensos necessários nas políticas públicas (MELO, 2010).

Nas palavras de Held (apud MELO, 2010, p. 254), deve-se “garantir e proteger direitos de uma diversidade de centros de poder dentro e fora do Estado”. Na percepção de

Held, é imperativo promover reformas do poder do Estado e uma reestruturação da sociedade civil de modo a gerar maior participação dos cidadãos no processo político. Propagou que é necessária uma sociedade civil segura e independente e a existência de um Estado democrático para que ocorram medidas redistributivas.

Após essas informações sobre as teorias das Elites, Pluralista, Marxista, Neomarxista, Participacionista, discutir-se-á agora a teoria do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*). A referida teoria trata-se de uma terceira via entre o socialismo de esquerda e o liberalismo de direita, combatendo a tese liberal de que o mercado é quem deve regular a economia (NOGUEIRA, 2001; PAIM; PROTA; RODRÍGUEZ, 2012). Entre as várias possibilidades de conceituação do *Welfare State*, Briggs (2006) asseverou que o *Welfare State* apregoou que em tal base de concepção do Estado, o poder deveria ser usado deliberadamente para provocar modificação na relação de forças do mercado em no mínimo três direções: a) garantindo uma renda mínima para os cidadãos; b) gerando as condições necessárias para o enfrentamento de certas contingências sociais que podem gerar crise individual ou familiar; c) oferecendo de altos padrões na prestação de serviços sociais, independentemente da classe social dos indivíduos.

Muitos Keynesianos concebem o Estado como um regulador de mercado, um provedor de serviços, um mediador de conflitos. Pregam que se faça uso de compromisso de classe no processo de escolha de representantes dos trabalhadores para cargos políticos e/ou de representação política, alegando que os trabalhadores eleitos podem defender a redistribuição de renda e interesses das classes mais desfavorecidas, conforme divulgação da *Fundación por la Socialdemocracia de las Américas* (FUSDA, 2006).

Por sua vez, a teoria da Social Democracia, estabeleceu como bandeiras a defesa da justiça social, solidariedade, humanismo, responsabilidade e o progresso, visando se renovar para acompanhar as mudanças da realidade histórica. Os defensores da Social Democracia postulam a transição da sociedade capitalista ao socialismo por meio de médios pacíficos, ou seja, reformas graduais dentro do sistema. Talvez por isso, quando o paradigma era o Marxismo Clássico (1848-1916), a resposta da Social Democracia foi fundamentada na doutrina Socialdemocrata originária (1869-1945); Quando o paradigma vigente era o Liberalismo (1900-1930) a resposta foi embasada nas ideais da Social Democracia Clássica (1945-1973); e quando o paradigma era o Neoliberalismo (1979-1998), a resposta foi originada da doutrina da Social Democracia Renovada (1998-2012) (FUSDA, 2006).

A Social Democracia Renovada (1998-2012) representada por seu ideólogo Anthony Giddens tem na “terceira via” um marco na busca por adotar a socialdemocracia no mundo. Tal corrente de pensamento representa um projeto de centro-esquerda de renovação da socialdemocracia. Tanto na Europa como Estados Unidos, a terceira via, representou teoricamente a pretensão de renovação do Estado, mediante reconhecimento de valores democráticos, sociais e no Estado investidor. Também se almeja nas doutrinas da terceira via promover igualdade, inclusão, justiça, responsabilidade, participação mais ativa da sociedade civil e a existência de uma economia mista. Em síntese, a terceira via se caracteriza pela defesa da democratização do capitalismo mundial, reforma do Estado, partidos policlassistas e sociedade civil e Estado regulador e investidor.

Muitos estudiosos apresentaram críticas à “terceira via”. Paim (2007), por exemplo, falou do caráter falacioso de se perceber o Estado sem defeitos e colocar os defeitos no mercado. Muitas políticas públicas requerem participação de diversas classes sociais e há defensores da “terceira via” que alegam que criminalidade é resultado da pobreza e das desigualdades e que outros fatores seriam considerados secundários na análise da pobreza. Paim critica as ideias da “terceira via” quando esta concebe que os programas governamentais deveriam se limitar a proporcionar incentivos. Outra crítica é fundamentada na ideia da

“terceira via” de “[...] abandonar a busca pela igualdade de resultados - que reconhece exigir intervenções tirânicas na vida social -, optando pela igualdade de oportunidades” (PAIM, 2007, p. 10).

Para a última teoria que foi relacionada por este pesquisador, a teoria Anarquista, o Estado procura ter a soberania sobre os indivíduos e as propriedades, promulgando leis para controlar e, por isso, os anarquistas são defensores da ideia de sociedade natural, na qual o poder e autoridade estão descentralizados. Pregam uma sociedade pluralista e autorregulada (HOROWITZ, 1977). Muitas ideias da teoria Anarquista podem corroborar para entender a complexa lógica de estruturação da vida em bairros periféricos pobres, em razão dos seus postulados que apontam para mudanças na lógica de gestão pública.

Na percepção de Pierre-Joseph Proudhon, um dos pioneiros da doutrina anarquista, o Estado está de tal modo articulado com o capital que se confundem e, por isso, o proletário não pode se emancipar por meio do Estado, nem se utilizando de uma ação pacífica⁵⁶. (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996). Para Woodcock (2007, p. 7), o anarquismo “é a doutrina que propõe uma crítica à sociedade vigente; uma visão da sociedade ideal do futuro e os meios de passar de uma para a outra”.

5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Capítulo discorreu sobre o conceito de Estado, governo e sociedade civil. Também abordou brevemente sobre algumas teorias de estruturação do Estado, com enfoque participativo, que na percepção deste pesquisador, serviram de aportes teóricos para entendimento da problemática dos bairros periféricos pobres, notadamente, da análise da participação dos moradores do Bairro NSA, no processo de formulação, implementação e avaliação do OP da cidade de Vitória da Conquista. No Brasil, as teorias Pluralista, Marxista, Neomarxista, Participacionista, Do bem-estar social, Social democrática podem trazer novas luzes para entender as iniciativas de alguns municípios que estão implantando o OP. Além da contribuição que podem oferecer nos estudos sobre a participação social nas políticas públicas, as teorias que foram aqui comentadas, apresentam informações que contribuem para uma mais embasada compreensão de aspectos que estão por trás das decisões sobre políticas públicas, dos problemas de organização da sociedade civil e, no caso do Bairro NSA, da percepção que os moradores possuem sobre si próprios, sobre outros moradores da cidade, governantes, instituições, governo e Estado, por exemplo.

É válido afirmar que uma análise de políticas públicas locais no Brasil não deve perder de vista as interconexões entre as escalas (nacional, estadual, municipal e às vezes, internacional).

⁵⁶ Woodcock (2007, p. 34-35) explicou que os anarquistas defendem “uma revolta espontânea do povo; mas o povo não é visto como uma massa, no sentido marxista, mas como uma coleção de indivíduos soberanos, cada um dos quais deve decidir sozinho se quer ou não agir”.

PARTE II – ESTUDO DE CASO

CAPÍTULO 6 - EXPANSÃO URBANA DA CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA E O SURGIMENTO DO BAIRRO NOSSA SENHORA APARECIDA

O estudo do desenvolvimento urbano de um bairro periférico pobre remete a uma reflexão sobre a configuração do espaço. Trata-se de um processo de aprendizado que faz associação do espaço e do tempo no entendimento das múltiplas trajetórias espaço-temporais de uma cidade. É um processo que possibilita examinar a realidade conflitante e contraditória. Na avaliação de Benedictis (2007, p. 15), é necessário “aprender a olhar a cidade onde vivemos”. Essa é uma tarefa que envolve observação sobre a realidade material, pois na opinião da citada pesquisadora, numa cidade, são vários os problemas relacionados à desigualdade na ocupação dos espaços urbanos, materializada na contração entre aqueles que têm e aqueles que não têm, “[...] entre bairros nobres, ocupados por uma parcela da população de alta renda e, de outro, bairros populares onde a população de baixa renda vive e reside (p. 15)”.

A desigualdade na produção do espaço urbano é um fenômeno complexo, que abrange diversos aspectos históricos, análise de localização, descrição de áreas, rugosidades, territorialidades, compreensão de que o espaço está associado a heranças físico-territoriais, socioculturais e suas representações. Ao defender o imperativo de se trabalhar a produção do espaço de cidade, Haesbaert (2007, p. 79) afirmou que era preciso ter “[...] uma visão do território a partir do espaço como híbrido entre a sociedade e natureza, entre política, economia e cultura, e entre a materialidade e a idealidade [...]”. O referido autor ainda destacou que entender a materialidade e idealidade, requer complexa integração espaço-tempo.

Para Milton Santos, “O espaço é também e sempre, formado de fixos e fluxos. Nós temos coisas fixas, fluxos que se originam dessas coisas fixas, fluxos que chegam a essas coisas fixas. Tudo isso, junto, é o espaço” (SANTOS, 1979a, p. 2). Segundo o citado autor, os processos imediatos de trabalho estão associados com as forças produtivas, sendo um objeto de natureza técnica e social. Por sua vez, os fluxos representam os fenômenos de distribuição e consumo.

Desenvolver uma incursão com fundamento nas categorias espaço-tempo é estar ciente de que o passado e o presente mantêm interação. Não se pode separar “presente do passado, sincrônico de diacrônico, fluidez de fixação, transformação de permanência”. (HAESBAERT, 2011, p. 1). Assim, o espaço é a condição para que o tempo futuro seja descortinado.

A articulação entre as categorias espaço e tempo é, portanto, muito valiosa para um correto entendimento da produção do espaço urbano do Bairro NSA⁵⁷.

O espaço que foi delimitado para investigação nesta Tese de Doutorado é entendido como o lugar onde ocorrem as relações sociais, representadas no trabalho, na ideologia, na percepção de mundo, na cultura, esportes e lazer, na vida dos moradores do Bairro NSA,

⁵⁷ Para Rossi (1998), um bairro é uma unidade morfológica e estrutural, um fato social que está vinculado à natureza e ao processo de evolução da cidade. Um bairro possui uma função, um conteúdo social, uma determinada paisagem que pode estar marcada pela segregação de classe ou de raça.

localizado na cidade de Vitória da Conquista, Bahia. O espaço ora investigado pode ser compreendido como uma relação dialética, como “condição, meio e produto da realização da sociedade humana em toda a sua multiplicidade” (CARLOS, 2001, p. 11).

No entendimento de Santos (2002, p. 96) “em cada período histórico observa-se um novo arranjo de objetos situados num determinado sistema de técnicas, possibilitando também o surgimento de novas formas de ações”. A análise e a interpretação das práticas socioespaciais podem oferecer subsídios para um melhor entendimento da estruturação do Bairro NSA. Portanto, é cabível resgatar um pouco a história do surgimento da cidade de Vitória da Conquista, a expansão do espaço urbano, a estruturação das suas primeiras ruas, o aumento populacional da cidade, o fortalecimento das atividades econômicas e da organização dos espaços, especialmente do bairro objeto de investigação nesta Tese, caracterizado pela luta por melhor infraestrutura de equipamentos e serviços públicos.

No Brasil, o crescimento das cidades tem sido caracterizado pela falta de planejamento de ocupação do espaço (urbano e rural). Notam-se facilmente os contrastes entre bairros ricos e bairros pobres, entre espaços que recebem atenção especial do poder público e aqueles que quase não são contemplados na formulação das políticas públicas, ou seja, no Brasil, a expansão desordenada das cidades tem reproduzido a desigualdade, a segregação, a pobreza e a miséria. Tal situação, na avaliação de Carlos (2005, p. 71), pode ser observada na reprodução desigual dos espaços de uma cidade, uma vez que a luta de classe que é travada pela conquista dos espaços, depende do jogo político das forças sociais e, diante disso, no caso da produção do espaço urbano, é lógico compreender que este “aparece como obra histórica que se produz continuamente a partir das contradições inerentes à sociedade”.

A luta pela conquista de espaços numa cidade é resultado de um processo que tem gerado disputas entre diversos atores sociais e político-institucional, conforme foi discutido no Capítulo 4. No caso de Vitória da Conquista, diversos atores participaram ou ainda participam do processo de construção do espaço urbano, no âmbito público e privado.

Deve-se, registrar inicialmente que, de um modo geral, no Brasil, os especialistas em ocupação do espaço das cidades têm manifestado um consenso no que diz respeito às falhas ou à inexistência de adequado planejamento para orientar e promover justiça social na ocupação do espaço urbano e rural. Há um enorme contraste entre vida urbana e vida rural, entre bairros ricos e bairros pobres, entre bairros centrais e bairros periféricos, entre bairros assistidos pelo poder público e bairros desassistidos.

6.1 EXPANSÃO URBANA: DO ARRAIAL DE CONQUISTA À CIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA

O processo de povoamento da cidade de Vitória da Conquista é uma história marcada por diversos fatos interessantes que merecem conhecimento e análise. Porém, está Tese de Doutorado selecionou apenas alguns fatos relevantes que se relacionam direta ou indiretamente com o objeto de estudo.

Localizada em uma região que no passado era chamada de Sertão da Ressaca, o início do processo de povoamento da referida cidade ocorreu por volta do ano de 1752 e se desenvolveu em torno do espaço onde foi construída a primeira Igreja Matriz, localizada na Rua Grande, ponto inicial do processo de produção do espaço urbano ora estudado.

Na narrativa de Melquisedeque (apud CARREIRODETRIPA, 2012) foi anotado que o português João Gonçalves da Costa, ao lado do bandeirante, Mestre de Campo, João da Silva Guimarães e mais 120 homens - depois da chegada ao Arraial da Conquista, espaço geográfico onde moravam índios Imborés, Mongóios e Pataxós - tomaram a decisão de

enfretamento daqueles índios. Foram vários os conflitos entre colonizadores e descendentes portugueses contra os índios da região. Depois de embates, os índios foram vencidos e desalojados de suas terras⁵⁸. Desse modo, em 1752 foi fundado o Arraial da Conquista⁵⁹.

Em 19 de maio de 1840, o Arraial da Conquista, após ter sido vinculado a Jacobina, Rio de Contas e, depois, a Caetité, foi denominado de Imperial Vila de Vitória, mediante edição da Lei Provisória nº 124, sendo que o seu território foi desmembrado do município de Caetité. Em 9 de novembro de 1840, o processo de desmembramento foi finalizado. Naquela época existiam poucas ruas na cidade (TANAJURA, 1992).

Depois que o Arraial da Conquista foi elevado à condição de vila, surgiram as primeiras discussões para promover um arruamento de vias urbanas, no sentido de facilitar o acesso dos moradores à fonte d'água do Poço Escuro⁶⁰ (MEDEIROS, 1985).

No dia 13 de dezembro de 1943, o município e cidade passaram a ser denominados de Vitória da Conquista, ato oficializado pelo Decreto Lei Estadual nº 141 de 31 de dezembro de 1943 (TANAJURA, 1992).

Ferraz (2001) destacou que no final do século XIX, 11 ruas e 2 praças representavam o desenho urbano da população da Imperial Vila de Vitória, que possuía uma igreja católica, algumas lojas comerciais, duas escolas públicas e seis particulares.

As Figuras 6 e 7 mostram o núcleo central que deu origem à cidade de Vitória da Conquista. Foi na Rua Grande, atual Praça Tancredo Neves, que tudo começou. Na Rua Grande havia a primeira Catedral e as primeiras casas da cidade. A citada rua foi o palco dos grandes acontecimentos da cidade, notadamente nos séculos XVIII, XIX e na primeira metade do século XX.

Figura 6 - Rua Grande: Vista em direção a Serra do Periperi, parte alta da cidade



Fonte: UESB (2012) – Museu Pedagógico

Figura 7 – Rua Grande: Vista em direção a atual Rua 2 de Julho, parte baixa da cidade



Fonte: UESB (2012) – Museu Pedagógico

Em razão das demandas socioculturais e da expansão comercial, no centro do Arraial da Conquista e da sua posterior transformação em Imperial Vila de Vitória, aumentou o número de residências e casas comerciais. Tal acontecimento levou a uma valorização

⁵⁸ Aguiar (1998) comentou que a colonização do Arraial da Conquista teve como resultado a união entre as raças indígena, africana e a europeia, fato que trouxe aspectos culturais e religiosos que marcaram a história de Vitória da Conquista e ainda repercutem na vida dos conquistenses. Isso explica a forte presença da religião católica, os cultos africanos (a umbanda, o candomblé, por exemplo) e os rituais indígenas na vida da cidade.

⁵⁹ Segundo Passos (2009, p. 47-48), o atual nome da cidade, Vitória da Conquista, faz referência à “vitória” dos colonizadores sobre os índios. O nome Conquista foi uma alusão “aos espólios e ao território cruelmente “conquistados” e apropriados desses povos, que há séculos eram ocupantes pacíficos desse espaço”

⁶⁰ Rocha (2011, p. 62) registrou que “Estudos de historiadores e geógrafos locais confirmam que o principal móvel do crescimento urbano foi o acesso e a proximidade à água do córrego, uma das nascentes do Rio Verruga: A necessidade de deixar livre o acesso à água foi preocupação constante e mesmo os caminhos para a água foram transformados em ruas”. Todavia, Rocha acrescentou na avaliação de Medeiros (1992), além das fontes d'água, a construção das estradas também foram fundamentais para a expansão urbana da cidade de Vitória da Conquista.

imobiliária das áreas centrais, e, por conseguinte, ao deslocamento das populações mais pobres para áreas mais distantes do centro (as periferias pobres).

Na década de 1920, o comércio da cidade começou a ganhar maior importância. As principais atividades comerciais estavam relacionadas com a venda de produtos agrícolas e pecuários, abrangendo relações comerciais com outras cidades da região. Também é pertinente registrar que, ainda na década de 1920, era comum o comércio da atividade dos tropeiros, que vendiam ou trocavam produtos (a exemplo de alimentos, tecidos, perfumes e novidades vindas da Europa) (PMVC, 2012) e requereu medidas para promover a expansão da rede urbana da cidade⁶¹.

Medeiros et al. (1985, p. 5-6 apud FERRAZ, 2001) destacou que:

Nas décadas de 20 e 30 do século XX, toma maior adensamento a malha central da cidade, a partir da Rua Grande [Praça da República/Praça Barão do Rio Branco], de ocupação contínua, com ramificações irregulares, que apresentam pouca descontinuidade à medida do afastamento do centro primitivo. Em 1926 é construída rodovia ligando a cidade a Jequié, fato que ajuda na consolidação de relativa expansão ao Norte da malha central [...].

Rocha (2011, p. 131) entendeu que a narrativa de produção do espaço urbano de Vitória da Conquista, nos anos 20, delimitava “[...] uma nova geografia social, imposta pela ideia de progresso [...]”. Tal processo, de acordo com Rocha foi marcado pela desigualdade, em função do mandonismo e do protecionismo “[...] que impera sobre as transformações, ditadas ao toque dos interesses privados, reforçando um movimento de redefinição do espaço urbano”.

No período do início da Nova República, década de 1930⁶², ao Golpe Militar, década de 1960, a cidade de Vitória da Conquista sofreu expressivas mudanças na sua população e no seu modo de vida. Registra-se que a década de 1930 foi marcada pela instalação de alguns poucos serviços públicos na cidade de Vitória da Conquista, mas que, todavia, para aquele contexto histórico, tiveram enorme relevância social, econômica e política.

No período de 1944 a 1953, segundo Tanajura (1992) e Viana (s/d) apud (CABRAL; MAGALHÃES, 2009), Vitória da Conquista passou por um processo de expansão em direção à Rodovia BR4 – (Rio Bahia, depois denominada de BR –116), estenderam-se até a Rodovia BA - 262 (Conquista – Brumado) e se dirigiu até a BA – 265 (Conquista – Barra do Choça).

Ao fazer referência à década de 40, no ano de 1998, o Jornal Conquista, na edição comemorativa dos 158 anos da cidade de Vitória da Conquista destacou naquela década bairros que foram surgindo na zona oeste da cidade, na margem esquerda da atual Rodovia Rio Bahia (BR-116), fato que foi considerado pelo Jornal como muito importante para alteração no mapa do município em função do posicionamento deste entroncamento rodoviário.

Na análise de Benedictis (2007, p. 29) foi anotado que:

⁶¹ Na percepção de Corrêa (1989, p. 70) a “rede urbana pode ser considerada como uma forma espacial através da qual as funções urbanas se realizam [...]”. Uma rede urbana bem estruturada possibilita o desenvolvimento de atividades dos diversos setores da economia, gerando criação, apropriação e circulação de valores.

⁶² Esse período se caracterizou pelas mudanças graduais na ocupação do solo urbano num ritmo menos intenso daquele que ocorreria a partir da década de 1970.

[...] a BR-116 direcionou o crescimento urbano pelas suas margens, abrangendo também a parte norte, na Serra do Periperi, suscitando uma expansão urbana desordenada para as encostas da Serra onde se localiza a Reserva Florestal (Poço Escuro) com nascentes, fauna e flora que são muito importantes para o meio ambiente da cidade.

Na década de 50, em função da ocupação e instalação de empreendimentos comerciais no centro de Vitória da Conquista, ocorreu uma valorização dos espaços centrais (MEDEIROS, 1977). O desenvolvimento das atividades comerciais se caracterizou por ser um forte fator de atração de pessoas de outras cidades e da zona rural. Tal situação levou à expansão urbana em direção da Rodovia BR-116 (Rio Bahia) e Estradas Estaduais BA-262 (Conquista – Brumado) e BA-265 (Conquista – Barra do Choça). Todavia, a expansão urbana de Vitória da Conquista não seguiu os requisitos técnicos compatíveis com as boas-práticas de planejamento urbano. Naquela época, alguns loteamentos foram implantados e muitas moradias da cidade foram construídas sem observar questões técnicas, a exemplo de aspectos básicos inerentes ao traçado urbano, análise da topografia e declividade das avenidas e ruas. Pode-se constatar que muitos quarteirões foram construídos, em Vitória da Conquista, sem ruas de penetração, possuindo lotes de forma irregular, declividade inadequada, largura e função das avenidas e ruas impróprias. Há diversas avenidas e ruas construídas naquela época e outras construídas recentemente onde não há passeios e/ou vias exclusivas para pedestres; há muitas outras que não possuem sistema de coleta de águas pluviais (meios-fios, sarjeta e sarjetões, bocas de lobo, condutos de ligação, galerias, poços de visita, declividade da bacia, determinação do diâmetro das tubulações), cruzamento das avenidas e ruas, nem utilização de tipo apropriado de pavimento, arborização urbana e outros requisitos técnicos recomendados para uma boa ocupação do espaço urbano.

Sem dúvida alguma, a construção da rodovia Rio Bahia (inaugurada em maio 1963) e de estradas estaduais, representaram um importante vetor de atração populacional para a cidade, o que contribuiu de algum modo para o aumento populacional da cidade. Muitas fazendas cederam lugar para a construção de loteamentos, notadamente na zona oeste da cidade, o que alterou o número de habitantes no período de 1940-1950, conforme mais adiante será demonstrado, na Tabela 1.

Um ano após a inauguração da Rodovia Rio Bahia, ocorreu o Golpe Militar e o Brasil passou por anos de intensos conflitos, até a segunda redemocratização política brasileira, ocorrida com o fim do Regime Militar (1964-85).

Ao comentar sobre a expansão urbana de Vitória da Conquista, Tanajura (1992) ressaltou que no período de 1960 a 1965, alguns investimentos públicos favoreceram a expansão da cidade para as zonas sul e sudoeste. Entre os investimentos citados por Tanajura destacam-se a construção do Aeroporto Pedro Otacílio, a abertura de loteamentos e o saneamento básico na zona sudoeste.

Até o ano de 1965, a expansão urbana ainda enfrentava problemas básicos inerentes à capacidade de geração de energia e a falta de interligação de rede de água e esgotamento sanitário, na cidade de Vitória da Conquista. Os problemas relacionados com as redes de energia, água e esgotamento sanitário não receberam do poder público a atenção necessária. Muitos bairros e a maior parte da zona rural da cidade (distritos), em 2012, ainda enfrentam sérios problemas, pois são desprovidos desses três tipos de serviços essenciais ou de algum deles.

O Censo do IBGE registrou em 1970, que Vitória da Conquista possuía uma população de 127.573 habitantes (população urbana – 84.053; população rural – 41.520). Em

22 maio de 1971, Mozart Tanajura publicou um artigo, destacando que para Vitória da Conquista vinham pessoas das mais diversas localidades⁶³.

Há aqui gente de tudo que é “raça”: pernambucana [...] cearense, sertanejo, mineiro, paraibano, paraense, matrogrossense, japonês, americano, árabe, francês, alemão até mesmo gregos e troianos. Mas a maior parte é baiana. Naturalmente que a caatinga despovoou inclusive Rio de Contas, Paramirim, Abaira, Riacho de Santana e uma infinidade de outros lugarejos. [...] Em cada esquina de Conquista tem um comerciante de São Miguel das Matas (TANAJURA, 1971).

Para Tanajura (1971), a população de Vitória da Conquista, no início da década de 70, era composta por muitas pessoas sem emprego. Havia umas 18 mil casas, com uma média de 5 pessoas por domicílio.

Na década de 70 foi implantada na cidade de Vitória da Conquista, a cultura cafeeira que aumentou a movimentação de fluxos migratórios da zona rural para a zona urbana. Ferraz (2001) registrou que a cidade de Vitória da Conquista não estava preparada para receber as pessoas que foram atraídas pela cultura cafeeira⁶⁴

Na avaliação de Passos (2009), a cultura cafeeira tornou mais evidente o problema de ocupações irregulares e teve como consequência direta a elevação do número de assentamentos nos anos 70, resultando num agravamento dos problemas inerentes à ocupação do espaço urbano em Vitória da Conquista.

Em entrevista, o ex-Prefeito de Vitória da Conquista (nos períodos de 2002-2004 e 2004-2008), José Raimundo Fontes⁶⁵, declarou que:

É nos anos 70 que se inicia o processo de modernização da cidade assim como o de inchamento. Começam aí, as grandes ocupações urbanas de forma desordenada. [...] São ocupados os baixios da cidade, como a área que corresponde às Bateias, o Jurema, o Tanque Seco, o Bruno Barcelar e, mais recentemente, já nos anos 80, a Urbis VI. É o que nós podemos chamar de área de risco. O poder municipal, desde os anos 50, tinha a capacidade de regulamentação, seja através do Código de Postura Urbana (que mostra o poder administrativo da cidade), seja, já na década de 70, através do Plano Diretor Urbano - PDU e/ou através do Plano do Centro Industrial dos Imborés (um documento do Estado que determinava certa localização da área industrial, assim como a de pequenos negócios e atividades do setor de transformação) (FONTES, 2008 apud PASSOS, 2009, p. 55).

Conforme o relato de José Raimundo Fontes, cujo governo criou o segundo e atual Plano Diretor Urbano, em 2006, já era notório o crescimento desordenado de Vitória da Conquista nos anos 70. Comentou ainda o ex-prefeito, que na década de 70, o poder público elaborou um Plano Diretor Urbano (PDU). Foi no governo do Prefeito Jadiel Vieira Matos (Gestão de 1973-1977), que a cidade de Vitória da Conquista, passou a ser disciplinada por um PDU. Acrescentou que:

⁶³ O primeiro morador do Bairro NSA veio do Estado de Pernambuco, conforme relato descrito no Capítulo 7.

⁶⁴ Muitos trabalhadores rurais venderam suas terras para médios e grandes investidores da cultura cafeeira. Também foi constatado que, na década de 70, os proprietários de fazendas de café ofereciam emprego temporário e, por conseguinte, muitos trabalhadores rurais foram obrigados a fixar domicílio na zona urbana de Vitória da Conquista, notadamente, nos bairros periféricos pobres, uma vez que o preço das casas e dos terrenos nos bairros centrais já estava muito elevado para as condições financeiras daqueles trabalhadores.

⁶⁵ Atualmente exerce o mandato de Deputado Estadual no Estado da Bahia. Possui uma trajetória de lutas em movimentos sociais desde os anos 60. Foi militante da igreja católica e dirigente sindical da Associação de Professores da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia.

O PDU é um instrumento legal, jurídico. Não é um instrumento de ações do governo. Grandes diretrizes são formuladas para ajudar a disciplinar a ocupação do solo. Em 1973, bairros populares foram implantados sem a infraestrutura mínima (meio-fio, água, energia, esgotamento sanitário) (JOSÉ RAIMUNDO FONTES, 2012).

O ex-prefeito, José Raimundo Fontes explicou que, em termos históricos, a organização urbana de Vitória da Conquista possui importantes ferramentas normativas, a exemplo do Código de Obras, da Agenda 21, do Código Ambiental, do Fundo Municipal de Meio Ambiente, do Plano Diretor Urbano, da Lei Orgânica do Município, das resoluções das Conferências Específicas e do Congresso da Cidade.

Outro ex-prefeito de Vitória da Conquista, Raul Carlos Andrade Ferraz⁶⁶ (Raul Ferraz) informou que, no Governo Jádriel Matos, foi elaborado o primeiro o Plano Diretor Urbano do Município, que contou com a colaboração de técnicos e professores da Escola de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Comentou que aquele PDU foi um valioso instrumento de políticas urbanas para aquela época, pois não havia uma legislação que orientasse o Plano Diretor e não havia obrigatoriedade de existência de planos diretores nas cidades.

Raul Ferraz participou dos primeiros estudos que resultaram no estabelecimento do atual Estatuto da Cidade. Segundo o ex-prefeito:

[...] tratou-se de projeto de minha autoria, com o número 2191/1989, regulamentando a política urbana no Brasil. Foi um projeto muito complexo que abrangeu conhecimentos de outros países, a exemplo da Espanha, Itália, França, Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, sendo o projeto depois transformado pela Câmara Federal na Lei 10.257/2001 (RAUL FERRAZ, 2012).

A criação do Estatuto da Cidade procedeu à regulamentação de instrumentos urbanísticos, conforme dispõe a Constituição de 1988, e estabeleceu alguns instrumentos de regulação normativa dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo urbano, na perspectiva de alterar a lógica que tem gerado em cidades brasileiras, crescente exclusão social e segregação espacial.

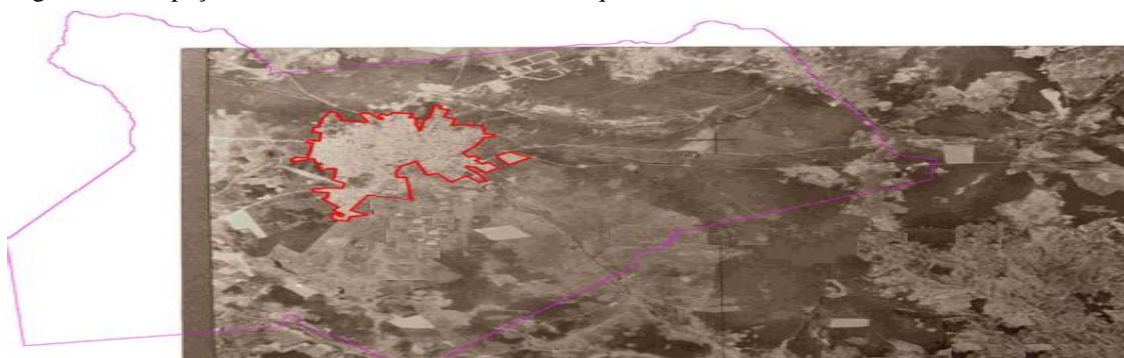
Após essas informações preliminares, a Seção seguinte apresenta dados alusivos ao surgimento e a expansão da ocupação do espaço do Bairro NSA.

6.2 MAPAS QUE MOSTRAM A EXPANSÃO DA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO DO BAIRRO NSA

As primeiras iniciativas mais sistematizadas para registrar a expansão urbana da cidade de Vitória da Conquista iniciaram somente na segunda metade da década de 1970, mais precisamente no Governo do Prefeito Jádriel Viera Matos (Gestão de 1973-1977), conforme relatado anteriormente. No ano de 1974, a cidade de Vitória da Conquista possuía um núcleo urbano que se modificou bastante. A Figura 8 mostra a área de ocupação do referido núcleo urbano em 1974, indicada pela delimitação na cor vermelha.

⁶⁶ Foi prefeito de Vitória da Conquista no período de 1977 a 1982. Exerceu dois mandatos de Deputado Federal (1983-1987; 1987-1991).

Figura 8 – Ocupação da área urbana de Vitória da Conquista - 1974

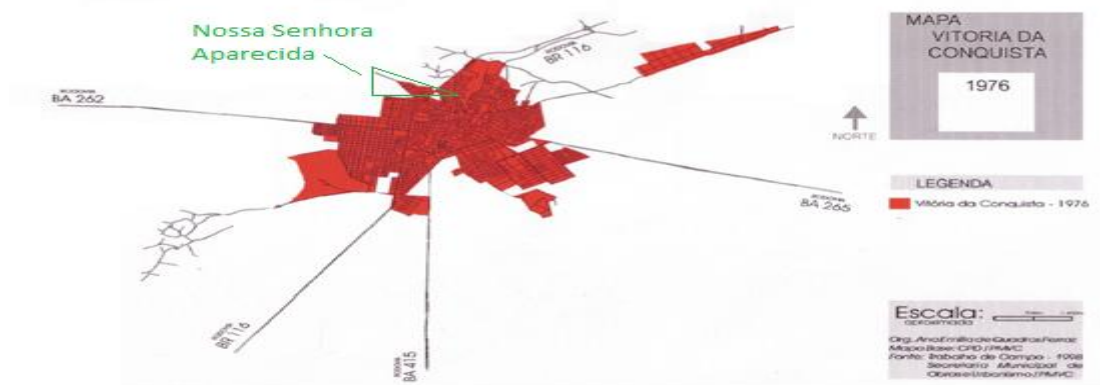


Fonte: Adaptada da PMVC (2006) – Plano Diretor Urbano (PDU).

No dia 22 de dezembro de 1976, o Prefeito Jadiel Vieira Matos, sancionou a Lei n.º 118/76, que tratou do primeiro PDU⁶⁷ de Vitória da Conquista. Naquela época já havia uma preocupação em relação às exigências do Governo Federal para liberação de recursos, condicionadas à existência de um Plano Diretor Urbano.

A Figura 9 mostra que no ano de 1976, a cidade de Vitória da Conquista já expandira o seu núcleo urbano. No período ora referenciado, no Bairro NSA, conforme será discutido no Capítulo seguinte desta Tese, o processo de ocupação do solo estava em curso, porém, de modo ainda pouco significativo. Na Figura 9, a área de ocupação está indicada na cor vermelha, e o espaço do Bairro NSA delimitado na cor verde⁶⁸.

Figura 9 – Ocupação da área urbana de Vitória da Conquista - 1976



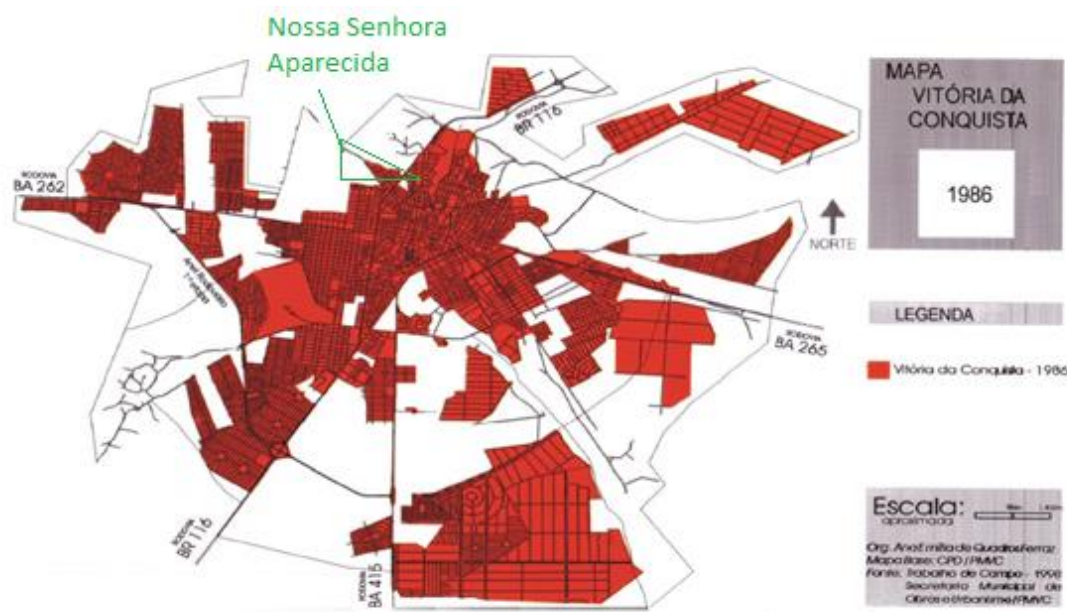
Fonte: Adaptada de Ferraz e Almeida, 2012.

Do período de 1976 a 1986, houve um significativo processo de ocupação do espaço urbano de Vitória da Conquista. Novos bairros foram criados e a cidade se expandiu nos quatro cantos, conforme é registrado na Figura 10. Contudo, no período citado, constata-se, no mapa, que não houve crescimento significativo do espaço urbano ocupado no Bairro NSA.

⁶⁷ O conteúdo do primeiro PDU da cidade foi um importante instrumento normativo para disciplinar a ocupação do espaço urbano. Contudo, o PDU de 1976 não foi devidamente observado durante a vigência deste.

⁶⁸ O detalhamento da ocupação do solo do Bairro NSA será apresentado nos Capítulos 7, 8, 9 e 10 desta Tese.

Figura 10 – Ocupação da área urbana de Vitória da Conquista – 1986



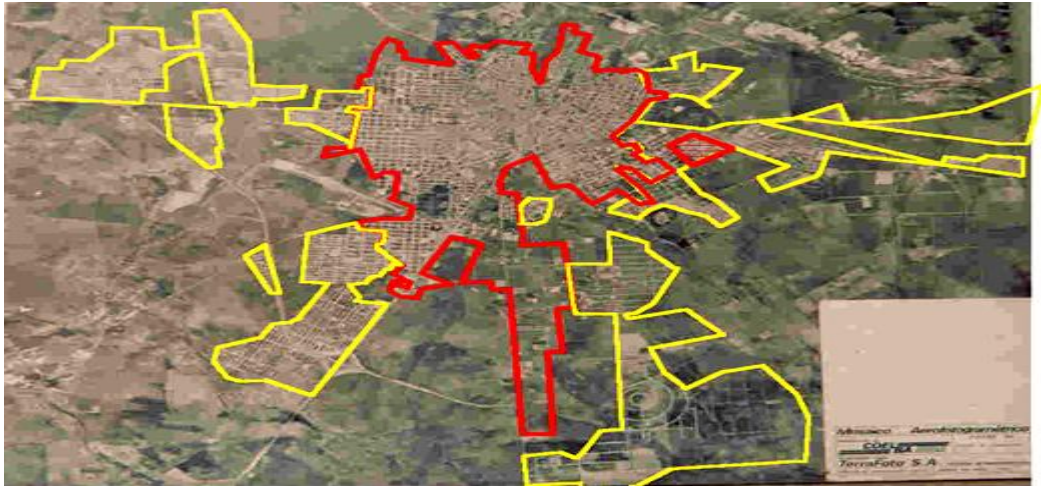
Fonte: Adaptada de Ferraz e Almeida, 2012.

Movimentos sociais de ocupação de terras urbanas ocorreram na cidade de Vitória da Conquista, a partir do final da década de 1980 (FERRAZ; ALMEIDA, 2012, p. 7). Consoante foi constatado por pesquisa de campo desta Tese, no Bairro NSA, conforme será discutido no Capítulo 9, invasões ocorreram nesse citado bairro⁶⁹, no período de 1980-1995, e prosseguiram nos anos seguintes. Entretanto, algumas invasões ocorreram de modo gradativo, sem despertar a atenção das autoridades pública, uma vez que se tratava de um bairro em formação e as áreas ali ocupadas irregularmente se misturaram aos outros espaços construídos e/ou em processo de construção. Naquele período, as relações de venda de terrenos e/ou casas nem sempre eram formalmente comunicadas ao poder público, nem foram alvo de fiscalização sistemática dos agentes governamentais.

Com base em documentos que serviram para os estudos preparatórios do Plano Diretor Urbano de 2006, foi identificado que houve uma evolução na ocupação do espaço urbano de Vitória da Conquista no período de 1982 a 1994, segundo pode ser observado nas Figuras 11 e 12, o que também contribuiu para a mobilidade urbana em relação ao processo de ocupação de bairros periféricos em razão da elevação do preço de casas e terrenos nas áreas centrais da cidade. Tal fato influenciou, portanto, a produção do espaço urbano do Bairro NSA.

⁶⁹ As primeiras invasões no NSA ocorreram de modo velado, sem conhecimento do poder público. Alguns governos tomaram conhecimento das invasões ali ocorridas. A partir do primeiro Governo do Prefeito Guilherme Menezes, iniciado em 1997, houve uma elevação do número de invasões na Serra do Periperi, espaço onde está localizado o Bairro NSA. A mídia estadual e municipal deu ampla cobertura a esse acontecimento.

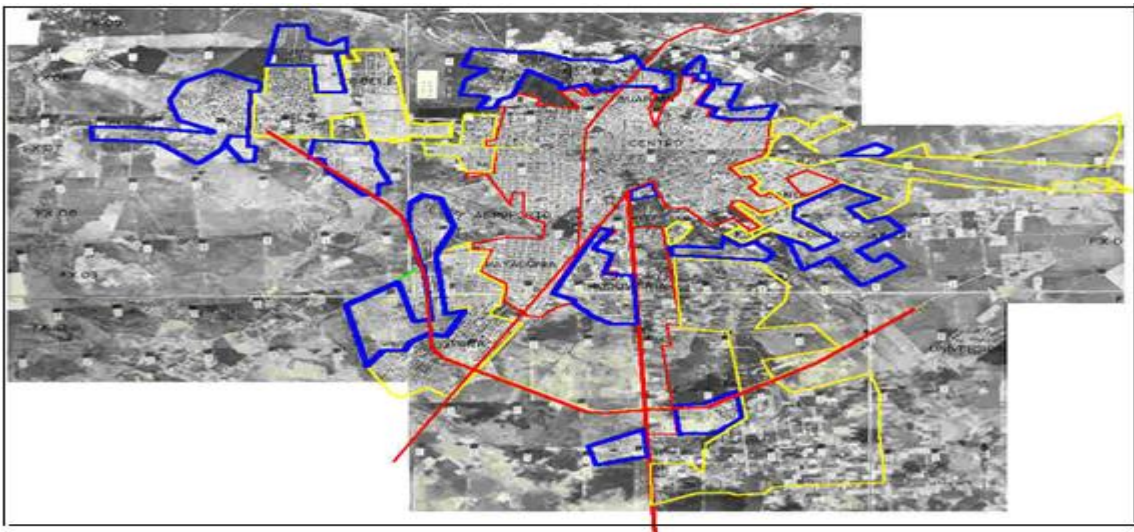
Figura 11 – Ocupação da área urbana de Vitória da Conquista – 1982



Fonte: Adaptada da PMVC (2006) – Plano Diretor Urbano (PDU).

A Figura 11 expõe as linhas de ocupação da cidade de Vitória da Conquista até o ano de 1982. Porém, transcorridos 12 anos, em 1994, percebe-se na Figura 12, em linhas na cor azul, a evolução de ocupação do espaço urbano da cidade.

Figura 12 – Ocupação da área urbana de Vitória da Conquista - 1994



Fonte: Adaptada da PMVC (2006) – Plano Diretor Urbano (PDU).

Em relação ao Bairro NSA, a Figura 13 trata da situação de ocupação do espaço urbano de Vitória da Conquista até o ano de 1996. É perceptível que em relação ao início da década de 80, no Bairro NSA, novos espaços físicos foram ocupados. A área que o referido bairro ocupou até o início da década de 80, está destacada na cor verde, na parte superior do mapa. Nos anos 80 os moradores e a Associação de Moradores do NSA desenvolveram uma série de ações, no sentido de cobrar do poder público municipal e estadual, medidas para dotar o bairro de uma infraestrutura básica, segundo será especificado nos Capítulos 7 e 8 desta Tese.

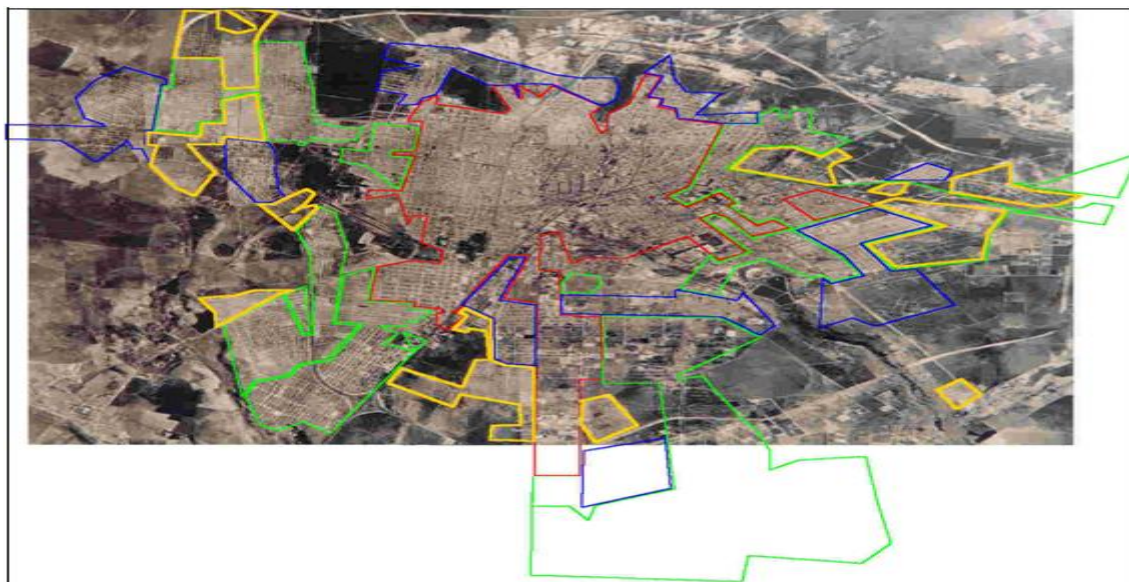
Figura 13 – Ocupação da área urbana de Vitória da Conquista - 1996



Fonte: Ferraz (2001)

Na imagem do Satélite é possível visualizar as áreas urbanas ocupadas na cidade de Vitória da Conquista, até o ano de 1999 (Figura 14)⁷⁰.

Figura 14 – Ocupação da área urbana de Vitória da Conquista - 1999



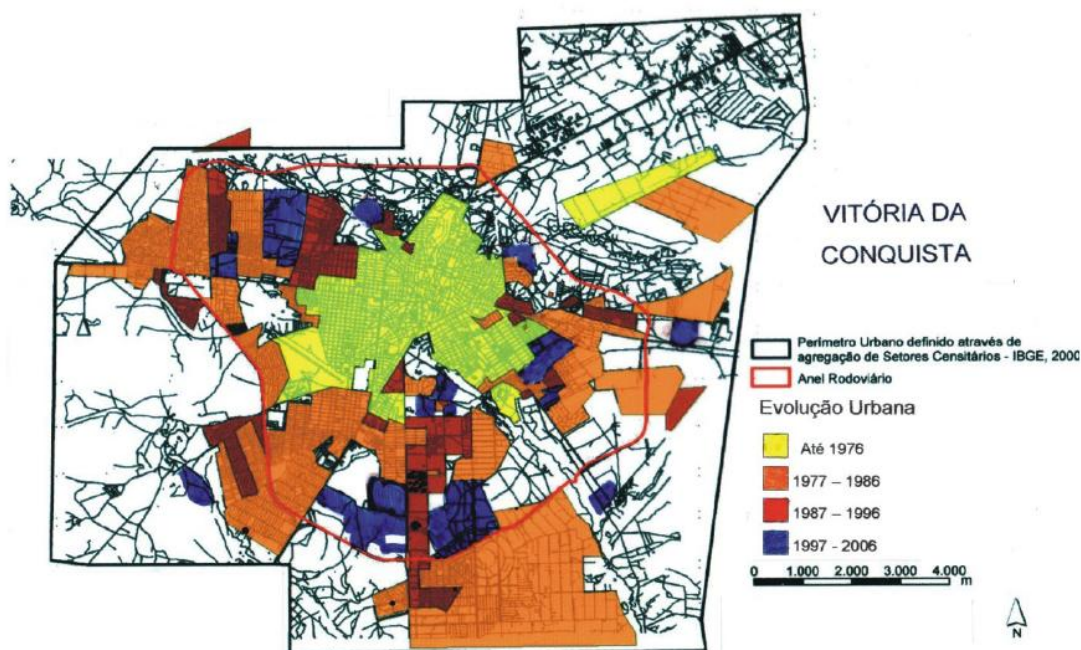
Fonte: Adaptada de PMVC (2006) – Plano Diretor Urbano (PDU).

⁷⁰ Na imagem do Satélite não foi posto em destaque uma área que contém o Distrito Industrial dos Imborés. Porém a citada área foi identificada na parte superior direita do mapa anterior, Figura 13.

O ano de 1999 constitui-se um novo marco em termos políticos para a cidade de Vitória da Conquista, pois o Partido dos Trabalhadores (PT) que ganhou as eleições municipais em 1997, efetivamente, começou a implementar mais efetivamente medidas, visando promover a participação da sociedade nas discussões do orçamento participativo (OP), cujos trabalhos iniciais datam deste ano. Iniciou-se, assim, um novo ciclo de práticas políticas com gestões sucessivas do PT e esta Tese buscou identificá-las e analisá-las.

A Figura 15, elaborada por Ferraz e Almeida, mostra a evolução do processo de ocupação do espaço urbano de Vitória da Conquista até o ano de 2006. Destacados na cor azul estão os espaços que foram ocupados no período de 1997-2006. Observa-se que, no Caso do Bairro NSA, houve um significativo aumento do espaço físico daquele bairro.

Figura 15 - Ocupação da área urbana de Vitória da Conquista – 1976/2006



Fonte: Ferraz e Almeida, 2012.

Vários motivos levaram a ocupação de áreas periféricas e a ocupação desordenada de espaços urbanos na cidade de Vitória da Conquista. Na avaliação de Ferraz e Almeida (2012), a especulação imobiliária, em virtude da elevação do preço de terrenos e casas, foi um dos principais motivos para ocupação de áreas desassistidas pelo poder público, nos bairros periféricos pobres. As citadas pesquisadoras alegaram que as iniciativas do Banco Nacional de Habitação (BNH), que criou em Vitória da Conquista conjuntos habitacionais do INOCOOP I e II, e as URBIS I, II, III, IV, V e VI, não possibilitaram acesso à moradia para pessoas de classe baixa, nos anos 80 e 90.

Na Administração do Prefeito Murilo Mármore (gestão de 1989-1992), a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista criou o Programa Municipal de Habitação Popular (PMHP), mediante a Lei no. 570/91, que tinha como objetivo minimizar o problema das invasões, promovendo a redução do déficit habitacional, notadamente, das parcelas mais carentes da população, que estivessem sem emprego, subemprego ou tivessem emprego de baixa renda.

As pesquisadoras Ferraz e Almeida (2012), apresentaram dados quantitativos bastantes relevantes para compreensão da problemática urbana de Vitória da Conquista, no que diz respeito aos assentamentos e ocupações urbanas. Tais dados abrangem Governos dos

Prefeitos Murilo Mármore (gestão 1989-1992), José Fernandes Pedral Sampaio (gestão 1993-1996), Guilherme Menezes (gestões 1997-2000, 2001-2002 e 2009-2012) e José Raimundo Fontes (gestões 2002-2004 e 2004-2008). Apontaram que o Programa Municipal de Habitação Popular (PMHP) durante as gestões dos prefeitos Murilo Mármore e José Pedral Sampaio disponibilizou “[...] 1.442 lotes e o reconhecimento, com a cessão do direito especial de uso, de mais 1.649 lotes públicos ocupados pelos sem teto, totalizando 3.091 lotes” (FERRAZ; ALMEIDA, 2012, p. 7).

Nos dois primeiros Governos do Prefeito Guilherme Menezes (gestões 1997-2000, 2001-2002) e no Governo de seu vice-prefeito, José Raimundo Fontes (gestão 2002-2004), há uma continuidade na distribuição de lotes:

Até 2004, 6.164 lotes tinham sido entregues pelo Programa, mas ainda assim, não foram suficientes para resolver o problema da moradia. O programa municipal é, então, responsável pela criação dos treze assentamentos urbanos existentes na cidade até 2005. É importante esclarecer que assentamentos e ocupações não são vistos como sinônimos, pois, a Prefeitura Municipal considera assentamentos as áreas cujos lotes foram doados pelo PMHP. Os assentamentos foram instituídos de duas maneiras: alguns foram planejados originariamente pelo PMHP e outros, foram criados por meio das ocupações e reconhecidos, posteriormente, pelo Programa. Já as ocupações são produzidas pela luta dos sem teto em busca do uso do espaço para fins de moradia. Esta luta ocorreu tanto no plano individual, quanto no coletivo. As ações implementadas pelo PMHP até 2005, não foram suficientes para atender a demanda e garantir o direito à cidade e ao urbano. Assim, a resposta popular, continuou sendo por meio das ocupações no espaço urbano, e pela pressão popular na luta pela melhoria da qualidade de vida e, conseqüentemente, pelo aumento da justiça social [...] (FERRAZ; ALMEIDA, 2012, p. 7-8).

No período de 2005 a 2011, o Programa Municipal de Habitação entregou 1.128 unidades habitacionais urbanas para populações de baixa renda, valendo-se das Resoluções 460 e 518, do PSH, Pró-Moradia, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)/Projetos Prioritários Integrados (PPI), Programa de Urbanização Integração e Regularização em Assentamentos Precários e do Programa Municipal de Habitação Popular (PMHP). Ainda, segundo Ferraz e Almeida (2012, p. 8) “[...] Para outras demandas habitacionais com rendimentos até R\$ 1.395,00 destaca-se o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) que disponibilizou 1.755 unidades em 2009 [...]” e as pesquisadoras complementaram informando que “[...] para a população com renda até R\$ 1.800,00 o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) disponibilizou em 2005, 684 unidades” (FERRAZ; ALMEIDA, 2012, p. 8).

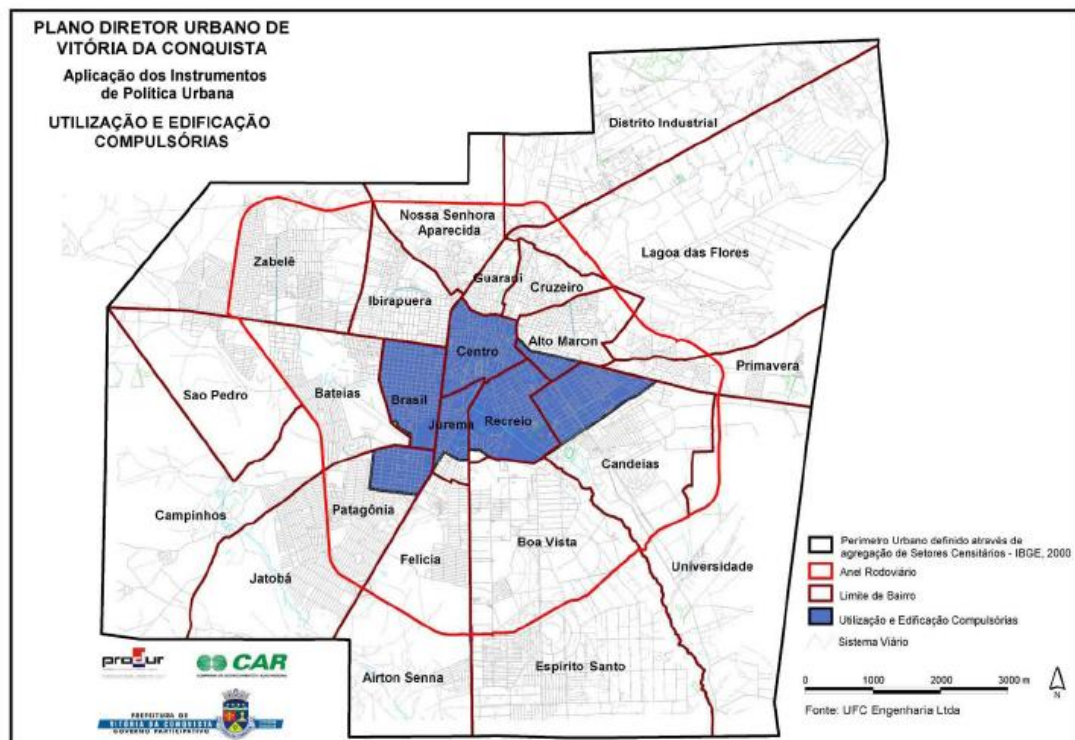
Quando da aprovação do Plano Diretor Urbano de 2006, o município de Vitória da Conquista passou a contar com 24 bairros⁷¹, dois a mais do número aprovado na Lei 798/1995. Em conformidade com a mencionada Lei, o Bairro NSA foi caracterizado como um bairro que:

⁷¹ Os bairros da cidade de Vitória da Conquista foram criados oficialmente pela Lei nº 798/95, modificada e complementada pelas Leis nº 850/96 e 952/98, e são em número de vinte e quatro: Centro - 01; Guarani - 02; Cruzeiro - 03; Alto do Maron - 04; Recreio - 05; Jurema - 06; Brasil - 07; Ibirapuera - 08; Nossa Senhora Aparecida - 09; Primavera - 10; Candeias - 11; Boa Vista - 12; Felícia - 13; Patagônia - 14; Bateias - 15; Zabelê - 16; Universidade - 17; Espírito Santo - 18; Ayrton Sena - 19; Jatobá - 20; Campinhos - 21; São Pedro - 22; Distrito Industrial - 23; Lagoa das Flores - 24.

Inicia-se no cruzamento da Estrada da Batalha com a cumeada da Serra (Av. da Serra projetada), seguindo por esta até o cruzamento como a BR/116/Rio Bahia, descendo pelo eixo desta até interceptar com o eixo de uma rua a ser nominada, localizada entre esse cruzamento e a Travessa Acre e a Rua Caravelas até interceptar com o eixo da Rua Santa Madalena, seguindo por essa, dando continuidade pelo eixo da Estrada da Batalha até o cruzamento com a cumeada da Serra (eixo da Av. da Serra, projetada), retornando ao ponto inicial (PMVC, 1995, p. 1).

A Figura 16 exibe a distribuição por bairros na cidade de Vitória da Conquista.

Figura 16 – Bairros de Vitória da Conquista – 2006



Fonte: PMVC (2007) – Plano Diretor Urbano (PDU).

Na Seção seguinte, serão fornecidas informações sobre o crescimento populacional de Vitória da Conquista e sobre a composição da população do Bairro NSA. Tais informações são relevantes para o entendimento de formação desse bairro e da composição de sua estrutura populacional.

6.3 CRESCIMENTO POPULACIONAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA E DO BAIRRO NOSSA SENHORA APARECIDA

Uma análise sobre a evolução do crescimento populacional de Vitória da Conquista apresenta algumas pistas para entender o surgimento e o processo de ocupação do espaço geográfico do Bairro NSA. Por essa razão, na subseção seguinte, serão fornecidos dados sobre mudanças que ocorreram na estruturação das populações urbana e rural de Vitória da Conquista, com base em consulta ao Banco de Dados do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) (IBGE, 2012c), disponibilizado em Censos Demográficos do IBGE.

6.3.1 Evolução do crescimento populacional de Vitória da Conquista

Inicialmente, é pertinente discorrer sobre as modificações na estrutura populacional da cidade de Vitória da Conquista, no período de 1940-2010. A Tabela 1 contém dados sobre a evolução populacional da cidade.

Tabela 1 – Crescimento da população de Vitória da Conquista – Período de 1940/2010

Ano	População Urbana	%	População Rural	%	Total da População
1940	8.644	25,7	24.910	74,3	33.554
1950	19.463	41,6	26.993	58,4	46.456
1960	48.712	60,7	31.401	39,3	80.113
1970	84.053	66,9	41.520	33,1	127.573
1980	127.512	74,7	43.107	25,3	170.619
1991	188.351	83,7	36.740	16,3	225.091
1996	204.295	84,4	37.860	15,6	242.155
2000	225.545	85,9	36.949	14,1	262.494
2010	274.739	89,5	32.127	10,5	306.866

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010 – Organizada pelo pesquisador, 2012.

Observa-se na Tabela 1, que no período de 1940-1950, ocorreu um aumento da população urbana (de 8.644 para 19.463 habitantes), seguido por um pequeno crescimento na população rural (de 24.910 para 26.993 habitantes). Ainda de acordo com a Tabela 1, o maior crescimento populacional - em termos proporcionais, comparando-se o intervalo de 10 (dez) anos entre a realização dos censos no Brasil, sob responsabilidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - se deu no período de 1950-1960, uma vez que nesse período, a população de Vitória da Conquista quase que duplicou (tinha 46.456 habitantes em 1950 e chegou a 80.113 no ano de 1960).

A Tabela 2 permite compreender a evolução dos percentuais de crescimento populacional na zona urbana em relação à população anterior; crescimento da população rural em relação à população anterior; incremento populacional no período; e o percentual de crescimento populacional no período.

Tabela 2 – Avaliação da variação dos percentuais de crescimento da população de Vitória da Conquista – Período de 1940/2010

Anos	Diferença entre os % de crescimento populacional na zona urbana	% de Crescimento da população Urbana sobre população anterior	% de Crescimento da população Rural sobre população anterior	Incremento populacional no período	% de crescimento populacional no período
De 1940-1950	15,9	125,16% (10.819)	8,36% (2.083)	12.902	38,45
De 1950-1960	19,1	150,28% (29.249)	16,33% (4.408)	33.657	72,45
De 1960-1970	6,2	72,55% (35.341)	32,22% (10.119)	45.460	59,24
De 1970-1980	7,8	51,70% (43.459)	3,82% (1.706)	45.165	33,74
De 1980-1991	9	47,71% (60.839)	-14,77% (-6.367)	54.472	31,93
De 1991-2000	2,2	19,75% (37.194)	0,56% (209)	37.403	16,62
De 2000-2010	3,6	21,81% (49.194)	-13,05% (-4.822)	44.372	16,90

Fonte: Autoria própria, 2012

No período de 1940-1950, a diferença entre os percentuais de crescimento populacional da zona urbana foi de 15,9%; o crescimento da população urbana sobre a população anterior (de 1940) foi de 125,16%; o crescimento da população rural sobre a

população anterior (de 1940) foi de 8,36%; o incremento populacional do período foi de 12.902 pessoas e o percentual de crescimento populacional no período chegou a 38,45.

Na Tabela 2, segunda coluna, é possível constatar que os maiores percentuais de crescimento da população urbana sobre a população anterior, foram registrados nos períodos de 1940-1950, de 1950-1960 e de 1960-1970, com taxas percentuais de 125,16%, de 150,28% e de 72,55%, respectivamente. Nos períodos subsequentes, os percentuais apresentaram diminuição até o período de 1991-2000, momento no qual foi registrado um percentual de 19,75%. No período de 2000-2010, ocorreu um pequeno acréscimo no percentual da população urbana (saiu de 19,75% para 21,81%).

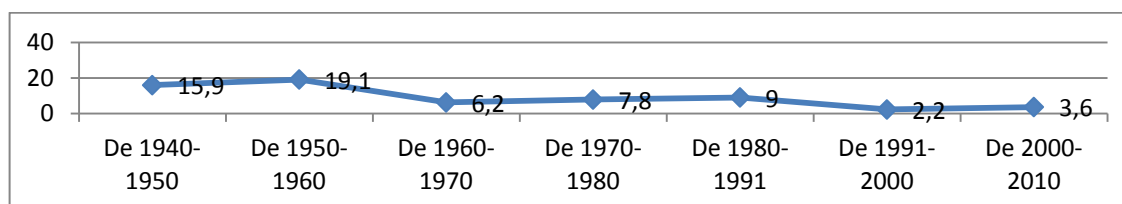
Ainda de acordo com a Tabela 2, o período de 1950-1960 foi aquele no qual Vitória da Conquista alcançou os mais significativos percentuais de crescimento. A diferença entre o percentual de crescimento populacional da zona urbana subiu para 19,1; o percentual de crescimento da população urbana sobre a população anterior alcançou 150,28% (o ponto maior na série estatística ora em análise); o incremento populacional foi de 33.657 pessoas, valor que representa um percentual de crescimento populacional no período na ordem de 72,45%. Esse alto crescimento populacional representou uma mudança de 46.456 habitantes em 1950 para 80.113 no ano de 1960, conforme consta Tabela 1.

No período de 1960-2010, os percentuais de crescimento da população de Vitória da Conquista diminuíram. A Tabela 2 mostra, na quinta coluna, que enquanto no período de 1950-1960 o percentual de crescimento populacional foi de 72,45%; o período de 1960-1970 registrou 59,24 de percentual crescimento; nos períodos de 1970-1980 e de 1980-1991, diminuíram ainda mais o percentual, chegando a 33,74 e 31,93, respectivamente. E nos períodos de 1991-2000 e de 2000-2010, o percentual de crescimento populacional decaiu para 16,62 e 16,90, respectivamente, quase a metade dos valores encontrados nos dois períodos anteriores.

Levando-se em consideração os dados apresentados nas Tabelas 1 e 2, é possível afirmar que é não faz sentido o discurso corrente na mídia de que Vitória da Conquista enfrentou nas últimas duas décadas o seu maior percentual de crescimento populacional. Os dados das Tabelas apresentadas deixam claro que, em termos percentuais, nos anos 50, Vitória da Conquista alcançou o maior percentual de crescimento populacional em comparação com o período anterior. Nos anos de 50 a cidade tinha 46.456 habitantes e saltou para 80.113 habitantes (72,45% de crescimento populacional). Não é verdadeiro também o discurso daqueles que afirmam que, no período de 1970-1980, a implantação da cultura cafeeira foi o fator decisivo para impulsionar o crescimento populacional de Vitória da Conquista. Os dados da Tabela 2 revelam que no período de 1960-1970, o incremento populacional de 45.460 habitantes foi superior ao incremento de 45.165, registrado no período de 1970-1980.

A Figura 17 mostra a evolução dos percentuais de crescimento da população urbana de Vitória da Conquista, no período de 1940-2000.

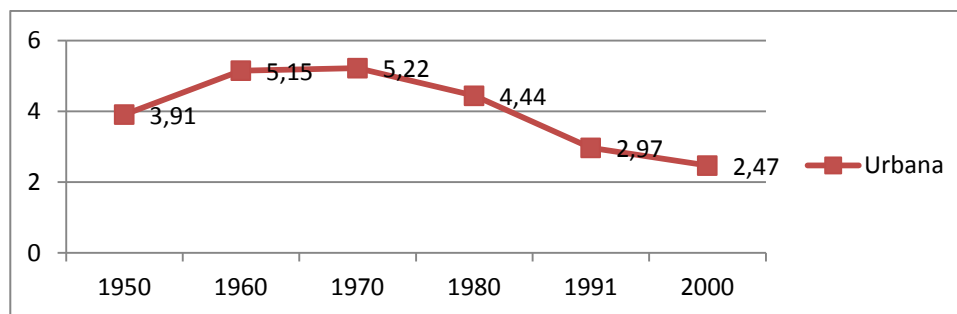
Figura 17 – Evolução dos percentuais de crescimento da população urbana – Vitória da Conquista – 1940/2010.



Fonte: Autoria própria, 2012, com base em dados do IBGE, 2010.

Se o crescimento populacional de Vitória da Conquista for comparado com o crescimento anual da população urbana no Brasil – 1950/2000 (Figura 18), é possível afirmar que o crescimento de Vitória da Conquista vem alcançando valores superiores ao registrado na média da população urbana brasileira, exceção apenas para a contagem do período de 1991/2000, quando a taxa registrada na cidade de Vitória da Conquista foi inferior à taxa nacional.

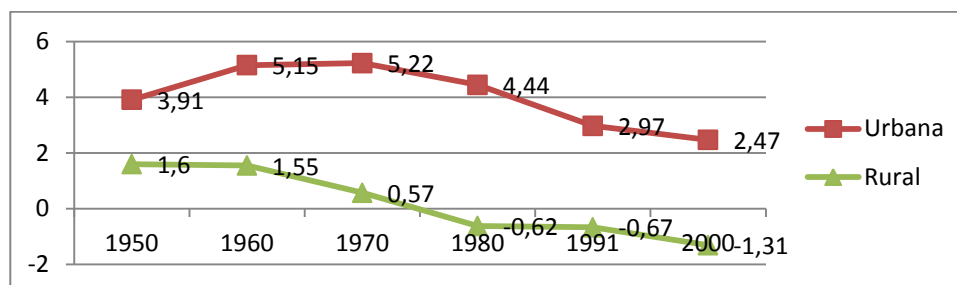
Figura 18 – Taxa de crescimento anual da população do Brasil, por situação de domicílio (Urbana) – 1950/2000.



Fonte: IBGE, Censo demográfico 1950/2000 - Organizada pelo pesquisador, 2012.

Um entendimento mais detalhado das taxas de crescimento rural e urbana no Brasil é apresentado na Figura 19.

Figura 19 – Taxa de crescimento anual da população por situação de domicílio (Urbana/Rural) - Brasil

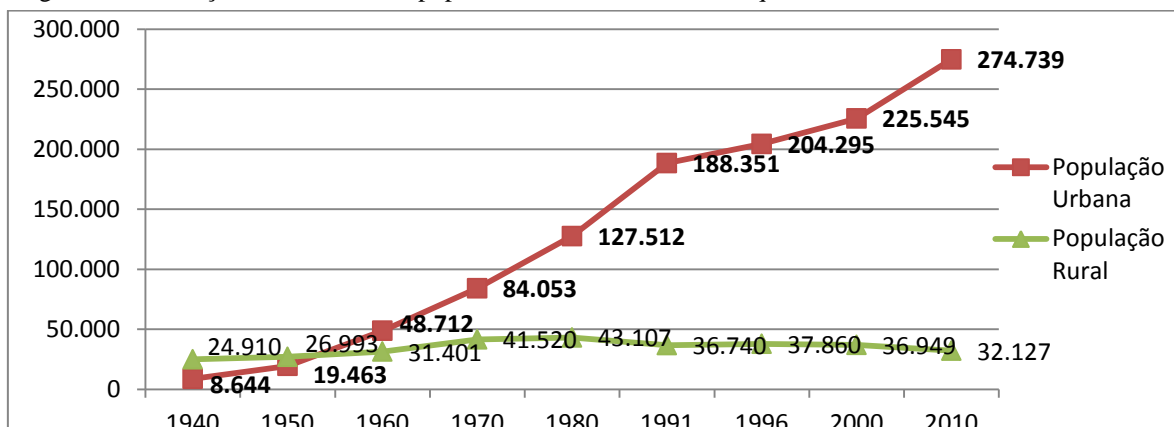


Fonte: IBGE, Censo demográfico 1950/2000 - Organizada pelo pesquisador, 2012.

Observa-se na Figura 19 que, enquanto a taxa de crescimento da população urbana cresceu até 1970, nos períodos subsequentes começou a declinar do maior patamar (5,22) para o menor patamar (2,47). Por sua vez, houve queda da taxa do crescimento rural de 1950 a 2000, sendo que a partir de 1980, a taxa passou a ser negativa (-0,62; - 0,67; e -1,31). É perceptível que a taxa de crescimento da população urbana foi superior em todos os momentos de coleta de dados, na série estatística do IBGE, no período de 1950/2000.

No caso de Vitória da Conquista, a Figura 20 apresenta uma síntese geral da evolução do crescimento populacional em Vitória da Conquista, comparando o aumento da população urbana e a pequena variação na população rural, de acordo com o que já foi explicado anteriormente.

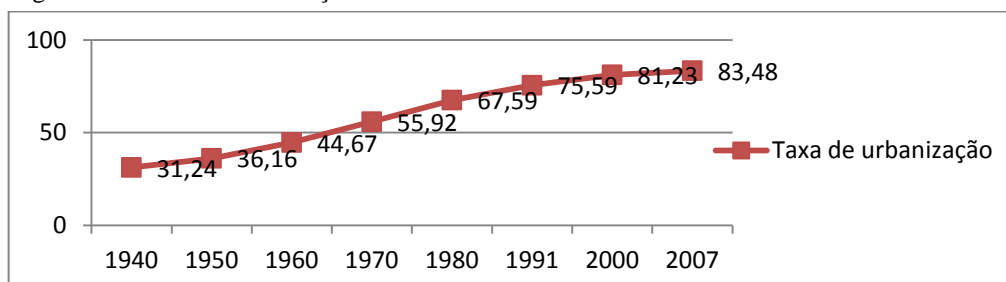
Figura 20 - Evolução do crescimento populacional de Vitória da Conquista – 1940/2010



Fonte: IBGE, Censo demográfico 1940/2010 – Organizada pelo pesquisador, 2012.

No Brasil, a taxa de urbanização, no período de 1940 a 2007, apresentou um crescimento do percentual a cada período analisado pelo IBGE. A Figura 21 revela que no Brasil a variação da taxa de urbanização, no período de 1940 a 2007, saiu de 31,24 para 83,48 e observa-se que em Vitória da Conquista, a taxa de crescimento variou de 25,70 para 89,50, no período de 1940 a 2010 (Figura 22). Portanto, há uma relação de proximidade entre o crescimento da taxa de urbanização de Vitória da Conquista com aquela observada na média das cidades brasileiras.

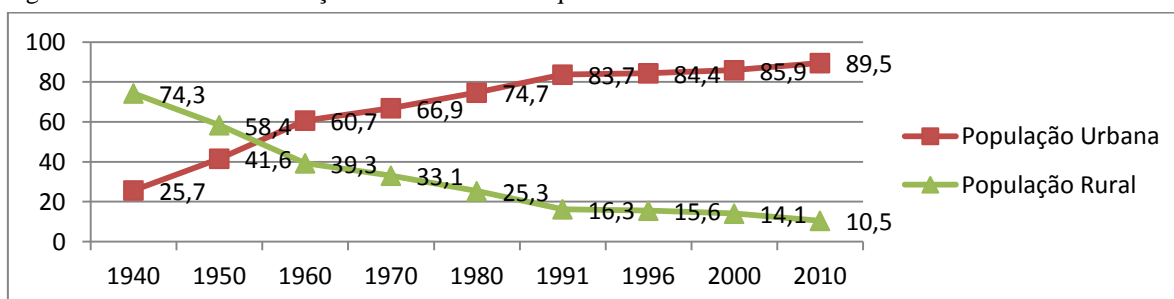
Figura 21 - Taxa de urbanização no Brasil – 1940/2007



Fonte: IBGE, Censo demográfico 1940/2007 – Organizada pelo pesquisador, 2012.

Um dado significativo na análise das taxas de urbanização do Brasil e de Vitória da Conquista pode ser identificado no período de 1960. Enquanto que o Brasil crescia a uma taxa de urbanização de 44,67 (Figura 21), a população urbana de Vitória da Conquista cresceu a uma taxa de 60,7 (Figura 22), representado um incremento de 16,03 em relação à média das cidades brasileiras.

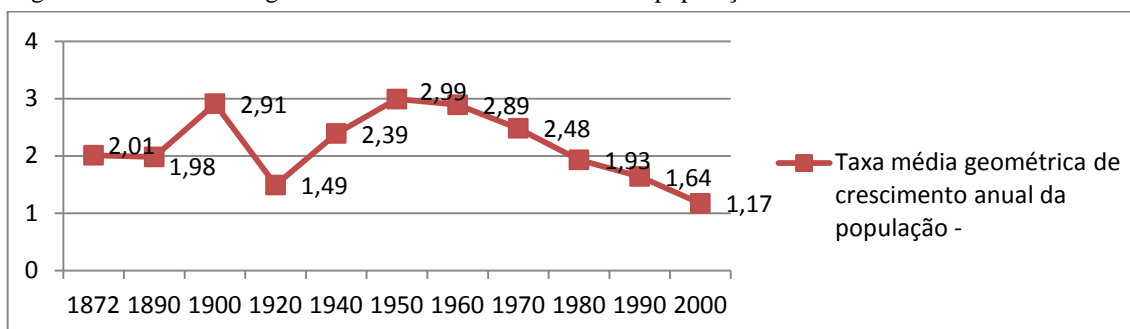
Figura 22 – Taxa de urbanização de Vitória da Conquista – Período de 1940-2010.



Fonte: IBGE, Censo demográfico 1940/2010 – Organizada pelo autor, 2012.

Segundo análise da série estatística do IBGE (2010), o Brasil apresentou uma taxa média geométrica de crescimento anual da população que teve um pequeníssimo decréscimo (de 2,01 para 1,98) no período de 1872 a 1890. Em 1900, a taxa alcançou o valor de 2,91 e diminuiu para 1,49 no ano de 1920, ano no qual ocorreu uma inversão na queda e a taxa passou a crescer até o ano de 1950, atingindo o valor de 2,99. Do ano de 1950 até 2000, a Figura 23 mostra que a taxa média geométrica de crescimento anual da população, no Brasil, passou a cair (queda de 2,99 para 1,17), menor valor da série, registrado no ano de 2000.

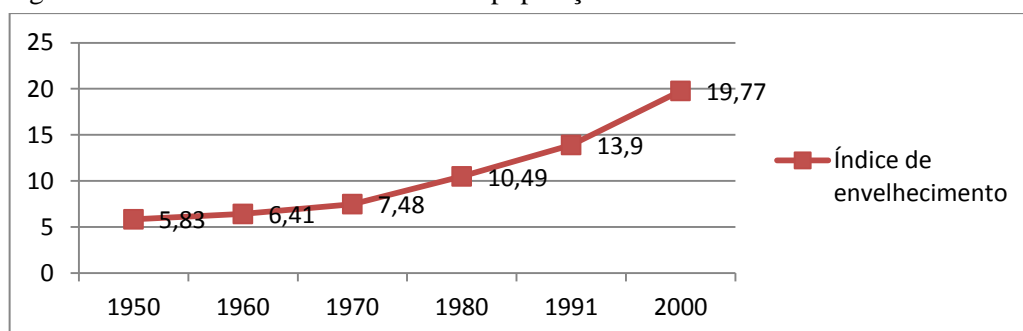
Figura 23 - Taxa média geométrica de crescimento anual da população brasileira – 1872/2000



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1950/2000– Organizada pelo autor, 2012.

A despeito da queda da taxa média geométrica de crescimento anual da população brasileira, o índice de envelhecimento da população residente no país, no período de 1950/2000, aumentou de 5,83 para 19,77, como se pode verificar na Figura 24.

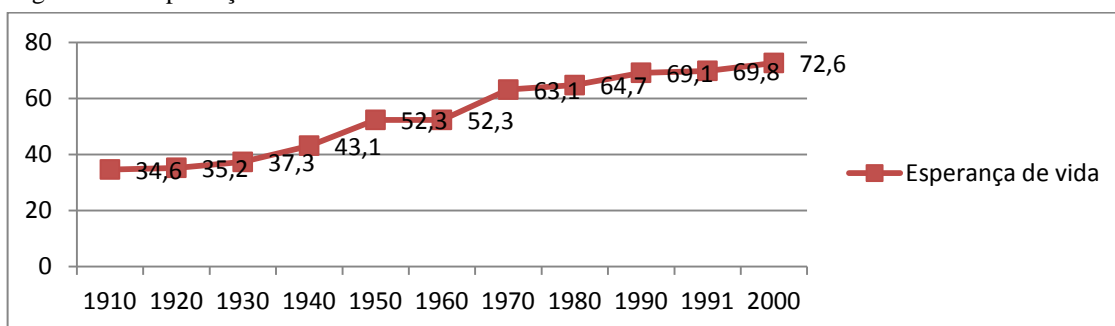
Figura 24 – Índice de envelhecimento da população residente no Brasil 1950/2000



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1950/2000– Organizada pelo autor, 2012.

O aumento na esperança de vida da população brasileira foi significativo no período de 1910/2000. Enquanto na década de 1910, a esperança de vida era de 34,6 anos, no início dos anos 2000 foi registrado no Censo do IBGE, uma expectativa de vida de 72,6 anos (Figura 25).

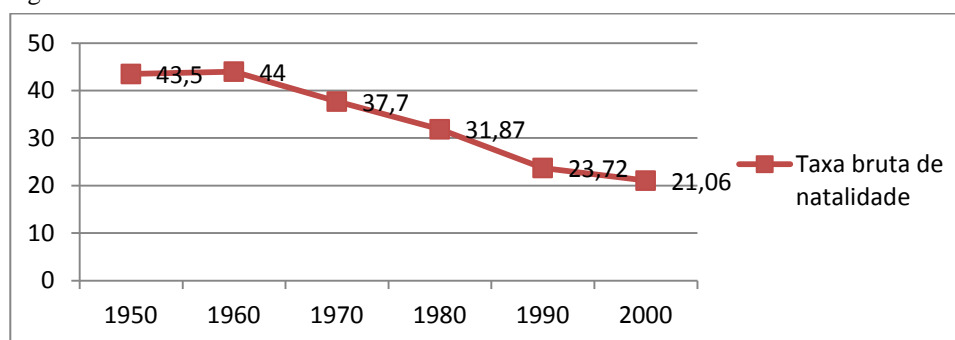
Figura 25 – Esperança de vida no Brasil – Período – 1910/2000



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1950/2000 – Organizada pelo autor, 2012

A taxa bruta de natalidade no Brasil vem diminuindo desde a década de 1960. A Figura 26 apresenta os números relativos à variação na taxa bruta de natalidade, no período de 1950 a 2000.

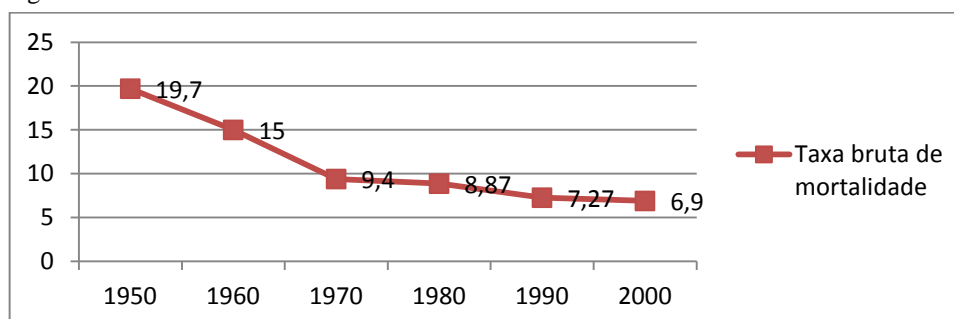
Figura 26 - Taxa bruta de natalidade no Brasil – Período de 1950/2000



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1950/2000– Organizada pelo autor, 2012.

Em contrapartida, a taxa bruta de mortalidade no Brasil, no período de 1950-2000, apresentou uma variação positiva para as políticas públicas na área de saúde, ou seja, enquanto na década de 1950 morriam 19,7 pessoas para cada mil nascimentos, na década de 2000, aquele número diminuiu para 6,9 pessoas (Figura 27).

Figura 27 – Taxa bruta de mortalidade no Brasil – Período 1950/2000



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1950/2000 – Organizada pelo autor, 2012.

No município de Vitória da Conquista, no período de agosto de 2009 a junho de 2010, o número de óbitos de pessoas que haviam residido com moradores dos domicílios pesquisados no Censo Demográfico do IBGE de 2010 (IBGE, 2012), foi de 1.756 pessoas (sendo 1.613 na zona urbana e 143, na rural). No período, o Bairro NSA registrou 11 óbitos (Tabela 3).

Tabela 3 - Óbitos de pessoas que haviam residido com moradores dos domicílios particulares, ocorridos de agosto de 2009 a julho de 2010, por situação do domicílio – 2010 – Bairro Nossa Senhora Aparecida – Vitória da Conquista – BA

Município e Bairro	Situação do domicílio da pessoa falecida	
Vitória da Conquista – BA	Total	1.756
	Urbana	1.613
	Rural	143
Nossa Senhora Aparecida - Vitória da Conquista - BA	Total	11
	Urbana	11
	Rural	-

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2010 – Organizada pelo autor, 2012.

6.3.2 Evolução populacional no Bairro NSA

Esta subseção apresenta dados demográficos sobre o Bairro NSA. Inicialmente, o Quadro 15 apresenta um comparativo entre a população residente no bairro nos períodos de 2000/2010.

Quadro 15 – População residente, por situação do domicílio e sexo - Comparativo entre 2000/2010 –Vitória da Conquista – Bairro Nossa Senhora Aparecida – BA

Município e Bairro	Sexo	Ano	
		2000	2010
Vitória da Conquista – BA	Total	262.494	306.866
	Homem	127.636	147.879
	Mulher	134.858	158.987
Nossa Senhora Aparecida - Vitória da Conquista – BA	Total	4.084	3.557
	Homem	2.101	1.742
	Mulher	1.983	1.815

Fonte: Censo Demográfico do IBGE – 2010 – Organizado pelo autor, 2012.

Observa-se no Quadro 15, que no período de 2000/2010, a cidade de Vitória da Conquista teve um aumento da sua população de 262.494 para 306.866 pessoas. No caso do Bairro NSA, entretanto, houve uma diminuição da população, de 4.084 para 3.557 pessoas. A explicação na percepção dos moradores do bairro, para essa diminuição, será apresentada no Capítulo 9, quando se investigará quais os motivos que incentivaram os moradores a deixarem o bairro. Ainda no Quadro 15, verifica-se que em relação ao gênero, o Bairro NSA possuía um maior número de homens no ano 2000 e que em 2010, o número de mulheres é superior ao de homens.

Quanto à distribuição da faixa-etária da população do Bairro NSA, a Tabela 4 apresenta os dados relativos aos homens e mulheres, por faixa-etária.

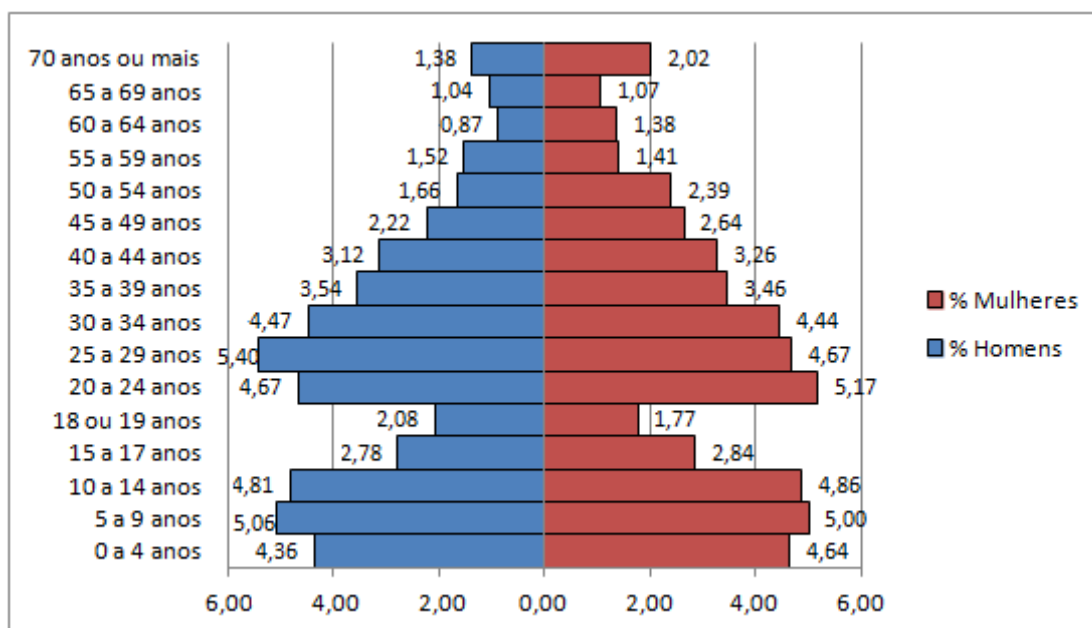
Tabela 4 - População residente, por situação do domicílio, sexo e idade - Bairro Nossa Senhora Aparecida – Vitória da Conquista – BA – 2010

	Sexo		
	Total	Homens	Mulheres
Total	3.557	1.742	1.815
0 a 4 anos	320	155	165
5 a 9 anos	358	180	178
10 a 14 anos	344	171	173
15 a 17 anos	200	99	101
18 ou 19 anos	137	74	63
20 a 24 anos	350	166	184
25 a 29 anos	358	192	166
30 a 34 anos	317	159	158
35 a 39 anos	249	126	123
40 a 44 anos	227	111	116
45 a 49 anos	173	79	94
50 a 54 anos	144	59	85
55 a 59 anos	104	54	50
60 a 64 anos	80	31	49
65 a 69 anos	75	37	38
70 anos ou mais	121	49	72
Total	3.557	1.742	1.815

Fonte: Censo Demográfico do IBGE – 2010 – Organizado pelo autor, 2012.

A pirâmide etária, em relação à população residente no Bairro NSA, no ano de 2010, no geral, revela que há uma distribuição mais ou menos equilibrada entre homens e mulheres, nas diversas faixas etárias. Mostra ainda que, entre 0 a 19 anos, há 38,20% da população total do bairro (3.557 moradores); que entre 20 a 49 anos, há 47,06%; e que acima de 50 anos, há 15,24% da população (Figura 28). Assim, as pessoas até 49 anos, que moram no Bairro NSA, representam 85,26% da população.

Figura 28 – Pirâmide etária do Bairro Nossa Senhora Aparecida – Vitória da Conquista – BA - 2010



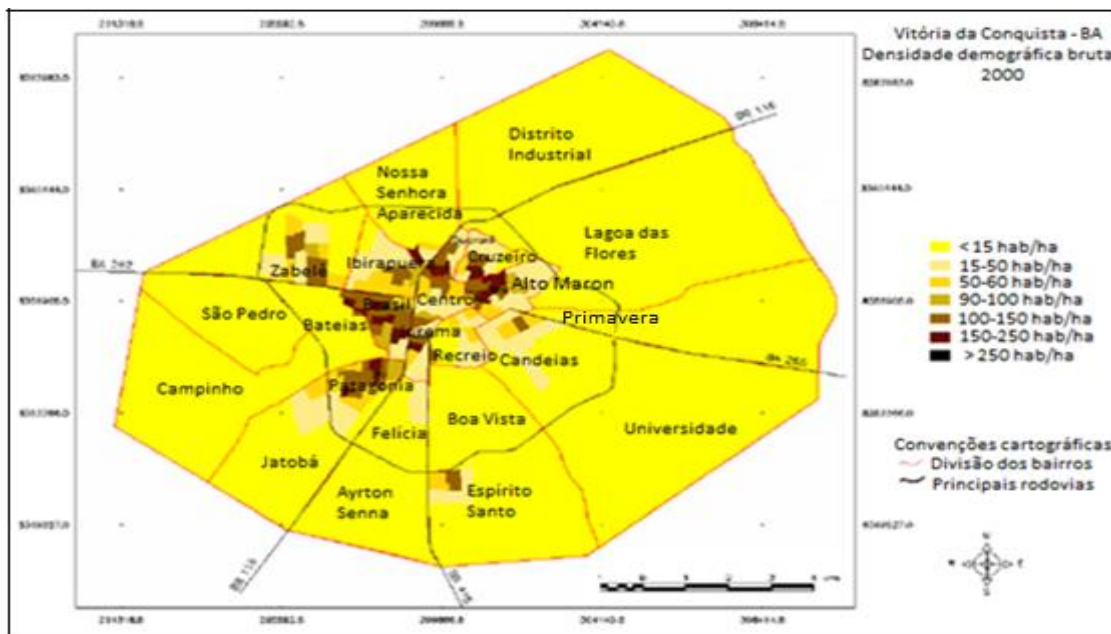
Fonte: Autoria própria, 2012 – Base Censo Demográfico, IBGE, 2010.

Na base da pirâmide, as faixas-etárias de 0-4 anos, 5-9 anos e 10-14 anos, tanto para

homens como para mulheres, registraram percentuais superiores a 4% da população total do bairro. As faixas-etárias de 15-17 e 18-19 anos apresentaram uma diminuição do percentual em relação às outras três faixas-etárias que as precederam. Contudo, as faixas-etárias de 20-24, 25-29 e 30-34 anos registraram percentuais superiores a 4%. A partir da faixa-etária de 35-39 anos, há uma diminuição no percentual de participação, tanto de homens como de mulheres, nas faixas-etárias subsequentes, incluindo a faixa-etária de 60-64 anos. Essa faixa-etária possui menos moradores do que as faixas-etárias de 65-69 e 70 anos ou mais.

Com base em dados organizados por Veiga (2010) constata-se que no ano de 2000, a densidade demográfica bruta do Bairro NSA continuou sendo a mesma registrada no Censo do IBGE, divulgado em 1991, ou seja, de acordo com a Figura 29, a densidade demográfica bruta do Bairro NSA era inferior a 15 habitantes/ha, exceção de trechos das Ruas Santa Rita, Santa Cecília e Santa Ana que, segundo registrado anteriormente, mantiveram uma densidade demográfica bruta entre 15 a 50 habitantes/ha.

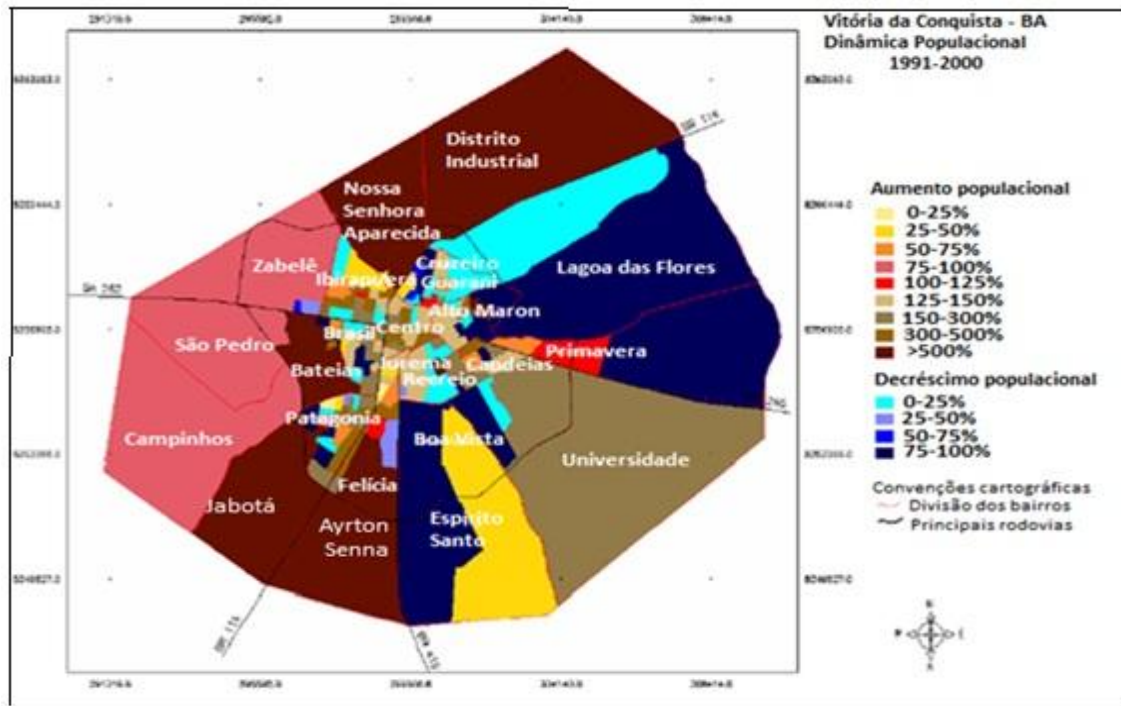
Figura 29 - Densidade demográfica bruta da população urbana de Vitória da Conquista – 2000.



Fonte: IBGE, Censo demográfico 1991 / Base cartográfica IBGE, 2000 – PMVC, 2007 / Reestruturado com base em Veiga, 2010.

Mesmo mantendo uma densidade populacional inferior a 15 habitantes/ha, com base em estudos realizados por Veiga (2010), é possível afirmar que no período de 1991/2000, há um aumento populacional no Bairro NSA, superior a 500%, conforme destacado (Figura 30), na cor marrom.

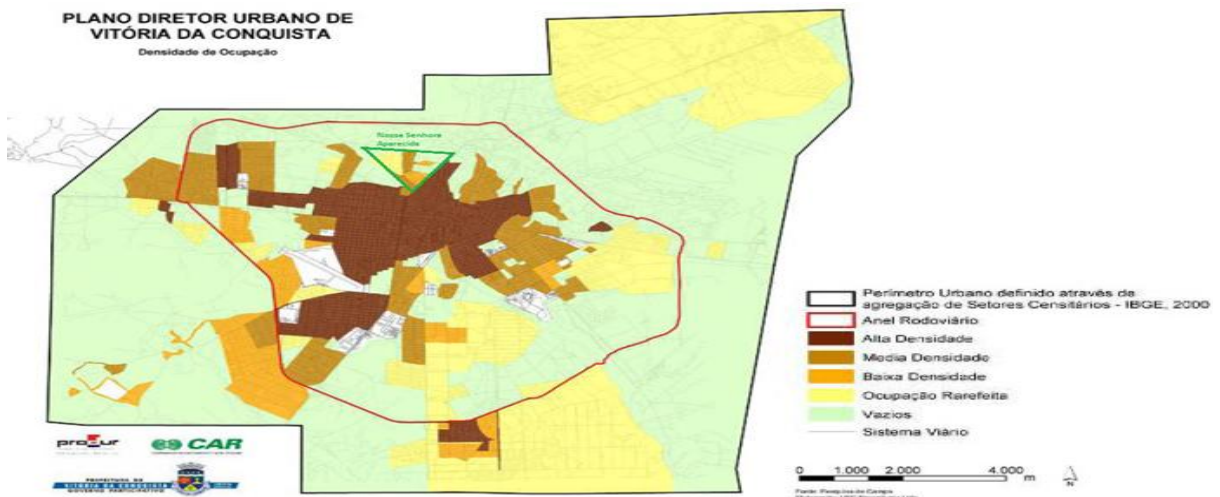
Figura 30 – Aumento populacional na cidade de Vitória da Conquista – 1991/2000.



Fonte: Adaptada de Veiga, 2010.

Apesar de se verificar um aumento populacional no período de 1991/2000, o Bairro NSA, no ano de 2000, continha áreas de variação na densidade de ocupação, incidindo sobre a média densidade, baixa densidade, ocupação rarefeita e espaços vazios. A visualização da Figura 31 possibilita visualizar na área triangular destacada na cor verde.

Figura 31 – Densidade de ocupação de bairros de Vitória da Conquista – 2000.



Fonte: Adaptada de PMVC (2006) – Plano Diretor Urbano.

Considerando que houve uma diminuição da população do Bairro NSA na contagem do Censo Demográfico de 2010 em relação ao de 2000 (De 4.084 para 3.557 moradores) e tendo de vista que a área do bairro é a mesma, depreende-se, portanto, que a densidade demográfica do bairro diminuiu. Em 2000 era inferior a 15 hab/ha, segundo foi apresentado

na Figura 29.

Além da questão da densidade populacional do Bairro NSA, merece destaque a composição da renda nominal mensal dos moradores. A Tabela 5 mostra a Classe de rendimentos normais mensais das pessoas de 10 anos ou mais de idade, moradoras do Bairro NSA. A maior parte dos moradores percebe até 1 salário mínimo de rendimento mensal. Do total de moradores considerados na pesquisa, 36,47% não possuem rendimento; 38,42% ganham entre ½ e 1 salário mínimo; os que ganham até ¼ de salário mínimo, somando aos que percebem mais de ¼ a ½ salário mínimo, representam 13,72% dos moradores que recebem rendimentos. Os que ganham mais de 1 a 2 salários mínimos, representam 9,31%; Aqueles que recebem mais de 2 a 3 salários mínimos, representam 1,46%; mais de 3 a 5 salários mínimos, 0,45%; e mais de 5 a 10 salários mínimos, 0,17%.

Tabela 5 - Classe de rendimentos normais mensais das pessoas de 10 anos ou mais de idade – 2010 – Bairro Nossa Senhora Aparecida – Vitória da Conquista – BA

Classes de rendimento nominal mensal	Número pessoas	Percentual
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	1.106	38,42
Sem rendimento	1.050	36,47
Mais de 1 a 2 salários mínimos	268	9,31
Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	213	7,40
Até 1/4 de salário mínimo	182	6,32
Mais de 2 a 3 salários mínimos	42	1,46
Mais de 3 a 5 salários mínimos	13	0,45
Mais de 5 a 10 salários mínimos	5	0,17

Fonte: Base de dados Censo Demográfico 2010 - Salário mínimo de R\$ 510,00 – Organizada pelo pesquisador, 2012.

A distribuição do rendimento nominal mensal das pessoas de mais de 10 anos ou mais, por cor ou raça, por faixa-etária, consta da Tabela 6.

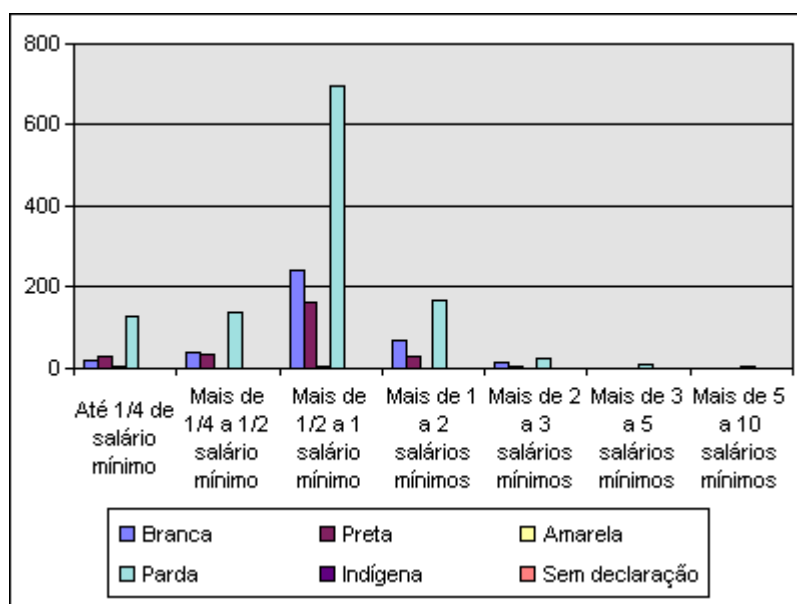
Tabela 6 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por cor ou raça, e as classes de rendimento nominal mensal – 2010 - Bairro Nossa Senhora Aparecida - Vitória da Conquista – BA

Classes de rendimento nominal mensal	Cor ou raça						
	Total	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Sem declaração
Total	2.879	590	373	21	1.895	-	-
Até 1/4 de salário mínimo	182	21	28	4	129	-	-
Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	213	39	36	-	138	-	-
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	1.106	244	161	6	695	-	-
Mais de 1 a 2 salários mínimos	268	67	29	2	170	-	-
Mais de 2 a 3 salários mínimos	42	13	3	-	26	-	-
Mais de 3 a 5 salários mínimos	13	2	1	-	10	-	-
Mais de 5 a 10 salários mínimos	5	-	1	-	4	-	-
Mais de 10 a 15 salários mínimos	-	-	-	-	-	-	-
Mais de 15 a 20 salários mínimos	-	-	-	-	-	-	-
Mais de 20 a 30 salários mínimos	-	-	-	-	-	-	-
Mais de 30 salários mínimos	-	-	-	-	-	-	-
Sem rendimento	1.050	204	114	9	723	-	-
Sem declaração	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Censo Demográfico 2010 - Salário mínimo R\$ 510,00 – Organizada pelo pesquisador, 2012.

A Figura 32 indica que a maior parte dos moradores do Bairro NSA percebe rendimentos de até 1 salário mínimo, com maior predominância da cor ou raça parda.

Figura 32 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por cor ou raça, e as classes de rendimento nominal mensal - 2010- Bairro Nossa Senhora Aparecida - Vitória da Conquista – BA



Fonte: Base de dados Censo Demográfico 2010 – Organizada pelo pesquisador, 2012.

Em relação à cor ou raça dos moradores do NSA, em 2010, identificou-se que cor ou raça predominante é a parda, sendo que as raças branca e preta aparecem na segunda e terceira posição em relação ao número de moradores, conforme Tabela 7.

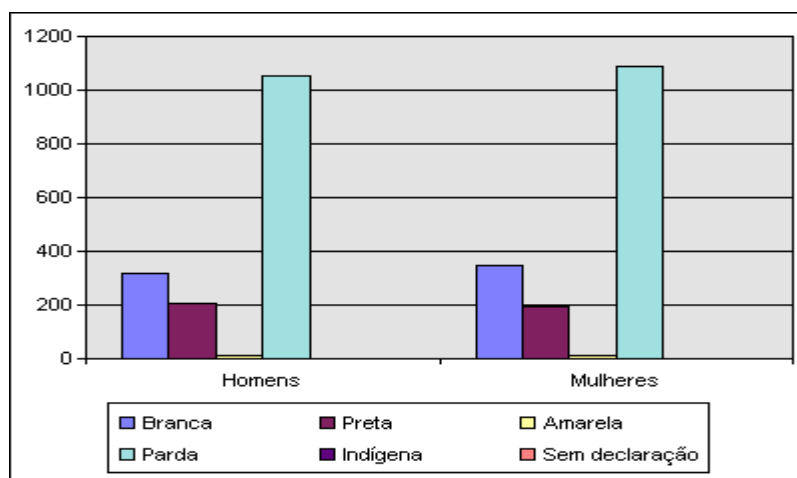
Tabela 7 - Pessoas de 5 anos ou mais de idade, por sexo e cor ou raça – 2010 - Bairro Nossa Senhora Aparecida - Vitória da Conquista – BA

Sexo	Cor ou raça						
	Total	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Sem declaração
Total	3.237	665	404	25	2.143	-	-
Homens	1.587	316	207	12	1.052	-	-
Mulheres	1.650	349	197	13	1.091	-	-

Fonte: Base de dados Censo Demográfico 2010 – Organizada pelo pesquisador, 2012.

A Figura 33 mostra o comparativo entre homens e mulheres, por sexo e cor ou raça. Há maior quantitativo de mulheres do que de homens, nas categorias de cor ou raça parda, branca e amarela. Todavia, foi identificado um maior número de homens do que de mulheres que afirmaram que possuem cor ou raça preta, na pesquisa do Censo Demográfico de 2010.

Figura 33 - Pessoas de 5 anos ou mais de idade, por sexo e cor ou raça - Bairro Nossa Senhora Aparecida - Vitória da Conquista – BA – 2010



Fonte: Base de dados Censo Demográfico 2010 – Organizada pelo pesquisador, 2012.

A distribuição da faixa-etária dos moradores do Bairro NSA, por cor ou raça, é visualizada na Tabela 8.

Tabela 8 – Faixa-etária: Pessoas de 5 anos ou mais de idade, por cor ou raça - Bairro - Nossa Senhora Aparecida - Vitória da Conquista – BA – 2010

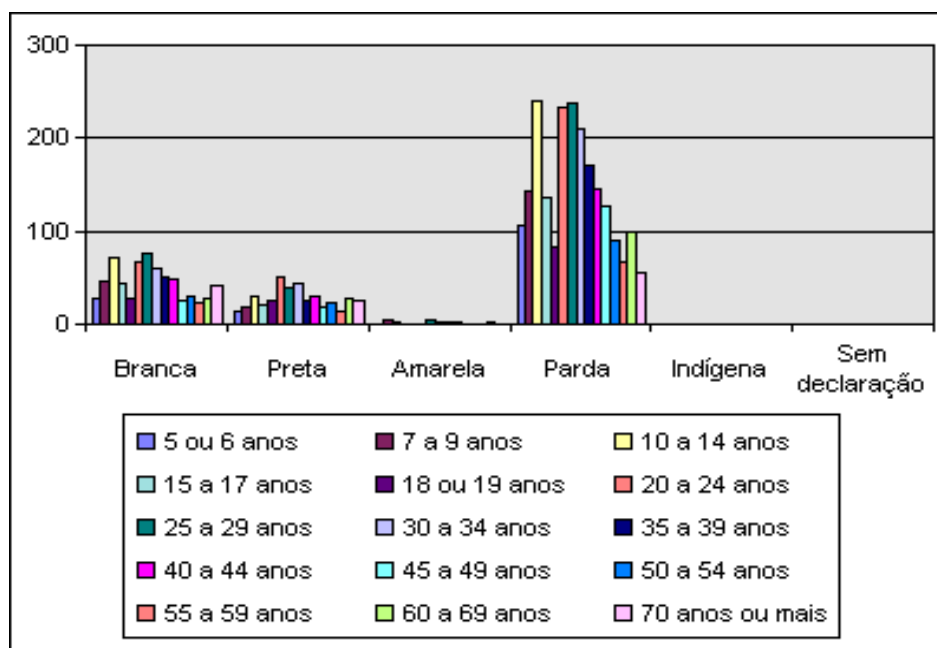
Idade	Cor ou raça						
	Total	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Sem declaração
5 ou 6 anos	146	28	13	-	105	-	-
7 a 9 anos	212	47	18	4	143	-	-
10 a 14 anos	344	72	29	3	240	-	-
15 a 19 anos	337	71	47	1	218	-	-
20 a 24 anos	350	66	50	1	233	-	-
25 a 29 anos	358	68	40	5	237	-	-
30 a 34 anos	317	59	44	3	211	-	-
35 a 39 anos	249	50	25	3	171	-	-
40 a 44 anos	227	48	30	3	146	-	-
45 a 49 anos	173	26	19	-	128	-	-
50 a 54 anos	144	30	24	-	90	-	-
55 a 59 anos	104	24	13	-	67	-	-
60 a 69 anos	155	27	27	2	99	-	-
70 anos ou mais	121	41	25	-	55	-	-

Fonte: Base de dados Censo Demográfico 2010 – Organizada pelo pesquisador, 2012.

Os moradores de cor ou raça branca, parda, preta e amarela estão bem distribuídos nas faixas-etárias indicadas na Tabela 8. Contudo, na cor ou raça amarela não possui moradores nas faixas-etárias de 5 ou 6 anos, 45 a 49 anos, 50 a 54 anos, 55 a 59 anos e 70 anos ou mais.

A Figura 34 mostra que a cor ou raça parda é a que possui o maior número de moradores, seguida da raça branca e preta, nesta ordem. A cor ou raça parda possui em algumas faixas-etárias (da faixa de 5 a 6 anos até a faixa de 45-49, mais de 100 moradores em cada uma das faixas citadas). A cor ou raça parda representa 66,20% dos residentes com idade superior a 5 anos; a branca, 20,54%; a preta, 12,48%; e a amarela, 0,77%.

Figura 34 - Pessoas de 5 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo a condição de idade – 2010 - Bairro - Nossa Senhora Aparecida - Vitória da Conquista – BA



Fonte: Base de dados Censo Demográfico 2010 – Organizada pelo pesquisador, 2012.

Quanto à alfabetização dos moradores residentes no Bairro NSA, com idade superior a 5 anos, a Tabela 9 mostra que a maioria dos moradores é alfabetizada (79,43%) e os não alfabetizados representam 20,57%.

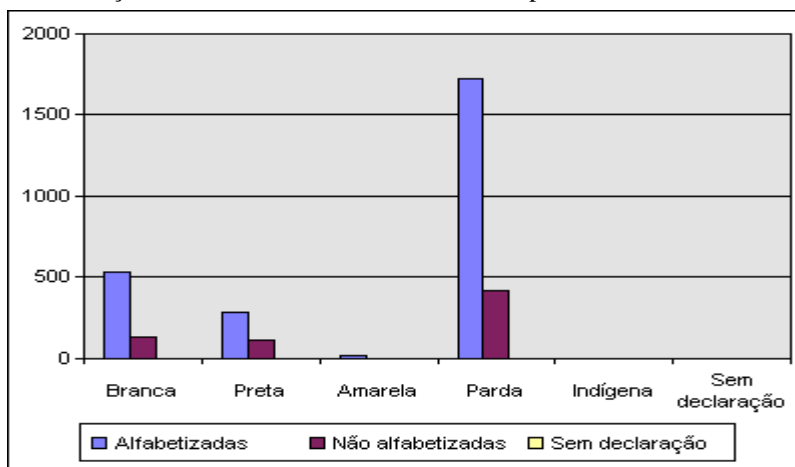
Tabela 9 - Pessoas de 5 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo a condição de alfabetização – 2010 - Bairro - Nossa Senhora Aparecida - Vitória da Conquista – BA

	Total	Alfabetizadas	Não alfabetizadas	Sem declaração
Total	3.237	2.571	666	-
Branca	665	534	131	-
Preta	404	290	114	-
Amarela	25	21	4	-
Parda	2.143	1.726	417	-
Indígena	-	-	-	-
Sem declaração	-	-	-	-

Fonte: Base de dados Censo Demográfico 2010 – Organizado pelo pesquisador, 2012.

Na cor ou raça branca, 80,30% são alfabetizados; na preta, 71,78%; na amarela, 84,00%; e na parda, 80,54% (Figura 35).

Figura 35 - Pessoas de 5 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo a condição de alfabetização – 2010 – Bairro Nossa Senhora Aparecida - Vitória da Conquista – BA



Fonte: Base de dados Censo Demográfico 2010 – Organizada pelo pesquisador, 2012.

6.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Capítulo iniciou fazendo uma breve incursão na trajetória da expansão urbana do município de Vitória da Conquista e do Bairro NSA. Foram apresentadas algumas razões que explicam o desenvolvimento urbano da cidade. É evidente que analisar o processo de criação de um bairro com base na avaliação da produção do espaço urbano de uma cidade, é uma tarefa muito significativa que possibilita uma visão sistêmica, ao invés de trilhar por opções metodológicas de estudos que se restringem excessivamente ao escopo de uma análise que pode conduzir a uma visão míope da problemática estudada, ou seja, levar a uma visão deslocada da realidade e conduzir a erros de interpretação. Por isso, neste Capítulo foi possível, por meio de dados e informações sobre a cidade, iniciar a tarefa de compreender as transformações na estruturação daquele bairro e na vida de seus moradores.

A apresentação de mapas da evolução da ocupação do espaço urbano da cidade de Vitória da Conquista e os estudos sobre o crescimento populacional da cidade e do Bairro NSA, dão um dimensionamento inicial do objeto de estudo escolhido para investigação. No caso da análise populacional do bairro em questão foram citados dados e informações sobre a população residente, por situação do domicílio, sexo e idade; pirâmide etária; densidade demográfica; aumento populacional; classe de rendimentos normais mensais das pessoas; quantidade de pessoas por sexo e cor ou raça; distribuição de faixa-etária; quantidade de pessoas, segundo a condição de alfabetização, sexo, idade, cor ou raça.

No Capítulo seguinte, há uma exploração mais aprofundada de informações, quando se analisou o processo de construção do Bairro NSA, com base na análise de trajetórias dos moradores e das políticas públicas.

CAPÍTULO 7 - O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO BAIRRO NOSSA SENHORA APARECIDA: TRAJETÓRIAS DOS MORADORES E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A construção do Bairro NSA é uma história muito particular que merece ser contada, posto não ter sido identificadas pesquisas que descrevessem a enorme coragem e as lutas dos primeiros moradores que ocuparam aquele espaço geográfico que, até o ano de 1935, era totalmente constituído apenas pela fauna e flora nativas, um espaço natural, praticamente, sem a influência dos moradores da cidade de Vitória da Conquista. A chegada dos primeiros moradores para um local não habitado, cercado de mato por todos os lados, sem estradas abertas, sem energia, sem água, sem transporte público, sem legislação que regulamentasse a ocupação do solo urbano, sem o olhar do Estado, sem, portanto, nenhuma ação anterior do poder público em termos de políticas públicas, é algo que merece ser descrito, pois tem implicação na organização e vida dos moradores.

Pode-se dizer, fazendo-se uma comparação, que a condição dos primeiros moradores do Bairro NSA era muito semelhante ao estado natural discutido por Thomas Hobbes (1588-1679), na obra *Leviatã*, quando fez distinção entre dois estados da humanidade: o natural e o político-social. O primeiro estado é caracterizado pela condição na qual os homens viviam sem lei, eram senhores de si e gozavam de liberdade, pois não tinham a presença do governo para impor ordens (HOBBS, 1979). Tais moradores do bairro ora em estudo, tomando o entendimento de Rovighi (1999), viviam num direito natural baseado na possibilidade de fazer ou de abster-se de algo relacionado com o processo de ocupação do solo. No início do povoamento do NSA, existia a terra e o homem desbravador, que fazia a sua trajetória sem o olhar do Estado.

Com base em registro fotográfico do ano de 1935, observa-se na Figura 36, que a cidade de Vitória da Conquista possuía apenas um núcleo central, cercado de mato por todas as direções. A parte superior da foto mostra uma área com habitat natural, sem a presença de moradias, num espaço denominado de Serra do Periperi, onde os mais antigos moradores da cidade dizem que as “onças iam beber água nas nascentes daquela Serra”, a exemplo das nascentes que havia no local onde posteriormente foi construído o Bairro NSA.

Figura 36 – Vitória da Conquista – 1935



Fonte: UESB (2010) – Museu Regional

Figura 37 – Vitória da Conquista – 1958

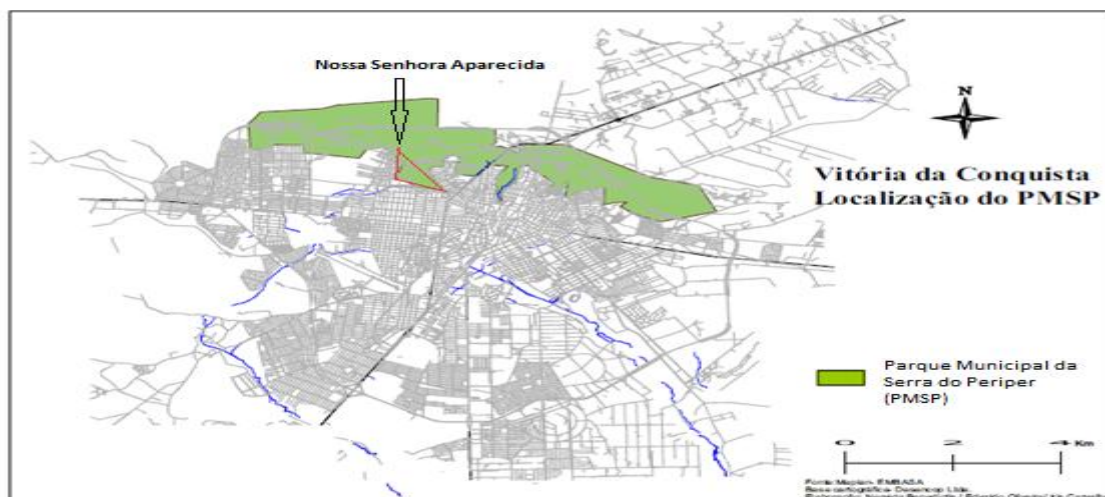


Fonte: UESB (2010) – Museu Regional

A Figura 37 indica que até o final da década de 1950, a Serra do Periperi era constituída por vegetação nativa e não possuía áreas construídas.

Na Figura 38, nota-se que o Bairro NSA ocupou uma área da Serra do Periperi, considerada de grande valor geográfico e histórico para a cidade de Vitória da Conquista.

Figura 38 – Localização do Bairro Nossa Senhora Aparecida na Serra do Periperi – Vitória da Conquista – BA



Fonte: Adaptada de Benedictis (2007).

É relevante na presente narrativa sobre o processo de construção do Bairro NSA, tecer algumas breves considerações acerca da importância da Serra do Periperi. Desse modo, a seguir, será apresentado um trecho do Decreto 9.480/1999, que criou o Parque Municipal da Serra do Periperi (PMSP), e enfatiza o interesse público em promover ações e pesquisas acadêmicas relacionadas à preservação da Serra do Periperi:

- a área da Serra do Periperi é protegida pelo Código Florestal, Lei nº. 4.771/1965, Art. 3º, itens a, e, f e h, em virtude de ser topo de serra;
- a Serra do Periperi guarda as nascentes do Rio Verruga e os minadouros do Panorama, **Nossa Senhora Aparecida** e do Bebedouro da Onça, e que é importante a preservação dos recursos hídricos, visto que o município integra a região do semiárido baiano (grifo nosso);
- é importante preservar a Serra do Periperi por conter a Reserva Florestal do Poço Escuro, de alta biodiversidade, e por possuir vegetação ativa remanescente, que garante o equilíbrio microclimático e paisagístico urbano, além de se constituir em um refúgio para a fauna silvestre regional, ameaçada de extinção;
- A Serra do Periperi face as suas características físicas e biológicas, abrigando fauna e flora endêmicas, consiste em rica fonte para estudos e pesquisas científicas, cujo conhecimento e aplicação asseguram a conservação dos recursos naturais de forma sustentada;
- que o uso e ocupação inadequados da Serra do Periperi têm causado prejuízos ambientais e urbanos, tornando necessário planejar o uso do solo na cidade, preservando áreas verdes, recuperando áreas degradadas por atividades extrativas minerais e vegetais e corrigindo os processos erosivos, através de revegetação e outros mecanismos sustentados (PMVC, 1999, p. 1).

Após essas informações preliminares, convém agora apresentar os resultados de entrevistas com os primeiros moradores do NSA. As entrevistas fizeram parte do Estudo de Caso, de acordo com o que foi planejado e detalhado na metodologia desta Tese.

7.1 TRAJETÓRIA DOS MORADORES: ENTREVISTAS COM OS PRIMEIROS MORADORES DO BAIRRO NSA

Durante as diversas e longas entrevistas, foi identificado que o primeiro morador do Bairro NSA foi o Sr. Raimundo Custódio da Silva, nascido em 1890. Em entrevista com o filho do citado morador, o Sr. Meneval Custódio do Nascimento, pôde-se identificar que o primeiro morador chegou ao bairro no ano de 1935, proveniente do Estado de Pernambuco. Chegou à cidade na companhia de dois irmãos, que foram morar em outros bairros da cidade. Nas palavras do Sr. Meneval, o seu pai e os dois tios dele vieram a pé da cidade de Jequié – Bahia, para a cidade de Vitória da Conquista.

O Sr. Raimundo Custódio da Silva foi uma personalidade muito querida por diversos moradores que conviveram com ele, no Bairro NSA. Foi o primeiro proprietário de terreno daquele espaço urbano, dividindo-o em lotes que foram vendidos. Assim, o Sr. Raimundo Custódio da Silva é considerado o criador do bairro, o “Pai do NSA”.

Um dos netos do Sr. Raimundo Custódio da Silva, que tem o nome de Raimundo Custódio Neto (em homenagem ao avô), disse:

Meu avô veio para o NSA proveniente da cidade de Cabrobó, Pernambuco, trazendo quatro filhos, tendo como destino a cidade de Jequié, Bahia. Depois meu avô veio caminhando em direção à cidade de Brumado, passou por Vitória da Conquista, seguiu viagem, mas antes de chegar a Brumado resolveu retornar para Jequié e para não se perder decidiu voltar pelo mesmo caminho, chegou novamente em Vitória da Conquista e resolveu construir moradia aqui, num local não habitado, que depois passou a ser conhecido como Bairro NSA. A minha avó, a Sra. Maria Erotildes do Nascimento, veio da cidade de Jequié para o NSA acompanhada de seus filhos e demorou dois dias para chegar aqui, pois veio em um caminhãozinho. Ela teve seis filhos homens (Osvaldo – 1920, Antonio – 1925, José - 1930, Inocêncio - 1933, Meneval – 1931 e Manuel - 1938) e três mulheres; Maria (conhecida por Nenê) - 1922, Célia – 1929 e Lourdes -1936. Somente meu pai, o Sr. Meneval Custódio, mora em Vitória da Conquista (RAIMUNDO CUSTÓDIO NETO, 2012)⁷².

Raimundo Custódio Neto, nascido em 1962 e pai de dois filhos, disse também que “[...] Além do meu avô, meu pai tinha muitos terrenos e apareciam muitas pessoas, muitas carentes, interessadas em comprar os terrenos. Assim, ele vendeu muitos terrenos no bairro. Mas os preços naquela época tinham apenas um valor simbólico”. Segundo Custódio Neto, não havia por parte do seu avô, nem do seu pai, o interesse de ganhar dinheiro tal qual o setor imobiliário visa auferir. Alegou que a situação naquela época era diferente da situação do mercado imobiliário de Vitória da Conquista e as pessoas que compravam os terrenos no NSA não tinham a mínima condição de pagar um valor maior, pois a maior parte era gente muito humilde, muitas delas sem emprego, outras com emprego temporário. Custódio Neto disse: “[...] Meu pai fazia negócio mais para ajudar as pessoas e dividia o pagamento em diversas parcelas, num valor que era muito pequeno. As pessoas não podiam pagar a quantia que ele pedia e, assim, ele acabava diminuindo o valor”.

A seguir são apresentadas duas fotos que fizeram parte do registro de uma das várias entrevistas com a família do Sr. Meneval Custódio do Nascimento.

⁷² A Sra. Nair Alves de Oliveira, relatou que a mãe do seu esposo nasceu no Estado do Ceará e faleceu em 1970. Acrescentou informações sobre os filhos da Sra. Maria Erotildes do Nascimento. Relatou que Osvaldo é o filho mais velho, falecido; Antonio, mora no Rio de Janeiro; José, tenente do exército, morou em São Paulo (falecido); Inocêncio, marceneiro (mora em São Paulo); Meneval (mora em Conquista) e o caçula Manuel, militar (falecido) e sobre as três filhas da Sra. Erotildes, disse que Maria faleceu; Célia, professora, mora em São Paulo e Lourdes, mora no Rio de Janeiro.

Figura 39- Família do Sr. Meneval Custódio do Nascimento



Fonte: Pesquisa de Campo, setembro, 2012

Figura 40 - O pesquisador e o Sr. Meneval



Fonte: Pesquisa de Campo, setembro, 2012

Na Figura 39 da esquerda para direita, o filho Raimundo Custódio Neto, o pai Meneval Custódio do Nascimento, a Sra. Nair Alves de Oliveira (a esposa do Sr. Raimundo Custódio Neto), Iracema Custódio do Nascimento, filha do Sr. Meneval, o bisneto, Itálio Custódio Campos e esposa de Raimundo Custódio Neto, a Sra. Marlúcia Novaes. Na Figura 40, um registro histórico entre o pesquisador desta Tese de Doutorado e o Sr. Meneval.

O Sr. Meneval Custódio do Nascimento chegou ao Bairro NSA no dia 5 de setembro de 1942, acompanhado de sua mãe e de seus irmãos. Nascido em 1931, casou-se com a Sra. Nair Oliveira do Nascimento, no ano de 1955, e no ano seguinte, nasceu no NSA o seu primeiro filho.

Em conformidade com as palavras do Sr. Meneval Custódio do Nascimento, é possível retroceder no tempo e mergulhar na conquista que seu pai empreendeu, ao dar início ao processo de ocupação de um espaço não habitado:

O meu pai era carpinteiro, nordestino do Estado do Pernambuco. Foi um desbravador que criou condições para nascimento do Bairro NSA, que atualmente possui uma enorme quantidade de pessoas. Sou músico, toco trombone e sou um dos fundadores da Filarmônica de Vitória da Conquista em 1945. [...] Trabalhei em Brasília entre 1958-60. Casei em 1955 e minha esposa veio morar aqui no NSA. Naquela época não tinha energia, nem água. A energia chegou com o Prefeito Jádil Matos (Gestão de 1973-1977), no ano de 1976. [...] Minha esposa carregou água do Poço Escuro para a nossa casa aqui no NSA. A construção do bairro foi um processo de muitas lutas dos moradores daqui. No início somente morava aqui a família do meu pai e até o ano em que me casei, 1955, só havia no bairro cinco moradias. [...] Eu tenho registrado muita coisa na minha memória, mas também tenho uma planta do terreno do NSA, que foi construída para organizar a venda de lotes, pois meu pai vendeu muitos terrenos aqui e depois eu. [...] Daqui que nasceram os primeiros projetos para trazer melhorias para o bairro, a exemplo dos projetos para trazer energia elétrica e outros benefícios (MENEVAL CUSTÓDIO DO NASCIMENTO, 2012).

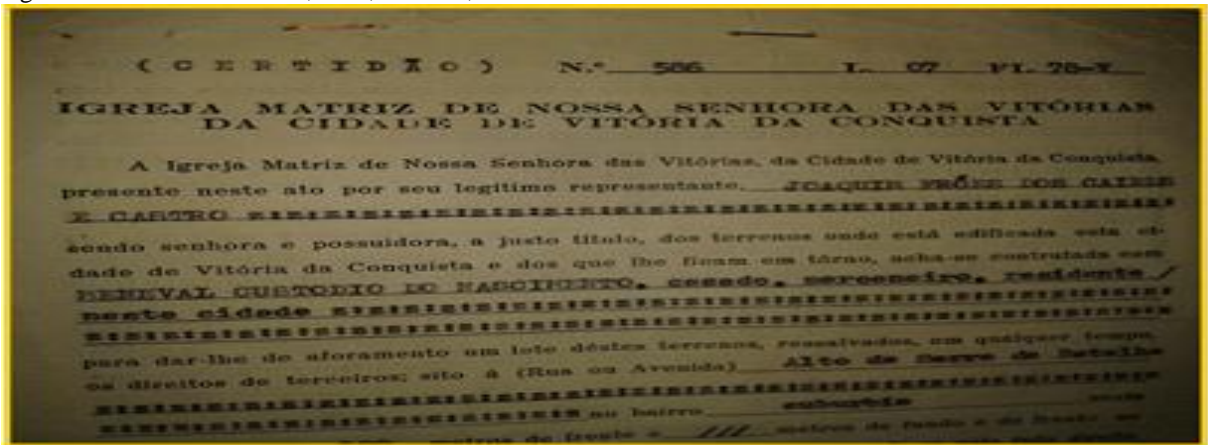
A esposa do Sr. Meneval Custódio do Nascimento, a Sra. Nair Oliveira do Nascimento, nascida em 1935, morava em área central da cidade (atual Bairro Recreio). Depois de casada foi enfrentar as dificuldades daquele espaço físico, que segundo ela só tinha mato. É mãe de Rubem Custódio (que é tenente do Corpo de Bombeiros em Vitória da Conquista), Raimundo Custódio Neto (mora em Conquista), Jorge Custódio (mora em São Paulo) e Paulo Custódio (militar e mora na Morada dos Pássaros, em Vitória da Conquista) e as filhas Iracema (mora em Vitória da Conquista), Maria Cristina e Iramárcia (essas duas moram em São Paulo). A Sra. Nair informou que depois que o Sr. Raimundo Custódio da Silva, pai do seu esposo, chegou ao NSA, a família dele também veio morar numa pequena construção improvisada. Assim, seu Raimundo Custódio da Silva, esposa e filhos do casal fixaram moradia naquele local.

A Sra. Nair Alves de Oliveira declarou:

Quando eu me casei só tinha quatro casas aqui. Minhas amigas falam que eu tinha muita coragem de ter vindo morar aqui, no meio do mato e tinha deixado um bairro estruturado para enfrentar o perigo da Serra do Periperi. Foi o destino (DONA NAIR ALVES DE OLIVEIRA, 2012).

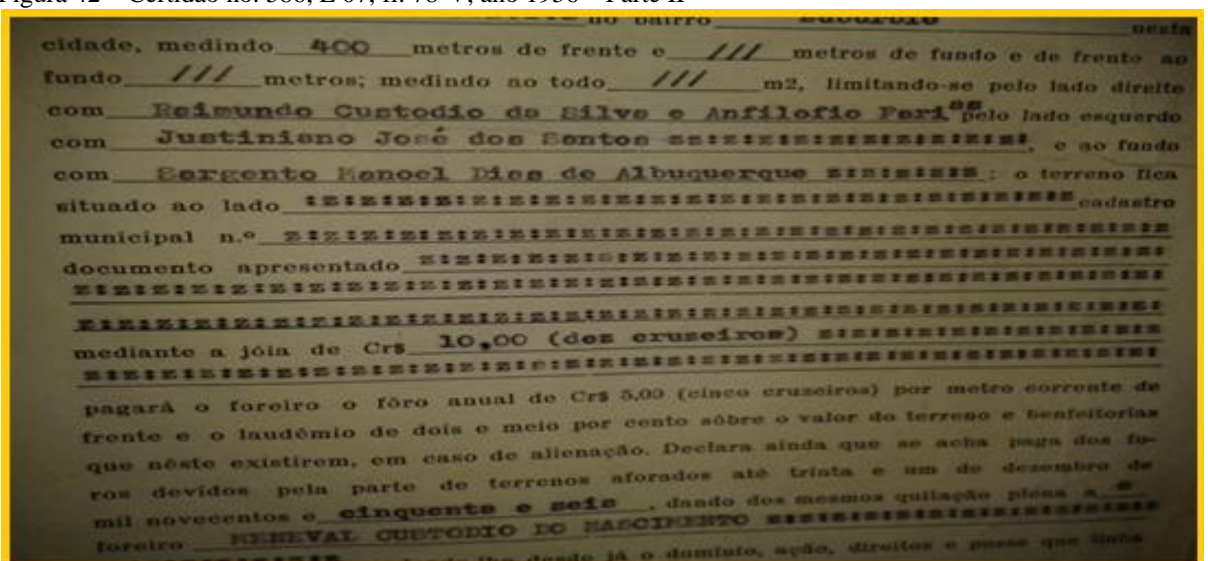
Segundo o Sr. Meneval Custódio do Nascimento, foram muitos aqueles que compraram terrenos nas mãos de seu pai, a exemplo do Sr. Olavo Ramos, que possuiu, assim, uma área no NSA. Meneval também declarou que um alemão conhecido como “Stephan” comprou uma área de um terreno da Igreja Católica na mesma época que o seu pai havia comprado. Tal procedimento de compra de terreno pertencente à Igreja Católica, também foi realizado pelo Sr. Meneval Custódio do Nascimento. A Certidão de compra do Imóvel de propriedade do Sr. Meneval foi registrada em Cartório de Vitória da Conquista, no ano de 1956, conforme Figuras 41, 42 e 43.

Figura 41 – Certidão no. 586, L 07, fl. 78-V, ano 1956 – Parte I



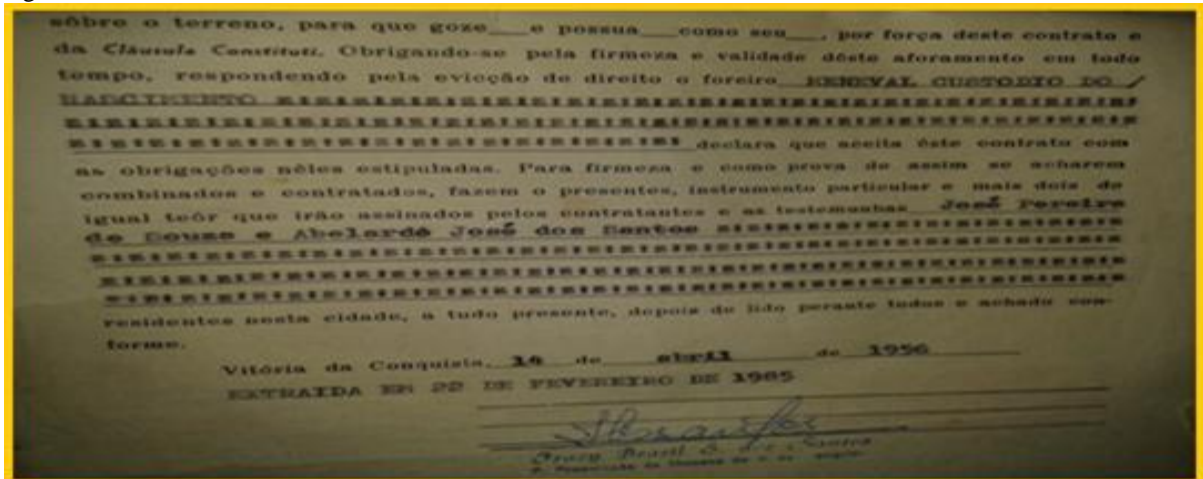
Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 - Fotografia – Francisco dos Santos Carvalho

Figura 42 – Certidão no. 586, L 07, fl. 78-V, ano 1956 – Parte II



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 - Fotografia – Francisco dos Santos Carvalho

Figura 43 – Certidão no. 586, L 07, fl. 78-V, ano 1956 – Parte III



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 - Fotografia – Francisco dos Santos Carvalho

Após dividir o terreno em lotes, o Sr. Meneval foi realizando as vendas desses até o ano de 1988, sem processo de loteamento e, tudo indica, sem o olhar do Estado sobre o cumprimento dos procedimentos técnicos necessários. As construções no bairro, conforme relatos das entrevistas com os moradores do NSA, eram feitas sem observar normas técnicas que normalmente são exigidas nos processos de construções em áreas urbanas.

A Certidão indicada nas Figuras 41, 42 e 43 confirma que o Sr. Meneval Custódio do Nascimento, comprou um terreno no Alto da Serra da Batalha, em área do subúrbio de Vitória da Conquista, no ano de 1956, adquirido da Igreja Matriz de Nossa Senhora das Vitórias. O terreno tinha 400 metros de frente e não foram definidos os tamanhos das laterais e da área de fundo. Fazia limite do lado direito com o terreno do Pai do Sr. Meneval, o Sr. Raimundo Custódio da Silva; do lado esquerdo limitava com o lote do Sr. Justiniano José dos Santos; e a parte do fundo do terreno fazia limite com o terreno do Sargento Manoel Dias de Albuquerque. O terreno foi comprado pelo valor de Cr\$ 10,00 (Cruzeiros).

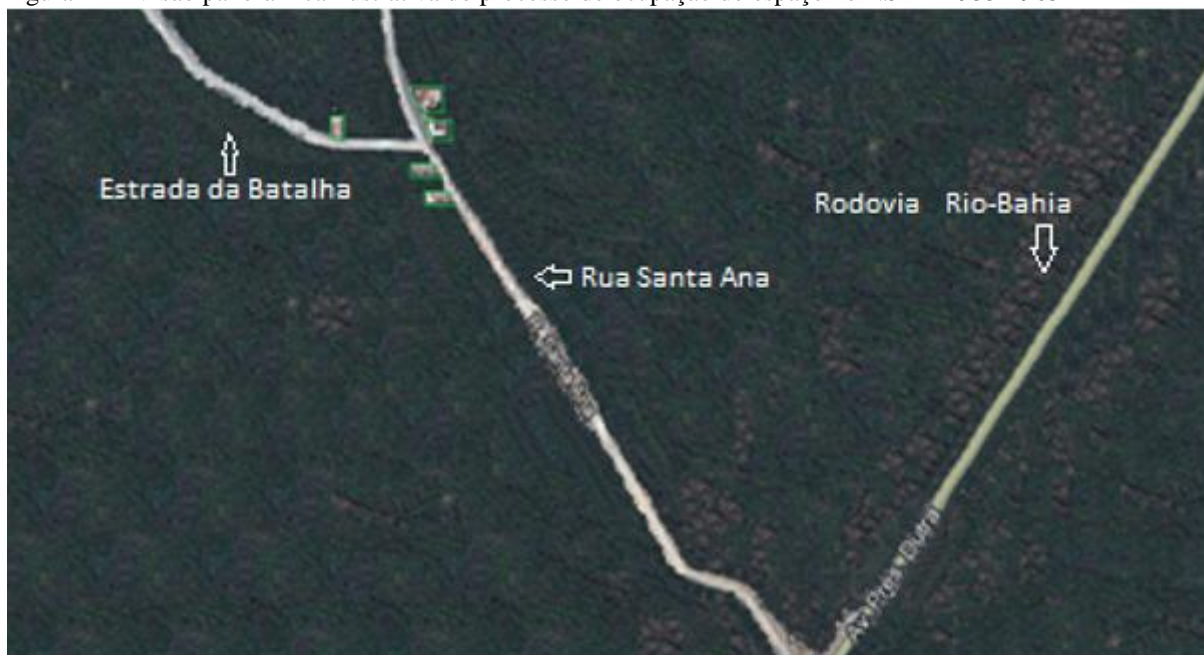
Entre os principais proprietários de terrenos no NSA, destacam-se: Raimundo Custódio da Silva (partes central e alta do bairro); Meneval Custódio do Nascimento (parte central do bairro, envolvendo as Ruas Madalena, Santa Rita, Santa Cecília e Santa Ana e parte do lado direito da Rua Santa Ana em direção ao alto da Serra do Periperi). Anfilóbio Farias (parte baixa e direta da Rua Santa Ana, numa área onde ocorreram muitos processos de ocupação irregular); Justiniano José dos Santos, na parte leste do bairro; Sargento Manoel Dias de Albuquerque, parte alta do NSA; Olavo Ramos e Migdônio Fonseca, lateral do bairro, limite com o Bairro Ibirapuera.

Um trecho de uma das entrevistas com o Sr. Raimundo Custódio Neto, transcrito a seguir, foi escolhido para iniciar a análise da ocupação do bairro em termos de construção de moradias.

[...] Na minha infância o bairro era só mato, terra, não tinha calçamento, nem água, nem energia. Tinha a casa da minha Avó, uma casa de adobão, uma segunda casa que meu avô construía, a casa do seu Benedito Elias dos Santos, uma primeira casa que morou um aleijado e que depois foi passada para a Dona Diolina, aqui na Rua Santa Ana, e a casa de João da Puba. Na primeira casa de meu avô hoje mora um sobrinho meu. Com o tempo, o meu avô foi reformando a primeira casa que construiu no bairro e fez um galpão para marcenaria, pois ele era marceneiro. Havia um galpão para lapidar os móveis e outro para montar (RAIMUNDO CUSTÓDIO NETO, 2012).

A Figura 44, elaborada por este pesquisador, mostra uma visão geral contendo cinco moradias descritas pela família do Sr. Meneval Custódio do Nascimento e confirmada pela narrativa da esposa, pai, esposa e filhos do Sr. Raimundo Custódio Neto e por diversos moradores entrevistados. Ao centro da foto, é indicada a posição das cinco moradias, que ainda existem no Bairro NSA. As cinco moradias seguiram o curso de um caminho que passou a ser denominado de Estrada da Batalha. Atualmente, o braço principal da rua é denominado de Rua Santa Ana, que faz interligação do bairro com a Av. Presidente Dutra (BR-116 – Rodovia Rio Bahia).

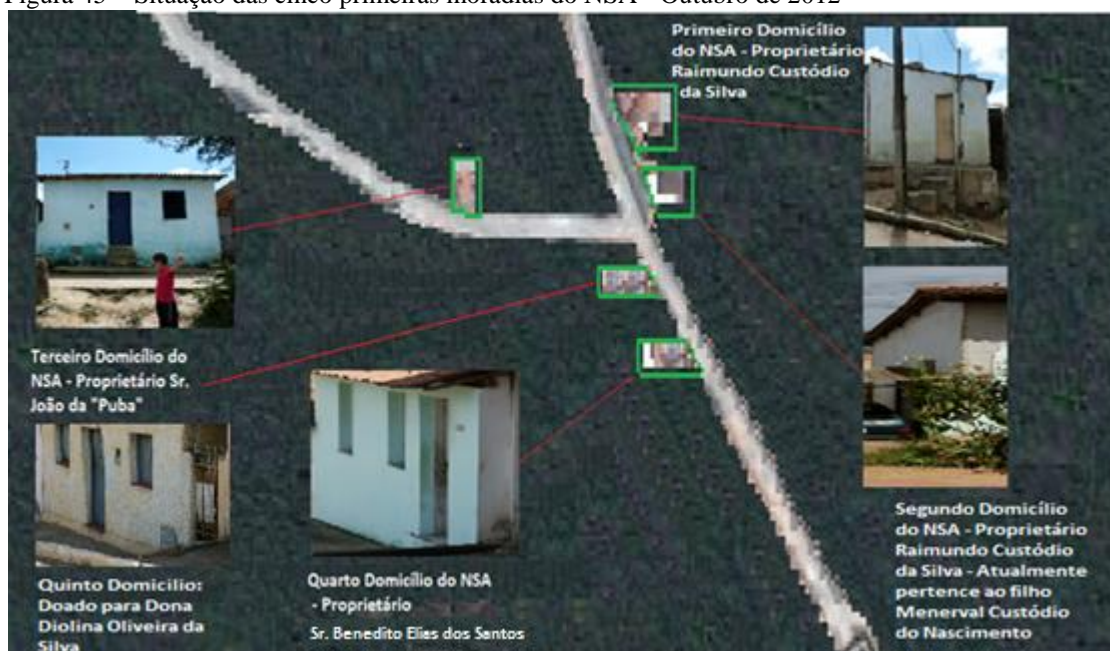
Figura 44 – Visão panorâmica ilustrativa do processo de ocupação do espaço no NSA – 1935-1963



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizada pelo pesquisador

Em relação à sequência de ocupação do solo no NSA, a Figura 45 indica a situação atual (outubro de 2012) das cinco primeiras moradias do NSA. Do lado direito da foto, estão posicionados o primeiro domicílio do NSA - onde morou o Sr. Raimundo Custódio da Silva - e o segundo domicílio - onde atualmente mora o filho do Sr. Raimundo Custódio da Silva, o Sr. Meneval Custódio do Nascimento. Do lado esquerdo da foto estão indicadas as posições das outras três moradias: o terceiro domicílio de propriedade do Sr. João Neves, conhecido como João da Puba; o domicílio do Sr. Benedito Elias dos Santos; e o domicílio que morou a Sra. Diolina Oliveira da Silva.

Figura 45 – Situação das cinco primeiras moradias do NSA - Outubro de 2012



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizada pelo pesquisador

Na sequência serão apresentadas entrevistas com a esposa do Sr. João Neves (João da Puba), a Sra. Jesuína Vieira de Assis; com a cunhada e atual moradora do domicílio do Sr. Benedito Elias dos Santos, a Sra. Josina Maria de Jesus, que possui 101 anos; e com a Sra. Diolina Oliveira da Silva⁷³, que possui 85 anos e chegou ao Bairro NSA em 1951, para morar numa casa de enchimento (construída de barro e varas), que havia pertencido a um homem que possuía necessidades especiais, pois era deficiente físico.

João Neves, conhecido como João da Puba, que tinha uma casa de enchimento de barro e vara, foi o proprietário do terceiro domicílio (Figura 45). Proveniente da cidade de Itabuna, trabalhou como quebrador de pedra no alto da Serra do Periperi. Vendia na porta de casa bolo de puba e revendia outros, produtos adquiridos de uma senhora que morava numa roça próxima de Vitória da Conquista.

A Figura 46 apresenta uma imagem da esposa do Sr. João Neves, a Sra. Jesuína Vieira de Assis, que atualmente possui 79 anos e é cadeirante. A Figura 47 mostra a fachada da casa onde morou o Sr. João Neves.

Figura 46 - Dona Jesuína Vieira Figura 47 - Fachada atual do domicílio onde morou o Sr. João Neves



Fonte: Pesquisa de Campo, setembro, 2012

A Sra. Jesuína Vieira de Assis, conhecida com Dona Zu, teve onze filhos (Diná, Cleuza, Chica, Sueli, João, Joares, Juraci, Bonfim, José Neves, Seisinha e Gutinha), todos

⁷³ Deve-se ainda registrar que a Sra. Diolina atualmente reside em outro domicílio, localizado no NSA, na Rua Santa Cecília.

estão vivos e só tem dois filhos que não moram no bairro, ou seja, nove filhos de Dona Zu moram no NSA. Pessoa muito alegre e comunicativa, proveniente da zona rural de Belo Campo – Bahia. Quando chegou ao NSA, enfrentou muitas dificuldades e veio morar nesse bairro, fugindo da seca, na zona rural. Tinha grande amizade com o Sr. Raimundo Custódio da Silva e cozinhava muito na casa dele. Observou-se durante a entrevista com Dona Zu, que apesar das limitações em relação a sua saúde, ela demonstrou muita alegria com as amigas firmadas ali; que seu esposo, por ser trabalhador de extração de pedra e vendedor de bolo, acabou ganhando a simpatia dos moradores que foram morar no bairro.

Em relação ao quarto domicílio indicado na Figura 45, a descrição de alguns trechos da entrevista com a Sra. Josina Maria de Jesus, 101 anos, completados no dia 20 de fevereiro de 2012, é muito elucidativa à identificação da origem da família do Sr. Benedito Elias dos Santos, o terceiro proprietário de domicílio no NSA, que comprou do Sr. Raimundo Custódio.

A Sra. Josina Maria de Jesus, mais conhecida como Dona Josina, é proveniente da zona rural denominada de Calado, na cidade de Jequié, Bahia. Mãe de 5 filhos - um deles já morreu – trabalhou em roças e em fazendas de café. Com sua idade avançada, mais com um espírito de jovem, Dona Josina é uma moradora muitíssimo conhecida e querida no NSA. Relatou que é muito religiosa, que ainda gosta muito de música e de conversar com os vizinhos de bairro. Participou da entrevista ao lado de Dona Josina, a sua filha Dona Alice e a neta Madalena Santos Souza. Madalena informou que possui 8 irmãos, que 5 deles moram no NSA e apenas 2 foram trabalhar no Estado de São Paulo.

Figura 48 – Dona Josina e o pesquisador



Fonte: Pesquisa de Campo, agosto, 2012

Segundo Dona Josina Maria de Jesus, o Sr. Raimundo Custódio da Silva foi realmente o primeiro morador do Bairro NSA, tendo comprado muitos terrenos e depois realizou a venda dos mesmos. Quando Dona Josina chegou ao bairro, no ano de 1963, não havia água, pavimentação, escola, transporte coletivo, posto de saúde, quase nada era disponibilizado para o bairro. Existiam pouquíssimas casas, pois o bairro era cercado por mato por todos os lados: havia as duas casas de Raimundo Custódio, a casa de Benedito Elias dos Santos, a casa de João da Puba e uma casa onde morava um deficiente físico. Depois ele faleceu, a casa foi doada para Dona Diolina.

Declarou, Dona Josina que o Sr. Benedito Elias dos Santos, seu cunhado, havia construído a casa muito simples no bairro, depois de adquirir um terreno do Sr. Raimundo Custódio da Silva⁷⁴.

Dona Josina veio morar no bairro, em 1963, em razão do falecimento da sua irmã, Sra. Madalena, esposa do Sr. Benedito Elias dos Santos. De acordo com Dona Josina, ela e seus filhos foram convidados pelo Sr. Benedito a morar no NSA. Assim, ela veio e trouxe suas

⁷⁴ Seu cunhado morou muitos anos no bairro até o falecimento.

duas filhas, Alice Maria de Jesus e Irene (que foi morar em São Paulo), e o filho Davi (que foi morar em Goiás).

No fundo do domicílio do Sr. Benedito Elias, situado na Rua Santa Ana, nº 22, foi construída uma cisterna que serviu de principal fonte para abastecimento de água do bairro e que atendeu outros bairros circunvizinhos, principalmente em períodos de prolongada estiagem. Naquela época muitos bairros de Vitória da Conquista eram desprovidos de serviços de abastecimento de água e os moradores eram obrigados a buscar água em minadouros, cisternas e nas fontes de água do Poço Escuro.

Figura 49 – Primeira cisterna do NSA



Fonte: Pesquisa de Campo, agosto, 2012

Figura 50 – Dona Alice e sua filha Madalena



Fonte: Pesquisa de Campo, agosto, 2012

Durante uma seca que houve na cidade, o prefeito José Pedral Sampaio usou o poço construído na casa de Dona Josina para abastecer parte da cidade. O referido prefeito fez uma proposta para comprar aquela área na qual foi identificado o lençol d'água, todavia o Sr. Benedito Elias dos Santos não quis vender o terreno.

Era intenso o movimento de pessoas que iam buscar água na casa do Sr. Benedito Elias. Os membros da família de Dona Josina disseram que os moradores do bairro buscavam água na casa do Sr. Benedito a partir das 4 horas da manhã até o fim da noite. Havia uma forte solidariedade entre os primeiros moradores do bairro, fato que ainda é preservado na vida do bairro, conforme será descrito nesta Tese.

Figura 51 – Fila para pegar água na casa de Dona Josina - 1985



Fonte: PMVC (2012) - Arquivo municipal

Dona Josina disse “[...] gosto muito do bairro, de todos os moradores e não desejo morar em outro bairro. Gosto da igreja e de receber, a eucaristia em casa”. Sua filha, Dona Alice Maria de Jesus, também afirmou que gosta do bairro “[...] porque aqui as coisas são perto”. A neta Madalena acrescentou que “[...] gosto da convivência com as outras pessoas”.

Em relação às questões que não gostam no NSA, Dona Josina disse “[...] gosto de tudo e não tem nenhum problema com o bairro”. Dona Alice, destacou que “[...] não gosto do barulho do bairro, que às vezes incomoda quando ligam som alto”. A neta Madalena citou a questão do crescimento do tráfico de drogas como um aspecto negativo.

Quanto às necessidades do bairro, Dona Alice citou que o NSA precisa de “mais policiais e melhorias na educação”. A neta falou “que é preciso uma escola durante o período noturno”. Complementou que a saúde “melhorou muito”. Quanto à segurança pública no bairro, Madalena afirmou “depois que dividiu o comando da polícia militar houve uma melhoria na segurança pública, no ano de 2012, a partir do mês de março de 2012”.

Madalena também declarou que:

Falta uma quadra esportiva. Somente em 2012 o poder público improvisou um campo de futebol. Em razão de um assassinato de um morador do bairro, devido à rivalidade entre bairros, foi feito um campo improvisado. [...] É preciso melhorar a infraestrutura do campo. Há 12 grupos de futebol organizados pelo público adulto e 1 grupo formado pelas crianças. O emprego no bairro é difícil. Pouquíssimos empregos são gerados: PETI, Supermercado, Escola Nossa Senhora Aparecida. [...] Geralmente a família da avó Josina compra os produtos de primeira necessidade no próprio bairro, porém é preciso uma farmácia aqui. [...] Não temos medo de andar pelo bairro, pois os moradores conhecem bem a nossa família que mora aqui há muito tempo (MADELENA SANTOS SOUZA, 2012).

Uma das moradoras mais antigas do NSA é a Sra. Diolina Oliveira da Silva, que chegou ao bairro no ano de 1951, para morar numa pequena casa de enchimento, construída de barro e varas. A quinta casa do NSA pertencia, conforme relato anterior, a um homem que tinha necessidades especiais porque era deficiente físico.

Nas palavras de Dona Diolina:

Tinha uma casa de enchimento que o Sr. Olavo Ramos deu para um aleijado e depois o Sr. Olavo deu a casa para eu morar. Vim morar com meu genro. Meu genro morreu e a minha filha foi trabalhar em São Paulo e deixou os filhos comigo e com minha outra filha, a Rosilda.

A irmã de Dona Diolina deixou seis filhos pequenos. A mais nova completou 24 anos em 2012. Chegando ao NSA, Dona Diolina foi então morar na pequena casa de enchimento. Naquela época, 1951, a filha, Dona Rosimar ainda era criança e tinha 4 anos. Relatou que Dona Rosimar teve quatro filhos e criou os seis filhos da irmã de Dona Diolina que foi trabalhar em São Paulo e que, depois de transcorridos sete meses, veio a óbito. Essa irmã de Dona Diolina que faleceu em São Paulo, deixou uma casa na Rua Santa Cecília. Como a casa deixada pela irmã era mais estruturada do que a casa onde morava na Rua Santa Ana, Dona Diolina transferiu-se para a casa deixada pela irmã e levou consigo a sua filha Rosimar, os filhos da Rosimar e os seis filhos da irmã dela que morreu.

Depois de crescidos, os filhos de Dona Rosimar foram trabalhar em São Paulo e depois os outros seis filhos que ela criara da irmã de Dona Diolina também foram trabalhar lá. Identificou-se nas entrevistas que há uma relação muito próxima de Dona Diolina com todos os netos que foram trabalhar em São Paulo. Pôde-se também identificar que dos quatro filhos de Dona Rosimar, dois estudaram em outro bairro de Vitória da Conquista, pois não havia escola pública no NSA. Segundo Dona Rosimar, esses dois filhos continuaram estudando no período noturno em São Paulo, pois trabalhavam durante o dia. Dos quatro filhos que foram para São Paulo, uma filha de dona Rosimar foi para aquele Estado quando completou 18 anos e acabou falecendo por lá, vítima de doença; outro filho faleceu em São Paulo, vítima de bala perdida. Quanto aos filhos da irmã de Dona Diolina, todos os seis filhos continuam trabalhando em São Paulo.

Foi identificado que Dona Diolina, geralmente, não sai do seu domicílio. Ajuda na administração de um pequeno comércio, um tipo de negócio que no Brasil recebe o nome de venda ou boteco (local onde se comercializam poucos produtos, geralmente caracterizado pela venda de bebidas - cachaça e cerveja - doces e pão). Gosta de assistir televisão, principalmente, os jogos de futebol, quando o time do Flamengo joga. Dorme por volta de 9 a 10 horas da noite e acorda por volta de 8 a 9 horas da manhã.

Antes de morar no NSA, Dona Diolina morou na Fazenda Riachão, zona rural. Quando o pai dela faleceu, ela tinha uns 2 ou 3 anos de idade e ficou morando com a mãe, apenas⁷⁵. Dona Diolina não estudou e alegou que quando era criança, o pessoal priorizava enviar para a escola somente os homens. Assim, Dona Diolina relatou: “para estudar, só se fosse um menino homem. Se fosse mulher, lá na roça, tinha muitas léguas de distância de onde havia uma escola e por isso não estudei”.

Figura 52 - Pannel de Fotos – Dona Diolina e o seu pequeno comércio.



Fonte: Pesquisa de Campo, agosto, 2012.

No Pannel de Fotos (Figura 52) está Dona Diolina sentada e, em seguida, ao lado de sua filha, dona Rosimar, na porta do seu pequeno comércio que funciona nos turnos matutino e vespertino, fechando para o almoço, entre às 12:00-14:00h. Geralmente, o pequeno comércio encerra suas atividades diárias por volta das 18 horas. Quando era mais nova, Dona Diolina trabalhou muito. Afirmou que ocupou-se como passadora de roupa e carregadora de lenha, por exemplo. Dona Diolina e amigas iam buscar palha para fazer vassoura em um povoado (denominado de “Saquinho”), próximo à cidade de Vitória da Conquista.

Dona Diolina manifestou que se sente muito integrada com os moradores do NSA. Falou que “não mudaria de maneira alguma do bairro. Somente se Deus mandar me chamar para outra vida”. Milton Santos chamou a atenção para o direito que o cidadão deveria ter à mobilidade espacial e acesso a serviços públicos, questionando, assim, a fixação da pobreza em determinados espaços (SANTOS, 1987). Também Santos “advogava o direito do cidadão permanecer no seu *lugar identitário*, criticando com isso a descaracterização de bairros” (SANTOS apud VÉRAS, 1999, p. 33).

A filha, Rosimar Oliveira da Silva, relatou que o comércio da família da Dona Diolina “é mais para passar do dia. O que dá negócio hoje é um mercado estruturado, pois é possível comprar o que se quer por lá”. Acrescentou ainda que os produtos que são comprados para a venda, caso não sejam vendidos, são utilizados para consumo próprio e que “aquilo que mais vendemos aqui são doces para as crianças que frequentam a Escola Nossa Senhora Aparecida”. Também disse: “vendemos algumas cervejas e algumas bebidas quentes preparadas, a exemplo de paratudo, erva-doce, carquejo”. Dona Rosimar faz feira no Centro da cidade e os produtos são entregues na residência dela, sem custo de frete.

⁷⁵ Teve 5 irmãos (Maria, Laudimira, Ana, Altina e Florzina) e 4 irmãos (Servino, Avelino, Liciário e Olímpio). Todos os irmãos e irmãs faleceram.

7.2 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTREVISTAS COM LIDERANÇAS DO BAIRRO NSA

O relato do Sr. Irapuan Sampaio da Costa - Fundador da Associação Conquistense de Integração do Deficiente (ACIDE), Presidente por três mandatos, três vezes vice-presidente e quatro mandatos de relações públicas da Associação de Moradores do Bairro NSA⁷⁶ - uma das principais personalidades daquela comunidade, é bastante significativo.

Figura 53 – Irapuan Sampaio da Costa



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012.

Segundo dados históricos do conhecimento do Sr. Irapuan Sampaio da Costa, realmente, foi ratificada as informações de que o Sr. Raimundo Custódio da Silva, em 1935, comprou uma área no espaço urbano onde atualmente está localizado o NSA. Irapuan afirmou que tomou conhecimento por parte de moradores mais antigos de Vitória da Conquista, que certo alemão havia comprado terras no espaço onde posteriormente foi criado o NSA. Relatou que o alemão foi capturado, durante a caçada aos nazistas e, por isso, não participou do processo de criação do Bairro NSA. O Sr. Irapuan esclareceu que:

[...] como é do conhecimento público, as terras devolutas voltam para a igreja e acredito que foi isso o que aconteceu com boa parte do espaço do NSA, o que possibilitou ao Sr. Raimundo Custódio da Silva a oportunidade de comprar terrenos, pois a legislação municipal para compra de terrenos era diferente da atual legislação normatizada pelo Plano Diretor Urbano (IRAPUAN SAMPAIO DA COSTA, 2012).

De acordo com relatos de Irapuan, “até o final da década de 1970, o bairro praticamente era formado por quatro ruas principais, a saber: Santa Ana, Santa Cecília, Santa Rita e Santa Madalena, além de ruas transversais que interligavam as quatro ruas principais relacionadas”. Essa versão foi confirmada em outras entrevistas com os moradores do bairro.

A Figura 54 é uma montagem organizada por este pesquisador que busca representar aquilo que os moradores relataram durante as entrevistas e conversas informais. Trata-se de um esforço para apresentar uma visualização da situação do bairro na sua fase inicial de urbanização, posto que não foram encontrados registros documentais alusivos ao período ora em questão. O poder público não se organizou para documentar com registros fotográficos e mapas o processo de ocupação de vários espaço urbano da cidade, naquela década.

⁷⁶ Criada em 3 de fevereiro de 1983. Irapuan que foi o primeiro Presidente da Associação de Moradores, perdeu a visão aos 11 anos e foi um dos primeiros mentores do *brailer* em Vitória da Conquista.

Figura 54 – Visão das quatro ruas principais do NSA, conforme relato dos moradores – Início da década de 1980.



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizada pelo pesquisador com base em relatos dos moradores, modificando imagem do Google Earth de 2003.

Também de acordo com relatos de moradores, foi estruturada uma montagem para ilustrar a situação de ocupação do Bairro NSA, no final da década de 80 (Figura 55).

Figura 55 – Visão das quatro ruas principais do NSA, conforme relato dos moradores – Final da década de 1980.



Fonte: Pesquisa de campo, 2012 – Organizada com base em relatos dos moradores, modificando imagem do Google Earth de 2003.

A situação real do Bairro NSA, no mês de agosto de 2003, pode ser visualizada na imagem do Google Earth (Série Histórica – 2003), Figura 56.

Figura 56 – Bairro Nossa Senhora Aparecida – 2003



Fonte: Google Earth, 2012.

Nota-se na foto 56, que além das quatro ruas principais existentes nos anos 80, domicílios foram sendo ocupados em novas ruas, notadamente na parte direita da imagem, com a formação das Ruas D, B, São Sebastião e São Judas Tadeu. Na parte superior esquerda da imagem, foram construídos novos domicílios, na Rua Santa Mônica e na Tv. Santa Mônica.

No Capítulo 8 desta Tese, será apresentada a situação do bairro no período de 2008-2012.

7.2.1 As políticas públicas implementadas no NSA, no período de 1970 a 1999: trajetória histórica

Segundo Irapuan, a primeira política pública que o NSA recebeu foi “a interligação do bairro ao sistema de energia elétrica, no ano de 1970”. Outros moradores também disseram que a chegada da energia ao bairro foi um grande acontecimento, pois os moradores utilizavam candeeiros durante a noite e, por isso, era muito complicada a vida no bairro em função da dificuldade para locomoção dos moradores pelas ruas não pavimentadas e pelo perigo de serem assaltados, como também estarem sujeitos a outras modalidades de crimes que poderiam acontecer.

Ainda na década de 70, em decorrência da doação de um terreno de 30m x 90m que estava localizado em área inicialmente pertencente ao Sr. Meneval Custódio do Nascimento, foi construída uma pequena Igreja no NSA, com a colaboração do Sr. Olavo Ramos (que doou o terreno); da esposa do Sr. Raimundo Custódio da Silva, a Sra. Maria Erotildes do Nascimento, que fez doação das pedras para fazer o alicerce da referida igreja; e de um quantitativo enorme de moradores que, em regime de mutirão, construíram aquela Igreja. De acordo com o relato de diversos moradores entrevistados, posteriormente, em função da necessidade de instalação de uma Escola no bairro, o espaço da Igreja também passou a ser utilizado para funcionamento de um estabelecimento de ensino. O espaço construído, funcionou, assim, como Igreja e também como sala de aula.

Segundo Irapuan:

Depois da instalação da Escola Nossa Senhora Aparecida, tanto o município quanto o Governo do Estado assumiram a direção da Escola, que funcionava com um terceiro turno à noite, mantido pela Prefeitura Municipal e dois turnos diurnos (matutino e vespertino), mantidos pelo Governo do Estado. A edificação da Igreja/Escola foi realizada durante a Administração do Frei Aurélio, vinculado ao Seminário de Fátima de Vitória da Conquista. A construção da Igreja foi iniciada no ano de 1968 e ficou pronta no ano de 1970 (IRAPUAN SAMPAIO DA COSTA, 2012).

Figura 57 – Fachada da Escola Nossa Senhora Aparecida – 2012



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012.

Outra importante ação do poder público, que atendeu reivindicações de moradores do Bairro NSA e de bairros circunvizinhos foi, a construção de 75 cisternas, na década de 80, numa ação coordenada pela Prefeitura Municipal, que buscou dotar uma parte dos domicílios do NSA com uma fonte própria de água, pois naquela década o bairro não possuía serviço de abastecimento de água.

A instalação de um telefone público do NSA, no ano de 1982, foi um marco relevante. Havia somente um telefone público que se localizava em um bairro vizinho, o Guarani. “Depois de muita luta da Associação de Moradores do NSA, foi instalado um telefone público

no bairro, no comércio do Sr. João Alves Viana, no dia 28 de agosto de 1982” (IRAPUAN SAMPAIO DA COSTA, 2012).

Outro importante marco para o bairro, mais importante do que o telefone público instalado, na avaliação de Irapuan Sampaio, foi “a inauguração de um minadouro de água, no dia 30 de agosto de 1982, descoberto pelo Sr. Justino Moreira Aruda, Pai de Dona Rute, e Manoel Moreira Aruda, conhecido por Neu”. Segundo declarou Irapuan:

[...] A comitiva da prefeitura municipal chegou em minha casa, em 29 junho de 1982, dia das viúvas, festa de São Pedro, no governo de Gidásio Cairo, formada pelo Prefeito José Pedral, Alexandre Pedral (Secretário de Obras), Noberto Auriche (Secretário de Administração), Raul Ferraz, Gildásio Cairo e outros, para se deslocarem para localizar a mina que foi instalada com revestimento de pedra e com vazão de 50 mil litros (IRAPUAN SAMPAIO DA COSTA, 2012).

No mês de dezembro de 1982, o prefeito Gildásio Cairo, em uma reunião com os representantes da Associação de Moradores do NSA, composta pelo Sr. Hélio Ribeiro (que depois veio ocupar o cargo de Vice-Prefeito no governo de José Pedral Sampaio), a Sra. Selma Oliveira e Antonio de Pádua Borges, tomaram providências, em suas áreas de atuação, para ajudar na construção de moradias no NSA.

Um conjunto de ações empreendidas pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, no Governo de José Pedral Sampaio, no ano de 1983, foi muito significativo para minorar problemas de saúde pública no Bairro NSA. De acordo com o exposto por Irapuan Sampaio, no segundo governo de José Pedral foi feito um levantamento nos 270 domicílios do bairro e constatado que 80% deles não possuíam instalações sanitárias. Assim, o Governo do Prefeito José Pedral Sampaio designou o então Secretário de Saúde, o Sr. Armênio Souza Santos para realizar um diagnóstico sobre a saúde no Bairro NSA. Para espanto de todos, nas palavras de Irapuan, identificou-se que entre o universo de pessoas pesquisadas 100% dos moradores “possuíam verminose, entre 3 a 42 tipos de verminose por pessoa. Também foram constatadas as presenças de giárdia, schistosoma, ameba (entamoeba histolytica), ascaris lumbricoides (lombrigas), entre outros tipos de verminoses”.

A contaminação de todo o universo amostral pesquisado exigiu imediata ação do poder público, pois era evidente que tal situação decorria da falta de infraestrutura para o Bairro NSA e da necessidade de orientação para os moradores. Havia no bairro uma falta de conscientização sobre a necessidade de cuidados pessoais, havia muita água empossada nas ruas, bem como a presença de muitos focos de moscas. Em 1984 a Secretaria Municipal de Saúde mandou a Empresa Cavan fazer 180 tampas de fossa e propôs mutirão e a Associação de Moradores recebeu e distribuiu as tampas por intermédio dos Srs. Gerson Silva Santos, Irapuan Sampaio e Ivan Tavares. Foi também realizada a entrega de filtros e frasco de cloro para tratamento da água (IRAPUAN SAMPAIO DA COSTA, 2012).

O Secretário de Saúde, o Sr. Armênio Santos, promoveu cursos para formação de mais de 30 agentes comunitários de saúde, com base em experiência vivenciada na medicina Cubana. O curso de Formação de Agentes Comunitários de Saúde teve a duração de uma semana, tendo como foco programático repassar informações sobre ações de primeiros socorros e promover uma discussão sobre o papel e trabalho prático dos Agentes Comunitários, segundo relatou Irapuan. Participaram como instrutores desse curso: José Henrique Padre, Armênio Santos, Mônica Trindade, Dr. Fábio Ferraz e Dr. Guilherme Menezes de Andrade (médico sanitário), que posteriormente foi eleito para o cargo de prefeito municipal de Vitória da Conquista por quatro mandatos. Segundo Irapuan, o Dr.

Guilherme Menezes⁷⁷ atendia no NSA, num carro médico, acompanhado do Dr. Alfredino Prates (dentista). Esses dois profissionais visitavam os domicílios e debatiam com os moradores questões relacionadas com a higiene pessoal, prestavam informações na área da educação sexual, cuidados com a automedicação e outras.

O Bairro NSA recebia água de carros-pipa. A luta pela chegada da água encanada nesse bairro foi uma batalha travada pelos moradores e pela Associação de Moradores que durou quase uma década. Por meio de um projeto da Associação de Moradores, tal luta foi iniciada em 1983 e o sistema de abastecimento de água, por gravidade, foi inaugurado no ano de 1995. O Governo de José Pedral Sampaio recebeu uma transferência de recursos do Governo Federal, no ano de 1989, por intermédio do Ministério do Interior. Foram instalados, posteriormente, 8.500 metros de canos de distribuição de água no NSA, conforme relato de Irapuan.

No Jornal Diário do Sudoeste, ano I, número 46, de 30 de dezembro de 1994, foi veiculada a matéria com o título “Abastecimento de água chega ao Bairro NSA”.

Figura 58 – Passagem de tubulação para o sistema de abastecimento de água do NSA.



Fonte: Jornal Diário do Sudoeste, 1994.

Segundo o Jornal, o sistema de abastecimento de água encanada para aquele bairro já estava concluído e seria inaugurado no início de 1995. Foi construída uma adutora no NSA e um reservatório de água no Bairro Cruzeiro. Por meio de gravidade a água do reservatório foi interligada com a adutora do NSA, que possuía 1.500 metros, capacidade para 100 mil litros (JORNAL DIÁRIO DO SUDOESTE, 1994).

Em 1984, a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista realizou o plantio de 35 mil mudas de eucalipto na parte lateral do Bairro NSA, onde antes existiam as propriedades denominadas de Fazenda Lisboa e Pombal, numa área de 36 hectares, próximo à Rua Santa Madalena.

As obras de calçamento do NSA fizeram parte de outro momento histórico que merece ser descrito nesta Tese. Segundo o Sr. Irapuan, em 1984, o Prefeito José Pedral Sampaio assumiu o compromisso de pavimentar as ruas⁷⁸ do bairro, o que teve início em maio de 1984 e conclusão no ano de 1985, com o calçamento das ruas Santa Madalena, Santa Rita, Santa Cecília e Santa Ana e as ruas que interligavam essas quatro principais ruas existentes no bairro.

Na Figura 59 estão várias personalidades do chamado Pedralismo⁷⁹, com alguns nomes indicados na foto. O Presidente da Associação de Moradores, Irapuan Sampaio, que perdeu a visão aos onze anos de idade, foi reivindicar das autoridades melhorias para o Bairro NSA.

⁷⁷ No período citado, o Dr. Guilherme Menezes foi Diretor da 20ª Diretoria Regional de Saúde (20ª DIRES) e do Hospital Crescência Silveira, durante o Governo José Pedral Sampaio.

⁷⁸ Segundo depoimento de diversos moradores, durante a origem do Bairro NSA não houve observância do tamanho das ruas e as construções foram sendo edificadas de modo desordenado.

⁷⁹ Período no qual o Prefeito José Fernandes Pedral Sampaio exerceu mandatos políticos e/ou influenciou mandatos de outros prefeitos ligados ao seu grupo político.

Figura 59 – Reunião de Irapuan com autoridades municipais – Ano de 1985.



Fonte: PMVC (2012) - Arquivo Municipal.

O calçamento anteriormente citado foi realizado em pedras e, depois das ruas pavimentadas houve um aumento no processo de ocupação demográfica do bairro, com a construção de moradias nos espaços vazios das quatro ruas principais e com a abertura de novas ruas.

As Figuras 60, 61, 62 e 63 registam importantes registros fotográficos do ano de 1984.

Figura 60 – Rua Santa Rita – 1984



Fonte: PMVC (2012) – Arquivo Municipal

Figura 61 – Rua Santa Cecília - 1984



Fonte: PMVC (2012) – Arquivo Municipal

Figura 62 – Santa Madalena – 1984



Fonte: PMVC (2012) – Arquivo Municipal

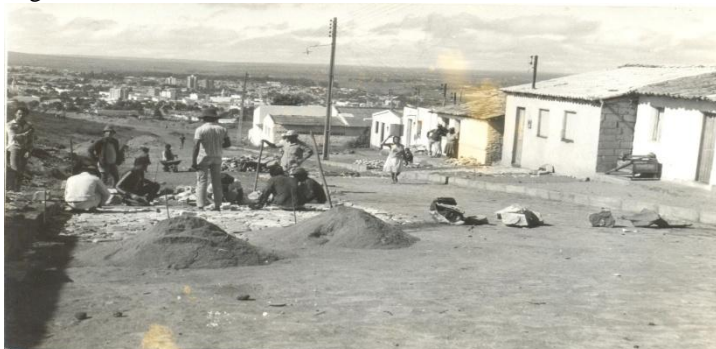
Figura 63 – Rua Santa Rita – 1984



Fonte: PMVC (2012) – Arquivo Municipal

As Figuras seguintes são da Rua Santa Ana. A Figura 64 mostra trabalhadores calçando a citada Rua e a Figura 65 apresenta a visualização da Rua depois da pavimentação.

Figura 64 – Rua Santa Ana - 1984



Fonte: PMVC (2012) – Arquivo Municipal

Figura 65 – Rua Santa Ana – 1985



Fonte: PMVC (2012) – Arquivo Municipal

A construção do Chafariz do Bairro NSA foi também outro momento de muita alegria para os moradores. Segundo o seu Meneval Custódio do Nascimento, o seu pai, o Sr. Raimundo Custódio da Silva, antes de falecer em 1985, fez doação de uma área para construção do Chafariz, em 1982 (Figura 66 e 67).

Figura 66 – Chafariz do NSA – 1984



Fonte: PMVC (2012) – Arquivo Municipal

Figura 67 – Chafariz do NSA - 1997



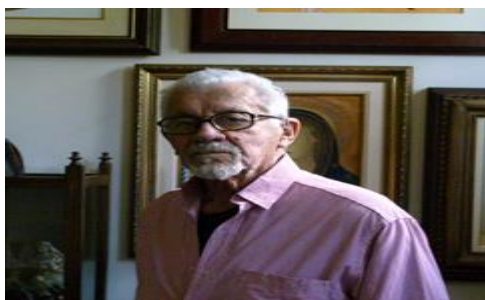
Fonte: PMVC (2012) – Arquivo Municipal

No governo do Prefeito Murilo Mármore (Gestão de 1989-1992) foi realizado o calçamento parcial da Rua Santa Maria Exupéria. No ano de 1993, o Governo de José Pedral Sampaio fez nova pavimentação das quatro principais ruas do NSA, dessa vez utilizando asfalto.

O ex-Prefeito José Fernandes Pedral Sampaio⁸⁰, em entrevista, declarou que:

O crescimento de Conquista foi muito em decorrência do êxodo rural e da vinda de pessoas de outros Estados, a exemplo de Pernambuco e Paraíba. No Bairro NSA, comecei a desviar as águas da Serra do Periperi, pois trabalhei na construção da Rodovia Rio Bahia e tinha uma forte relação com o pessoal do bairro. As águas da Serra desciam para o Centro da cidade e busquei a construção de canais de desvios de águas. O canal do Nossa Senhora Aparecida deixou o bairro sem acesso às vias centrais”. “Fizemos também no NSA uma escola, abrimos pavimentação e novas ruas (JOSÉ FERNANDES PEDRAL SAMPAIO, 2012).

Figura 68 – José Fernandes Pedral Sampaio



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012.

Durante a primeira gestão do Prefeito Guilherme Menezes (1997-2000), outras ruas do bairro foram pavimentadas. Foi feita a abertura das Ruas Santa Cecília e Santa Rita, interligando-as com a BR-116.

Dando prosseguimento à descrição da trajetória das políticas públicas implementadas no NSA, no período de 1970 a 1999, em relação às obras realizadas na década de 80, durante as entrevistas foi identificado que, em 1986, o Governo do Prefeito José Pedral Sampaio procedeu à reforma de dezesseis casas no NSA, que fizeram parte do Programa de Recuperação Habitacional. Nos anos 2000, nos Governos dos Prefeitos Guilherme Menezes e de José Raimundo Fontes, também houve reformas de casas que estavam em situação de risco, naquele bairro.

No ano de 1988, no dia 6 de setembro, ainda no Governo do Prefeito José Pedral Sampaio, o Bairro NSA recebeu uma linha de transporte coletivo da Viação Conquistense. Sobre esse acontecimento relevante, o Sr. Meneval Custódio do Nascimento relatou que ele, quando da instalação do serviço de ônibus coletivo no bairro, propôs ao Presidente da Associação de Moradores do NSA, o Sr. Irapuan Sampaio, que fossem conversar com o proprietário da única empresa de transporte coletivo da cidade, a Viação Conquistense, posto que a direção da empresa possuía muito receio de liberar seus ônibus para que subissem no alto daquele bairro, pois era deserto e, portanto, perigoso. Desse modo, Meneval Custódio do Nascimento e Irapuan Sampaio negociaram com o referido proprietário, e explicaram que o bairro era periférico, parcialmente deserto, mas que os moradores do bairro eram pessoas de bem, trabalhadoras e pacíficas e que por esses motivos, a empresa devia dar um voto de confiança e autorizar imediatamente o transporte de passageiros até a parte alta do bairro, uma vez que os ônibus somente estavam transitando pela parte baixa do bairro, que fica localizada nas proximidades da Av. Presidente Dutra, a BR-116 – Rio Bahia. Após a negociação, os

⁸⁰ Prefeito de Vitória da Conquista por três mandatos (1963-1964; 1983-1987; 1988; 1993-1996).

ônibus passaram a transitar também pela parte alta do bairro (MENEVAL CUSTÓDIO DO NASCIMENTO, 2012).

Durante a década de 90, não foram elencadas muitas políticas públicas para o Bairro NSA. As principais ações dos Governos Municipais dos Prefeitos Murilo Mármore (1989-1992), José Fernandes Pedral Sampaio (1993-1996) e Guilherme Menezes (1997-2000), estiveram voltadas para manutenção da infraestrutura de água, energia e transporte coletivo para o bairro. O problema da grande quantidade de água e detritos que durante as chuvas desciam da Serra do Periperi, causando sérios transtornos para diversos bairros da cidade, levou as gestões dos prefeitos José Pedral Sampaio e Guilherme Menezes, a empreenderem esforços no sentido de construir um canal para desvio das águas das chuvas. Essa obra foi muito significativa para a cidade e beneficiou muito o Bairro NSA, que é um dos mais afetados durante os períodos de chuva, pois o mesmo não possuía ruas pavimentadas - e ainda hoje, em vários espaços do bairro, há ruas sem pavimentação, desprovidas de meios-fios, sarjetas e sarjetões, bocas de lobo, condutos de ligação, galerias, poços de visita, atualização do diâmetro de capacidade de tubulações etc.

Em 1973, no Governo de Jadiel Matos, Vitória da Conquista iniciou as obras de esgotamento sanitário no prolongamento da Galeria de Esgotos do Córrego Sujo até a Granja Boa Vontade. Para esse serviço, a prefeitura entrou com uma contrapartida de 25% de uma obra financiada pelo Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS). No dia 31 de junho de 1973, o Sr. Itamar Mesko, Diretor do DNOCS no Estado da Bahia, visitou Vitória da Conquista. Topógrafos do DNOCS realizaram estudos nas vertentes da Serra do Periperi, Bairro Alegria e Bairro Jurema, com o objetivo de construir galerias para captação de água na Serra (O JORNAL DE CONQUISTA, 1973). Transcorreram vinte anos para que o NSA recebesse os serviços de esgotamento sanitário, no Governo de José Fernandes Pedral Sampaio, no ano de 1993. Na narrativa de Irapuan, a obra foi conquista dos moradores do NSA, que enviaram 1.300 assinaturas da Associação de Moradores para o Governo do Estado da Bahia, Dr. Paulo Souto.

No início do primeiro Governo do Prefeito Guilherme Menezes, um Informativo de seu governo, com matéria extraída de um dos jornais da cidade, com o título “Nossa Senhora Aparecida: um bairro nas encostas da Serra do Periperi”, divulgado em 12 de setembro de 1997, chamou a atenção para os graves problemas da falta de infraestrutura urbana no NSA (JORNAL DIÁRIO DO SUDOESTE, 1997). Em termos gerais o informativo expressava que, na avaliação do Presidente da Associação de Moradores, em 1997, o Sr. Edijaime Rosa de Carvalho, conhecido por Bibia, havia no bairro sérios problemas decorrentes da falta de drenagem, do pequeno quantitativo de ruas que possuíam pavimentação e esgotamento sanitário, além dos problemas de irregularidade no fornecimento de água e do grande volume de lixo espalhado pelo bairro e que, por isso, era preciso que o poder público envidasse esforços para oferecer melhores serviços e equipamentos públicos para aquele bairro.

A localização do Bairro NSA em área da Serra do Periperi, na parte alta, aliada à declividade acentuada, à presença de solo arenoso e à falta de pavimentação e drenagem, tem sido uma preocupação para as gestões municipais, especialmente no período chuvoso. A construção do canal de desvio das águas, na extensão da Serra do Periperi até a Lagoa das Bateias, representou um importante investimento público para minimizar os problemas de riscos ambientais presentes tanto nos bairros da parte alta da cidade⁸¹ quanto naqueles localizados na parte baixa.

⁸¹ Realizar obras na parte de alta de uma cidade não é tarefa fácil. López Palomeque, Felip, Tulla e Soriano publicaram um estudo sobre revitalização de povos que moram em de montanhas, o que remete a discussão da importância do poder público desenvolver políticas públicas para os diversos espaços geográficos (LÓPEZ PALOMEQUE; FELIP; TULLA; SORIANO, 1996).

A Figura 69 apresenta uma visão de trabalhadores realizando obras de desvio das águas no Bairro NSA, no final da década de 90.

Figura 69 – Drenagem de águas no Bairro NSA



Fonte: PMVC (1999) - Arquivo Municipal.

7.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória dos moradores do Bairro NSA foi assinalada por diversas lutas na perspectiva de produção daquele espaço urbano. Neste Capítulo, depreendeu-se, inicialmente, por intermédio do depoimento de moradores, como ocorreu a origem do bairro, a chegada dos primeiros moradores e a construção das primeiras moradias. Pôde-se apresentar também nas narrativas das famílias, percepções sobre o bairro, algumas demandas por políticas públicas, a origem dos primeiros moradores, as dificuldades encontradas e análises sobre alguns aspectos físicos, sociais e econômicos do bairro. O Capítulo também disponibiliza informações sobre a trajetória das políticas públicas implantadas no bairro, até o ano de 1999, bem como apresenta relatos sobre as lutas dos moradores pela conquista de energia, água, esgotamento sanitário, telefone público, pavimentação de algumas ruas, drenagem de águas das chuvas e construção de um igreja/escola para o bairro e discorre sobre a busca por soluções para problemas básicos no campo da saúde coletiva. Ao final deste Capítulo, fica a imagem de uma história de lutas para construção de um bairro, preservando-se as relações de amizade e solidariedade entre os moradores.

As evidências até aqui apontadas, revelaram que as reivindicações dos moradores até o ano de 1999, eram direcionadas para questões básicas, condições mínimas necessárias para a vida em sociedade. Este pesquisador entende que cobrar do poder público serviços de energia, água, esgotamento sanitário, pavimentação de ruas, instalação de telefones públicos e canais para escoamento de água das chuvas, simboliza o retrato de um bairro periférico quase esquecido pela ação estratégica dos governos, nos âmbitos municipal, estadual e federal, no período ora em análise.

As políticas públicas implementadas no bairro limitaram-se à área de infraestrutura urbana mínima requerida por todo e qualquer bairro periférico. Não se observou a presença do poder público em políticas públicas estruturantes. Ficou, aqui, a marca da luta dos moradores para atendimento de necessidades básicas fundamentais ao ser humano.

O Capítulo 8 dará continuidade à análise da trajetória das políticas públicas implementadas no Bairro NSA a partir do ano 2000, tendo como fundamento metodológico as práticas de gestão do orçamento participativo, que está em funcionamento na cidade de Vitória da Conquista desde o segundo ano da primeira Gestão do Prefeito Guilherme Menezes, que tomou posse no ano de 1997, eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Quais as implicações do processo participativo na estruturação do Bairro NSA e na vida de seus moradores? Qual a avaliação que os moradores do bairro, gestores e especialistas em políticas públicas fazem do modelo de gestão participativo citado? Eis, portanto, algumas questões que serão discutidas no próximo Capítulo desta Tese.

CAPÍTULO 8 - PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES DO NSA NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E NO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE NA PERCEPÇÃO DOS MORADORES, GESTORES MUNICIPAIS E ESPECIALISTAS.

O envolvimento dos moradores no Ciclo de Políticas Públicas, conforme discutido no Capítulo 4, remete à análise da participação da sociedade civil nas fases de Re(Surgimento) de um problema; Percepção dos problemas; Inclusão na Agenda Governamental; Formulação de alternativas; Decisão e adoção de um programa legislativo; Implementação dos planos de ação; e Avaliação dos efeitos das políticas públicas.

No caso do Bairro NSA, essas fases constam das discussões do denominado Orçamento Participativo (OP). Trata-se de um instrumento de gestão que vem sendo motivo de diversos estudos, considerando a importância do mesmo para discussão da participação na formulação, execução e avaliação das políticas públicas. O OP possibilita que a população se pronuncie sobre a destinação de recursos orçamentários reservados ao atendimento de demandas dos moradores dos diversos bairros urbanos e dos distritos que compõem a zona rural.

Carvalho e Felgueiras (2000, p. 15) destacaram que o OP, no Brasil, é um modo de controle e participação social sobre o orçamento público que “teve início com o Conselho Popular de Vila Velha – ES, no período de 1986 a 1988 com a realização de debate público do orçamento municipal com o prefeito Magno Pires e a sociedade”. Os citados autores complementam que foi com base na experiência desenvolvida na cidade de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul - RS, em 1988, na gestão do prefeito Olívio Dutra, que o OP, como metodologia de gestão pública participativa, ganhou destaque nacional e internacional.

A experiência de várias cidades brasileiras que implantaram o OP obteve reconhecimento em razão da possibilidade de ampliação da participação da população na escolha de prioridades que compõem o orçamento municipal.⁸² Na análise de Bulgarelli (2007), as experiências do OP contribuem para o fortalecimento de uma cultura mais democrática. Conduz ao “direito a ter direitos”, que visa reduzir as relações clientelistas existentes na formulação de políticas públicas no Brasil. Para Bulgarelli, “[...] a cultura dos direitos cria uma cidadania mais ativa”. (p. 18).

Assim, as experiências dos OPs no Brasil têm despertado interesse em todos aqueles que desejam compreender mais claramente esta metodologia. Muitos têm investigado se a metodologia do OP realmente favorece o avanço nas relações entre Estado e Sociedade Civil nos processos de construção e controle social das políticas públicas. Não se pode negar que a implantação de OP no Brasil vem sendo objeto de estudo para todos aqueles que desejam

⁸² As Organizações das Nações Unidas (ONU) tem recomendado que os seus países membros façam uso do OP.

avaliar se ações induzidas pelo Estado, no OP, contribuem efetivamente para diminuir o distanciamento entre a Sociedade Civil e o Estado, considerando o forte distanciamento que existe em muitos modelos tradicionais de formulação, execução e avaliação de políticas públicas⁸³.

A investigação sobre o OP da Prefeitura do Município de Vitória da Conquista, que é um dos mais antigos no Brasil, com base na experiência no Bairro NSA, serviu para: a) analisar se a construção do espaço público do OP amplia as relações entre a comunidade e o Governo Municipal; b) identificar o grau de participação dos moradores do NSA no processo de elaboração do orçamento participativo de Vitória da Conquista; c) conhecer o processo de divulgação do OP e de capacitação dos representantes dos moradores que participam como delegados e/ou conselheiros do OP; d) conhecer os meios de pressão e negociação utilizados pelos moradores para alcançar o atendimento das reivindicações do NSA; e) identificar quais os meios de relacionamento entre os moradores e a Prefeitura Municipal; f) avaliar o grau de participação dos moradores nas reuniões promovidas pela Associação de Moradores do NSA; g) conhecer a opinião dos moradores sobre o processo de planejamento (formulação), execução e avaliação de políticas públicas no Município de Vitória da Conquista; h) identificar os atores sociais que mais contribuíram para a resolução dos problemas no bairro; i) identificar as principais conquistas dos moradores do NSA via OP; j) analisar se o OP de Vitória da Conquista, na percepção dos moradores do NSA promove descentralização no modelo de planejamento do orçamento público ou se é somente um novo canal de comunicação que aproxima o poder público dos moradores do bairro e, por isso, tende a se constituir em instrumento de reprodução dos mesmos procedimentos tradicionais que o OP, teoricamente, objetiva superar.

Bulgarelli (2007) lembra que, no Brasil, “há limites para a participação popular na elaboração do orçamento público”. Segundo o autor, o individualismo e a descrença na política têm gerado um grande descrédito e, portanto, há dificuldades para promover a efetiva participação popular nos processos de OP. É preciso também esclarecer que as amarras burocráticas para atendimento das demandas sociais têm servido para desmotivar a participação de muitos moradores nas atividades do OP, notadamente, quando eles percebem que há limites legais e orçamentários que acabam permitindo apenas que algumas demandas coletivas sejam incluídas no orçamento municipal.

Também como limitação, não se pode esquecer que, no Brasil, nas esferas Municipal, Estadual ou Federal, o poder executivo deverá encaminhar a proposta orçamentária para apreciação do poder legislativo (no município, a Câmara de Vereadores), observando a legislação em vigor, a exemplo da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Por isso, muitas vezes, o povo tem expectativa de que todas as suas demandas serão atendidas, o que, na prática, é algo que não acontece nas deliberações do OP.

Considerando tal situação, há autores, a exemplo de Avritzer (2004), que afirmam que em sua primeira etapa, o OP é participativo, ao passo que na segunda fase, ele se torna representativo.

⁸³ Também a observação e discussão de algumas experiências internacionais, particularmente da Europa – como, por exemplo, os casos de Bolonha na Itália, Barcelona na Espanha, de Lyon na França – originárias da ascensão ao poder de forças políticas de esquerda, e comprometidas com a perspectiva da descentralização administrativa e da participação popular possibilitaram importantes debates daqueles princípios com base no balanço da sua implementação prática naquelas cidades (BULGARELLI, 2007, p. 62)

8.1 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO OP EM VITÓRIA DA CONQUISTA

O OP foi implantado em Vitória da Conquista no primeiro governo do prefeito Guilherme Menezes (gestão 1997-2000). Segundo informe da PMVC, o OP “[...] permite aos cidadãos participar diretamente dos rumos da administração, conhecendo as contas da prefeitura e opinando sobre obras, ações e serviços que devam ser realizados” (PMVC, 2008, p. 15). A seguir, é apresentado um cartaz de divulgação do OP (Figura 70).

Figura 70 - Cartaz de divulgação do OP



Fonte: PMVC (2012) – Foto: Francisco dos Santos Carvalho

Edvaldo Alves⁸⁴, Secretário de Governo da atual Gestão do Prefeito Guilherme Menezes (2009-2012), afirmou que o OP de Vitória da Conquista foi criado com base na experiência do OP de Porto Alegre e da experiência do OP de Santos – SP⁸⁵. Foi construída uma cartilha para explicar para a população o que era um orçamento público.

No mesmo período que o OP foi implantado em Vitória da Conquista, outros municípios brasileiros também o implantaram. Segundo informações da pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), no período de 1997-2000, 103 municípios adotaram o OP, sendo distribuídos por diversos partidos, dos quais o PT liderou o processo de implantação. Naquele período, a distribuição dos partidos que implantaram o OP foi a seguinte: PTB (2); PFL (2); PPS (3); PV (3); PDT (8); PMDB (9); PSB (11); PSDB (13) e PT (52) (TEIXEIRA, 2003).

Em entrevista, o atual Prefeito de Vitória da Conquista, Dr. Guilherme Menezes, ressaltou que o OP da cidade foi implantado num momento⁸⁶ no qual encontrou a Prefeitura endividada e foi preciso adotar uma série de medidas para renegociar dívidas e realizar o

⁸⁴ Foi convidado pelo Prefeito Guilherme para trabalhar na Prefeitura Municipal. Proveniente da Prefeitura de Santos – SP, chegou em Vitória da Conquista em 1997, momento que ocupou o cargo de Inspetor de Renda, Secretário de Desenvolvimento Social e, posteriormente, o de Secretário de Governo.

⁸⁵ Bulgarelli (2007) escreveu que, em textos do Partido dos Trabalhadores (PT), intitulados “Orçamento participativo em Betim – Minas Gerais” e “Participação popular na esfera pública: a experiência do Orçamento participativo de Porto Alegre”, na obra Projetos do PT para o Habitat II, no ano de 1996 foram implantados OPs em setenta municípios com base, sobretudo, da experiência do OP da cidade de Porto Alegre – RS. Além de Porto Alegre, outras cidades brasileiras se destacaram pela implantação do OP, a exemplo de Betim, Minas Gerais; Belo Horizonte, Minas Gerais, iniciado em 1993 na gestão do prefeito Patrus Ananias (PT) e sendo continuado na gestão seguinte (1997-2000) do prefeito Célio de Castro (PSB); Município de São Paulo, na gestão de 1989-1992, da prefeita Luíza Erundina (PT); Vitória, Espírito Santo, na gestão do Prefeito Vitor Buaiz (PT); Vila Velha, Espírito Santo; Londrina, Paraná, na gestão de Luiz Eduardo Cheida (PT), nos anos de 1993-1996.

⁸⁶ Quando assumiu o poder municipal em 1997, Guilherme Menezes enfrentou uma forte oposição na câmara de vereadores, pois a maior parte dos vereadores pertencia à oposição (14 da oposição e 5 da situação). O Governo Estadual e o Governo Federal eram comandados por outros partidos que eram oposição ao Partido dos Trabalhadores.

pagamento de despesas contraídas na gestão anterior. Houve um esforço para regularizar o pagamento dos servidores municipais nos seis primeiros meses de gestão e, por isso, somente a partir de 1998, recursos mais representativos puderam ser alocados no OP.

A adoção do orçamento participativo foi uma grande conquista para a cidade. Houve uma crescente participação dos delegados do OP, que em fórum democrático, começaram a definir as prioridades para os bairros e para a cidade de um modo geral. Em um primeiro momento o orçamento participativo foi uma escola para a Prefeitura Municipal e para a sociedade, pois foi possível conhecer melhor a estrutura orçamentária do município. [...] Na minha primeira gestão, o orçamento do município era muito pequeno, cerca de 30 milhões/ano. Com o OP percebeu-se a importância da comunidade escolher prioridades para compor a agenda das políticas públicas e sua efetiva implementação (GUILHERME MENEZES, 2012⁸⁷)

Figura 71 – Prefeito Guilherme Menezes (Gestões 1997-2000; 2001-2002; 2009-2012)



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012

Durante entrevista com Raul Carlos Andrade Ferraz⁸⁸ (Raul Ferraz), que foi prefeito de Vitória da Conquista, no período de 1977 a 1982, foi declarado que:

O orçamento participativo é um instrumento do Estatuto da Cidade, presente no capítulo da Gestão Democrática da Cidade e busca, no âmbito municipal, incluir a realização de debates e consultas públicas sobre a aplicação de recursos públicos (RAUL FERRAZ, 2012).

Figura 72 – Ex-prefeito Raul Carlos Ferraz



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012

8.2 ORÇAMENTO PÚBLICO: ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

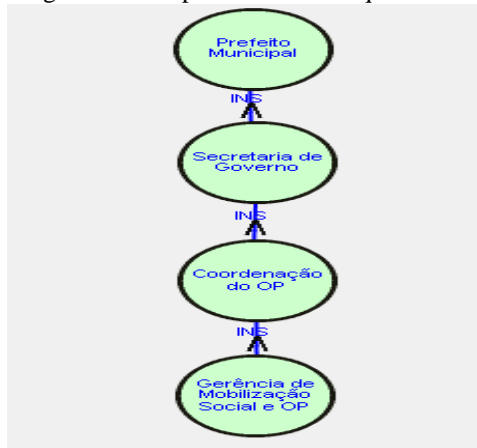
Em entrevista com atual Coordenador do Orçamento Participativo, Sr. Rivaldo Silveira Gusmão⁸⁹, verificou-se que há uma Coordenação do OP e uma Gerência de

⁸⁷ Foi Deputado Federal nas legislaturas 2003-2007, 2007-2011. Todavia, renunciou ao mandato de Deputado Federal para assumir, em 1º de janeiro de 2009, o cargo de Prefeito Municipal de Vitória da Conquista.

⁸⁸ Exerceu dois mandatos na qualidade de Deputado Federal (1983-1987; 1987-1991).

Mobilização Social e Orçamento Participativo, que, no ano de 2012, passaram a ficar subordinadas hierarquicamente à Secretaria de Governo da PMVC, pois antes eram subordinadas à Secretaria de Finanças (Figura 73).

Figura 73 – Dependência hierárquica da Coordenação do OP



Fonte: Autoria própria, 2012

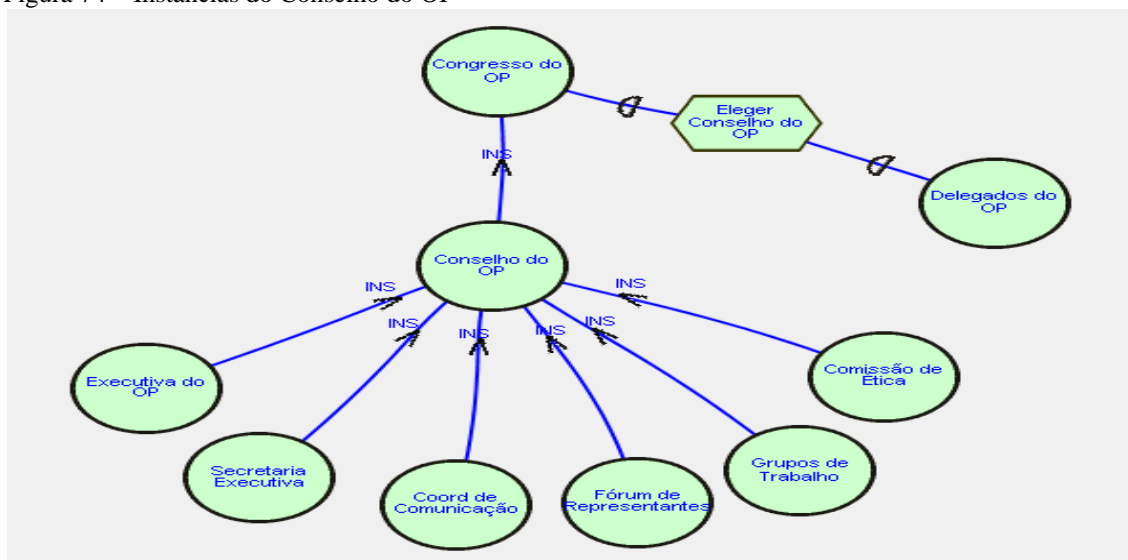
Rivaldo Silveira Gusmão informou ainda, que há um Conselho do Orçamento Participativo (COP), instância eleita em cada Congresso do OP, constituído por delegados representantes de cada plenária temática, e nas plenárias das zonas urbana e rural. Compete ao COP eleger uma instância composta por 10 membros titulares, denominada de Executiva do OP, que tem as atribuições de coordenar o Conselho do OP, convocar reuniões entre as plenárias regionais e os Fóruns de Delegados; Intermediar conflitos gerados nas discussões do OP; encaminhar para o Conselho do OP a proposta de política tributária e arrecadação do município, os projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Relatório de Obras e a relação de atividades que poderão integrar o Plano de Investimento do Município.

Compete ao Conselho do Orçamento Participativo (COP) acompanhar, fiscalizar e propor medidas para o efetivo cumprimento das prioridades aprovadas durante o Congresso do OP. Compõem a estrutura do COP dois conselheiros titulares e seus respectivos suplentes, escolhidos por cada plenária (regional e temática); seis representantes do Poder Executivo Municipal, esses seis, sem direito a voto. Cada um dos conselheiros escolhidos no COP exerce a função por 2 anos, e em conformidade com o regimento interno do OP, os conselheiros devem reunir-se uma vez por mês. Compõem a estrutura do COP uma Executiva, uma Secretaria Executiva, uma Coordenação de Comunicação, Fórum de Representantes, Grupos de Trabalho e uma Comissão de Ética.

As instâncias do Conselho do OP são exibidas na Figura 74.

⁸⁹Professor municipal de Vitória da Conquista e atual presidente do Partido dos Trabalhadores (PT) na cidade de Vitória da Conquista. Na PMVC assumiu os cargos de Diretor de Escolas Isoladas da Zona Rural, Gerente de Habitação População, Coordenador do Sintrans, Coordenador de Campanha Política e Assessor Parlamentar do Deputado Guilherme Menezes. Teve militância no Movimento Sem Terra (MST), foi presidente da Associação de Moradores do Bairro Vila Serrana e é um dos líderes da Comunidade de Base da Igreja Católica.

Figura 74 – Instâncias do Conselho do OP



Fonte: Autoria própria, 2012

Nos primeiros anos de implantação do OP em Vitória da Conquista, foram estruturadas as primeiras plenárias populares. A cidade foi dividida em três grandes setores: na zona rural e na zona urbana (zona leste e oeste).

A população era convocada por meio da imprensa, carros de som, por exemplo. No primeiro OP, em 1997, conforme destacado anteriormente, em razão da situação de endividamento, não se falou em investimento no OP. A prioridade era sanear as dívidas e pagar os credores e salários atrasados dos servidores públicos, o que foi resolvido no primeiro semestre daquele ano, segundo afirmativa do Secretário de Governo, Edvaldo Alves (EDVALDO ALVES, 2012).

O processo do OP tem início na Coordenação do OP, que prepara o planejamento de atividades que serão desenvolvidas durante o ano. Além das ações de divulgação do OP são planejadas as reuniões com as comunidades nas zonas rural e urbana (plenárias regionais e temáticas). No entendimento de Campanha (2008), as plenárias regionais “[...] constituem-se em reuniões realizadas com a população em suas respectivas localidades, chamadas tecnicamente de regiões”. É um momento em que a Coordenação do OP disponibiliza informações sobre a operacionalização das ações previstas neste orçamento. Por sua vez, as plenárias temáticas são realizadas para tratar de temas específicos, após as discussões gerais nas plenárias regionais.

Ainda no ano 1997, após discussões nas plenárias para estruturação do OP, houve a eleição do Conselho do Orçamento Participativo. Em 1998, foi destinado 1 milhão de reais para o OP. Foram realizadas plenárias e se discutiu como alocar aqueles recursos em políticas públicas. O problema inicial foi que os montantes financeiros das obras solicitadas para inclusão na agenda do OP eram muito superiores ao valor disponibilizado (EDVALDO ALVES; RIVALDO SILVEIRA GUSMÃO, 2012). Em função disso, o modelo de OP implantado na primeira gestão do Governo Guilherme Menezes vem sendo objeto de alguns ajustes, em relação à sua estrutura e ao seu funcionamento.

Nos primeiros anos do OP, no Congresso do OP, os conselheiros elegiam a Executiva do OP; no Fórum de Delegados elegiam o Conselho do OP; e nas Plenárias elegiam os Delegados do OP.

Com base em documento elaborado pela PMVC (2009 apud NOVAES, 2012, p. 85):

Compete a Executiva de OP coordenar e convocar reuniões, apresentar ao Conselho a proposta de política tributária e arrecadação do município, submeter para apreciação do Conselho os projetos da Lei Orçamentária Anual (LOA), do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além das obras e atividades que deverão constar do Plano de Investimentos. A executiva é formada por dez membros, com o mínimo de dois representantes da zona rural, cabendo à mesma apreciar e mediar conflitos, apresentando ao Conselho do OP a proposta de solução do conflito. É atribuição de a Executiva realizar reuniões entre as plenárias regionais e temáticas e convocar os Fóruns de Delegados.

O Congresso do OP era realizado de 2 em 2 anos e foram identificados alguns problemas quando o Congresso do OP era realizado em ano eleitoral (VIANA, 2007). Por isso, houve uma mudança no Estatuto do OP, então ficou deliberado que em ano eleitoral seria realizado o Fórum do OP e o Congresso aconteceria no ano seguinte.

No ano de 2002, já se observava que não havia uma vinculação de valor fixo que seria destinado ao OP. Campanha (2008) esclareceu que, deixado de lado essa citada vinculação, as demandas seriam aprovadas em Congresso em conformidade com a natureza (educação, cultura, saúde, habitação, esporte, infraestrutura etc.) e depois deveriam ser encaminhadas para operacionalização junto às Secretarias Municipais, observando a disponibilidade de recursos financeiros. Tal mudança, na avaliação de Campanha (2008, p. 142), deveria ampliar a margem de demandas a serem atendidas, “[...] por outro lado, passaria a colocar a sua realização à mercê da disponibilidade de recursos”.

A partir do ano de 2004, deliberou-se que não seria estabelecido percentual fixo para o OP. A razão foi compatibilizar as propostas, implantando discussões por eixo temático.

Em 2011, foi realizada uma filtragem das demandas prioritárias. O que se pretendia era agir com total transparência para incluir na agenda política as políticas que realmente pudessem ser viabilizadas pela prefeitura. A ideia era evitar a inclusão de muitas demandas, sem o devido comprometimento de capacidade orçamentária. Por isso, é estabelecido um planejamento sério e não cabe criar expectativas falsas que possam frustrar aqueles que não compreenderem com clareza as limitações de uma gestão pública (RIVALDO SILVEIRA GUSMÃO, 2012).

De acordo com Rivaldo Silveira Gusmão, em 2011 houve uma mudança no Estatuto do OP, com a inclusão do Fórum de Delegados.

Foi criado o Fórum de Delegados, com a participação de mais de 400 delegados. Foram prestadas contas e exposta a necessidade de compatibilizar as demandas solicitadas pela população com a capacidade financeira da Prefeitura.

No IX Congresso do OP, realizado no ano de 2011, foram realizadas 37 plenárias, agregando diversos bairros próximos ou distritos num único local (uma sede). No final das 37 plenárias, foram escolhidos os delegados, considerando a quantidade de pessoas presentes. Por exemplo, de cada 20 pessoas presentes foram indicados 2 delegados e seus respectivos suplentes. As 37 plenárias envolveram 5700 pessoas, que elegeram 600 delegados.

Em relação ao funcionamento do OP, as Secretarias Municipais apresentam suas propostas orçamentárias para apreciação nas plenárias do OP. No período de 1997-2009, a incorporação de discussões por plenárias temáticas do OP requereu a participação de entidades relacionadas, diretamente ou indiretamente, ao tema em discussão: membros de associações de moradores, representantes da administração municipal, conselheiros do OP e representantes das equipes do OP. Em algumas plenárias, a Equipe do OP ou um Secretário Municipal inicia os trabalhos de abertura das discussões, fornece informações sobre a gestão municipal, presta contas de ações já implementadas no OP, além de apresentar considerações

gerais sobre o orçamento em execução e a previsão orçamentária para o próximo exercício (NOVAES, 2012).

A efetiva participação nas plenárias temáticas é muito variável. No período de 1997 a 2009, algumas plenárias temáticas não foram realizadas por falta de quorum, algumas tiveram a presença de 15 pessoas (esporte e lazer) e outras contaram com participação mais efetiva, a exemplo das plenárias realizada no Bairro Jardim Valéria, que contou com presença de 261 pessoas, e da plenária que tratou da temática do funcionalismo público, momento em que compareceram 221 pessoas (NOVAES, 2012).

Novaes (2012) chamou a atenção para a necessidade de análise sobre o problema da institucionalização do processo de funcionamento do OP. Esclareceu que uma institucionalização tende a garantir uma permanência da metodologia do OP, mesmo com a alternância de poder e que, por outro lado, a “[...] institucionalização poderia retirar o caráter popular e mobilizatório que envolve a elaboração do um orçamento participativo” (p. 86).

8.3 ACOMPANHAMENTO DO OP

É realizado um acompanhamento das políticas públicas aprovadas no OP. Há sempre visitas, reuniões, conversas e eventos para prestação de contas das ações do OP. Participam do acompanhamento os Secretários da Prefeitura, Coordenadores, os Delegados do OP e moradores do bairro, representações sociais, líderes religiosos, Associação de moradores⁹⁰, representantes de conselhos e qualquer cidadão ou entidade que deseje acompanhar os resultados da execução das políticas públicas. É feita uma prestação de contas, não só do bairro, mais de toda a cidade. “É um processo muito transparente em que é discutido com a comunidade, nos quatro cantos do município, abrangendo os distritos, do mais perto ao mais distante. Em todos os espaços geográficos há ação do OP” (RIVALDO SILVEIRA GUSMÃO, 2012).

Em termos de infraestrutura para viabilizar um melhor planejamento, acompanhamento e avaliação das políticas aprovadas no OP, foi criada a Casa da Cidadania, que envolve diversos conselhos municipais⁹¹ e o Movimento Unificado de Associações de Moradores (que conta com aproximadamente 150 associações)⁹². (RIVALDO SILVEIRA GUSMÃO, 2012).

Há uma agenda de encontros com o Prefeito para atender a Executiva do OP, as Associações de Moradores e delegados do OP. O Conselho do Orçamento Participativo discute com os Secretários Municipais questões relativas às políticas públicas.

⁹⁰ Depois do OP, o movimento associativo criou o Movimento Unificado de Associações de Moradores. Conforme explicou Edvaldo Alves (2012), antes da primeira gestão do Prefeito Guilherme Menezes muitas associações de moradores se aproximavam da Câmara de Vereadores em busca de destinação de subvenções, pois era facultado aos vereadores decidir sobre a destinação de verbas de subvenções. Tal prática não foi mais adotada, uma vez que a destinação das subvenções passou a ser deliberada por um conselho, no caso específico, o da Assistência Social.

⁹¹ Conselho Municipal de Saúde; de Educação; de Segurança Pública; de Diretos da Criança e do Adolescente (COMDICA); Alimentação Escolar; Tutelar; do Idoso; de Desenvolvimento Rural; do FUNDEB.; de Contribuintes I e II; Conselho Gestor do Fundo Municipal de Proteção ao Consumidor; da Mulher; Conselhos Locais de Saúde; de Trânsito em Vitória da Conquista; de Defesa Civil; de Meio Ambiente; Antidrogas (COMAD); de Segurança Alimentar e Nutricional; de Habitação Popular; Conselho Municipal do Bem Estar Social e Assistência Social; do Orçamento Participativo; da Juventude; de Assistência Social; do Desenvolvimento Urbano (COMCIDADE); de Transportes; de Economia Solidária; de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (COMPIR); e da Cultura (criado pela Lei Municipal 706/1993, não está em funcionamento).

⁹² Rivaldo esclareceu que foi disponibilizado um veículo de uso exclusivo da equipe responsável por acompanhar o cumprimento da execução do OP. Hoje há uma infraestrutura logística, computadores, notebooks, projetores multimídia, entre outros equipamentos necessários aos trabalhos do OP.

Segundo Rivaldo⁹³:

O OP é uma escola. É algo que é fruto da organização social. É uma espécie de escola de transformação que tem a finalidade de promover continuidade, independente de qual partido esteja à frente do comando da cidade. Há uma busca de renovação do OP. A experiência do OP de Vitória da Conquista é referência no Brasil. A meta é mobilizar no próximo Congresso de 2013 aproximadamente 10 mil pessoas (RIVALDO SILVEIRA GUSMÃO, 2012).

Antes, muitas associações de moradores eram “engessadas” ao poder municipal. Muitos se utilizaram das subvenções e influência direta do Prefeito ou dos Vereadores para alcançar algumas melhorias para os seus bairros. Havia presença de práticas patrimonialistas e clientelismo nas relações entre as esferas públicas e algumas representações sociais. Hoje, o processo é mais democrático, pois o povo participa diretamente das decisões sobre a formulação, execução e avaliação das políticas públicas. Atualmente, há mais de 60 conselhos na cidade de Vitória da Conquista, o que mostra a busca pelo incremento dos processos de participação popular na gestão pública (EDVALDO ALVES).

Na avaliação de Milani (2006), o contexto baiano de participação cidadã é ainda caracterizado por uma cultura política regional fundamentada na reprodução de um Estado patrimonialista e com práticas corporativistas e clientelistas que pouco contribuem para superação das desigualdades sociais e promoção de justiça social no oferecimento de serviços e equipamentos públicos.

Segundo Edvaldo Alves (2012), foram promovidos diversos cursos para capacitar os membros do Conselho do OP e reuniões, esclarecendo o papel do OP. Nos primeiros anos do OP havia algumas dúvidas que precisavam ser esclarecidas. Por exemplo, citou que:

[...] no início do OP os Presidentes de Associações de Moradores achavam que o OP tendia a diminuir a força deles. No ano de 1997, alguns vereadores consideravam que o OP poderia subtrair algum tipo de poder de decisão [...], mas com tempo houve outra compreensão sobre o funcionamento e a importância do OP e, assim, não se registrou mais esse tipo de problema.

Edvaldo Alves (2012) esclareceu que, atualmente, o OP tem uma participação muito forte na composição do Orçamento. São diversos os recursos orçamentários que foram destinados nos últimos anos para construção dos Postos de Saúde, reformas de unidades escolares (150 escolas), pavimentação, construção de creches, entre outras obras. Houve um avanço no processo de articulação entre as Secretarias Municipais e as instâncias que compõem o OP.

Alexssandro Campanha, um dos membros do grupo de especialistas que contribuíram para realização desta Tese, comentou que:

No geral, as demandas do OP relacionadas com manutenção de equipamentos e serviços públicos são encaminhadas para as Secretarias Municipais e as demandas pertinentes à rubrica investimentos são submetidas para análise e aprovação das instâncias do OP (ALEXANDRE CAMPANHA, 2012).

Há uma filtragem de demandas no OP. Nem todas as demandas são atendidas. Tanto nas plenárias regionais quanto nas temáticas, os delegados apresentam as prioridades aprovadas nas fases anteriores do OP. Somente no Congresso do OP serão aprovadas algumas demandas e eleitos os membros do Conselho do Orçamento Participativo (COP).

⁹³ Foi por diversas vezes delegado do Orçamento Participativo, eleito pelo Bairro Vila Serrana.

Participam do Congresso do Orçamento Participativo, conforme regimento interno, os delegados eleitos nas plenárias regionais e temáticas (com direito a voz e voto), os suplentes de delegados (com direito a voz), os técnicos e assessores da prefeitura (com direito a voz, preferencialmente para orientação e assessoramento necessário ao encaminhamento das discussões e deliberações do Congresso) e os convidados pela Coordenação Executiva (com direito a voz). O Congresso somente se realizará com a presença mínima de ¼ (um quarto) mais um dos delegados eleitos, desde que presentes no plenário, e deverá acontecer no prazo máximo de 15 a 20 dias da data limite para o poder executivo enviar ao legislativo a sua proposta de lei orçamentária, que acontece até 31 de setembro de cada ano (CAMPANHA, 2008, p. 145).

No Congresso do OP da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, após abertura inicial do evento, com o devido credenciamento dos delegados, são organizados grupos de discussões temáticas (eixos de discussões), que envolvem temas específicos de políticas públicas, a exemplo dos grupos de: educação e cultura, saúde, infraestrutura urbana, infraestrutura rural, esporte e lazer, desenvolvimento social e habitação, desenvolvimento econômico e sustentável. Após aprovação nos grupos temáticos, as demandas são submetidas para apreciação de uma plenária geral.

8.4 TRAJETÓRIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BAIRRO NOSSA SENHORA APARECIDA COM BASE NA IMPLANTAÇÃO DO OP.

Esta Seção da Tese descreve como foi o processo de implantação do OP no Bairro NSA e dispõe de análise da trajetória das políticas públicas ali implantadas a partir do ano de 2000, quando efetivamente puderam-se observar os primeiros resultados mais significativos das deliberações aprovadas no Congresso do OP.

Em entrevista, o Sr. Irapuan Sampaio afirmou que acompanhou as discussões iniciais para implantação do OP na cidade de Vitória da Conquista. Esclareceu que esteve presente no período das visitas realizadas por especialistas da Fundação Ford e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), os quais estiveram em Vitória da Conquista para conhecer a experiência do OP.

A implantação do OP na cidade, num primeiro momento causou uma surpresa agradável, pois o município começava a discutir o orçamento. Porém o orçamento naquele momento era de 1% a 2% por cento do orçamento municipal. Teve o momento de glória e esperança em 1997-2000. Nos anos seguintes a população foi compreendendo que o OP não poderia atender a todas as demandas (IRAPUAN SAMPAIO DA COSTA, 2012).

Em relação à estrutura e funcionamento do OP, o ex-presidente da Associação de Moradores do OP e Delegado em vários OPs, mostrou conhecimento sobre o assunto. Mencionou que numa primeira etapa do orçamento ocorre a divulgação do OP nos bairros e em seguida é realizada a escolha dos delegados. Cada bairro, em geral, elege, em média, três prioridades para discussão no OP. Depois de escolhidas as prioridades na reunião do bairro, estas são enviadas para as Plenárias do OP e passam pelas Comissões de Sistematização e Comissão de Orçamento. Irapuan acrescentou que existem obras que abrangem todo o orçamento, enquanto outras são de menor valor.

Irapuan (2012) declarou, ainda, que num determinado momento do OP, no caso do Bairro NSA, foram aprovadas, nas reuniões daquele bairro, três obras: pavimentação da Rua São Sebastião, construção da Sede da Unidade de Saúde e construção de parte do canal de drenagem, que o poder público deveria construir para promover o desvio de água das chuvas oriundas da Serra do Periperi, uma vez que naquele momento eram muito graves os

problemas em diversos bairros da cidade, em razão do grande volume de águas e sedimentos que eram extraídos daquela Serra (pedras, areias, vegetação etc.). Ao ser constatado que para realizar uma obra em parte do canal de drenagem, no trecho que abrange os Bairros NSA e Ibirapuera, deveriam ser construídos cerca de 300 metros de canal de drenagem, diante do fato, chegou-se à conclusão que era preciso buscar uma solução para o referido problema, negociando com outros bairros a disponibilização de mais recursos orçamentários, uma vez que o valor disponibilizado pelo poder público para os 300 metros do canal foi aproximadamente de R\$ 40 mil reais e o valor da obra era de aproximadamente R\$ 100 mil reais (IRAPUAN SAMPAIO DA COSTA, 2012).

Para resolver a questão da limitação de recursos, Irapuan declarou que:

A sugestão na Comissão de Sistematização do OP foi transferir os recursos orçamentários do NSA para o Bairro Ibirapuera. Houve apoio aos moradores do Bairro Ibirapuera, pois este está localizado na mesma microrregião (trata-se de um bairro que faz limite com o NSA). Dessa forma, pôde-se aprovar em plenária regional a priorização de uma obra que para o NSA era muito importante. O montante total das obras do canal de drenagem que era necessário somava algo próximo a 8 milhões de reais e o valor total do OP era algo próximo a 1 milhão de reais. Portanto, por esse exemplo, percebe-se que nem todas as obras podem ser incluídas no OP.

Foi identificado que, para o Bairro NSA, eram escolhidos 12 delegados, em média. Cada grupo de 10 pessoas presentes na Assembleia realizada no bairro, dava direito à escolha de 1 delegado e seu suplente. Entretanto, constatou-se que nem todos os delegados eleitos participavam das reuniões do OP.

Até o Congresso de 2010, a sequência de reuniões no NSA inerentes ao OP, foi conduzida observando as seguintes etapas:

- 1) Plenária Local – No bairro, momento em que eram escolhidos os delegados e suplentes.

Figura 75 – Plenária Local no NSA - 1999⁹⁴ Figura 76 – Plenária Local no NSA - 1999⁹⁵



Fonte: PMVC (2012) - Arquivo Municipal Fonte: PMVC (2012) - Arquivo Municipal

- 2) Plenária Zonal – Por microrregião, momento no qual se discutia as questões inerentes às demandas de uma microrregião. No caso do NSA, a Plenária Zonal abrangia os Bairros NSA, Ibirapuera, Bruno Barcelar e Alvorada.
- 3) Plenária Zonal mais ampla – Uma da Zona Leste e outra da Zona Oeste.

⁹⁴ Registra-se a presença do ex-presidente da Associação de Moradores do NSA, Sr. Irapuan Sampaio, nas reuniões do OP. Sentado no primeiro banco da igreja, ao lado de uma Senhora usando camisa preta.

⁹⁵ Registra-se também a presença de outro ex-presidente da Associação de Moradores do NSA, Sr. Edjaime Rosa de Carvalho, conhecido como Bibia, que foi vereador e na eleição municipal de 2012 foi novamente eleito para a Câmara Municipal, mandato de 2012-2015, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Bibia é o primeiro da foto, usando camisa na cor branca.

- 4) Plenária Geral – Congresso do OP – realizado, geralmente, no Centro de Cultura ou na Escola Euclides Dantas (Escola Normal).

Com base nos registros documentais do NSA, identificou-se uma diminuição na participação dos moradores nas discussões locais sobre o OP. Nos primeiros anos havia uma média de 250 pessoas. Nas reuniões dos últimos três anos participaram cerca de 70 moradores do bairro.

Figura 77 – Plenária Local do OP no Bairro NSA – 1999 - A



Fonte: PMVC (2012) - Arquivo Municipal

Figura 78 – Plenária Local do OP no Bairro NSA – 1999 - B.



Fonte: PMVC (2012) - Arquivo Municipal

As principais conquistas do Bairro NSA no OP foram:

- a) Construção do Canal de Drenagem;

Figura 79 – Canal de drenagem do NSA



Fonte: PMVC (2012) - Arquivo Municipal

- b) Pavimentação asfáltica do trecho que interliga as Ruas Santa Rita e Santa Cecília com a BR-116 (Rodovia Rio Bahia), destacada na Figura 80, na cor preta. Também foram realizados serviços de terraplanagem, seguido de calçamento da Rua São Sebastião, destacada na cor marrom.

Figura 80 – Mapa parcial do NSA e pavimentação de ruas



Fonte: Google Earth, 2012 - Organizada pelo pesquisador

- c) Calçamento de outras ruas do NSA;
- d) Instalação da Unidade de Saúde da Família (USF);

Figura 81 - Unidade de Saúde da Família – Bairro NSA



Fonte: Autoria própria, 2010

- e) Construção da Creche (Centro Municipal de Educação Infantil Frei Graciano de Santo Elpídio – Apêndice C desta Tese). Outra modalidade de participação popular utilizada pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista recebeu a denominação de “Roda de Conversa”. Segundo Edvaldo Alves (2012), tal modalidade de participação popular surgiu como uma forma de prestação de contas para a comunidade. “[...] Quem mais conhece os problemas dos bairros são os próprios moradores. No caso do Nossa Senhora Aparecida, a construção da creche foi uma demanda advinda dos moradores daquele bairro”.

Figura 82 – Roda de Conversa no NSA - set/2011 - A



Fonte: Blog do Fábio Sena, 2011.

Figura 83 – Roda de Conversa no NSA - set/2011 - B



Fonte: Blog do Fábio Sena, 2011.

No dia 28 de setembro de 2011, o Prefeito Guilherme Menezes reuniu-se com moradores do Bairro NSA. Compareceram cerca de 300 pessoas, numa Roda de Conversa, realizada no pátio da Escola Nossa Senhora Aparecida. Os moradores ouviram uma prestação de contas da gestão municipal e depois manifestaram suas reivindicações, priorizando a construção de uma Creche e de uma Unidade de Saúde da Família⁹⁶, uma vez que a sede da Unidade de Saúde que existe no NSA é alugada. Naquela reunião foi destacado que o prefeito Guilherme Menezes esteve algumas vezes no NSA para conhecer melhor os problemas do bairro e tomar as medidas necessárias ao atendimento das reivindicações dos moradores.

Durante a sessão de entrevista, o atual Prefeito de Municipal de Vitória da Conquista, Dr. Guilherme Menezes afirmou:

No NSA, foi até uma moça chamada Daiana que, numa Roda de Conversa, falou sobre uma demanda antiga do OP para aquele bairro. A referida jovem reforçou a solicitação da creche do bairro Aparecida, que já está em fase de conclusão. Atualmente, estamos construindo 11 creches na cidade, em localidades onde a mãe e o pai precisam sair para trabalhar e necessitam deixar seus filhos em local seguro, com pessoas qualificadas. Isso gera uma qualidade de vida, uma tranquilidade para os pais, pois sabem que, chegando tarde do trabalho, vão encontrar suas crianças alimentadas, limpas, bem cuidadas, num ambiente socializador. Uma creche é um tipo de primeira escola que deve receber atenção especial do poder público (GUILHERME MENEZES, 2012).

Figura 84 - Roda de Conversa – set/2011-B Figura 85 - Roda de Conversa – set/2011-D



Fonte: PMVC, 2012



Fonte: PMVC, 2012

A entrega da Creche aos moradores do Bairro NSA aconteceu no dia 10 de dezembro de 2012, após a compatibilização dos dados e da avaliação dos moradores sobre as políticas públicas implementadas naquele bairro. Desse modo, o leitor da Tese deve entender que todo o processo avaliativo dos moradores se refere a uma situação vivida no bairro em período anterior à inauguração da citada creche. A Creche do NSA foi denominada pelo poder público de Centro Municipal de Educação Infantil Frei Graciano de Santo Elpídio, em homenagem ao religioso que prestou relevantes serviços para aquela comunidade. Foram construídas seis salas, berçário, quatro banheiros, cozinha, depósito para merenda, pátio, refeitório e área administrativa (Apêndice C).

Na análise do Secretário Municipal de Educação, Sr. Coriolando Moraes, a creche construída visa: “Proporcionar o desenvolvimento adequado das crianças, um dos compromissos do Governo Municipal”.

⁹⁶ Poucos dias antes da finalização da redação desta Tese, a PMVC divulgou que estaria iniciando a construção da Sede da Unidade da Família do Bairro NSA, conforme informação constante no Anexo A desta pesquisa.

Conforme declarações extraídas do site da PMVC (2012) algumas moradoras parabenizaram ao Governo Municipal por ter atendido à demanda do NSA.

As mães fizeram a reivindicação e, hoje, não é mais um sonho, mas uma realidade. É uma grande vitória para todos nós. Agradeço a Deus e parabeno o Governo Municipal por ter ouvido e atendido o anseio da comunidade (Madalena Santos Souza, educadora social do núcleo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil/PETI NSA).

É uma oportunidade muito boa para mim. Um dos meus filhos estuda no Guarani e, às vezes, tenho dificuldade para me deslocar até o bairro antes de ir trabalhar. Agora, com a creche aqui no bairro vai ser muito mais fácil (Thaís Ribeiro, mãe de dois filhos).

A creche [...] vai trazer muitos benefícios para todas as mães que trabalham. Estaremos sossegadas, sabendo que lá as nossas crianças serão bem tratadas (Juliana, moradora do bairro).

Irapuan Sampaio avaliou que a infraestrutura logística do OP é muito boa. O poder municipal disponibiliza o “transporte, o lanche para os delegados, a assistência técnica e operacional”. Todavia, há um problema normal em qualquer processo de negociação política: “Identifica-se, muitas vezes, jogo de interesse de grupos no OP e, por isso, algumas lideranças não sabem separar o papel de defender as demandas do povo com o papel de defender um determinado projeto político”.

No OP há grupos pequenos que necessitam construir acordos para alcançar objetivos no OP e [...] muitas pessoas se infiltraram tanto nas Associações de Moradores tanto no OP para obter vantagens políticas. Esse fato trouxe prejuízo para o movimento das Associações de Moradores tanto quanto para o funcionamento e credibilidade do OP. Em determinados momentos, certas posições externas ao OP permitiam acreditar que a gestão municipal buscava favorecer a determinados grupos que tinham pretensão política e desejavam obter apoio no processo eleitoral para cargos nos poderes legislativo ou executivo (IRAPUAN SAMPAIO DA COSTA, 2012).

8.5 OUTROS INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL CRIADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA

Além do OP, das Rodas de Conversa e dos Conselhos Municipais, a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista implantou a Secretaria Municipal de Transparência e do Controle (STC) e a Ouvidoria Geral do Município de Vitória da Conquista, unidades funcionais que buscam coletar e sistematizar informações que serviam de suporte para as atividades de controle da gestão municipal.

A Secretaria Municipal de Transparência e do Controle (STC) foi criada no ano de 2009, na gestão do Prefeito Guilherme Menezes, com o objetivo de promover o controle interno, divulgar atos praticados pelo poder municipal, acompanhar a execução de projetos da administração municipal e acompanhar e prestar contas acerca da correta aplicação de recursos oriundos de convênios. A STC é composta por uma Coordenação de Auditoria e por uma Coordenação de Eficiência de Programas e Projetos. Mantém informações sobre os diversos projetos desenvolvidos pelo poder municipal. Atualmente, os projetos federais são registrados no Sistema de Gestão de Convênios (SICONV) e o registro de projetos municipais e estaduais é efetuado em pequenas planilhas eletrônicas e em registros escritos, segundo a narrativa do Secretário de Transparência e do Controle (MIZAEL BISPO, 2012).

A STC procede ao registro de informações no Sistema de Gerenciamento e Auditoria (SIGA), no controle financeiro, desde o ano de 2009, conforme exigência do Tribunal de Contas dos Municípios. Assim, as receitas federais e estaduais são inseridas no citado sistema.

Há um portal da transparência (site: www.transparenciaconquista.ba.gov.br), disponível a qual qualquer cidadão. Permite acessar informações por receita e despesa, por Secretaria, por órgão e por setor (Figura 86).

Figura 86 - Tela principal do Portal da Transparência - 2012



Fonte: PMVC, 2012 - Site oficial

Por intermédio do Portal da Transparência, os cidadãos podem acompanhar o andamento de pagamentos relativos aos convênios firmados pela PMVC, por número de processo, data, fase, unidade orçamentária, credor/fornecedor, etapa e valor das despesas municipais, bem como acompanhar a movimentação das receitas (por data, modalidade, tipo, natureza e valor), analisar os documentos inerentes ao orçamento anual, Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Plano Plurianual (PPA), Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Relatório Resumido (RREO), conforme Figura 87.

Figura 87 – Site do Portal da Transparência – Prefeitura Municipal

Nº Processo	Data	Fase	Unidade Orçamentária	Credor / Fornecedor	Etapa	Valor R\$
601546/2012	13/11/2012	Pagamento	SECRETARIA MUNIC. DE SAUDE PUBLICA	LUCILA CAJAZEIRA FLORES	601546/10	1.632,47
601708/2012	13/11/2012	Pagamento	SECRETARIA MUNIC. DE SAUDE PUBLICA	SHALAKO MATERIAIS DE CONSTRUCAO LTDA	601708/10	4.503,43
601988/2012	13/11/2012	Pagamento	SECRETARIA MUNIC. DE SAUDE PUBLICA	SERRANA TRANSPORTE E TURISMO LTDA	601988/9	45.381,00
601996/2012	13/11/2012	Pagamento	SECRETARIA MUNIC. DE SAUDE PUBLICA	SERRANA TRANSPORTE E TURISMO LTDA	601996/9	12.726,00
602151/2012	13/11/2012	Pagamento	SECRETARIA MUNIC. DE SAUDE PUBLICA	PATRIMONIAL MIL EMPREENDIMENTOS PART.LT	602151/10	15.000,00

Fonte: PMVC, 2012 - Site oficial

Os cidadãos podem acessar o Portal da Transparência, como também telefonar diretamente para a Secretaria da Transparência e do Controle.

Em relação à Ouvidoria Geral do Município de Vitória da Conquista, a Coordenadora da referida unidade organizacional, Sra. Marília Pales, informou em entrevista que a Ouvidoria é uma unidade vinculada ao Gabinete Civil do Prefeito Municipal e tem a função de ouvir reclamações internas e externas. Internamente, qualquer servidor público pode apresentar reclamações sobre problemas na gestão municipal. Também os membros da comunidade, de um modo em geral, podem utilizar dos canais de comunicação disponibilizados para apresentar as suas reclamações.

As reclamações, denúncias, sugestões, elogios ou solicitações podem ser realizados pessoalmente (na Sede da Ouvidoria Geral, localizada na Rua Coronel Gugé, Centro), por telefone ou pela internet (Figura 88). Mensalmente, o pessoal da Ouvidoria prepara um relatório com as demandas gerais identificadas e encaminha para conhecimento das instâncias competentes. Também há um relatório trimestral sobre as queixas apresentadas.

Figura 88 – Site da Ouvidoria Geral da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista - 2012

The screenshot shows the website of the Ouvidoria Geral da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. At the top, there is a navigation bar with links for Home, Ouvidoria Geral, Rede de Ouvidorias, Parcerias, Relatórios, Dívidas Frequentes, Arquivos, and Imprensa. The main content area is divided into several sections. On the left, there is a news article titled "Polícia Civil reforça delegacias territoriais no dia da eleição" published on October 26, 2012. The article text describes the reinforcement of territorial delegacies (DTs) by the Civil Police on election day. On the right, there are four service boxes: "Registro" (Make your complaint, denunciation, suggestion, praise or request information), "Transparência ativa" (Access active statistics of the Ombudsman), "Acompanhamento" (Check the status of your registration), and "Fale com a Ouvidoria" (Exercise your citizenship. Call the Ombudsman at 0800-284-0011).

Fonte: PMVC, 2012 – Site Oficial

A Sra. Marília Pales esclareceu que a população toma conhecimento dos serviços da Ouvidoria Geral mediante acesso ao site da PMVC, ou por intermédio de divulgação em cartazes, rádios e TVs.

8.6 RESULTADO DA AVALIAÇÃO DOS MORADORES DO BAIRRO NOSSA SENHORA APARECIDA SOBRE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Observa-se, no Quadro 16, que dos 290 moradores pesquisados, 59,3% deles afirmaram não conhecer o processo do orçamento participativo da PMVC; 25,2% conhecem pouco e 12,4% mais ou menos, percentuais esses que somados representam 37,6% dos pesquisados. Apenas 2,4% (7 moradores) disseram que conhecem muito o OP.

Quadro 16 – Conhecimento do morador sobre o processo de elaboração do orçamento participativo de Vitória da Conquista.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Não conheço	172	59,3	59,3	59,3
Pouco	73	25,2	25,2	84,5
Mais ou menos	36	12,4	12,4	96,9
Muito	7	2,4	2,4	99,3
Preferiu não informar	2	,6	,6	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Essa situação exposta não é favorável ao controle das ações governamentais pertinentes à formulação, implementação e avaliação do processo orçamentário que, por natureza, envolve um conjunto de procedimentos praticados pela burocracia governamental e pela sociedade civil, no caso do OP. O recomendável é que o poder público forneça as informações que permitam aos moradores do NSA tomarem conhecimento sobre a estrutura e funcionamento do OP. Pelo exposto no Quadro 16, a princípio, poder-se-ia dizer que a desinformação manifestada pelos moradores não contribui para que estes possam avaliar com qualidade, o desempenho da gestão governamental nas questões inerentes ao controle social das receitas, despesas municipais e atendimento das demandas do bairro no OP.

Na avaliação de Silva (2001, p. 5), o controle sobre as ações praticadas pelos entes governamentais abrange um conjunto de procedimentos que visam “acompanhar e identificar se as ações relativas ao Ciclo de Políticas Públicas planejadas são executadas conforme o interesse dos atores sociais interessados e se estão produzindo os resultados esperados [...]”.

Para examinar a falta de conhecimento acerca do processo de elaboração do orçamento participativo do município de Vitória da Conquista, os moradores foram indagados sobre a participação em algum tipo de evento do OP.

O Quadro 17 revelou que apenas 16,2% dos pesquisados afirmaram que participaram de algum evento do OP.

Quadro 17 – Participação dos moradores em algum evento do orçamento participativo

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Sim	47	16,2	16,2	16,2
Não	238	82,1	82,1	98,3
Preferiu não informar	5	1,7	1,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

A experiência brasileira em OP ainda é muito recente. Assim, a participação popular no OP não é algo fácil de acontecer, conforme pode-se observar no Quadro 17. No Brasil, ainda é comum identificar que a preparação e controle do orçamento anual das prefeituras fica sob responsabilidade de poucos atores que compõem os Poderes Executivo e Legislativo. No caso das prefeituras municipais, que não adotam o OP, os principais atores que se envolvem no processo de orçamento público são: o prefeito municipal, os secretários municipais, os assessores e os membros da Câmara Municipal de Vereadores. Melo (2003, p. 16) explicou que quando o orçamento fica sob responsabilidade de poucas pessoas, pode ocorrer um direcionamento de verbas municipais, o que não contribui para o atendimento das reais

demandas da maioria da população. Muitas vezes alguns grupos de interesses são atendidos, em detrimento de outros.

O OP, por princípio metodológico, deve abranger diversos atores: prefeito, secretários municipais, vereadores, associação de moradores, sindicatos, partidos políticos, organizações não governamentais e, é claro, os cidadãos e outros grupos que desejam participar do Ciclo de Políticas Públicas.

Possa ser que determinadas regras, não conhecidas pelos moradores do NSA, estejam limitando a participação destes no OP de Vitória da Conquista. Talvez os moradores do NSA não tenham conhecimento dos objetivos do OP, não concordem com os critérios para escolha de delegados e conselheiros, ou quem sabe estão desacreditados em relação aos resultados efetivos do OP para atendimento das demandas do bairro.

Quando os moradores do NSA foram questionados sobre o grau de participação deles ou de algum membro da família no processo de elaboração do OP, também os resultados foram muito próximos daqueles observado na questão anterior, conforme mostra o Quadro 18. Dos moradores entrevistados, 74,5% deles (ou de algum membro da família) não participam do processo de elaboração do OP.

Quadro 18 - Grau de participação do morador ou de algum membro da família no processo de elaboração do orçamento participativo da PMVC

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Não participamos	216	74,5	74,5	74,5
Pouco	61	21,0	21,0	95,5
Médio	8	2,8	2,8	98,3
Muito	3	1,0	1,0	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Buscou-se também conhecer se os moradores participavam de algum evento (conferência, debate, consulta ou audiência pública) convocado pela Prefeitura Municipal (Quadro 19).

Quadro 19 - Participação do morador em algum evento - conferência, debate, consulta ou audiência pública - convocado pela Prefeitura Municipal

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Nunca participei	208	71,7	71,7	71,7
Participei uma vez	40	13,8	13,8	85,5
Participei de 2 a 5 vezes	31	10,7	10,7	96,2
Participei de 6 a 10 vezes	5	1,7	1,7	97,9
Participei mais de 10 vezes	6	2,1	2,1	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Identificou-se que, não somente para o OP, a participação dos moradores foi pequena. O quadro 19 exhibe que 71,7% dos moradores pesquisados nunca participaram de evento convocado pela Prefeitura Municipal. Dos que já participaram de algum tipo dos eventos relacionados, apenas 24,5% participaram de 1 a 5 vezes e apenas 3,8% tiveram participação superior a seis vezes.

A pouca participação dos moradores não se reflete apenas no OP ou em outros eventos convocados pelo poder público. O Quadro 20 expõe que o percentual atribuído a não

participação em reuniões promovidas pela Associação de Moradores do NSA ficou próximo aos percentuais dos quadros 17, 18 e 19. Enquanto apenas 19,3% dos moradores disseram que participam de tal modalidade de reuniões, 77,6% falaram que não participam. Apenas 3,1% dos moradores preferiram não se manifestar sobre a pergunta formulada.

Quadro 20 – Participação do morador em reuniões da Associação de Moradores do NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	56	19,3	19,3
	Não	225	77,6	96,9
	Preferiu não informar	9	3,1	100,0
	Total	290	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

A questão do papel das Associações de Bairro pós-implantação do OP foi destacada por diversos gestores e moradores entrevistados. Será que os moradores do NSA não estão creditando tantas esperanças na força da Associação de Moradores para consecução das reivindicações do bairro, tanto quanto foram creditadas na década de 80 e na primeira metade da década de 90?

Na narrativa do ex-prefeito, Hélio Ribeiro⁹⁷ (Gestão 1983 a 1988), que assumiu a gestão municipal, 1987 a 1988, em substituição ao prefeito José Pedral Sampaio que havia se licenciado do Executivo Municipal para assumir a Secretaria de Transportes, a convite do Governador do Estado da Bahia, Waldir Pires:

Houve um bom relacionamento com as associações de moradores e lideranças da cidade. Com o Governo de José Pedral Sampaio as associações tiveram um incremento e uma participação muito grande na vida política. As associações eram entidades muito disputadas. Depois do governo de José Pedral Sampaio e Murilo Mármore, percebeu-se que muitas associações de moradores perderam a representatividade de outrora. Com a implantação do Orçamento Participativo, em função da metodologia participativa que o norteia, é natural que as estratégias das associações de moradores já não sejam as mesmas em função do novo formato de relações do povo com as instâncias deliberativas (HÉLIO RIBEIRO, 2012).

Para Irapuan Sampaio, que exerceu a Presidência da Associação de Moradores do NSA por vários mandatos:

O Orçamento participativo diminuiu o papel de muitas Associações de Moradores, o que precisa ser revisto para promover um resgate histórico dos períodos nos quais os moradores participavam mais ativamente do movimento associativista nos bairros, que surgiu com força em Vitória da Conquista no Governo de José Pedral Sampaio.

O ex-prefeito de Vitória da Conquista, no período de 1989-1992, Murilo Mármore relatou que:

As associações de moradores eram muito valorizadas e alguns Presidentes de Associações acabaram seguindo carreira política, principalmente na esfera da

⁹⁷ Assumiu o cargo de Prefeito de Vitória da Conquista por um período de dezoito meses. Hélio Ribeiro também participou do governo do prefeito Guilherme Menezes (1997-2000), exercendo os cargos de Diretor Financeiro da EMURC; de Secretário de Assuntos Distritais e Chefe de Gabinete. No governo do prefeito José Raimundo Fontes exerceu os cargos de Chefe de Gabinete, Presidente da EMURC e Secretário de Administração (esse por 4 meses).

Câmara de Vereadores. No meu governo eles tinham acesso direto ao meu gabinete e aos dos Secretários de Governo. Após a implantação do Orçamento Participativo houve um esvaziamento das Associações de Moradores. Foram criadas cerca de 87 entidades populares durante o meu governo, inclusive, empreendemos esforços para criação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (MURILO MÁRMORE, 2012).

O ex-Secretário de Desenvolvimento Social, entre 1990-1992, no Governo do Prefeito Murilo Mármore, Itamar Pereira de Aguiar, comentou que, no início da década de 90, havia uma relação mais próxima do poder municipal com as Associações de Moradores.

Um dia por semana percorríamos os bairros para reuniões com as Associações de Moradores. Participavam das reuniões o Prefeito, Secretários Municipais e os representantes das Associações de Moradores. Em 1992, havia 192 ou 194 associações. Muitas lideranças de partidos foram projetadas nas Associações, independente da ideologia partidária.

O atual Prefeito Municipal, Dr. Guilherme Menezes reconheceu que num primeiro momento houve certa preocupação dos presidentes das Associações de Moradores quanto à estrutura e ao funcionamento do OP, pois “[...] algumas lideranças tinham receio que o OP diminuísse o prestígio daqueles atores sociais”. Porém, segundo Guilherme Menezes, foram estabelecidas ótimas relações com o movimento de associações de moradores e há um empenho do governo municipal no sentido de cada vez mais fortalecê-lo.

No quadro 21 consta que os moradores afirmaram que o principal motivo para não participarem do processo de discussão das políticas públicas vai desde a falta de tempo (27,9%), à falta de compreensão dos assuntos da área de políticas públicas (20,3%), ao descrédito na resolutividade das reuniões (17,6%), ao sentimento de que política pública interessa apenas àquelas pessoas que têm interesses políticos (8,6%) até a alegação de que os problemas do bairro são de responsabilidade da Prefeitura e, por isso, cabe a ela tomar as providências cabíveis para atender às demandas do bairro (6,2%).

Quadro 21 – Motivo principal citado pelo morador para justificar a não participação no processo de discussão das políticas públicas.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
Considero que é perda de tempo, pois as reuniões não resolvem nada	51	17,6	17,6	17,6
Não tenho tempo	81	27,9	27,9	45,5
Não entendendo os assuntos da área da política pública	59	20,3	20,3	65,9
Considero que os problemas do bairro são de responsabilidade da Prefeitura	18	6,2	6,2	72,1
Política pública interessa mais aquelas pessoas que têm interesses políticos	25	8,6	8,6	80,7
Outro	48	16,6	16,6	97,2
Preferiu não informar	8	2,8	2,8	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Os que informaram outro motivo ou preferiram não se manifestar sobre a questão formulada somaram 19,4%. Diante do exposto, é compreensível o baixo grau de participação dos moradores do NSA nas atividades que envolvem o OP e outros assuntos no âmbito da esfera pública. Consideram que não têm tempo, não possuem o devido preparo para discutir

assuntos relacionados com as políticas públicas. Cabe, portanto, ao poder público, capacitar os moradores para a participação política e analisar com mais profundidade como resolver o problema da falta de tempo que 27,9% dos moradores alegaram.

Ao serem arguidos sobre o melhor modo para obter o atendimento de reivindicações para o Bairro NSA, os moradores declararam que a principal estratégia é exercer pressão popular via Associação de Moradores (37,2%). Uma segunda estratégia é a utilização de negociação direta com os Prefeitos (16,2%), seguida da negociação com os Vereadores e Deputados (10%). Somente 5,9% dos moradores pesquisados disseram que o OP é o melhor modo para atendimento das reivindicações do bairro. A despeito da pequena participação dos pesquisados nas reuniões da Associação de Moradores do NSA, eles revelaram que compreendem que os processos de negociação coletiva possuem mais força do que a negociação individualizada ou em pequenos grupos. Contudo, por motivos não examinados nesta pesquisa, alegaram os moradores que também utilizam da negociação direta com os prefeitos, vereadores e deputados. A importância atribuída ao atendimento de demandas do bairro por negociações diretas como os Secretários Municipais, alcançou o mesmo percentual do processo de participação no OP (5,9%) (Quadro 22).

Melo (2003) entendeu que, depois da implantação do OP no Brasil, pessoas que “[...] até então não eram organizadas, ou seja, não participavam de nenhuma associação, passaram a participar para poder ter acesso aos recursos, uma vez que o individual no Orçamento Participativo não tem peso, o que vale é o coletivo”. Na análise do citado pesquisador, “[...] o orçamento participativo possibilita a organização da população por meio de associações para que possam ter êxito em seus objetivos [...]”.

O comentário de Costa (2005, p. 51) é bem consistente para explicar a dificuldade que as prefeituras que adotam o OP têm em relação à participação ativa dos moradores.

Diferente, portanto, de uma versão que vê apenas passividade e submissão nas relações com o poder público, testemunha-se, não sem ambiguidades, a construção de novos mecanismos ou desenhos institucionais que, requerendo uma participação mais qualificada e complexa, vem impactando de forma variada o quadro da organização tanto da institucionalidade política quanto das relações sociais. Trata-se de um conjunto de experiências que pretendem aprofundar o difícil e complexo processo de democratização do país.

Quadro 22 – Melhor modo para os moradores obterem o atendimento de reivindicações para o Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
Exercendo pressão popular via Associação de Moradores	108	37,2	37,2	37,2
Negociando com os Vereadores e Deputados	29	10,0	10,0	47,2
Negociando com os Secretários Municipais	17	5,9	5,9	53,1
Negociando com os Prefeitos	47	16,2	16,2	69,3
Participando do Orçamento Participativo	17	5,9	5,9	75,2
Outro	71	24,5	24,5	99,7
Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Para Bava (1995, p. 185), o processo de fortalecimento da cidadania deve ser flexível, adaptável. Devem ocorrer constantes negociações entre os diversos atores sociais e o poder público, a quem compete abrir canais de negociação, reconhecer como legítimos os

interlocutores populares, pois “[...] os movimentos sociais estão fazendo a transição de práticas reivindicatórias por práticas propositivas no direcionamento de políticas públicas alternativas”.

Durante a pesquisa, foi necessário examinar também quais seriam as instituições que os moradores do NSA mais confiam. Essa questão poderia gerar pistas para se entender a razão do morador escolher determinada estratégia para negociação nos processos de luta política travados com os atores públicos e/ou privados.

Na avaliação dos moradores do NSA, os líderes religiosos formam o grupo que mereceu a maior confiança dos pesquisados (32,4%). O percentual dos que confiam na Associação de Moradores e nos Políticos ficou empatado, em segundo lugar (12,1%), nas opções relacionadas no Quadro 23. Foi pequeno o percentual atribuído à confiança na Polícia (5,9%), na Imprensa (2,8%), no Poder Judiciário (2,4%) e nos Empresários (1,7%). Quase 1/3 dos pesquisados representa o somatório daqueles que afirmaram que confiam em outro tipo de ator social ou não se pronunciaram sobre a questão formulada (Quadro 23).

Quadro 23 - Instituição ou grupo que o morador mais confia

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Políticos	35	12,1	12,1	12,1
Empresários	5	1,7	1,7	13,8
Líderes religiosos	94	32,4	32,4	46,2
Associação de moradores	35	12,1	12,1	58,3
Polícia	17	5,9	5,9	64,1
Poder Judiciário	7	2,4	2,4	66,6
Órgãos da imprensa	8	2,8	2,8	69,3
Outros	87	30,0	30,0	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Na opinião de Melo (2003, p. 16), as instituições, a exemplo dos partidos políticos, “não conseguem mais representar com êxito os anseios dos indivíduos, associado à grande carência material existente, principalmente nas periferias”.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000, p. 551), ao discorrerem sobre a questão da perda de credibilidade nas instituições governamentais, enfatizaram que “[...] a diminuição da confiança dos cidadãos nas instituições do Governo e a queda de credibilidade dos governantes provocam uma diminuição de sua capacidade para enfrentar os problemas”.

A significativa confiança que os moradores do NSA depositaram nos líderes religiosos será tratada no Capítulo 9, quando se discorrerá sobre a influência das Igrejas Católica e Protestante no Bairro NSA.

Durante a investigação com os moradores do NSA, foi proposto que eles indicassem os dois atores sociais que mais tinham contribuído para a resolução dos problemas do bairro. O Quadro 24 contém o resultado da frequência das respostas.

Quadro 24 - Os dois atores sociais que na opinião dos moradores mais contribuíram para a resolução dos problemas do bairro.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Presidentes e Governadores	2	,7	,7	,7
Prefeitos e Vereadores	35	12,1	12,1	12,8
Deputados Estaduais e Federais	4	1,4	1,4	14,1
Associação de Moradores e Líderes Religiosos	15	5,2	5,2	19,3
Associação de Moradores e Vereadores	37	12,8	12,8	32,1
Associação de Moradores e os Próprios Moradores	22	7,6	7,6	39,7
Organizações Não Governamentais e os Próprios Moradores	4	1,4	1,4	41,0
Valid Vereadores e Líderes Religiosos	7	2,4	2,4	43,4
Prefeitos e auxiliares /Associação de Moradores	24	8,3	8,3	51,7
Preferiu não avaliar essa questão	72	24,8	24,8	76,6
Prefeitos e os próprios Moradores do bairro	31	10,7	10,7	87,2
Governos Estaduais e Prefeitos	2	,7	,7	87,9
Vereadores e Moradores do NSA	2	,7	,7	88,6
Moradores e Líderes Religiosos	32	11,0	11,0	99,7
Organizações Não Governamentais e os Próprios Moradores	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Autoria própria, 2012 - Organizado pelo pesquisador

Observa-se no Quadro 24, que, na avaliação dos moradores os quatro grupos de atores que mais contribuíram para resolução de problemas no NSA foram a Associação de Moradores e os Vereadores (12,8%); os Prefeitos e Vereadores (12,1%); os Moradores e os Líderes Religiosos (11%); os Prefeitos e os Próprios Moradores do bairro (10,7%). Os grupos representados pelos Prefeitos e auxiliares e Associação de Moradores (8,3%); Vereadores e Líderes Religiosos (2,4%); Deputados Estaduais e Federais (1,4%); e Organizações Não Governamentais e os Próprios Moradores (1,4%) constituíram o segundo nível que, na opinião dos moradores, contribuíram para resolução dos problemas do bairro. Os Presidentes e Governadores (0,7%); os Governos do Estado e os Prefeitos (0,7%); os Vereadores e os próprios moradores do bairro (0,7%) e os grupos formados pelas Organizações Não Governamentais e os Próprios Moradores (0,3%) ficaram no último nível de valoração em relação à contribuição para resolver os problemas do bairro.

Ante os percentuais citados nas respostas dos moradores, é pertinente depreender que a percepção do conjunto de moradores pesquisados é variada quanto aos atores sociais que efetivamente contribuíram para resolver problemas do bairro. Foram destacados os trabalhos desempenhados pela Associação de Moradores, Prefeitos, Vereadores e Líderes Religiosos. Contudo, pode-se afirmar também que outros atores, dentro das suas esferas de competência, também contribuíram de algum modo para levar melhorias para a comunidade do NSA, conforme será discutido nos Capítulos 9 e 10.

8.7 RELACIONAMENTO DE DEPENDÊNCIA ESTRATÉGICA ENTRE OS MORADORES DO NSA E OS ATORES PÚBLICOS E PRIVADOS

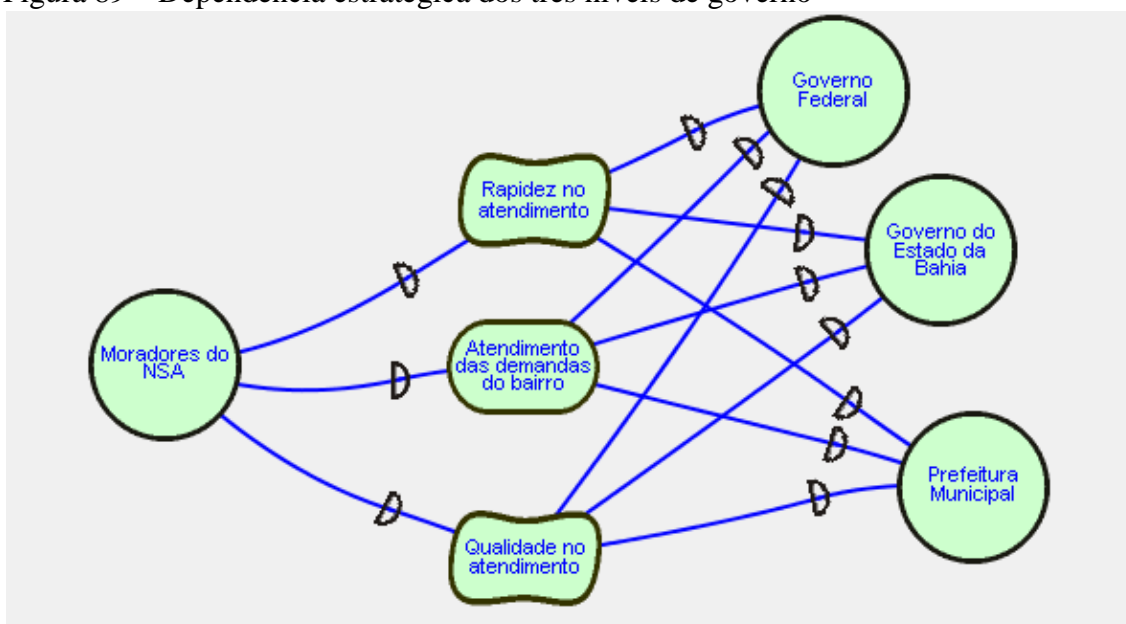
No Capítulo 4, que tratou de políticas públicas, foi informado que se faria aplicabilidade do uso da ferramenta OME3 para construção dos Modelos de Dependência Estratégica e Razão Estratégica, apresentados no Apêndice A (Metodologia). Trata-se de modelos significativos para representar as relações entre os atores que participam do Ciclo de Políticas Públicas.

Utilizando, inicialmente, do Modelo de Dependência Estratégica, no caso do Estudo de Caso no Bairro NSA, serão representados os atores envolvidos no Ciclo de Políticas Públicas ora em análise. Destaca-se, que o framework ora utilizado para mapear as relações entre os atores faz parte da técnica do i^* (YU, 2012), que possibilita modelar intenções nas relações entre atores estratégicos, em contextos que envolvem vários atores sociais. De acordo com o que foi explicado no Capítulo 2, na área de políticas públicas, os atores possuem liberdade de ação, porém operam dentro de uma cadeia de relações sociais, dependem de outros atores para alcançarem seus objetivos (metas, executar tarefas e fornecer recursos).

No framework da técnica i^* , os atores sociais representam unidades semiautônomas, para os quais, o comportamento não pode ser totalmente previsível ou controlável, apesar do comportamento poder ser regulamentado por relacionamentos sociais. Assim, na primeira representação alusiva ao Bairro NSA o ator *Moradores do NSA* age de modo estratégico, não se preocupa tão somente com seu objetivo imediato, mas também com as implicações de seu relacionamento estrutural com outros atores, as oportunidades e vulnerabilidades que estão presentes numa dada configuração de relacionamentos.

A Figura 89 mostra que o ator *Moradores do NSA*, com fundamento no que fora identificado nas entrevistas semiestruturadas, realizadas com os moradores do Bairro NSA, possui o objetivo de ter o pleno *Atendimento das demandas do bairro* e, para tanto, depende estrategicamente de três níveis de governo, categorizados em três atores: *Governo Federal*, *Governo do Estado da Bahia* e *Prefeitura Municipal*.

Figura 89 – Dependência estratégica dos três níveis de governo



Fonte: A autoria própria, 2012

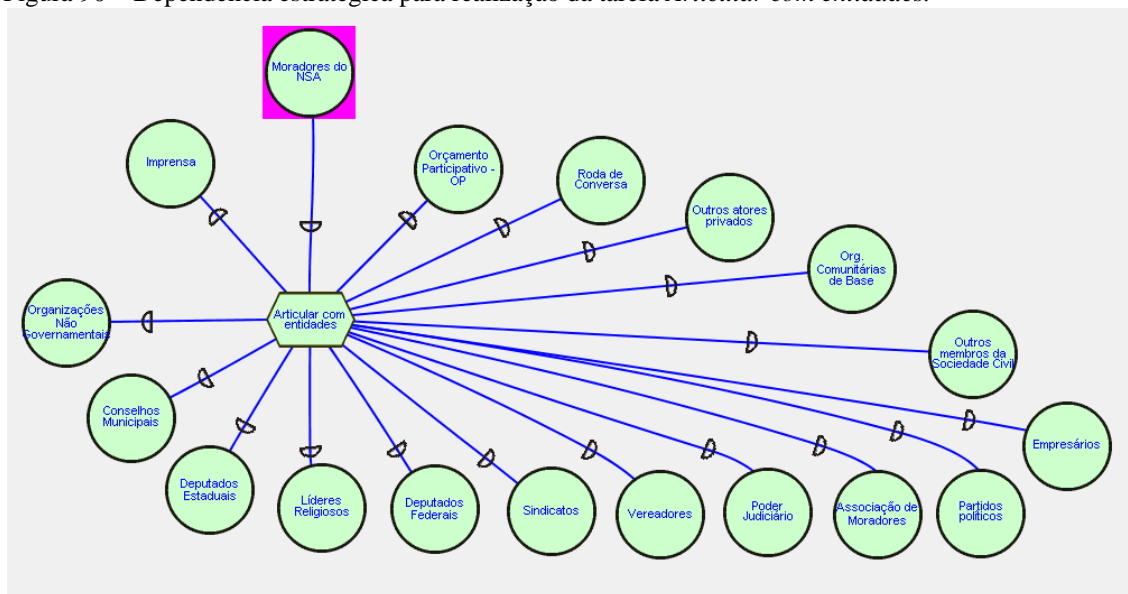
No caso do NSA, o relacionamento principal do ator *Moradores do NSA* se dá com o ator *Prefeitura Municipal*. Algumas demandas relacionadas com a segurança pública e educação dependem de relacionamentos com o ator *Governo do Estado*. O encaminhamento de demandas que são tratadas com o Governo Federal é muito pequeno no Bairro NSA, uma vez que o poder público municipal funciona como um intermediador entre os atores *Moradores do NSA* e *Governo Federal*. Um exemplo disso é a intermediação que o ator *Prefeitura Municipal* faz em relação ao cadastramento de moradores do NSA no Programa Bolsa Família, na medida em que a relação entre *Moradores do NSA* e *Governo Federal* ocorre nas fases de recebimento do benefício nas instituições autorizadas.

O ator *Moradores do NSA* deseja o atendimento de dois requisitos (aspirações), quais sejam, *Rapidez no atendimento* e *Qualidade no atendimento* de suas demandas. A Figura 89 expõe que tanto para alcançar o objetivo principal quanto para ter atendido os atributos de rapidez e qualidade, o ator *Moradores do NSA* depende de relacionamentos com os outros três atores citados.

Os relacionamentos entre os atores que participam do Ciclo de Políticas Públicas acontecem numa arena política (*Policy Arena*) na qual ocorrerão interações, relacionamentos de dependência, embates na luta pelo alcance dos objetivos dos atores. Na arena política, os atores podem atuar de diferentes modos, contudo, em muitas configurações de relacionamentos, dependerão de outros atores para alcançar objetivos, ter atendido determinados atributos de qualidade, receber, enviar ou permutar recursos e realizar determinadas atividades (tarefas).

Por exemplo, o ator *Moradores do NSA* depende de outros atores para realizar a tarefa *Articular com entidades*. No caso do Bairro NSA, a Figura 90 exhibe que o ator *Moradores do NSA* mantém relacionamentos de dependência com outros atores (Órgãos de Imprensa, Organizações Não Governamentais, Conselhos Municipais, Deputados Estaduais, Líderes Religiosos, Deputados Federais, Sindicatos, Vereadores, Poder Judiciário, Associação de Moradores, Partidos Políticos, Empresários, Outros membros da Sociedade Civil, Organizações Comunitárias de Base, Outros atores privados, Roda de Conversa, Orçamento Participativo (OP)).

Figura 90 – Dependência estratégica para realização da tarefa *Articular com entidades*.



Fonte: Autoria própria, 2012

A representação do Modelo de Dependência Estratégica ora construída se aproxima muito da Figura 3, que mostra os principais atores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, apresentado no Capítulo 4.

Considerando a presença de vários atores envolvidos na tarefa de *Articular com entidades*, realizada pelo ator *Moradores do NSA*, observa-se na Figura 90, que a situação da rede de relacionamentos encontrada no caso do Bairro NSA, confirma as percepções de diversos teóricos do campo das políticas públicas, a exemplo de Höfling (2001), quando defendeu que as políticas públicas podem ser entendidas como o "Estado em ação", prestando serviços para a sociedade mediante a implementação de projeto de governo; de Muller (2003), para quem políticas públicas representam processos coletivos; de Litte (2003, p. 18) que afirmou que políticas públicas constituem um “conjunto de decisões inter-relacionadas, definido por atores políticos [...]”; de Farah (2004, p. 2) que considerou que a política pública “pode ser entendida como um curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses; de Lemieux (1997) que assegurou que uma política pública é o conjunto de atividades que, evoluindo no tempo, visam resolução de problemas públicos no ambiente pelos atores políticos cujos relacionamentos são estruturados; de Subirats et al. (2008, p. 36), para quem uma política pública é “uma série de decisões ou de ações, intencionalmente coerentes” que envolve “[...] diferentes atores públicos e, às vezes não públicos – cujos recursos, nexos institucionais e interesses variam – a fim de resolver de maneira pontual um problema politicamente definido como coletivo” (tradução nossa).

A Figura 91 apresenta os relacionamentos de dependência estratégica entre o ator *Moradores do NSA* e outros atores que constituem o ciclo do OP da cidade de Vitória da Conquista, seguindo etapas identificadas na pesquisa de campo. Na parte esquerda da Figura 91, observa-se que o Ator *Moradores do NSA* almeja obter um recurso *Informações*, alcançar um objetivo *Atendimento das demandas do bairro* e realizar um tarefa *Participar da Plenária Local*. Na primeira situação, o ator *Moradores do NSA* depende dos atores *Coordenação do OP* ou do *Conselho do OP*. Esta instância tem a responsabilidade de realizar três principais tarefas, a saber: *Acompanhar deliberações do COP*; *Fiscalizar cumprimento de deliberações do OP*; e *Propor medidas* ao ator *Poder Executivo Municipal*.

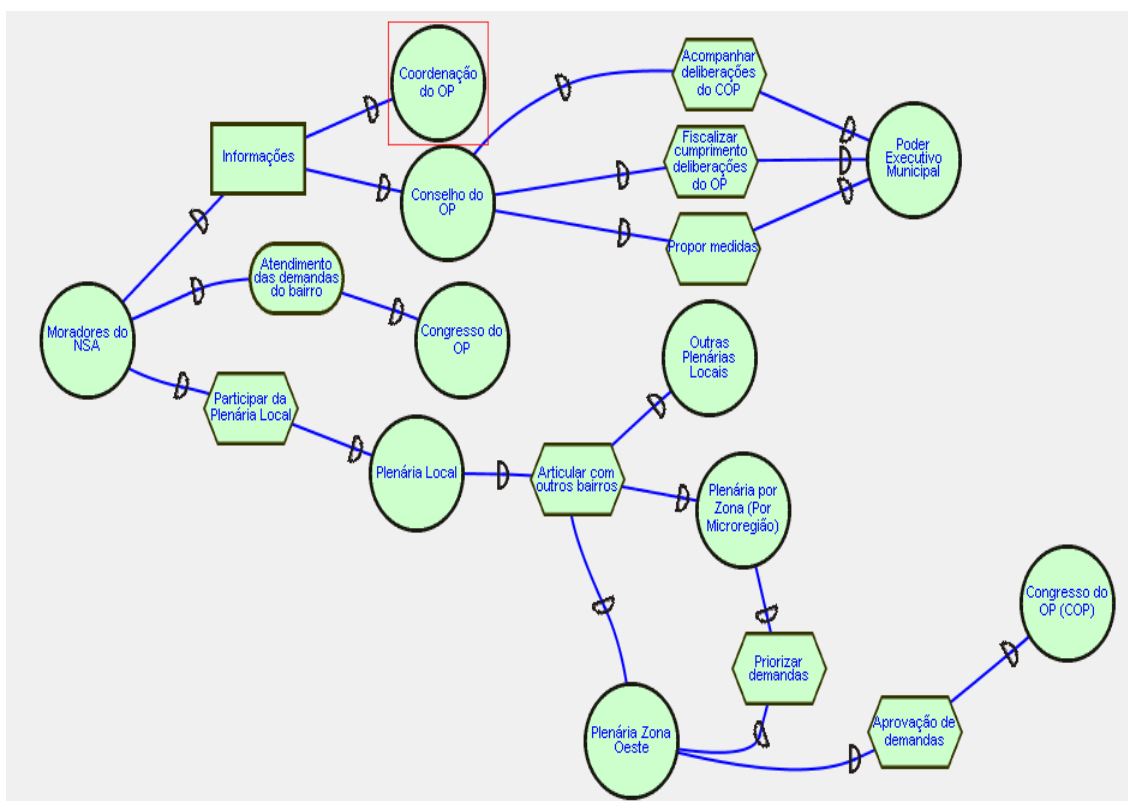
Num segunda situação, o Ator *Moradores do NSA* depende do ator *Congresso do OP* para ter o atendimento de seu objetivo *Atendimento das demandas do bairro*. Na terceira situação, o Ator *Moradores do NSA* tem dependência inicial e obrigatória de realizar a tarefa de *Participar da Plenária Local*, instância inicial do OP, realizada nos bairros, momento em que serão escolhidos os delegados e seus respectivos suplentes, responsáveis pela representação e defesa dos interesses do Bairro NSA.

Os delegados eleitos na Plenária Local deverão realizar a tarefa de *Articular com outros bairros*. Isso deverá ocorrer, posto que há necessidade de priorizar determinadas políticas públicas e porque os recursos destinados ao OP de Vitória da Conquista são muito limitados, e, assim, um ou mais blocos de bairros podem defender demandas em plenárias regionais e/ou temáticas. Também, às vezes, os delegados podem articular com a microrregião (no caso do NSA, os moradores se articulam muito com os Bairros Ibirapuera, Bruno Barcelar e Alvorada) ou com zonas da cidade. Tanto nas discussões por microrregião ou na Plenária Zonal, compete aos moradores do NSA indicar alguns integrantes dos Atores *Plenária por Microrregião* e *Plenária Zona Oeste*, que representam uma coletividade ampliada, constituída por moradores de diversos bairros da cidade.

A questão da mudança da lógica de ação individual para coletiva nas práticas de gestão participativa foi destacada por Milani (2006), ao comentar que no funcionamento de modelos participativos, é atribuída maior importância para a ação coletiva, em rede, e não

mais para a ação isolada, individual de cada cidadão. Nessa perspectiva, este pesquisador compreende que, no caso das práticas observadas no processo do OP de Vitória da Conquista, a arquitetura (desenho) das redes de políticas públicas (*policy networks*) apresenta aspectos positivos na medida em que o OP visa integrar diversos interesses de muitos atores sociais que representam suas comunidades.

Figura 91– Dependência estratégica das fases do ciclo do OP de Vitória da Conquista em relação ao ator *Moradores do NSA*



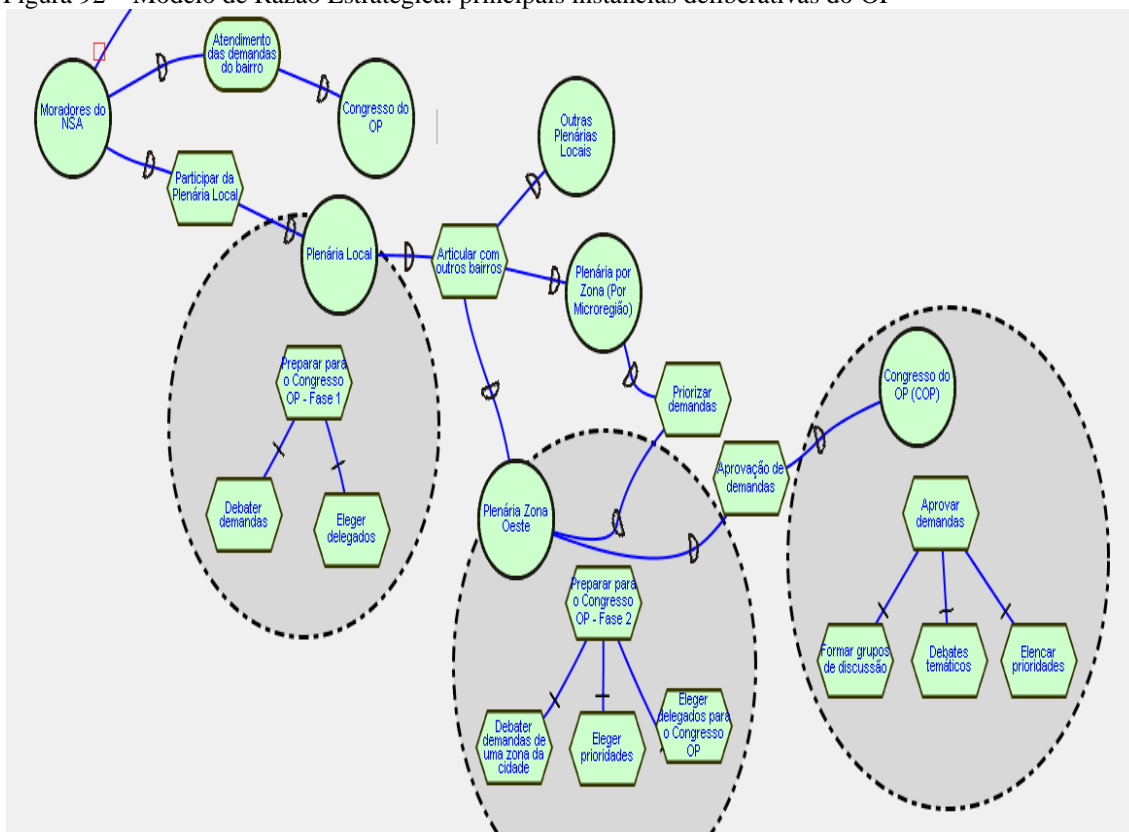
Fonte: Autoria própria, 2012

Numa análise localizada para o Caso do NSA, foi observado que para alcançar o atendimento das demandas locais, será preciso que o Ator *Moradores do NSA* faça coalizão de defesa, que segundo Fernandes e Borges (2008), é recomendada para enfrentamento de processos de defesa de interesses quando atores que compartilham de algumas crenças comuns se juntam para lutar de modo concertado para inclusão e aprovação de determinadas demandas. Observou-se ainda que, nas discussões do OP, o ator *Moradores do NSA* deve procurar sempre que possível formular propostas conciliadoras (*policy brokers*) para minimizar os conflitos políticos.

Também foi verificado durante as entrevistas com os moradores e gestores públicos que, durante as fases do ciclo do OP, é possível ao ator *Moradores do NSA* organizar em rede composta (ampliada) e estabelecer coalizões para acompanhar a evolução de determinada política pública aprovada durante o Congresso do OP. Os moradores do NSA podem manter articulação e procurar ajuda de especialistas em políticas, pesquisadores, analistas políticos e integrantes dos meios de comunicação que exercem influência na disseminação ou avaliação das ações alusivas à formulação, execução e avaliação de políticas públicas. Essa linha de atuação foi comentada no Capítulo 4 sobre políticas, quando se discorreu sobre o pensamento de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) sobre as Coalizões de Defesa.

A Figura 92 representa o Modelo de Razão Estratégica, decompondo tarefas que devem ser realizadas pelos atores *Plenária Local*, *Plenária Zona Oeste* e *Congresso do OP*. A visão de razão estratégica, em conformidade com o que fora apresentado no Apêndice A, representa os modelos internos, vale dizer, o espaço de atuação interno de cada ator. O citado modelo refina atividades, possibilita descrições dos processos de relacionamento entre os atores sociais, detalhando as atividades executadas pelos atores e relações entre objetivos.

Figura 92 – Modelo de Razão Estratégica: principais instâncias deliberativas do OP



Fonte: Autoria própria, 2012

O detalhamento das atividades no Modelo de Razão Estratégica da Figura 92 possibilita identificar as razões (os porquês) e/ou motivações dos atores sociais, representadas em tarefas que os mesmos devem realizar durante o ciclo do OP. Tomando como referencial teórico Sabatier e Jenkins-Smith (1993), é perfeitamente pertinente afirmar que no Caso do OP de Vitória da Conquista, os atores deveriam agir preferencialmente, de modo racional/instrumental para alcançarem seus objetivos, definir prioridades valorativas, avaliar um determinado problema público e a eficácia dos instrumentos aplicados à política pública. Porém, conforme relato de moradores e gestores públicos e de especialistas que escreveram sobre o OP de Vitória da Conquista, há presença forte de vieses (*biases*) cognitivos e limitações (*constraints*) dos atores. Há uma necessidade precípua dos envolvidos no OP de realizar análises nos sistemas de crenças fundamentais (*Deep core beliefs*) durante as fases de definição de prioridades para o bairro, para uma microrregião, para uma zona, expressas em objetivos e metas. As crenças políticas (*Police core beliefs*) sobre o OP parecem estar influenciando no grau de participação dos moradores do NSA nas discussões das etapas do ciclo do OP, consoante discussão na Figura 91, apresentada anteriormente.

Em termos de análise de políticas públicas (*Policy Analysis*), no sentido de conciliar interesses do grupo de moradores do NSA, cientistas sociais, grupos de interesse e governos, este pesquisador fez o levantamento de atributos de qualidade - citados pelos moradores,

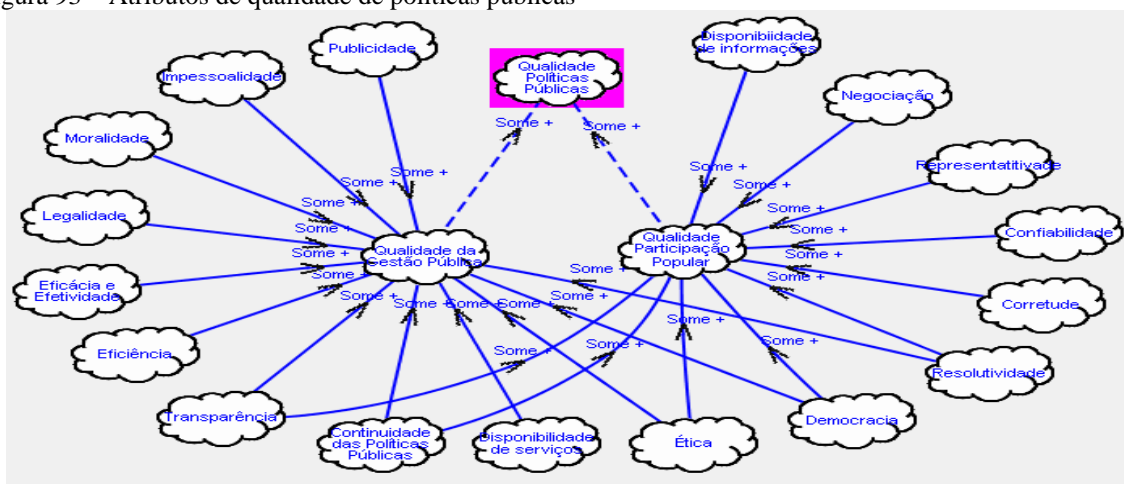
gestores e especialistas em políticas públicas entrevistados – que constam da Figura 93. Em formas de nuvem, destacada na cor rosa está o atributo principal *Qualidade das Políticas Públicas*. Tanto a *Qualidade na Gestão Pública* quanto a *Qualidade na Participação Popular* mantêm links de correlação do tipo *Some +* (que significa algum tipo de correlação positiva) para a operacionalização do atributo principal: *Qualidade das Políticas Públicas*.

A maior parte dos atributos mantém links de contribuição do tipo *Some +* (algum tipo de contribuição positiva) para a *Qualidade da Gestão Pública*. No Capítulo 4 foram citados atributos de qualidade em gestão pública, propostos pelo *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets* (CIPE, 1996); pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), instituído no Brasil pelo Decreto 5.375/2005 (BRASIL, 2005); pela metodologia para formulação de políticas públicas regionais que contém orientações para a qualidade no desenho das políticas públicas, abrangendo um pensamento corrente que está presente em documentos oficiais de vários países latino-americanos (CHILE, 2008) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2006).

Para a situação específica do Bairro NSA, constam de atributos de qualidade, a *Publicidade*, *Impessoalidade*, *Moralidade*, *Legalidade*, *Disponibilidade de Serviços*, sendo que os quatro primeiros atributos são princípios constitucionais expressos na lei maior do Brasil, a Constituição Federal de 1988.

Quanto aos atributos que apresentam links de contribuição positiva para o atributo *Qualidade da Participação Popular*, durante as sessões de entrevistas foram sendo citados livremente tais atributos, agrupados por este pesquisador na Figura 93. Em relação ao processo de participação dos Moradores do NSA, no ciclo do OP ficou evidenciado que é recomendável que o poder público disponibilize informações para fomentar uma mais qualificada participação dos moradores. Também é preciso a abertura e manutenção de canais de *Negociação* (diálogo permanente) entre o poder público e os moradores do NSA. A *Representatividade* dos moradores, a *Confiabilidade* no OP, a *Corretude*, a *Resolutividade*, a *Democracia*, a *Ética* e a *Transparência* foram atributos indicados que favorecem para melhoria da participação popular dos moradores do NSA, no Ciclo de Políticas Públicas.

Figura 93 – Atributos de qualidade de políticas públicas



Fonte: Autoria própria, 2012

8.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estratégia adotada nesta Tese de descrever o processo de participação do Ator *Moradores do NSA* no processo do Ciclo de Políticas Públicas de Vitória da Conquista, com

referência à participação deste nas reuniões da Associação de Moradores, no ciclo do OP, nas Rodas de Conversa e em Conselhos Municipais, serviu para obtenção de informações que permitissem uma análise de políticas públicas com base no conceito de redes de políticas (*policy networks*). A narrativa do processo de estruturação e funcionamento do OP, a sequência histórica de obras implantadas no Bairro NSA – antes e depois do OP -, e a descrição de papéis (dos moradores, da Associação de Moradores e de outros atores que foram representados nos Modelos de Dependência Estratégica e Razão Estratégica) foram base para introduzir uma análise do espaço público local, com escopo nas relações entre o Bairro NSA, o Poder Municipal e outros atores sociais. A análise ora empreendida não é trivial, uma vez que fez uso do framework da técnica i*, que possibilita representar as redes de dependências entre atores mediante o software OME3, disponibilizado pela University of Toronto – Canadá.

Tomou-se o termo *policy networks* para trazer à luz uma análise que até o momento não tinha sido empreendida⁹⁸. Trata-se, assim, de uma análise inédita, que serve para ampliar o entendimento sobre as relações que ocorrem entre atores no espaço local⁹⁹, na luta pela formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Representou-se, por conseguinte, os atores políticos que estão inseridos na citada luta política, bem como o modo que eles se relacionam.

Recomenda-se, porém, em estudos mais específicos, a adoção de um modelo de intermediação de interesses que faça a integração de abordagens de nível micro e macro, que, geralmente, não são cobertas pela análise de redes de políticas (DAUGBJERG; MARSH, 1998).

No caso em estudo, identificou-se que a rede da política local é constituída por vários atores governamentais e não governamentais, que mantém relacionamento de dependência entre si (RHODES, 2007), usando relações formais ou informais, com troca de recursos entre os atores (MARSDEN; CAMPBELL, 1984).

A concepção do OP, defendida pelos governantes e expressa nos documentos oficiais consultados, bem como o desejo histórico de vários governos municipais que dirigiram o município de Vitória da Conquista, no sentido de ampliar as formas de participação popular (a exemplo das Rodas de Conversa e da participação popular em Conselhos Municipais, adotadas pelo atual Governo Municipal), vão ao encontro daqueles que defendem uma maior pluralidade e horizontalidade no modo de tomadas de decisões, diminuindo com a supremacia do Estado, enquanto ente centralizador do poder.

Em relação à arena política do OP, foi observada a presença de competição entre os bairros na luta pela alocação e priorização de recursos necessários à aprovação das demandas reivindicadas, o que corrobora com o entendimento de Cairney (2009) sobre a presença de competição em determinados arranjos de redes sociais. Identificou-se também, nos arranjos de redes representados nos Modelos de Dependência Estratégica e Razão Estratégica, a responsabilidade e autoridade dos atores, a presença de objetivos, recursos, tarefas e *softgoals* (atributos de qualidade).

Muitas pistas para entender as conexões na rede política ora apresentada estão presentes em algumas teorias discutidas no Capítulo 5. Foram identificadas práticas emanadas no poder municipal de Vitória da Conquista que mantém proximidade com os modelos Pluralista, Marxista, Neomarxista, Participacionista, Do bem-estar social e Anarquista.

⁹⁸ Utilizou-se o conceito de *policy networks* de Börzel (1997) para o qual as redes de políticas públicas são concebidas como conjunto de relações de natureza interdependentes entre diversos atores, por meio de compartilhamento de interesses, colaboração e troca de recursos necessários ao alcance dos objetivos dos grupos envolvidos na política pública.

⁹⁹ As análises de redes sociais são indicadas para estudos de redes de políticas locais (RULL, 2002).

A metodologia do OP visa descentralizar o poder, dispersando-o em vários centros. Objetiva, segundo relato dos gestores municipais, um modelo de gestão participativa que contemple vários grupos de interesse em política pública, numa estrutura mais descentralizada, aspectos esses que são discutidos na teoria Pluralista. Entretanto, o modelo do OP ora em tela, pouco avança no sentido de descentralizar o poder em diversas categorias de dirigentes.

As contradições entre gestores público municipais e os moradores do Bairro NSA têm na teoria marxista e na neomarxista, bases teóricas para explicar as dificuldades em conciliar interesses, uma vez que essas correntes de pensamento avaliam que o Estado utiliza de artifícios para promover a reprodução do sistema vigente e, por isso, este defende determinados interesses que não vão ao encontro da igualdade social.

Observou-se também, nos relatos do Estudo de Caso, que há elementos da teoria participacionista em relatos de gestores público e moradores do Bairro NSA, a exemplo do desejo do alargamento da participação dos cidadãos na vida política e ampliação da democracia com ativa e qualificada atuação dos cidadãos (PATEMAN, 1992), de modo a superar a diversidade de interesses e as dificuldades de operacionalização dos consensos necessários nas políticas públicas (MELO, 2010), e “garantir e proteger direitos de uma diversidade de centros de poder dentro e fora do Estado (HELD apud MELO, 2010, p. 254), visando promover reformas do poder do Estado e uma reestruturação da sociedade civil, de modo a gerar maior participação dos cidadãos no processo político.

Nos discursos dos representantes do governo municipal foram constatados alguns poucos traços do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), quando vislumbraram uma gestão que tivesse altos padrões na prestação de serviços sociais, independentemente da classe social dos indivíduos. E, finalmente, igualmente, identificou-se em poucas falas, traços de ideias que são defendidas pelos anarquistas, principalmente quando alguns moradores se expressaram a favor de uma mudança na lógica de gestão pública.

A concepção do OP de Vitória da Conquista é muito similar às metodologias de OP implantadas em diversas prefeituras de municípios brasileiros. Assim, a concepção metodológica ora analisada possui um mix muito próximo entre as abordagens que percebem as *policy networks* (BÖRZEL, 1997) como um modo de intermediar interesses, de agregar o relacionamento entre grupos de interesses e o Estado, e se aproxima também daqueles que defendem que as redes sociais podem ser usadas para mobilizar recursos políticos dispersos entre atores públicos e privados, que no caso ora em estudo, representou presença de disputa entre bairro e moradores, como também entre representantes do governo municipal.

A qualidade das práticas de gestão participativa em políticas públicas está diretamente relacionada com a realidade vivenciada por cada comunidade local. Assim, sendo, o Capítulo seguinte apresenta uma descrição e análise da estrutura física, social e econômica do Bairro NSA. O pesquisador procurou compreender de que modo são constituídas as conexões entre o estilo de vida dos moradores daquela comunidade para, posteriormente, empreender uma análise sobre a percepção que eles fazem de si próprios, do bairro onde moram e das políticas públicas ali implementadas.

CAPÍTULO 9 - DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE ASPECTOS FÍSICOS, SOCIAIS E ECONÔMICOS DO BAIRRO NSA

Este Capítulo contém, na primeira Seção, informações sobre a estrutura física, social e econômica do Bairro NSA, objeto de estudo. Para dar maior objetividade e clareza aos resultados obtidos na investigação, inicialmente, apresentar-se-á informações sobre localização, área de abrangência circunvizinha, sistemas de transportes e rodovias. Apresentar-se-á também, mapas e comentários sobre a localização, vegetação, solo, relevo e clima do *locus* de investigação.

Na segunda Seção, é apresentada uma descrição e análise de aspectos sociais do bairro, enfatizando a vida naquela localidade, aspectos religiosos, localização das igrejas, registros fotográficos e informações sobre infraestrutura das moradias em termos de utilização de serviços públicos (água, eletricidade, esgotamento sanitário, destino dos esgotos sanitários e lixos, tipo de tratamento de água), bem como uma identificação dos tipos de materiais utilizados para construção das moradias.

A terceira Seção descreve e analisa aspectos da economia do bairro, tipos de atividades econômicas e nomes das unidades de negócios. Há relatos de comerciantes, trabalhadores da área de serviços e também de duas pequenas unidades fabris, além de registros fotográficos de algumas unidades de negócios presentes no Bairro NSA.

Nas três seções citadas, há informações sobre a avaliação que os moradores fazem acerca dos aspectos físicos, sociais e econômicos do Bairro NSA.

9.1 ASPECTOS FÍSICOS

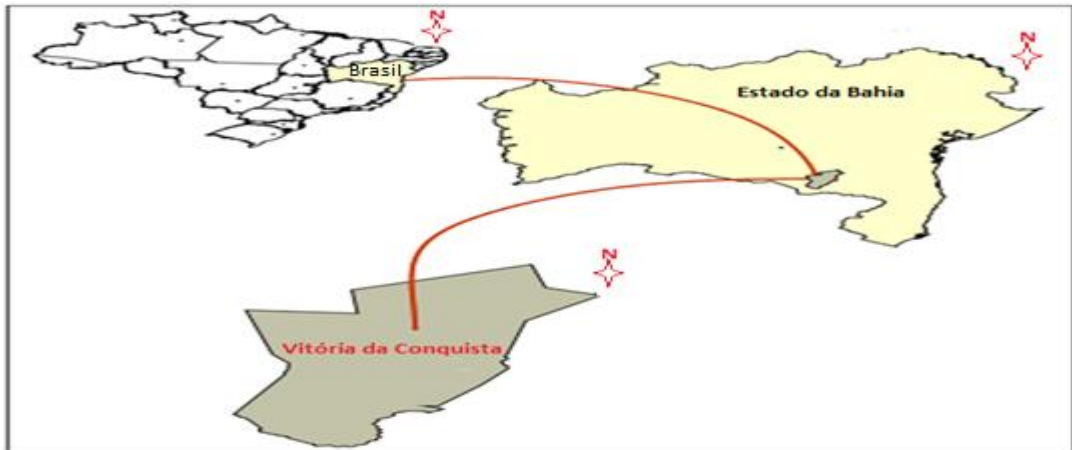
9.1.1 Local da pesquisa

O Bairro NSA, localizado no município de Vitória da Conquista, Bahia, Brasil, conforme inicialmente descrito no Capítulo 6, teve sua origem em decorrência do processo de ocupação não planejada, algo que no Brasil recebe o nome de ocupação irregular, desordenada do território.

O Brasil situa-se na costa leste da América do Sul, junto ao Oceano Atlântico, com sua área de 8.515.767,049 km² (IBGE, 2012), incluindo as águas internas, constitui o 5º maior país do mundo em extensão territorial, descontínua. Está localizado na porção centro-oriental do continente Sul-Americano (entre os paralelos de 5°16'19" de latitude norte e 33°44'09" de latitude sul, e entre os meridianos de 34°45'54" e 73°59'32" de longitude oeste), com seu litoral banhado pelo Oceano Atlântico. O Brasil é um país continental que ocupa 20,8% da superfície do continente americano e 47,3% da superfície da América do Sul.

Uma visão mais ampliada da cidade de Vitória da Conquista é encontrada no Mapa 2.

Figura 94 - Localização de Vitória da Conquista – BA em relação ao Estado da Bahia - Brasil



Fonte: Adaptada de Edvaldo Oliveira (2000) – Bases Cartográficas

O Estado da Bahia, que está situado na Região Nordeste do Brasil, mantém fronteiras com os Estados de Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Piauí (Norte), Tocantins e Goiás (Oeste), Minas Gerais e Espírito Santo (Sul). Faz divisa, a Leste, com o Oceano Atlântico e ocupa uma área de 567.692,669 Km²

O município de Vitória da Conquista, conforme destacado no Capítulo 6, teve como base econômica, por muitos anos, a atividade agropecuária e no início dos anos 70, foi implantada a cafeicultura, que se constituiu como o principal vetor de desenvolvimento local no período de 1970 e 1987.

O raio de influência de Vitória da Conquista é de aproximadamente oitenta municípios na Bahia, além de dezesseis cidades do norte de Minas Gerais. Assim sendo, é a mais importante cidade da Região Sudoeste da Bahia, cujas cidades que a compõe podem ser vistas no mapa 7.

Figura 95 – Região Econômica do Sudoeste da Bahia



Fonte: SEI, 2008 - IBGE

Na atividade econômica, a prestação de serviços é o setor que mais cresce no município de Vitória da Conquista, oferecendo serviços em diversas áreas, a exemplo de transportes, comunicações, saúde e educação, os quais vêm se ampliando e diversificando tanto no setor público como no privado (UESB, 2012)¹⁰⁰.

9.1.2 Localização do Bairro Nossa Senhora Aparecida: coordenadas geográficas

O Bairro NSA, de acordo com as informações constantes no Capítulo 6, está localizado na parte alta de Vitória da Conquista, a qual se situa na microrregião do Planalto de Conquista, no Sudoeste da Bahia, nas encostas da Serra do Periperi. O município possui as seguintes coordenadas geográficas: 14° 50' 53" de latitude Sul e 40° 50' 19" de longitude Oeste.

Na Figura 96, é apresentada uma visão aérea dos bairros de Vitória da Conquista. Foi delimitada a área do Bairro NSA, nas seguintes coordenadas geográficas: 14° 50' 55" de latitude Sul e 40° 50' 55" de longitude Oeste.

Figura 96 – Área limítrofe do Bairro NSA

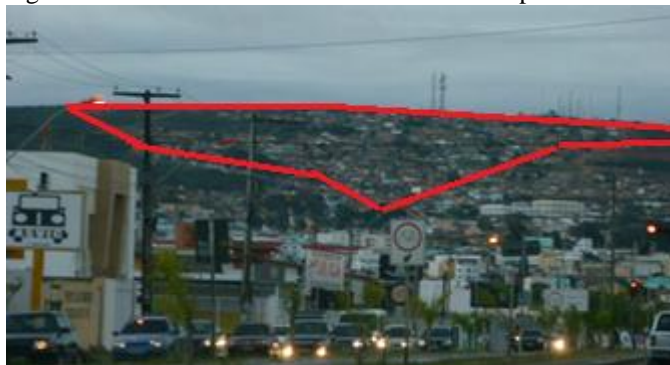


Fonte: Autoria própria, 2010 - Programa MAPINFO Escala: 2.81 Mi

As Figuras 97 e 98 exibem duas visões do Bairro NSA. A primeira visão mais distante da parte alta da Serra do Periperi e uma segunda visão mais aproximada do bairro, com base na montagem de registro fotográfico.

¹⁰⁰ Nos últimos anos, as áreas de saúde e educação têm sido importantes vetores de desenvolvimento local. O município oferece vagas do ensino fundamental à pós-graduação e ainda educação profissional de nível técnico. A Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) é uma das principais instituições educacionais da Região. Foram implantadas nos últimos dez anos, três faculdades privadas, um campus avançado da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e a transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia (CEFET) em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), que oferece cursos técnicos e de nível superior.

Figura 97 – Bairro NSA no alto da Serra do Periperi



Fonte: Autoria própria, 2012

Figura 98 – Visão panorâmica do Bairro NSA - 2012



Fonte: Autoria própria, 2012 - Fotomontagem

A Figura 99 exibe uma visão geral do Bairro NSA. Nota-se que as áreas mais habitadas estão localizadas na parte central e sul. O Leste é uma área ainda pouco ocupada por moradias, por ser constituída de um solo muito irregular e está na faixa de proteção ambiental da Serra do Periperi. Ao Oeste existe pequena área verde, que o poder público busca preservar em razão da importância para o equilíbrio ambiental. Na parte Norte do bairro, há outra área de proteção ambiental da Serra do Periperi, mas que gradativamente vai sendo ocupada por loteamentos não oficiais, conforme será tratado mais adiante.

As duas visões das Figuras 99 e 100 referem-se aos anos de 2003 e 2010, respectivamente.

Figura 99 – Visão geral do Bairro NSA - 2003



Fonte: Autoria própria, 2010 - MAPINFO Escala: 1.79Mi

Figura 100 - Visão geral do Bairro NSA – set/2010



Fonte: Google Earth, 2012.

9.1.3 Vegetação

A vegetação encontrada no bairro é baixa, mais aberta, típica de terra muito pobre e seca (Figura 101).

Figura 101 – Vegetação rasteira do Bairro NSA - 2010

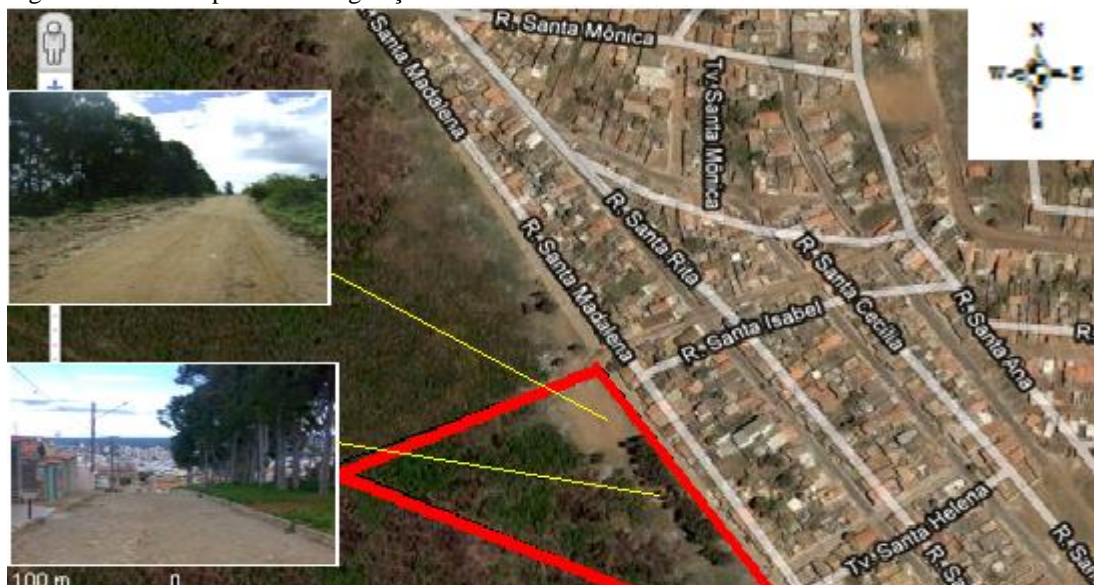


Fonte: Google (2012) – Organizada pelo pesquisador

Numa pequena área do bairro, na lateral da Rua Santa Madalena foram identificadas árvores plantadas (principalmente o eucalipto).

Na Figura 102, a área contornada pela cor vermelha contém uma vegetação de arbustos e eucaliptos.

Figura 102 – Vista parcial da vegetação do Bairro NSA



Fonte: Google Maps, 2010 – Organizada pelo pesquisador

9.1.4 Solo

O tipo de solo encontrado no Bairro NSA abrange o Latossolo vermelho-amarelo álico, Podzólico vermelho amarelo eutrófico, Latossolo vermelho-amarelo distrófico e Latossolo vermelho-escuro eutrófico.

9.1.5 Relevo

O relevo de Vitória da Conquista é pouco acidentado na parte mais elevada, suavemente ondulado, com pequenas elevações de topos arredondados. Podem ocorrer no platô, elevações geralmente de encostas suaves (embora existam aquelas com encostas íngremes), que podem atingir 1.000 m ou mais. A Serra do Periperi, por exemplo, localizada a Norte/Noroeste do núcleo urbano de Vitória da Conquista, tem cota máxima de 1.109 m e mínima de 1.000 m, enquanto que seu entorno próximo apresenta altitudes que variam de 857 a 950 metros. Segundo informação do poder público “À medida que as altitudes caem e que se aproxima das encostas, o relevo torna-se fortemente ondulado.” (PMVC, 2010).

9.1.6 Clima

A cidade de Vitória da Conquista apresenta grandes variações climáticas em razão da altitude. A temperatura, à noite, é fria, variando de 10° a 17° graus centígrados no inverno e 18° a 25° no verão. A região onde está situado o município é atingida por isotermas médias mensais que variam de 24,6° a 30,1°, ficando a temperatura média anual em torno de 18° C. Esta região tem risco de ocorrência de seca, que varia entre alto a médio, possuindo 100% de sua área inserida no Polígono das Secas (PMVC, 2010).

No aspecto climático, houve algumas variações nas últimas décadas (subúmido a seco, semiárido e úmido a subúmido). As temperaturas oscilam na média de 19,55 graus, com máxima de 25,23 graus e mínima em torno de 15,77 graus celsius.

O regime pluvial é caracterizado por duas estações: chuva das águas, durante os meses de outubro a fevereiro, quando caem 80% das chuvas anuais em aguaceiros copiosos, e chuvas de neblinas nos meses de abril a agosto na porção leste do município. O inverno se

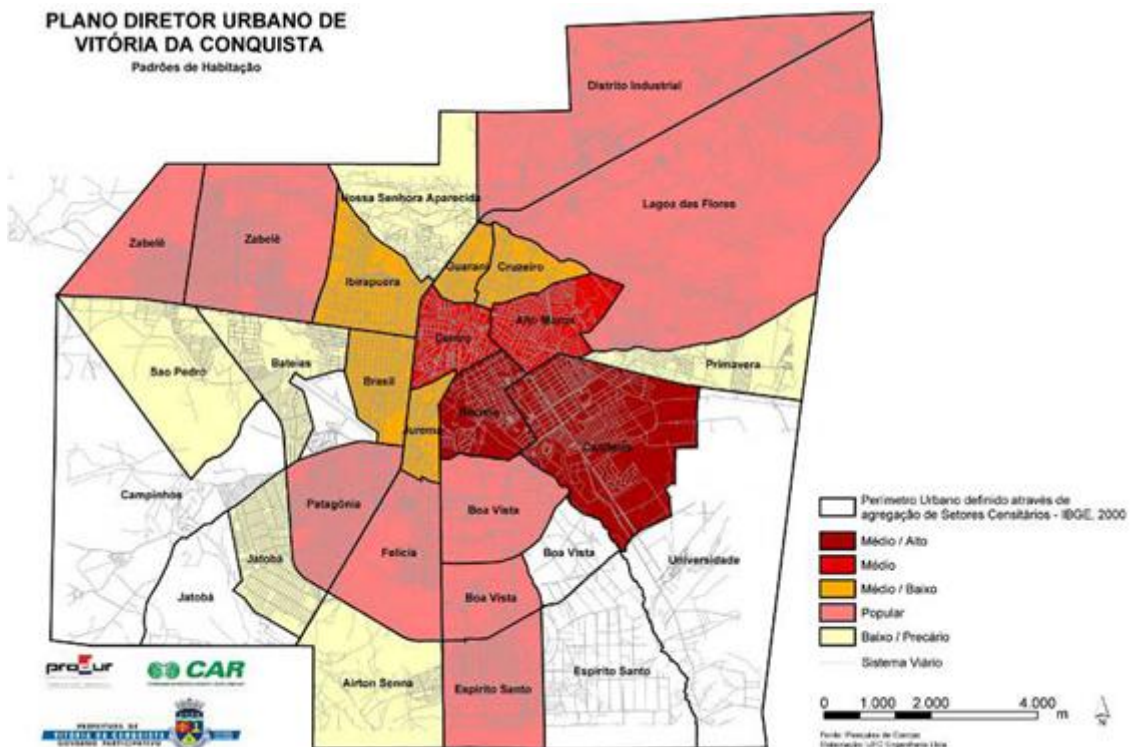
caracteriza pelas neblinas intermitentes e o verão pelas chuvas de trovoadas. O período chuvoso da cidade é entre novembro e janeiro, com taxas de pluviosidade anual (mm) média de 717, máxima de 1246 e mínima de 301 (PMVC, 2010).

O município está localizado numa região divisora de águas, motivo pelo qual não se encontram os rios na área urbana. As principais bacias são as dos Rios Verruga, Jiboia e Santa Rita, pelas suas extensões e utilizações. São sub-bacias do Rio Pardo. Abrangem uma área de 977 Km² no município; possuem padrão de drenagem dentríticos e cursos d'água consequentes; geomorfologicamente pertencem aos domínios dos planaltos inumados, cristalinos, e das depressões interplanálticas; cotas altimétricas variam de 200 a 800 m de altitude. O Rio Verruga nasce na Serra do Periperi e o Jibóia, no Pradoso, em Vitória da Conquista, e deságuam no Rio Pardo, no município de Itambé. Além desses dois principais rios, o município conta ainda com os Rios Vereda, Salitre, Catolé, Gado Bravo, Poço Comprido, entre outros (PMVC, 2010).

9.1.7 Classificação do bairro nos critérios do Plano Diretor Urbano

De acordo com o atual Plano Diretor Urbano (PDU), o Bairro NSA é considerado Baixo/Precário, na menor das classificações. As outras classificações são Bairro Popular, Médio/Baixo, Médio, Médio/Alto. No geral, os bairros periféricos pobres foram classificados como Baixos/Precários e Populares, enquanto que as classificações Médio e Médio/Alto abrangem Bairros localizados nas áreas centrais da cidade, que possuem melhor infraestrutura urbana e melhor qualidade de vida (Figura 103).

Figura 103 – Bairros de Vitória da Conquista classificados pelo PDU



Fonte: PMVC, 2007.

9.1.8 Moradias do bairro: tipos, estrutura, localização e fotos.

Identificou-se que as moradias do bairro são heterogêneas, não têm projetos formais e uma grande parte delas foi construída de modo improvisado, com diversidade de formas e materiais.

9.1.8.1 Tipo de domicílios

Em 2010, a maior parte dos domicílios do NSA possuía construção com tijolos ou adobe (94,77%), conforme Tabela 10.

Tabela 10 – Tipos de domicílios do Bairro NSA

Tipo de domicílios	Qtde de domicílios	%
Total	956	
Tijolo/Adobe	906	94,77
Taipa revestida	0	0,0
Taipa não revestida	0	0,0
Madeira	2	0,21
Material aproveitado	8	0,84
Outros	40	4,18

Fonte: Pesquisa de Campo (março, abril 2010)

A seguir, serão exibidos registros fotográficos de pesquisas realizadas em 2010 e 2012, no Estudo de Caso. A Figura 104, exhibe problemas na infraestrutura das moradias e as marcas da improvisação nas construções (autoconstrução).

Figura 104 - Casas construídas com tijolos – 2010



Fonte: Pesquisa de Campo, 2010

A Figura 105 contém fotografias de 2012. Observa-se que são construções de pequeno tamanho e que não foram edificadas segundo as boas práticas da construção civil, indicadas na legislação municipal.

Figura 105 - Casas construídas com tijolos – 2012



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012

As casas de tijolos são predonimantes no bairro (94,59%) e apenas 5,26% delas foram construídas com materiais aproveitados e outros, conforme fotos das Figuras 106 e 107, registradas em 2010.

Figura 106 – Casa de material aproveitado



Fonte: Pesquisa de Campo, 2010

Figura 107 – Casa de outros materiais



Fonte: Pesquisa de Campo, 2010

Novos registros fotográficos do segundo semestre de 2012 mostram que ainda há no Bairro NSA domicílios sem a mínima estrutura. Há casas construídas de material aproveitado e casas construídas de madeira (Figura 108).

Figura 108 - Casa de material aproveitado e casa de madeira



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012

Quando os moradores foram indagados sobre o tipo de material predominante nas partes externas dos domicílios, foi possível verificar que a maior parte deles, (90%) possui construção externa de alvenaria/tijolo; 0,3% dos domicílios foram feitos usando madeira; 6,2% de barro sem tijolo; 0,3% de material reaproveitado; e 2,4% de outros materiais não explicitados (Quadro 25).

Quadro 25 - Tipo de material predominante nas partes externas dos domicílios

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Alvenaria/Tijolo	261	90,0	90,0	90,0
Madeira	1	,3	,3	90,3
Barro sem tijolo	18	6,2	6,2	96,6
Valid Material reaproveitado	1	,3	,3	96,9
Outros	7	2,4	2,4	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

9.1.8.2 Estrutura das moradias

No Brasil, os indicadores habitacionais apontam um grande déficit populacional. A política para a moradia ainda não conseguiu suprir as necessidades habitacionais da população brasileira. De acordo com Araújo Junior (2008, p. 9), o “[...] resultado atual desse processo é um déficit habitacional sem precedentes, onde a favelização e a precarização da moradia indicam o colapso das cidades brasileiras nos campos social, ambiental e econômico”.

Uma parcela representativa da classe trabalhadora foi alijada dos direitos à moradia. Na maioria das vezes, tal classe procura moradia longe do local de trabalho em áreas sem infraestrutura, serviços e transportes adequados. Para Araújo Junior (2008, p. 9), “o poder público se colocou a serviço das forças do mercado imobiliário e o déficit habitacional constitui-se em um nó górdio”. Acrescenta ainda que, cabe a todas as esferas de poder desenvolver ações para diminuir os problemas relacionados com “os baixos salários, o desemprego e subemprego, além disso a distribuição desigual da renda e os preços elevados da terra urbana impedem que esse déficit seja sanado”.

Em 2010, no Bairro NSA foram encontrados 956 domicílios (moradias), segundo pesquisa de campo exibida na Tabela 11. Enquanto que em março e abril de 2010, foram identificados apenas 79,67% de domicílios com rede pública de abastecimento de água (Tabela 11), houve um aumento no percentual de domicílios que dispõem de serviços de abastecimento de água, em nova pesquisa de campo realizada em 2012 e nos resultados do Censo Demográfico 2010 do IBGE, divulgado em 2012, conforme dados coletados na base SIDRA do IBGE (IBGE, 2012).

- Abastecimento de água

Tabela 11 – Abastecimento de água no Bairro NSA

Forma de abastecimento de água	Qtde de domicílios	%
Total	956	
Rede pública	733	76,67
Poço ou nascente	7	0,73
Rede pública desativada no momento	19	1,99
Outros (terrenos, construções desabilitas etc.)	50	5,23
Domicílios sem ligação e rede pública	147	15,38

Fonte: Pesquisa de Campo (março, abril 2010)

A Tabela 12 mostra que aumentou para 96,57% o número de domicílios com abastecimento de água, de acordo com o Censo Demográfico de 2010,.

Tabela 12 – Forma de abastecimento de água no Bairro NSA - 2012

Forma de abastecimento de água	Qtde de domicílios	%
Total	961	
Rede geral (pública)	928	96,57
Poço ou nascente na propriedade	2	0,21
Poço ou nascente fora da propriedade	18	1,87
Carro-pipa ou água da chuva	-	0,00
Rio, açude, lago ou igarapé	-	0,00
Poço ou nascente na aldeia	-	0,00
Poço ou nascente fora da aldeia	-	0,00
Outra	13	1,35

Fonte: IBGE Censo demográfico, 2010

Os moradores foram questionados sobre a regularidade de fornecimento de água no bairro, antes do prolongado período da seca que se estendeu pelo Nordeste do Brasil, durante os meses de maio a dezembro de 2012. Os achados na pesquisa de campo mostraram que apenas 59,7% afirmaram que havia regularidade no fornecimento de água; 39,3% disseram que a água não chegava todos os dias em seus domicílios e 1% dos entrevistados preferiu não se manifestar sobre a questão formulada.

Em 2010, na pesquisa de campo, identificou-se que 84,94% dos domicílios usavam a filtração da água, 1,36% fazia fervura da água, 2,82% usavam a técnica da cloração da água e 10,88% dos moradores do NSA declararam que não tinham tratamento da água (Tabela 13).

- Tratamento de água no domicílio

Tratamento de água no domicílio	Qtde de domicílios	%
Total	956	
Filtração	812	84,94
Fervura	13	1,36
Cloração	27	2,82
Sem tratamento	104	10,88

Fonte: Pesquisa de Campo (março, abril 2010)

Contudo, em nova pesquisa de campo realizada no período 2012, foi constatado que o percentual daqueles que fazem filtragem da água subiu para 92,8%. Identificou-se que apenas 2,1% ferviam a água; e que apenas 4,1% usavam outra modalidade de tratamento da água (*in loco*. Este pesquisador observou que esse percentual representa um grupo que não estava fazendo tratamento da água). Identificou-se que houve uma redução no percentual dos que não consumiam a água sem tratamento, de 10,83% na pesquisa de 2010 para 4,1% na pesquisa de 2012 (Quadro 26).

Quadro 26 - Tipo de água usada para beber – 2012

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Filtrada	269	92,8	92,8	92,8
Fervida	6	2,1	2,1	94,8
Mineral	2	,7	,7	95,5
Outra	12	4,1	4,1	99,7
Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Todavia, foi registrado em 2012 que somente 89,0% dos domicílios possuem caixa d'água. Um exemplo é mostrado na Figura 109 e 110.

Figura 109 – Cozinha



Figura 110 - Banheiro



Fonte: Pesquisa de campo (2012) – Francisco dos Santos Carvalho

A seguir, serão comparados dados de três pesquisas sobre a destinação do lixo no Bairro NSA. Duas pesquisas foram realizadas por este pesquisador e a terceira pelo IBGE.

- Destino do lixo

A Tabela 14 apresenta o resultado da pesquisa de campo realizada no ano de 2010, no período de abril a maio. Observou-se que 89,44% dos moradores declararam que o lixo era coletado pelo setor público por meio de carroças.

Tabela 14 – Destino do lixo - 2010

Destino do lixo	Qtde de domicílios	%
Total	956	
Coleta pública	855	89,44
Queimado/Enterrado	10	1,05
Céu aberto	91	9,52

Fonte: Pesquisa de Campo (março, abril 2010)

Nos dados do Censo Democrático de 2010, divulgados neste mesmo ano, percebe-se que a taxa de coleta do lixo subiu para 96,57%, mas que 44,85% do lixo era coletado por serviço de limpeza e 51,72% por meio de caçamba do serviço de limpeza (Tabela 15).

Tabela 15 – Destino do lixo – Pesquisa IBGE – 2010

Destino do lixo	Qtde de domicílios	%
Total	961	
Coletado	928	96,57
Coletado por serviço de limpeza	431	44,85
Coletado em caçamba de serviço de limpeza	497	51,72
Queimado (na propriedade)	2	0,21
Enterrado (na propriedade)	0	0,00
Jogado em terreno baldio ou logradouro	0	0,00

Fonte: IBGE Censo demográfico, 2010.

Ao serem indagados sobre o número de vezes que a coleta do lixo é feita por semana, 84,5% dos moradores, em pesquisa de campo de 2012, declararam que a coleta é realizada mais de uma vez por semana. Porém, 14,5% dos moradores relataram que a coleta é inferior a três vezes por semana e 1% preferiu não se manifestar sobre o assunto (Quadro 27).

Quadro 27 - Número de vezes que a coleta do lixo é realizada por semana – 2012

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Nenhuma	8	2,8	2,8	2,8
Uma vez	5	1,7	1,7	4,5
Duas vezes	8	2,8	2,8	7,2
Valid Três vezes	21	7,2	7,2	14,5
Mais de 3 vezes	245	84,5	84,5	99,0
Preferiu não informar	3	1,0	1,0	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Assim, observou-se que houve uma melhoria no percentual de coleta do lixo em 2012, no caso de comparação com o ano de 2010.

- Destino do esgoto sanitário

Na pesquisa de campo de 2010, foi identificado que 71,86% dos domicílios do Bairro NSA possuíam sistema de esgoto para tratamento da água, 25,52% utilizavam fossa e 2,62% dos moradores não tinham serviço de esgoto sanitário (Tabela 16).

Tabela 16 – Destino do esgoto sanitário- 2010 – Pesquisa de campo

Destino do Esgoto Sanitário	Qtde de domicílios	%
Total	956	
Sistema de esgoto	687	71,86
Fossa	244	25,52
Céu aberto	25	2,62

Fonte: Pesquisa de Campo (março, abril 2010)

Os dados do Censo do IBGE de 2010, revelaram uma pequena melhoria no percentual de utilização de rede geral de esgoto ou pluvial. Dos domicílios pesquisados, 80,96% estavam interligados a essa modalidade de esgoto. O somatório dos percentuais dos moradores que usam fossa séptica ou rudimentar foi de 17,8%, indicando uma redução em comparação com a pesquisa de campo (Tabela 17).

Tabela 17 – Destino do Esgoto Sanitário – Bairro NSA – 2010 – Censo demográfico 2010

Destino do lixo	Qtde de domicílios	%
Total	961	
Rede geral de esgoto ou pluvial	778	80,96
Fossa séptica	9	0,94
Fossa rudimentar	162	16,86
Vala	0	0,00
Rio, lago ou mar	0	0,00
Outro tipo	6	0,62
Não tinham	6	0,62

Fonte: IBGE Censo demográfico, 2010.

Na pesquisa de campo de 2012 foi percebida uma pequena evolução positiva em relação ao quantitativo de domicílios usando rede de esgoto (Quadro 28). O percentual dos que usam a rede de esgoto subiu para 84,5% e o percentual dos que usam fossa ou outro tipo de modalidade somou 14,1%, valor que refletiu numa pequena diminuição em comparação com a pesquisa do Censo Demográfico de 2010.

Quadro 28 – Esgoto sanitário – Bairro NSA – 2012

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Rede de esgoto	245	84,5	84,5	84,5
Fossa	25	8,6	8,6	93,1
Outro	16	5,5	5,5	98,6
Preferiu não informar	4	1,4	1,4	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Se for analisado o indicador da rede geral de esgoto ou pluvial do Bairro NSA, no Censo Demográfico de 2010, fica evidente que, no período de 2000 a 2012, foi registrada uma mudança significativa nos indicadores, uma vez que, em 2000, somente 0,11% dos domicílios foi classificado na categoria de rede geral de esgoto ou pluvial; 90,41% possuíam ou fossa séptica ou rudimentar ou usa vala; e 9,49% não tinham banheiro ou sanitário (Tabela 18).

Tabela 18 – Tipo de esgotamento sanitário – Bairro NSA - 2000

Tipo de esgotamento sanitário	Qtde de domicílios	%
Total	948	
Rede geral de esgoto ou pluvial	1	0,11
Fossa séptica	118	12,45
Fossa rudimentar	734	77,43
Vala	5	0,53
Rio, lago ou mar	0	0,00
Outro escoadouro	0	0,00
Não tinham banheiro ou sanitário	90	9,49

Fonte: IBGE Censo demográfico, 2000 – Organizada pelo pesquisador

Os dados da Tabela 18 são muito típicos de ocupações irregulares, áreas desprovidas de políticas públicas (Figura 111). O indicador do tipo de esgotamento sanitário do ano de 2000 é encontrado em muitas ocupações subnormais ou espaços favelados que não receberam infraestrutura básica.

A situação de domicílios com rede de energia elétrica verificada em pesquisa de campo do ano de 2010 está representada na Tabela 7. Naquele ano, 91,74% dos domicílios tinham rede de energia elétrica (Tabela 19).

Tabela 19 – Domicílios com rede de energia elétrica - Bairro NSA - 2010

Eletricidade	Qtde de domicílios	%
Total	956	
Energia elétrica	877	91,74
Sem energia elétrica	79	8,26

Fonte: Pesquisa de Campo (março, abril 2010)

No Censo Demográfico de 2010, o percentual de domicílios que tinham rede de energia elétrica aumentou para 99,58%. Esse resultado mostra que o Bairro NSA, atualmente, possui uma boa infraestrutura em relação ao acesso aos serviços de energia elétrica (Tabela 20)¹⁰¹.

Tabela 20 – Existência de rede elétrica – Bairro NSA - 2010

Existência de rede elétrica	Qtde de domicílios	%
Total	961	
Tinham	957	99,58
Não tinham	4	0,42

Fonte: IBGE Censo demográfico, 2010 – Organizada pelo pesquisador

Ao serem indagados sobre a iluminação pública na rua onde residem, apenas 2,8% dos moradores avaliaram a iluminação como ótima e 39% disseram que era boa. Contudo, a

¹⁰¹ A energia elétrica somente chegou ao Bairro NSA no início da década de 1970, conforme informado no capítulo 7.

maioria dos moradores julgou que a iluminação era entre péssima e regular (55,8%), enquanto 2,1% dos entrevistados falaram que nas ruas onde moram não há iluminação pública (Quadro 29).

Quadro 29 - Avaliação da iluminação pública da rua do morador

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Não há iluminação	6	2,1	2,1	2,1
Péssima	23	7,9	7,9	10,0
Ruim	29	10,0	10,0	20,0
Regular	110	37,9	37,9	57,9
Boa	113	39,0	39,0	96,9
Ótima	8	2,8	2,8	99,7
Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

A partir da primeira pesquisa de campo realizada nos meses de abril e maio de 2010, percebeu-se, que a maior parte dos domicílios já possuía rede pública de abastecimento de água (76,67%); que os moradores bebiam água filtrada (84,94%); que os domicílios eram atendidos por coleta pública de lixo (89,44%); que dispunham de rede de esgotamento sanitário (71,86%); e que eram abastecidos por energia elétrica (91,58%). Os dados do Censo Demográfico de 2010 e da pesquisa de campo realizada no ano de 2012 mostraram que houve uma evolução positiva. Tais resultados quantitativos poderiam denotar que as moradias possuem uma relativa infraestrutura de serviços públicos. Porém, conforme foi explicado no Capítulo 4 da metodologia deste trabalho (apoiada em TRIVINOS, 1997; MINAYO, 1999; RICHARDSON, 1999, YIN, 2005), o uso de pesquisas qualitativas possibilitou aprofundar esses achados, em decorrência do contato direto do pesquisador com os moradores do bairro, analisando outras variáveis sobre a infraestrutura ora descrita.

Quanto à estrutura interna dos domicílios, na pesquisa de campo de 2012, identificou-se que a maior parte possui cerâmica, lajota ou ardósia (66,6%) e que 32,1% foram construídos com piso com apenas cimento, que, no Brasil caracteriza domicílios de classe pobre. Também foi verificado que em 0,7% dos domicílios há somente o piso de terra, tipo de áreas paupérrimas (Quadro 30).

Quadro 30 - Tipo de material predominante no piso do domicílio

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Cerâmica, lojota, ardósia	193	66,6	66,6	66,6
Cimento	93	32,1	32,1	98,6
Terra	2	,7	,7	99,3
Outro	1	,3	,3	99,7
Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Maricato (2009) enfatizou que apesar da produção intelectual brasileira ter contribuído para o conhecimento da situação de precariedade habitacional existente, desvios na condução de políticas públicas não têm favorecido para sanar a carência habitacional nas camadas mais pobres da população. Assim, há uma precarização na estrutura das moradias nas periferias pobres.

A respeito do total de cômodos dos domicílios do Bairro NSA, foi verificado nas pesquisas de campo, de 2010 e de 2012, que as moradias ali localizadas são pequenas. Contudo, em função da necessidade de abrigar muitos moradores, a maior parte dos domicílios possui muitos cômodos pequeno e/ou pequeníssimos. De acordo com o Quadro 31, 76,9% dos domicílios têm mais de 4 cômodos (somatório de 30,7% e 46,2%). Dos pesquisados, 6,6% possuem até 3 cômodos e 0,7% preferiram não informar o quantitativo.

Quadro 31 - Total de cômodos do domicílio

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
1	7	2,4	2,4	2,4
2	1	,3	,3	2,8
3	11	3,8	3,8	6,6
Valid 4	46	15,9	15,9	22,4
5	89	30,7	30,7	53,1
Acima de 5	134	46,2	46,2	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

O crescimento do número de domicílios com 5 ou mais cômodos foi verificado também nos dados do Censo demográfico de 2010, nas Amostras de Resultados Preliminares e de Resultados Gerais, base de dados SIDRA (IBGE, 2012)¹⁰².

Considerando que o Bairro NSA está localizado na parte alta da cidade, na Serra do Periperi e que, historicamente, há registros de problemas na época das chuvas, na pesquisa de campo de 2012, buscou-se conhecer a situação dos domicílios nesse período.

O Quadro 32 apresenta os resultados encontrados. Identificou-se que 39,7% dos domicílios enfrentam problemas de vazamento durante as chuvas.

Quadro 32 - Presença de vazamento no domicílio em épocas de chuvas

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Sim	115	39,7	39,7	39,7
Não	174	60,0	60,0	99,7
Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Por sua vez, o Quadro 33 torna evidente que 48,6% dos domicílios pesquisados apresentam problemas de umidade nas paredes em épocas de chuvas.

¹⁰² O aumento do quantitativo de domicílios do Bairro NSA que possuem 5 ou mais cômodos, registrado na pesquisa de campo que este pesquisador realizou, também foi confirmado pelos dados do Censo demográfico de 2010.

Quadro 33 - Presença de umidade nas paredes do domicílio em épocas de chuvas

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	141	48,6	48,6
	Não	148	51,0	99,7
	Preferiu não informar	1	,3	100,0
	Total	290	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

A infraestrutura das moradias pode ser afetada pela ausência de drenagem das águas. No Quadro 34, há registro da percepção dos moradores sobre a ocorrência de problemas de drenagem para o devido escoamento das águas. Dos pesquisados, 32,4% dos moradores relataram que enfrentam problemas decorrentes da inexistência de drenagem na rua onde está localizado o seu domicílio. Porém, 66,9% informaram que não passam por tal problema.

Quadro 34 - Problemas decorrentes da falta de drenagem para o devido escoamento das águas

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	94	32,4	32,4
	Não	194	66,9	99,3
	Preferiu não informar	2	,7	100,0
	Total	290	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Os resultados divulgados pelo Censo Demográfico de 2010 foram muito similares aos achados durante a pesquisa de campo, realizada em 2012. Na tabela 21 do Censo Demográfico de 2010, foram encontrados 77,11% dos domicílios próprios e 16,34% alugados.

Tabela 21 – Situação do domicílio do Bairro NSA – 2010

Situação do domicílio	Qtde de domicílios	%
Total	961	100%
Próprio	741	77,11
Próprio já quitado	738	76,80
Próprio em aquisição	3	0,31
Alugado	157	16,3421
Cedido	59	6,14
Cedido por empregador	0	0,00

Fonte: IBGE Censo Demográfico, 2010 – Organizada pelo pesquisador

No levantamento da pesquisa de campo de 2012, foram identificados 75,2% de domicílios próprios, 15,2% alugados, 4,5% emprestados e 1,4% invadidos (Quadro 35).

Quadro 35 - Situação do domicílio

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Próprio	218	75,2	75,2	75,2
Alugado	44	15,2	15,2	90,3
Emprestado	13	4,5	4,5	94,8
Valid Invadido	4	1,4	1,4	96,2
Outro	7	2,4	2,4	98,6
Preferiu não informar	4	1,4	1,4	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Com a finalidade de aprofundar a análise sobre a situação dos domicílios, foram feitas três perguntas para os moradores acerca do valor mensal de financiamento, caso o imóvel fosse financiado; nome da entidade para a qual a família realiza pagamento do financiamento do imóvel; e o valor do aluguel do imóvel localizado no Bairro NSA. Chegou-se à conclusão de que 97,6% dos imóveis do Bairro NSA não são financiados. Apenas 2,1% dos moradores pagam financiamento no valor entre R\$ 50,00 a R\$ 250,00. Dos moradores entrevistados, 0,3% preferiu não responder essa questão. Dos 2,1% dos imóveis financiados, 0,3% dos moradores realiza pagamento em favor da Caixa Econômica Federal; 0,7% para banco ou outra instituição; 0,8% para outras instituições; e 0,3% preferiu não informar.

Dos imóveis do Bairro NSA, 84,8% não são alugados. Dos 15,2% alugados, 0,7% paga até R\$ 50,00; 5,2% pagam mais de R\$ 50,00 até R\$ 150,00; 5,5% pagam mais de R\$ 150,00 até R\$ 250,00. Apenas 0,3% paga mais de R\$ 250,00 até R\$ 350,00; 0,3% paga mais de R\$ 350,00 até R\$ 450,00; 3,1% dos moradores preferiram não se pronunciar sobre essa questão.

Numa avaliação preliminar, 1,0% dos moradores do Bairro NSA classificou a estrutura do bairro como rica, 55,2% como intermediária e 42,1% afirmaram que vivem num espaço público de estrutura pobre (Quadro 36). Destaca-se, porém, que o espaço geográfico pode ser percebido de múltiplas maneiras. A questão da percepção dos moradores do NSA sobre o espaço geográfico e sobre a pobreza será discutida no Capítulo seguinte (Capítulo 10).

Quadro 36 – Classificação da estrutura do bairro na percepção dos moradores do NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Pobre	122	42,1	42,1	42,1
Intermediária	160	55,2	55,2	97,2
Valid Rica	3	1,0	1,0	98,3
Preferiu não informar	5	1,7	1,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

A percepção dos moradores sobre a infraestrutura dos domicílios vizinhos, exibida no Quadro 37, foi muitíssimo próxima dos dados apresentados no Quadro 36. Dos pesquisados, o percentual 0,3% afirmou que mora num bairro cuja infraestrutura de vizinhança é de classe rica; 52,8% disseram que a infraestrutura vizinha é de classe média; e 42,1% classificaram a infraestrutura como de classe pobre. Somente 3,4% perceberam que a infraestrutura vizinha é muito parecida com uma favela ou com uma ocupação irregular.

Quadro 37 - Avaliação da infraestrutura dos domicílios vizinhos

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid De classe rica	1	,3	,3	,3
De classe média	153	52,8	52,8	53,1
De classe pobre	122	42,1	42,1	95,2
Muito parecida com uma favela ou ocupação irregular	10	3,4	3,4	98,6
Não respondeu	4	1,4	1,4	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

O professor Jânio Laurentino de Jesus Santos, membro do grupo de especialistas explicou que:

Em Vitória da Conquista, há uma segregação entre áreas de melhor qualidade de vida e áreas desassistidas ou pouco assistidas pelo poder público. É evidente a perda da cidade como identidade, pois é nítida a ruptura social e o distanciamento entre periferias nobres e periféricas pobres. A gestão pública precisa entender o verdadeiro significado de planejamento urbano, qualidade de vida e justiça social. O simples crescimento de uma cidade não é sinônimo de progresso. Devemos lutar pela mobilidade urbana, pela garantia de direitos para os mais carentes, pela redefinição das políticas habitacionais (JÂNIO SANTOS, 2012).

Acerca da localização do bairro, 75,9% dos moradores têm a percepção que moram na periferia; 22,8% disseram que residem no centro da cidade e 1,4% não se pronunciou sobre a questão formulada (Quadro 38).

Quadro 38 – Classificação da localização do bairro na percepção dos moradores do NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Na periferia	220	75,9	75,9	75,9
No centro	66	22,8	22,8	98,6
Preferiu não informar	4	1,4	1,4	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Quadro 39 - Nota geral atribuída para as políticas públicas de infraestrutura do Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 0	18	6,2	6,2	6,2
2	12	4,1	4,1	10,3
3	15	5,2	5,2	15,5
4	9	3,1	3,1	18,6
5	54	18,6	18,6	37,2
6	44	15,2	15,2	52,4
7	65	22,4	22,4	74,8
8	33	11,4	11,4	86,2
9	11	3,8	3,8	90,0
10	5	1,7	1,7	91,7
Não atribuiu nota	24	8,3	8,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

O Quadro 39 apresenta o rol das notas e frequências atribuídas para as políticas públicas de infraestrutura do Bairro NSA. A nota média para as referidas políticas foi 5,67.

Na avaliação por conceito, a maioria dos moradores (76,6%) atribuiu o conceito péssimo ou ruim ou regular. Somente 23,1% atribuíram o conceito de boas ou ótimas políticas de infraestrutura. Dos moradores entrevistados, 0,3% não atribuiu nota (Quadro 40).

Quadro 40 - Avaliação por conceito das políticas públicas de infraestrutura para o Bairro NSA

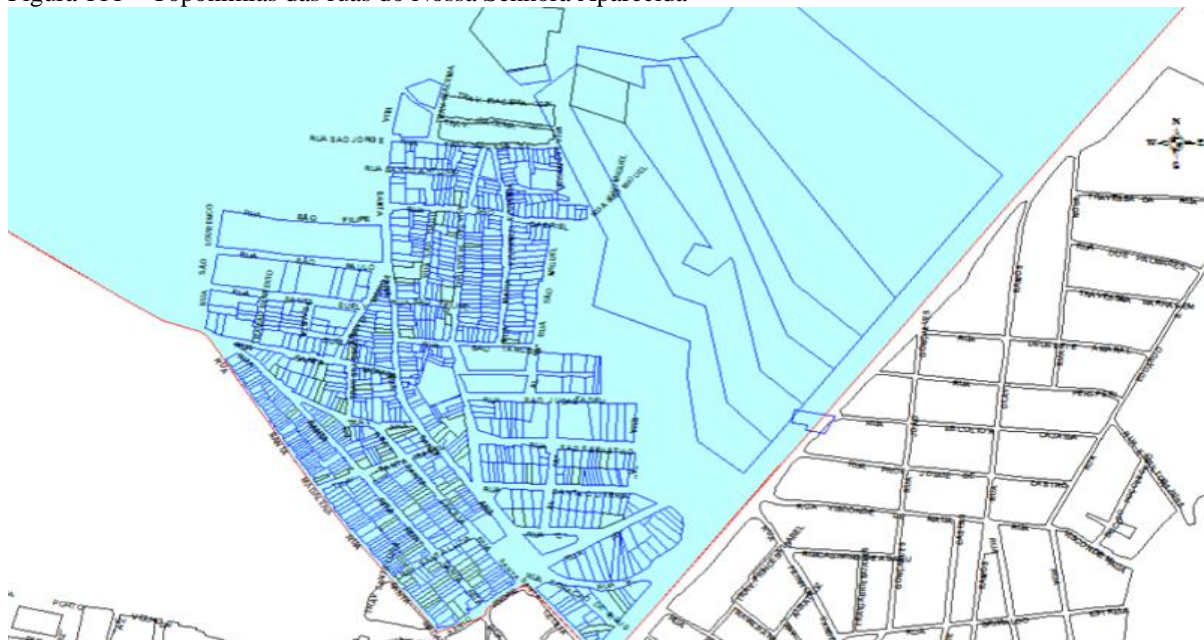
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Péssimas	26	9,0	9,0	9,0
Ruins	40	13,8	13,8	22,8
Regulares	156	53,8	53,8	76,6
Valid Boas	61	21,0	21,0	97,6
Ótimas	6	2,1	2,1	99,7
Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

9.1.8.3 Toponímias das ruas do NSA

O estudo dos nomes das ruas do Bairro NSA foi muito útil nos trabalhos de campo. As Figuras 111 e 112 mostram uma visão geral das ruas e seus nomes.

Figura 111 – Toponímias das ruas do Nossa Senhora Aparecida



Fonte: Autoria própria, 2012 - MAPINFO Escala: 1 cm = 63,67 m

Figura 112 – Nomes dos logradouros do NSA

Logradouro	Tipo	Logradouro	Tipo
A	Alameda	Iracema	Travessa
A	Rua	Iracema	2ª Travessa
Ana, Santa	Rua	Iracema	3ª Travessa
Ana, Santa	Travessa	Isabel, Santa	Travessa
Anel de Contorno	Avenida	Jorge, São	Rua
Antonio, Santo	Rua	Judas, São	Rua
Antonio, Santo	Travessa	Luzia, Santa	Rua
Aparecida	Rua	Lourenço, São	Rua
Areal	Rua	Madalena, Santa	Rua
B	Rua	Maria Exuperia, Santa	Rua
Benedito, São	Rua	Miguel, São	Rua
Benedito, São	Travessa	Miguel, São	Tv
C	Rua	Mônica, Santa	Rua
Carla, Santa	Rua	Mônica, Santa	Travessa
Cecília, Santa	Rua	Neide, Santa	Rua
Coração de Jesus	Rua	Nova	Rua
D	Rua	Paulo, São	Rua
Dutra, Presidente	Avenida	Quiéria, Santa	Rua
E	Rua	Rita, Santa	Rua
Felipe, São	Rua	Sebastião, São	Rua
Gabriel, São	Travessa	Sebastião, São	Travessa
Helena, Santa	Rua	Sueily, Santa	Rua
Inês, Santa	Rua	Tarcisio, São	Rua
Inês, Santa	Travessa	Tiago, São	Rua
Iracema	Praça		

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizada pelo pesquisador

Os estudos de toponímias envolvem a identificação das territorialidades dos grupos sociais, servindo como uma possibilidade temática para estudos de dimensão cultural (CORRÊA; ROSENDAHL, 2003).

No caso do Bairro NSA a maior parte das ruas possui nomes de Santos da Igreja Católica, revelando a tradição do catolicismo em Vitória da Conquista (Figuras 111 e 112).

A Figura 113 mostra que o desenho dos lotes não segue um padrão. São lotes de dimensão média de 10 m x 20 m, no geral, em formato retangular, alguns triangulares e outros com formatos, situados tanto na horizontal, na vertical, quanto na diagonal. A maior parte dos lotes é do tipo retangular, todavia, eles não mantêm um desenho e uma dimensão padrões.

Os lotes ocupam a maior parte da área do bairro, sendo que algumas áreas próximas ao Alto da Serra do Periperi estão sendo ocupadas pela construção de domicílios. Sabe-se que a dimensão dos lotes pode influir diretamente na qualidade de vida. No Brasil, há uma grande variação da dimensão dos lotes e, por isso, a Lei nº 6.766/79 estabeleceu 125m² como o tamanho mínimo admitido (CASTRO, 2007), porém foi identificada na pesquisa de campo que uma parcela significativa dos lotes do NSA possui tamanho muito menor do que o estabelecido na referida lei (Figura 112).

A Figura 114 apresenta o traçado das quadras do bairro. Identificou-se que o traçado das quadras é bastante heterogêneo, possuindo irregularidade, com presença de algumas esquinas triangulares em ângulos agudos. Muitas quadras são poligonais, outras têm a junção de retângulos e triângulos irregulares e outros formatos.

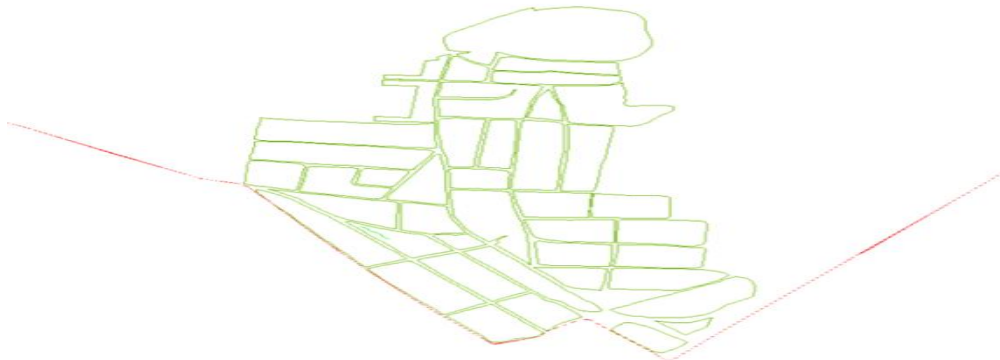
Figura 113 - Traçado dos lotes do Bairro NSA -



Fonte: Autoria própria, 2012- MAPINFO Escala: 1 cm = 67,87 m

A Figura 114 exibe que a maioria das quadras possui tipo retangular, sem, todavia possuir um padrão de tamanho. É possível visualizar quadras no sentido horizontal, vertical e diagonal, um retrato da falta de planejamento ocupacional.

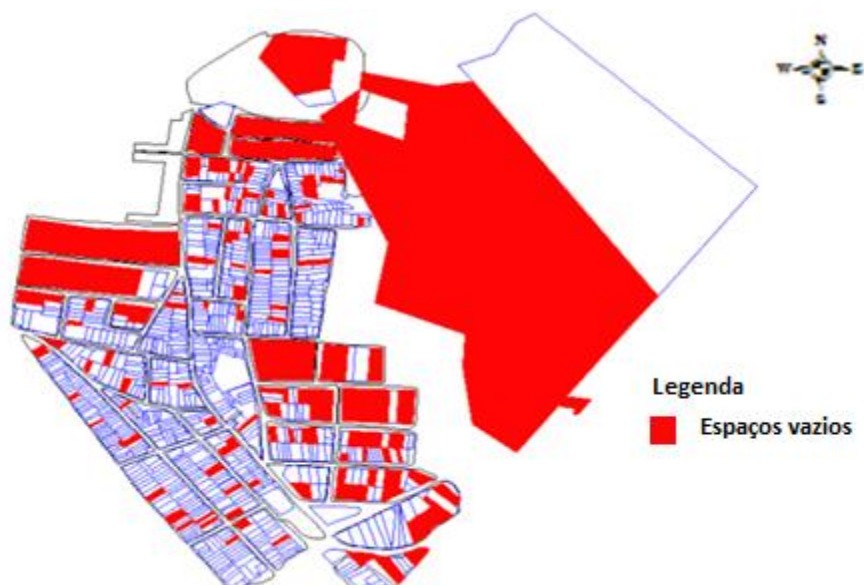
Figura 113 – Quadras do Bairro NSA



Fonte: Autoria própria, 2012 - MAPINFO Escala: 1 cm = 72,18 m

Outro resultado da pesquisa foi registrado na Figura 115, que revela que até o mês de maio de 2010 havia 189 espaços vazios. O poder público pode avaliar a viabilidade de aquisição de parte daquelas áreas que não estejam em zona de proteção ambiental, visando a implantação de equipamentos públicos reivindicados pela população do bairro, principalmente, prédios escolares, unidades de saúde, unidades de assistência social, praças, jardins, campo de futebol e outros equipamentos.

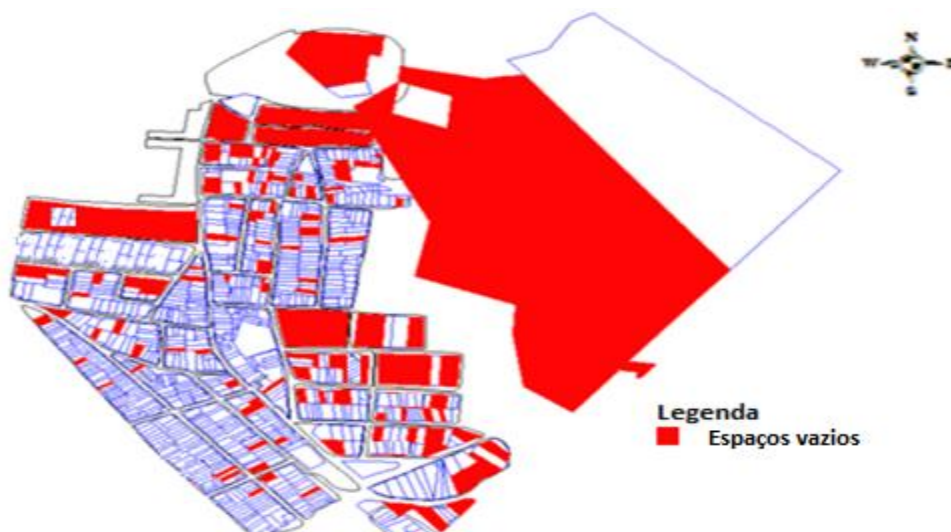
Figura 115 –Espaços vazios – Bairro Nossa Senhora Aparecida - 2010



Fonte: Aatoria própria, 2012 - MAPINFO Escala: 1cm = 65,26 m

No período de junho 2010 a dezembro de 2012, os espaços vazios diminuíram para 162, conforme exibido na Figura 116.

Figura 116 –Espaços vazios – Bairro Nossa Senhora Aparecida - 2012



Fonte: Aatoria própria, 2012 - MAPINFO Escala: 1cm = 65,26 m

- **O processo de invasão no Bairro NSA**

Sobre a questão das invasões e dos loteamentos clandestinos, Raul Ferraz, ex-prefeito de Vitória da Conquista, admitiu que realmente esses problemas aconteceram antes dele assumir o Governo Municipal e que, após o seu governo, tais problemas também foram

registrados. “Para evitar o caos social, o poder público foi flexível na autorização para implantação de loteamentos em Vitória da Conquista, pois algumas questões não eram devidamente observadas, a exemplo da existência de meios-fios, energia, água e pavimentação” (RAUL FERRAZ, 2012).

Após diversas conversas com moradores, foi possível identificar que muitas áreas do bairro sofreram invasões, mas que a área indicada na Figura 117, representa o mais significativo processo de invasão no Bairro NSA, com edificação de moradias na modalidade de autoconstrução, constituindo um dos espaços geográficos mais carentes do bairro, com ruas muito estreitas, sem meios-fios, sem pavimentação, com domicílios paupérrimos. Houve um esforço de solidariedade entre os moradores, para, em regime de mutirão, proceder à construção de moradias.

O relato de Dona Valdelice Moreira Barbosa, moradora da Rua B, confirma a Tese de ocorrência de invasões no Bairro NSA.

Eu morava com a família do Sr. Meneval Custódio e depois passei a morar num terreno que meu marido comprou de Justiniano, área de Dê Farias. Quando eu saí da casa da família do Sr. Meneval, aqui onde hoje tenho minha moradia, era só mato. Vai fazer 54 anos que moro aqui. Só tinha a casa de Zuína, a de Dona Diolina e o povo de Vaizinho e da minha sogra, a Dona Ana. Tudo era mato. Nem carro entrava aqui. Era só um carreiro e íamos para a Fazenda Batalha. Isso aqui foi uma invasão e o filho de Dê Farias, o proprietário de muitos terrenos aqui, é advogado. Porém passaram mais de cinco anos e as casas passaram para os moradores. Muitos aqui já têm recibo. As casas da parte de baixo são todas da invasão. Até o final da rua são todas da invasão.

Figura 117 – Área de invasão mais significativa no Bairro NSA



Fonte: Google Earth, 2013 – Organizada pelo pesquisador

As fotos da Figura 118 mostram a situação de uma rua onde ocorreu processo de invasão, Rua B, com formato irregular, em espaço muito estreito, sem a presença de infraestrutura básica.

Figura 118 - Rua B: construída em área de invasão



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizada pelo pesquisador

9.2 ASPECTOS SOCIAIS DO BAIRRO

O Bairro NSA foi originado em função do processo de ocupação não planejada, conforme foi apresentado no Capítulo 6. Na análise de França (1999), Tamdjian e Mendes (2004) e Mota (1999), ocupações desordenadas do espaço urbano resultam em sérios problemas para as populações. Esses autores possuem consenso quando dizem que, além da moradia, a saúde e a educação, entre outras áreas da vida em sociedade, também são precárias em espaços urbanos, em virtude da falta de planejamento.

9.2.1 Perfil dos moradores que participaram da pesquisa de campo de 2012

Dos 290 moradores que participaram da pesquisa de campo de 2012, 33,4% são do sexo masculino e 66,6% do sexo feminino. A maior participação das mulheres na pesquisa foi em função da disponibilidade de tempo destas, uma vez que, no geral, muitos homens trabalham ou estão buscando emprego durante os dias úteis da semana e nos finais de semana eles preferem descansar.

Uma situação muito comum nas periferias pobres do Brasil é o número de pessoas que convivem e não são casadas oficialmente. No caso do Bairro NSA, 42,4% dos pesquisados são casados; 22,4% são solteiros; 7,2% viúvos; 18,6% convivem com companheiro(a); 8,3% são separados/divorciados/desquitados; 0,7% possui outro tipo de relação familiar; e 0,3% dos moradores preferiu não declarar o estado civil.

A trajetória dos pesquisados foi investigada e verificou-se que 78,3% dos moradores residiam na zona urbana antes de morar no Bairro NSA e que 19,7% deles são provenientes da zona rural. Dos pesquisados, 2 % preferiram não revelar a procedência.

De acordo com Irapuan Sampaio muitos moradores do Bairro NSA são oriundos de outros bairros da cidade. Relatou que:

Com a elevação dos preços dos lotes em bairros vizinhos e áreas centrais da cidade, muitos moradores se deslocaram para os bairros com valor do terreno mais barato, como é o caso do NSA. Na década de 1970 muitas pessoas mudaram para o NSA. Muitas foram deslocadas de bairros centrais da própria cidade (alto preço das moradias) e outros moradores vieram da zona Rural (IRAPUAN SAMPAIO DA COSTA, 2012).

Foi investigada também a procedência mais específica dos moradores que residiam na zona urbana. Dos pesquisados, 34,1% informaram que são provenientes do próprio Bairro

NSA; 27,9% de outros bairros da cidade de Vitória da Conquista; 7,9% de outra cidade da Bahia; 2,4% de outro Estado; e 27,7% preferiram não se pronunciar sobre a sua procedência.

Os principais motivos que levaram as famílias de muitos moradores a mudar para o Bairro NSA podem ser verificados no quadro 41. Entre os moradores pesquisados, 23,8% alegaram que foi em razão de motivos familiares; 16,2% em razão da aquisição de terreno mais barato ou aquisição/construção ou compra de casa mais barata; 11,7% disseram que o motivo principal foi a necessidade de trabalho na cidade e apenas 1% disse que foi por causa de trabalho no Bairro NSA¹⁰³.

A aquisição de terrenos ou moradias mais baratos não se constituiu uma oportunidade de investimento, mas sim uma necessidade de sobrevivência. Foi constatado nas entrevistas que, afora os Srs. Raimundo Custódio e o seu filho Meneval Custódio do Nascimento e outros pouquíssimos moradores, a maior parte dos moradores que chegaram ao Bairro NSA comprou apenas um lote de terreno. Não houve prática da especulação imobiliária naquele bairro e, até o mês de dezembro de 2012, os preços dos terrenos e moradias daquele bairro estavam muito inferiores aos preços praticados em outros bairros periféricos da cidade. Desse modo, é válido afirmar que os principais motivos que impulsionaram o ingresso no bairro estão aliados aos fortes vínculos familiares (existência de familiares no bairro) e aos baixos preços dos terrenos e moradias.

Os outros motivos citados no Quadro 41, a exemplo de recebimento de herança, preço baixo de aluguel, proximidade do centro da cidade e necessidade de educar os filhos em Vitória da Conquista, registraram um percentual variando entre 1% a 2,1% e devem ser analisados como motivos que tiveram menor grau de importância na decisão da maioria dos moradores, durante o ato de escolher o Bairro NSA como local de moradia.

Quadro 41 - Motivo principal que levou a família do morador a mudar para o NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Motivo familiar	69	23,8	23,8	23,8
Motivo de trabalho na cidade	34	11,7	11,7	35,5
Aquisição de terreno mais barato	26	9,0	9,0	44,5
Aquisição/construção de casa mais barata	21	7,2	7,2	51,7
Motivo de trabalho no NSA	3	1,0	1,0	52,8
Herança - imóvel/terreno e outros	3	1,0	1,0	53,8
Valid Outro	5	1,7	1,7	55,5
Preferiu não se pronunciar	50	17,2	17,2	72,8
Sempre morei no NSA	61	21,0	21,0	93,8
Problemas financeiros	5	1,7	1,7	95,5
Aluguel mais barato	4	1,4	1,4	96,9
Proximidade do Centro da cidade	3	1,0	1,0	97,9
Estudo na cidade	6	2,1	2,1	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

A maioria dos moradores pesquisados possui mais de 15 anos de domicílio no Bairro NSA (73,1%) e somente 14,8% têm menos de 10 anos de moradia (Quadro 42).

¹⁰³ Durante as sessões de entrevistas foi constatado que muitos moradores já possuíam familiares no Bairro NSA e desejaram está mais próximos deles.

Quadro 42 - Tempo de residência no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Até 3 anos	22	7,6	7,6	7,6
De 4 a 6 anos	11	3,8	3,8	11,4
De 7 a 9 anos	10	3,4	3,4	14,8
De 10 a 12 anos	21	7,2	7,2	22,1
Valid De 13 a 15 anos	12	4,1	4,1	26,2
Acima de 15 anos	212	73,1	73,1	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Entre os moradores, apenas 3,1% moram com os avós; 19,7% com os pais; 61% com seus cônjuges, 62,4% com os filhos; 13,1% com parentes; e 8,3% moram sozinhos, com amigos e/ou outros. Os maiores percentuais para aqueles que moram com seus cônjuges e/ou com os filhos, reforçam a ideia dos fortes vínculos familiares e revelam também a busca de fixação de domicílios de caráter mais permanente no bairro. As famílias do Bairro NSA, na sua maior parte, são constituídas de moradores com mais de 15 anos de moradia (73,1%), conforme destacado anteriormente.

O Quadro 43 apresenta a relação das principais pessoas responsáveis pela manutenção financeira do domicílio. Em ordem decrescente, são elencados os resultados encontrados: 31% dos moradores entrevistados afirmaram que são eles mesmos os responsáveis pela manutenção financeira do domicílio; 24,8% que é o(a) companheiro(a); 13,8% o cônjuge; 9,3% o pai; 8,3% o (a) filho(a) enteado(a); 7,6% a mãe; e 1%, respectivamente, afirmou que o responsável eram os avós ou era o(a) irmão(ã) ou neto(a) bisneto(a).

Quadro 43 – Principal responsável pela manutenção financeira do domicílio

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Avós	3	1,0	1,0	1,0
Pai	27	9,3	9,3	10,3
Mãe	22	7,6	7,6	17,9
Filho(a) enteado(a)	24	8,3	8,3	26,2
Irmão(a)	3	1,0	1,0	27,2
Neto(a) bisneto(a)	3	1,0	1,0	28,3
Valid Cônjuge	40	13,8	13,8	42,1
Companheiro(a)	72	24,8	24,8	66,9
Eu mesmo	90	31,0	31,0	97,9
Outro	2	,7	,7	98,6
Preferiu não informar	4	1,4	1,4	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Registrou-se uma variação muito pequena entre os percentuais das faixas etárias - de 20 a 29 anos, de 30 a 39 anos, de 40 a 49 anos; e 50 a 59 - das pessoas responsáveis pela manutenção do domicílio. No quadro 44, percebe-se que, até os 19 anos, o percentual dos que assumem responsabilidade pela manutenção do domicílio é pequeno (2,8% dos moradores). Os percentuais são crescentes de 20 a 49 anos, declina para 17,6% na faixa-etária de 50 a 59 anos, porém, cresce um dígito na faixa-etária acima de 69 anos. Os dados observados no Quadro 44 relevam que no Bairro NSA, há, portanto, uma distribuição de responsabilidade que abrange desde os mais jovens até os mais adultos.

Quadro 44 - Faixa etária da pessoa de referência: manutenção do domicílio

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Até 19 anos	8	2,8	2,8	2,8
20 a 29 anos	54	18,6	18,6	21,4
30 a 39 anos	63	21,7	21,7	43,1
40 a 49 anos	67	23,1	23,1	66,2
Valid 50 a 59 anos	51	17,6	17,6	83,8
60 a 69 anos	18	6,2	6,2	90,0
Acima de 69 anos	22	7,6	7,6	97,6
Preferiu não informar	7	2,4	2,4	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Os moradores pesquisados informaram que 3,1% dos avós contribuem financeiramente para a renda familiar; que 15,9% dos pais contribuem; 48,6% dos companheiros e/ou cônjuges; 20,3% dos filhos; 6,9% dos parentes; e 5,2% disseram que a renda da familiar também é constituída por contribuição do(a) pesquisado(a) e/ou outras pessoas não elencadas na entrevista.

De acordo com o Quadro 45, a maior parte dos moradores pesquisados possui filhos e apenas 19% deles não possuem. Identificou-se que 63,2% dos moradores possuem até 3 filhos; 14,8% possuem entre 4 a 10 filhos; e apenas 2,1% possuem mais de 10 filhos. Esse resultado está em conformidade com a tendência geral do Brasil, marcada pela redução do número de filhos.

Quadro 45 - Quantidade de filhos do pesquisado

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Nenhum	55	19,0	19,0	19,0
1	66	22,8	22,8	41,7
2	71	24,5	24,5	66,2
3	46	15,9	15,9	82,1
4	15	5,2	5,2	87,2
5	7	2,4	2,4	89,7
Valid 6	7	2,4	2,4	92,1
7	6	2,1	2,1	94,1
8	5	1,7	1,7	95,9
9	2	,7	,7	96,6
10	1	,3	,3	96,9
Acima de 10 filhos	6	2,1	2,1	99,0
Preferiu não informar	3	1,0	1,0	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Quanto ao número de crianças existentes no domicílio, o Quadro 46 exhibe que 41,7% dos domicílios não possuem crianças; 52,7% possuem até 3 crianças; 3,7% têm entre 4 a 10 crianças; e que em 0,3% dos domicílios há mais de 10 crianças. Constatou-se, que, mais da metade dos domicílios, portanto, possuem crianças e que isso implica na necessidade de políticas públicas para atendê-las em relação, principalmente às necessidades de saúde e educação.

Quadro 46 - Quantidade de crianças no domicílio

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Nenhum	121	41,7	41,7	41,7
1	90	31,0	31,0	72,8
2	41	14,1	14,1	86,9
3	22	7,6	7,6	94,5
4	7	2,4	2,4	96,9
Valid 5	2	,7	,7	97,6
6	1	,3	,3	97,9
8	1	,3	,3	98,3
Acima de 10 filhos	1	,3	,3	98,6
Preferiu não informar	4	1,4	1,4	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

9.2.2 Narrativas de moradores sobre a vida no bairro

As entrevistas seguiram os passos descritos na metodologia (Capítulo 2). O pesquisador não citou o nome de alguns moradores, quando julgou não ser necessário. Foram pesquisados muitos moradores e apenas alguns depoimentos foram aqui comentados, pois contém as categorias e subcategorias identificadas pelo pesquisador como representativas do pensamento coletivo dos moradores.

9.2.2.1 Mãe e filha que estão atentas aos problemas do bairro.

A Sra. Conquista (nome atribuído pelo pesquisador), mora com o esposo no NSA há 20 anos. Quando mudou para o NSA, morou inicialmente em um domicílio na Rua Santa Rita. Posteriormente, mudou para o local onde possui a atual moradia. Relatou que, quando chegou ao bairro, “não havia infraestrutura básica, a exemplo de energia elétrica, e ainda hoje não há pavimentação na rua”. Estudou até a 5ª série do ensino fundamental. “Meus filhos estudaram em escolas particulares e públicas em outros bairros. Faço tratamento de um sério problema de saúde”. A Sra. Conquista tem uma filha, que é professora e uma neta que cursa o ensino superior. Filha de pais sem muitos recursos financeiros, proveniente da zona rural, teve muita dificuldade para estudar, pois precisou trabalhar logo cedo. Antes de mudar para o Bairro NSA morou num bairro vizinho. Tem um irmão analfabeto que não teve condições de estudar.

Em relação aos problemas de saúde, relatou que não encontra assistência na Unidade de Saúde do NSA e, geralmente, procura um hospital da cidade ou um médico particular. Não recebe medicamentos do poder público. Disse que, às vezes, demora entre 30 a 60 dias para agendar uma consulta e mais uns 30 dias para ser atendida. “O posto de saúde daqui só tem uma médica e para se marcar uma consulta para a dentista é muito difícil”. Avaliou as ações de saúde para o bairro como péssimas.

Nunca trabalhou com carteira assinada e o sustento da casa é proveniente da atividade do esposo. Considerou que é “muito difícil conseguir emprego no bairro. No ramo de trabalho do meu esposo é muito raro trabalhar aqui no bairro”.

A Sra. Conquista disse que em relação à segurança pública, há muitos problemas decorrentes das disputas entre bairros. Afirmou que, no mês de maio de 2012, no dia das mães, num bar de uma amiga, houve um tiroteio que causou muito pânico entre os moradores do NSA, com cinco feridos. Geralmente, a partir da 5 horas da tarde, as pessoas que moram próximos à residência da Sra. Conquista não transitam pelas ruas. Relatou que, “apesar da

violência entre bairros, não tive problemas com vizinhança, porém, já fui vítima de roubo em minha residência”. Relatou que fica preocupada “porque as crianças não podem andar livremente pelo bairro em função das drogas tomando conta das ruas e acho que deveria ter mais atividades para os jovens”. Avaliou o bairro como muito violento, pois já teve semana que morreram quatro, cinco, seis. “Esses barulhos de fogos, que ouvimos agora, já assusta a gente. É necessário melhorar o relacionamento com os policiais, que, não têm uma história muito boa no bairro”. Deixou claro que os moradores não entregam (delatam) para a polícia problemas que envolvam algum morador do bairro e que algumas ações de segurança pública, a exemplo da OCUPAZ¹⁰⁴, que aconteceu no bairro depois do problema do tiroteio de maio de 2012, deveriam ser continuadas e não ser mais um evento esporádico.

Na segunda parte da entrevista, a filha da Sra. Conquista também respondeu a outras perguntas formuladas. Mãe e filha, explicaram que, nos finais de semana, geralmente, vão para a zona rural (para roça). Avaliaram o PETI e o Programa Bolsa Família como ótimos e como bom o conjunto de programas sociais implementados no NSA.

As duas, mãe e filha, não conhecem o Orçamento Participativo nem o Plano Diretor Urbano. Relataram que não dão créditos aos vereadores e nem à Associação de Moradores. Fizeram crítica ao volume de lixo espalhado pelo bairro. “Às vezes, os próprios moradores fazem a limpeza do bairro”.

Em relação às instituições que mais confiam, indicaram, os Empresários e os Líderes Religiosos, e a filha da Sra. Conquista enfatizou que “os Líderes religiosos são aqueles que mais ajudaram ao NSA”. Já participou de reuniões da Associação de Moradores, porém não tem observado muitas ações da Associação de Moradores. Disse “não deposito muita confiança nas promessas que são feitas pelo poder público”.

A Sra. Conquista trabalha no próprio domicílio e avaliou que, “de um modo geral, o bairro é bom para se viver. Gosto muito de assistir televisão e meu marido diz, que eu não enjojo de televisão. Eu gosto! É um meio que eu me informo muito”.

Disse: “Minha filha nasceu em Salvador e lá tem atividades para os jovens. Hoje você passa por uma esquina dessas e observa crianças de 10 a 11 envolvidas com drogas. A pessoa que tem coração olha e chora. As mães não são culpadas. A culpa é de toda a sociedade”.

Na avaliação da Sra. Conquista, no Bairro NSA há várias coisas que o assemelha a uma favela, como por exemplo, a violência e falta de infraestrutura.

Tudo que você imaginar que há aqui se assemelha a uma favela. Por exemplo, meu marido foi fazer um serviço no bairro da Escola Normal e a Dona da residência que contratou o meu esposo disse: __Eu quero o seu cartão e o seu endereço para indicar o seu serviço para outras pessoas. Ele deu o cartão e a mulher disse: __ Você mora no tal do México? Dizem que lá só mora bandido! Meu marido voltou para almoçar e disse que foi no outro mundo de tanta decepção. Eu considero aqui uma favela. Aqui falta tudo, é um bairro esquecido. Há bairros como o Bruno Barcelar que foi criado muito depois do NSA e possui uma melhor infraestrutura. Lá as crianças tem lazer. Aqui as crianças não tem lazer. A diversão do bairro é levar as crianças para passear na roça. É um bairro violento que só num dia foram mortos três. Há jovens que morrem sem chegar aos 18 anos de idade. Só que ninguém comenta. E eu tenho medo de falar sobre o assunto. Eu conheço muitas pessoas que mudaram daqui por causa da violência para proteger os seus filhos (SRA CONQUISTA, 2012).

Em relação à solidariedade para com os outros moradores do NSA, a Sra. Conquista comentou que:

¹⁰⁴ Ação social desenvolvida pela Polícia Militar no bairro, visando melhorar o relacionamento com os moradores.

Agente não pode ajudar, mas uma palavra amiga ajuda. Uma palavra amiga vale mais do que dinheiro. Quantas mães aqui perderam os seus filhos. Eu sou uma pessoa muito religiosa, católica. Eu ponho meu terço, minha Bíblia e vou fazer visita para os outros moradores. Se eu sou de uma comunidade e eu fui criada dentro da igreja, minha mãe me criou assim, eu tenho que sofrer junto. Eu não posso ver os meus irmãos sofrerem e eu pôr os meus dentes para fora. Quando eu estava conversando com o meu marido ouvi no rádio que o NSA foi considerado o bairro mais violento da cidade. Quando eu estou no centro da cidade eu escuto os moradores de outros bairros falarem mal do NSA. Eu fico quieta só escutando.

A filha da Sra. Conquista relatou que a violência no NSA é pior do que nas áreas centrais da cidade. Sente que o NSA é discriminado por outros moradores da cidade. Disse que pertence à classe pobre e que gosta do bairro apesar dos problemas. Contudo, se tivesse recursos financeiros mudaria dali. Contudo, a Sra. Conquista falou que é de classe média, que possuiu um pequeno comércio no NSA e que, depois do aumento da violência, encerrou as atividades do negócio. “Há muitos moradores aqui que encerraram os seus negócios no bairro por causa da violência. Por exemplo, os mercadinhos daqui todos instalaram grades de proteção contra assaltos”. Tem gente que vendeu ou alugou casas no NSA e está morando em outros bairros em razão da violência no bairro.

Comentou que a igreja no bairro é muito respeitada.

Os moradores do bairro respeitam as igrejas daqui. Porém há moradores de outros bairros que não respeitam nem a Igreja. Nós temos medo. Um filho de minha prima foi morto por um menor e você sabe que no Brasil pessoas de menor não ficam presas. Prendem num dia, no outro o Conselho manda soltar. Se nós vemos alguma pessoa praticando ato de violência, quem somos nós para falamos alguma coisa. Temos medo e ficamos quietas (SRA. CONQUISTA, 2012).

Foi constatado, durante a entrevista, que a comunidade da igreja católica do NSA era muito forte e hoje diminuiu a força por causa da violência. Uma amiga da Sra. Conquista, que chegou durante a entrevista, disse que não continuou o estudo por causa da violência que ocorreu em outro bairro. Outra moradora, mãe de um filho de 2 anos, que não quis se identificar, disse que os maiores problemas do bairro são referentes ao atendimento médico no Posto de Saúde e à violência no bairro. Veio proveniente da zona rural, da roça, Boa Vista. Declarou, todavia, que “pode tá aqui bandido, ladrão, todo tipo de bandido, eu não saio daqui nunca”.

9.2.2.2 *Entrevista com o Presidente da Associação de Moradores do NSA*

Para descrever melhor o bairro, o morador, Sr. Vanderval Souza Carvalho, conhecido como Val eletricista, morador da Rua Santa Mônica, nº 100, eletricista e atual presidente da Associação de Moradores, relatou que mora no bairro há 12 anos. Segundo ele, o bairro passou por um crescimento populacional nas décadas de 70 a 90, porém não soube avaliar se nos últimos anos houve acréscimo ou decréscimo populacional no período de 2000 a 2010¹⁰⁵.

Para o presidente da Associação de Moradores, “a conquista de benefícios públicos para o bairro depende de muitos fatores que estão nas esferas públicas, nos âmbitos federal, estadual e municipal”. Reconhece que as prefeituras brasileiras passam por uma crise financeira e não dispõem de recursos próprios para implantar os serviços e melhorias que as populações dos bairros pobres requerem. Contudo, acredita que “muitas das reivindicações do

¹⁰⁵ A entrevista com o Sr. Vanderval foi realizada antes da divulgação preliminar dos dados do Censo Populacional do Brasil de 2010, divulgados no ano de 2012

bairro podem ser atendidas se os governantes se dispuserem a elaborar projetos para submissão ao Governo Federal e ao Governo Estadual”.

Entre as reivindicações da Associação de Moradores está “a implantação de uma quadra de esportes, que atenda às necessidades de muitas crianças e jovens”. Acredita que o esporte pode ser um importante meio para afastar os jovens das drogas e da marginalidade. Acrescentou, ainda, que “o bairro precisa de um campo de futebol, praças com áreas verdes”. Segundo Vanderval, uma área verde existente no bairro “virou um verdadeiro matagal”.

Vanderval relatou que “a maior parte das ruas não dispõe de calçamento ou pavimentação asfáltica” e defendeu a ampliação do número de Unidades de Saúde da Família (USF). No bairro funciona somente uma equipe da USF e, portanto, segundo ele, poder-se-ia criar uma nova unidade, o que permitiria a ampliação dos agentes públicos de saúde. Comentou que ocorrem problemas de continuidade dos serviços de saúde, quando um dos membros da equipe da USF falta ao trabalho por algum motivo.

Em relação às políticas públicas de transporte, o Sr. Vanderval abordou que são necessárias providências do poder público para ampliar o número de ônibus coletivos e os períodos da prestação de serviços no bairro. De acordo com ele, “há pouquíssimos ônibus coletivos que circulam no bairro”.

Expressou também o seu desejo de melhorias nas políticas públicas de segurança pública, educação e cultura. Duas bandeiras de luta da Associação de Moradores: defendem a implantação de um posto policial e mais escolas no bairro. Argumentou que o poder público municipal deve desenvolver atividades culturais no bairro, pois, elas “contribuem para o um melhor desenvolvimento dos cidadãos, integração social e preservação das tradições da cidade e do bairro”. Para as políticas públicas de meio ambiente, o Presidente da Associação disse “é preciso ações de educação ambiental e de políticas públicas para minorar o problema do lixo”. Comentou que, “no bairro, muitos moradores procuram criar o seu próprio negócio, em diversas atividades comerciais e de prestação de serviços”. Segundo ele, “foram implantados no bairro muitos bares, pequenos mercadinhos, açougues, salões de beleza etc.”. Revelou que “o comércio do bairro enfrenta a concorrência de comércios mais estruturados localizados no Centro da cidade ou em outros bairros”.

9.2.2.3 *Entrevista com um vigilante aposentado*

Outro relato significativo foi o do Sr. Osvaldo Batista, vigilante aposentado, 73 anos, morador do NSA por mais de 31 anos. Antes de construir sua residência atual, o Sr. Osvaldo morava em outro bairro da cidade (Bairro Brasil). Disse “naquela época, comprei um terreno no bairro e fui construindo aos poucos minha morada”. Ali teve oportunidade de construir 4 casas. Acrescentou que “sou uma pessoa muito conhecida aqui no bairro e possuo um ótimo relacionamento com os demais moradores”. Relatou que “nunca fui assaltado ou furtado e também jamais sofri algum tipo de agressão física, uma vez que circulo livremente por todas as ruas do bairro, em qualquer hora do dia ou noite. Possuo orgulho de aqui morar e não pretendo mudar para outro bairro”.

Revelou que “é boa a atuação da polícia”. Indagado sobre as políticas públicas de saúde, Batista falou que “recebo sempre a visita de agentes de saúde, porém os moradores reivindicam a lotação de mais um médico no Posto de Saúde”.

Falou ainda que “é elevado o percentual de domicílios que possuem rede para fornecimento de água tratada”. Manifestou-se positivamente em relação ao serviço de coleta de lixo no bairro, mesmo sendo realizada por meio de carroça. Mostrou certa preocupação com a problemática causada pela falta de pavimentação e drenagem, que tem levado a muitos prejuízos para os moradores, principalmente durante o período de chuvas.

Segundo o Sr. Osvaldo “o bairro vem crescendo a cada dia e já comporta a expansão do número de linhas e revisão do horário de circulação dos ônibus”.

9.2.2.4 *Relato de um casal de moradores muito carente e muito alegre*

O Sr. João Tiago, 51 anos, é um morador muito querido no bairro. Ele é conhecido popularmente como Malhado. Mora com sua companheira e dois filhos. Seu domicílio possui infraestrutura paupérrima. Possui cinco filhos (três filhas, uma de 14 anos, uma de 25 e outra de 29 anos; e dos filhos do sexo masculino, um de 10 anos e outro de 25 anos). Somente os filhos mais novos moram com eles. O Sr. João Tiago administra em sua casa um pequeno comércio de venda de bebidas e se mostrou feliz em morar no bairro NSA, mesmo vivendo em condição precária. Disse “sou feliz com o meu bairro. Tenho muitos amigos e todos eles gostam muito de mim. Os problemas do bairro serão resolvidos com boa vontade e com a colaboração da Prefeitura Municipal”.

A Sra. Maria Cristina, conhecida por Cristina, 34 anos, convive há 22 anos com o Sr. João Tiago. Morava antes na Av. Itabuna, no Bairro Brasil, em Vitória da Conquista. Disse “mudei para o Bairro NSA acompanhando minha mãe, que era aposentada”. Reside atualmente com João e teve três filhos, sendo que um faleceu. “Tenho um filho de 10 anos e uma filha de 14 anos. Criei também os outros filhos de João”. A Sra. Maria Cristina vive numa casa muito paupérrima, sem a mínima infraestrutura digna para moradia. A casa possui 2 cômodos (Figura 119); não há filtragem da água; há vazamentos; não tem escritura do barraco; a limpeza da rua é feita por carroça; o domicílio não tem banheiro, nem caixa d’água; e a iluminação da rua é péssima. “Há muitos problemas na rua, por não ser pavimentada e, quando chove, é um problema” (SRA. MARIA CRISTINA, 2012).

Figura 119 - Domicílio da família do Sr. João Tiago e da Sra. Maria Cristina



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizada pelo pesquisador

A Sra. Maria Cristina avaliou como regular os serviços de transporte coletivo do bairro e disse é preciso aumentar o número de ônibus que rodam pelo bairro. Não relatou problemas de barulho no bairro nem de fumaça, a não ser a própria fumaça gerada pelo seu domicílio, pois não tem fogão a gás e cozinha a lenha. Declarou que começou a estudar em escolas públicas em outros bairros e no NSA, a partir dos 6 anos de idade, e cursou até a 5ª série do ensino fundamental. Avaliou como ótimo o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), pois fica despreocupada quando os filhos estão em alguma atividade do PETI.

Não teve dificuldade para encontrar vagas na Escola Nossa Senhora Aparecida. Relatou também que há poucos problemas de saúde na família. Quando há problemas, procura

primeiro a Unidade de Saúde e depois os Hospitais. Afirmou “o Posto de Saúde daqui tá péssimo. Demora anos para marcar um exame. Deus me livre. Eu marquei lá um exame e até hoje não chegou. Uma criança lá só é atendida rapidamente se estiver muito doente”.

Maria Cristina já trabalhou antes como doméstica em casa de família. “Fico geralmente em casa, pois o povo quer pagar muito pouco para os serviços de faxina. Mas eu quero arrumar um trabalho fixo”.

Sobre o policiamento no bairro, comentou que:

Às vezes passa um carro da polícia aqui na rua. Passa mais em outras ruas. Numa fui vítima de tentativa de assalto, roubo ou similar. O principal problema do bairro é as drogas [.]. Não ando livremente pelo bairro [...]. Alguns familiares de meu companheiro morreram por motivo de violência.

A filha de dona Maria Cristina, Jaqueline, disse “o bairro precisa de investimento em esportes. Nos finais de semana não fazemos nada. Não tem nem uma quadra, nem uma praça. Não asfaltam nem essa rua tão feia”. Avaliou o PETI como bom.

Em relação ao programa Bolsa Família, Maria Cristina avaliou como regular. Não conhece o OP e nunca participou de reuniões do OP. Disse:

[...] o poder público não promove muitas reuniões no bairro. Acredito mais nos líderes religiosos e não participo de reuniões de Associação de Moradores. Nas reuniões com o poder público, há muitas promessas [...]. Os vereadores têm ajudado ao bairro [...]. Tenho muitos amigos no bairro [...]. Aqui eu sou querida por todo canto. Adoro meus vizinhos e amigos. Não falo mal de ninguém daqui.

Jaqueline, assim, se pronunciou:

[...] eu gostaria de morar no centro da cidade, pois o Bairro NSA é muito discriminado. Em algumas coisas parece uma favela, a violência e a discriminação é a “fúça” (feitura), esta comparada a uma favela. O povo de Conquista fala muito mal dos bairros periféricos.

E Maria Cristina complementou que:

[...] quando vou ao centro da cidade o povo de lá fala mal do NSA. Por exemplo, tinha uma mulher junto comigo, na “muvuca”, onde faz o recadastramento do Cartão do Bolsa Família. Uma funcionária me perguntou onde eu moro e falei que era no Bairro NSA. A funcionária disse: __A Sra. mora onde? No NSA? Deus me livre, onde mata muito gente, complementou a funcionária.

Na parte conclusiva da entrevista, a Sra. Maria Cristina comentou que: “se tivesse mais dinheiro eu continuaria aqui e faria minha casinha. [...] Eu não faço mal a ninguém. [...] O bairro não é ruim e tem muita gente boa. [...] Só conheço uma comadre que mudou do bairro por questão da violência”.

9.2.2.5 *Relato de um ex-presidente da Associação de Moradores do Bairro NSA*

O Sr. Agnaldo de Jesus Carvalho, 47 anos, casado, morador de casa própria há 24 anos, na Rua Santa Mônica, 90, é pai de uma filha e possui ensino fundamental incompleto. Já foi Presidente da Associação do Bairro por 2 mandatos (2005-2008). Faz parte do Conselho Social de Saúde há 16 anos. Estudou em escola pública. Atualmente, é proprietário de um mercadinho e de um depósito de gás. A família dele o ajuda na administração dos dois

empreendimentos comerciais. Relatou que possui renda mensal nos negócios na ordem de 1,5 salários mínimos.

Indagado sobre as políticas públicas implementadas no bairro, afirmou “em relação à Segurança Pública são vários os problemas sérios que afetam ao bairro”. Falou ainda que em várias situações, quando ocorreram homicídios no bairro, o serviço de resgate chegou ao bairro muito tempo antes da polícia. Geralmente, segundo ele, “a polícia demorava em torno de 2 a 4 horas depois do ocorrido para chegar ao bairro”.

Durante a entrevista, o ex-presidente da Associação de Moradores do Bairro NSA demonstrou muita preocupação com o número crescente de mortes na cidade, por homicídio, principalmente a partir dos últimos 5 anos. Destacou a grave situação vivenciada pela população conquistense nos meses de janeiro e fevereiro do ano de 2010, quando diversas crianças e adolescentes foram assassinados na cidade, fato esse que teve repercussão nacional. Não se sabe se as mortes foram decorrentes de confrontos entre gangues e facções que controlam o tráfico de drogas na cidade, ou foram decorrentes de confrontos com policiais e/ou se são frutos de outras causas.

Talvez em decorrência do pânico que se criou na cidade, Agnaldo relatou que o serviço de resgate somente se desloca para o bairro se estiver acompanhado de uma ou mais viaturas policiais. Ao concluir a sua fala sobre segurança pública, o ex-presidente da Associação de Moradores, novamente se mostrou bastante preocupado com o elevado número de homicídios naquele bairro. Disse “já fui vítima de tentativa de roubo por duas vezes”.

Em relação às políticas públicas de transporte, o pesquisado falou que:

[...] é preciso expandir o trajeto do transporte coletivo, uma vez que somente uma parte do bairro é contemplada. O poder público deveria empreender ações para diminuir a demora em relação à chegada de ônibus coletivo no bairro. Sugiro que deveria ser aumentado o quantitativo de ônibus que prestam serviço no bairro (AGNALDO DE JESUS CARVALHO, 2010).

Para as políticas públicas de esporte e lazer, o Sr. Agnaldo diz que há uma carência enorme de atividades na área dessa modalidade de políticas públicas. Afirmou que, no bairro, torna-se necessária a construção de campos de futebol e quadras esportivas. Disse que participa de um “baba” (jogo de futebol) há 16 anos, chamado “baba dos velhos”, pois somente os homens com mais de 30 anos podem participar de tal atividade. Ele tem que se deslocar do bairro NSA para ir jogar o seu “baba” no campo do Murilão, localizado num outro bairro da cidade.

Por ser comerciante e ser pai de uma filha na idade de 24 anos, o ex-presidente manifestou que o bairro precisa ampliar as políticas públicas de saúde, educação, geração de emprego e renda, bem como de desenvolvimento e assistência social. Recomendou a diversificação das atividades comerciais do bairro. Sugeriu a implantação de farmácias, quitandas, lojas de materiais de construção, lojas de confecções e de revenda de produtos de primeira necessidade.

9.2.2.6 *Relato de estudante do ensino médio*

O estudante Edilson Almeida Silva, 26 anos, morador há 17 anos na Rua Santa Mônica, numa casa com três quartos, uma sala, uma cozinha e um banheiro. A rua onde mora é pavimentada com asfalto. cursou o ensino médio no Colégio Sá Nunes, localizado em outro bairro do município. Mora com a mãe e um sobrinho de 14 anos. A sua mãe é a responsável pela manutenção financeira do domicílio. Compreendendo a necessidade de ajudá-la, o estudante Edilson exerce atualmente uma atividade profissional, sem registro de carteira profissional. Trabalha num dos mercadinhos do bairro e ganha menos de um salário mínimo.

Ao ser abordado sobre as políticas públicas existentes no Bairro NSA, o jovem disse que, na sua avaliação pessoal, a falta de segurança física é o maior problema do bairro. Muito entusiasmado com a educação, Edilson avaliou negativamente as políticas públicas de educação existentes no NSA, declarando: “necessitamos de instalação de escolas municipais e estaduais, ampliar o acesso a todos os níveis de escolarização”.

Quanto às políticas públicas para fomento de atividades de esporte e lazer, o estudante afirmou “inexistem equipamentos públicos (praças, quadras, campo de futebol) nos espaços públicos existentes no bairro”.

No que tange à problemática ambiental, Edilson disse que desconhece a ação do poder público para preservação de áreas verdes no bairro e que “os espaços verdes do bairro sofrem muito com os problemas decorrentes das chuvas, pois não se verifica uma infraestrutura apropriada para conter a erosão no solo de diversas ruas”. Registrou ainda que não tem conhecimento da presença de fiscalização ambiental no bairro. Segundo ele, “tudo é um abandono aqui e muitos locais estão se tornando verdadeiros depósitos de lixo”.

Avaliou a saúde de modo negativo dizendo: “tenho um problema de alergia e nunca consigo atendimento no Posto de Saúde, pois primeiro tenho que passar por uma triagem, aguardar ser selecionado e, se caso for, serei atendido, após o agendamento da consulta. Todavia, isso ainda não se efetivou, no meu caso”.

É um estudante que utiliza bastante o transporte público, que, no entendimento dele, é um transtorno em razão da superlotação nos horários de pico, além da demora na chegada dos ônibus coletivos.

Na parte final da entrevista, o estudante Edilson pontuou: “apesar dos problemas anteriormente relatados, gosto muito de morar e trabalhar aqui e não tenho pretensão de mudar para outro bairro da cidade”. Se sente integrado com os moradores.

9.2.2.7 Ocupação de área do Parque da Serra do Periperi: depoimento de um morador

Pai de três filhos, o Sr. Roque relatou que os seus filhos possuem apenas o ensino fundamental e abandonaram os estudos em função do trabalho. Ele é um trabalhador autônomo, carroceiro que presta serviços em diversos bairros da cidade, não recebe nenhum benefício do governo e possui uma renda variável. Atualmente, mora sozinho no bairro e declarou que:

Sou proveniente do Sertão, da Catarina, no Povoado de Roseira, Anagé, Bahia. Os meus pais foram morar no Bairro Guarani, quando eu tinha 10 anos. Vieram para a cidade de Vitória da Conquista em função da necessidade de oferecer estudo para os filhos. Deixaram uma fazendinha que tinham lá na Catarina e trouxeram os filhos para estudar em Conquista (ROQUE, 2012)

A entrevista com o Sr. Roque foi realizada na parte alta do Bairro NSA, local onde estão sendo vendidos lotes situados na área de preservação ambiental do Parque da Serra do Periperi. Ele informou que o local onde estão sendo vendidos os lotes pertence a particulares. Os lotes que estão sendo comercializados já dispõem de água (Figura 120). Mas no local onde estão sendo vendidos não tem esgotamento sanitário, nem iluminação elétrica e nem pavimentação.

:
Figura 120 - Área onde estão sendo vendidos lotes



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 - Organizada pelo pesquisador

A Figura 121 exibe a delimitação da área do Parque da Serra do Periperi, área de preservação ambiental, conforme comentado no Capítulo 6, Seção 6.1 e na introdução do Capítulo 7.

Figura 121 – Área do Parque da Serra do Periperi – 2012



Fonte: Google, 2003 – Organizada pelo pesquisador

A Figura 122 mostra, em destaque na cor vermelha, a presença de várias construções dentro da área do Parque da Serra do Periperi.

Figura 122 – Construções em área do Parque da Serra do Periperi



Fonte: Google, 2010 – Organizada pelo pesquisador

Durante a entrevista o Sr. Roque comentou que:

Estudei até a 5ª série do ginásio. Tenho um irmão que atualmente é professor da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Quando cheguei em Conquista, naquele tempo só existiam poucos colégios na cidade e meu pai e minha mãe pagavam os nossos estudos. Com isso já tem 33 anos que moro aqui em Conquista. Considero que a infraestrutura do bairro é boa demais. Aqui no bairro tem mercado bom, lojinha e só não tem farmácia. [...] O transporte público atende normalmente ao bairro. É um bairro limpo com bom serviço de educação e saúde. A violência no bairro é entre eles contra eles, quando se envolvem com drogas. Sou professor de artes marciais. [...] Em relação ao emprego, o bairro é fraco. Há poucos comércios. Para encontrar emprego aqui é difícil. [...] Considero o bairro de violência média e nunca tive problema nessa área. Todavia, tem gente de fora que tem preconceito para com o Bairro NSA. [...] Há, porém, necessidade de cultura e locais para esportes. Faltam uma academia de ginástica, karatê e judô, um campo para os meninos e outro para os adultos jogarem futebol, um parque infantil, uma quadra esportiva. Nos finais de semana o pessoal vai para Anagé, para pracinha do bairro. No esporte, aqui tá fraco, acabado. [...] Muitas pessoas em vez de ficarem nas portas dos bares compram suas cervejas e preferem beber em suas casas. [...] Não conheço o Orçamento Participativo. [...] Já participei de reuniões com a Prefeitura [...] Muitos deixam o bairro porque conseguem emprego fora (ROQUE, 2012).

9.2.2.8 *Fala de uma moradora da parte alta do bairro: o lado da exclusão?*

Dona Carmelita dos Santos, moradora da parte alta da Rua Santa Ana, é proveniente da zona rural da cidade de Itambé. Trabalhou por muitos anos na zona rural, porém, ganha muito pouco.

Declarou que:

Nós morávamos próximo da UESB. Moro aqui há mais de 10 anos, nesta casa, que é própria. [...] Não possui escritura pública, somente possui um recibo de compra do imóvel. [...] Mora com esposo, filhos e a cunhada e com a sogra. [...] Recebo a bolsa família. [...] Tenho cinco filhos e dois deles moram em São Paulo. [...] Tenho caixa d'água, filtro a água. [...] Considero que a minha vizinhança é pobre. [...] Temos esgotamento sanitário. [...] Na nossa rua há coleta de lixo. [...] Quando chove aqui temos problema de drenagem. [...] Mudei para o Bairro NSA porque o terreno aqui era barato. [...] Avalio o serviço do ônibus como bom, pois há dois ônibus servindo ao bairro até 11h30min da noite. [...] Não tenho problemas com vizinhança nem fumaça. [...] Avalio que há poucas áreas verdes no bairro. [...] Não estudei. [...] Sou filha de uma trabalhadora rural que teve outros dois filhos. [...] Durante o período em que a médica que atende no posto de saúde estiver de licença maternidade, provavelmente, o posto de saúde ficará sem atendimento de outro médico. [...] Os serviços de saúde no bairro precisam melhorar. [...] Às vezes demora mais de seis meses para agendar um exame. A saúde tá ruim demais, porém os agentes de saúde são bem atenciosos (CARMELITA DOS SANTOS, 2012).

Algumas fotos da parte alta do Bairro NSA constam da Figura 123.

Figura 123 – Parte alta do NSA – Rua Santa Ana – 2012



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012

Dona Carmelita dos Santos possui um filho que estuda em outro bairro e relatou que uma vizinha possui um filho que estuda na Escola Nossa Senhora Aparecida e participa do PETI, porém, ressaltou que a criança não se sente segura por causa da violência entre os jovens. Somente o esposo dela trabalha, sem carteira assinada, e mantém a responsabilidade pela manutenção da família. Disse que muitos vizinhos são provenientes da zona rural.

Uma vizinha de Dona Carmelita relatou que sente medo da violência no bairro:

Para passar aqui somente quem mora aqui. Aqui em cima é perigoso. O policiamento não é constante e tem momentos em que eu escondo debaixo da cama. Só ouvimos tiros, parece um São João. Porém de certos dias para cá diminuiu mais o problema da insegurança. [...] Não presenciei nenhum ato de desocupação de imóvel na parte alta do bairro. [...] O problema da violência é mais entre os jovens por motivo de drogas. Mesmo com o problema da violência, andamos livremente pelo bairro, porém, considero o bairro como violento (VIZINHA DE DONA CARMELITA, 2012).

Dona Carmelita também informou que, na parte alta do bairro, não tem lazer nem cultura. Geralmente, nos finais de semana, o pessoal da vizinhança fica em casa, vai jogar futebol ou vai para a igreja. Avaliou o PETI de modo positivo e não conhece o Projovem. Falou bem do Programa do Bolsa Família, “[...] pois ajuda na compra do gás e outros produtos”. Relatou ainda que:

[...] Não conheço OP e participei de duas reuniões com o atual prefeito, na Escola Nossa Senhora Aparecida. [...] Participei de poucas reuniões com o poder público e não participo mais dessas reuniões porque não acredito que elas darão resolução para os problemas do bairro. [...] Não sei avaliar quem mais tem ajudado a trazer obras para o bairro, além dos vereadores. [...] Acredito mais nas lideranças religiosas. [...] Não conheço Plano Diretor Urbano. [...] Já participei de reuniões da Associação de Moradores. [...] O Bairro NSA é um bairro bom. É perto do centro e tenho minha casa própria e não gostaria de mudar daqui. É um bairro que gostamos. Precisa de melhorias para ficar bonito. Tem muitas casinhas boas nas partes de baixo. Aqui tá feio, na parte de cima. [...] Sabe que o povo botou o apelido daqui de “Rola Doce” por causa da favela que aqui parece.

Ao ser questionada sobre a avaliação negativa que muitos moradores de outros bairros fazem do Bairro NSA, Dona Carmelita disse: “acredito que eles não possuem preconceitos

com os moradores do NSA. Acho que os mesmos problemas de violência existentes no NSA também estão presentes em outros bairros e no centro da cidade”. Disse também que “o pessoal da parte alta do bairro é de classe pobre. Porém, se eu tivesse condições faria melhorias em minha casa, mas continuaria morando no bairro”. Alegou que para as crianças do bairro, a falta de locais para diversão é um problema. “O filho da vizinha, por exemplo, vai para o campo de futebol com os adultos num campo de futebol localizado na parte alta do bairro, numa área depois do antigo Motel Las Vegas” (Figura 124).

Figura 124 – Área improvisada para prática do futebol – Parte alta do NSA



Fonte: Pesquisa de campo, 2012

A seguir, será apresentada uma síntese de declarações de moradores. Primeiro em frases que traduzem a avaliação positiva sobre o bairro ou ao acesso às políticas públicas. Em seguida, em frases reivindicativas, de avaliação negativa do bairro e do acesso às políticas públicas.

9.2.2.9 Falas que demonstram satisfação em morar no bairro

“Amo morar aqui”, “Gosto muito de morar e trabalhar aqui e não tenho pretensão de mudar para outro bairro”, “É bom morar aqui”. “Não penso em sair daqui”, “É bom morar aqui porque é perto do Centro”, “Conheço todos os moradores e aqui eu me sinto bem”, “Adoro o meu bairro”; “O Bairro Nossa Senhora Aparecida é muito legal para se morar”; “Não mudo daqui por nada” Nascemos aqui e morremos aqui; “Todos aqui são amigos”; “Temos um monte de conhecidos e amigos no bairro”; “Não mudaríamos daqui para outros bairros”; “Desde que aqui chegamos aprendemos a gostar do bairro”; “A maior parte dos moradores são pessoas de bem”; “Nossos filhos adoram o bairro”; “Mesmo com problemas gostamos de morar aqui”; “Amo muito meu bairro”; “Eu ando a qualquer hora, livremente pelo bairro”; “Sou muito conhecido aqui e todos me respeitam”; “A localização do bairro é boa”. “Adoro o bairro, tenho muitos amigos e vizinhos”. “Gosto muito daqui e acho que aqui tem problemas como qualquer outro bairro de periferia”.

9.2.2.10 Falas que demonstram insatisfação em morar no bairro

“Moro aqui porque é o jeito. Aqui é muito violento”; “Não gosto daqui. Moro porque é o jeito, por causa dos meus filhos”, “O tráfico está destruindo o bairro”; “O bairro não tem lazer, nem cultura”. “Se eu pudesse já teria mudado daqui”; “É péssimo”, “É um bairro perigoso e desorganizado”; “É um bairro esquecido pelo poder público”, “Tá horrível morar aqui. Se eu tivesse condições sairia desse bairro para não perder a educação que dei para meus filhos”. “É a minha única opção para viver”; “Falta cultura para ocupar mais os jovens”, “O bairro tá feio”, “Tá péssimo. Só sabem que o NSA existe no tempo de eleição”, “O comércio do bairro é fraco e os moradores acabam indo comprar no Centro da cidade”.

9.2.2.11 *Falas que expressam avaliação positiva de políticas públicas oferecidas ao bairro*

“Nos últimos anos o bairro tem recebido algumas obras da prefeitura”; “Melhorou muito depois da instalação do posto de saúde”; “O PETI é muito bom”; “Os agentes de saúde são muito atenciosos”; Os professores da Escola Nossa Senhora Aparecida são muito atenciosos”; “Não temos problemas de queimadas”; “Estou satisfeita com os serviços da Unidade de Saúde do NSA”; “Nunca tivemos problema com criminalidade aqui no bairro”; “Não temos problemas com iluminação pública”; “Mesmo sendo feita por meio de carroças a limpeza das ruas é boa”; “Estou satisfeito com a Escola daqui”; “Avalio como positivo os serviços de saúde, no bairro”; “Os agentes de saúde são muito educados e competentes”; “Recebemos visitas dos agentes de saúde; “O bolsa família é uma maravilha”.

9.2.2.12 *Falas reivindicatórias dos moradores*

“É urgente a instalação de um posto policial no bairro”; “Precisamos de policiamento constante”; “A instalação da creche é urgente”; “O bairro precisa de quadras-poliesportivas”; “É preciso aumentar o número de ônibus coletivos”; “O valor do bolsa família deveria aumentar”; “Os moradores precisam de praças, jardins e campo de futebol”; “Precisamos de mais uma médica na Unidade de Saúde”; “As ruas do bairro deveriam ter pavimentação asfáltica”; “O poder público poderia contratar mais funcionários para o serviço de saúde”; “Seria bom se tivesse mais empresas de ônibus”; “Gostaria de mais escolas do ensino fundamental e implantação de escolas do ensino médio”; “Falta abrir séries para os adultos, no período noturno”; “O problema da drenagem é grave e deve ser resolvido, pois o canal de escoamento não comporta tantas chuvas”; “Nossos filhos precisam de espaços para lazer”; “Meu desejo é que o bairro tenha computadores para acesso a internet”; Falta no bairro farmácias e outras lojas de materiais de construção”; “O problema do esgotamento sanitário precisa ser resolvido”; “O Estado deve dar emprego para livrar os jovens da marginalidade”; “Muitos moradores precisam parar de jogar lixo nas ruas e locais proibidos”; “Em algumas ruas certos moradores deixam o som do carro ou som de casa alto e isso incomoda os vizinhos”; “O transporte do lixo por meio de carroças pode ser substituído por carros apropriados”; “Gostaria que o corredor de ônibus se estendesse mais pelo bairro”; “Aqui no bairro muitos moradores desconhecem o orçamento participativo da PMVC e isso deveria mudar”; “O orçamento participativo fica restrito há poucas pessoas que representam os bairros e penso que ele deveria trazer obras para aqui”.

9.2.2.13 *Falas que expressam avaliação negativa de políticas públicas oferecidas ao bairro*

“Os políticos só aparecem aqui de 4 em 4 anos para pedir voto”; “A polícia fica pouco tempo aqui no bairro”; “Os policiais demoram muito para atender às solicitações dos moradores”; “A drenagem do bairro é péssima e, quando chove, muitas ruas viram um lamaçal”; “Nem todos os dias as ruas são limpas e é necessário mandar mais garis para o nosso bairro, todos os dias”; “O Projovem não funciona no bairro, “Tenho dificuldade para marcar uma consulta médica no NSA”; “Há falta de médicos e outros profissionais de saúde”; “Não temos políticas de cultura, esporte e lazer”; “Para mim as políticas públicas somente chegam aos bairros ricos da cidade”; “A Escola Nossa Senhora Aparecida não atende a toda a demanda do bairro”; Faltam escolas de nível médio”; “Não temos recebido apoio direto para melhoria do comércio do bairro”; “Não há qualquer política ambiental no bairro”; “As ruas do bairro são precárias”; “O transporte coletivo é ruim e atrasa muito”; “Não recebemos apoio governamental para construção ou reforma de moradias”; “Inexistem atividades esportivas no bairro”.

A próxima subseção discorrerá sobre a presença da igreja no Bairro NSA e sua influência na vida e na política.

9.2.3 Igrejas do bairro: localização, tipos e análise de líderes religiosos

As igrejas podem exercer um papel fundamental na conscientização dos moradores, acerca dos seus direitos e deveres sociais. No Brasil, os líderes religiosos possuem poder de influenciar comportamentos. A Igreja é uma organização na qual a sua cultura pode influenciar na consciência, em valores éticos individuais e sociais dos seus membros, bem como em engajamento político (BOFF, L; BOFF, C, 2005).

9.2.3.1 Localização das igrejas e tipos

Em pesquisa realizada no ano de 2010, foram identificadas sete igrejas no Bairro NSA. A Figura 125 mostra a localização das igrejas. Nas primeiras quadras que deram origem ao bairro (notadamente nas Ruas Santa Rita, Santa Cecília e Santa Ana e depois na Rua Santa Mônica), foram identificadas cinco igrejas. Em duas quadras laterais da parte baixa, numa área que surgiu após a ocupação daquelas quadras iniciais, foram localizadas duas igrejas. Na parte alta do bairro, não foram identificadas igrejas.

Figura 125 – Identificação das Igrejas do Bairro NSA. - 2010



Fonte: Pesquisa de Campo, 2010 - MAPINFO

Assim, em 2010, havia sete igrejas no Bairro NSA: uma igreja católica (Figura 126 e Figura 127) e seis igrejas evangélicas (Figura 128).

Figura 126 – Paróquia Nossa Senhora Aparecida/2010



Fonte: Pesquisa de Campo (março, 2010)



Fonte: Pesquisa de Campo (agosto, 2012)

Em 2010, das seis igrejas evangélicas, as mais estruturadas fisicamente eram: a Igreja Avivamento de Deus, a Igreja Cristã Universal e a Sala de Oração da Congregação Cristã do Brasil. As outras três igrejas identificadas no bairro foram: Igreja Jesus é Amor; Igreja Pentecostal Fogo e Glória; e Igreja Renovada (Jesus Viva Fonte).

Figura 128 – Igrejas Evangélicas do Nossa Senhora Aparecida – 2010



Fonte: Pesquisa de Campo (março, 2010, agosto, 2012)

Em nova pesquisa realizada nos meses de agosto a dezembro de 2012, foi registrado um aumento no número de igrejas evangélicas no bairro, nos últimos dois anos. Das seis evangélicas identificadas em 2010, a igreja Jesus Viva Fonte não estava em funcionamento. Todavia, foram implantadas mais quatro igrejas: Tempo Batista Bíblico Ebenézer; Igreja IAPB; I Congregação da Igreja Tabernáculo; e Igreja Atos 2 (Figura 129).

Figura 129 - Igrejas Evangélicas do Nossa Senhora Aparecida - Dezembro/2012



Fonte: Pesquisa de Campo (agosto-dezembro, 2012)

A Figura 130 exibe o posicionamento das Igrejas no Bairro NSA em 2012. Duas igrejas foram implantadas na parte baixa do bairro, numa área com menos infraestrutura em comparação com as quadras principais do bairro. Trata-se de uma área do bairro onde moram pessoas com menor poder aquisitivo e parte das moradias foi construída na modalidade de autoconstrução, após ocupação irregular, ou seja, sem planejamento adequado. Na parte alta do bairro, na Rua São Gabriel, foram instaladas as Igrejas IAPB e Atos 2.

Figura 130 – Identificação das Igrejas do Bairro NSA. - 2012



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 - MAPINFO

O Brasil é um país onde mais de 92% da população se declaram religiosos, conforme o Censo de 2010 do IBGE (IBGE, 2010). Assim, não se pode negar a influência da Igreja na vida política, notadamente nas religiões dos católicos e protestantes. Desde a década de 80, que a Teologia da Libertação vem exercendo influência nos movimentos sociais brasileiros e na vida dos moradores. Lara Junior (2012) asseverou que a religião vem exercendo influência na política, principalmente com o movimento neopentecostal. Segundo o referido pesquisador, “[...] o que tem se observado é que os movimentos sociais estão abandonando o discurso religioso, utópico, marxista-cristão e assumiram o discurso pragmático-capitalista neoliberal” (p. 1).

A partir de 1960, relevante parcela da igreja católica, no Brasil, passou a se preocupar mais com a experiência das comunidades mais pobres do país e tem como fundamento a Teologia da Libertação, que teve influência significativa do cristianismo e do marxismo, na América Latina. Muitos líderes religiosos do catolicismo foram e ainda são influenciados pela Pedagogia do Oprimido (Paulo Freire); Teologia da Libertação (Gustavo Gutierrez); Filosofia da Libertação (Enrique Dussel); Psicologia da Libertação (Ignacio Martín-Baró). A ideia de atender e defender os direitos dos mais humildes, vem ganhando espaço nos movimentos religiosos, quer do catolicismo, quer do protestantismo e de outras linhas religiosas. À vista do exposto, inúmeras lideranças religiosas exercem influência em diversos espaços de uma cidade, especialmente nas periferias pobres.

No caso do movimento dos evangélicos, nas palavras de Lara Junior (2012), os líderes religiosos vão ao encontro das pessoas para fazer orações e também para dar apoio nas suas lutas. As igrejas evangélicas estão muito presentes nas discussões dos problemas das periferias pobres, o que implica em influência política direta ou indireta dos líderes religiosos na vida política de seus fiéis.

As palavras transcritas a seguir, de Lara Junior (2012, p. 1) vão ao encontro do que este pesquisador avalia que está acontecendo no Brasil, em relação à necessidade de transformação do Estado.

[...] Saber que precisamos colocar na pauta a mudança do Estado já é uma transformação imensa. Mas hoje ninguém quer saber disso. Está todo mundo fascinado com o Estado, porque a economia brasileira está estável, todos querem aumento salarial, e todo mundo está satisfeito com essa “coisa” que o Brasil vive – e eu digo “coisa”, porque não sabemos descrever isso. Estamos fascinados e não

paramos para avaliar o Estado. Entra campanha, sai campanha, todos os políticos falam de reformar a saúde, a educação, a moradia e a segurança. Se os políticos resolvessem esses quatro problemas, não teriam o que dizer nas campanhas políticas, porque só falam disso. Não se fala em aperfeiçoamento de saúde, educação, mas do primário. Quer dizer, fala-se de as pessoas terem um teto para morar, de as crianças terem banheiros nas escolas, e do mais elementar: do fato de que essas oligarquias continuam com as mesmas políticas há séculos. O nosso grande desafio é saber disso, diante de uma sociedade que insiste em não querer saber.

Consoante o que fora apresentado no Quadro 23 - Instituição ou grupo que o morador mais confia (Capítulo 8), 32,4% dos moradores pesquisados no Bairro NSA afirmaram que os líderes religiosos representam ou grupo que mereceu a maior confiança dos pesquisados.

9.2.3.2 *Entrevista com líderes religiosos do Bairro NSA*

9.2.3.2.1 *Relato do Frei de Santo Elpídio – Igreja Católica*

O Frei Graciano de Santo Elpídio, quando foi entrevistado, tinha 90 anos. Durante o período de pesquisa de campo, o Frei Graciano faleceu.

Líder religioso católico, pessoa muito respeitada na cidade e no Bairro NSA, chegou a Vitória da Conquista nos anos 50 e foi por 10 anos vigário da Paróquia Nossa Senhora das Vitórias. Dirigiu por 7 anos a Paróquia Nossa Senhora Aparecida, celebrando as missas dos domingos. Afirmou que, em função da violência nos bairros periféricos, não é muito grande o comparecimento de jovens nas missas. Relatou que a Paróquia Nossa Senhora Aparecida organiza atividades esportivas para os adolescentes e jovens e que “[...] não é fácil atualmente levar os jovens para a igreja, pois é preciso desenvolver várias ações no sentido de despertar interesses nas crianças, adolescentes e jovens”.

Possuidor de grande conhecimento sobre o Bairro NSA, o Frei Graciano declarou que a Igreja Católica tinha uma parceira com a PMVC na realização do Programa para Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O Frei disse também que a Igreja Católica cedeu para o Estado o espaço físico onde funciona a Escola Nossa Senhora Aparecida. Finalizou a entrevista afirmando que “[...] o Bairro NSA é muito carente e precisa ser olhado com mais atenção pelo poder público”.

9.2.3.2 *Entrevista com um dos líderes evangélicos, Pastor Iris Dias*

O pastor evangélico Iris Dias, 46 anos, dirige há mais de 1 ano a Congregação da Assembléia de Deus, no NSA. Disse “a igreja está de portas abertas e deseja servir a toda a comunidade. Todavia, os projetos sociais da igreja são mais voltados para os membros da igreja”. Informou que “para estender os serviços da igreja, foi firmada uma parceria com a Secretaria de Educação do Estado da Bahia para cessão de espaço físico para viabilizar a realização de atividades do Programa TOPA (Todos pela Alfabetização), que disponibiliza dois professores para lecionar para membros da comunidade do NSA”.

Em torno de 60 membros frequentam com regularidade os cultos da Igreja. O pastor Iris comentou que, “por causa da violência no bairro começamos os cultos mais cedo”. Considerou que “existe uma grande dificuldade para trazer os jovens para a Congregação”. Na igreja, “é possível trabalhar os jovens, libertando-os das drogas e da marginalidade”. Quanto às ações do poder público, mostrou-se reticente em manifestar a opinião pessoal que tem sobre o assunto.

Boff (2005) afirma que nas igrejas locais faz-se o encontro da fé com a realidade, e é nelas que os líderes religiosos sentem os problemas e podem dar respostas e influenciar positivamente os cidadãos.

9.2.4 Avaliação dos moradores sobre o bairro: relação centro versus periferia pobre, percepção global do bairro, pobreza, segregação e perspectivas.

Nesta Seção da Tese, os moradores puderam se manifestar sobre questões mais gerais sobre o bairro onde moram; o desejo de morar em outros bairros, percepção geral sobre a vida no bairro; percepção do morador sobre o olhar que outros moradores da cidade têm acerca do Bairro NSA; percepção do morador sobre discriminação; opinião do morador sobre problemas de violência, tráfico e consumo de drogas em outros bairros da cidade; percepção do morador sobre a sua classe social; atitude do morador se tivesse mais dinheiro; e opinião do morador sobre os reais motivos que têm levado moradores a deixar o Bairro NSA.

Este pesquisador ouviu de muitos moradores, nas conversas e depois nas entrevistas, que estes avaliam que, apenas dos problemas gerais, o Bairro NSA é um lugar onde gostam de morar, principalmente em razão dos vínculos familiares e amizades estabelecidas. Fruto de entrevistas nas quais os moradores tiveram total liberdade para falar abertamente do que pensam sobre o bairro, o Quadro 47 mostra que 21,7% dos moradores entendem que o Bairro NSA é um lugar bom para se morar, por isso, estão satisfeitos em estar ali. Identificou-se também que muitos moradores estão preocupados com o problema da violência no bairro, mas apesar disso gostam dele (19%). Os dados revelaram também que 18,6% afirmaram que falta ao bairro um melhor acesso às políticas públicas. Outra parcela dos moradores (10%) destacou o problema da violência no bairro, mas fez menção também à falta de infraestrutura, além de destacar que mesmo assim gostam do bairro. Se somados esses últimos dois grupos de respostas, é obtido um total de 28,6% dos que destacaram o problema da violência e a necessidade de melhoria na infraestrutura do bairro.

O Quadro 47 apresenta também um percentual de 6,2% dos moradores que disseram que o bairro é um péssimo local para se morar e 2,4% que é um lugar ruim para viver por causa da violência. A questão dos vínculos familiares e de amizade foi observada na resposta de 14,8% dos moradores. Outros comentários dos moradores também foram destacados, a exemplo de afirmativas de moradores de que nunca mudariam do bairro onde moram (2,8%), que não gostam do bairro (0,7%), que o bairro é um lugar desorganizado (0,7%) e é um lugar onde faltam atividades de esporte e lazer (0,7%).

As questões constantes do Quadro 47 referentes às políticas públicas foram aprofundadas e constam do Capítulo 10 desta Tese, momento em que os moradores tiveram oportunidade de avaliar as políticas públicas implementadas no Bairro NSA, nas áreas de saúde, educação, segurança pública, cultura, esporte e lazer, desenvolvimento social, trabalho e renda e infraestrutura (transporte e estrutura das ruas).

Quadro 47 – Opinião do morador sobre Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
	63	21,7	21,7	21,7
	55	19,0	19,0	40,7
	54	18,6	18,6	59,3
	43	14,8	14,8	74,1
	29	10,0	10,0	84,1
Valid	18	6,2	6,2	90,3
	8	2,8	2,8	93,1
	8	2,8	2,8	95,9
	7	2,4	2,4	98,3
	2	,7	,7	99,0
	2	,7	,7	99,7
	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Outra questão que mereceu atenção deste pesquisador durante toda a trajetória do Estudo de Caso foi compreender a percepção do morador sobre o bairro e o desejo do mesmo em morar em outro. Durante as diversas entrevistas, ficou evidenciado que a maior parte dos moradores gosta muito do bairro onde moram e não desejam mudar de lá. O Quadro 48 trata especificamente de uma resposta livre do morador, acerca do desejo de morar em outro bairro. Verificou-se que, enquanto 41,7% desejam morar em outro bairro, 57,2% dos moradores não tem esse desejo. Apenas 1% dos moradores não se pronunciou sobre a questão formulada.

Quadro 48 – Desejo do morador de residir em outro bairro

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
	121	41,7	41,7	41,7
	166	57,2	57,2	99,0
Valid	3	1,0	1,0	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

O Quadro 49 contém informações relevantes que corroboram para uma compreensão da percepção dos moradores sobre o bairro, quando foram questionados se o bairro seria um tipo de favela (ou uma ocupação subnormal). O Quadro 49 mostra que, a maior parte dos moradores (60%), não percebe o bairro como uma favela ou ocupação subnormal. Entretanto, 23,8% dos moradores afirmaram que o bairro era muito parecido com uma favela (ou uma ocupação subnormal), principalmente por causa da violência e tráfico de drogas. Outra parcela, representando 14,8% dos moradores, percebe o bairro muito semelhante à vida em uma favela ou numa ocupação subnormal, principalmente por causa da falta de infraestrutura urbana, ou seja, por ser o bairro desprovido de políticas públicas essenciais, presentes em

outros bairros da cidade. Desse modo, uma parcela de 38,6% dos moradores perceberam semelhanças entre o Bairro NSA e uma favela, ou por causa da violência e tráfico de drogas ou por causa da falta de infraestrutura. Apenas 1,4% dos moradores preferiu não se pronunciar sobre essa questão formulada.

Esse resultado da pesquisa foi de grande significância para o pesquisador reforçar uma das hipóteses formuladas para esta Tese, de que o Bairro NSA não é classificado oficialmente como uma favela ou ocupação subnormal nos critérios da ONU nem dos organismos brasileiros que classificam uma favela ou ocupação subnormal (a exemplo do IBGE e Prefeituras Municipais), porém, contém em determinados espaços características que podem aproximá-lo do conceito de favela, formulado pelo Observatório das Favelas (2009), que adota uma visão mais abrangente de favelas em comparação com a Organização das Nações Unidas (ONU), o IBGE e diversas prefeituras de municípios brasileiros. O Bairro NSA, na percepção de mais de um terço de seus moradores se aproxima dos seguintes critérios listados pelo Observatório das Favelas (2009), em relação à insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal, principalmente o imobiliário, financeiro e de serviços e grau de vitimização das pessoas, sobretudo, a letal, acima da média da cidade.

A análise das características de uma favela, sendo o conceito do Observatório das Favelas (2009) (Vide Capítulo 1, Seção 1.3), será desenvolvida no decorrer do próximo Capítulo desta Tese (Capítulo 10). São várias as características de uma favela e, no caso ora em questão, o Quadro 49 tratou, por ora, de apenas de duas das características em questão.

Quadro 49- Percepção do morador sobre o Bairro NSA ser ou não uma favela ou ocupação subnormal

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
É muito diferente de uma favela (ocupação subnormal).	174	60,0	60,0	60,0
Muito semelhante à vida em uma favela (ocupação subnormal), principalmente por causa da violência e tráfico de drogas.	69	23,8	23,8	83,8
Muito semelhante à vida em uma favela (ocupação subnormal), principalmente por causa da falta de infraestrutura urbana	43	14,8	14,8	98,6
Preferiu não informar	4	1,4	1,4	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Outro elemento que reforça a hipótese do Bairro NSA conter uma imagem que o assemelha a uma favela ou ocupação subnormal foi verificada na percepção dos moradores sobre o olhar que outros moradores da cidade têm sobre a violência nesse. No Quadro 50, uma parcela de 88,6% dos moradores percebe que os moradores de outros bairros julgam que o Bairro NSA é um bairro violento.

Na avaliação do professor de Geografia, Dr. Jânio Laurentino de Jesus Santos, um dos membros do grupo de especialistas em políticas públicas:

A realidade de muitas periferias do Brasil se associa muito daquilo que se entende por favela, ou seja, ausência completa do poder público. Aqui os gestores usam o termo ocupações irregulares. O conceito de informalidade nas cidades é muito complexo [...]. A ideia de cidade informal é a ideia de cidade popular, que vai ser produzida pelas classes trabalhadoras. A cidade é mais produto da luta do que da

ação do poder público [...]. A autoconstrução representa o trabalho de uma vida (JÂNIO SANTOS, 2012).

Quadro 50 – Opinião do morador quanto à afirmativa de que os moradores de outros bairros da cidade acreditam que o NSA é um bairro violento

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Sim	257	88,6	88,6	88,6
Não	32	11,0	11,0	99,7
Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

A seguir, serão descritas algumas falas livres de moradores de outros bairros da cidade (centro da cidade e de outras áreas periféricas), nos meses de setembro a outubro de 2012. As declarações reforçam a ideia de que realmente o Bairro NSA é considerado violento por outros moradores da cidade.

É um bairro perigoso, por causa do tráfico de drogas. É um bairro pobre, que não chega a ser uma favela (Morador do Bairro Alvorada).

Não sei dizer se é um bairro perigoso. Minha frequência foi em ruas principais do bairro. É um bairro periférico, com muita gente de baixa renda, mas que tem pessoas que possuem uma vida normal. Observei que, no final do bairro, na parte alta do bairro, próximo às torres de TV e Rádios, há áreas que parecem uma favela, áreas invadidas, mas são construções de alvenaria que diferem bastante de uma favela (Morador do Bairro Candeias).

Nunca fui lá no Bairro NSA, porém, dizem que lá é muito perigoso, com casas simples (Morador do Jardim Guanabara).

É um bairro pobre que precisa da ajuda das autoridades. Moro próximo ao NSA. Os bairros periféricos de Vitória da Conquista, de um modo geral, precisam de maior atenção do poder público (C. D., Moradora do Centro).

Eu fui lá sem saber. Quando subimos de carro, num carro preto, muitos moradores pensaram que era a polícia. E eu fiquei com medo (Moradora do Alto Maron).

A violência está presente em todos os bairros da cidade (Moradora do Bairro Veloso).

Nunca fui lá. Escuto falar que lá é muito pesado, perigoso (Morador da Vila Serrana).

Na parte de baixo do bairro, próximo a Rio Bahia, dizem que é sossegada, mas na parte alta falam que é perigoso (Morador do Centro).

Conheço o NSA, é um bairro pobre. É um bairro perigo (Morador do Bairro Brasil).

É um bairro boca quente. Mas há bairros mais perigosos em nossa cidade. Há ruas pavimentadas, outras que não são. O problema lá é o tráfico de drogas (Morador do Vila Serrana).

A maior parte dos bairros periféricos de Vitória da Conquista é semelhante a uma favela. No Bairro Nossa Senhora Aparecida tem tráfico de drogas, mortes de jovens

provocadas pelas rixas com outros bairros. É um bairro meio que esquecido pelo poder público (J. M., Moradora do Bairro Panorama).

A seguir, são transcritos dois pequenos trechos de duas entrevistas com estudantes universitários, que falaram sobre o Bairro NSA:

É um bairro pobre e que é marcado pela violência. Isso vai muito da classe social que a pessoa nasce. E isso vai passando de pai para filho, pois muitos jovens não têm acesso ao ensino (Moradora do Bairro Boa Vista).

Lá e em outros bairros periféricos da cidade para eu realizar as vendas, eu tenho que tirar o capacete para não esconder o meu rosto. Posso ser confundido, você entende? (Morador do Centro).

No entendimento do professor Itamar Figueredo dos Santos, membro do Conselho de Segurança Pública de Vitória da Conquista, a questão da violência é um problema que:

Deve ser compreendido dentro de uma visão sistêmica, pois requer esforços dos governos federal, estadual e municipal. No caso do Estado Bahia, a Segurança Pública fica a cargo do Governo Estadual, no que diz respeito ao efetivo de policiamento. A presença do Estado tem que ser em forma de educação, ações sociais, de saúde, e principalmente de cidadania para regaste dessas pessoas que estão dentro dos guetos dos bairros periféricos pobres. Se não gerar emprego e criar condição, se o município não oferece políticas públicas, aumenta a insegurança. A segurança é o exercício da liberdade, é exercício da cidadania, no poder de ir e vir. Nós vivemos com medo. A tranquilidade que estava presente na Vitória da Conquista do passado já não mais existe. Onde não há presença do poder público, o crime vai ocupando os seus espaços (ITAMAR FIGUEREDO DOS SANTOS, 2012).

Ao serem indagados se os moradores de outros bairros da cidade acreditam que o NSA é um bairro favelado, na percepção de mais de 2/3, percentual de 77,6%, os moradores do Bairro NSA disseram que realmente os moradores de outros bairros da cidade acreditam que o NSA é um bairro favelado. Somente 22,1% discordam dessa afirmativa e 0,3% dos moradores preferiu não se pronunciar sobre a questão formulada (Quadro 51).

Quadro 51 - Opinião do morador quanto à afirmativa de que os moradores de outros bairros da cidade acreditam que o NSA é um bairro favelado

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Sim	225	77,6	77,6	77,6
Valid Não	64	22,1	22,1	99,7
Valid Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

O quadro 52, mostra que um número elevado de moradores (83,8%) entende que os moradores de bairros centrais da cidade discriminam ou tem preconceito com moradores de bairros periféricos da cidade¹⁰⁶. Apenas 15,9% não se sentem discriminados ou não sofrem

¹⁰⁶ Discriminação é uma expressão que, no Brasil, é atribuída a uma ação ou omissão violada do direito das pessoas com base e critérios injustificados; e preconceito é uma indisposição, um julgamento prévio negativo que se faz de pessoas estigmatizadas por estereótipos.

preconceito de moradores dos bairros centrais. Dos moradores entrevistados, 0,3% preferiu não se pronunciar sobre a questão formulada.

Quadro 52 - Opinião do morador quanto à afirmativa de que há discriminação ou preconceito por parte dos moradores dos bairros centrais de Vitória da Conquista em relação aos moradores do NSA.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Sim	243	83,8	83,8	83,8
Não	46	15,9	15,9	99,7
Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

A despeito do elevado quantitativo de estudos que tratam do problema da segregação de espaços geográficos pobres, é preciso avançar nas investigações sobre a questão da discriminação social em bairros periféricos pobres de cidades médias. Conforme foi destacado no Capítulo 3 desta Tese, a ONU e a CEPAL, na produção *Cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, analisaram a questão da segregação entre classes e os efeitos da concentração espacial dos pobres, que têm diminuído as possibilidades dos pobres de mudar de vida, de evitar o agravamento de sua situação e sua reprodução entre gerações (ONU-CEPAL, 2010a).

Sabatini (2003, p.19), ao tratar da questão em *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*, afirmou “*las dimensiones más negativas del fenómeno, a saber, la conformación de barrios y áreas socialmente homogéneas y la estigmatización social de los mismos, son las que menos ayudarían a la estrategia de focalización territorial de las políticas sociales*” O referido pesquisador ainda declarou que há “[...] *fuerte concentración espacial de las elites y grupos medios ascendentes y como la aglomeración de la pobreza, y otros generalmente soslayados [...]* (p. 23) e, com isso, existe a “[...] *La formación de estigmas territoriales, tanto por parte de la sociedad como por los mismos pobres, tiene gran incidencia negativa.* (p. 23-24).

Maricato (2001) asseverou que, no Brasil, há grandes contradições sociais, desigualdades sociais e segregação socioespacial, como marcas da pobreza, sendo que a segregação socioespacial é uma das faces mais evidentes da exclusão urbanística.

Na avaliação de Lima (2007), espaços geográficos que têm dificuldades para ter acesso a determinados serviços e infraestrutura urbanos são mais propensos à discriminação. A segregação espacial também interfere nas condições de vida, no mercado de trabalho, nas políticas públicas, bem como nos bens imateriais.

A maioria dos moradores também concorda que é muito grande o medo dos moradores do Bairro NSA em relação à violência e ao tráfico de drogas. Verificou-se que 72,8% concordaram com a proposição formulada; 12,1% discordaram; e 15,2% não concordam e nem discordaram, conforme Quadro 53.

Quadro 53 - Opinião do morador quanto à afirmativa de que o medo dos moradores do NSA diante da violência e do tráfico de drogas é muito grande.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Concordo	211	72,8	72,8	72,8
Discordo	35	12,1	12,1	84,8
Nem concordo/Nem discordo	44	15,2	15,2	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

A percepção de 87,9% dos moradores do Bairro NSA é de que a violência é um problema que abrange a toda cidade de Vitória da Conquista (Quadro 54). Não se trata, portanto, de um problema localizado em apenas um bairro da cidade. Ela é manifestada por diversas maneiras e em diversos espaços geográficos da cidade. No Brasil, a violência cresce a cada dia e, para muitos especialistas em segurança pública é preciso articular ações do governo nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento social, combate à pobreza, organização de cidades, geração e distribuição de renda, transporte e infraestrutura das cidades, meio ambiente e tanto outros de relevância acadêmica, social, econômica, cultural e política. Assim, a maior parte dos moradores do Bairro NSA, percebe que, em qualquer bairro da cidade, quer seja no centro ou na periferia, numa esquina qualquer, a violência pode estar presente. Retornando ao Quadro 54, observa-se que apenas 3,8% dos moradores discordam da proposição formulada; que 7,9% não discordam e nem concordam com a proposição; e que 0,3% preferiu não se pronunciar sobre o assunto.

Quadro 54 - Opinião do morador quanto à afirmativa de que os outros bairros periféricos apresentam os mesmos problemas relacionados à violência encontrada no NSA.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Concordo	255	87,9	87,9	87,9
Discordo	11	3,8	3,8	91,7
Nem concordo/Nem discordo	23	7,9	7,9	99,7
Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Os resultados obtidos com base nas respostas dos moradores para a proposição de que os outros bairros periféricos apresentam os mesmos problemas relacionados ao tráfico de drogas foram muito próximos dos obtidos no Quadro 54. Em conformidade com o Quadro 55, 83,8% dos moradores concordaram com a proposição formulada; apenas 3,8% discordaram; e 11,7% nem concordaram e nem discordaram. Apenas 0,7% dos moradores preferiu não se pronunciar sobre essa questão.

Quadro 55 - Opinião do morador quanto à afirmativa de que os outros bairros periféricos apresentam os mesmos problemas relacionados ao tráfico de drogas.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Concordo	243	83,8	83,8	83,8
Discordo	11	3,8	3,8	87,6
Nem concordo/Nem discordo	34	11,7	11,7	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

A percepção dos moradores do Bairro NSA foi diferente quando foram questionados se os bairros centrais apresentavam problemas de violência e tráfico de drogas semelhantes aos daquele bairro. O quadro 56 mostra que 56,6% dos moradores concordaram com essa proposição; que 24,5% discordaram; que 18,3% nem discordaram nem concordaram; e que apenas 0,7% dos moradores preferiu não se pronunciar.

Quadro 56 - Opinião do morador quanto à afirmativa de que os bairros centrais apresentam problemas semelhantes ao Bairro NSA em relação à violência.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Concordo	164	56,6	56,6	56,6
Discordo	71	24,5	24,5	81,0
Valid Nem concordo/Nem discordo	53	18,3	18,3	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

De modo muito próximo à resposta para a questão da violência, o quadro 57 revela também que apenas 53,8% dos moradores concordaram com a afirmativa de que os bairros centrais apresentam problemas semelhantes ao Bairro NSA em relação ao tráfico de drogas; 26,6% discordaram; 19,3% nem concordaram e nem discordaram; e somente 0,3% dos moradores preferiu não se pronunciar sobre a questão formulada.

Quadro 57 - Opinião do morador quanto à afirmativa de que os bairros centrais apresentam problemas semelhantes ao Bairro NSA em relação ao tráfico de drogas

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Concordo	156	53,8	53,8	53,8
Discordo	77	26,6	26,6	80,3
Valid Nem concordo/Nem discordo	56	19,3	19,3	99,7
Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

A percepção sobre o bairro onde moram foi expressa no Quadro 58, momento em que os moradores indicaram a classe social em que julgam pertencer. A maior parte dos moradores considera que é pertencente à classe média (57,6%), enquanto que 41% deles reconhecem que pertencem à classe pobre. Apenas 0,7% afirmou que pertence à classe rica; e outros 0,7% dos moradores preferiu não se pronunciar sobre o assunto em questão.

Para Peet (1975, p. 4):

A desigualdade é a origem de uma grande frustração e alienação entre os grupos, que já não creem mais nesta possibilidade, e os problemas sociais que resultam desses sentimentos representam uma das contradições mais fundamentais do capitalismo avançado.

Quadro 58 – Percepção do morador do Bairro NSA quanto à sua classe social

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
De classe média	167	57,6	57,6	57,6
De classe pobre	119	41,0	41,0	98,6
Valid De classe rica	2	,7	,7	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

O que aconteceria se os moradores do Bairro NSA tivessem mais recursos financeiros. Essa foi uma questão formulada e os moradores puderam dizer o que pensavam sobre o assunto. As respostas foram sistematizadas no Quadro 59. Verificou-se que, quase a metade dos moradores, mesmo com a elevação da renda, permaneceria morando no bairro (47,9%). Contudo, outra parcela muito significativa dos moradores, representando 46,9% dos moradores, afirmou que mudaria do bairro: 32,1% dos moradores mudariam para um bairro com melhor infraestrutura de equipamentos e serviços públicos; 12,4% mudariam de cidade; e 2,4% mudariam para outro bairro periférico. Um percentual de 4,5% dos moradores indicou que outras atitudes seriam tomadas caso tivessem mais recursos financeiros, porém, são atitudes que não estão relacionadas com a questão da permanência ou não no bairro. Dos moradores entrevistados, apenas 0,7% preferiu não se pronunciar sobre a questão formulada.

Quadro 59 – Atitude do morador caso tivesse mais recursos financeiros

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Permaneceria morando no bairro	139	47,9	47,9	47,9
Mudaria para um bairro com melhores equipamentos e serviços públicos	93	32,1	32,1	80,0
Valid Mudaria de cidade	36	12,4	12,4	92,4
Outro	13	4,5	4,5	96,9
Mudaria para outro bairro periférico	7	2,4	2,4	99,3
Preferiu não se pronunciar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Para concluir esta Seção sobre a percepção dos moradores sobre permanência ou saída do bairro, os mesmos foram questionados sobre o principal motivo que tem levado outros moradores a deixar o Bairro NSA (Quadro 60). Identificou-se que 57,6% dos moradores alegaram que a violência e o tráfico de drogas é o motivo principal. Porém, 17,2% indicaram um segundo motivo, que decorre da aquisição da casa própria no Programa Minha Casa Minha Vida e outros programas federais ou estaduais que facilitam a aquisição da casa própria, dotadas de melhor infraestrutura. Além daqueles moradores que não se pronunciaram sobre a questão formulada (12,1%), dos moradores, 13,1% alegaram outros motivos ou não souberam avaliar: o Bairro NSA, não dispor de uma infraestrutura física de qualidade (3,1%), falta de trabalho no bairro (2,8%), necessidade de trabalhar em outros bairros da cidade (2,8%), dificuldades financeiras do morador (1%), preço alto dos aluguéis no bairro (0,7%), escolas distantes do Bairro NSA (0,3%) e outros 2,4% dos moradores, ou não souberam avaliar a razão da saída dos moradores do Bairro NSA ou não indicaram um motivo principal, mas sim, vários motivos interligados.

Quadro 60 – Opinião do morador quanto ao motivo principal que tem levado outros moradores a deixar o Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Violência e tráfico de drogas no bairro	167	57,6	57,6	57,6
Aquisição de casa própria: Programa Minha Casa Minha Vida e outros	50	17,2	17,2	74,8
Preferiu não se pronunciar	35	12,1	12,1	86,9
O bairro falta infraestrutura de qualidade	9	3,1	3,1	90,0
Falta de trabalho no bairro	8	2,8	2,8	92,8
Trabalho em outros bairros, zona rural ou outras cidades	8	2,8	2,8	95,5
Outro: há vários motivos	4	1,4	1,4	96,9
Não sei avaliar	3	1,0	1,0	97,9
Problemas financeiros	3	1,0	1,0	99,0
Preço alto do aluguel	2	,7	,7	99,7
Escolas distantes	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Figura 131 - Domicílios sendo vendidos no Bairro NSA



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

9.3 ASPECTOS ECONÔMICOS DO BAIRRO

9.3.1 Tipos de atividades econômicas

A atividade econômica do Bairro NSA é pouco significativa. Foram identificados negócios de pequeno porte, a maior parte de natureza informal. São negócios criados sem estudo de viabilidade econômico-financeira. Sua natureza básica é caracterizada pelo empreendedorismo de necessidade e fundamentado na lógica da busca de algum ganho financeiro para sustento do morador e de sua família. Geralmente, são negócios nos quais os proprietários possuem baixa ou, às vezes, nenhuma escolaridade e/ou experiência profissional anterior.

Em 2010, foram identificados 73 tipos de negócios que movimentavam a economia do bairro. Os bares estavam presentes em maior quantitativo, pois representavam 27,40% dos estabelecimentos; os mercadinhos ocupavam a segunda posição no ranking, com 10,96%; os salões de beleza totalizavam 8,22% e os estabelecimentos que integram ao mesmo tempo serviços de mercadinhos e bares, 6,85%. Havia três açougues (4,11%) e, finalmente, foi listado um quantitativo de 5 tipos de negócios que tiveram um percentual de 2,74% (venda de doces, mercearias, manicura e pedicura, venda de confeções e lan houses) que, juntos, representavam 13,7% do número total dos negócios. Também pôde-se identificar a presença de uma unidade de negócio (1,37%) para as seguintes atividades: revenda de gás, eletricitista,

minimercadinho, serralharia, conserto de equipamentos, comércio, bar e mercadinho, fábrica de postes, venda de areia, fábrica de roupas íntimas, padaria, conserto de tratores, borracharia, distribuidora de bebidas, venda, comércio e troca de mercadorias usadas, cartomante, quitanda, venda de ferro velho, marcenaria, móveis e decorações, supermercado, lanchonete, tapeçaria, funilaria e costureira, que juntos representavam 28,77% dos negócios.

Os principais tipos de negócios identificados no NSA, na pesquisa de campo, são exibidos no Quadro 61. Uma análise do Quadro 61 possibilita afirmar que as atividades econômicas do Bairro NSA são pouco desenvolvidas, uma vez que os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços não são estruturados, com exceção do Supermercado Parati e de alguns poucos mercadinhos, das duas pequenas fábricas (de roupas íntimas e produção de postes), da distribuidora de gás e da loja de materiais de construção e dois salões de beleza.

Quadro 61 – Tipos de negócios identificadas no NSA

Tipo de estabelecimento	Nome do estabelecimento	Qtde	Participação no mercado
Mercadinhos	Paraíso, Vasco da Gama, Caique, Santa Mônica, ZML, Pinguin, Nossa Senhora Aparecida	8	10,26%
Venda de doces	Carmelita, Doces	2	2,74%
Bares	Daniel, Matheus, Pituki e outros 17 bares sem nome fantasia	20	27,4%
Mercearias	Felix e 100 Igual	2	2,74%
Açougues	Shalon, Ribeiro e Jeovane	3	4,11%
Revenda de gás	Revenda de Gás do Agnaldo	1	1,37%
Salão de beleza	Expo Corte, Eva, Gilvan, N S A, Salão Stiloso e Espaço da Beleza Carla	6	8,22%
Eletricistas	Val Eletricista	1	1,37%
Mínimercado	Mínimercado	1	1,37%
Serralharia	Serralharia	1	1,37%
Conserto de equipamentos	Conserto de Equipamentos	1	1,37%
Lan House	Três Irmãos e PN Lan	2	2,74%
Comércio, Bar e Mercadinhos	Comércio, Bar e Mercadinho	1	1,37%
Pequena fábrica de postes	Fábrica de Postes	1	1,37%
Venda de areia	Venda de Areia	1	1,37%
Manicura e pedicura	Minicura e Pedicura	2	2,74%
Fábrica de roupas íntimas	Fábrica de Roupas Íntimas	1	1,37%
Confecções	Claudia e Lee Land's Mota Íntima	2	2,74%
Padaria	Padaria	1	1,37%
Venda, comércio e troca de mercadorias usadas	Venda, Comércio e Troca de Mercadorias Usadas	1	1,37%
Serviço de cartomante	Serviço de Cartomante	1	1,37%
Mercadinho e bar	Líder, Pequeno, Budega, Pop e Novo	5	6,85%
Quitanda	Santa Rita	1	1,37%
Venda de ferro velho	Venda de Ferro Velho	1	1,37%
Marcenaria, móveis e decorações	Marcenaria, Móveis e Decorações	1	1,37%
Supermercado	Supermercado Parati	1	1,37%
Material de construção	Líder	1	1,37%
Lanchonete	Lanchonete da Ivani	1	1,37%
Tapeçaria	Tapeçaria	1	1,37%
Funilaria	Funilaria Marzinho	1	1,37%
Costureira	Costura e conserto geral	1	1,37%

Fonte: Pesquisa de Campo (abril, 2010) – Organizado pelo pesquisador

A implantação de políticas públicas de promoção social é recomendada por Vieira (2005) como fator de grande relevância para o desenvolvimento dos negócios, posto que, com o apoio governamental, as ações fluem com maior facilidade e a sociedade civil será envolvida de forma natural. O referido autor recomenda a prática da economia solidária para impulsionar a organização e solidificar os negócios.

A localização das atividades econômicas pode ser observada na Figura 132.

Figura 132 – Localização de atividades econômicas do NSA



Fonte: Autoria própria, 2012 - MAPINFO

9.3.2 Entrevistas com proprietários de negócios e fotos de estabelecimentos econômicos do Bairro NSA: Relatos de 2012

O Sr. Israel (Daí) relatou que tem dificuldade para manter o comércio, bar e mercadinho. O texto a seguir, transcrito, representa um padrão que foi encontrado em muitas outras entrevistas. Mostra que o comércio no bairro é mais para a subsistência dos proprietários dos negócios e que as relações de parentesco e os laços de amizade são fatores que fazem com que muitos moradores comprem no Bairro NSA, ao invés de realizar compras no Centro da cidade ou em outros bairros:

Já tenho 12 anos de comércio no bairro. Moro há 17 anos no bairro. Quem compra aqui é pessoal que mora próximo da Praça Iracema. A parte alta do bairro é carente. Quase que 70% dos compradores daqui são parentes meus. Família é igual carneiro, onde tem um tem outros. Aquele sobradinho, aquela casa do portão amarelo, aquela com bandeira do Brasil, aquela onde tem um automóvel na porta, aqui são todos parentes. Primeiramente veio para o bairro meu irmão, que veio do interior. O cunhado dele mora aqui. Isto aqui só tinha mato (ISRAEL, 2012).

Irapuan Sampaio disse:

O comércio no bairro é muito influenciado pelas relações familiares. O Sr. Daí, da Praça Iracema, mora próximo dos familiares. Há pessoas que desejam retornar para o Bairro NSA para ficar com os parentes. As relações são muito amistosas, como por exemplo, as compras podem ser feitas na caderneta (vendas fiadas). Se um morrer tem que ter o velório, tomar o aperitivo, contar a piada. O Bairro NSA é espécie de um pequeno arraial. Solidariedade nas doenças e outras necessidades [...].

O jovem que vai casar quer comprar o terreno no bairro. Há uma confiança entre os moradores [...]. O comércio do bairro tem o alimento, a verdura, o enlatado, a bebida, a carne, e os preços aqui são mais baratos do que no Centro da cidade. Os comerciantes são proprietários dos pontos comerciais. Não há funcionários, com exceção do Parati que tem 3 ou 4 funcionários de fora.

Jovane, proprietário de um açougue, disse: “estou satisfeito com o comércio de venda de carnes. Tenho concorrência de supermercados do bairro, porém tenho clientes fiéis. O meu açougue tem 4 anos e minha esposa me ajuda quando é necessário”.

Uma proprietária de um barzinho, que não quis se identificar, relatou que trabalha há 8 anos no ramo de venda de bebidas (cerveja e refrigerantes). Declarou que “o comércio aqui tá regular”.

A Sra. Betânia trabalha na própria residência com o fabrico de camisas, fardamentos, costura em geral em malha, uniformes. Afirmou:

Meu esposo trabalha fora, mas também trabalha comigo meio período na produção de confecções. Geralmente, um intermediário repassa serviços de empresas para gente [...]. O ganho para o intermediário é bem maior. Produzimos uniformes e materiais promocionais para empresas (pequenos brindes). Trabalhei por sete anos em uma fábrica de confecções e depois resolvi trabalhar por conta própria.

O fabricante de sela de montaria disse:

Considero o comércio bom. Trabalho aqui por mais de 30 anos, mais moro no Centro da cidade. Quando iniciei o comércio no bairro não tinha nada aqui, tinham poucas casas e mais mato. Ninguém pensava que esse bairro iria se transformar tanto.

Maria Eunice trabalha com o marido, Gilvan de Jesus (conhecido como Pelé), em reciclagem. Declarou que:

Fazemos seleção de materiais nas caixas de lixo existentes no próprio Bairro NSA. Chego lá às 5:30 h da manhã e volto às 8:30 h da manhã e meu marido fica por lá. No bairro tem outras pessoas que também trabalham como recicladoras por iniciativa própria e não recebem ajuda do poder público.

Figura 133 – Gilvan de Jesus (Pelé) em seu trabalho de reciclagem



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012

O Sr. Edmilson abriu recentemente uma pequena frutaria. Comentou “Estou começando esse negócio agora. O comércio aqui é para ajudar na renda da família. Antes eu trabalhava como carregador. Nesse local antes funcionava um bar”.

Uma funcionária do Mercadinho 100 Igual declarou que o comércio no bairro é regular e informou que: “o maior movimento daqui ocorre nos finais de semana, principalmente no domingo à tarde. Vendemos muitas poucas coisas aqui. Pães, biscoitos, refrigerantes, cerveja e outros produtos”.

A Sra. Ivani Gonçalves Souza, 52 anos, mora na Rua Santa Rita, 30A. É dona da Lanchonete Ivani e reside no bairro há 32 anos. Relatou “Aqui vendemos lanches que são feitos por mim (salgados, bolos, biscoitos etc.)”. A clientela da Sra. Ivani é do próprio bairro. A família tem um rendimento mensal em torno de 3 salários mínimos. Disse que a lanchonete funciona há quatro anos e que ela tinha trabalhado antes em padaria para terceiros. Dona Ivani Gonçalves se considera realizada por ter o seu comércio e trabalhar com uma atividade que gosta e sabe fazer.

9.3.2.1 Fotos dos tipos de estabelecimentos econômicos

Figura 134 - Tipos de negócios identificados no Bairro NSA – 2010



Fonte: Pesquisa de Campo, abr./2010 – Organizada pelo pesquisador

O Bairro NSA possui a marca da informalidade nas práticas de seus estabelecimentos econômicos, quer seja nas atividades de comércio informal, quer seja nas de prestação de pequenos serviços. No Brasil, nas cidades do interior, é comum encontrar o micro e o pequeno negócio informal. Sem registro formal, sem fluxo significativo em termos de volume das transações financeiras praticadas no bairro, os estabelecimentos ora em análise, ainda são muito relevantes para muitas cidades brasileiras. São espaços para práticas econômicas presentes no circuito inferior da economia (SANTOS, 1979), que têm uma função social de grande significância para a vida dos moradores dos bairros periféricos pobres.

No caso do Bairro NSA, percebe-se que a estrutura dos estabelecimentos econômicos tem a função de suprir as necessidades básicas com bens e serviços para os próprios moradores daquele espaço urbano, assim como serve de lugar de encontro das pessoas. Tais empreendimentos se transformam em lugar de conversas, de aprendizado, de entretenimento e lazer. São verdadeiros espaços para o riso ou para o choro, lugar para todo tipo de conversas, que possibilita ao cidadão uma oportunidade de falar alguma coisa ou simplesmente ficar sentado numa mesa de um bar ou de uma bodega, bebendo uma cerveja ou uma cachaça ou

jogando uma partida de dominó, baralho, sinuca, palitinho ou outro jogo qualquer. É lá que o homem simples se mistura no meio do seu povo.

A situação da precária estruturação dos negócios do Bairro NSA é um reflexo da própria situação de precariedade nas condições vida dos seus moradores. Nas palavras de Diniz (2007), tal constatação é um reflexo social e econômico daquela população, o que vai ao encontro da afirmação de Santos (1979, p. 168 apud DINIZ, 2007, p. 221) de que “[...] quanto mais pobre é a população, menor é a dimensão dos comércios”.

Para Diniz (2007, p. 222):

A localização próxima, do pequeno comércio, às residências dos consumidores e as suas relações amistosas, proporcionadas por tal denominador, determinam, sobretudo, a viabilidade e, conseqüentemente, a permanência destas pequenas atividades. O pequeno comércio tem, assim, de forma exclusiva, nessa condição, uma função essencial no consumo das populações, e, uma vez não possuindo grandes meios econômicos para progredir, encontra nesse fator a explicação da sua existência.

Figura 135 – Tipos de negócios identificados no Bairro NSA – 2012



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizada pelo pesquisador

9.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante as descrições e análises contidas neste Capítulo, foram exibidas informações acerca da estrutura física, social e econômica do Bairro NSA. Foram apresentadas informações no campo da Geografia Física, momento no qual foram disponibilizados dados sobre localização do bairro, vegetação, solo, relevo e clima do *lôcus* de investigação.

A infraestrutura física do bairro é caracterizada por moradias construídas na modalidade de autoconstrução. São moradias simples, na sua maior parte, obras com tijolo e material reaproveitado. As ruas do bairro possuem um traçado que surgiu de modo espontâneo, sem observar a legislação inerente ao uso e ocupação do solo urbano. Há sérios problemas de drenagem nas ruas, falta de pavimentação e esgotamento sanitário em algumas

áreas do bairro. Muitas moradias apresentam problemas durante os períodos de chuva, uma vez que além da falta de pavimentação, muitas ruas são desprovidas de meios-fios, sarjetas e sarjetões, bocas de lobo, condutos de ligação, galerias, por exemplo. Ainda foram destacados neste Capítulo a tipologia das ruas, os espaços ocupados e vazios, o formato das quadras e áreas invadidas.

A maior parte dos domicílios do bairro é constituída de moradias próprias, possui água, energia e esgotamento sanitário. Uma parte dos moradores avaliou que o bairro possui infraestrutura de classe média e outra parte avaliou a estrutura como de classe pobre e, por isso, atribuíram nota 5,67 para as políticas públicas de infraestrutura implementadas no bairro. Igualmente, mais de 2/3 dos moradores atribuíram para tais políticas públicas um conceito de péssimo ou ruim ou regular.

Os resultados da avaliação que os moradores fizeram da infraestrutura física do bairro apontam para a necessidade de elaboração de programas e projetos públicos no sentido de resolver os problemas aqui discutidos.

Quanto aos aspectos sociais do bairro, merece por em realce o forte significado que os moradores atribuem aos vínculos familiares, à amizade, à igreja, aos laços de solidariedade. Ficou evidente que a maior parte dos moradores foi morar no bairro em razão das relações familiares ou em razão do preço baixo dos terrenos e das casas.

A pesquisa mostrou que a maioria dos moradores vive por mais de 15 anos naquele espaço urbano, possui, em média, 3 ou 4 filhos, sente-se segregada, discriminada. Os próprios moradores consideraram o bairro violento, com parte do espaço urbano parecida com uma favela ou ocupação irregular. Todavia, a maior parte dos moradores entrevistados declarou gostar muito do bairro onde mora e não está disposta a deixá-lo nem mesmo se a sua situação financeira melhorar. É um bairro dividido quanto à percepção dos moradores.

Pôde-se conhecer também, que as atividades econômicas do Bairro NSA são caracterizadas como do tipo informal, voltadas para o suprimento das necessidades básicas dos moradores, e que os vínculos familiares, as amizades e a proximidade entre o domicílio do morador com a localização dos negócios no bairro são aspectos subjetivos que influenciam na permanência dos pequenos estabelecimentos comerciais, que são verdadeiros espaços de encontros daqueles moradores.

CAPÍTULO 10 – DESCRIÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLANTADAS NO BAIRRO NSA EM SEUS ASPECTOS SETORIAIS.

Esta Seção trata das políticas públicas formuladas e daquelas implementadas no Bairro NSA. Consoante foi apresentado no Capítulo 4, as políticas públicas representam processos coletivos que devem ser formalizados, legitimados e controlados (MULLER, 2003). Elas tratam de ações governamentais num setor da sociedade em determinado espaço de tempo, direcionadas para um público-alvo que deve receber os benefícios dessas públicas.

Será que o poder público vem realmente implementando políticas públicas que promovam melhorias no bairro pesquisado? E quais são as modalidades de políticas formuladas e implementadas para as áreas de desenvolvimento social; cultura, esporte e lazer; meio-ambiente; saúde; educação; trabalho e renda; transporte, trânsito e infraestrutura; e segurança pública? Buscar-se-á, no presente Capítulo da Tese, avaliar o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, na opinião de moradores, Chefes do Poder Executivo, Secretários Municipais, Representante da Câmara de Vereadores, Agentes Públicos e integrantes do Grupo de Especialistas.

A Seção seguinte apresenta uma breve contextualização das modalidades de políticas públicas que foram investigadas no Estudo de Caso no Bairro NSA e traz uma descrição e avaliação das políticas públicas, de acordo com seus aspectos setoriais. A primeira análise será desenvolvida na área de desenvolvimento social e, em seguida, nas demais modalidades de políticas públicas anteriormente relacionadas.

10.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

O modelo de crescimento e desenvolvimento brasileiro vem sendo caracterizado pela desigualdade. Nos últimos 10 anos, nos dois governos do Presidente Luíz Inácio da Silva e, atualmente, no Governo da Presidenta Dilma Rousseff, esforços foram empreendidos para promover a redução das desigualdades no Brasil. Um exame detalhado dessa questão mostra que, nos últimos anos, houve um avanço em alguns indicadores que integram a avaliação geral de desenvolvimento social. Porém, ainda é requerida uma maior intervenção do governo com adoção de políticas públicas sociais distributivas, redistributivas, regulatórias, geradoras de trabalho e renda para diminuir a pobreza e desigualdade.

Merece destacar que pobreza e desigualdade não são sinônimas e que não há um entendimento único sobre o conceito de pobreza, pois muitos gestores públicos parecem acreditar que a pobreza pode ser resolvida apenas com a elevação dos níveis de consumo mínimo, necessário para sobrevivência das populações pobres.

A maior parte dos recursos federais para desenvolvimento social no município de Vitória da Conquista é oriunda do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A criação do MDS, em janeiro de 2004, vem contribuindo para investimentos em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social – que se traduzem em programas e ações de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional, assistência social e inclusão produtiva (PAES-SOUSA, 2006).

Após análise de orçamentos de Vitória da Conquista, foi escolhido o orçamento do Ano de 2010, que servirá de base para entendimento da cobertura de programas municipais, incluindo abrangência ampla (toda cidade) e abrangência local, esta para programas destinados apenas para o Bairro NSA. Para cada uma das nove modalidades de políticas públicas analisadas no Estudo de Caso no Bairro NSA serão apresentados, neste Capítulo, quadros com relação dos programas e respectiva abrangência, a exemplo do Quadro 62, que trata da política de desenvolvimento social. A escolha do orçamento de 2010 justifica-se porque não houve mudanças significativas nas informações de anos anteriores e subsequentes.

Quadro 62 – Programas do Município para Desenvolvimento Social – Orçamento 2010

Programa	Abrangência
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Presente no Nossa Senhora Aparecida
Projovem	Presente no Nossa Senhora Aparecida
Fome Zero	Presente no Nossa Senhora Aparecida
Programa de Políticas de Inclusão	Presente no Nossa Senhora Aparecida
Programa Conquista Criança	Para outras localidades da cidade
Centro de Referência Especializada da Assistência Social	Para toda a cidade
Rede de Atenção à Criança e Adolescente	Para toda a cidade
Plantão social	Para toda a cidade
Vivendo a 3ª. Idade	Para toda a cidade
Habitação popular	Ausente no bairro

Fonte: Organizado pelo pesquisador com base em dados da PMVC, 2010

De acordo com o Quadro 62, dos dez programas constantes no Orçamento Municipal de 2010, na modalidade de Desenvolvimento Social, quatro estão diretamente presentes no NSA: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Projovem, o Fome Zero e o Programa de Políticas de Inclusão.

10.1.2 Programas federais, estaduais e municipais da área de assistência social

Esta subseção apresenta as principais modalidades de políticas públicas na área de Assistência Social, empreendidas pela PMVC. A maior parte dos recursos financeiros é proveniente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, gerir o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Em termos de assistência social, o PETI e o Bolsa Família são programas que receberam uma avaliação positiva dos moradores do Bairro NSA. Porém, como será explicado posteriormente, a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista desenvolve outros programas sociais, que têm abrangência para todo o município. Pretende a Prefeitura, articular ações no sentido do estabelecimento de um sistema de assistência integrado, o que requer esforços de curto, médio e longo prazos.

O atual Secretário de Governo, Sr. Edvaldo Alves, quando esteve à frente da Secretaria de Desenvolvimento Social, declarou que “no início de 1997, na primeira gestão, o prefeito Guilherme Menezes desenvolveu uma estreita parceria com a comunidade do Bairro NSA”. Afirmou: “aquele bairro foi originado de processo de invasão de terras e, portanto, muitas demandas foram originadas em virtude da falta de planejamento urbano”. Declarou ainda que:

[...] muitas ações foram realizadas no NSA, a exemplo da implantação da Unidade de Saúde da Família, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do Programa Projovem, do canal para desvio das águas das chuvas, da pavimentação asfáltica de várias ruas. A comunidade de lá reivindica ampliação dos programas de educação e saúde e uma melhor infraestrutura física para o bairro (pavimentação, urbanização de praças, aumento do número de linhas do transporte coletivo) (EDVALDO ALVES, 2010).

Edvaldo Alves concluiu a entrevista dizendo que “o NSA é um bairro bastante ativo e que deverá receber um maior volume de investimentos públicos nos próximos anos”.

10.1.2.1 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

O PETI é parte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com duas ações articuladas: o Serviço Socioeducativo ofertado para as crianças e adolescentes encontrados em trabalho precoce e a Transferência de Renda para suas famílias. Também o PETI oferece ações socioassistenciais, com foco na família, potencializando sua função protetiva e os vínculos familiares e comunitários.

O objetivo do PETI é contribuir para a erradicação de todas as formas de trabalho infantil no país, atendendo famílias cujas crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos (entre 7 a 15 anos), que se encontrem em situação de trabalho. O PETI está inserido em um processo de resgate da cidadania e promoção de direitos de seus usuários, bem como de inclusão social de suas famílias. Funciona no município desde o ano de 2000 (PMVC, 2010).

Em Vitória da Conquista, o programa atende em média 2 mil crianças e adolescentes. Conta com 36 núcleos de jornadas ampliadas, sendo que 13 núcleos funcionam na zona urbana e 23 nos distritos da zona rural. Quanto ao quantitativo de pessoal, o PETI/NSA possui oito funcionários administrativos e 5 monitores. Atende por ano uma média de 110 crianças.

Figura 136 – Sede do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no NSA



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012

Entre as entrevistas realizadas sobre o PETI, foram selecionados trechos de três entrevistas que representam certo padrão nas respostas obtidas.

Madalena Santos Souza, Coordenadora Local do PETI, explicou que os trabalhos do PETI no Bairro NSA estão diretamente subordinados à Coordenação Geral do PETI em Vitória da Conquista, instância esta ligada à Secretaria de Desenvolvimento Social.

Nem todos os bairros tem PETI. A maior parte das crianças do PETI foi selecionada em feiras, sinais de trânsito ou outras situações similares. Há 110 crianças cadastradas no referido programa, no ano de 2012, no PETI do NSA, com frequência média de 100 alunos. Mais de 800 crianças já passaram pelo PETI NSA. Crianças com idade superior a 7 e inferior a 16 anos estão aqui conosco. Depois os jovens são encaminhados para os programas Projovem Adolescente e Jovem Aprendiz (MADALENA SANTOS SOUZA, 2012).

A jovem Daniela Alves da Silva, que ingressou como aluna no PETI e, atualmente, exerce a função de Educadora Social do citado programa no NSA, relatou que:

Quando ingressei no PETI ainda não havia esse programa no Bairro NSA. Ingressei no PETI do Bairro Bruno Barcelar. Aqui trabalhamos por temática, ou seja, a cada mês alguns assuntos são discutidos e trabalhados com os alunos. Recebemos apoio de uma Pedagoga que orienta acerca das estratégias que devem ser implementadas com as crianças do bairro. Em 2012, o PETI NSA teve atividades de leitura (Balde de Leitura), Teatro, Músicas, jogos educativos, atividades de capoeira, hip hop, canto coral e futebol. Durante o período no qual os alunos ficam na Sede do PETI, localizado na Rua Santa Rita, são servidas refeições e, regularmente, há distribuição de material didático (DANIELA ALVES DA SILVA, 2012).

Figura 137 –Educadora Social: Daniela Alves Silva – 2012



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012

Daniela Alves da Silva relatou que fez parte do programa Jovem Aprendiz e, durante o período que participou do programa, recebia uma ajuda financeira na modalidade de bolsa. Esclareceu que a equipe do PETI/NSA mantém um bom relacionamento com os familiares das crianças, pois é necessário um trabalho direto com a família. Destacou ainda que alguns alunos do PETI conseguem posição no mercado, após completarem a maior idade. “O PETI é um descanso para as preocupações das mães. As crianças estão aqui e as mães sabem que seus filhos estão fazendo coisas boas” (DANIELA ALVES DA SILVA, 2012).

As crianças do PETI desenvolvem competências para o trabalho, além de praticarem atividades culturais e esportivas (Figura 138).

Figura 138 – Atividades esportivas de alunos do PETI NSA – 2012



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012

Juliana Silva Souza, 26 anos, graduada em História, desenvolveu atividades de monitora do PETI por 8 anos, sendo 6 deles trabalhando no Bairro NSA, onde reside na Rua Santa Rita. Relatou que muitas crianças do NSA trabalham no Bairro Brasil. “Existem muitas atividades centralizadas que objetivam envolver as crianças durante o período no qual elas não estão na escola, a exemplo da capoeira, futebol, xadrez, coral e hip hop”.

Juliana disse que o PETI, além da erradicação do trabalho infantil, contribuiu para “retirar as crianças e adolescentes das áreas de risco, pois existem crianças que convivem com membros da família que estão envolvidos com o consumo exagerado de bebidas alcoólicas, tráfico de drogas e outras atividades não saudáveis”. Frisou também que para viabilizar o programa, o Governo Federal e o Municipal, destinam recursos financeiros para cobrir as ações para erradicação do trabalho infantil. Declarou que os recursos federais cobrem despesas com a merenda escolar e que cabe ao poder público municipal a infraestrutura e o pessoal.

A Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista disponibiliza o espaço físico para funcionamento da sede do PETI/NSA. Juliana informou ainda que “as crianças e adolescentes que são assistidos pelo Programa desenvolvem habilidades e, depois de um tempo, são encaminhados para outros programas de assistência social”. Dentro do PETI, o aluno tem orientação sobre tarefas escolares, numa modalidade de ensino extraclasse. Na avaliação da monitora, o PETI tem uma boa aceitação da comunidade: “quando há algum evento que envolva as famílias, elas estão sempre presentes”.

10.1.2.2 *Projovem Adolescente e Urbano*

O Projovem tem por objetivo complementar a proteção social básica à família, criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária e criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional.

O Projovem Adolescente é uma modalidade do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) voltada, exclusivamente, para a faixa etária de 15 a 17 anos. É um serviço socioeducativo de convívio de assistência social, que integra as ações de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Atende, em média, 450 jovens, em 18 grupos. No Bairro NSA participam do Projovem Adolescente em torno de 60 jovens, em cada ano.

Por questão de espaço físico e logística, o Projovem vem sendo coordenado pela Agência de Desenvolvimento, Trabalho e Renda. Em entrevista, o Sr. Marcos Andrade, Secretário Municipal que era responsável pela gestão da referida Agência, informou que:

[...] o maior programa da Agência é o Projovem Urbano. O jovem entra no programa e após receber qualificação profissional e o ensino fundamental ele recebe um

certificado de conclusão do ensino fundamental, depois de 1 ano e meio. O governo federal libera bolsas para os jovens que participam do Projovem. O valor da bolsa é de R\$ 1.000,00 (mil reais) para capacitação nas áreas de administração, vestuário, construção civil e alimentação (MARCO ANDRADE, 2010).

No momento da entrevista estava sendo preparada uma nova turma do Projovem Urbano com 1000 jovens, distribuídas por cinco bairros: Nossa Senhora Aparecida, Urbis VI, Patagonia, Lícia Pedral e CAIC. Segundo Marcos Andrade, por exemplo, em 2010, foram mais de 10 milhões de reais destinados ao Projovem. O Projovem Urbano trabalha com jovens na faixa etária de 18 a 29 anos, que abandonaram os estudos, abrange a educação básica e objetiva “promover a inclusão ao mercado de trabalho de jovens com baixa escolaridade” (MARCOS ANDRADE, 2010).

10.1.2.3 O Programa Bolsa Família (PBF)

Em maio de 2012, em Vitória da Conquista, aproximadamente 27.500 mil famílias foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. A Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista não possui dados específicos sobre o valor de bolsas famílias disponibilizado para o Bairro NSA, porém o Coordenador de Políticas Especiais de Inclusão Social, Sr. Dernalva Araújo Lima, informou que estavam cadastradas, no ano de 2012, o quantitativo de 1.249 Bolsas Famílias para o Bairro NSA.

O Bolsa Família faz parte do Programa Fome Zero do governo federal, que tem o propósito de assegurar segurança alimentar e nutricional, para redução da erradicação da extrema pobreza. O programa tem a pretensão de promover transferência direta de renda para beneficiar famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70,01 a R\$ 140,00 reais) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00 reais), em conformidade com a Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006. Há dois tipos de benefício variável: 1) Famílias com crianças e adolescentes de até 15 anos recebem R\$ 22,00 reais por pessoa nessa idade (até o limite de três); 2) Famílias com jovens de 16 e 17 anos frequentando a escola recebem R\$ 33,00 reais por pessoa nessa idade (até o limite de dois). Esse é o benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ) (PMVC, 2012).

Segundo material informativo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Programa Bolsa Família atua com base em três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: a) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; b) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que, na avaliação do governo federal deveria contribuir para que as famílias rompessem o ciclo da pobreza entre gerações; c) coordenação de programas complementares¹⁰⁷, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

No Estudo de Caso no Bairro NSA, foi constatado que o Programa Bolsa Família, mesmo estando aliado a outros programas implantados na cidade de Vitória da Conquista, não está sendo capaz de levar os moradores do Bairro NSA, a romper com o ciclo da pobreza entre gerações. Essa discussão será ampliada no decorrer desta Tese durante a apresentação de resultados de pesquisa de campo realizada com os moradores do citado bairro.

¹⁰⁷ São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

A seguir, serão mostrados alguns trechos de entrevista com Especialistas em Políticas de Desenvolvimento Social.

O professor Carlos Alberto Pereira da Silva disse: “ao observar a realidade dos moradores dos bairros periféricos, preenchida por exclusão social, múltiplas carências e banalização da violência, avalio a execução das políticas públicas no município como políticas incapazes de possibilitar uma vida digna aos homens, mulheres e crianças desta cidade”. Acrescentou que:

O Programa Bolsa Família se não for acompanhado de ações que visem uma real distribuição da riqueza produzida, pode levar a institucionalização da miséria. Certamente, políticas públicas que tributassem grandes fortunas, patrocinassem a reforma agrária e reduzissem a jornada de trabalho teriam impactos muito mais positivos entre as pessoas empobrecidas que habitam nos bairros periféricos (CARLOS ALBERTO PEREIRA DA SILVA, 2012).

Para Boaz Rios da Silva, que foi por duas vezes Secretário de Governo da Prefeitura Municipal, inclusive Secretário de Desenvolvimento Social, os “programas sociais possibilitam um ganho financeiro e educacional. Há uma pequena mobilidade social”. Esclareceu que, quando ocupou a Secretaria de Desenvolvimento Social da PMVC, por um período de 1 ano, foram oferecidos cursos para as pessoas cadastradas no programa do Bolsa Família, todavia, a procura pelos cursos foi pequena. Alertou para a necessidade de articulação das áreas de Assistência Social, pois “a pura existência de núcleos de assistência social não garantem mudanças efetivas”.

De acordo com o que foi enfatizado nos Capítulos 1, 2, 5, 7 e 8, o modelo de crescimento e desenvolvimento brasileiro, vem sendo marcado pela desigualdade. Várias ações foram desenvolvidas na área do Desenvolvimento Social, nos últimos 10 anos, visando promover melhor distribuição de renda e bem-estar da população pobre. No NSA, não basta apenas superar limitações orçamentárias das famílias para que, de fato, ocorra a inclusão social no modelo citado por José Santos (SANTOS, 2007a), que defendeu o oferecimento de níveis de consumo mínimo para as famílias. A problemática do Bairro NSA, na avaliação deste pesquisador, requer o atendimento de outros requisitos que serão apresentados neste Capítulo da Tese, além do simples aumento da renda.

Monalisa Nascimento dos Santos Barros, psicóloga, professora do Curso de Medicina da UESB, Coordenadora da ONG PEV, que trabalhou por vários anos na PMVC, afirmou: “quanto à política de assistência social (SUAS), no que se refere à atenção básica, somente atende poucos bairros, mediante os Centros de Referência e Assistência Social (CRAS)”. Disse também que:

O planejamento das ações sociais em Vitória da Conquista deveria ser menos verticalizado e fazer uso do Planejamento e Programação Local de Saúde que é uma ferramenta desenvolvida pelo SUS para levantamento dos principais problemas da comunidade, baseada no planejamento estratégico. O instrumento possibilita a construção coletiva das atividades partindo da demanda da comunidade. Além do mais, a atenção básica deve ser a porta de entrada para o sistema e por meio da qual a comunidade deve ser conduzida para os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), que é o segundo nível de serviços (MONALISA NASCIMENTO DOS SANTOS BARROS, 2012).

10.1.2.4 Outros programas implementados pela PMVC

Além do PETI, Projovem e Bolsa Família, a Secretaria do Desenvolvimento Social executa no município outros programas que atendem indiretamente à população do NSA, conforme Quadro 63.

Quadro 63 - Outros programas de assistência social

Vivendo a Terceira Idade – Teve início em 1997 e atualmente atende aproximadamente 500 idosos, por meio de atividades desenvolvidas em grupos de convivências, em oficinas, nas aulas de artesanato, nas aulas de alfabetização, nas oficinas de dança e nos eventos de lazer e turismo.

Programa de Habitação Popular - Destinado às famílias de baixa renda foi iniciado no ano de 1991. Não está presente no Bairro NSA. Contudo, em 2010 foram incluídos investimentos federais destinados à construção de moradias em alguns Bairros de Vitória da Conquista.

Centro de Atendimento a Vítimas (CEAV) – Implantado em 2008, visa prestar atendimento aos cidadãos que forem vítimas de violência. No ano seguinte, segundo a PMVC, 216 crianças/adolescentes foram atendidas no CEAV, 66 delas em decorrência de violência sexual e, por solicitação do Ministério Público. Registrou-se também que 30 idosos receberam atendimento domiciliar com vistas à averiguação de denúncia de maus tratos.

Rede de Atenção e Defesa da Criança e do Adolescente – Visa articular instituições governamentais e não governamentais. Objetiva empreender um trabalho sistêmico entre os diversos atores envolvidos na luta pela defesa da criança e adolescente, com base nos pressupostos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Envolve o Conselho Tutelar e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e diversas entidades não governamentais: Pastoral do Menor da Paróquia Nossa Senhora Aparecida; Creche Bela Vista; Fundação Educacional de Vitória da Conquista (FAMEC); Pastoral do Menor Paróquia Nossa Senhora das Graças; Projeto do Pequeno Ofício; Pastoral do Menor; Instituto Social Vivendo e Aprendendo; Associação dos Amigos da Pastoral do Menor; Lar Santa Catarina de Sena; Programa de Educação para a Vida – PEV;

Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS) – visa oferecer orientação, proteção e acompanhamento psicossocial individual a crianças, adolescentes e suas famílias, em situações previstas no sistema assistência social.

Centro de referência da mulher, Albertina Vasconcelos (CRAV) – Desde 2006 presta apoio psicológico, jurídico e social para mulheres, quando identificadas situações de violência doméstica e social.

Plantão Social – objetiva prestar atendimento às famílias carentes e vulneráveis. Os principais serviços oferecidos pelo Plantão Social são: orientações gerais, liberação de passagens e auxílio funeral e orientação para recebimento do benefício previdenciário.

Fonte: Pesquisa de campo, 2010/2012

A Figura 139 mostra a localização das três unidades da área de Assistência Social em funcionamento no Bairro NSA.

Figura 139 – Localização das sedes de Programas de Desenvolvimento Social



Fonte: Autoria própria, 2012 – MAPINFO Escala 1cm = 67,87 m

10.1.3 Avaliação dos moradores: políticas públicas de desenvolvimento social

As questões que foram avaliadas entre os moradores nesta subseção da Tese visaram conhecer qual a avaliação que cada morador atribuiu para os programas sociais desenvolvidos pelos poderes públicos, nos âmbitos municipal, estadual e federal, presentes no Bairro NSA. Os moradores foram indagados sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Projovem Adolescente e Urbano e o Programa do Bolsa Família. Também foi solicitado de cada morador que atribuísse uma nota e um conceito geral para as políticas públicas de desenvolvimento social.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) mereceu, por parte dos moradores, uma avaliação positiva. Somente 15,8% avaliaram o PETI como péssimo ou ruim ou regular, conforme quadro 64. Uma parcela significativa dos moradores, representando 70% dos pesquisados, disse que o PETI mereceria o conceito bom ou ótimo. O percentual dos moradores que não souberam avaliar foi de 13,4%.

Quadro 64 – Avaliação que o morador fez do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), no NSA.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Não sei	39	13,4	13,4	13,4
Péssimo	1	,3	,3	13,8
Ruim	1	,3	,3	14,1
Regular	44	15,2	15,2	29,3
Bom	158	54,5	54,5	83,8
Ótimo	45	15,5	15,5	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

O Programa Projovem Adolescente e Urbano teve uma avaliação inferior àquela que fora atribuída ao PETI. Enquanto 22,4% atribuíram os conceitos de péssimo ou ruim ou regular, 53,5% dos moradores atribuíram um conceito de bom ou ótimo ao Projovem (Quadro 65). O percentual dos moradores que não souberam avaliar foi 23,4%.

Quadro 65 – Avaliação que o morador fez do Projovem Adolescente e Urbano, no NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Não sei	68	23,4	23,4	23,4
Péssima	21	7,2	7,2	30,7
Ruim	2	,7	,7	31,4
Regular	42	14,5	14,5	45,9
Boa	122	42,1	42,1	87,9
Ótima	33	11,4	11,4	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Para o Programa do Bolsa Família, a avaliação foi positiva, pois apenas 14,5% dos moradores atribuíram o conceito péssimo ou ruim ou regular (Quadro 66). Na faixa de aprovação positiva, 73,1% dos moradores consideraram o Bolsa Família como bom ou ótimo. O percentual dos moradores que não souberam avaliar foi 11,7%.

Quadro 66 – Avaliação que o morador fez do Programa Bolsa Família no NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Não sei	34	11,7	11,7	11,7
Péssimo	5	1,7	1,7	13,4
Ruim	2	,7	,7	14,1
Regular	35	12,1	12,1	26,2
Bom	172	59,3	59,3	85,5
Ótimo	40	13,8	13,8	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Numa avaliação livre, o morador pode se expressar sobre o Programa do Bolsa Família. No quadro 67, a avaliação do Bolsa Família como uma boa ou ótima ajuda, na percepção do morador, foi de 73,5%, mantendo, assim, a coerência com o Quadro 66, em que a avaliação do conceito bom e ótimo alcançou 73,1%. Ainda de acordo com o Quadro 67, identificou-se que 2,4% dos moradores disseram que o referido programa seria regular, pois a ajuda recebida torna a pessoa dependente dos recursos financeiros; 2,4% alegaram que é preciso melhorar a fiscalização no processo de concessão do benefício da bolsa família; 2,1% consideraram que o Bolsa Família promove distribuição de renda, porém não muda a situação daqueles que recebem o benefício; 1,4% defendeu que o valor da bolsa deveria ser aumentado; 1,4% se manifestou contrário ao recebimento da Bolsa Família, e apenas 1% defendeu que o benefício do Bolsa Família deveria ser estendido para mais pessoas. Entre os moradores que foram entrevistados, 15,9% preferiram não se pronunciar sobre a questão formulada.

Quadro 67 - Avaliação que o morador fez da ajuda financeira recebida do Programa do Bolsa Família

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
É uma boa ajuda	162	55,9	55,9	55,9
É uma ótima ajuda	51	17,6	17,6	73,4
Preferiu não se manifestar sobre o assunto	46	15,9	15,9	89,3
Regular, pois a ajuda torna a pessoa dependente daquele dinheiro	7	2,4	2,4	91,7
Falta fiscalização	7	2,4	2,4	94,1
Promove distribuição de renda, porém não muda a situação de quem recebe a bolsa	6	2,1	2,1	96,2
Deveria ter um valor financeiro maior	4	1,4	1,4	97,6
Não sou favorável a esse tipo de ajuda	4	1,4	1,4	99,0
Deveria se estendido para mais pessoas	3	1,0	1,0	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Uma ação social de iniciativa da Polícia Militar foi realizado no Bairro NSA, no ano de 2012. Tratou-se de uma ação do Governo do Estado, realizada em curto espaço de tempo e que não houve, portanto, continuidade (Figura 140).

Figura 140 - Dia de Ação Social – OCUPAZ – Bairro NSA – 2012



Fonte: PMVC (2012)

Dos moradores entrevistados, 47,6% não souberam avaliar a ação social Ocupaz, 23,4% avaliaram a referida ação como péssima ou ruim ou regular (Quadro 68). Entretanto, 28,3% atribuíram um conceito bom ou ótimo para a ação Ocupaz.

Quadro 68 - Avaliação do morador para a ação social OCUPAZ desenvolvida pela Polícia Militar, no Bairro NSA.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
Não sei	138	47,6	47,6	47,6
Péssima	21	7,2	7,2	54,8
Ruim	9	3,1	3,1	57,9
Regular	38	13,1	13,1	71,0
Boa	57	19,7	19,7	90,7
Ótima	25	8,6	8,6	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Após os moradores terem avaliado os programas de desenvolvimento social existentes no Bairro NSA, uma nota e um conceito foram atribuídos para as políticas públicas de desenvolvimento social. No quadro 69, constam as notas, as frequências e os percentuais. A média geral para as políticas públicas de desenvolvimento social no Bairro NSA foi de 5,58.

Quadro 69 – Nota que o morador atribuiu para as políticas públicas de desenvolvimento social no Bairro NSA.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
0	21	7,2	7,2	7,2
1	3	1,0	1,0	8,3
2	6	2,1	2,1	10,3
3	30	10,3	10,3	20,7
4	13	4,5	4,5	25,2
5	50	17,2	17,2	42,4
6	37	12,8	12,8	55,2
7	45	15,5	15,5	70,7
8	33	11,4	11,4	82,1
9	8	2,8	2,8	84,8
10	21	7,2	7,2	92,1
Não atribuiu nota	23	7,9	7,9	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

A avaliação por conceito é exibida no Quadro 70.

Quadro 70 – Conceito geral que o morador atribuiu para as políticas públicas de desenvolvimento social no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
Péssimas	20	6,9	6,9	6,9
Ruins	52	17,9	17,9	24,8
Regulares	136	46,9	46,9	71,7
Boas	62	21,4	21,4	93,1
Ótimas	18	6,2	6,2	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Na avaliação por conceito geral, 71,7% dos moradores consideram as políticas públicas de desenvolvimento social no Bairro NSA como péssimas ou ruins ou regulares. Somente 27,6% dos moradores afirmaram que essas políticas são boas ou ótimas. Entre os moradores, 0,7% não atribuiu nota (Quadro 70).

10.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA, ESPORTE E LAZER

No Brasil, a complexidade do campo cultural é muito significativa, considerando que há múltiplas maneiras de linguagens e expressões populares, a exemplo da música, das danças, do teatro popular, do artesanato, do cordel, das artes plásticas, da fotografia, da produção de livros, dos circos, entre outras modalidades de expressão popular que também podem estar presentes nos bairros periféricos pobres (BRASIL, 2012).

A produção cultural envolve um enorme quantitativo de saberes e fazeres e seu estudo exige um esforço permanente de reflexão e de análise. Nas últimas décadas, foram intensificadas as discussões sobre o papel do Estado na produção cultural nacional e acerca dos princípios que devem reger a elaboração das políticas culturais no âmbito das administrações federal, estadual e municipal (CALABRE, 2005).

No que tange às atividades de esporte e lazer, há um crescente interesse de diversos grupos de pesquisa no Brasil. Todavia, há uma lacuna no que diz respeito à avaliação das políticas públicas de esportes no país (DECCACHE-MAIA, 2006). Assim sendo, é urgente que o poder público defina estratégias para inclusão e estructure um sistema de cogestão dos programas e projetos de esportes em bairros periféricos, espaços urbanos que têm uma enorme demanda por cultura e esportes, conforme será apresentado nesta Tese.

Em conformidade com o Quadro 71, dos cinco programas previstos no orçamento municipal para 2010, apenas dois são pouco desenvolvidos no Bairro NSA: Incentivo e desenvolvimento de esportes e lazer; e Incentivo à cultura e turismo.

Quadro 71 – Programas do Município para a área de Cultura, Esporte e Lazer – Orçamento 2010

Programa	Abrangência
Implantação e revitalização de equipamentos de infraestrutura turística, cultural e esportiva	Ausente no bairro
Incentivo e desenvolvimento de esportes e lazer	Pouco presente no bairro
Preservação e revitalização do patrimônio histórico	Ausente no bairro
Indução ao turismo	Ausente no bairro
Incentivo à cultura e turismo	Pouco presente no bairro

Fonte: Organizado pelo pesquisador com base em dados da PMVC, 2010

A Figura 141 mostram situações de improvisação que os moradores adotam para práticas de jogo de futebol.

Figura 141 – Jovens jogando futebol em local improvisado



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Figura 142 – Posição de um campo de futebol improvisado – Bairro NSA – 2012



Fonte: Google Earth, 2012 – Organizada pelo pesquisador

Entre as várias entrevistas sobre Cultura, Esporte e Lazer, a seguir, serão apresentados trechos citados pelo Secretário de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer, o Sr. Gidelson Felício e pelo professor de Educação Física e atual Diretor da Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC), que fez parte do Grupo de Especialistas.

O Secretário de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer relatou que o orçamento municipal é muito limitado para atender todas as demandas dos bairros periféricos. Explicou que:

[...] uma alternativa para implantação de projetos culturais, esportivos e de lazer na cidade é obter recursos de verbas na modalidade de emendas parlamentares, pois compete aos deputados a alocação de recursos para algumas obras públicas nos municípios. No caso das emendas parlamentares destinadas à construção de quadras poliesportivas, o município de Vitória da Conquista está sendo contemplado. Foram aprovadas construções de dez quadras-poliesportivas em bairros da cidade, todavia, ainda não foram alocados recursos de emendas parlamentares para construções de quadras esportivas no Bairro NSA (GIDELSON FELÍCIO, 2010).

O Secretário esclareceu que no caso das emendas parlamentares, “não é a prefeitura nem os cidadãos que definem o valor nem o(s) objeto(s) das emendas parlamentares. É uma prerrogativa de cada um dos deputados”. Explicou ainda que, com o orçamento participativo, também há possibilidade de definir prioridade para alocação de recursos orçamentários e acredita que, em breve, muitos serviços e equipamentos culturais, esportivos e de lazer estarão em todos os bairros da cidade.

Na avaliação do professor Sérgio Magalhães:

[...] temos uma centralização das práticas esportivas em alguns bairros que estão dotados de mais equipamentos públicos e uma melhor estrutura para funcionamento de tais práticas. Vitória da Conquista é uma das cidades do Nordeste que mais cresce em termos de ocupação de área urbana e, por isso, é necessário que o poder público reserve áreas para as atividades de esporte e lazer. A cidade deveria ter mais atividades físicas (caminhadas, pedaladas, corridas etc.), o que pode contribuir para melhoria na qualidade de vida da sociedade.

Magalhães comentou também que é recomendável uma continuidade na implementação das políticas governamentais de esporte e lazer. Na avaliação dele, é salutar que sejam aproveitadas as competências técnicas dos profissionais de Educação Física, que estão sendo formados pelas instituições de ensino superior do Sudoeste da Bahia, no sentido

de melhorar a formulação, a implementação e avaliação de ações voltadas para o esporte e lazer.

Nas pesquisas de campo foram identificados muitos talentos artísticos no Bairro NSA, a exemplo de Francisco Ribeiro, morador do bairro há mais de 30 anos, que já fez publicação de três livros: “Primeiro livros de poesias”, “Uma gota de orvalho e “380 livros”; Hilda Silva Rocha, sogra de Irapuan, que é pintora; Sr. Meneval Custódio, que é músico, delegado dos músicos da Bahia, toca trombone, na Filarmônica Maestro Vasconcelos; George Musical Show; Igor Leonardo e Alexandro San, que são cantores; Hudinha, sanfoneira; Zé de Liu, sanfoneiro; Luana, cantora; Gerson Silva Santos, violeiro; Madalena Santos Souza, artista plástica; Lindinalva, cordelista; Daniela, cantora.

10.2.1 Avaliação dos moradores: políticas públicas de cultura, esporte e lazer

Os moradores foram questionados sobre o quantitativo de atividades culturais desenvolvidas no Bairro NSA; áreas e equipamentos públicos destinados à prática de atividades esportivas; e apoio recebido do poder público para desenvolvimento de atividades de cultura, esporte e lazer. Buscou-se também conhecer os principais tipos de lazer dos moradores e dos membros de sua família, bem como foi solicitado que o morador atribuísse uma nota e de um conceito para as políticas de cultura, esportes e lazer no Bairro NSA.

Acerca do quantitativo de atividades culturais desenvolvidas no Bairro NSA, segundo o Quadro 72, a maior parte dos moradores (58,3%) avaliou que tais atividades são inexistentes. Outros 39% dos moradores avaliaram o quantitativo como péssimo ou regular ou ruim. Somente 2,4% atribuíram um conceito bom e nenhum morador atribuiu o conceito ótimo.

Quadro 72 – Opinião do morador sobre o quantitativo de atividades culturais desenvolvidas no bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Inexistente	169	58,3	58,3	58,3
Péssima	55	19,0	19,0	77,2
Regular	37	12,8	12,8	90,0
Valid Ruim	21	7,2	7,2	97,2
Boa	7	2,4	2,4	99,7
Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Em conformidade com o Quadro 73, no que se refere à opinião do morador sobre as áreas e equipamentos públicos destinados à prática de atividades esportivas, foi identificado que 66,9% dos moradores afirmaram que inexitem áreas e equipamentos públicos para prática de tais atividades. Conforme foi descrito nos relatos dos moradores, o Bairro NSA não dispõe de nenhuma infraestrutura adequada para prática de esportes. Os locais para os adultos, jovens e crianças jogar futebol são improvisados. Por isso, no Quadro 73, 29,6% dos moradores avaliaram tais áreas improvisadas como péssima ou ruim ou regular. Apenas 3,1% atribuíram o conceito bom e nenhum morador atribuiu o conceito ótimo.

Quadro 73 - Opinião do morador sobre as áreas e equipamentos públicos destinados à prática de atividades esportivas no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Inexistente	194	66,9	66,9	66,9
Péssima	39	13,4	13,4	80,3
Regular	31	10,7	10,7	91,0
Valid Ruim	16	5,5	5,5	96,6
Boa	9	3,1	3,1	99,7
Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Ao proceder à avaliação do apoio que o bairro recebe do poder público para desenvolvimento de atividades de cultura, esporte e lazer, 62,4% dos moradores afirmaram que o bairro não recebe esse citado apoio (Quadro 74). Verificou-se também que 35,2% dos moradores avaliaram o apoio recebido como péssimo ou ruim ou regular. Uma pequena parcela de 2,1% dos moradores atribuíram o conceito bom ou ótimo.

Quadro 74 - Opinião do morador sobre o apoio recebido do poder público para desenvolvimento de atividades de cultura, esporte e lazer no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Inexistente	181	62,4	62,4	62,4
Péssimo	47	16,2	16,2	78,6
Regular	37	12,8	12,8	91,4
Valid Ruim	18	6,2	6,2	97,6
Bom	4	1,4	1,4	99,0
Ótimo	2	,7	,7	99,7
Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

A maior parte dos moradores declarou que o principal lazer que dispõe é assistir televisão ou ouvir rádio, ou ir para igreja (54,8%). Outros disseram que se divertem conversando com amigos, saindo para bares e festas (30,4%); alguns preferem jogar futebol ou praticar outros esportes, jogar dominó, baralho, sinuca etc. (9,3%), enquanto que apenas 2,8% dos moradores falaram que gostam de fazer caminhadas (Quadro 75).

Quadro 75 - Principal tipo de lazer do morador e de membros da família dele

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Assistir televisão ou ouvir rádio	89	30,7	30,7	30,7
Ir para a igreja	70	24,1	24,1	54,8
Conversar com amigos	48	16,6	16,6	71,4
Sair para bares e festas	40	13,8	13,8	85,2
Jogar futebol ou praticar outros esportes	15	5,2	5,2	90,3
Jogar dominó, baralho, sinuca etc.	12	4,1	4,1	94,5
Fazer caminhada	8	2,8	2,8	97,2
Outros	6	2,1	2,1	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

A Figura 143 exibe a única praça pública construída no Bairro NSA.

Figura 143 – Praça Iracema: única praça do Bairro NSA – 2012



Fonte: Google Earth, 2012 – Organizada pelo pesquisador

Na avaliação por nota, os moradores atribuíram uma média de 2,77 para as políticas de cultura, esporte e lazer no Bairro NSA, conforme Quadro 76.

Quadro 76 – Nota que o morador atribuiu para as políticas públicas de cultura, esportes e lazer no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
0	101	34,8	34,8	34,8
1	8	2,8	2,8	37,6
2	16	5,5	5,5	43,1
3	32	11,0	11,0	54,1
4	17	5,9	5,9	60,0
5	47	16,2	16,2	76,2
6	23	7,9	7,9	84,1
7	16	5,5	5,5	89,7
8	5	1,7	1,7	91,4
9	1	,3	,3	91,7
Não atribuiu nota	24	8,3	8,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Na avaliação por conceito geral, 95,5% dos moradores consideram as políticas públicas de cultura, esporte e lazer no Bairro NSA como péssimas ou ruins ou regulares. Somente 3,1% dos moradores afirmaram que essas políticas são boas e nenhum morador atribuiu conceito ótimo (Quadro 77).

Quadro 77 – Conceito geral que o morador atribuiu para as políticas públicas de cultura, esportes e lazer no Bairro NSA.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Péssimas	117	40,3	40,3	40,3
Ruins	81	27,9	27,9	68,3
Regulares	79	27,2	27,2	95,5
Boas	9	3,1	3,1	98,6
Preferiu não informar	4	1,4	1,4	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

10.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO AMBIENTE

A questão ambiental é fundamental para todos os municípios (GARRIDO, 2005; HABITAT, 2011). O Brasil é um dos maiores países em extensão e possui enorme quantidade de recursos naturais, uma relevante biodiversidades. Merece destacar que o poder público deve formular políticas ambientais no plano nacional, estadual e municipal, integrando programas e projetos. Não basta apenas elevar a taxaço, legislação sobre subsídios ou mercados de direitos de uso.

No campo dos bairros periféricos pobres é necessário que o poder público, nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), desenvolva políticas públicas ambientais setoriais, a exemplo de políticas de saneamento e recursos hídricos, de proteção à atmosfera, políticas de resíduos sólidos, políticas de proteção às florestas (MORAES; TUROLLAS, 2004).

Numa avaliação geral, os principais problemas ambientais das cidades brasileiras estão relacionados com o crescimento urbano, lixo urbano, a poluição do ar, devastação de florestas, extinção de espécies (danos à biodiversidade) e, portanto, deve-se fixar macropolíticas com interface ambiental predominantemente de visão estratégica, ao invés das ações esporádicas de curto prazo (MAIMON, 1996; ANDRADE, 2005b; ASCHER, 2004)

No município de Vitória da Conquista é preciso analisar os resultados efetivos das políticas de gestão ambiental voltadas para os bairros periféricos: educação ambiental, planejamento estratégico, controle da poluição, resíduos sólidos urbanos, licenciamento ambiental, crimes ambientais, avaliação de impactos ambientais etc.

Programas municipais para o Meio Ambiente

No Bairro NSA há diversos problemas ambientais, que serão descritos no decorrer desta Seção.

Quadro 78 – Programas do Município para o Meio Ambiente – Orçamento 2010

Programa	Abrangência
Proteção da qualidade de vida e gestão de serviços	Ausente no bairro
Gestão e modernização do Sistema Municipal do Meio Ambiente	Ausente no bairro
Fomento às ações sustentáveis e de combate às mudanças climáticas	Para toda a cidade
Conservação e recuperação de áreas de relevância ambiental ou patrimônio histórico e proteção à biodiversidade	Ausente no bairro
Agenda 21 e cidadania	Para toda a cidade
Licenciamento, fiscalização e monitoramento	Pouco presente no bairro
Gestão de espaços públicos e unidades de conservação	Pouco presente no bairro
Educação ambiental e apoio à pesquisa	Para outras localidades da cidade

Fonte: Organizado pelo pesquisador com base em dados da PMVC, 2010

O Quadro 78 permite identificar que dos oito programas previstos no orçamento de 2010, apenas os Programas de Licenciamento, Fiscalização e Monitoramento; e de Gestão de Espaços Públicos e Unidades de Conservação Ambiental estão pouco presente no Bairro NSA. O restante dos programas são ações gerais voltadas para toda ou parte da cidade.

Foram selecionados trechos de três entrevistas, uma com o Secretário de Meio Ambiente e Vice-Prefeito, Sr. Ricardo Marques; e as outras duas com a professora Marisa Oliveira Santos e com o Presidente do Movimento Contra a Morte Prematura, André Barros Cairo, integrantes do Grupo de Especialista em questões ambientais.

O Sr. Ricardo Marques disse, em 2010, que:

[...] há problemas para fiscalização em torno da zona que faz parte da Reserva da Serra do Periperi, que abrange uma área do Bairro NSA. A PMVC cercou a área, porém muitas pessoas destroem a cerca, pois a mesma é feita com madeira e arame. As pessoas retiram a madeira para consumo próprio e/ou venda.

A Figura 144 mostra que é preciso que o poder público organize os serviços de limpeza pública na área destinada ao descarte de lixo coletado pelas carroças.

Figura 144 – Lixão do Bairro NSA



Fonte: Pesquisa de campo (2010/2012)

Segundo, o Sr. Ricardo Marques os maiores problemas do bairro são decorrentes do lixo que muitos moradores jogam em áreas não apropriadas e a precária condição de vida de uma parte dos moradores, fato que pode ser comprovado pelas fotos obtidas na pesquisa de campo que mostrou um “lixão”, conforme Figura 144, cujas fotos da parte superior são de 2012 e as da parte inferior são de 2010.

O Secretário do Meio Ambiente acrescentou ainda que “há no Bairro NSA uma área verde de 1.748 m² e 830m², de propriedade institucional”. Explicou que “a PMVC não dispõe de instrumento para avaliar a poluição sonora e do ar. Contudo, não foram identificados registros significativos de poluição do ar naquele bairro”.

Para Marisa Oliveira Santos:

[...] é preciso que o poder público cuide melhor dos resíduos da construção civil, uma vez que a cidade atualmente vem passando por um forte crescimento urbano. O poder público deve implementar políticas para saneamento, drenagem para escoamento das águas pluviais, que provocam sérios transtornos para a cidade em período de chuva e prejudicam cada vez mais a fraca infraestrutura do Bairro NSA e outros bairros periféricos pobres. [...] É essencial a recuperação do seu acervo ecológico, no que tange a Serra do Periperi e regiões adjacentes, sobretudo pela mudança, pela intervenção e pela reconstrução de um modelo ambiental sustentável para a cidade (MARISA OLIVEIRA SANTOS, 2010 e 2012).

O ambientalista, André Barros Cairo, outro membro do Grupo de Especialistas assim se manifestou:

Particpei das discussões para implantação do Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista, aprovado no ano de 2006, no Governo do Prefeito José Raimundo Fontes. A cidade deveria cumprir o Estatuto da Cidade e promover atualização do PDU visando promover o bem-estar paisagístico e urbanístico. Em relação ao Bairro NSA há problemas inerentes à ocupação de áreas de proteção ambiental, pois estão interferindo de forma assustadora no ecossistema daquele espaço geográfico. Vegetação nativa está sendo destruída. O Bairro NSA precisa de uma mais adequada iluminação, limpeza de ruas e áreas de terrenos vazios, principalmente porque é um bairro composto por pessoas de bem, pessoas acostumadas com o sofrimento e que, no geral, aguardam a boa vontade do poder público (ANDRÉ CAIRO, 2012).

Foram identificados lixos e entulhos espalhados por diversas áreas do NSA, como se pode observar na Figura 145, cujas fotos da parte superior são de 2012 e as da parte inferior são de 2010.

Figura 145 - Lixos e entulhos no Bairro NSA



Fonte: Pesquisa de campo (2010/2012)

10.3.1 Avaliação dos moradores: políticas públicas de meio ambiente

Os moradores apresentaram informações sobre as políticas públicas de meio ambiente, manifestando opinião sobre problemas de barulho da vizinhança, fumaça de queimadas, esgotamento sanitário no bairro, preservação de áreas verdes, limpeza do bairro, poluição do ar e poluição sonora. Apresentaram também uma nota e um conceito para as referidas políticas públicas.

O quadro 79 apresenta informações em relação à existência de problemas decorrentes do barulho da vizinhança. Dos moradores pesquisados, apenas 23,8% informaram que tem convivido com esse problema.

Quadro 79 – Existência de problemas decorrentes do barulho da vizinhança

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Sim	69	23,8	23,8	23,8
Valid Não	217	74,8	74,8	98,6
Valid Preferiu não informar	4	1,4	1,4	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Somente 13,1% dos moradores relataram que apresentam problemas decorrentes de fumaça de queimadas no bairro (Quadro 80).

Quadro 80 - Problemas causados por fumaça de queimadas no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Sim	38	13,1	13,1	13,1
Valid Não	249	85,9	85,9	99,0
Valid Preferiu não informar	3	1,0	1,0	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Sobre o percentual de ruas e/ou área de cobertura de esgotamento sanitário no bairro, um pouco mais da metade dos moradores (54,4%) avaliaram o referido percentual como péssimo ou ruim ou regular; 44,8% dos pesquisados atribuíram o conceito bom ou ótimo (Quadro 81).

Quadro 81 - Avaliação do percentual de área de cobertura de esgotamento sanitário no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Péssimo	21	7,2	7,2	7,2
Valid Ruim	34	11,7	11,7	19,0
Valid Regular	103	35,5	35,5	54,5
Valid Bom	126	43,4	43,4	97,9
Valid Ótimo	4	1,4	1,4	99,3
Valid Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Acerca da preservação de áreas verdes no Bairro NSA (Quadro 82), 86,9% dos moradores avaliaram essa questão como péssimo ou ruim ou regular. Apenas 12,7% dos pesquisados atribuíram o conceito bom ou ótimo.

Quadro 82 - Avaliação da preservação de áreas verdes no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Péssimo	58	20,0	20,0	20,0
Ruim	81	27,9	27,9	47,9
Regular	113	39,0	39,0	86,9
Valid Bom	34	11,7	11,7	98,6
Ótimo	3	1,0	1,0	99,7
Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Quando foram questionados sobre os serviços de limpeza que o poder público faz no Bairro NSA, 71,1% dos moradores avaliaram essa modalidade de ação pública como péssima ou ruim ou regular. Apenas 28,3% dos pesquisados atribuíram o conceito bom ou ótimo (Quadro 83).

Quadro 83 - Avaliação da limpeza do Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Péssimo	26	9,0	9,0	9,0
Ruim	51	17,6	17,6	26,6
Regular	129	44,5	44,5	71,0
Valid Bom	71	24,5	24,5	95,5
Ótimo	11	3,8	3,8	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Abordados sobre os serviços de drenagem para escoamento das águas das chuvas, 77,6% dos moradores avaliaram essa questão como péssimo ou ruim ou regular. Apenas 21,1% dos pesquisados atribuíram o conceito bom ou ótimo (Quadro 84).

Quadro 84 - Avaliação da drenagem para escoamento das águas das chuvas no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Péssimo	73	25,2	25,2	25,2
Ruim	54	18,6	18,6	43,8
Regular	98	33,8	33,8	77,6
Valid Bom	55	19,0	19,0	96,6
Ótimo	6	2,1	2,1	98,6
Preferiu não informar	4	1,4	1,4	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Por sua vez, 70,7% dos moradores atribuíram avaliação de conceito péssimo ou ruim ou regular para os serviços de drenagem para escoamento das águas das chuvas no Bairro NSA. Somente 28,7% dos pesquisados atribuíram o conceito bom ou ótimo (Quadro 85).

Quadro 85 - Avaliação da poluição do ar no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Péssimo	23	7,9	7,9	7,9
Ruim	49	16,9	16,9	24,8
Regular	133	45,9	45,9	70,7
Valid Bom	77	26,6	26,6	97,2
Ótimo	6	2,1	2,1	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

O Quadro 86 apresenta o resultado da avaliação da poluição sonora no Bairro NSA. Um percentual de 66,9% dos moradores atribuiu o conceito péssimo ou ruim ou regular, enquanto 32,5% atribuíram o conceito bom ou ótimo.

Quadro 86 - Avaliação da poluição sonora no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Péssimo	38	13,1	13,1	13,1
Ruim	50	17,2	17,2	30,3
Regular	106	36,6	36,6	66,9
Valid Bom	86	29,7	29,7	96,6
Ótimo	8	2,8	2,8	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Conforme os dados do Quadro 87, entre os que atribuíram nota, a média geral para as políticas públicas de meio ambiente no Bairro NSA foi de 4,74.

Na avaliação por conceito geral, 83,4% dos moradores consideraram as políticas públicas de meio ambiente no Bairro NSA como péssimas ou ruins ou regulares. Somente 16,5% dos moradores afirmaram que elas são boas ou ótimas (Quadro 88).

Quadro 87 - Nota geral atribuída para as políticas públicas de meio ambiente no bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
0	38	13,1	13,1	13,1
1	2	,7	,7	13,8
2	11	3,8	3,8	17,6
3	23	7,9	7,9	25,5
4	24	8,3	8,3	33,8
5	51	17,6	17,6	51,4
Valid 6	50	17,2	17,2	68,6
7	44	15,2	15,2	83,8
8	19	6,6	6,6	90,3
9	5	1,7	1,7	92,1
10	3	1,0	1,0	93,1
Não atribuiu nota	20	6,9	6,9	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Quadro 88 - Conceito geral atribuído às políticas públicas de meio ambiente no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Péssimas	45	15,5	15,5	15,5
Ruins	69	23,8	23,8	39,3
Valid Regulares	128	44,1	44,1	83,4
Boas	45	15,5	15,5	99,0
Ótimas	3	1,0	1,0	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

10.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE

Após a Constituição Federal de 1988, as políticas públicas de saúde, no Brasil, deveriam primar pelos princípios da universalidade e da equidade no acesso aos serviços de saúde, à integralidade do atendimento e à participação da comunidade na cogestão da saúde nos diversos municípios. A Constituição Federal de 1988 visou estabelecer a saúde como um direito de todos e um dever do Estado. Compete, por conseguinte, ao Estado promover melhorias nas condições de saúde da população e dos ambientes natural, social e do trabalho (LUCHESE, 2004). A Lei Orgânica da Saúde (Leis 8.140 e 8.142) estabeleceu que as políticas de saúde no Brasil deveriam ser elaboradas com a participação de múltiplos atores sociais, de modo democrático.

No caso dos bairros periféricos pobres, os moradores devem participar da formulação das políticas de saúde do município, valendo-se da participação no Conselho Municipal de Saúde, das Conferências de Saúde, do Orçamento Participativo (OP) e de outras instâncias

cabíveis. Devem os moradores lutar pela descentralização da saúde em todos os níveis e pela implementação de equipamentos e serviços públicos nos bairros.

O sistema público de saúde enfrenta inúmeros problemas, a exemplo da enorme demora para que um cidadão faça o agendamento de uma consulta médica ou consiga realizar um exame especializado. As filas intermináveis, a falta de unidades de saúde, a falta de leitos hospitalares, a insuficiência de funcionários, a falta de investimentos em capacitação dos profissionais da área de saúde, a escassez de recursos financeiros, humanos e materiais, a péssima qualidade na prestação de serviços, a desatualização tecnológica, entre outras questões que caracterizam o atual sistema de saúde pública no Brasil.

10.4.1 A saúde no Bairro NSA: análises com profissionais da área de saúde que atuam na Unidade de Saúde da Família

Tatiana Balmont Andrade, enfermeira há 5 anos, na Unidade da Saúde da Família, descreveu a composição da equipe de trabalho, constituída de “um médico, uma enfermeira, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde, que prestam serviços de nebulização, aplicação de vacinas, realização de curativos”, entre outros procedimentos. Informou que “a média de atendimento no Posto de Saúde, por mês, gira em torno de 350 a 400, isso fora o quantitativo de moradores que recebem vacinas”.

A enfermeira mencionou que, “em virtude dos programas de saúde implementados no bairro, nos últimos 12 anos, a taxa de mortalidade de crianças diminuiu significativamente”. Citou que, “anteriormente, havia em muitas residências do bairro velórios de crianças com menos de 1 ano de idade. As ações de educação preventiva surtiram efeito, principalmente as orientações na área de planejamento familiar”. Atualmente, “algumas mortes de crianças no bairro estão associadas a outros fatores ou são decorrentes de complicações na gestação, provavelmente, em razão de algumas mães que fazem uso de drogas”.

Sirleide Teixeira Prado, agente de saúde da área 3, trabalha na Unidade de Saúde do NSA. Moradora do bairro há 25 anos, foi contratada por seleção pública para desenvolver suas atividades profissionais. Aos 40 anos, diz ser uma conhecedora da realidade do NSA e na avaliação desta, muito ainda as autoridades públicas precisam fazer para dinamizar os trabalhos da unidade em prol daquele bairro, que “é muito carente e violento e que graças a Deus existe uma unidade de saúde que se esforça para minimizar parte dos problemas dos moradores”.

Os agentes de saúde fazem em média 8 a 10 visitas diárias, oportunidade na qual podem desenvolver ações de esclarecimento à população sobre planejamento familiar, necessidade e vacinação, cuidados com a saúde, prevenção de doenças sexualmente transmissíveis. Sirleide destacou também que, “atualmente, quase 90% das mulheres fazem o exame preventivo e não precisam mais que os agentes de saúde fiquem cobrando delas”. Foi firmada uma relação muito boa com a comunidade e a unidade de saúde. A maior parte dos agentes é composta por moradores do NSA, o que facilita o trabalho.

Juscélia Lisboa Alves de Melo, médica clínica geral, trabalha há 3 anos na Unidade de Saúde do Bairro NSA. Informou que em média são realizados 30 atendimentos diários, das 7-12 horas e das 14-17 horas. Na segunda-feira é realizada a triagem e atendimento; na terça-feira, controle; na quarta-feira, o atendimento médico; na quinta-feira, reunião de equipe; e na sexta-feira, são divulgados os resultados dos exames.

Consoante as palavras da Dra. Juscélia, “a procura de atendimento médico é muito grande. A unidade de saúde somente atende moradores do bairro, prestando serviço em diversas modalidades (vacinação, curativos, exames, primeiros socorros etc.)”. As prioridades

de atendimento são para pacientes com emergência clínica, o idoso, as crianças e as gestantes. A médica comentou ainda que a estrutura física do posto de saúde precisa ser ampliada, “uma vez que o espaço é pequeno e não dá para acomodar muito gente, mas acredito que ações que estão sendo implementadas pelo poder municipal vão possibilitar melhorias na qualidade do atendimento”.

10.4.2 Alguns indicadores encontrados na pesquisa de campo na Unidade de Saúde

Durante os meses de janeiro a março de 2010, em média, a equipe de Saúde da Família realizou 870 visitas às residências dos moradores. Também foi identificado que no primeiro trimestre de 2009, 82,65% dos moradores que tratam de diabetes compareceram à Unidade de Saúde da Família (média trimestral); 67% dos hipertensos foram receber acompanhamento médico; 81,38% das gestantes fizeram exames de pré-natal; 98% das crianças participaram das campanhas de vacinação e 250 crianças receberam atendimento na área de saúde bucal. Foram realizadas 19 ações educativas na Escola Nossa Senhora Aparecida, para conscientização da necessidade de cuidados com a saúde e 207 atendimentos para planejamento familiar.

Também a pesquisa revelou doenças e ocorrências identificadas no Bairro NSA, segundo registros da Unidade de Saúde da Família, a exemplo de: alcoolismo, doenças de chagas, deficiência física, diabetes, distúrbio mental, epilepsia, hanseníase, hipertensão arterial e tuberculose.

10.4.3 Modalidades de políticas públicas de saúde e sua abrangência

Quadro 89 – Programas do município para a área de saúde – Orçamento 2010

Programa	Abrangência
Desenvolvimento de recursos humanos e educação permanente em saúde	Para toda cidade
Atenção básica	Presente no Nossa Senhora Aparecida
Saúde bucal	Presente no Nossa Senhora Aparecida
Atenção especializada	Para toda cidade
Participação popular e controle social	Para toda cidade
Saúde mental	Para toda cidade
Assistência farmacêutica	Presente no Nossa Senhora Aparecida
Qualificação e humanização da atenção à saúde	Para toda cidade
Infraestrutura e administração de recursos humanos	Para toda cidade
Atenção hospitalar	Para toda cidade
Sistema municipal de auditoria, avaliação e controle (SIMAAC)	Para toda cidade
Saúde do trabalhador	Para toda cidade
Vigilância à Saúde	Para toda cidade
Construção, ampliação, melhoria e reformas de unidades de saúde	Para alguns bairros da cidade
Plano de ações e metas (PAM)	Para toda cidade

Fonte: Organizado pelo pesquisador com base em dados da PMVC, 2010

Foi verificado que, no Bairro NSA, somente há cobertura local de programas de Saúde Básica, Saúde Bucal e Assistência Farmacêutica (apenas distribuição básica de alguns

medicamentos indicados nas consultas médicas). Os outros programas coordenados pela Secretária Municipal de Saúde têm cobertura geral (ora com unidades centrais que atendem toda a população conquistense, ora com unidades prestando atendimento em outros bairros da cidade).

Para Travassos e Martins (2004), o acesso e utilização aos serviços de saúde podem depender da: a) oferta e da demanda; b) da acessibilidade geográfica (localização, vias de acesso, transporte público e outros); c) dos padrões de atendimento e normas de conduta; d) da cobrança de taxas pelos serviços; e) do modo de organização e funcionamento da unidade ofertadora dos serviços de saúde.

Segundo Silva e Travassos (2008, p. 28), “Conhecer e compreender tais questões e suas sobreposições é essencial para subsidiar a construção de políticas públicas integradas, que atuem nas múltiplas causas dos problemas socioambientais urbanos”. Eis, portanto, um desafio para gestores, moradores e estudiosos de políticas públicas em bairros periféricos.

10.4.4 Avaliação de uma integrante do Grupo de Especialistas

A médica Maria de Lourdes Freitas Fontes iniciou sua carreira na rede de saúde pública estadual no ano de 1977 e atua em Vitória da Conquista desde 1982. Disse que: “chegando na cidade encontrei uma rede pública pequena, contando com uma unidade de saúde e um pequeno hospital geral (estadual) e mais dois postos de saúde do município”. Informou também que: “Fiz atendimento em pediatria, adolescência e hanseníase durante 20 anos e o que chamava a atenção era a quantidade de pessoas à espera de atendimento vindo de todas as partes, não só da cidade como também da zona rural”. A referida médica destacou que:

Em 1997, com a mudança de visão política, com a entrada do novo grupo que assumiu o poder por meio do Partido dos Trabalhadores, assessorado pelo médico sanitário, Dr. David Capistrano Filho, o padrão de saúde pública teve uma profunda mudança com a introdução do Programa de Saúde da Família (PSF) que passou a fazer a cobertura em áreas rurais e periferias urbanas. Como é sabido nesta nova modalidade o usuário é adstrito a seu lugar de moradia e neste território ele é atendido em suas necessidades básicas de saúde. Atualmente existe cobertura em 100% da área rural e 63% da área urbana com os serviços de pré-natal, planejamento familiar, vacinação, saúde bucal, pediatria e clínica médica. O sistema foi acrescido de vários outros serviços entre eles: uma Central Municipal de Especialidades Médicas, para onde são encaminhados os pacientes que necessitam de atenção especializada, um Hospital Materno-infantil, um Centro de Atenção em DST/AIDS/Dermatologia Sanitária e os CPSII e CAPS AD. Atualmente a cidade conta com 38 equipes de Saúde da Família, entretanto, com o crescimento acelerado do município, esse número é insuficiente para atender à demanda da população que também cresceu proporcionalmente. Hoje, vemos o crescimento das filas de espera (MARIA DE LOURDES FREITAS FONTES, 2010).

10.4.5 Avaliação dos moradores: políticas públicas de saúde

Os moradores do Bairro NSA foram entrevistados sobre ocorrência de problemas de saúde entre membros da família; tipo de unidade de saúde que o morador procura ajuda; informação se algum membro da família recebe medicamentos do poder público, nos âmbitos municipal, estadual e federal; tempo que o morador demora para agendar uma consulta na unidade de atendimento de saúde do Bairro NSA; tempo gasto entre o agendamento e a efetiva realização da consulta médica; opinião dos moradores sobre os principais problemas

para atendimento de saúde básica; nota e conceito que o morador atribuiu às políticas públicas de saúde no Bairro NSA.

Mesmo com todos os esforços do poder público para melhoria dos serviços de saúde na cidade de Vitória da Conquista, no caso do Bairro NSA, foi verificado, conforme Quadro 90, que, enquanto 75,5% dos moradores alegaram que há pouca ocorrência de problemas de saúde entre os membros da família, 17,6% afirmaram que essa ocorrência é alta; e apenas 6,9% dos moradores relataram que não há problemas de saúde entre os membros da família.

Quadro 90 - Ocorrência de problemas de saúde entre os membros da família do morador

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Pouca ocorrência	219	75,5	75,5	75,5
Muita ocorrência	51	17,6	17,6	93,1
Não há ocorrência	20	6,9	6,9	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Quando são acometidos por problemas de saúde, a primeira unidade de saúde que os moradores procuram é o posto de saúde do Bairro NSA, pois assim se manifestaram 72,8% dos moradores (Quadro 91). Esse dado revela um pouco a importância do serviço de saúde local, que passa a ser referência para o morador do bairro periférico. Depois do posto de saúde local, os moradores procuram um hospital público (20,7%) ou um hospital filantrópico (0,7%). Apenas 5,1% dos moradores afirmaram que procuram em primeiro lugar uma unidade particular (hospital particular (2,4%), consultório particular (2,4%) e clínicas particulares (0,3%)). Deve-se registrar que 0,7% dos moradores procura outros tipos de unidades, mas não foi especificado se públicas ou particulares.

No Brasil, o Estado não mantém um padrão de ações no sentido de atenuar as desigualdades entre ricos e pobres. Milton Santos afirmou: “uma parte importante dos recursos nacionais financia, direta ou indiretamente, o setor capitalista [...]. Assim, pouco poder resta ao Governo para executar o seu papel institucional de redistribuição” (SANTOS, 1979, p. 114) e há um agravamento dos problemas de saúde em bairros periféricos pobres.

Quadro 91 - Primeira unidade de saúde que o morador procura quando necessita de atendimento médico

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Posto de saúde	211	72,8	72,8	72,8
Hospital público	60	20,7	20,7	93,4
Hospital filantrópico	2	,7	,7	94,1
Hospital particular	7	2,4	2,4	96,6
Clínica	1	,3	,3	96,9
Consultório particular	7	2,4	2,4	99,3
Outros	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Quando os moradores foram indagados acerca do recebimento de medicamentos gratuitos do poder público, os resultados para a questão formulada indicaram que uma parcela representativa de moradores (45,9%) afirmou que recebe medicamentos gratuitos da

prefeitura municipal; enquanto 14,5% deles recebem do Governo do Estado; e somente 4,1% recebem do Governo Federal.

O tempo que o morador gasta para agendar uma consulta médica pela Prefeitura Municipal também foi motivo de investigação (Quadro 92). A maior incidência de respostas para essa questão foi no intervalo entre 1 a 7 dias, com um percentual de 70,4%. Contudo, para 10,7% dos moradores, o tempo de agendamento demora entre 8 a 30 dias; e para 14,1%, é superior a 30 dias. Assim, para 24,8% dos moradores, o tempo é superior a 7 dias, fato esse que merece atenção da Secretaria Municipal de Saúde.

Quadro 92 – Tempo para agendar uma consulta médica junto à PMVC

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
1 dia	45	15,5	15,5	15,5
Entre 2 a 3 dias	93	32,1	32,1	47,6
Entre 4 a 5 dias	47	16,2	16,2	63,8
Entre 6 a 7 dias	19	6,6	6,6	70,3
Entre 8 a 30 dias	31	10,7	10,7	81,0
Acima de 30 dias	41	14,1	14,1	95,2
Preferiu não informar	14	4,8	4,8	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Verificou-se também que o tempo decorrido entre a data do agendamento e da efetiva realização da consulta é muito mais demorado. O Quadro 93 exibe que 19,3% dos moradores esperam menos de 1 semana para serem atendidos; 64,6% entre 1 até 8 semanas; e 11,8% esperam mais de 8 semanas.

Quadro 93 – Tempo decorrido entre a data que agendou uma consulta pela PMVC e a sua efetiva realização

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
Menos de 1 semana	56	19,3	19,3	19,3
De 1 até 2 semanas	69	23,8	23,8	43,1
De 3 até 4 semanas	64	22,1	22,1	65,2
De 5 a 6 semanas	26	9,0	9,0	74,1
De 7 a 8 semanas	28	9,7	9,7	83,8
Mais de 8 semanas	33	11,4	11,4	95,2
Preferiu não informar	14	4,8	4,8	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Entre os problemas que os membros da família do morador enfrentam na busca de atendimento básico à saúde, os moradores consideraram como problemas principais: a falta de médicos para atendimentos básicos e especializados (43,1%); problema na triagem, ou seja, demora no agendamento de uma consulta médica (22,4%); problema na infraestrutura de equipamentos/materiais (6,9%). Outros problemas obtiveram uma incidência menor de respostas, a exemplo da demora em ser atendido pelo médico (2,8%); deficiência na

qualificação dos profissionais de saúde (2,1%); número insuficiente de agentes de saúde (1,7%); demora em realizar exames especializados (0,7%); e falta de medicamentos (0,7%), conforme Quadro 94.

Quadro 94 – Principais problemas que membros da família do morador enfrentam na busca de atendimento básico à saúde

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Não temos do que reclamar	25	8,6	8,6	8,6
Triagem: demora em agendar uma consulta médica	65	22,4	22,4	31,0
Demora em realizar os exames especializados	2	,7	,7	31,7
Falta de médicos (atendimentos básicos e especializados)	125	43,1	43,1	74,8
Falta de medicamentos	2	,7	,7	75,5
Demora em ser atendido (a) pelo médico(a)	8	2,8	2,8	78,3
Outro	3	1,0	1,0	79,3
Preferiu não se pronunciar sobre essa questão	29	10,0	10,0	89,3
Número de agentes de saúde insuficiente	5	1,7	1,7	91,0
Infraestrutura deficitária de equipamentos/materiais	20	6,9	6,9	97,9
Deficiência na qualificação dos profissionais de saúde	6	2,1	2,1	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

O Quadro 95 apresenta as frequências atribuídas às políticas de saúde no Bairro NSA. A média geral das notas dos moradores foi de 5,24.

Quadro 95 - Nota atribuída para as políticas públicas de saúde no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 0	16	5,5	5,5	5,5
1	2	,7	,7	6,2
2	12	4,1	4,1	10,3
3	38	13,1	13,1	23,4
4	24	8,3	8,3	31,7
5	46	15,9	15,9	47,6
6	36	12,4	12,4	60,0
7	37	12,8	12,8	72,8
8	34	11,7	11,7	84,5
9	6	2,1	2,1	86,6
10	10	3,4	3,4	90,0
Não atribuiu nota	29	10,0	10,0	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Na avaliação por conceito geral, 73,1% dos moradores consideraram as políticas públicas de saúde no Bairro NSA como péssimas ou ruins ou regulares. Somente 25,5% dos moradores afirmaram que essas políticas são boas ou ótimas. Dos moradores entrevistados, 1,4% não atribuiu conceito (Quadro 96).

Quadro 96 - Conceito atribuído às políticas públicas de saúde no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Péssimas	47	16,2	16,2	16,2
Ruins	73	25,2	25,2	41,4
Regulares	92	31,7	31,7	73,1
Valid Boas	60	20,7	20,7	93,8
Ótimas	14	4,8	4,8	98,6
Preferiu não informar	4	1,4	1,4	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

10.5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

Em conformidade com a Constituição Federal (1988), os municípios no Brasil são responsáveis pelo Ensino Fundamental, como etapa inicial obrigatória de escolarização. Também compete aos municípios cuidar da pré-escola e oferecer o Ensino Fundamental àqueles que não tiveram acesso na idade própria (GADOTTI, 2008).

As políticas educacionais municipais sofrem influência do Plano Nacional de Educação (PNE)¹⁰⁸, aprovado pelo governo federal em 2000 e regulamentado pela Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001, que objetiva tratar da educação para todo o território nacional, nos seus diversos níveis e modalidades. No caso dos bairros periféricos pobres, deve ocorrer um esforço governamental no sentido de integrar os programas e projetos públicos, a fim de cumprir com o disposto no PNE, ou seja, promover a elevação global do nível de escolaridade da população, a redução das desigualdades sociais e regionais, no tocante ao acesso e à permanência e à melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis. De acordo com Pereira (2008), deve-se fortalecer a educação pública e democratizar a gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, considerando a melhoria na qualidade da participação dos profissionais da educação na formulação do Projeto Pedagógico das unidades escolares, bem como deve ser fortalecida a participação de professores, funcionários, estudantes, pais e outros representantes da sociedade civil em conselhos escolares ou equivalentes.

10.5.1 Educação no Bairro NSA

As informações a seguir, representam de modo condensado, a realidade do Bairro NSA em termos de políticas educacionais. Destaca-se, inicialmente, que ali há somente uma Escola (de ensino fundamental), localizada na Rua Santa Cecília, mantida pelo Governo Estadual e pela Prefeitura Municipal.

¹⁰⁸ O PNE define as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação para cada nível e modalidade de ensino, as diretrizes e metas para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação.

Programas na área de Educação – Orçamento de 2010

Quadro 97 – Programas do Município para a área de Educação – Orçamento 2010

Programa	Abrangência
Desenvolvimento do ensino fundamental	Presente no bairro
Atendimento ao estudante e transporte escolar	Ausente no bairro
Modernização e reorganização da rede de ensino	Ausente no bairro
Inovações e tecnologias educacionais	Ausente no bairro
Desenvolvimento da educação infantil	Ausente no bairro
Desenvolvimento da educação especial	Ausente no bairro
Plano municipal de educação	Para toda cidade
Alimentação escolar	Presente no bairro

Fonte: Organizado pelo pesquisador com base em dados da PMVC, 2010.

Em entrevista, o Secretário de Educação, o Sr. Coriolano Ferreira de Moraes Neto, relacionou os programas do município e destacou que, além da ampliação da Escola Nossa Senhora Aparecida para o fundamental I e II, seria implantada uma creche naquele bairro. Na referida Escola, o ensino da 1ª a 4ª séries é de responsabilidade da prefeitura municipal, com base em convênio firmado com o Governo do Estado, em 2012. Da 5ª a 8ª, a responsabilidade continua sendo do Governo do Estado da Bahia.

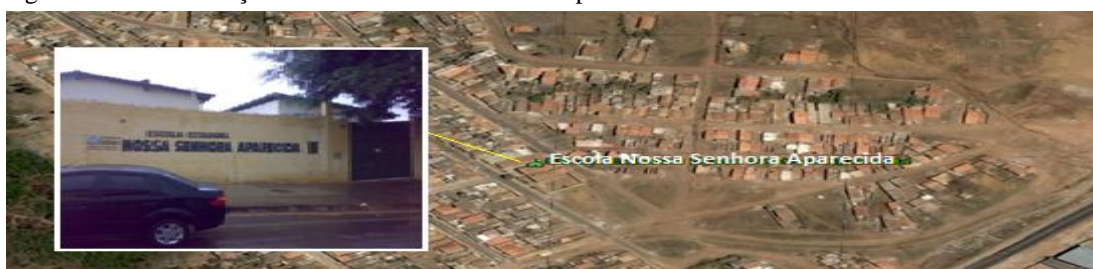
A Sra. Valdenice Gusmão Almeida, Diretora da Escola Nossa Senhora Aparecida, afirmou que o Governo do Estado vem desenvolvendo esforços para atender à demanda dos bairros conquistenses. Disse também que Escola recebe verba para manutenção, em torno de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) anuais, oriundos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Foi identificado que a citada instituição de ensino possui 10 funcionários, 15 professores, 8 turmas (matutino/vespertino) e um total de 480 alunos, em de abril de 2012.

Com os recursos financeiros do PDE, a Escola realizou a compra de computadores, uma filmadora, um projetor de vídeos, televisores de 29 polegadas para cada uma das salas de aula. Também foi possível realizar pequenas reformas na infraestrutura física do prédio escolar, a exemplo de pinturas, aquisição de quadros e outros equipamentos e materiais.

O Governo do Estado da Bahia repassa R\$ 0,20 centavos por aluno para merenda escolar diária. A Diretora disse: “desejamos muito melhorar a qualidade e quantidade da merenda escolar, pois muitos alunos somente têm como principal alimentação a merenda escolar”.

Para a Diretora, é necessário espaço físico para “construção de uma quadra e de áreas livres para atividades recreativas dos alunos”. Também destacou que o problema da falta de espaço físico poderá ser mais evidente e, portanto, medidas devem ser tomadas para resolver essa problemática, senão crianças e jovens poderão ficar fora da sala de aula.

Figura 146 – Localização da Escola Nossa Senhora Aparecida



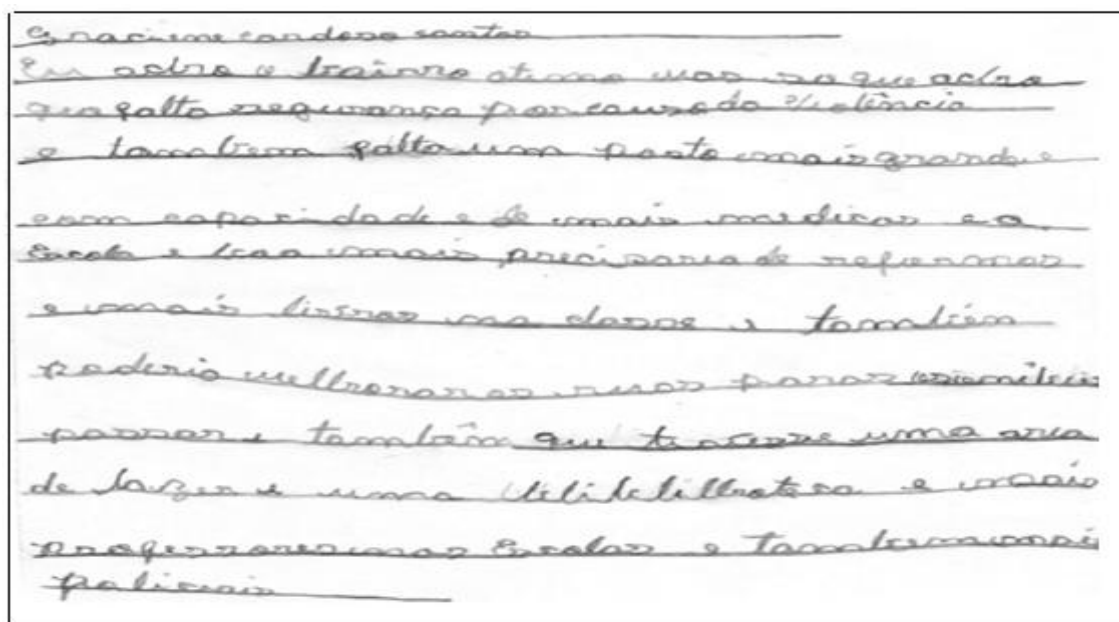
Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizada pelo pesquisador

O quadro caracterizado pelo oferecimentos de poucas políticas educacionais no Bairro NSA tem relação com as argumentações de Milton Santos (SANTOS, 1987, 1996), quando indicou que é dever do Estado implementar políticas públicas em todos os espaços territoriais, e os indivíduos devem ser assistidos em seus direitos à educação, ao lazer, à moradia e emprego para viver com dignidade; e a cidadania deve abranger a todos os territórios de forma igualitária, sem excluir os espaços periféricos e distantes dos centros de consumo.

10.5.2 Expressão escrita de alunos da Escola Nossa Senhora Aparecida

Estudantes da Escola Nossa Senhora Aparecida, do 4º e 5º períodos, redigiram redações versando sobre o bairro. As crianças puderam escrever e expressar tudo aquilo que pensam do bairro onde moram. A seguir, foi selecionado um trecho de uma das redações.

Figura 147 – Redação de Graciene Cardoso Santos



Fonte: Pesquisa de Campo, 30 março 2010 - Organizada pelo pesquisador

Criança muito consciente, Graciene Cardoso Santos disse gostar bastante do bairro, mas que ali falta segurança pública para resolver o problema da violência. Recomendou a alocação de mais policiais para atender ao bairro. Falou da necessidade de ampliação do espaço físico do Posto de Saúde e do quantitativo de médicos. Tratou na sua redação da educação ao apontar para a necessidade de reforma da Escola Nossa Senhora Aparecida e de ampliação do acervo bibliográfico e do número de professores na referida escola. Manifestou ainda sua preocupação com o problema da falta de pavimentação de ruas do bairro. Registrou que uma melhor pavimentação poderia contribuir para melhoria dos serviços do transporte coletivo (ônibus que trafegam no bairro). Evidenciou a necessidade de implantação de áreas de lazer.

A professora Cícera Bezerra de Oliveira, 48 anos, trabalha há 6 anos na Escola Nossa Senhora Aparecida. Em seu relato disse: “avalio positivamente o trabalho desenvolvido aqui na escola e por isso estou muito satisfeita. Incentivamos nossos alunos à leitura extraclasse,

desenvolvemos atividades de inclusão digital, atividades integrativas, entre outras. E desejo que haja ampliação da escola com oferecimento de aulas nos três turnos”.

Para o professor Alexandre Galvão Carvalho, integrante do grupo de especialistas, é cabível uma maior articulação no setor educacional. O Estado cuida da educação do Ensino Médio e os municípios se responsabilizam pela Educação Fundamental. Na avaliação do citado professor:

É preciso rever a repartição do percentual do PIB para a educação. Municípios e Estados devem ficar com a maior parte dos recursos financeiros provenientes do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)¹⁰⁹. Também é necessário romper com a lógica do capitalismo, pois o mesmo não apresenta perspectivas para as populações periféricas. Avalio que não se trata de uma crise conjuntural e, porém, estrutural. A educação deve contribuir para promoção de maior transparência financeira; fim de preconceitos e racismos; fim de preconceito com a pobreza; aceitação das diferenças; necessidade de distribuição de renda (ALEXANDRE GALVÃO CARVALHO, 2012).

10.5.3 Avaliação dos moradores: políticas públicas de educação

Na avaliação geral sobre as políticas públicas de Educação, os moradores foram questionados sobre: o tipo de escola que frequentam atualmente ou que frequentaram antes de residir no Bairro NSA; número de anos de escolaridade; escolaridade atual; educação dos filhos; uso, por parte de membros da família do morador, de serviços de creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, curso de supletivo, curso preparatório para vestibular e/ou curso preparatório para concurso; principais problemas para educação das crianças, jovens e adultos; dificuldade para encontrar vaga para matricular os filhos em uma escola pública. Também foi solicitado aos moradores que atribuíssem uma nota e um conceito para as políticas públicas de educação no Bairro NSA.

Um dado que chamou a atenção no levantamento de campo sobre a educação no Bairro NSA foi o fato de 84,5% dos moradores entrevistados terem informado que não frequentam nenhum tipo de escola (Quadro 98). Dos moradores que se manifestaram sobre essa questão formulada, apenas 3,8% frequentam a única escola pública do bairro, enquanto 9,3% frequentam escolas públicas em outros bairros. Também merece destaque a pequena participação dos moradores em escola privada no bairro (0,7%) e em outro bairro (1%). Como não há escola particular no Bairro NSA, os moradores que indicaram que frequentam escola particular no bairro se referiram, provavelmente, às atividades de orientação particular, que, no Brasil, é denominada de reforço escolar ou banca, atividade geralmente ministrada por autônomos.

¹⁰⁹ Garante a destinação de 15% das receitas dos principais impostos arrecadados por Estados e Municípios, exclusivamente, ao ensino fundamental e público. O montante dessa receita forma o FUNDEF em cada Estado, para que os recursos sejam distribuídos entre o governo Estadual e os seus Municípios, de acordo com o número de alunos matriculados nas suas redes de ensino fundamental.

Uma análise do Quadro 101 permite constatar que o quantitativo de anos de estudo que fora comentado no Quadro 100 não significa progresso na escolaridade dos moradores, pois 20% deles afirmaram que não possuem alfabetização e 43,1% conseguiram cursar apenas o ensino fundamental. Somente 30% dos pesquisados possuem o ensino médio; e 2,8% dos moradores afirmaram que possuem nível superior (não se sabe se esses moradores possuem diploma ou se estão apenas cursando o ensino superior, pois preferiram não especificar tal informação).

Quadro 101 – Escolaridade do morador

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
Sem alfabetização	58	20,0	20,0	20,0
Ensino fundamental	125	43,1	43,1	63,1
Ensino médio	87	30,0	30,0	93,1
Ensino superior	8	2,8	2,8	95,9
Preferiu não informar	12	4,1	4,1	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

O quadro 102 apresenta informações sobre o local de estudo dos filhos dos moradores. Buscou-se conhecer se os filhos dos moradores estudam no Bairro NSA, se em escolas públicas ou privadas. Dos que apresentaram informações, somente 15,5% dos filhos dos moradores estudam na única Escola existente no bairro, que é pública. Quase o dobro, 28,3% dos moradores, afirmou que seus filhos estudam em escolas públicas em outros bairros da cidade. Apenas 2,4% indicaram que os filhos estudam em escolas privadas no Bairro NSA (nesse caso, o morador se referiu, provavelmente, a aulas de reforço); 5,5% dos filhos estudam em escolas particulares em outros bairros; e 1,4% estuda em escola pública do bairro e fora do bairro. Um dado que chamou a atenção foi o elevado percentual de filhos que não estudam (24,1%), quase um ¼ da amostra selecionada.

Quadro 102 – Local de estudo dos filhos

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
Pública do bairro	45	15,5	15,5	15,5
Pública em outro bairro	82	28,3	28,3	43,8
Particular do bairro	7	2,4	2,4	46,2
Particular em outro bairro	16	5,5	5,5	51,7
Não estudam	70	24,1	24,1	75,9
Não tenho filhos	55	19,0	19,0	94,8
Estudam em escola pública do bairro e fora do bairro	4	1,4	1,4	96,2
Preferiu não informar	11	3,8	3,8	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

A questão da utilização dos serviços de creche foi muito discutida durante a pesquisa. Tratou-se de um dos temas mais recorrentes nas falas dos moradores. Em reunião com o prefeito municipal, este pesquisador também tratou do tema e, no mês de dezembro de 2012, a PMVC inaugurou uma creche no Bairro NSA, que terá funcionamento efetivo no ano de 2013.

Dos moradores pesquisados que disseram fazer uso dos serviços de creche, nenhum deles utiliza os serviços de creche particular. Apenas 5,9% dos moradores têm algum membro da família em creche e 92,8% não fazem ainda uso de tais serviços (Quadro 103).

Quadro 103 – Utilização de serviços de creche por algum membro da família do morador

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Pública	17	5,9	5,9
	Não frequenta	269	92,8	98,6
	Preferiu não informar	4	1,4	100,0
	Total	290	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Tratando-se de serviços de pré-escola, os dados indicaram a pouca participação das crianças do Bairro NSA. Apenas 14,1% dos moradores afirmaram que têm filhos cursando a pré-escola pública, 2,4% pré-escola privada e 84,2% dos moradores não têm membros da família que frequentam a pré-escola (Quadro 104).

Quadro 104 – Utilização de serviços de pré-escola por algum membro da família do morador

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Particular	7	2,4	2,4
	Pública	41	14,1	16,6
	Não frequenta	238	82,1	98,6
	Preferiu não informar	4	1,4	100,0
	Total	290	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

O Quadro 105 apresenta o percentual de participação de algum membro da família no ensino fundamental. Em apenas 33,1% dos lares pesquisados há pessoas que frequentam esse nível de ensino. Dos entrevistados, 65,5% não estão cursando o ensino fundamental.

Quadro 105 – Participação de algum membro da família do morador no ensino fundamental

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Particular	15	5,2	5,2
	Pública	81	27,9	33,1
	Não frequenta	190	65,5	98,6
	Preferiu não informar	4	1,4	100,0
	Total	290	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Também no ensino médio, a participação de algum membro da família do morador foi pequena. Apenas 1,7% dos moradores afirmou que possui algum membro da família cursando o ensino médio em escola particular (1,7%), enquanto que 14,5% deles possuem algum membro da família frequentando o ensino médio em escola pública e 82,4% não possuem membro da família no ensino médio.

Quadro 106 – Participação de algum membro da família do morador no ensino médio

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Particular	5	1,7	1,7	1,7
Pública	42	14,5	14,5	16,2
Valid Não frequenta	239	82,4	82,4	98,6
Preferiu não informar	4	1,4	1,4	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

O acesso ao ensino superior é um indicador muito relevante para analisar o nível de oportunidade dos moradores. Conforme Quadro 107, identificou-se que, apenas 3,1% dos moradores afirmaram que algum membro da família participa de curso superior, sendo que 1,4% frequenta instituição de ensino superior privada e 1,7% instituição pública.

Quadro 107 – Participação de algum membro da família do morador no curso superior

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Particular	4	1,4	1,4	1,4
Pública	5	1,7	1,7	3,1
Valid Não frequenta	277	95,5	95,5	98,6
Preferiu não informar	4	1,4	1,4	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Uma forma alternativa de avançar na escolaridade no Brasil é participar em curso de ensino supletivo, que é uma modalidade educativa que tem a finalidade de suprir ciclos que o adolescente ou o adulto não concluiu durante a idade considerada adequada. No caso do Bairro NSA, apenas 1,4% dos moradores declarou que tem algum membro da familiar participando dessa modalidade de ensino.

O ingresso no ensino superior no Brasil, geralmente, ocorre por meio de processo seletivo. Participar de um curso preparatório para o vestibular de acesso ao ensino superior é um diferencial importante. Dos moradores pesquisados, apenas 0,3% afirmou que algum membro de sua família participa de curso preparatório para o vestibular em escola privada; 1% participa de tal modalidade de curso em instituição pública e 97,2% responderam que não há membro de sua família frequentando o citado curso.

Objetivando uma capacitação para realização de concurso para emprego público ou privado, 1,4% dos moradores declarou que possui algum membro da família frequentando curso preparatório para concurso.

Os principais problemas que os moradores enfrentam em relação à educação das crianças, jovens e adultos foram identificados. Em relação à educação das crianças, os cinco principais problemas para educação, em ordem de incidência de respostas, foram: existência de apenas uma escola no bairro, que possui infraestrutura precária (28,3%); limitado número de vagas e professores insuficientes (8,6%); problemas na qualidade do ensino (8,6%); falta de creche (8,3%); e falta de incentivo para as crianças estudarem (4,8%).

Em relação à educação dos jovens do bairro, os principais problemas elencados foram: existência de apenas uma escola no bairro com infraestrutura precária (20%); problemas causados pelo tráfico de drogas e falta de segurança (13,1%); limitado

oferecimento de séries (12,4%); e problemas na qualidade do ensino (7,2%); problemas pessoais que levam à falta de vontade de estudar (6,9%).

Quanto à educação dos adultos, os cinco principais problemas levantados foram: existe apenas uma escola no bairro com infraestrutura precária (24,1%); falta de tempo dos adultos (10,3%); problemas pessoais que levam à falta de vontade de estudar (5,9%); problemas causados pelo tráfico de drogas e a falta de segurança (5,5%); e limitação das séries oferecidas (3,1%).

Apesar dos problemas ora expostos para a educação de crianças e jovens, quando foram perguntados sobre a existência de dificuldades para encontrar vagas para matricular os seus filhos numa escola pública, somente 15,2% dos moradores relataram que encontram a referida dificuldade.

Em conformidade com os dados do Quadro 108, entre aqueles que atribuíram nota, a média geral para as políticas públicas de educação no Bairro NSA foi de 5,70.

Quadro 108 - Nota geral que o morador atribuiu para as políticas públicas de educação no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
0	5	1,7	1,7	1,7
1	2	,7	,7	2,4
2	2	,7	,7	3,1
3	26	9,0	9,0	12,1
4	17	5,9	5,9	17,9
5	64	22,1	22,1	40,0
Valid 6	56	19,3	19,3	59,3
7	49	16,9	16,9	76,2
8	39	13,4	13,4	89,7
9	2	,7	,7	90,3
10	3	1,0	1,0	91,4
Não atribuiu nota	25	8,6	8,6	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Na avaliação por conceito geral, 79,3% dos moradores consideraram as políticas públicas de educação no Bairro NSA como péssimas ou ruins ou regulares. Somente 19,6% dos moradores afirmaram que essas políticas são boas ou ótimas. Dos moradores entrevistados, 8,6% não atribuíram conceito (Quadro 109).

Quadro 109 - Conceito geral atribuído pelo morador às políticas públicas de educação no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Péssimas	19	6,6	6,6	6,6
Ruins	54	18,6	18,6	25,2
Regulares	157	54,1	54,1	79,3
Valid Boas	54	18,6	18,6	97,9
Ótimas	3	1,0	1,0	99,0
Preferiu não informar	3	1,0	1,0	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

10.6 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA

Existe um relativo consenso na sociedade brasileira de que o poder público deve formular e pôr em execução políticas para geração de emprego e renda para as populações mais pobres e que possuam baixa escolaridade. Parcela expressiva desse grupo de pessoas na idade ativa está desempregada por longo período ou subempregada, vivendo em condições precárias. As políticas tradicionais para geração de emprego e renda, no Brasil, são avaliadas como pouco eficazes para enfrentar essa situação de heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho nacional, especialmente, nos bairros periféricos pobres e esse é justamente o desafio posto para a nova geração de políticas e programas governamentais no campo do trabalho (IPEA, 2006).

Para Ramos (2003, p. 28), medidas efetivas devem ser adotadas para mudar o cenário desfavorável sobre o desemprego que atinge as populações pobres. O autor afirma que “[...] a heterogeneidade do país impede que se generalizem diagnósticos. A Política de Emprego deve ser descentralizada na sua integralidade e não cada uma de suas partes” e complementa seu argumento afirmando que toda política deve ser precedida de um diagnóstico, visando identificar a origem dos problemas e possíveis soluções.

Esta Seção da Tese trata da política de trabalho e renda, uma componente muito valorizado pelos teóricos que estudam o desenvolvimento das cidades.

Programas municipais para o Desenvolvimento, Trabalho e Renda

Quadro 110 – Programas do Município para Geração de Emprego e Renda – Orçamento 2010

Programa	Abrangência
Programa municipal de incentivo à industrialização	Em fase de organização
Telecentro de inclusão digital	Ausente no bairro
Microcrédito produtivo orientado	Para toda a cidade
Incubação de empreendimentos populares	Para toda a cidade
Programa municipal de novas tecnologias sociais	Para toda a cidade
Implementação de consórcios públicos intermunicipais	Para toda a cidade
Atividades econômicas geradoras de trabalho e renda	Para toda a cidade
Unidade geradora de projetos e captação de investimentos	Para toda a cidade
Capacitação de empreendimentos populares	Para toda a cidade
Programa de comercialização artesanal	Para toda a cidade
Programa de qualificação e regularização profissional	Presente no bairro – mediante o Projovem

Fonte: Organização pelo pesquisador com base em dados da PMVC

Mais diretamente presente no NSA, está o Programa de Qualificação e Regularização, mediante o Projovem, comentado subseção 10.1.2.2, quando foram citados alguns programas de Assistência Social. Na pesquisa de campo, foi identificado que a maior parte dos programas previstos no Quadro 110 está em fase de implantação e centralizada geograficamente na Sede da Agência de Desenvolvimento, Trabalho e Renda (ADTR).

Em entrevista com o ex-Secretário da ADTR e com membros do grupo de especialistas em políticas públicas, em 2012, percebe-se a problemática geral para geração de emprego e renda na cidade de Vitória da Conquista.

O ex-Secretário Municipal da ADTR, Sr. Marcos Andrade, disse que a Agência tem o papel de estimular o desenvolvimento da cidade, visando a geração de emprego e renda. Para desenvolver ações de políticas públicas, a Agência conta com duas coordenações de economia: uma de Economia Empresarial e outra de Economia Solidária. A primeira é responsável pela intermediação de seguro desemprego e pela qualificação profissional para as pessoas que estão desempregadas, mediante o Sistema Nacional de Empregos (SINE). Marcos Andrade informou que a Agência tem uma Unidade (Sala do Empreendedor) que visa oferecer apoio aos empreendedores.

A Coordenação de Economia Solidária tem a tarefa de estimular e apoiar o trabalho de artesãos, pequenos empreendedores. São realizadas atividades para apoiar o Grupo de Economia Popular (GEP) do Centro Público de Economia Solidária (CESOL), a Associação de Lapidários, a Associação Familiar Solidária (AFS), a Associação dos Moveleiros (AMOVIC), a Associação de Pequenos Empreendedores Conquistenses (ASPEC), Associação de Artesanato de Vitória da Conquista, entre outras entidades. A PMVC desenvolve o projeto Capacitar para preparar futuros trabalhadores.

De acordo com o ex-Secretário da ADTR a PMVC:

[...] faz submissão continuamente de vários projetos para análise do Governo Federal e do Governo Estadual e está desenvolvendo esforços para firmar novas parcerias, a exemplo das pactuadas com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE) e Serviço Social da Indústria (SESI), entre outras entidades.

Pelo exposto, nas informações apresentadas e, com base nas observações diretas e entrevistas, é pertinente afirmar que os poderes públicos devem - além da formulação - implementar políticas diferenciadas para geração de emprego e renda em bairros periféricos pobres. No Bairro NSA foram encontradas muitas pessoas com idade superior a 18 anos que estavam desempregadas. Tal situação é similar à maioria das cidades brasileiras de pequeno e médio porte, nas quais as políticas para geração de emprego e renda são implementadas na sua maior parte pela iniciativa privada, o que resulta em grande dívida social para os Governos, nos âmbitos federal, estadual e municipal (IPEA, 2006).

No caso específico do Bairro NSA, em sintonia com as palavras de Ramos (2003, p. 28) medidas efetivas devem ser adotadas para mudar o cenário desfavorável sobre o desemprego, mediante maior participação do poder local, com base em um criterioso diagnóstico, visando identificar a origem dos problemas e possíveis soluções.

Para o economista, Wilton Ferraz dos Santos, integrante do Grupo de Especialistas:

Os investimentos feitos em nossa cidade têm tido como foco as áreas privilegiadas da cidade e isso tem gerado cada vez mais distorções econômicas entre as diferentes classes sociais. O principal desafio para o poder público municipal é diminuir as

diferenças entre ricos e pobres. Levar aos bairros carentes infraestrutura e capacidade de atendimento das necessidades básicas da população periférica (2012).

A professora Maristela Miranda Vieira de Oliveira, Administradora, outra integrante do Grupo de Especialistas, disse:

As ações do poder público em direção à Economia Solidária representam uma alternativa para o desenvolvimento local, vez que esse movimento parte da premissa do conhecer, aprender e transformar, criando um processo de emancipação social e coletiva que contribui para a geração de ocupação e renda, gerando reflexos no município como um todo. Para tanto, as políticas públicas formuladas sob essa perspectiva necessitam estar alinhadas com o verdadeiro sentido de emancipação almejado pelos movimentos sociais, do contrário correm o risco de transformarem-se em ações assistencialistas criando um ambiente de dependência entre as iniciativas populares solidárias e o poder público municipal .

Para Carlos Alberto Pereira da Silva, há uma polarização entre duas cidades, a da classe média e da classe pobre, essa mais presente nos bairros periféricos da cidade de Vitória da Conquista. Segundo o referido membro do Grupo de Especialistas:

O fenômeno da pobreza é um componente da sociedade moderna. Há pessoas que não possuem qualificações profissionais e não conseguem entrar no mercado de trabalho. É preciso questionar a lógica na qual estamos inseridos, baseada no crescimento, produção, competição. É urgente a redistribuição de riquezas. O poder público não se faz presente em alguns locais e parece que se tornou natural para alguns essa divisão entre os privilegiados e os pobres.

No entendimento de Zenildo Soares de Souza Júnior, outro membro do grupo de especialistas, a cafeicultura, implantada em Vitória da Conquista na década de 1970, precisava de mão de obra não qualificada. Com o declínio da cultura cafeeira na Região Sudoeste e mecanização da mesma, aumentou ainda mais o número de desempregados e/ou trabalhadores de subempregos. Segundo Zenildo:

Ganhamos áreas desassistidas pelo poder público, populações segregadas, violência urbana, bairros sem infraestrutura adequada. Reproduzimos o modelo de crescimento caracterizado pela proletarianização, pauperização das condições de moradia, saúde, educação etc.

O Economista José Antonio Gonçalves dos Santos assim se expressou:

Houve uma ampliação das políticas públicas para geração de emprego e renda nos últimos 8 anos. Apesar disso, o Brasil está entre os países com pior distribuição de renda. No Caso do Bairro NSA, o Programa do Bolsa Família, com todos os seus defeitos, contribui para a distribuição de renda e redução da miséria, pois visa aumentar o poder de compra das populações mais pobres.

O Sr. Elianaldo Leal, ex-Secretário da Agência de Desenvolvimento, Trabalho e Renda (ADTR) explicou que a citada Agência tem contribuído para:

Promover a formação de grupos de economia solidária, qualificação profissional, apoio na organização de feiras e evento. O poder público municipal tem desenvolvido os programas Juventude Cidadã (capacitando mais de 3 mil jovens),

Projovem Urbano (formação educacional formal) para pessoas entre 16 a 29 anos, que não tenham terminado o ensino fundamental, atuando em três eixos: educação profissional, educação formal e educação cidadã. Além desses programas os conselhos municipais são relevantes para promover a participação popular nas discussões das políticas públicas.

O professor Cristiano Lima Ferraz, Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Política e Sociedade (NETPS) da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), integrante do Grupo de Especialistas argumentou que:

Cada vez mais os empregos gerados não são estáveis. A nova lógica que se percebe para as populações periféricas pobres é fomentar cada vez mais o trabalho informal. Os trabalhadores não especializados enfrentam grandes dificuldades para encontrar empregos formais. Geralmente, trabalham em atividades sem proteção social.

10.6.1 Avaliação dos moradores: políticas públicas de trabalho e renda

Os moradores foram arguidos acerca de várias questões pertinentes à sua situação de trabalho e renda. As perguntas formuladas visaram identificar o quantitativo de membros da família do morador, que exercem atividade profissional; profissão do morador; bairro onde o morador trabalha; tempo gasto pelo morador para se deslocar do seu domicílio para o local de trabalho; esfera e setor econômico de trabalho do morador; tempo que o morador está desempregado, se for o caso; origem da principal fonte de recursos financeiros que compõe a renda da família do morador; quantitativo de pessoas da família do morador que recebem benefícios do Programa Bolsa Família; nota e conceito que o morador atribuiu às políticas públicas de trabalho e renda no Bairro NSA.

O quadro 111 indica que 8,3% dos moradores informaram que nenhum membro de sua família trabalha. Essa é uma situação muito preocupante e indica uma possível dependência dos moradores em relação aos programas de assistência social do poder público. A falta de trabalho gera uma situação de angústia e incerteza para aqueles que esperam do poder público algum tipo de ajuda para minorar os seus sofrimentos.

Para 40% dos domicílios, apenas um membro da família trabalha. Na pesquisa de campo observou-se que a maior parte das famílias dos moradores do Bairro NSA é liderada por homens e que as mulheres (esposas ou companheiras), em sua maioria trabalham somente com afazeres domésticos. Constatou-se, ainda, que 35,2% dos domicílios possuem duas pessoas trabalhando e que em 16,2% dos domicílios de 3 a 5 pessoas trabalham.

Quadro 111 – Quantidade de membros da família do morador que trabalham

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Nenhuma	24	8,3	8,3	8,3
1	116	40,0	40,0	48,3
2	102	35,2	35,2	83,4
3	32	11,0	11,0	94,5
4	9	3,1	3,1	97,6
5	6	2,1	2,1	99,7
Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Uma relação bastante extensa de profissões foi citada pelos moradores que participaram da pesquisa de campo. Entre os moradores do Bairro NSA, 21,4% são donas de casa; 5,8% vendedores(as). Com percentual de 5,2%, foram identificados costureiras e aposentados(as); com 4,8%, prestadores de serviços em geral (autônomos) e auxiliares de serviços gerais; com 3,4%, prestadores(as) de serviços domésticos; com 3,1%, mecânicos e estudantes; com 2,8%, comerciantes; com 2,4%, pedreiros; com 2,1%, serventes e auxiliares administrativos; com 1,4%, feirantes, cabeleireiros(as); com 1%, carregadores, cozinheiros, manicures, merendeiros(as) e agentes comunitários; com 0,7%, confeitores(as), professores(as), seguranças, garis, técnicos(as) em enfermagem, carroceiros, balconistas, repositores(as); com 0,6%, funcionários públicos; com 0,3%, serralheiros, recicladores(as), empacotadores(as), operadores(as) de caixa, pensionistas, caixas, diaristas, montadores de móveis, cortadores(as) de confecções, lavadores de automóveis, carpinteiros, pintores da construção civil, entregadores, assessores(as), secretários(as), camelôs, encanadores, açougueiros, baleiros, sonoplastas, motoristas, artesãos, auxiliares de contabilidade e lavadeiras.

Na percepção de Mary Garcia Castro e Miriam Abramovay, pesquisadoras da UNESCO e do BID, a situação de jovens que vivem em contextos de vulnerabilidade sociais, pobreza e violência têm implicações no mundo do trabalho.

Com o debate sobre vulnerabilidades sociais pretende-se sair de análises de posições, morfologias estáticas, e reconhecer processos contemporâneos, remodelações de relações sociais [...]. Por outro lado, tentam-se compreender, de forma integral, diversidade de situações e diversidade de sentidos para diferentes grupos, indivíduos, tipos de famílias ou domicílios e comunidades. Implícitas estariam as transformações por conta de novos perfis do mundo do trabalho ou do não trabalho, e, como referência mais ampla, por conta de tempos em que modernidade, diversidade e insegurança se combinam, e em que múltiplos sistemas de normas de discriminações se combinam, mas guardam identidades próprias (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002, p. 144-145).

Os dados constantes no Quadro 112 são pertinentes ao bairro de trabalho do morador do NSA. Apenas 14,8% dos moradores afirmaram que trabalham no bairro onde moram, enquanto 16,9% exercem atividade profissional em outros bairros periféricos da cidade e 18,6% trabalham no centro da cidade. Um percentual menor dos moradores relatou que trabalha na zona rural (1,7%) ou em outras cidades (1%) ou em outros lugares não especificados (5,5%). O percentual de moradores que não trabalham foi muito expressivo (41,4%).

Se for considerado o perfil de profissões relacionadas anteriormente, percebe-se que a baixa qualificação de boa parcela dos moradores do Bairro NSA implica em trabalhos temporários que estão localizados tanto no próprio bairro, em outros bairros periféricos, no centro da cidade ou até mesmo em outras cidades.

Na avaliação de Sarti (2007), a baixa qualificação profissional, a baixa escolaridade, a vida em espaços geográficos desprovidos de infraestrutura e serviços públicos, e os baixos salários são atributos da pobreza. No caso ora em análise, a baixa qualificação profissional tende a levar os trabalhadores para subempregos, trabalho sem carteira assinada, baixos salários e a uma insegurança do trabalhador em relação aos rendimentos que conseguirá auferir no final do mês, pois há serviços temporários que apresentam variações em relação ao tempo de duração. As atividades de uma costureira, prestador de serviços autônomo, auxiliar de serviços gerais, prestador de serviços domésticos, pedreiro, servente, carregador, carroceiro, diarista, pintores de construção civil, encanadores, baleiro, por exemplo, depende

da procura por tais serviços e, por isso, não há estabilidade nem continuidade na execução destes.

Quadro 112 – Bairro de trabalho do morador

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
No NSA	43	14,8	14,8	14,8
Em outro bairro periférico da cidade	49	16,9	16,9	31,7
No Centro da cidade	54	18,6	18,6	50,3
Valid Na zona rural	5	1,7	1,7	52,1
Em outra cidade	3	1,0	1,0	53,1
Outro	16	5,5	5,5	58,6
Não trabalha	120	41,4	41,4	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Em decorrência da diversidade de profissões pouco qualificadas e do abrangente espaço geográfico onde os moradores podem trabalhar, observou-se que o tempo de deslocamento do morador entre o seu domicílio até o local de trabalho variou bastante. Daqueles que participaram da pesquisa de campo, 14,5% gastam menos de 15 minutos de deslocamento. Esse tempo está relacionado com os 14,8% dos moradores que trabalham no Bairro NSA.

Uma parcela de 19,3% dos moradores, gasta entre 16 a 30 minutos para chegar ao local de trabalho; 7,2% dos moradores entre 31 a 45 minutos; e 4,5% entre 46 a 60 minutos (esses intervalos de tempo são despendidos para se chegar ao centro da cidade ou em outro bairro periférico). Segundo relato de vários moradores, durante as entrevistas, para se chegar ao centro da cidade ou em outros bairros periféricos, gasta-se em média, 16 a 45 minutos. Todavia, os moradores também relataram que, caso façam o deslocamento utilizando o transporte coletivo, podem demorar entre 16 a 60 minutos para chegar ao centro e na maior parte dos bairros periféricos da cidade.

Há moradores que demoram entre 1 a 2 horas para chegar ao local de trabalho (2,8%) e há aqueles que demoram mais de 2 horas (0,3%), geralmente, para realizar trabalhos na zona rural ou em outra cidade.

O quadro 113 apresenta o setor de trabalho do morador (se público ou privado). Dos moradores entrevistados, apenas 8,3% trabalham no setor público, enquanto que 46,9% no setor privado. Porém, 40,3% não trabalham.

Quadro 113 – Âmbito de trabalho do morador: publico ou privado

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Setor público	24	8,3	8,3	8,3
Setor privado	136	46,9	46,9	55,2
Valid Não trabalha	117	40,3	40,3	95,5
Preferiu não informar	13	4,5	4,5	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Quanto ao setor econômico de trabalho do morador, apenas 2,4% trabalham no ser primário; 6,6% no secundário e quase a metade dos moradores (47,6%) trabalha no setor terciário, em conformidade com o perfil das profissões que anteriormente foi apresentado, indicando que a maior parte os moradores do Bairro NSA atua na prestação de serviços não especializados (Quadro 114).

Quadro 114 - Setor econômico de trabalho do morador

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Primário	7	2,4	2,4	2,4
Secundário	19	6,6	6,6	9,0
Terciário	138	47,6	47,6	56,6
Não trabalha	122	42,1	42,1	98,6
Preferiu não informar	4	1,4	1,4	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

O Quadro 115 apresenta dados relevantes sobre o tempo que o morador está desempregado. Dos moradores pesquisados, 5,5% está desempregado a menos de 1 ano; enquanto 11,7% encontram-se nessa situação entre 1 a 9 anos; 2,4% entre 10 a 12 anos; e 6,9% acima de 12 anos.

Quadro 115 – Tempo que o morador está desempregado

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Menos de 1 ano	16	5,5	5,5	5,5
De 1 a 3 anos	21	7,2	7,2	12,8
De 4 a 6 anos	8	2,8	2,8	15,5
De 7 a 9 anos	5	1,7	1,7	17,2
De 10 a 12 anos	7	2,4	2,4	19,7
Acima de 12 anos	20	6,9	6,9	26,6
Trabalho	152	52,4	52,4	79,0
Não trabalha	8	2,8	2,8	81,7
Preferiu não informar	53	18,3	18,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Para analisar a natureza do trabalho do morador e conhecer se o Programa do Bolsa Família constitui uma fonte principal de recursos para compor a renda da família, o Quadro 116 possibilitou inferir que a principal fonte de renda da família do morador do Bairro NSA é proveniente do trabalho com carteira assinada (35,9%), seguido do trabalho informal, ou seja, sem carteira assinada (33,8%); recursos oriundos de aposentadoria (17,9%) e do Programa do Bolsa Família (5,5%). Ressalta-se que fonte de renda não significa que os moradores pesquisados trabalham, pois no Quadro 112 foi identificado que 41,4% dos moradores afirmaram que estão desempregados e no quadro 113 esse percentual oscilou para 40,3%.

Quadro 116 - Principal fonte de recursos financeiros que compõem a renda da família do morador

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
Trabalho com carteira assinada	104	35,9	35,9	35,9
Trabalho sem carteira assinada	98	33,8	33,8	69,7
Bolsa família	16	5,5	5,5	75,2
Aposentadoria	52	17,9	17,9	93,1
Renda obtida da posse de propriedades	2	,7	,7	93,8
Outro	18	6,2	6,2	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

No Bairro NSA, 57,6% dos moradores não recebem o benefício do Programa do Bolsa Família e 37,2% deles possuem 1 ou 2 membros da família beneficiados com recursos financeiros do citado programa, conforme Quadro 117. Há apenas 0,3% dos moradores informou possuir 4 membros da família que recebem o Bolsa Família e, de igual modo, 0,3%, cinco membros.

O Programa do Bolsa Família tem sido motivo de elogios e críticas. Há aqueles que entendem que o referido programa tem contribuído para incluir na economia pessoas que não faziam parte dos grupos de consumo e, portanto, ajuda a combater a pobreza, a manter as crianças na escola, a combater o trabalho infantil, a melhorar a saúde das gestantes e crianças, em decorrência da transferência de renda.

Por outro lado, há aqueles que percebem o Programa do Bolsa Família como uma política pública que não promove ruptura com a pobreza e acusam o governo de utilizá-lo para fins eleitorais. Para os críticos, o citado Programa é apenas uma política assistencialista que gera dependência nas famílias que recebem o benefício monetário.

Quadro 117 - Número de membros da família do morador que recebem benefícios do Programa Bolsa Família

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid				
Nenhuma	167	57,6	57,6	57,6
1	76	26,2	26,2	83,8
2	32	11,0	11,0	94,8
3	11	3,8	3,8	98,6
4	1	,3	,3	99,0
5	1	,3	,3	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Em conformidade com os dados do Quadro 118, entre os que atribuíram nota, a média geral para as políticas públicas de trabalho e renda no Bairro NSA foi de 3,46.

Quadro 118 - Nota geral atribuída às políticas públicas de geração de trabalho e renda no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
0	70	24,1	24,1	24,1
1	11	3,8	3,8	27,9
2	13	4,5	4,5	32,4
3	36	12,4	12,4	44,8
4	19	6,6	6,6	51,4
5	54	18,6	18,6	70,0
Valid 6	33	11,4	11,4	81,4
7	18	6,2	6,2	87,6
8	9	3,1	3,1	90,7
9	2	,7	,7	91,4
10	2	,7	,7	92,1
Não atribuiu nota	23	7,9	7,9	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Na avaliação por conceito geral, 93,1% dos moradores consideram as políticas públicas de geração de trabalho e renda no Bairro NSA como péssimas ou ruins ou regulares. Somente 5,8% dos moradores afirmaram que essas políticas são boas ou ótimas. Dos moradores entrevistados, 1% não atribuiu conceito (Quadro 119).

Quadro 119 - Conceito geral para as políticas públicas de geração de trabalho e renda para o Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Péssimas	96	33,1	33,1	33,1
Ruins	82	28,3	28,3	61,4
Regulares	92	31,7	31,7	93,1
Valid Boas	14	4,8	4,8	97,9
Ótimas	3	1,0	1,0	99,0
Preferiu não informar	3	1,0	1,0	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

10.7 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE, TRÂNSITO E INFRAESTRUTURA

Nas últimas duas décadas, as administrações que estiveram à frente da Prefeitura Municipal de Vitória Conquista empreenderam ações no sentido de melhorar a infraestrutura de ruas e avenidas da cidade. Tais ações resultaram em aumento do quantitativo de ruas e avenidas pavimentadas. Contudo, em razão da expansão da ocupação do espaço urbano discutida no Capítulo 6, a maior parte das ruas e avenidas dos bairros periféricos pobres não tem pavimentação (asfáltica ou calçamento).

Na cidade de Vitória da Conquista, o principal meio de locomoção é o automóvel de passeio, com pouca utilização de outras modalidades de transporte mais sustentável, a exemplo das bicicletas e ônibus coletivos. Em sintonia com a opinião de Pessoa (1993), o poder público deve planejar e investir recursos financeiros em modais de transporte que atendam às demandas socioeconômicas locais, sem perder de vista a integração entre redes públicas e privadas de transporte.

No caso dos bairros periféricos, urge buscar novas soluções para atendimento da crescente demanda por deslocamentos internos entre bairros e promover melhorias para o transporte coletivo (ônibus), que é o principal meio de transporte das populações dos bairros periféricos pobres. Duas empresas concessionárias de transporte coletivo (ônibus) atendem à população conquistense, e uma delas, a Viação Vitória, atende diretamente ao Bairro NSA.

Programas municipais para Transporte, Trânsito e Infraestrutura

Quadro 120 – Programas do Município para Transporte, Trânsito e Infraestrutura – 2010

Programa	Abrangência
Infraestrutura de drenagem e saneamento	Pouco presente no bairro
Sistema Municipal de Transporte	Para toda a cidade
Desenvolvimento e planejamento urbano	Pouco presente no bairro - Faltam praças e áreas de lazer, bibliotecas, espaços para atividades culturais, postos policiais e outros equipamentos públicos.
Sistema Municipal de Trânsito	Pouco presente no bairro
Acessibilidade e mobilidade urbana	Ausente no bairro
Patrimônio Público	Ausente no bairro

Fonte: Organização pelo pesquisador com base em dados da PMVC

Três dos seis programas previstos no orçamento municipal para Transporte, Trânsito e Infraestrutura foram desenvolvidos parcialmente no Bairro NSA (Quadro 120). Conforme ilustram as fotos do Painel é preciso promover melhorias na drenagem do bairro. As fotos da parte superior da Figura 148 referem-se ao ano de 2012 e as da parte inferior ao ano de 2010.

Figura 148 – Fotos de problemas com drenagem em ruas do bairro



Fonte: Pesquisa de campo, 2010/2012 – Organizada pelo pesquisador

Para um dos membros do Grupo de Especialistas, Geógrafo e professor, Dr. Renato Leda, do Departamento de Geografia da UESB, na infraestrutura, a cidade tem deficiências sérias “em termos de saneamento, esgotamento e drenagem. Foram feitas algumas melhorias, mas não totalmente estruturantes. [...] há uma série de demandas que as políticas públicas urbanas precisam solucionar”.

A Arquiteta, Márcia Cristina R. Pinheiro, ex-Secretária de Obras e Urbanismo, disse:

O projeto de ampliação do sistema de esgotamento sanitário foi concebido para melhoramento da infraestrutura e do saneamento nas Áreas de Interesse Social e reveste-se de grande importância, entre outras razões, porque Vitória da Conquista está entre os municípios prioritários para o controle de agravos (MÁRCIA PINHEIRO, 2010).

O Presidente do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), Sr. Marcos Leite, argumentou que:

É uma realidade que na cidade de Vitória da Conquista houve uma ocupação do solo de forma desordenada, sem o devido acompanhamento da infraestrutura necessária. São inúmeras ruas e quadras estreitas, construções que avançam em direção à rua. Um bom projeto urbanístico requer envolvimento e comprometimento dos governos e da sociedade civil. Todos devem colaborar para melhoria da qualidade de vida nas cidades (MARCOS LEITE, 2012).

José Zenildo, morador do NSA e funcionário da Empresa Baiana de Água e Saneamento S.A, falou que “o escoamento das águas de chuva é superficial devido à macrodrenagem que foi feita no bairro por meio de um canal a céu aberto”.

Ao comentar as políticas públicas para o Bairro NSA, o ex-Secretário de Transporte, Trânsito e Infraestrutura, Sr. Ubiratan Felix Pereira dos Santos, Engenheiro Civil, informou que o canal construído pela PMVC “diminuiu parte dos problemas do Bairro NSA e bairros adjacentes. O canal aberto é uma solução da engenharia muito recomendada para situações nas quais há necessidade de limpeza das vias de escoamento de água”. Ponderou que estudos estavam sendo elaborados pelo poder público para verificar a viabilidade de novas obras de infraestrutura de drenagem no bairro.

Sobre as providências adotadas pelo poder municipal para resolver problemas de moradia no bairro, o Secretário afirmou que algumas moradias que foram construídas próximo ao canal de escoamento das águas poderiam ser desocupadas e os moradores transferidos para outros locais. Ubiratan relatou que a PMVC estava realizando um trabalho educativo nos bairros pobres, objetivando a prevenção de desmoronamentos e orientando à população quanto aos cuidados que devem ser tomados para preservação do meio ambiente. Algumas cartilhas, folders e jornais foram distribuídos para a população.

Ao ser informado que muitos moradores do bairro desejam uma expansão no quantitativo de ruas pavimentadas com asfalto, o ex-Secretário disse que, em razão de limitações orçamentárias, a PMVC estabeleceu um cronograma priorizando áreas para pavimentação. “É um processo demorado e com custo elevado, sendo que a prefeitura depende de aprovação de projetos encaminhados para os ministérios e Governo do Estado da Bahia”.

Na avaliação do ex-Secretário, a cidade vem experimentando um crescimento muito significativo com a construção de novas moradias em toda cidade, fruto da política habitacional do governo federal que tem oferecido crédito para construção de moradias para as populações das classes baixa e média. O crescimento populacional e expansão urbana trazem consigo problemas na área da infraestrutura física da cidade. Destacou que ações vêm sendo desenvolvidas pela PMVC, para ampliar o número de ônibus coletivos para atender à cidade, mediante abertura de nova concorrência pública para prestação de serviços de transporte. Enfatizou, ainda, a relevância do bilhete único e chamou a atenção para a necessidade de descongestionamento das vias urbanas, mediante uso mais racional de

transportes. Recomendou maior utilização de transportes alternativos (a exemplo das ciclovias).

Quanto ao planejamento urbano, o Sr. Ubiratan expôs que o ideal seria que as construções atendessem às orientações técnicas da engenharia moderna. No caso de Vitória da Conquista, especialmente nos bairros mais pobres, as moradias foram construídas sem planejamento.

Para Raia Junior, na Geografia Urbana, “[...] o deslocamento nas cidades é analisado e interpretado em termos de um esquema conceitual que articula a mobilidade urbana [...]”. Raia Junior complementa explicando que tal esquema abrange: “[...] as massas populacionais e seus movimentos; a rede, representada pela infraestrutura que canaliza deslocamentos no espaço e no tempo; e os fluxos, que são as macro decisões ou condicionantes que orientam o processo no espaço” (RAIA JUNIOR apud ALVES; RAIA JUNIOR, 2010, p. 6).

Conforme ilustram as fotos da Figura 149, foram promovidas melhorias na drenagem em diversas ruas do Bairro NSA, durante o período de realização da pesquisa, cujas fotos da parte superior são de 2012 e as da parte inferior são de 2010, comparando os mesmos locais. O poder público municipal fez o calçamento da Praça Iracema e de várias ruas, a exemplo da São Gabriel e São Sebastião (Figura 149).

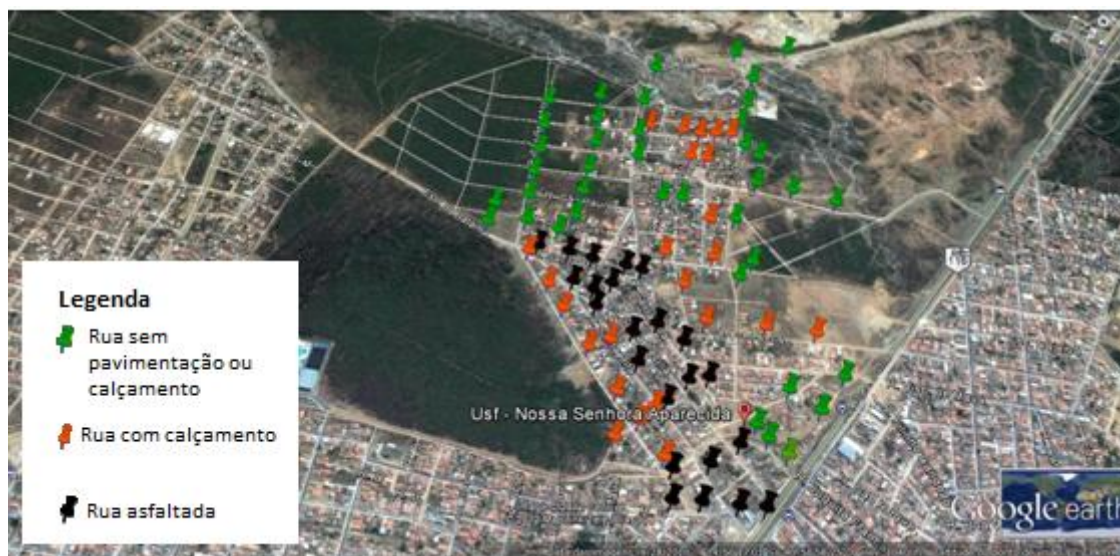
Figura 149 – Infraestrutura do Bairro NSA – 2010/2012 – Parte alta do bairro



Fonte: Pesquisa de campo, 2010/2012 – Organizada pelo pesquisador

O Bairro NSA possui algumas ruas asfaltadas e algumas foram calçadas. Porém, a maior parte das ruas é desprovida de pavimentação (asfáltica ou outra). Na avaliação do Engenheiro e Ex-Presidente do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), Sr. Leandro Fonseca, membro do Grupo de Especialistas, os bairros pobres requerem uma presença muito forte do poder público: “Neles são muito poucas as ruas calçadas e, quando tem calçamento, não constroem espaços para privilegiar acessibilidade tão necessária, principalmente, para os portadores de necessidades especiais”.

Figura 150 – Situação das ruas do Bairro NSA em relação à pavimentação – 2012



Fonte: Google Earth, 2012 – Organizada pelo pesquisador

10.7.1 Transportes

Indicadores de transportes encontrados na cidade de Vitória da Conquista

O quadro 121 exibe uma comparação entre indicadores de transportes utilizados na cidade de Vitória da Conquista, anos de 2010 e 2012. O resultado da comparação não revelou mudança nos indicadores.

Quadro 121 – Comparativo de indicadores de transporte

Indicador	Qtde NSA 2010	Qtde NSA 2012
Nº de vias de transporte pavimentadas	5	5
Nº de linhas de ônibus	1	1
Nº de táxi no município	0	0
Nº de pontos de táxi	0	0
Nº de passageiros transportados por mês	Não informado	Não informado
Nº de ônibus coletivos no Sistema	1	1

Fonte: Pesquisa de campo, 2010 e Pesquisa de Campo, 2012

Para o professor Dr. Jânio Laurentino de Jesus Santos, Geógrafo, professor do Departamento de Geografia da UESB e membro do Grupo de Especialistas:

[...] é necessária uma nova concepção de transporte para a cidade por meio de novas soluções integradas. Muitos moradores dos bairros pobres não dispõem de dinheiro para pagar o transporte coletivo. Muitos moradores da periferia têm que fazer uso de dois coletivos quando necessitam percorrer lugares mais distantes de suas moradias.

Sobre a questão do transporte coletivo, merecem registro as reivindicações de boa parte dos moradores que desejam que o poder público providencie a pavimentação de ruas.

Na avaliação da Arquiteta, Márcia Cristina R. Pinheiro, Ex-Secretária de Obras e Urbanismos de Vitória da Conquista, integrante do Grupo de Especialistas:

Em Vitória da Conquista, a política municipal de mobilidade urbana (transporte e trânsito), implementada a partir de 1997, despertou nos setores significativos da sociedade a necessidade de participar de uma nova cultura de mobilidade que promovesse a apropriação equitativa do espaço e do tempo na circulação urbana, priorizando os modos de transporte coletivo, a bicicleta e os deslocamentos em relação ao automóvel particular. Agora são novos desafios que surgem em face do crescimento da cidade e, conseqüentemente, das demandas de infraestrutura geradas por esse crescimento. Novas diretrizes deverão emergir de questões discutidas com os diversos setores da sociedade, em especial, os usuários, que devem estar no centro das soluções.

10.7.2 Serviços públicos de limpeza do bairro

Programas municipais para Limpeza Pública

Quadro 122 – Programas do Município para os Serviços Públicos – Orçamento 2010

Programa	Abrangência
Serviços de utilidade pública	Presente parcialmente no bairro – manutenção e recuperação de equipamentos urbanos
Central de abastecimento	Para toda a cidade
Gestão integrada de resíduos sólidos	Quase que ausente no bairro
Programa de iluminação pública	Presente no Bairro NSA

Fonte: Organização pelo pesquisador com base em dados da PMVC (2010)

Atesta-se pelo quadro 112, que três dos quatro programas municipais da área de serviços públicos estão presentes, parcialmente presente ou quase ausente, no NSA. Não foram identificados registros significativos de relatos de moradores em relação aos problemas com iluminação pública. Por sua vez, foram registrados problemas com a manutenção de equipamentos urbanos (unidades do PETI, Projovem, Posto de Saúde e Escola Nossa Senhora Aparecida).

A limpeza das ruas é realizada apenas por dois garis e a coleta do lixo é feita por meio de carroças, como exhibe a Figura 151.

Figura 151– Coleta do lixo em carroças e Limpeza Pública



Fonte: Pesquisa de Campo, 2010

Em relação ao Programa de Serviços de Utilidade Pública, a Figura 152 exhibe que, no NSA, apenas foram localizados seis telefones públicos. Fica evidente, que mesmo com o

avanço da telefonia fixa e móvel no Brasil, os moradores do Bairro NSA ainda fazem uso de terminais telefônicos (orelhão), modalidade que está em desuso nos bairros centrais da cidade.

Figura 152 – Localização dos telefones públicos do bairro



Fonte: Autoria própria, 2012 - MAPINFO Escala: 1 cm = 67,77 m

10.7.3 Avaliação dos moradores sobre os serviços de transporte disponibilizados no Bairro NSA

Algumas questões indicadas em entrevistas livres foram subsídios para organização de um aprofundamento da avaliação dos moradores em relação aos serviços de transportes existentes no Bairro NSA. O Quadro 123 mostra que 80,4% dos moradores avaliaram como péssimo ou ruim ou regular o número de empresas de transporte coletivo que prestam serviços, uma vez que somente uma empresa, a Viação Vitória, atende ao bairro. Somente 19,3% dos moradores pesquisados consideraram tal número como bom ou ótimo.

Quadro 123 - Avaliação do horário dos ônibus coletivos que atendem ao Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Péssimo	61	21,0	21,0	21,0
Ruim	92	31,7	31,7	52,8
Regular	96	33,1	33,1	85,9
Valid Bom	39	13,4	13,4	99,3
Ótimo	1	,3	,3	99,7
Preferiu não informar	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

O percentual daqueles que avaliam como péssimo ou ruim ou regular o acesso aos serviços de taxi no Bairro NSA foi de 61%, enquanto 42,6% atribuíram conceito bom ou ótimo.

Quanto ao horário dos ônibus coletivos que atendem ao Bairro NSA, 85,8% dos moradores avaliaram como péssimo ou ruim ou regular. Somente 13,7% dos moradores atribuíram conceito bom ou ótimo (Quadro 123).

Sobre a sinalização de trânsito no Bairro NSA, 93,1% dos moradores avaliaram como péssimo ou ruim ou regular. Apenas 6,2% dos moradores afirmaram que a sinalização no bairro é boa e nenhum morador atribuiu nota ótima (Quadro 124).

Quadro 124 - Avaliação da sinalização de trânsito no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Péssima	187	64,5	64,5	64,5
Ruim	49	16,9	16,9	81,4
Regular	34	11,7	11,7	93,1
Boa	18	6,2	6,2	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Dos moradores, 67,7% atribuíram nota de 0 a 6 para as políticas públicas de transporte coletivo no Bairro NSA. Somente 24,8% dos pesquisados afirmaram que as citadas políticas mereceriam nota entre 7 a 10. (Quadro 125)

Quadro 125 - Nota geral atribuída para as políticas públicas de transportes no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
0	22	7,6	7,6	7,6
1	2	,7	,7	8,3
2	15	5,2	5,2	13,4
3	26	9,0	9,0	22,4
4	15	5,2	5,2	27,6
5	64	22,1	22,1	49,7
Valid 6	52	17,9	17,9	67,6
7	43	14,8	14,8	82,4
8	20	6,9	6,9	89,3
9	4	1,4	1,4	90,7
10	5	1,7	1,7	92,4
Não atribuiu nota	22	7,6	7,6	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Entre os que atribuíram nota, a média geral para as políticas públicas de transporte coletivo no Bairro NSA foi de 5,03.

Na avaliação por conceito geral, 83,4% dos moradores consideram as políticas públicas de transporte coletivo no Bairro NSA como péssimas ou ruins ou regulares. Somente 15,9 % afirmaram que essas políticas são boas ou ótimas. Dos moradores entrevistados, 0,7% não atribuiu notas (Quadro 126).

Quadro 126 - Conceito geral para as políticas públicas de transportes para o Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Péssimas	42	14,5	14,5	14,5
Ruins	74	25,5	25,5	40,0
Regulares	126	43,4	43,4	83,4
Valid Boas	42	14,5	14,5	97,9
Ótimas	4	1,4	1,4	99,3
Preferiu não informar	2	,7	,7	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

10.8 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Os problemas na área de Segurança Pública são muito complexos e decorrentes de diferentes razões, sendo identificados, por exemplo, no crescimento das taxas de criminalidade e na intensidade da violência envolvida. Para Soares (2003, p. 2), tais problemas são resultado da “exclusão de setores significativos da sociedade brasileira, que permanecem sem acesso aos benefícios mais elementares proporcionados pelo Estado Democrático de Direito”.

Na percepção de Itamar Figueredo dos Santos, membro do Grupo de Especialistas, a questão da segurança não é só local. É um problema que deve ser compreendido dentro de uma visão sistêmica, pois requer esforços dos governos federal, estadual e municipal. No caso do Estado da Bahia, a Segurança Pública fica a cargo do Governo Estadual, no que diz respeito ao serviço de policiamento.

A nova concepção de segurança pública deve integrar diversos programas governamentais, que passam pela segurança alimentar, pela geração de emprego e renda, pelo investimento na educação e saúde, enfim, em diversas políticas públicas, quer seja municipais, estaduais e federais. Não se pode continuar combatendo apenas as consequências da violência, quando se deveria combater as causas. O contingente policial é pequeno e trabalha por prioridade, pois não é possível atender todas as demandas e estar em todos os espaços geográficos. Aumentar, portanto, o contingente policial não parece ser a solução, caso não sejam implantadas outras ações complementares (ITAMAR FIGUEREDO DOS SANTOS, 2012).

Itamar informou que no centro da cidade identificam-se modalidades diferentes de crimes praticados nas periferias de Vitória da Conquista.

Nas áreas periféricas há modalidades de crimes que chocam mais, a exemplo das mortes por brigas em grupos que se rivalizam pelo controle do tráfico de drogas. A ruptura familiar, a geração de pouco emprego e renda, a educação que não é prestada em turno integral, são aspectos que contribuem para mudar o perfil da estrutura social nas cidades brasileiras. Não se podem ter apenas ações pontuais para combater o crime. Precisamos de políticas públicas integradas, com ações continuadas (ITAMAR FIGUEREDO DOS SANTOS, 2012).

O crime sempre esteve presente na sociedade. Porém, há uma banalização do crime, pois ocorre em grande frequência. Sem a presença de ações públicas, o crime vai ocupando

os seus espaços. A tendência é ir aparecendo lugares onde as pessoas vão trabalhar, estudar ou fazer qualquer outra coisa, sujeitas a risco ainda, e vão aparecer ilhas e locais proibidos. No caso de Vitória da Conquista, Itamar Figueredo dos Santos esclareceu que “há horários que são proibidos. Em determinados bairros, há moradores que dizem que a partir da 18 horas da tarde não colocam mais a cabeça para fora de casa”. Há determinados locais que as pessoas não vão, pois a probabilidade de crimes é maior. “Não se respeita, assim, o direito constitucional do cidadão ter a liberdade de andar livremente pela cidade”, complementou Figueredo.

Programas municipais para a área de segurança pública

Quadro 127 – Programas do Município para a área de Segurança Pública – Orçamento 2010

Programa	Abrangência
Plano municipal de segurança coletiva	Ausente no bairro
Defesa civil	Ausente no bairro

Fonte: Organização pelo pesquisador com base em dados da PMVC

Em Vitória da Conquista, as ações de segurança pública são desenvolvidas pelo 9º Batalhão de Polícia Militar, pela Polícia Civil e pela Polícia Técnica. São 9 Postos Policiais, geralmente, com dois policiais em cada posto. Há 799 policiais militares e 6 viaturas (essas fazem rondas diárias na cidade). A Polícia Civil conta com um quantitativo de 75 agentes de polícia. Contudo, o Bairro NSA não possui unidade fixa de policiamento (BAHIA, 2009).

As entrevistas com moradores e autoridades revelaram que o bairro faz parte dos locais de tráfico de drogas e, por isso, é considerado pelos policiais da cidade como um bairro violento, situação registrada em praticamente todos os bairros periféricos da cidade. Porém, conforme se percebeu ao longo deste trabalho, uma parcela de moradores, principalmente, as pessoas mais antigas no bairro, considera que a violência está restrita ao tráfico de drogas e que não há registros de muitas mortes, roubos e assaltos naquela localidade, por outros motivos.

A criminalidade vem aumentando entre os jovens por causa de problemas de natureza socioeconômicas: abandono escolar; enorme dificuldade para os jovens adentrarem no mercado de trabalho; conflitos familiares; deslocamento de famílias carentes da zona rural e de outras cidades para os bairros periféricos de Vitória da Conquista; e o envolvimento cada vez mais precoce de crianças e jovens com o consumo e tráfico de drogas (ITAMAR FIGUEREDO DOS SANTOS, 2012).

10.8.1 Percepção livre de alunos da 7ª Série da Escola Nossa Senhora Aparecida

Foi solicitado aos alunos da 7ª Série da Escola Nossa Senhora Aparecida que fizessem desenhos livres sobre o bairro. Vários desenhos trataram da questão da violência urbana e foram selecionados apenas dois, apresentados nas Figuras 153 e 154.

Figura 153 – O assalto e o crime



Desenho da aluna Daiane Barbosa Silva

Fonte: Pesquisa de Campo (2010, março)

Figura 154 – Jovem moderno e a violência



Desenho do aluno Joelson Santos

Fonte: Pesquisa de Campo (2010, março)

Os dois desenhos produzidos pelos alunos Daiane e Joelson, exibem a percepção que eles têm sobre a violência presente no Bairro NSA, ora manifesta pelo assalto, (Figura 153) ora pela atitude de exibicionismo que pode estar presente em alguns jovens do bairro. (Figura 154).

Figura 155 - Ação da polícia na segurança pública do Bairro NSA



Fonte: Blog da resenhageral.com.br , 2012 – Organizada pelo pesquisador

10.8.2 Avaliação dos moradores: políticas públicas de segurança

Após diversas entrevistas com os moradores, foi identificado por este pesquisador, que há presença de ronda policial no bairro, por semana, na percepção dos moradores. Somente uma pequena parcela dos moradores (4,1%) disse que a polícia não faz ronda pelo bairro durante a semana. Para o restante dos moradores entrevistados, a política comparece ao bairro pelo menos uma vez na semana.

Na percepção dos moradores os principais problemas de segurança pública do Bairro NSA, por ordem decrescente, são: tráfico de drogas, falta de posto policial, falta de policiais, violência, falta de rondas policiais, falta de emprego, consumo de drogas, falta de políticas públicas em geral. O tráfico de drogas e a falta de um posto policial para a maior parte dos

moradores são os dois maiores problemas em relação à segurança pública no bairro (Quadro 128).

Quadro 128 - Principal problema de segurança pública no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Tráfico de drogas	112	38,6	38,6	38,6
Falta de posto policial	58	20,0	20,0	58,6
Preferiu não se pronunciar	37	12,8	12,8	71,4
Falta de policiais	36	12,4	12,4	83,8
Violência	17	5,9	5,9	89,7
Valid Falta de rondas policiais	14	4,8	4,8	94,5
Falta de emprego	9	3,1	3,1	97,6
Consumo de drogas	4	1,4	1,4	99,0
Falta de políticas públicas em geral	2	,7	,7	99,7
Outro	1	,3	,3	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

O quadro 129 apresenta a frequência de respostas e o percentual dos moradores que afirmaram que enfrentam conflitos de vizinhança, que foram vítimas de roubo ou furto, ou tentativa; agressão física ou sexual; desocupação forçada; sequestro ou tentativa; e tentativa de homicídio. Entre os problemas citados no Quadro 129, identificou-se que 13,8% dos moradores registraram a existência de conflitos de vizinhança e 12,8% que foram vítimas de roubo ou furto, ou tentativa. Os percentuais de respostas para os problemas de agressão física ou sexual, desocupação forçada, tentativa de homicídio, e sequestro ou tentativa, ficaram na faixa entre 3,8% a 0,3%.

Quadro 129 - Incidência de alguns problemas enfrentados pelos moradores na área de segurança pública

	Frequência	Percentual
Conflito de vizinhança	40	13,8
Roubo ou furto ou tentativa	37	12,8
Agressão física ou sexual	11	3,8
Desocupação forçada	7	2,4
Tentativa de homicídio	3	1,0
Sequestro ou tentativa	1	0,3

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Observou-se um grande receio dos moradores em procurar a polícia para comunicar os problemas ocorridos no bairro. Somente 16,9% declararam que procuraram a polícia quando precisaram.

Entre os principais fatores correlacionados, que podem contribuir para o aumento da violência no Bairro NSA, os moradores destacaram em primeiro lugar, a ausência de policiais no bairro/tráfico e o consumo de drogas (37,9%). Em segundo lugar, foi citado o tráfico/consumo de drogas e problema de desemprego (27,6%); e, em terceiro lugar, foi destacado o binômio tráfico/consumo de drogas e a falta de oportunidade para educação de crianças e jovens (20,7%) (Quadro 130). Nos três binômios ora apresentados, o tráfico e consumo de drogas estão presentes, sendo, portanto, os principais fatores que tendem a favorecer o aumento da violência no bairro.

Quadro 130 - Principais fatores correlacionados que favorecem o aumento da violência no Bairro NSA na opinião do morado

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent	
Valid	Ausência de policiais no bairro / tráfico e consumo de drogas	110	37,9	37,9	37,9
	Tráfico/consumo e desemprego	80	27,6	27,6	65,5
	Tráfico/consumo de drogas e falta de oportunidade para a educação de crianças, jovens e adultos	60	20,7	20,7	86,2
	Tráfico e consumo de drogas	10	3,4	3,4	89,7
	Preferiu não informar	10	3,4	3,4	93,1
	Brigas familiares e conflitos de vizinhança	8	2,8	2,8	95,9
	Desemprego e falta de oportunidade para educação crianças, jovens e adolescentes	6	2,1	2,1	97,9
	Falta de oportunidade para a educação de crianças, jovens e adultos / Ausência de policiais no bairro	4	1,4	1,4	99,3
	Conflitos raciais e outros motivos	2	,7	,7	100,0
	Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

O problema da violência faz com que apenas 55,2% dos moradores e membros do seu domicílio não se sintam seguros para andar livremente pelo bairro (Quadro 131).

Quadro 131 – Avaliação do morador acerca da segurança que sente para andar livremente pelas ruas do Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	124	42,8	42,8
	Não	160	55,2	97,9
	Preferiu não informar	6	2,1	100,0
	Total	290	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010 – Organizado pelo pesquisador

Ao serem indagados sobre a percepção sobre a violência no bairro, 96,9% dos moradores afirmaram que o bairro é muito violento ou violento, ou pouco violento. Apenas 2,8% dos moradores consideraram que o bairro não é violento (Quadro 132).

Quadro 132 - Opinião do morador sobre o nível de violência no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Muito violento	77	26,6	26,6
	Violento	126	43,4	70,0
	Pouco violento	78	26,9	96,9
	Não é violento	8	2,8	99,7
	Preferiu não se pronunciar	1	,3	100,0
	Total	290	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Diante da situação de insegurança no bairro, os moradores atribuíram uma nota alta para a importância da presença da polícia no Bairro NSA. A média geral foi de 8,37 (Quadro 133).

Quadro 133 - Importância que o morador atribuiu para a presença da polícia no Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
0	1	,3	,3	,3
1	1	,3	,3	,7
2	1	,3	,3	1,0
3	8	2,8	2,8	3,8
4	5	1,7	1,7	5,5
5	22	7,6	7,6	13,1
Valid 6	8	2,8	2,8	15,9
7	19	6,6	6,6	22,4
8	39	13,4	13,4	35,9
9	31	10,7	10,7	46,6
10	123	42,4	42,4	89,0
Preferiu não avaliar	32	11,0	11,0	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Todavia, foi constatado que é preciso melhorar a relação entre os policiais e os moradores do bairro, posto que 67,5% dos moradores avaliaram tal relação como péssima ou ruim ou regular. Somente 31,7% dos moradores disseram que consideram essa relação como boa ou ótima. Dos moradores entrevistados, 11% não atribuíram nota.

Em vista da situação encontrada, os moradores atribuíram uma nota geral para as políticas de segurança pública no Bairro NSA (Quadro 134). A média geral foi 5,09.

Quadro 134 - Nota geral que o morador atribuiu para as políticas públicas de segurança pública no Bairro NSA.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
0	21	7,2	7,2	7,2
1	3	1,0	1,0	8,3
2	10	3,4	3,4	11,7
3	23	7,9	7,9	19,7
4	26	9,0	9,0	28,6
5	78	26,9	26,9	55,5
Valid 6	29	10,0	10,0	65,5
7	43	14,8	14,8	80,3
8	26	9,0	9,0	89,3
9	5	1,7	1,7	91,0
10	6	2,1	2,1	93,1
Não atribuiu nota	20	6,9	6,9	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Na avaliação por conceito geral, 85,5% dos moradores consideraram as políticas públicas de segurança pública no Bairro NSA como péssimas ou ruins ou regulares. Somente

14,5% dos moradores afirmaram que essas políticas são boas e nenhum morador atribuiu conceito ótimo (Quadro 135).

Quadro 135 - Conceito geral que o morador atribuiu às políticas públicas de segurança pública para o Bairro NSA

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Péssimas	39	13,4	13,4	13,4
Ruins	69	23,8	23,8	37,2
Valid Regulares	140	48,3	48,3	85,5
Boas	42	14,5	14,5	100,0
Total	290	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

10.9 QUADRO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DOS MORADORES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Durante todo este Capítulo foi realizada uma descrição da avaliação dos moradores sobre cada modalidade das políticas públicas, no Caso do Bairro NSA. A seguir será apresentada uma síntese da avaliação nas análises qualitativa e quantitativa. O Quadro 136 mostra as notas e os conceitos atribuídos para cada modalidade de política ora em questão.

Quadro 136 – Avaliações qualitativa e quantitativa das modalidades de políticas públicas – Bairro NSA

Modalidade de Política Pública	Nota	Mediana	Desvio-padrão	Variância	Amplitude	Mínimo	Máximo	Conceito predominante*
Desenvolvimento Social	5,58	6,00	2,628	6,906	10	0	10	Regular
Cultura, Esporte e Lazer	2,77	3,00	2,586	6,689	9	0	9	Péssimo
Meio Ambiente	4,74	5,00	2,536	6,432	10	0	10	Regular
Saúde	5,24	5,00	2,432	5,913	10	0	10	Regular
Educação	5,70	6,00	1,821	3,316	10	0	10	Regular
Trabalho e Renda	3,46	4,00	2,633	6,934	10	0	10	Péssimo
Transporte	5,03	5,00	2,313	5,351	10	0	10	Regular
Infraestrutura	5,67	6,00	2,308	5,325	10	0	10	Regular
Segurança Pública	5,09	5,00	2,317	5,368	10	0	10	Regular

* Maior número de indicações entre os cinco conceitos (péssimo, ruim, regular, bom e ótimo).

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Entre as nove modalidades de políticas públicas implementadas no Bairro NSA, apenas as políticas de Desenvolvimento Social, Saúde, Educação, Transporte, Infraestrutura e Segurança Pública obtiveram notas superiores a 5 e inferiores a 6. As políticas públicas de Cultura, Esporte e Lazer; Meio Ambiente; e Trabalho e Renda obtiveram notas inferiores a 5, numa escala de 0 a 10 (Quadro 137).

Quadro 137 – Políticas públicas: variação entre as avaliações por conceito – Bairro NSA

Modalidade de Política Pública	Conceito predominante*	Varição entre avaliações por conceito
Desenvolvimento Social	Regular	<p>Bom ou Ótimo: 80 Péssimo ou Ruim ou Regular: 208</p> <p>■ Frequência</p>
Cultura, Esporte e Lazer	Péssimo	<p>Bom ou Ótimo: 9 Péssimo ou Ruim ou Regular: 277</p> <p>■ Frequência</p>
Meio Ambiente	Regular	<p>Bom ou Ótimo: 48 Péssimo ou Ruim ou Regular: 242</p> <p>■ Frequência</p>
Saúde	Regular	<p>Bom ou Ótimo: 74 Péssimo ou Ruim ou Regular: 212</p> <p>■ Frequência</p>
Educação	Regular	<p>Bom ou Ótimo: 57 Péssimo ou Ruim ou Regular: 230</p> <p>■ Frequência</p>
Trabalho e Renda	Péssimo	<p>Bom ou Ótimo: 17 Péssimo ou Ruim ou Regular: 270</p> <p>■ Frequência</p>
Transporte	Regular	<p>Bom ou Ótimo: 46 Péssimo ou Ruim ou Regular: 242</p> <p>■ Frequência</p>
Infraestrutura	Regular	<p>Bom ou Ótimo: 67 Péssimo ou Ruim ou Regular: 222</p> <p>■ Frequência</p>
Segurança Pública	Regular	<p>Bom ou Ótimo: 42 Péssimo ou Ruim ou Regular: 248</p> <p>■ Frequência</p>

Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organizado pelo pesquisador

Quanto à avaliação apenas qualitativa, por conceito, o quadro 136 apresenta o conceito predominante, ou seja, aquele que obteve o maior número de indicações (frequência) na avaliação dos moradores. Percebe-se no quadro 136 que os moradores atribuíram o conceito predominantemente Regular para as políticas de Desenvolvimento Social, Meio Ambiente, Saúde, Educação, Transporte, Infraestrutura e Segurança pública. Pôde-se também constatar que as políticas públicas de Cultura, Esporte e Lazer; e Trabalho e Renda foram avaliadas pela maior parte dos moradores com o conceito péssimo.

Numa avaliação geral por conceito, distribuída em duas faixas, a primeira englobando os conceitos bom ou ótimo e a segunda abrangendo os conceitos péssimo ou ruim ou regular, constatou-se que todas as nove modalidades de políticas públicas que fizeram parte da avaliação dos moradores obtiveram maior frequência (número de indicações) na segunda faixa, isto é, foram avaliadas com os conceitos péssimo ou ruim ou regular, conforme mostra a terceira coluna do Quadro 137.

10.10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Capítulo tratou das políticas públicas formuladas e daquelas implementadas no Bairro NSA. Foi apresentada uma descrição das nove modalidades de políticas públicas presentes no bairro, objeto de estudo, nas áreas de Desenvolvimento Social; Cultura, Esporte e Lazer; Meio Ambiente; Saúde; Educação; Trabalho e Renda; Transporte, Trânsito e Infraestrutura; e Segurança Pública.

Cada modalidade de política pública foi apresentada separadamente. Após contextualizá-las, pôde-se conhecer os principais programas do poder público, nos âmbitos federal, estadual e municipal, que estão em funcionamento no Bairro NSA. Procedeu-se a análise da avaliação que os moradores fizeram de cada modalidade de políticas públicas e, ao final, foi apresentado um quadro geral das avaliações quantitativas e qualitativas realizadas.

Buscou-se também no presente Capítulo da Tese, avaliar o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, na opinião dos moradores, Chefes do Poder Executivo, Secretários Municipais, Representante da Câmara de Vereadores, Agentes Públicos e integrantes do Grupo de Especialistas.

A seguir, será apresentada uma breve contextualização, descrição e análise das modalidades de políticas públicas investigadas no Estudo de Caso, de acordo com seus aspectos setoriais. A primeira análise será desenvolvida na área de Desenvolvimento Social e, em seguida nas demais modalidades de políticas públicas ora em discussão.

O resultado geral das análises contidas neste Estudo de Caso, permite afirmar que há debilidades em todas as modalidades de políticas públicas estudadas no Bairro NSA¹¹⁰. Há debilidades estruturais no processo de planejamento das políticas públicas, pois não foram observadas evidências de planejamento a longo prazo, gestão integrada, geração de capacitações dos atores sociais e políticos-institucionais, que fazem parte do Ciclo de Políticas Públicas. A falta de capacitações dos atores, a pouca participação dos moradores nos processos de políticas públicas, a não geração de “vitrine de ganho político”, não resultaram

¹¹⁰ Convém destacar, que os resultados apresentados neste Capítulo e nos outros que compõem a presente Tese de Doutorado, não servem para comparar gestões municipais. A avaliação que os moradores fizeram das políticas públicas serve apenas para fins da análise acadêmica proposta e não pode ser aplicada a nenhum tipo de avaliação comparativa de gestões (nas escalas local, regional, estadual ou nacional) e/ou de partidos políticos que administraram a cidade de Vitória da Conquista, ou que ora participam da atual administração municipal, estadual ou federal.

em mudança de percepção dos gestores, especialmente aqueles que são responsáveis pelo poder decisório para incluir políticas públicas na agenda governamental.

No Estudo de Caso, ficou evidenciado que não foram mobilizadas as estratégias para alterar a lógica do jogo político e levar os gestores à percepção dos ganhos caso rompessem com práticas tradicionais que conduzem à reprodução do modelo de gestão pública, que reforça o distanciamento entre bairros assistidos e bairros desassistidos pelo poder público. Em outras palavras, as políticas públicas implementadas no Bairro NSA foram do tipo conjuntural, e, dessa forma, poucas transformações geraram na estrutura e na vida dos seus moradores.

A seguir, são relacionadas algumas ponderações construídas com base nos relatos dos moradores, que apontam para:

- a) Desenvolvimento Social: devem ser ampliados os programas sociais implementados no bairro (PETI, Projovem Urbano e Bolsa Família) e implantados novos programas;
- b) Cultura, Esporte e Lazer: no bairro, há quase uma total inexistência dessa modalidade de política pública. Compete, pois, ao poder público, formular e implementar tal ação pública, observando as reivindicações dos moradores¹¹¹ (instalação de um ambiente para desenvolvimento das atividades culturais; instalação de quadras poliesportivas, campo de futebol, academia, praças públicas, ciclovias, por exemplo);
- c) Meio Ambiente: incluir o Bairro NSA na agenda governamental de programas e projetos na área de políticas ambientais. O bairro carece de fiscalização continuada, preservação de áreas verdes, proteção de áreas da Serra do Periperi - onde se localiza a Reserva Florestal (Poço Escuro) com nascentes, fauna e flora que são muito importantes para o meio ambiente da cidade e que, gradativamente, estão sendo ocupadas de modo irregular. Deve-se, portanto, o poder público promover a proteção ambiental, desenvolver ações para educação ambiental, realizar a drenagem das ruas, remoção do lixo e entulhos, pavimentação das ruas, instalação de infraestrutura para os portadores de necessidades especiais, sinalização das ruas, por exemplo.
- d) Saúde: As políticas públicas de saúde implantadas no bairro, decorrentes do processo de municipalização da saúde, melhoraram o acesso aos serviços, diminuíram a mortalidade infantil. Foi quase consenso nos grupos entrevistados que a estrutura física e de pessoal da Sede da Unidade de Saúde da Família do NSA precisa ser ampliada, em relação aos seus recursos humanos, físicos, materiais e serviços disponibilizados para os moradores. Mesmo afirmando que avaliam como positivo o esforço do poder municipal e dos profissionais da Equipe de Saúde da Família, os entrevistados reconheceram que existem significativas dificuldades para os moradores terem acesso aos serviços de saúde no Bairro NSA;

¹¹¹ Este pesquisador elaborou um esboço de plantas de unidades que podem ser instaladas no Bairro NSA, com base em relatos dos moradores (Apêndice A).

- e) Educação: a existência de apenas uma escola no bairro, que funciona em local improvisado, tem levado os moradores a reivindicar a instalação de novas unidades escolares, que atendam às crianças, jovens e adultos. Atualmente, a escola pública do bairro disponibiliza poucas vagas, apenas para o ensino fundamental I e II, ou seja, da 1ª a 4ª séries e da 5ª a 8ª séries, respectivamente. Os moradores reivindicam instalação de escolas de nível médio e ensino técnico profissionalizante, bem como oferecimento de turmas no horário noturno, visando atender aos moradores que não podem frequentar as aulas no período diurno, em razão do exercício de atividades profissionais;
- f) Trabalho e Renda: as iniciativas do poder público para geração de trabalho e renda atingem apenas uma pequena parcela de crianças e jovens do bairro. Há necessidade de implantação de programas, projetos e ações para inclusão das crianças, jovens e adultos em processos de aprendizagem, capacitação e desenvolvimento profissional e para incorporação de jovens e adultos no mercado de trabalho. Constatou-se que é muito elevado o número de desempregados no bairro, falta capacitação profissional e elevação do nível de escolaridade;
- g) Transporte: Durante os mais de dois anos de andanças que este pesquisador empreendeu pelo Bairro NSA, foi observado que há poucos veículos particulares naquela local. Ali, os moradores utilizam como principal meio de condução o transporte coletivo, executado por apenas uma empresa de ônibus que atende àquela população. A conclusão sobre as políticas públicas de transporte no bairro indica que o poder público pode aumentar o quantitativo de veículos, ampliar o número de horários, reduzir o trajeto entre bairros, medidas essas que podem contribuir para reduzir o tempo que os moradores gastam para realizar o deslocamento entre o Bairro NSA e outros pontos da cidade;
- h) Infraestrutura: É preciso ampliar as ações de vários governos municipais no sentido de dotar o Bairro NSA de uma infraestrutura de equipamentos e serviços públicos. Pode-se afirmar que o bairro pesquisado possui uma infraestrutura precária. A precariedade da infraestrutura foi apresentada em vários capítulos desta Tese, quer nas entrevistas, quer mediante registro fotográfico. Esse estudo descritivo e interpretativo, disponibiliza ao poder público uma radiografia de fragilidades e potencialidades do bairro, o que permite análises para manter, ajustar e/ou elaborar novas estratégias de intervenção naquele espaço urbano. No geral, o Estudo de Caso mostrou que a infraestrutura do bairro vem sendo construída por muitas mãos, com períodos de presença e ausência do poder público. A infraestrutura do Bairro NSA é resultado do esforço coletivo dos moradores que, individualmente ou coletivamente, lutam para ter acesso a equipamentos e serviços públicos que existem em outros bairros da cidade ou que, caso não existam, deveriam existir. Lutam pela igualdade, ou seja, justiça social na distribuição das políticas públicas.
- i) Segurança Pública: o problema do tráfico de drogas/consumo foi o que predominou nas conversas com moradores que participaram do Estudo de Caso, em todas as faixas etárias (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos). As deficiências na segurança pública do bairro foram explicitadas nas entrevistas com os moradores, líderes religiosos, Secretários de Governo, trabalhadores e estudantes e pelos membros do Grupo de Especialistas em políticas públicas.

Enquanto os moradores avaliaram que é preciso implantar um posto policial e ampliar a presença da polícia no bairro, o grupo de especialistas considerou que além da presença policial no bairro devem ser realizados esforços integrados entre as nove modalidades de políticas públicas analisadas e outras existentes no município. Na avaliação deste pesquisador, a presença policial não irá resolver o problema da violência e do tráfico de drogas. A violência na cidade de Vitória da Conquista é um problema complexo que não é exclusivo do bairro NSA. Trata-se de um problema que abrange todos os bairros da cidade e deve ser encarado como um problema estrutural e não conjuntural. As causas do problema é que devem ser tratadas e não as consequências. A questão da violência em bairros pobres não pode ser reputada apenas às condições precárias de vida dos moradores, à falta de infraestrutura urbana. Não se pode fazer uso da denominada “cultura da pobreza” para propagar que a violência no NSA é fruto apenas da situação geográfica do bairro. Uma análise sistêmica sobre a problemática da violência no Bairro NSA deve considerar as contradições existentes nos mecanismos sociais de exclusão, a questão da segregação, da estigmatização e da discriminação que os moradores das periferias pobres são vítimas.

CAPÍTULO 11 - CONCLUSÃO

Todas as etapas que envolveram o presente Estudo de Caso no Bairro NSA, foram marcadas pela presença de motivação, curiosidade, descobertas, encontros e desencontros, que possibilitaram delimitar o tema de investigação, escolher as questões de pesquisa, selecionar as perspectivas paradigmáticas, o contexto, as estratégias utilizadas na realização da pesquisa, a seleção das fontes de pesquisa, a coleta e a análise de dados e informações. Agora, resta, pois, apresentar uma conclusão para o Estudo de Caso.

Inicialmente, é pertinente ressaltar que todas as fases do Estudo de Caso foram fundamentais para se gerar validade e confiabilidade aos resultados da pesquisa. Assim, neste Capítulo final da Tese, serão apresentadas as principais conclusões decorrentes da investigação que teve como diretriz orientadora a seguinte questão central de pesquisa: **Quais os impactos das políticas públicas na estruturação do Bairro Nossa Senhora Aparecida, na vida e percepção de seus moradores?**

A Tese ora apresentada, mostra que, no geral, as políticas públicas implementadas no Bairro NSA não geraram transformações significativas na infraestrutura e na vida dos moradores daquele espaço geográfico. As políticas públicas ali implementadas não foram capazes de modificar o modelo de reprodução da pobreza, da desigualdade e da divisão socioespacial que tem gerado no Brasil um distanciamento entre bairros bem assistidos pelo poder público e os denominados bairros desassistidos (esquecidos), uma vez que as políticas públicas aqui estudadas, não foram suficientes para gerar capacitações que conduzissem à ruptura da lógica tradicional de reprodução dos modelos de urbanização de cidades que, no Brasil, não têm sido capazes de gerar transformação social em bairros periféricos pobres, eliminar a segregação, a discriminação e a estigmatização entre moradores de uma mesma cidade. Também não foram geradas oportunidades iguais, vale dizer, justiça social e melhoria da qualidade de vida para todos, conforme evidências apresentadas durante o Estudo de Caso.

Considera-se, assim, que em bairro periférico pobre, políticas públicas não integradas, desassociadas de um planejamento estratégico de longo prazo para o bairro, desenvolvidas de modo não continuado, sem conhecimento e envolvimento com a realidade alvo do problema, sem geração de capacitações dos moradores e da vitrine de ganho político, com pouca participação popular e cogestão, tendem gerar pequenas transformações na estrutura de um bairro e na vida dos seus moradores.

Diante do problema central da pesquisa foi empreendida uma investigação que possibilitou uma compreensão do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas no Bairro NSA. Para tanto, a investigação ora em questão, contribuiu para identificar e analisar as modalidades de políticas públicas implantadas pelo poder público nas áreas de: desenvolvimento social; cultura, esporte e lazer; meio ambiente; saúde; educação;

trabalho e renda; transporte; infraestrutura e segurança pública. Identificou-se também, os benefícios das políticas públicas para o desenvolvimento econômico, social e territorial do Bairro NSA.

O Estudo de Caso no Bairro NSA resultou também na identificação dos equipamentos, serviços ali implementados; avaliação de moradores, pessoas que trabalham ou atuam no bairro, gestores públicos e grupo de especialistas; conhecimento do grau de participação dos moradores na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas locais discutidas no orçamento participativo; conclusão de que o bairro estudado não é uma favela em relação aos critérios da ONU e do IBGE, mas possui a maior parte das características de um bairro favelado, relacionadas pelo Observatório de Favelas (2009); identificação dos motivos que levaram ao ingresso dos moradores no bairro e as razões que levam esses moradores a permanecer morando ou a deixar o bairro; identificação do tipo de pobreza do Bairro NSA; confirmação da ideia geográfico-social de que a pobreza e desigualdade podem transmitir-se de uma geração a outra, por intermédio do meio ambiente de oportunidades e serviços em que se encontra cada indivíduo ao nascer, no caso do Bairro NSA; descrição do processo de ocupação do NSA marcado pela ocupação irregular; identificação da percepção que os moradores do NSA e moradores de outros bairros da cidade fazem em relação ao NSA; descrição de motivos que levaram ao ingresso dos moradores no bairro; descrição de razões que levam os moradores a permanecer morando no bairro; descrição da paisagem urbana do bairro com base em registros fotográficos; e identificação da cobertura das políticas públicas no bairro.

A opção pelo método de Estudo de Caso, possibilitou ao pesquisador adaptabilidade e flexibilidade para compreender as mudanças ocorridas nas trajetórias das políticas públicas implantadas e as transformações na infraestrutura do bairro e na vida dos moradores. O uso da pesquisa qualitativa favoreceu a compreensão do fenômeno complexo inerente ao Ciclo de Políticas Públicas e das práticas sociais no bairro, mediante o uso de entrevistas, observações, análises de documentos, registros fotográficos e pesquisa de levantamento, tendo em vista a complementaridade entre as abordagens qualitativas e quantitativas que, em razão da complexidade do fenômeno estudado, foram requeridas no transcorrer do estudo, mantendo coerência entre proposições teóricas (referencial teórico) e o que efetivamente fora identificado no Estudo de Caso.

Considerando as seis hipóteses formuladas no Capítulo 1, pode-se concluir que:

Hipótese 1 – As políticas públicas implementadas no Bairro Nossa Senhora Aparecida não foram capazes de gerar transformações significativas na vida dos seus moradores.

As evidências obtidas no Estudo de Caso, construídas com base numa rica gama de dados e informações sobre o Bairro NSA, desde o seu surgimento, no ano de 1935, percorrendo a trajetória histórica das políticas públicas ali implementadas até o ano de 2012, permitiu constatar, com base em todas as estratégias de investigação utilizadas, que aquelas implementadas naquele bairro não foram capazes de gerar transformações significativas na vida dos seus moradores.

O bairro apresenta características de um bairro periférico pobre, onde os moradores possuem um estilo de vida simples com cultura comportamental de forte relação de proximidade familiar e/ou de amizades. As políticas públicas implementadas no bairro, conforme se observou no decorrer da descrição da trajetória histórica de transformação daquele espaço geográfico, foram voltadas para oferecer uma estrutura mínima requerida pelos moradores. As principais conquistas dos moradores foram a instalação de uma escola de ensino fundamental, a instalação de uma unidade de saúde da família, a implantação do

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), a chegada da água, da energia elétrica, do esgotamento sanitário, da pavimentação/calçamento de algumas ruas do bairro. No geral, as ações empreendidas pelo poder público no Bairro NSA podem ser qualificadas de ações de pequena contribuição para gerar transformações significativas na vida dos seus moradores.

O bairro não foi contemplado com um conjunto de políticas públicas capazes de promover a transformação ora em discussão. Eis, pois, algumas evidências que corroboraram para confirmar a hipótese 1. Primeiro, o Bairro NSA não dispõe de equipamentos e serviços públicos nas áreas de educação; saúde; desenvolvimento social; trabalho e renda; cultura, esporte e lazer, e meio ambiente, que sirvam de vetores para gerar significativas transformações sociais, culturais, políticas, econômicas, ou seja, as políticas públicas implementadas no bairro não possibilitaram o desenvolvimento de capacidades necessárias para que fossem geradas mudanças no perfil socioeconômico, político e cultural dos moradores daquele bairro. Os níveis de escolaridade e de renda dos moradores são insatisfatórios; os negócios existentes no bairro, na quase totalidade, são voltados para gerar apenas uma pequena ajuda para sobrevivência dos moradores; não foram identificadas ações significativas do poder público para gerar transformação na cultura, no esporte e no lazer; os programas de desenvolvimento social são focados apenas para concessão da ajuda financeira no Programa do Bolsa Família e nas atividades desenvolvidas com um pequeno grupo de moradores que participam do PETI, do Projovem Adolescente ou do Projovem Urbano.

Hipótese 2 – É pequena a participação dos moradores nas discussões sobre assuntos de políticas públicas, pois a maior parte deles não acredita que o poder público esteja interessado em promover melhorias efetivas no bairro onde moram.

Essa segunda hipótese também foi confirmada. Conforme descrito no Capítulo 8, os moradores do Bairro NSA pouco participam das discussões sobre políticas públicas. A maior parte deles sequer participa de reuniões promovidas pela Associação de Moradores e/ou convocadas pelo poder público.

O descrédito dos moradores na política pôde ser constatado quando foi revelado que há um pequeno envolvimento deles no Ciclo de Políticas Públicas do Orçamento Participativo (OP), implementado pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. Nos primeiros anos do OP, houve uma participação mais representativa dos moradores, porém ocorreu uma diminuição no grau de envolvimento dos mesmos nas etapas de planejamento, execução, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, mesmo com os esforços da Prefeitura Municipal no sentido de incentivar a participação dos moradores de todos os bairros no OP. Foi mostrado que a maioria dos moradores do NSA não conhece o OP.

Outra evidência que reforça o descrédito dos moradores na política, decorre do pequeno volume de recursos orçamentários efetivamente destinados ao atendimento das demandas do OP. Isso tem gerado nos moradores do NSA uma percepção de que o OP não é a principal forma de atendimento das demandas do bairro. Entre o pequeno grupo de moradores que conhecem e participaram (ou participam) do OP, há um entendimento de que os resultados do referido modelo de participação popular é limitado, principalmente, porque há uma diminuição gradativa de expectativas em relação às demandas aprovadas na plenária local (no bairro) e as deliberações do Congresso do OP, que tem apenas aprovado poucas demandas prioritárias para a cidade. Ante os fatos apontados, ficou evidenciado que parte dos moradores está consciente que, além do OP, existem outros meios para reivindicar melhorias para o Bairro NSA, a exemplo da busca direta de apoio de líderes religiosos, do prefeito, dos vereadores, representantes da Associação de Moradores, pondo em segundo plano as discussões dentro do modelo de participação do OP.

O Estudo de Caso revelou, ainda, que o baixo nível de escolaridade e o desconhecimento do processo político tem gerado um distanciamento entre moradores e políticas públicas. A maioria dos moradores do Bairro NSA desconhece o Ciclo de Políticas Públicas, tanto no âmbito local quanto no estadual e no federal. Em função do desconhecimento das etapas de formulação e execução das políticas públicas, a maior parte dos moradores não participa do controle e avaliação das políticas públicas, ou seja, não exerce controle social das ações empreendidas pelo poder público. Portanto, percebeu-se que não foram geradas as competências necessárias para fomentar uma efetiva participação dos moradores nas discussões sobre políticas públicas.

Promover uma melhoria no grau de participação dos moradores do Bairro NSA em todas as etapas do Ciclo de Políticas Públicas, exige compreensão de que o citado ciclo envolve um conjunto de diferentes atores que disputam para incluir problemas coletivos (da comunidade) na agenda de governo, formular, implementar, avaliar e controlar as políticas públicas. Há atores mais qualificados em relação ao conhecimento da arena política, e, por isso, é necessário conhecer sua constituição, estrutura, potencialidades e vulnerabilidades, no sentido de identificar estratégias que devem ser utilizadas no jogo político, quer seja dentro do OP ou por intermédio das vias tradicionais que norteiam as ações governamentais.

Os moradores do Bairro NSA, uma periferia pobre, lutam para que o poder público inclua na agenda governamental, o atendimento de um conjunto de demandas que consideram prioritárias para o bairro, a exemplo da instalação de novas unidades educacionais; ampliação da infraestrutura de recursos humanos, físicos e materiais da Unidade de Saúde da Família; pavimentação de ruas; instalação de posto policial; instalação de equipamentos e serviços públicos nas áreas de cultura, esporte e lazer (um ambiente para desenvolvimento das atividades culturais); instalação de quadras poliesportivas, campo de futebol, academia, praças públicas); oferecimento de cursos para capacitação profissional; apoio aos comerciantes, prestadores de serviços e profissionais que atuam em duas pequenas fábricas existentes no bairro; limpeza do bairro, entre outras demandas.

A participação popular é salutar para promover a democratização e controle social da gestão pública, além de contribuir para melhoria do processo decisório em políticas públicas, ampliando o acesso a direitos e bens públicos, fortalecendo a cidadania ativa. As práticas de participação da população na gestão pública são importantes para minimizar distorções nas etapas do Ciclo de Políticas Públicas, uma vez que a participação popular pode levar à formulação, execução, controle e avaliação de programas e projetos governamentais que estejam mais próximos das reais necessidades das populações e gerar capacitações requeridas na luta pela transformação social e igualdade no acesso aos serviços e equipamentos públicos.

Hipótese 3 – A maior parte dos moradores do Bairro NSA não se considera como favelados, pois há uma ideologia entre eles de que favelados são apenas aqueles que moram nas grandes metrópoles brasileiras, em áreas geográficas constituídas por barracos de madeira ou palafitas, com forte presença de criminalidade e tráfico de drogas, e que vivem à margem da lei. Todavia, as principais características do bairro, o assemelha ao conceito de favela formulado pelo Observatório das Favelas (2009), que adota uma visão mais abrangente em comparação com a Organização das Nações Unidas (ONU), o IBGE e diversas prefeituras de municípios brasileiros. O Bairro NSA, na percepção dos moradores, aproxima-se das seguintes características listadas pelo Observatório das Favelas (2009): a) insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal, principalmente o imobiliário, financeiro e de serviços; b) forte estigmatização socioespacial, especialmente inferida por moradores de outras áreas da cidade; c) níveis elevados de subemprego e informalidade nas relações de trabalho; d) edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução,

que não se orientam pelos parâmetros definidos pelo Estado; e) apropriação social do território com uso predominante para fins de moradia; f) indicadores educacionais, econômicos e ambientais abaixo da média do conjunto da cidade; g) ocupação de sítios urbanos marcados por um alto grau de vulnerabilidade ambiental; h) grau de soberania por parte do Estado inferior à média do conjunto da cidade; i) alta densidade de habitações no território; j) relações de vizinhança marcadas por intensa sociabilidade, com forte valorização dos espaços comuns como lugar de encontro; l) alta concentração de negros (pardos e pretos) e descendentes de indígenas, de acordo com a região brasileira; k) grau de vitimização das pessoas, sobretudo a letal, acima da média da cidade.

No percurso do Estudo de Caso, pôde-se confirmar a hipótese 3. Em vista da situação encontrada, constatou-se que a maior parte dos moradores do Bairro NSA não se sente favelada e que avalia que o bairro não possui infraestrutura típica de uma favela. Contudo, os Capítulos 6, 7, 8, 9 e 10 trouxeram um conjunto de evidências suficientes para afirmar que o Bairro NSA tem uma trajetória de insuficiência de investimentos por parte do Estado e do mercado formal, em termos de investimentos imobiliário, financeiro e de serviços. Também, o aprofundamento da investigação mostrou que há forte estigmatização socioespacial, especialmente inferida por moradores de outros bairros da cidade, consoante descrição no Capítulo 9.

Em relação aos níveis de emprego, observou-se que a maior parte dos moradores do bairro estudado, quando não está desempregada, exerce subemprego sem registro formal, ou seja, exercem atividades profissionais sem a proteção legal e sem perceber os direitos assegurados na Constituição Federal Brasileira.

Identificou-se, no Capítulo 9, que a maioria das construções de moradias do bairro foi realizada na modalidade de autoconstrução para fins de moradia e que não observou a legislação municipal para ocupação e uso do solo.

Ficou evidenciado que o Bairro NSA apresenta indicadores educacionais, econômicos e ambientais abaixo da média do conjunto de bairros da cidade, conforme consta na classificação do Plano Diretor Urbano da cidade de Vitória da Conquista, Capítulo 9, que classifica o bairro como baixo/precário, numa escala que vai de baixo/precário, popular, médio/baixo, médio e médio/alto. No Capítulo 9 há evidências suficientes que demonstram o nível insatisfatório de indicadores educacionais, econômicos e ambientais do bairro. Em termos educacionais, verificou-se que a maioria dos moradores do Bairro NSA não possui escolaridade ou a possui apenas no ensino fundamental. Em termos econômicos, há predominância de atividades comerciais e de prestação de serviços, caracterizadas por pequenos negócios que não requerem infraestrutura formal. No geral, a atividade econômica do Bairro NSA é pouco significativa. Foram identificados negócios de pequeno porte, a maior parte de natureza informal. Não foram realizados estudos de viabilidade econômico-financeira para abertura dos pequenos negócios, que são resultado de empreendedorismo de necessidade, cujos proprietários possuem baixa ou às vezes, nenhuma escolaridade e/ou experiência profissional anterior.

Em termos ambientais, foi diagnosticada a inexistência de ações continuadas para gestão ambiental no Bairro NSA. O bairro possui problemas de lixo espalhados em diversos pontos, falta drenagem em diversas ruas e ainda ocorrem ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental na Serra do Periperi, por exemplo.

Confirmou-se, ainda, que há no bairro, relações de vizinhança marcadas por intensa sociabilidade, evidência essa que será explicada nos comentários da hipótese 5.

Hipótese 4 – A pobreza do Bairro NSA sofre influência da localização geográfica e não pode ser definida apenas considerando a renda do morador. O baixo nível de acesso ao meio ambiente de recursos, que proporcionam o desenvolvimento de competências para que os moradores alcancem mobilidade social, não é apenas resultado da deficiência funcional do morador. A pobreza e a desigualdade vêm sendo transmitidas de uma geração para outra por intermédio das limitações de acesso ao meio ambiente, de oportunidades e serviços em que se encontram cada indivíduo ao nascer.

Também foi confirmada a hipótese 4, considerando a localização do bairro e a falta de políticas públicas, notadamente para promover o desenvolvimento de capacidades e transformação de vida dos moradores.

O meio ambiente de recursos disponíveis no bairro não contribui para modificar o nível de escolaridade dos moradores e nem para desenvolver capacidades profissionais para inseri-los no mercado de trabalho formal, nem favorece o desenvolvimento de capacitações que possam gerar liberdade para cada morador do Bairro NSA escolher e concretizar expectativas, manter estados ou modificá-los.

Identificou-se que o modelo de organização do Bairro NSA não contribui para modificação da situação socioeconômica, política e cultural dos moradores. A infraestrutura do bairro e as políticas públicas ali implementadas não geram capacidades para transformar o estilo de vida, especialmente dos moradores mais pobres, e nem contribui para diminuir a desigualdade social entre aquela periferia pobre e as periferias nobres da cidade de Vitória da Conquista. Sendo assim, a pobreza do bairro não pode ser definida apenas com fundamento no modelo socioeconômico, mas também deve levar em conta outros aspectos, a exemplo do modelo espacial, ou seja, a localização geográfica do bairro, caracterizada pelo preconceito de moradores de outros bairros da cidade.

A pobreza do Bairro NSA pode ser explicada além dos critérios econômicos, fundamentados em uma determinada linha de renda. A educação, a saúde, a cultura, o saneamento, a estrutura etária, a composição familiar, a inserção no mercado de trabalho, a presença ou inexistência de políticas de assistência social oriunda do Estado, os conflitos, a exclusão social, as possibilidades de relacionamento entre classes sociais, a segregação socioespacial e fragilização de instituições locais influenciam no conceito de pobreza, observado na vida dos moradores do bairro que foi objeto de estudo.

A pobreza identificada não é caracterizada pela privação absoluta de renda. É um tipo de pobreza de natureza multidimensional, que envolve as dimensões econômica, social, política e cultural. Há no bairro conexões relacionais que geram uma privação de capacidades básicas. Foi identificada uma pobreza gerada pela privação de liberdade (ou liberdade de escolha), representada por diversos fatores: baixos índices educacionais, exclusão social, falta de qualificação profissional para o desenvolvimento de atividades de média e alta complexidade, desemprego, estigmatização, preconceito, discriminação e outros. Esses fatores impedem que os moradores do Bairro NSA realizem atividades importantes para uma vida de qualidade, ou seja, eles não podem realizar os chamados funcionamentos (*functionings*), explicados na teoria de pobreza de Amartya Sen (SEN, 2000). Em outras palavras, os moradores do Bairro NSA dispõem de poucas oportunidades para escolher por diferentes conjuntos de funcionamentos (atividades ou estados de existência que uma pessoa considere importantes para um tipo de vida que ela valoriza).

À luz da percepção de que pobreza vai além das capacitações individuais, foi averiguado no Estudo de Caso que algumas barreiras devem ser eliminadas pelo desenvolvimento de programas e projetos governamentais que contribuam para desenvolver liberdade de ação dos moradores. Entre as ações que podem ser desenvolvidas, relacionam-se:

aumento de renda, melhoria e ampliação de serviços de educação e saúde, ampliação da participação popular no Ciclo de Políticas Públicas, ampliação dos programas de assistência social, eliminação da estigmatização e da segregação, transformação de empregos informais em formais. Depreende-se, portanto, que as políticas públicas devem promover a integração entre o Estado, o governo e a sociedade civil no processo de geração, desenvolvimento, fortalecimento, proteção e re-geração das capacitações humanas, aumento de renda, geração de liberdades, garantia de direitos sociais, promoção de justiça social, diminuição das desigualdades de oportunidades, por exemplo.

O Estudo de Caso contém diversas evidências que permitem assegurar que a pobreza no Bairro NSA vem sendo transmitida de uma geração para outra pelas limitações de acesso ao meio ambiente de oportunidades e serviços em que se encontra cada indivíduo ao nascer. Nas narrativas dos moradores, ficou evidenciado que há uma reprodução do estilo de vida entre as gerações de moradores. Não se identificou que as políticas públicas implementadas no Bairro NSA, oriundas dos governos Federal, Estadual e Municipal tenham gerado as capacitações individuais e/ou coletivas requeridas para transformar a vida dos moradores, tendo como resultado, a eliminação da pobreza existente no bairro e a formação de competências necessárias para elevar a qualidade de vida dos moradores daquele espaço geográfico.

Hipótese 5 – As conexões mais significativas em um bairro pobre são os relacionamentos com seus familiares consanguíneos, parentes por afinidade e vizinhos, presentes no meio ambiente social.

Também foi confirmada a hipótese 5. Constatou-se que há uma relação de muita proximidade entre os moradores, familiares, parentes por afinidade e vizinhos. Diferentemente do que se observa nos grandes centros urbanos, em áreas centrais e bairros periféricos nobres, no caso do Bairro NSA, localizado em periferia pobre na mais importante cidade média do Estado da Bahia, os moradores valorizam muito as relações de proximidade e solidariedade.

O Estudo de Caso mostrou que a origem do bairro foi caracterizada por relações de proximidade familiar e solidariedade. A maioria dos moradores possui familiares (avôs, avós, pais, irmãos, primos, netos ou tios etc.) que também moram no bairro. Na investigação sobre a procedência dos moradores, identificou-se que muitos habitantes decidiram morar no bairro, objetivando ficar mais próximos de seus familiares ou parentes por afinidade (sogros, cunhados, genros ou noras etc.).

Considera-se também, que o Bairro NSA foi constituído por pessoas que optaram em deixar suas cidades de origem (zona urbana ou rural) para buscar trabalho na cidade de Vitória da Conquista e/ou deixaram outros bairros da cidade em razão da elevada valorização imobiliária que obrigou muitos moradores a mudar para áreas periféricas pobres. Verificou-se que os processos de aquisição de terrenos e/ou lotes no Bairro NSA foram estabelecidos em relações de negociação quase que informal, pois os proprietários vendiam os terrenos e/ou lotes sem exigir garantias, sem firmar contrato formal. As relações eram de confiança, e isso gerou proximidade entre os moradores.

Outro acontecimento que gerou vínculos de proximidade entre os moradores foi o processo de construção de moradias (na modalidade de autoconstrução) e de algumas benfeitorias para o bairro, a exemplo da solidariedade que esteve presente na construção da primeira igreja do bairro (que depois foi transformada em uma escola pública), do chafariz, de cisternas, bem como na constituição de grupos para realizar serviços voluntários de limpeza

de ruas e reformas em casas do bairro ou resolver problemas de um morador ou de alguns moradores.

Nas entrevistas com os moradores, ficou evidenciada a significativa valoração que os moradores atribuem ao estilo solidário presente no bairro, que na avaliação deste pesquisador, deve ser preservado, pois representa algo que, cada vez mais, é destruído nos desenhos de construções de cidades que separam as pessoas, que geram relações frias e, às vezes, leva a insensibilidade, ao egoísmo, aspectos esses que têm gerado aumento da solidão e falta de coletividade, por exemplo.

A cultura do bairro, seus valores, suas tradições, costumes, crenças, ritos e mitos influem na construção da identidade social (ou cultural), identidade comunitária, identidade interna do espaço do bairro, entre outros tipos de identidades que são marcas da dimensão espacial de vida dos moradores. As políticas públicas devem levar em consideração que os seus resultados não podem gerar a fragmentação do indivíduo como unidade social. Assim, as relações de muita proximidade entre os moradores, familiares, parentes por afinidade e vizinhos devem ser preservadas e estimuladas. Daí, o desafio do Estado, do governo e da sociedade civil em discutir coletivamente todas as etapas do Ciclo de Políticas Públicas. Desde os primeiros passos para formulação das políticas públicas até a fase final de avaliação dos resultados destas, a articulação entre Estado, governo e sociedade civil deve buscar respostas para os problemas coletivos, apresentar soluções para estes, modificar o que se fizer necessário e preservar as potencialidades de uma comunidade.

No caso do Bairro NSA, há fragilidades e potencialidades. Conforme foi descrito anteriormente, o bairro estudado tem fragilidades em relação à sua infraestrutura física e econômica. Há fragilidades em todas as modalidades de políticas públicas analisadas no Estudo de Caso. Todavia, no bairro pesquisado há potencialidades que devem ser valorizadas e preservadas, a exemplo da força dos moradores, do histórico de lutas e superação, da solidariedade, dos fortes vínculos entre os moradores, da identidade comunitária que lá se construiu. O orçamento participativo, os conselhos populares, as rodas de conversa, as reuniões informais, por exemplo, devem ser valorizadas como metodologias que contribuem de algum modo para qualificar a participação popular e construção de uma cidade mais justa, que diminua o distanciamento entre áreas centrais, periféricas nobres e periferias pobres.

Hipótese 6 – Mesmo convivendo com uma situação de precariedade na estruturação de um bairro pobre, os moradores não têm repulsa e não buscam empreender uma mobilidade em direção a outros bairros mais estruturados da cidade. Entretanto, se tivessem recursos financeiros, deixariam o bairro para morar em outro com melhor infraestrutura.

A sexta hipótese foi confirmada parcialmente. Mesmo convivendo com sérios problemas decorrentes das carências existentes do Bairro NSA, a maior parte dos moradores entrevistados declarou que gosta de morar no bairro, se sente integrada socialmente na dimensão espacial onde vive, possui significativos vínculos afetivos e de amizade naquela localidade, porém se tivesse mais recursos financeiros, não mudaria para outros bairros da cidade. Considerou-se parcial a confirmação da sexta hipótese, uma vez que também foi identificado que quase a mesma quantidade de entrevistados afirmou que não permaneceria morando no bairro, caso tivesse mais recursos financeiros. Relevou-se um bairro dividido em relação à possibilidade de mudar para outro bairro com melhor infraestrutura urbana, outro bairro periférico da cidade ou para outra cidade.

Ao aprofundar a investigação sobre os motivos que levam os moradores a deixar o NSA, a violência, o tráfico de drogas e a realização do sonho de ter uma casa própria, aparecem como principais razões para a diminuição populacional do bairro.

Além da confirmação ou refutação das hipóteses formuladas ao longo do Estudo de Caso, pode-se concluir também que a maior parte dos moradores, autoridades do bairro e membros do grupo de especialistas entrevistados, não fez uma avaliação positiva das políticas públicas implementadas naquele bairro periférico pobre. Nos relatos coletados, ficou evidenciado que a maioria dos entrevistados considera que o Bairro NSA ainda não vem sendo local de investimentos públicos significativos. Conforme evidências coletadas na pesquisa de campo é pertinente declarar que os moradores não estavam satisfeitos com o quantitativo e com a qualidade das políticas públicas ofertadas para o Bairro NSA.

Entre as nove modalidades de políticas públicas implementadas no Bairro NSA, apenas as políticas de Desenvolvimento Social, Saúde, Educação, Transporte, Infraestrutura e Segurança Pública obtiveram notas superiores a 5 e inferiores a 6. As políticas públicas de Cultura, Esporte e Lazer; Meio Ambiente; Trabalho e Renda obtiveram notas inferiores a 5, numa escala de 0 a 10.

Na avaliação qualitativa, os moradores atribuíram o conceito predominante Regular para as políticas de Desenvolvimento Social, Meio Ambiente, Saúde, Educação, Transporte, Infraestrutura e Segurança Pública; e o conceito Péssimo para as políticas públicas de Cultura, Esporte e Lazer; e Trabalho e Renda.

Pode-se concluir, que há debilidades em todas as modalidades de políticas públicas estudadas. Foram identificadas debilidades estruturais no processo de planejamento das políticas públicas, uma vez que, não foram encontradas evidências de que as administrações públicas, nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), tenham adotado um planejamento de longo prazo, gestão integrada, geração de capacitações dos atores sociais que fazem parte do Ciclo de Políticas Públicas, no sentido de promover significativa transformação no Bairro NSA. Faltaram ampliação e qualificação da participação dos moradores nos processos de políticas públicas, geração de “vitrine de ganho político”, que levasse à mudança de percepção dos gestores responsáveis pela inclusão de políticas públicas na agenda governamental, em decorrência do rompimento com lógica tradicional de gestão pública, que valoriza as políticas conjunturais em detrimento das estruturais.

Dessa forma, conclui-se que o problema do Bairro NSA é estrutural e não conjuntural, que requer mudança na lógica das práticas de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas municipais, estaduais e federais. É uma tarefa que exige esforço coletivo, ação integrada, visão estratégica e, principalmente, vontade política para romper com a barreira que divide a cidade em áreas nobres e áreas pobres, entre aqueles que têm e os que nada possuem.

11.1 LIMITAÇÕES E CONTINUIDADE DA INVESTIGAÇÃO

O estudo ora desenvolvido possui um caráter inédito e possibilitou levantar questões que favoreçam a construção de um novo olhar sobre a relação políticas públicas e bairros periféricos pobres. A riqueza oferecida pelo método de Estudo de Caso viabilizou o uso de várias fontes para coleta de dados e informações, integrando abordagens de procedimento de natureza qualitativa com procedimentos quantitativos, o que garantiu uma sólida base metodológica, que contribuiu para uma maior objetividade, clareza e confiabilidade nos resultados da investigação.

Em coerência com a defesa de que é preciso avançar no processo de construção do conhecimento em políticas públicas, rompendo com a lógica tradicional, este Estudo de Caso, primou pela visão sistêmica, integrada, conhecendo a percepção de diversos atores que participam do Ciclo de Políticas Públicas. Foram analisadas as trajetórias de nove

modalidades de políticas públicas implantadas num bairro periférico pobre. Decorre que a empreitada proposta demandou um enorme esforço para cumprir com todas as etapas planejadas para o processo investigativo. Apesar de todo o esforço realizado, o conhecimento aqui produzido não é algo acabado. Pelo contrário, o conhecimento que foi gerado tem limitações que são comuns em todo processo investigativo.

Fica, portanto, o desafio para outros trabalhos futuros que tenham como propósito, compreender os processos de transformação na estrutura e na vida de bairros periféricos pobres e/ou outros tipos de bairros. Eis, alguns trabalhos sugeridos:

- a) Aplicar a metodologia ora proposta em outros estudos de casos e/ou outros contextos relacionados com as políticas públicas;
- b) Construir análise de modelos de gestão participativa, a exemplo do orçamento participativo, com base na análise das *policy networks*, utilizando o *framework i star* aplicado nesta Tese;
- c) Desenvolver estudos específicos sobre o Bairro NSA para aprofundar o conhecimento sobre cada uma das políticas públicas ora analisadas, correlacionando-as com práticas de gestão participativa, as *policy networks* e o *framework i star*;
- d) Analisar a evolução do conceito de *slums* em cidade de pequeno ou médio porte, considerando as características relacionadas pelo Observatório das Favelas (2009), utilizadas nesta Tese;
- e) Compreender como espaços urbanos periféricos pobres, que tiveram significativa transformação na estrutura física, social, econômica, política e cultura, fizeram ou fazem uso da “vitrine de ganho político”.

REFERÊNCIAS

- ABIKO, Alex Kenya; ORSTEIN, Sheila Walbe. (Orgs). *Inserção urbana e avaliação pós-ocupação (APO) da habitação de interesse social*. São Paulo, FAUUSP, 2002 (Coletânea Habitare/Finep, 1), p. 34-55.
- ABREU, Mauricio de Almeida. A periferia de ontem: o processo de construção do espaço suburbano do Rio de Janeiro. *Espaço e Debates*, n. 21, 1987. *Administration* 85(3), 2007, p. 717-738.
- AGUIAR, Itamar. As religiões afro-brasileiras em Vitória da Conquista. In: VIII JORNADAS SOBRE ALTERNATIVAS RELIGIOSAS NA AMÉRICA LATINA. *Anais...* São Paulo, 22 a 25 de setembro de 1998.
- ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco (Org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Atica, 1995. p. 113-120.
- ALLISON, Graham T. *Essence of decision*. Explaining the Cuban Missile Crisis. Little, Brown, 1971.
- ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* 2nd edition. Pearson Longman, 1999.
- ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. O Estado como objeto de estudo: as diferentes visões do Estado. *Revista Jus Navigandi*, ano 4, n. 45, set. 2000, editada em Teresinha, 1999.
- ALMEIDA, Miriam Cléa. *Produção sócio-espacial e habitação popular nas áreas de assentamentos e ocupações na cidade de Vitória da Conquista, Bahia*. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil, 2005.
- ALVES, P.; RAIA JUNIOR, A. Z. *Mobilidade e acessibilidade urbanas sustentáveis: a gestão da mobilidade no Brasil*. Disponível em: <http://www.ambiente-augm.ufscar.br/uploads/A3-039.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2011.
- ALVES, Robson Medeiros. *Lugares humanos, lugares do sagrado: ensaio de etnologia da religião*. Relatos e análises da vida religiosa na Favela da Casa Nassau e no Condomínio de Luxo City América – Pirituba – São Domingos, zona noroeste de São Paulo. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). 2007. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. O debate atual sobre os paradigmas de pesquisa em educação. *Caderno de Pesquisa*. São Paulo, n. 96, p. 15-23, 1996.
- ANDRADE, Juliana Mousinho Saphira. *Participação popular, orçamento participativo e inversão de prioridades: a experiência de Vitória da Conquista - Bahia (1997-2002)*. 2005.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano). Universidade Salvador, 2005a.

ANDRADE, N.A. et al. *Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual*. São Paulo: Atlas, 2005b.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas*. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política - Universidade de Brasília, 2007.

ASCHER, F. *Los principios del nuevo urbanismo*. Alianza Editorial, Madrid, 2004.

AVRITZER, Leonardo. *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004, p. 24.

BACHE, I.; GEORGE, S. *Politics in the European Union*. Second edition, Oxford: Oxford University Press, 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Boletim Informativo 2006. Disponível em: <http://www.iadb.org/pt/banco-interamericano-de-desenvolvimento,2837.html>. Acesso em: 3 ago. 2011.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p. 138-172. Disponível em: www.ims.uerj.br/ccaps. Acesso em: 03 jan. 2011.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; CALMON, Paulo Carlos du Pin. *A reforma gerencial do orçamento: em busca de múltiplos significados*. XXXIII da ANAP/EnANPAD. São Paulo, 19 a 23 setembro 2009.

BARDACH, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. [L'analyse de contenu]. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa, Edições 70, 2006. (Obra original publicada em 1977).

BAVA, S. C. Dilemas da gestão municipal democrática. In: VALLADARES, L; COELHO, M.P. (Orgs). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 161-189.

BENEDICTIS, Nerêida Maria Santos Mafra. *Política ambiental e desenvolvimento urbano na Serra do Periperi em Vitória da Conquista – BA*. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2007, 107 p.

BENTLEY, Arthur Fisher. *The process of government: a study of social pressures*. New Brunswick: Transaction Publisher, 1994, 501 p.

BERAS, Cesar André Luiz. *Orçamento participativo de Porto Alegre e a democracia do Estado: a configuração específica do caso de Porto Alegre: 1989-2004*. 2008. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

BERTUOL, Carla. *Crianças no espaço urbano: um estudo sobre políticas públicas no contexto das cidades amigas da criança*. 2008. Tese (Doutorado em Psicologia). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

BIGNETTI, Luiz Paulo. A essencial do processo decisório: comentários sobre a obra de Graham Allison. *BASE – Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, 6(1):71-74, janeiro/abril 2009.

BIRKLAND, Thomas. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. Second edition. M.E. Sharpe: Armonk, New York, 2005.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 4. ed. Brasília: Unb Editora, 1992.

_____. *Dicionário de política: governabilidade*. 5. ed. Tradução com a coordenação de João Ferreira. Brasília: UNB, 2000. p. 547-552, v.1.

BOBBIO, Norberto. Marx y el Estado. in: BOBBIO, Norberto: *Ni con Marx ni contra Marx*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999. Cap. VII, p. 132-147.

_____. *O futuro da democracia*. trad. espanhola, Barcelona, Plana e Janes ed., 1985.

_____. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Paz e Terra, 2007.

BOGHOSSIAN, Cynthia Ozon. *Vivências de violência em vigário geral: experiência de gerações*. 1999. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Fundação Oswaldo Cruz, 1999.

BONOMA, Thomas V. Case research in marketing: opportunities, problems, and process. *Journal of Marketing Research*, v. XXII, May 1985.

BORJA, J.; CASTELLS, M. *Local y global*. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus/Pensamiento, 1997.

BÖRZEL, Tanja A. *What's so special about policy networks?: an exploration of the concept and its usefulness in studying European Governance*. 1997. Disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm> Acesso em: 3 jan. 2012.

_____. *Organizing babilon: on the different conceptions of policy networks*. Public Administration, 76(2), 253-273, 1998.

BOTS, Pieter W.G.; VAN TWIST, M.J.W.; VAN DUIN, Ron. *Designing a power tool for policy analysis: dynamic actor network analysis*. Proceedings of the 32nd Hawaii International Conference on System Sciences, 1999.

BOURDIEU, Pierre. Efeitos do lugar. In: BOURDIEU, Pierre (Org.). *A miséria do mundo*. 5. ed. Rio de Janeiro. Petrópolis: Vozes, 1997.

BOURDON, Raymond. *Os métodos em sociologia*. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Ática, 1989.

BRANDÃO, Z. Entre questionários e entrevistas. In: NOGUEIRA, M. A.; ROMANELLI, G.; ZAGO, N. (Orgs.). *Família & escola*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. p. 171-83.

BRASIL, Bruno Moraes. *As desigualdades socioespaciais urbanas no município de Cachoeiro de Itapemirim*. 2007. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidade). Sociedade Brasileira de Instrução, 2007.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei 10.257, de 10 de julho 2001*. Estatuto da Cidade, Brasília, 2001.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. 2005. *Gespublica*. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/>. Acesso em: 16 jan. 2012.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit habitacional no Brasil 2008a*. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2011.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília – DF. 2ª reimpressão, 2008b.

_____. Ministério das Cidades. *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Ministério das Cidades/ CONFEA. 3. ed. 2008c.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Avanços e desafios: política nacional de habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010a. v. 1. 96 p.

_____. Ministério da Cultura. *Site oficial*. 2012. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/>. Acesso em: 22 abr. 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*. Brasília: ENAP, 1995a. 28 f. (Texto para discussão, 4).

_____. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. *Lua nova*. n. 36, 1995b.

BRIGGS, A. The welfare state in historical perspective. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Org.). *The welfare state reader*. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

BROCKHAUS, M.; VIGNOLA, R.; KALAME, F. *Decision making and policy networks in forestry-dependent development sectors: mainstreaming adaptation to climate change into policy*. TroFCCA Policy Research Workshop, Ouagadougou, 14-19.05, 2007.

BRUGUÈ, Quim. GOMÀ, Ricard (Coords.). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel Ciencia Política. Barcelona, 1998, 284 p.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Administração pública brasileira*. Módulo II. Brasília: ENAP, 2004.

BULGARELLI, Márcio José. *Poder local, democracia e participação popular: implantação e desenvolvimento da experiência do orçamento participativo no Município de Maringá (2001-2004)*. 2007. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Estadual de Maringá. Programa de Pós-graduação em História, 2007.

CABRAL, Maria Cristina Nunes; MAGALHÃES, Livia Diana Rocha. O ideal modernizador da educação em Vitória da Conquista - BA entre as décadas de 1930 a 1950. In: VIII SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS: História, Sociedade e Educação no Brasil. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Anais... 30 de junho a 3 de julho de 2009.

CAIRNEY, P. *Implementation and the governance problem: a pressure participant*. Public Policy and Administration, 2009 24(4), p. 355–377

CALABRE, Lia. Política cultural no Brasil: um histórico. In: I ENECULT, Salvador. Anais... Salvador, Bahia, 2005.

CALDERÓN, Fernando et al. (Coord.). *Es sostenible la globalización en América Latina?* Debates con Manuel Castells, 2003.

CAMARDELO, Ana Maria Paim. *A significação da pobreza a partir dos sujeitos que a vivenciam*. 2009. Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2009.

CAMPANHA, Alexssandro. *Alcances do orçamento participativo nos investimentos educacionais realizados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista no período de 2002 a 2007*. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Bahia, 2008a.

CÀNOVES, Gema y BLANCO, Asunción . Turismo, mercado de trabajo e inmigración en España. Un Anàlisis de la situación en las comunidades de Murcia, Canarias, Valencia y Andalucía". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* , 50, 259-280, 2010.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ABIKO, Alex Kenya. *Procedimentos de gestão habitacional para população de baixa renda*. Porto Alegre: ANTAC, 2006. - (Coleção Habitare, v. 5).

CARDOSO, Cristiane. *O espaço concebido ao espaço vivido: um estudo de caso sobre as representações espaciais e identidades na Favela da Maré, RJ*. 2006. Tese (Doutorado em Geografia). Instituto de Geociências. Departamento de Geografia. Universidade Federal Fluminense, 2006.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *Espaço-tempo na metrópole*. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. (Org.) *O Espaço Urbano. Novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2004. v. 1. 154 p.

CARMO, René Becker Almeida. *A urbanização e os assentamentos subnormais de Feira de Santana*. 2009. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

CARPIM, T. P. *Políticas públicas e ampliação do capital social em comunidades segregadas: o Programa Santo André Mais Igual*. 2005. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2005.

CARREIRODETRIPA. *Histórias e vidas*. Disponível em: <http://carreirodetropa.blogspot.com.br/2011/04/historia-local-de-vitoria-da-conquista.html>. Acesso em: 5 maio 2012.

CARRILLO, Ernesto; BAÑÓN, Rafael (comp.). *La nueva administración pública*. Alianza Universidad. Madrid, 1997. Disponível em: http://politicas.typepad.com/files/tamayo-saez_-_el-analisis-de-las-politicas-publicas.pdf. Acesso em: 15 out. 2011.

CARVALHO, Francisco dos Santos. *Políticas públicas e seus impactos em bairros periféricos do Município de Vitória da Conquista – Bahia – Brasil: o caso do Bairro Nossa Senhora Aparecida*. Trabalho de Investigação. Faculdade de Geografia e História. Doutorado em Geografia, Planificación Territorial y Gestión Ambiental, 2010.

CARVALHO, M. L. de; BARBOSA, T. R. C.; SOARES, J. B. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. In: X COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICA DEL SUR. BALANCE Y PROSPECTIVA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL MARCO DE LOS BICENTENARIOS DE AMÉRICA DEL SUR. *Anais...* Mar del Plata, 8-10 de Diciembre de 2010.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A., FELGUEIRAS, Débora. *Orçamento participativo no ABC*. São Paulo: Polis, 2000. 80 p. (Publicações Polis, 34).

CARVALHO, Maria Izabel de Valladolid de. *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

CASTELLS, Manuel. *Mobile communication and society: a global perspective*. Cambridge, Massachussets: The MIT Press (coautor con Mireia Fernández Ardèvol, Jack Linchuan Qiu y Araba Sey). Traducido al castellano por Ariel (Barcelona) y al italiano, 2006.

CASTRO, Claudia Osório de. *A habitabilidade urbana como referencial para a gestão de ocupações irregulares*. 2007. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.

CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). *Geografia, conceito e temas*. 2. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2000, p. 15-47.

CASTRO, Lygia Matos Barreto de. *Distribuição do poder em saúde entre categorias de representação do Conselho de Saúde de um município baiano: uma análise estratégica*. 2009. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) - Instituto de Saúde coletiva da UFBA, 2009.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. Jovens em situação de pobreza, vulnerabilidades sociais e violências. *Cadernos de Pesquisa*, n. 116, p. 143-176, julho/ 2002.

_____. *Trajetórias geográficas*. 2. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2001, 304 p.

CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, marzo de 2011.

CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (CLAD). *Uma nova gestão pública para América Latina*, 1998.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Catálogo de publicaciones 2010*. División de Documentos y Publicaciones. Mayo 2010a.

_____. *El déficit habitacional en Brasil y México y sus dos megaciudades globales: estudio con los censos de 1990 y 2000*. 2010c.

_____. *Panorama social de América Latina 2010*. Documento informativo, 2010d.

_____. *Texto para discussão Cepal – IPEA*. Algunas reflexiones sobre los servicios de infraestructura en América Latina. Ricardo J. Sánchez. 2010b

CHABRERA, Vicente Ortells; KENT, Robert B.; MARTÍN, Francisco Javier Soriano. *Cidades e geografia urbana na América Latina*. Científica internacional, 2005 .

CHAUÍ, Marilena. Estado de natureza, contrato social, estado civil na filosofia de Hobbes, Locke e Rousseau. Jusnaturalismo: formas da doutrina do direito natural. In: CHAUÍ, Marilena. *Filosofia*. São Paulo: Ática, 2000, p. 220-223;

CHILE. Ministério del Interior. *Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales*. División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 2004.

CONCEIÇÃO, Alexandrina Luz. A geografia do espaço da miséria. *Scientia Plena*. v. 1, n. 6, 2006.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION. *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. Paris: La Documentation Française, 1996. 123 p.

CORRÊA, Roberto Lobato. *A rede urbana*. Rio de Janeiro: Ática, 1989. 96p.

_____. Espaço, um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.). *Geografia, conceito e temas*. 2. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2000, p. 15-47.

CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny (orgs.). *Introdução à geografia cultural*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003

CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. *Por que as reformas permanecem? A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985-2010*. 2011. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP - Fundação Getúlio Vargas, 2011.

COSTA, Flávia Danyelle Alves da. *Orçamento participativo: a institucionalização da participação popular no controle do orçamento participativo. O município de Campina Grande – PB*. 2005, 173 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de Brasília, 2005.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. *Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC*. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/344_constpolpub.pdf. Acesso em: 20 jan. 2012.

CREMONESE, Dejalma. *Teoria do estado contemporâneo*. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2009, 124 p. – (Coleção educação a distância. Série livro-texto).

DAHL, Robert Alan. *A preface to democratic theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 1956, 154 p.

DAUGBJERG, Carsten; MARSH, David . Explaining policy outcomes: In: MARSH, David (ed.) *Comparing policy networks*, Open University Press, Buckingham, 1998.

DAVIS, Mike. *Planeta favela*. São Paulo, Boitempo, 2006.

DECCACHE-MAIA, E. Esporte e políticas públicas no Brasil. *Esporte e sociedade*, n. 3, jul./out. 2006.

DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. *Strategies of qualitative inquire*, Thousand Oaks CA:Sage Publications, 1998.

DENZIN, N; LINCOLN, Y e Col. *O planejamento da pesquisa qualitativa: teoria e abordagens*. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIAS, Cláudia. Grupo focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. *Informação & Sociedade: estudos*, João Pessoa, v. 10, n. 2, p. 141-158, 2000.

DINIZ, Lincoln da Silva. *Pequeno comércio e crescimento urbano: as bodegas e a formação dos bairros populares campinenses*. Universidade Federal de Campina Grande, 2007.

DONALD, Joan Mac et al. *Serie medio ambiente y desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 1998.

DONALD, Joan Mac. *Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe*. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago do Chile. CEPAL. Naciones Unidas, Novembro, 2004.

DORES, Júlia Luciana Pereira das. *Exclusão social, políticas públicas e representações sociais na cidade de Londrina - PR: um olhar sobre o assentamento urbano Jardim Maracanã*. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2005.

DOURADO, Elias Nunes. *As políticas públicas de saúde em Vitória da Conquista, Bahia, como base para uma sustentabilidade no seu desenvolvimento*. 2002. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) . Universidade de Brasília, 2002.

DOWDING, Keith. Model or metaphor? A *Critical Review of the Policy Network*. Approach. Political Studies XLII, 1995, p. 136-158.

DYE, Thomas R. *The policy analysis*. Alabama: The University of Alabama Press, 1976.

_____. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1984.

EASTON, D. *The political system*. New York: Willey, 1953.

ECUADOR. Secretaría Nacional de Planificación e Desarrollo. Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas. *Manual para formulação de políticas públicas sectoriales*. Quito: SENPLADES, 2009, p. 69.

ENGELS, Friedrich . *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

ESCOBAR, Cecília Maria de Souza. *Governança estratégica em redes de políticas públicas: a experiência do Programa Bolsa Família*. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Universidade de Brasília, 2008.

ESPING-ANDERSEN, G. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

ESTENSSORO, Luis Enrique Rambalducci. *Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina*. 2003. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de São Paulo, 2003.

FARAH, M.F.S. Gênero e políticas públicas. *Revista Estudos Feministas*. Florianópolis, v. 12, n. 1, jan./abr. 2004.

FARIAS, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, São Paulo, fev, 2003.

FERES, Anaximandro Lourenço Azevedo. *Participação popular como instrumento de concretização do estado democrático de direito: a gestão orçamentária participativa*. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2008.

FERNANDES, E. M.; MAIA, A. Grounded Theory. In: FERNANDES, E.M., MAIA, A.; LEANDRO S.(Eds). *Métodos e técnicas de avaliação: contributos para a prática e investigação psicológicas*. Braga: Universidade do Minho. Centro de Estudos em Educação e Psicologia, ISBN 972-8098-98-7, 2001, p. 49-76.

FERNANDES, Fernando Lannes. *Violência, medo e estigma: efeitos sócio-espaciais da "atualização" do "mito da marginalidade" no Rio de Janeiro*. 2009. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

FERNANDES, Sérgio; BORGES, André. *Ideias fora do lugar: O neoliberalismo como categoria de análise das políticas sociais no Brasil*. Disponível em: http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos/22_7_2008_16_29_45.pdf. Acesso em: 10 set. 2011.

FERRAZ, Ana Emília de Quadros; ALMEIDA, Miriam Cléa Coelho . *Expansão Urbana de Vitória da Conquista: questões sócio-territoriais*. *Tecitura* 3(1), Vitória da Conquista, 2012.

FERRAZ, Ana Emília de Queiroz. *Nas relações cidadinas, a vitória. Na configuração territorial, a conquista. O espaço urbano em Vitória da Conquista*. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil, 1999.

_____. *O urbano em construção - Vitória da Conquista: um retrato de duas décadas*. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2001. v. 1. 202 p.

FERREIRA, Maria Inês Caetano. *Mobilidade inter e intrageracional de famílias trabalhadoras e moradoras de uma favela, num bairro de classe alta de São Paulo*. In: *XIV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, ABEP. Anais...* Caxambú- MG – Brasil, de 20- 24 de Setembro de 2004.

FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de teoria geral do estado e de ciência política*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. São Paulo: Artmed, 2009 (Obra original publicada em 1995).

FONSECA, Aline Mary Pereira Pinto da. *Participação cidadã no orçamento público e desenvolvimento local: análise das experiências das audiências públicas do orçamento em Curitiba e do orçamento participativo em Porto Alegre*. 2008. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento). Centro Universitário Franciscano do Paraná - Organizações e Desenvolvimento, 2008.

FRANÇA, Vera Lúcia Alves. *Aracaju: Estado e metropolização: São Cristóvão, SE – Editora UFS, Aracaju: Fundação Oviêdo Teixeira, 1999.*

FREIRE, Maria Luiza Cardoso. *Favela e bairro: limites visíveis da exclusão na área do Costa Azul – Salvador*. 2007. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social). Universidade Católica de Salvador, 2007.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, Santa Catarina, 2000.

_____. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. *Cadernos de Pesquisa*, n. 18, set. 1999.

FREYRE, Gilberto. *Sobrados e mucambos*. Rio de Janeiro: Record, 1990.

FRIEDMAN, B. L. Policy analysis as organisational analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford University Press, 2006, p. 482–495

FUNDACIÓN POR LA SOCIALDEMOCRACIA DE LAS AMÉRICAS (FUSDA). *¿Qué es la socialdemocracia?: los principios y valores de la tercera vía*. 2006 - Primera Edición Impresa, 2005.

GALLO, Sílvio. *A filosofia política moderna e o conceito de Estado*. 1999. Canto Literário. Disponível em: <http://www.cedap.assis.unesp.br/cantolibertario/textos/0109.html>. Acesso em: mar. 2012.

GALLUP, John Luke; GAVIRIA, Alejandro; LORA, Eduardo. *Geografía é destino?: lições da América Latina*. São Paulo: UNESP, 2007. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/48GWVYCRJ0>> Acesso em: 12 nov. 2011.

GLOSARIO DE CONCEPTOS POLITICOS USUALES *Arena política*. Disponível em: <http://www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=158>. Acesso em: 13 nov. 2011.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006.

GADOTTI, Moacir. *Sistema municipal de educação: estratégias para sua implantação*. Instituto Paulo Freire. Universidade de São Paulo. Disponível em: http://www.paulofreire.org/twiki/pub/Institucional/MoacirGadottiArtigosIt0019/Sistema_Municipal_1999.pdf. Acesso em: 5 nov. 2008.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2008.

GONZALEZ, Helios Puig. *Urbanização da periferia: a dicotomia entre as políticas públicas e a realidade. O caso da Vila Nova Brasília*. 1993. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1993.

GARRIDO, Francisco Javier. *Desarrollo sostenible y agenda 21 local: construyendo ciudadanía/8*. Madrid, España: Iepala, 2005.

GOULART, Flavio Alberto de Andrade. *Experiências em saúde da família: cada caso é um caso?* 2002. 387 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública.) ENSP/FIOCRUZ, Ministério da Saúde, Rio de Janeiro, 2002.

GREENAWAY, J; SALTER, B; HART, S. How policy networks can damage democratic health: a case study in the government of governance. *Public Administration* 85(3), 2007, p. 717-738.

GUARESCHI, Neuza Maria de Fátima et al. Pobreza, violência e trabalho: a produção de sentidos de meninos e meninas de uma favela. *Estudos de Psicologia*, 2003, 8(1), p. 45-53.

GUBA, E. G; LINCOLN, Y. Competing paradigms in qualitative research. *Handbook of Qualitative Research*. Sage Thousand Oaks, 1994.

GUBA, E. G. The alternative paradigm dialog. In: GUBA, E. G (ed.) *The paradigm dialog*. London, Sage, 1990.

GUSFIELD, Joseph R. *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*. The University of Chicago Press, Chicago/London, 1981.

HABITAT. *Ciudades para um futuro más sostenible*. Disponível em: <http://habitat.aq.upm.es/>. Acesso em: nov. 2009/dez. 2011.

HAESBAERT, Rogério. *Da multiterritorialidade aos novos muros: paradoxos da desterritorialização contemporânea*. 2011. Disponível em: http://www.posgeo.uff.br/sites/default/files/da_multiterritorialidade_aos_novos_muros.pdf. Acesso em: 5 ago. 2012.

_____. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios a multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

HAGUETTE, Tereza Maria Frota. *Metodologias qualitativas na sociologia*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

HECLO, H. Review article: policy analysis. *British Journal of Political Science*, II, 1972, p. 88-107.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1987.

HENDERSON, J. Vernon. *Indirect land market regulation in Brazil*. Preliminary report prepared for World Bank. Brown University. June 20, 2007.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os pensadores)

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cades*, v. n. 55, Campinas, nov. 2001.

HOROWITZ, Irving Louis. *Los anarquistas: la teoria*. Alianza, Madrid, 1977.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). *Séries estatísticas*. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>. Acesso em: mar/ 2010 a dez/2012.

_____. *IBGE Cidades*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1/>. Acesso em: mar/ 2010 a dez/2012a.

_____. *Pesquisa de informações básicas municipais - MUNIC*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>. Acesso em: mar/ 2010 a dez/2012b.

_____. *Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA*. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/>. Acesso em: mar/ 2010 a dez/2012.c

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil*. 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/estadonacao2006/cap7_politicas.pdf. Acesso em: 11 mar. 2011.

JENKINS, William. I. *Policy analysis: a political and organisational perspective*. London: Robertson, 1978.

JORDAN, A. Grant; SCHUBERT, Klaus . A preliminary ordering of policy network labelling. In: JORDAN; SCHUBERT (Eds.). *Policy Networks*. *European Journal of Political Research* special issue 21, 1992, p. 7-28.

JORDÁN, Ricardo (Coord.). *Série Manuales n° 49*. Opciones y propuestas estratégicas para la superación de la pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago de Chile, diciembre, 2005.

JORDÁN, Ricardo; MARTÍNEZ, Rodrigo. *Documentos de proyectos*. Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas. CEPAL. Enero, 2009.

JORNAL DIÁRIO DO SUDOESTE. *Abastecimento de água chega ao Bairro Nossa Senhora Aparecida*. Ano I, n. 46, de 30 de dezembro de 1994.

_____. *Nossa Senhora Aparecida: um bairro nas encostas da Serra do Periperi*. 12 de setembro de 1997, p. 3.

KEY JÚNIOR, Valdime Orlando. *Politics, parties & pressure groups*. New York: Thomas Y. Crowell Co., 5th ed., 1964, 738 p.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. Harper Collins, Nueva York, 1995.

KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE; Frederic; HILL, Michael. *Public policy analysis*. Bristol: Policy, 2011.

KNOX, Winifred. *Representação, participação e poder local: um estudo das relações de poder de uma favela através de suas lideranças*. 1994. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1994.

KOWARICK, Lúcio. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

KRIESI, Hanspeter. *Les démocraties occidentales: una approche comparée*, Paris: Economica, 1994.

LABRA, Maria Eliana. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. *Physis. Revista Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, 9 (2); 131-166, 1999.

LAHERA, Eugenio. Política y políticas públicas. *Série Políticas Sociales*. División de Desarrollo Social. Naciones Unidas – Cepal, Santiago de Chile, 2004.

LALL, Somik V.; SURI, Ajay; DEICHMANN, Uwe. *Household savings and residential mobility in informal settlements*. World Bank Policy Research Working Paper 3596, May 2005.

LALL, Somik V.; WANG, Hyoung Gun; MATA, Daniel. *Do urban land regulations influence slum formation? Evidence from brazilian cities* The World Bank, Washington DC, USA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, Brazil, Draft 2: July 24, 2006.

LARA JUNIOR, Nadir. *Religião e política no Brasil: o novo paradigma dos movimentos sociais*. Entrevista especial com Nadir Lara Junior. Set. 2012. Disponível em: [HTTP://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/513399-religiao-e-politica-no-brasil-o-novo-paradigma-dos-movimentos-sociais-entrevista-especial-com-nadir-lara-junior](http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/513399-religiao-e-politica-no-brasil-o-novo-paradigma-dos-movimentos-sociais-entrevista-especial-com-nadir-lara-junior). Acesso em: 12 set. 2012.

LASSWELL, Harold Dwight. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

_____. *A pre-view of policy sciences*, American Elsevier Pub. Co, 1971.

_____. *The decision process: Seven categories of functional analysis*, Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, 1956.

LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1974.

_____. *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo: Ática, 1980.

_____. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

LEIFELD, Philip; SCHNEIDER, Volker. *Institutional communication revisited: preferences, opportunity structures and scientific expertise in policy networks*. Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods. Bonn 2010/12. Disponível em: http://www.coll.mpg.de/pdf_dat/2010_12online.pdf. Acesso em: 11 nov. 2011.

LEMIEUX, V. *L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir*. Les press de l'Université Laval, Sainte-Foy, 1995.

LIMA, Antônia Jesuíta de. *Desigualdades sociais, segregação socioespacial e pobreza urbana*. Texto mimeografado, Teresina, 2007.

LIMA JUNIOR, Carlos Augusto Ferreira. *Intervenções urbanas, cultura política e participação: um estudo do Programa Favela-Bairro*. 1997. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 1997.

LIMA, Maria do Céu de. *Do território desejado ao lugar: cidade, luta e apropriação*. 1997. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Universidade de São Paulo: FFLCH/USP, 1997.

LINCOLN, Y.; GUBA, E. Controvérsias paradigmáticas, contradições e confluências emergentes. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. e COL.. *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. São Paulo: Artmed, 2006.

LINDBLOM, Charles. *El proceso de elaboracion de politicas publicas*. Traducción Eduardo Zapico Goñi. Ministerio para las Administraciones Publicas. Madrid, 1991

_____. La ciencia de "salir del paso". Encrucijada. *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México. Cuarto número. Enero-Abril, 2010.

_____. Policy analysis. *American Economic Review*. 48, jun. 1958, p. 298-312.

_____. The science of "Muddling Trough". *Public Administration Review*. v. XIX, spring 1959, p. 79-88.

LITTLE, P. E. (Org.). *Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. São Paulo: Peirópolis; Brasília: IIEB, 2003.

LOPES, Robson de Oliveira. Dinâmicas comerciais no espaço intraurbano favelado: o caso da Rocinha. *Revista Tamoios*, junho/dezembro – Ano V, n. 2, 2009.

LÓPEZ PALOMEQUE, F.; FELIP, R.A.; TULLA, A.F.; SORIANO, J.M. *Revitalització dels pobles deshabitats de muntanya*; 2 volúmenes; Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1996.

LOWI, Theodore J American business: public policy case-studies, and political theory. *World Politics*, Baltimore, v. 16, n. 4, 1964, p. 677-715.

_____. *The end of liberalism: the second republic of the United States*. New York: Norton, 1979.

_____. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review* 32, 1972, p. 298-310.

LUCCHESI, Patrícia. Introdução: políticas públicas em saúde. *Informação de tomada de decisão*. Biblioteca Virtual em Saúde, 30 jul. 2004.

LÚCIO, Magna de Lima. *Nova periferização urbana: políticas públicas com financiamento internacional e o impacto nos direitos sociais*. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, 2007.

LUZÓN, José Luis; CARVALHO, Márcia Cardim. *La pobreza según los objetivos del milenio, y las políticas sociales europeas. ¿Hacia una nueva relación centro periferia?* Disponível em:

http://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/sumario/aed/sumario_a&d_desigualdade.pdf. Acesso em: 3 nov. 2008.

LUZÓN, José Luis. *Desarrollo local. Notas de Aula*. Doctorado en Planificación Territorial y Gestión Ambiental. Universidad de Barcelona, 2008.

LYNN Lynn, L. E. *Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MAIA, Meirilane Rodrigues. *Zoneamento geoambiental do município de Vitória da Conquista - BA: um subsídio ao planejamento*. 2005. Universidade Federal da Bahia. Salvador: UFBA, 2005, 169f.

MAIMON, Dalia. *Passaporte verde: gerência ambiental e competitividade*. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1996.

MAIOLINO, A. L. G.; MANCEBO, D. Análise histórica da desigualdade, marginalidade, segregação e exclusão. *Psicologia & Sociedade*, Porto Alegre, v. 17, n. 2, 2005. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822005000200003&lng=pt>. Acesso em: 12 Jan. 2010.

MALTA, Márcio José Melo; KRONEMBERGER, Thais Soares. Considerações sobre a questão do Estado em Maquiavel e Hobbes. *Revista Achegas.net.*, n. 38, set/out. 2008.

MANCUR, Oslon. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999, 201 p.

MANCUSO, Wagner Pralon. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia e Política*, n. 28 Curitiba, Jun. 2007.

MARICATO, Ermínia T. M. *Fim de semana. Filme documentário (pesquisa e produção) e texto: autoconstrução a arquitetura possível*. Brasília, 28ª Reunião Nacional da SBPC, 1976.

_____. *A política habitacional do regime militar*. Petrópolis, Vozes, 1987.

_____. *Brasil: cidades. Alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos Metrôpole* 21 p. 33-52 10, sem. 2009.

_____. (Org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo, Alfa Ômega, 1979.

_____. *Habitação e cidade*. São Paulo: Atual, 1997.

_____. *Metrópole na periferia do capitalismo: desigualdade, ilegalidade violência*. São Paulo, Hucitec, 1996.

_____. *Indústria da construção e política habitacional*. 1984. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.

_____. The urban crisis in Brazil and the popular movement for urban reform. In: *PROCEEDINGS OF THE 10TH BARTLETT INTERNATIONAL SUMMER SCHOOL*. London, University College London, 1988.

MARQUES, E. C. . Redes sociais, poder e intermediação de interesses nas políticas públicas brasileiras. In: XXVIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS. Caxambu (Minas Gerais). *Anais...* Caxambu, de 27 a 29 de outubro, 2004.

_____. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 43-67, out. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n41/1751.pdf>. Acesso em: 3.jan 2011.

MARQUES, E. C. L.; TORRES, H. da G. (Orgs.). *São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social*. São Paulo: Senac, 2005.

MARSDEN, P. V.; CAMPBELL, K. E. Measuring tie strength. *Social Forces* 63, 1984, p. 482-501.

MARSH, David . The development of the policy network approach. In: MARSH, David (Comp.) *Comparing policy networks*. Open University Press, Buckingham, 1998.

MARSH, David; RHODES, R.A.W. *Policy networks in british government*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

MARX, K. *O capital, crítica da economia política*. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*, Fev.1995

MEDEIROS, Ruy H. *Aspectos urbanos de Conquista através da história*. Fifo, Vitória da Conquista, 11 out. 1977. Ensaio Conquistenses, p. 7-9.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. Política (e ação) pública, território e o papel da geografia. *Revista da ANPEGE*, v. 7, n. 1, número especial, p. 11-19, out., 2011.

MELO, Ismail Barra Nova de. *Espaço municipal: governo e orçamento participativo*. 2003. 167 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro, 2003.

MELO, Lúcia de Fátima. *Reformas educacionais e gestão democrática no Estado do Acre: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola*. 2010. Tese (Doutorado em Educação). 2010. Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (Org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). *Ciência política*. v. 3. São Paulo/Brasília: Sumaré, Anpocs/Capes, 1999.

MENY, Y; THOENIG, J-C. *Las políticas públicas*. Versión Española, Barcelona, 1992.

MIGUEL, Bruno Siqueira Abe-Saber. *Conselhos de políticas públicas: mecanismos efetivos de democracia participativa? Uma visão a partir do Programa Bolsa Família*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MILANI, C. R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 180-214.

MINAYO, M. C. S. (org). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis- RJ: Vozes, 1996.

MINGIONE, Enzo. Urban poverty in the advanced industrial world: concepts, analysis and debates. In: MINGIONE, Enzo (Org.). *Urban poverty and the underclass*. New York, Blackwell, 1999, p. 30-40.

MIRANDA, Maria Eliza. *Meio ambiente e habitação popular: o caso do Cantinho do Céu*. 2003. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Universidade de São Paulo, 2003.

MORAES, Sandra Regina Ribeiro de.; TUROLLAS, Frederico Araújo. Visão geral dos problemas e da política ambiental no Brasil. *Informações Econômicas*. São Paulo, v. 34, n. 4, abr. 2004.

MOREIRA, Gilselia Lemos. *A degradação socioambiental na construção do espaço-urbano: um estudo de caso no sul da Bahia*. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional de Meio Ambiente). Universidade Estadual de Santa Cruz, 2003.

MOTA, S. *Urbanização e meio ambiente*. São Paulo: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária, 1999.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; SILVA, Marcelo Kunrath. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 43-54, ago. 2008.

MOZZATO, Anelise Rebelato. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. *Documentos e debates*. RAC, Curitiba, v. 15, n. 4, p. 731-747, Jul./Ago. 2011.

MÜLLER, A. L. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. 2006. Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006a.

MULLER, Ademir. *Diagnóstico de esporte e lazer: conhecer para transformar um estudo em Municípios do Rio Grande do Sul*. 2006. Tese (Doutorado em Educação Física). Universidade Gama Filho, 2006b.

MULLER, P. *Lês politiques publiques*. 5. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2003. 127 p.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*. Belo Horizonte, Itatiaia. (1 Vol.), 1965.

MYERS, M. D. *Qualitative research in Information systems*, MIS Quarterly (21:2), p. 241-242. 1997. Disponível em: <www.qual.auckland.ac.nz>. Acesso em: jan. 2012.

NOCE, Luiz Gustavo Della. *O reassentamento como promotor de capital social em políticas públicas urbanas: uma análise da ação estatal em três estudos de caso*. 2008. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2008.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de Bem-estar Social: origens e desenvolvimento. *Revista Katálysis*. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, n. 5, 2001.

NOVAES, Flávio Santos. *O orçamento participativo de Vitória da Conquista – BA: uma gestão pública societal?* Dissertação (Mestrado em Administração). 2011, 198 f. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

O JORNAL DE CONQUISTA. *Com o prefeito o jornal de Conquista*. Ano XV. n. 552, Vitória da Conquista, 2 de junho de 1973.

_____. *Edição comemorativa dos 158 anos da cidade de Vitória da Conquista*, Vitória da Conquista, Bahia, 1998.

OBSERVATÓRIO DAS FAVELAS. *O que é favela afinal?* 2009. Disponível em: http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/acervo/view_text.php?id_text=16. Acesso em: 5 fev. 2011.

OLIVEIRA, Ana Rosa Vieira. *Perspectivas críticas sobre a mensuração da pobreza e desigualdades no Brasil: uma reflexão a partir do IDH*. 2005. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2005a.

OLIVEIRA, Anderson Gomes de. *A periferia de Salvador: avaliação da qualidade de vida em áreas de intervenção habitacional para população de baixa renda*. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Bahia, 2007.

OLIVEIRA, Claudionor dos Santos. *Metodologia científica, planejamento e técnicas de pesquisa: uma visão holística do conhecimento humano*. São Paulo: LTR, 2000.

OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? *GPublic*. Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas. Universidade de São Paulo. Disponível em: http://www.gp.usp.br/files/polpub_repensando.pdf. Acesso em: 4 set. 2011.

OLIVEIRA, Márcio Piñon. A utopia do direito a cidade: possibilidades de superação da dicotomia favela-bairro no Rio de Janeiro. In: IX SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, *Anais...* Manaus, AM, 18 a 21 out. 2005b.

OLIVEIRA, Márcio. O Estado em Durkheim: elementos para um debate sobre sua sociologia política. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 125-135, out. 2010.

OLIVEIRA, Neiva Afonso. Cidadania e participação política: uma contribuição ao debate a partir de C. B. Macpherson. *Sociedade em Debate*, Pelotas, 6(3): 37-61, dezembro, 2000.

OLIVEIRA-FORMOSINHO, J. Um capítulo metodológico: os estudos de caso. In: OLIVEIRA-FORMOSINHO, J; KISHIMOTO, T. *Formação em contexto: uma estratégia de integração*. São Paulo: Thomson, 2002.

ONU. *Objetivos del desarrollo del milênio: el progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Agosto de 2010a.

ONU-CEPAL. *Cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*. Junio de 2010a.

_____. *Latin America in the mirror. Objective and subjective dimensions of social inequity and well-being in the region*. United Nations – CEPAL – AECID – Latinobarómetro, abril, 2010b.

ORTÍ, A. La confrontación de modelos y niveles epistemológicos en la gènesis e história de la investigación social. In: DELGADO, J.M; GUTIERREZ, J. *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Ed. Síntesis, 1994.

OUTHWAITE, W.; BATTOMORE, T. *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

PAES-SOUSA, Rômulo. Avaliação e gestão de políticas públicas: notícias de uma relação muito delicada. In: XI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Ciudad de Guatemala. *Anais...* Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006

PAIM, Antonio. *O liberalismo contemporâneo*. 3. ed. revista. Londrina: Humanidades, 2007.

PAIM, Antonio; PROTA, Leonardo; RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. *Liberalismo*. Cursos Autônomos II. Instituto de Humanidades. Disponível em: http://www.institutodehumanidades.com.br/curso_atonomo/liberalismo.pdf. Acesso em: mar. 2012.

PAPPI, Franz Urban; HENNING, Christian H.C.A. Policy networks: more than a metaphor? *Journal of Theoretical Politics* 10 (4), 1998.

PARSONS, Wayne. *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.

_____. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Tradução de Atenea Acevedo – México: Flasco, Dede Académica de México, 2007, 816 p.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Orçamento participativo de Betim – Minas Gerais, Projetos do PT para o Habitat II, Orçamento Participativo de Betim*, p. 14-19.

_____. *A experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. Projetos do PT para o Habitat II, 1996, p. 36-40.

PASSOS, Julia Gabriela Fernandes Gonsalves. *Produção do espaço urbano e requalificação de áreas degradadas: o caso do Bairro Santa Cruz, entorno da lagoa das bateias, Vitória da Conquista, Bahia*. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

PASTORE, J.; SILVA, N. S. *Mobilidade social no Brasil*. São Paulo: Makron Books, 2000, 98p.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEET, Ricard. *Desigualdade e pobreza: uma teoria geográfico-marxista*. Transcrição dos Analls of the Association of American Geographers, 65 (4): 564-575, 1975. Thulo do original: "Inequality and Poverty: a marxist-geographic theory". Tradução de Nara Cuman Motta, 1975. Disponível em: < <http://www.aag.org/cs/publications/annals>>. Acesso em: 7 jun. 2012.

PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho. *Vida cotidiana em favelas do Rio de Janeiro: habitação, trabalho e família*. 2003. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

PEREIRA, P. A. P. *A assistência na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasil: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Ricardo Antonio de Castro. *Políticas públicas para a infraestrutura*. 2006. Tese (Doutorado em Economia). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

PEREIRA, Sueli Menezes. *Política educacional para o ensino fundamental no Brasil: do PNE ao PDE em busca de equidade e qualidade*. Departamento de Administração Escolar. Programa de Pós Graduação em Educação da UFSM. Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2008.

PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p.65-73.

PESSOA, Ruy Silva. *Fontes de financiamento para a infraestrutura rodoviária federal: necessidade de recomposição*. IPEA. Texto para discussão. n. 293, fev. 2003.

PETERS, B. G. *American public policy*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PETERSON, John. Policy networks. In: WIENER, Antje; DIEZ, Thomas (Eds.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 117-135.

_____. Policy networks. Institute for Advanced Studies. *Political Science Series*, Vienna, 2003. Disponível em: http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf. Acesso em: 21 out. 2011.

PFEIFFER, P. *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*. ENAP - Textos para discussão, n. 37, Brasília, 2000.

PINHEIRO, Carlos Henrique Lopes. *Desenvolvimento urbano e seus reflexos sócio espaciais: estudo da relação entre a população e uma política de produção do espaço urbano no Arraial Moura Brasil*. 2007. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade). Universidade Estadual do Ceará, 2007.

PIO, Carlos; PORTO, Mauro. *Teoria política contemporânea: política e economia segundo os argumentos elitistas, pluralistas e marxistas*. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão (Orgs.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998. pp. 291-314.

PIRES, Eliane Nogueira. *A sociedade do Bairro Brasil: um pedaço da cidade de Vitória da Conquista*. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil, 1999.

PLATO. *Encyclopaedia Britannica, Plato*, 2002.

POULANTZAS, Nicos. *Sobre el estado capitalista*. 2. ed. Barcelona: Laia, 1979.

_____. *Pouvoir politique et classes sociales*. I, Paris, Maspero, 1971.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. Arquivo municipal. *Base documental*. 2012.

_____. Secretaria Municipal de Comunicação. Conquista cidadã. *Boletim Informático*. Especial Exposição 2008, março de 2008.

_____. *Decreto 9.480/1999*. Institui o Parque da Serra do Periperi (PMSP). Vitória da Conquista, 16 jun. 1999.

_____. *Site oficial*. Disponível em: www.pmvc.com.br. Acesso em: jan. 2010 a dez. 2012.

_____. *Lei nº. 1.385 de 26 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre o Plano diretor urbano do município de Vitória da Conquista. Poder Executivo. Diário Oficial dos Municípios. Salvador, 30 de janeiro e 2007. Ano XCI. Nº 19.330.

_____. Plano diretor urbano. *Relatório da legislação*, setembro, 2004.

_____. *Lei nº. 785/95*. Institui oficialmente os bairros da cidade de Vitória da Conquista, Bahia, 24 de novembro de 1995.

_____. Secretaria de Governo. *Informes*. Disponível em: www.pmvc.gov.br. Acesso em. 15 nov. 2008.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. 3rd edn Berkeley, University of California Press. John Gorton, 1984.

QUARESMA, Silvia Jurema Leone. Estado e dominação nos pressupostos de Marx, Weber e Durkheim. *Acregas.net*. n. 42 agosto/dezembro, 2009. Disponível em: Disponível em: http://www.achegas.net/numero/42/silvia_jurema_42.pdf. Acesso em: 5 mar. 2012.

QUEIROZ, Luis Ricardo Silva. Pesquisa quantitativa e pesquisa qualitativa: perspectivas para o campo da etnomusicologia. *Claves n. 2*. 2006. Disponível em: http://www.cchla.ufpb.br/claves/pdf/claves02/claves_2_pesquisa_quantitativa.pdf. Acesso em: jan. 2012.

QUEIROZ, M. I. P. Relatos orais: do “indizível” ao “dizível”. In: VON SIMSON, O. M. (Org. e intr.). *Experimentos com histórias de vida (Itália-Brasil)*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, Enciclopédia Aberta de Ciências Sociais, v.5, 1988.

RALLET, A. De la globalisation à la proximites géographique. In: GILLY J. P; TORRE, A (ed.) *Dynamiques de proximites*, Harmattan, Paris, 2000.

RAMOS, Carlos Alberto. *Políticas de geração de emprego e renda: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira*. Departamento de Economia. Série Textos para Discussão. Universidade de Brasília. Texto n. 22. Brasília, jan. 2003.

RAMOS, Isabel Maria Pinto. *Aplicações das tecnologias de informação que suportam as dimensões estrutural, social, política e simbólica do trabalho*. 2000. Tese (Doutorado em Tecnologias e Sistemas de Informação). Universidade do Minho, Portugal, 2000.

REGIO, Maria Encarnacion. *Desigualdades na pobreza: trajetórias e transições em uma favela paulistana*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RHODES, Raw. Understanding governance: ten years on. *Organization Studies*. 28 (2), 2007, p. 1243–1264.

RICHARDSON, J. J.; JORDAN, A.G. *Governing under pressure*. Oxford: Martom Robertson, 1979.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Andrea Araújo. *Orçamento participativo em Sobral/Ceará (1997 a 2004): trajetória histórica e percursos avaliativos*. 2009. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Ceará, 2009.

ROCHA, Edenair Carvalho. *As fontes dos vestígios: memória e fotografia nas transformações urbanas na cidade de Conquista entre 1920 a 1940*. 2011. Dissertação (Mestrado em História Regional e Local). Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2011. 163f.

ROSSI, A. *A arquitetura da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ROTTA, Ana Mara Soletti. *Se essa praça, se essa praça fosse nossa: espaços públicos e possibilidades para o lazer dos jovens de Caçador/SC*. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social e outros escritos*. São Paulo: Cultrix, 2000.

_____. *Do contrato social*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

ROVIGHI, Sofia Vanni. *História da filosofia moderna: da revolução científica a Hegel*. Trad. Marcos Bagno e Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Loyla, 1999.

RUAS, Maria das Graças. Democracia, direito e políticas públicas: desafios da Administração Pública Brasileira. Governo do Estado do Ceará. Secretaria de Educação. Gestão e Avaliação da Educação Pública. *Revista do Serviço Público*, Ano 48, n. 3, Set-Dez, 1997.

RULL, Luis. Redes de políticas públicas locais y el papel moderador de los medios de comunicación: una aproximación metodológica. In: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Lisboa, Portugal. *Anais...* Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002.

SAAVEDRA, Teodosio. *Experiencias emblemáticas en la superación de la precariedad y pobreza urbanas en América Latina y el Caribe: acceso al suelo urbano para los pobres*. CEPAL, 2006.

SABATINI, Francisco. *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. BID. Desarrollo Social. Documento de Estrategia. Washington DC, 2003.

SABORIDO, Marisol. *Documentos de proyectos: el programa Chile Barrio - lecciones y desafíos para la superación de la pobreza y la precariedad habitacional*. CEPAL, 2005.

SALGADO, César Medina; ESPÍNDOLA, Mónica T. Espinosa. La toma de decisiones en un mundo posmoderno: de la racionalidad al caos. Edición Internet. *Gestión y Estrategia*. Departamento de Administración de la UAM-Azcapotzalco, 1995.

SÁNCHEZ, Fernanda. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó: ARGOS, 2003.

SANTANA, Thiago Alexandre Ribeiro. Contratualismo e Estado Republicano: o legislador em Jean-Jacques. In: XIX ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI. Fortaleza. *Anais...* Fortaleza, Ceará, 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010.

SANTIN, Janaina Rigo. *O poder local e a gestão administrativa participativa*. 2004. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Paraná, 2004.

SANTOS, Cynthia das Graças. *O orçamento participativo da habitação via autogestão: realidades e potencialidades de um instrumento da política habitacional de Belo Horizonte*. 2004. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.

SANTOS, Janio Laurentino de Jesus. *Cidade poli(multi)nucleada: a reestruturação do espaço urbano em Salvador*. 2008. Tese (Doutorado em Geografia). UNESP, 2008.

SANTOS, José Martins dos. *Desenvolvimento social e política pública: uma análise de eficiência, eficácia e efetividade do bolsa família no Corede Norte do Rio Grande do Sul*. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento). Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2007a.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Brasília, 2007b.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979a.

_____. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999, 384 p.

_____. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: EDUSP, 2002. (Coleção Milton Santos, 1)

_____. *Pobreza urbana*. São Paulo/Recife: Hucitec/UFPE/CNPV, 1978.

_____. *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia*. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987 e 1996.

_____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. *A urbanização desigual*. Rio de Janeiro. Petrópolis: Vozes, 1980a.

_____. *Espaço e sociedade*. Rio de Janeiro. Petrópolis: Vozes, 1979b.

SANTOS, Vitória Carme Correa. *As novas formas de moradia e a produção sócio-espacial da cidade de Vitória da Conquista-BA*. 1999. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1999b.

SARTI, C. *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric. *The semisovereign people: a realist view of democracy in America*. Wadsworth/Thomson Learning, 1975, 143 p.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. Urbanização e fragmentação: apontamentos para o estudo do bairro e da memória urbana. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.) *Urbanização e cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente: UNESP / GAsPERR, 2001.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000a.

_____. *Desigualdade reexaminada*. São Paulo / Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. *Poverty and famines*. An essay on entitlement and deprivation. Oxford: Clarendon Press, 1997.

_____. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. *The ends and means of sustainability*. Key note address at the International Conference on “Transition to Sustainability, May. U.K., 2000b.

_____. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Editorial Alianza, 1995

SERPA, Ângelo Szaniecki Perret. Políticas públicas e o papel da Geografia. *Revista da ANPEGE*, v. 7, n. 1, número especial, p. 37-47, out. 2011.

SERRANO, G. Investigación cualitativa. *Retos e interrogantes*: Tomo I - métodos. Madrid: La Muralla, 2004.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). *Políticas públicas: conceitos e práticas*. Série Políticas Públicas. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p.

SILVA, Lucia Sousa; TRAVASSOS, Luciana. Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas. *Cadernos Metr pole* 19, p. 27-47, 1 sem. 2008.

SILVA, Helena Maria Menna Barreto. *Terra e moradia: que papel para o município?* 1998. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, 1998a.

SILVA, Mário C zar Tompes da. *Os novos rumos da política habitacional e o processo de urbaniza o de Dourados-MS*. 2000. Tese (Doutorado em Geografia Humana), Universidade de São Paulo, 2000.

SILVA, Mauro Santos. Orçamento público e controle: uma primeira leitura da experiência do Fórum Popular do orçamento do Rio de Janeiro. In: VI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001.

SILVA, Newton José Rodrigues; BEURET, Jean-Eudes; MIKOLASEK, Oliver; FONTENELLE, Guy; DABBADIE, Lionel; MARTINS, Maria Inez Espagnoli Geraldo. Modelo teórico de análise de políticas públicas e desenvolvimento: um exemplo de aplica o na piscicultura. *Revista de Economia Agrícola*, São Paulo, v.54, n. 2, p. 43-66, jul./dez. 2007.

SILVA, Paulo José. *Políticas públicas e gestão ambiental: um estudo das práticas de administração pública de resíduos da construção civil na cidade de Belo Horizonte – MG*. Lavras: UFLA, 2005.160 p.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. *O processo de implantação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Painel Estado Democrático e Governança no Século XXI: reformando a reforma, República Dominicana, 2000.

SILVA, Rosalina Carvalho da. A falsa dicotomia qualitativo-quantitativo: paradigmas que informam nossas práticas de pesquisas. Minuta do Capítulo do Livro: ROMANELLI, G.; BIASOLI-ALVES, Z.M.M. *Diálogos metodológicos sobre prática de pesquisa*. Legis-Summa, São Paulo, 1998b.

SIMON, Herbert Alexander. *Models of man: social and rational; mathematical essays on rational human behavior in society setting*. New York: John Wiley and Sons, Inc., 1957.

SMITH, Martin. *Pressure power & policy*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1993.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 47, São Paulo, Jan-Abril, 2003.

SOUZA Ângela Gordilho. *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. 1999. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade do Estado de São Paulo, São Paulo, 1999a.

_____. *Invasões e intervenções públicas: uma política de atribuição espacial em Salvador, 1946-1989*. 01/07/1990. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de pesquisa e planejamento urbano regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

SOUZA, Celina. A introdução políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

_____. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. T. S. ; MARQUES, E. C. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, Maria Aparecida Silva de. *A conquista do sertão da ressaca: povoamento e posse da terra no interior da Bahia*. 1998. Dissertação (Mestrado em História). 1998. Universidade Federal de Minas Gerais: UFMG - FFCH, Belo Horizonte, 1998.

START, Daniel; HOVLAND, Ingie. Herramientas para el impacto en las políticas públicas: manual para investigadores. *Investigación y Política para Programas de Desarrollo*. Instituto de Desarrollo en Países Extranjeros 2004. 111 Westminster Bridge Road, Londres, SE1 7JD, 2004.

STOKER, Gerry. *The politics of local government*. 2nd Ed. MacMillan, 1991.

STUEDEL, Adelângela de Arruda Moura. Jusnaturalismo clássico e jusnaturalismo racionalista: aspectos destacados para acadêmicos do curso de Direito. *Revista Eletrônica Direto e Política*, Itajaí, v. 1, n. 1, 3º quadrimestre de 2006. Disponível em: <http://www.univali.br/direitoepolitica>. Acesso em: 18 jan. 2011.

SUBIRATS, Joan. El análisis de las política públicas. *Debate: Políticas Públicas y Sociedad Civil*. Barcelona, 2001.

_____. *Análisis de las políticas públicas y la eficacia de la Administración*. Ministerio para las administraciones publicas, Madrid, 1992.

SUBIRATS, Joan; GOMÀ, R. Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. In: *Planificación y evaluación de políticas de información*. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, EurekaMedia, SL, fev. 2002.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 2008.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). *Pesquisa sobre o acesso da população mais pobre aos serviços públicos em Salvador*. Salvador: SEI, 2008.

TAMDJIAN, James Onnig; MENDES, Ivan Lazzari. *Geografia geral e do Brasil: estudo para compreensão do espaço*. São Paulo: FTD, 2004.

TANAJURA, Mozart. *História de Conquista: crônica de uma cidade*, Vitória da Conquista, Brasil Artes Gráficas, 1992.

_____. Vitória da Conquista: a cidade do medo. *O Jornal de Conquista*. Ano XIII, 22 de maio de 1971, n. 480, Vitória da Conquista, Bahia, 1971.

TAVARES, Sandra Maria Greger. *Moradia e corporeidade em espaços liminares: um estudo sobre formas de subjetividade na favela*. Instituto de Psicologia - Universidade de São Paulo, 2004.

TEIXEIRA, A. C. C. *Orçamento participativo: democratização da gestão pública e controle social*. Rio de Janeiro: FASE / Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. *Cadernos da AATR-BA*, Bahia, 2002.

TRAVASSOS, C.; MARTINS, M. Uma revisão sobre os conceitos de acesso e utilização de serviços de saúde. *Caderno Saúde Pública*. 20(2): Rio de Janeiro, 2004.

THE WORLD BANK. *World Development Report 2009*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009.

TRINDADE, Gilmar Alves. *Participação das associações de moradores na produção/gestão do espaço urbano em Itabuna*. 2001. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Bahia, 2001.

TRIVINOS, A. M. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1997.

TORT, Joan Donada. Hacia la Geografia. Biblio 3W. *Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, IX:538. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-538.htm>>. Acesso em: 6 jun. 2010.

TRUMAN, David Bicknell. *The governmental process*. New York: Knopf, 1951, 544 p.

TUAN, Yi-Fu. *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. São Paulo: Difel, 1980.

UN-HABITAT. *Un-habitat Annual Report 2010*. United Nations Human Settlements Programme. Cities Alliance, 2011a.

_____. *State of the world's cities 2010-2011: Bridging the urban divide*. United Nations Human Settlements Programme, 2010b.

_____. *The challenge of slums global report on human settlements 2003*. United Nations Human Settlements Programme Earthscan Publications Ltd. London and Sterling, VA, 2003.

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS (UNICAMP). Grupo de Análise de Políticas de Inovação. *Metodologia de Análise de Políticas Públicas*. 2002. Disponível em: <http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>. Acesso em: 10 out. 2011.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA. *Site Oficial*. Disponível em: www.uesb.br. Acesso em: mar /2010 a dez/2012.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. Democracia em Max Weber. *Revista de Informação Legislativa*, n.164, out./dez, 2004. p. 149-156.

VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem à favela*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005. 204 p.

VÉRAS, M. Exclusão social: um problema brasileiro de 500 anos. In: SAWAIA, B. (Org.) *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999, p. 27-50.

VIANA, A. L. *Revista Histórica de Conquista* (dois volumes). Vitória da Conquista, Bahia: Gráfica de "O Jornal de Conquista", 1982, 783p.

VIANA, Mário Augusto Carvalho. *Mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público: a experiência do orçamento participativo de Vitória da Conquista*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil, 2009.

VEIGA, Artur José Pires et al. *Vazios urbanos e sustentabilidade*. 2010. Disponível em: www.uesb.br/eventos/ebg/anais/em.pdf. Acesso em: 19 set. 2011.

_____. *Sustentabilidade urbana, avaliação e indicadores: um estudo de caso sobre Vitória da Conquista – BA*. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. Problemas públicos y agenda de gobierno: estudio introductorio y edición. *Collección Antologías de Política Pública*. Tercera Antología. Miguel Angel Porrua, Grupo Editorial, 1993.

WAARDEN, Frans van. Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*. 1992, p. 29-52.

WILDAVSKY, A. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston, 1979.

WOODCOCK, George. *História das idéias e movimentos anarquistas*. v. I: A ideia. Tradução de Júlia Tettamanzy. Porto Alegre: L&PM, 2007, 272 p.

XAVIER, Denise Rosa. *Políticas de lazer e segregação socioespacial: o caso de Campos dos Goytacazes*. 2004. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais). Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, 2004.

YIN, Robert K. *Case study research: design and methods*. Sage Publications Inc., USA, 1989.

_____. *Estudo de Caso, planejamento e métodos*. 2. ed. São Paulo: Bookman, 2005.

YU, Eric. Site. *Framework i star*. Disponível em: <http://www.cs.toronto.edu/~eric/>. Acesso em: 5 jun. 2012.

ZALUAR, Alba Maria. *A máquina e a revolta: organizações populares e o significado da pobreza Brasileira*. 1985.

ZORNOZA, Juan Antonio; ALZATE, Santiago Arroyate; RODRÍGUEZ, Normam Simón (Comps.). *Políticas públicas en sistemas críticos: el caso latinoamericano*. Grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas Territoriales. Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia, 2009.

ZURBRIGGEN, Cristina. *Las redes de políticas públicas: una revisión teórica*. Disponível em: http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0105. 2003. Acesso em: 24 ago. 2010.

APÊNDICE A – Modelagem de relacionamentos: a técnica i* (i star)

Durante o Estudo de Caso no Bairro NSA foi utilizado o framework analítico da técnica i* (*i star*), que possibilitou representações das relações de dependências entre os atores sociais e político-institucionais que fazem parte da arena do Ciclo de Políticas Públicas.

A citada técnica de modelagem, desenvolvida pelo professor Eric Yu (YU, 1995), utiliza do software OME3, disponibilizado pela *University of Toronto*. A técnica *i star* possibilitou:

- a) Modelar o comportamento dos atores sociais que fizeram parte do processo de formulação, execução e avaliação da políticas públicas implementadas no Bairro NSA;
- b) Modelar as interações sociais entre atores sociais e político-institucionais que fazem parte do Orçamento Participativo implantado no município de Vitória da Conquista;
- c) Identificar as razões (os porquês) e/ou motivações dos atores sociais, bem como os seus objetivos (metas), tarefas, recursos e *sofgoals* (expectativas, desejos);
- d) Identificar o perfil dos atores em termos de estado e capacidades;
- e) Extrair uma fotografia dos motivos que antecedem as decisões dos atores sociais;
- f) Criar modelos descritivos que mostrem o comportamento de um ator estratégico, que pode ser completamente imprevisível e aberto;

Assim, a técnica do i* pôde ser utilizada para modelar intenções nas relações entre atores estratégicos, em contextos que estavam envolvidos vários atores sociais. Na área de políticas públicas, os atores têm liberdade de ação, mas operam dentro de uma cadeia de relações sociais. Especificamente, eles dependem de outros atores para alcançarem seus objetivos (metas, executar tarefas e fornecer recursos). Estas dependências entre atores sociais são do tipo intencional.

Os atores sociais são vistos na técnica i* como unidades semiautônomas, cujo comportamento não é totalmente controlável ou previsível, mas regulamentado por relacionamentos sociais. Na técnica i*, um ator é estratégico quando não focaliza apenas seu objetivo imediato e quando se preocupa com as implicações de seu relacionamento estrutural com outros atores, bem como as oportunidades e vulnerabilidades que estão presentes numa dada configuração de relacionamentos.

A técnica i* vem sendo utilizada em vários contextos e possibilita uma melhor visualização e entendimento de relações entre atores sociais em diversas áreas de conhecimento.

Há dois modelos que fazem parte da técnica i*: o Modelo de Dependência Estratégica e o Modelo de Razão Estratégica.

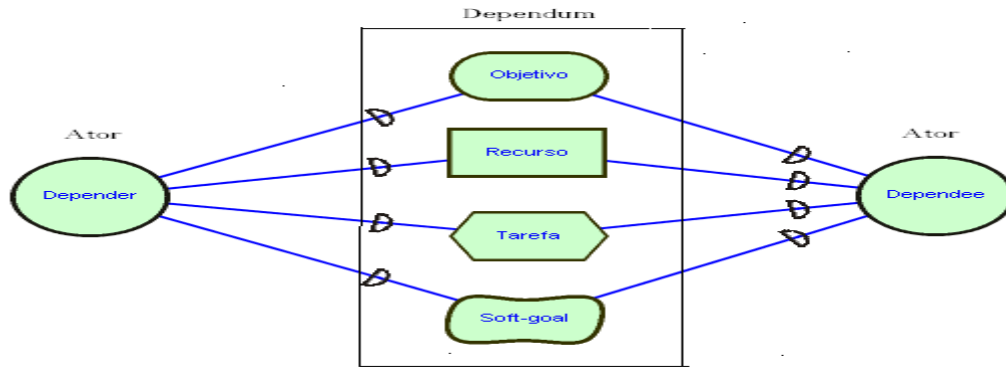
Modelo de Dependência Estratégica

O Modelo de Dependência Estratégica está baseado em análises de dependências intencionais entre os atores. Uma organização social, a exemplo de um bairro de uma cidade, é constituída de atores que possuem a liberdade de ação, mas que dependem de outros atores sociais para alcançar seus objetivos, realizar tarefas ou fornecer recursos, conforme descrito anteriormente.

Desse modo, o Modelo de Dependência Estratégica permite visualizar e melhor analisar um processo em termos de cadeias de relação de dependência entre atores. Trata-se de um modelo de processo intencional, que visa capturar as motivações que estão por trás das ações e intentsos que conduzem às atividades e fluxos em um processo de relacionamento entre atores sociais. Os atores tem liberdade para escolher as alternativas que melhor parecer-lhes adequadas para atingir uma meta estabelecida, após analisarem suas oportunidades e vulnerabilidades.

Um ator, no Modelo de Dependência Estratégica, pode ser uma entidade (física ou informacional, a exemplo de um Morador, um Presidente de Associação de Moradores, uma entidade governamental - Prefeitura Municipal, Governo Federal, Governo Estadual etc.) que realiza ações para obter objetivos, no contexto do ambiente. O framework da técnica *i** permite capturar as motivações e os desejos dos atores sociais, nas relações de dependência. O ator dependente é chamado de *dependee*, e o ator sobre quem está a dependência é chamado de *dependum*. O objeto sobre o qual está centrado o relacionamento de dependência é chamado de *dependum* (Figura 156).

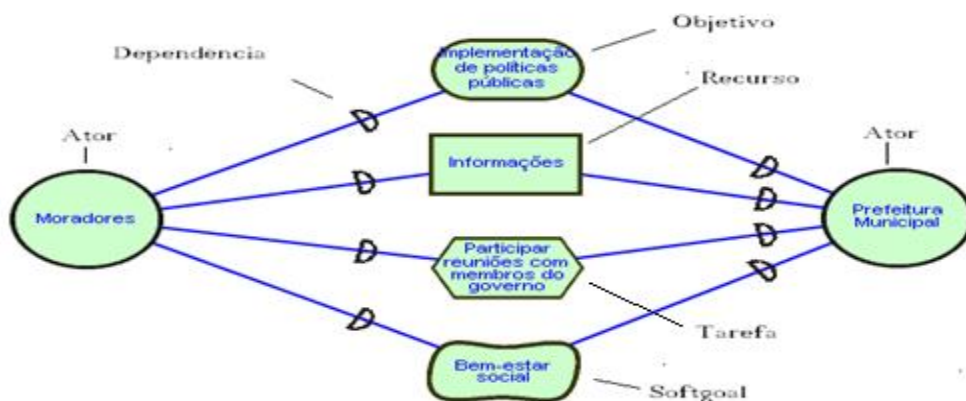
Figura 156 – *Depender, Dependum e Dependee*.



Fonte: Autoria própria, 2012

A figura 157 apresenta um exemplo de uma situação hipotética na qual é possível perceber como a técnica *i** representa os atores, os objetivos, os recursos, tarefas e softgoals, numa situação configurada com base nos relacionamentos externos entre atores.

Figura 157 – Modelo de Dependência Estratégica



Fonte: Autoria própria, 2012

Há três graus de dependência na Técnica i*: Aberta (não comprometida), Comprometida e Crítica. Uma dependência do tipo Aberta significa que a falha em obter o *dependum* pode afetar os objetivos do *dependor*, mas as consequências não serão sérias. Numa dependência do tipo Comprometida, os objetivos do *dependor* serão, significativamente, afetados, se o *dependum* não for alcançado e, portanto, o *dependee* buscará empreender os melhores esforços para entregar o *dependum*. Na dependência Crítica haverá problema se o *dependee* não entregar o *dependum*.

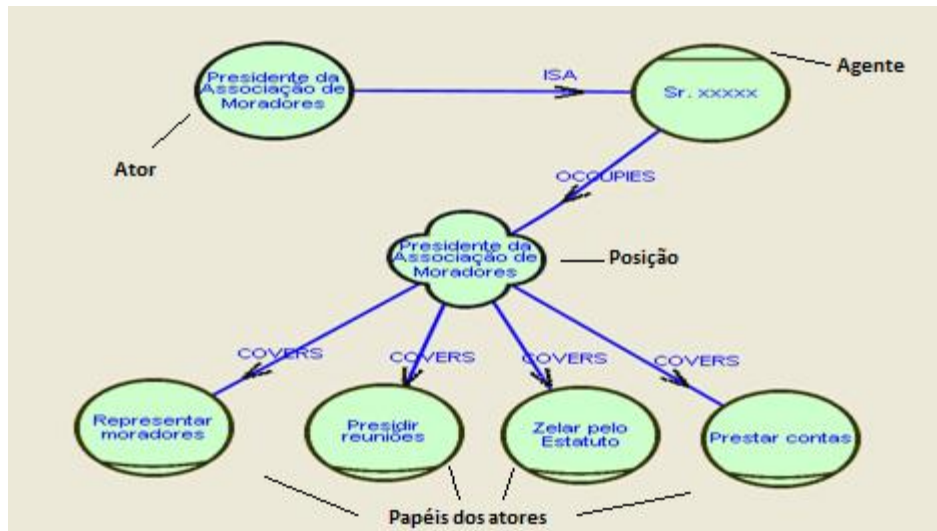
Em termos metodológicos, no Estudo de Caso no Bairro NSA, utilizou-se apenas dos elementos principais da Técnica i*, que permitiram analisar relações entre os atores sociais. Contudo, Técnica i* permite especificar os atores, com base numa visão do Agente que empreende ações para alcançar objetivos e/ou *softgoals*, realizar tarefas e obter recursos. Além disso, é possível especificar o Papel e a Posição dos atores.

Agente - é um ator que possui manifestações físicas concretas, tal como uma pessoa.

Posição - um conjunto de papéis que são, tipicamente, desempenhados por um agente, a exemplo de um morador do bairro que ocupa a posição de Presidente da Associação de Moradores.

Papel do ator - é uma caracterização abstrata do comportamento de um ator social dentro de algum contexto especializado, a exemplo das diversas funções que competem ao Presidente da Associação do Bairro: a) Representar os moradores em audiências; b) Presidir as reuniões com os moradores; c) Zelar pela observância do Estatuto da Associação de Moradores; d) Prestar contas aos moradores das ações administrativas e financeiras empreendidas na Associação, conforme pode ser visualizado na Figura 158.

Figura 158 – Ator: agente, posição e papel



Fonte: Autoria própria, 2012

A seguir, será oferecida uma breve visão do Modelo de Razão Estratégica.

Modelo de Razão Estratégica

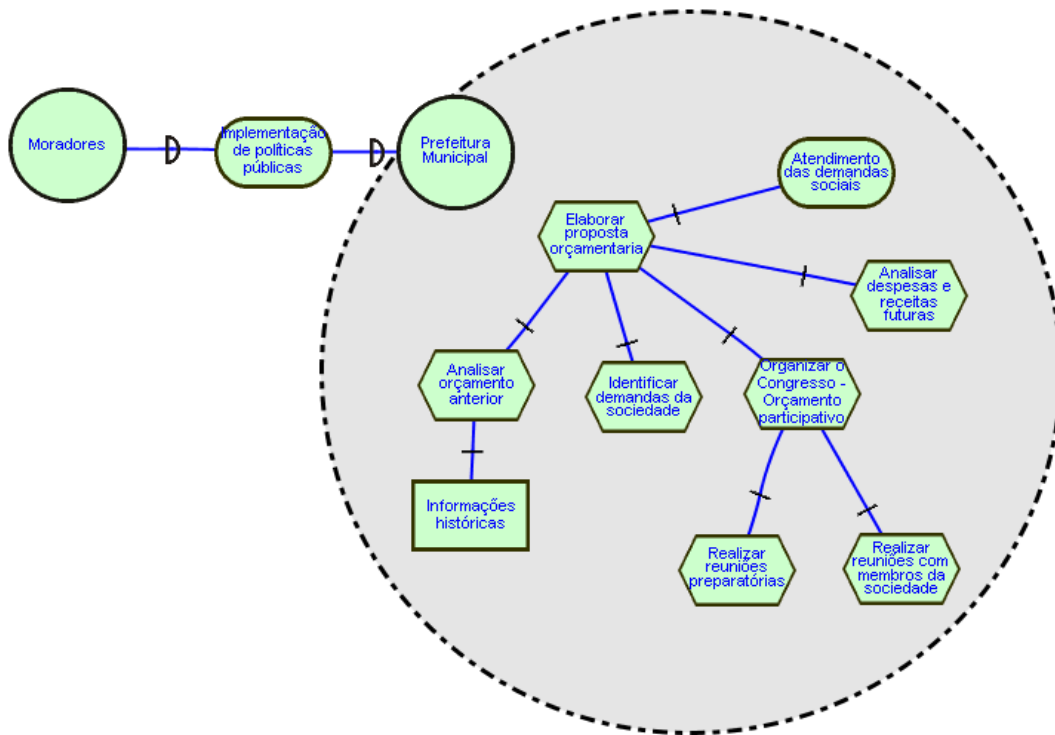
Para representar os modelos internos, ou seja, o espaço de atuação interna de cada ator, a técnica i* possibilita um refinamento das descrições dos processos de relacionamento entre os atores sociais, detalhando as atividades executadas pelos atores e relações entre

objetivos. O Modelo de Razão Estratégica apresenta maneiras alternativas de alcançar objetivos que os atores sociais podem considerar na realização do objetivo.

A Figura 159, mostra um exemplo de decomposição de atividade do Ator Prefeitura Municipal, no Modelo de Razão Estratégica. Percebe-se, que o framework do i* possibilita visualizar e entender mais claramente quais são os objetivos, tarefas (atividades), recursos e *softgoals* (expectativas, desejos) que um ator social faz uso em determinado relacionamento social, no contexto da formulação de políticas públicas em um município brasileiro.

No caso do exemplo da Figura 157, o ator denominado de *Prefeitura Municipal* foi parcialmente analisado, numa situação hipotética, utilizada apenas para facilitar a compreensão das possibilidades e relevância do Modelo de Razão Estratégica, no Estudo de Caso no Bairro NSA.

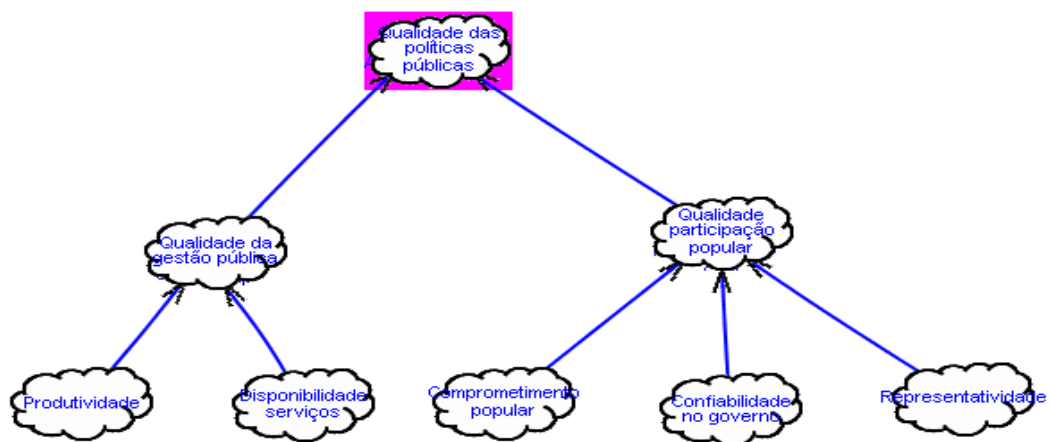
Figura 159 – Decomposição da tarefa *Elaborar proposta orçamentária*



Fonte: Autoria própria, 2012

Além dos modelos de Dependência Estratégica e Razão Estratégica, a modelagem de relacionamento da Técnica i* pode proporcionar uma visualização das decomposições de atributos (desejos, expectativas) dos moradores sobre assuntos ligados ao bairro e as políticas públicas. A Figura 160 apresenta um exemplo hipotético de uma decomposição de atributos de qualidade que poderão ser identificados numa análise e também reconhecidos nas entrevistas com os moradores.

Figura 160 – Decomposição de atributos de qualidade



Fonte: Autoria própria, 2012

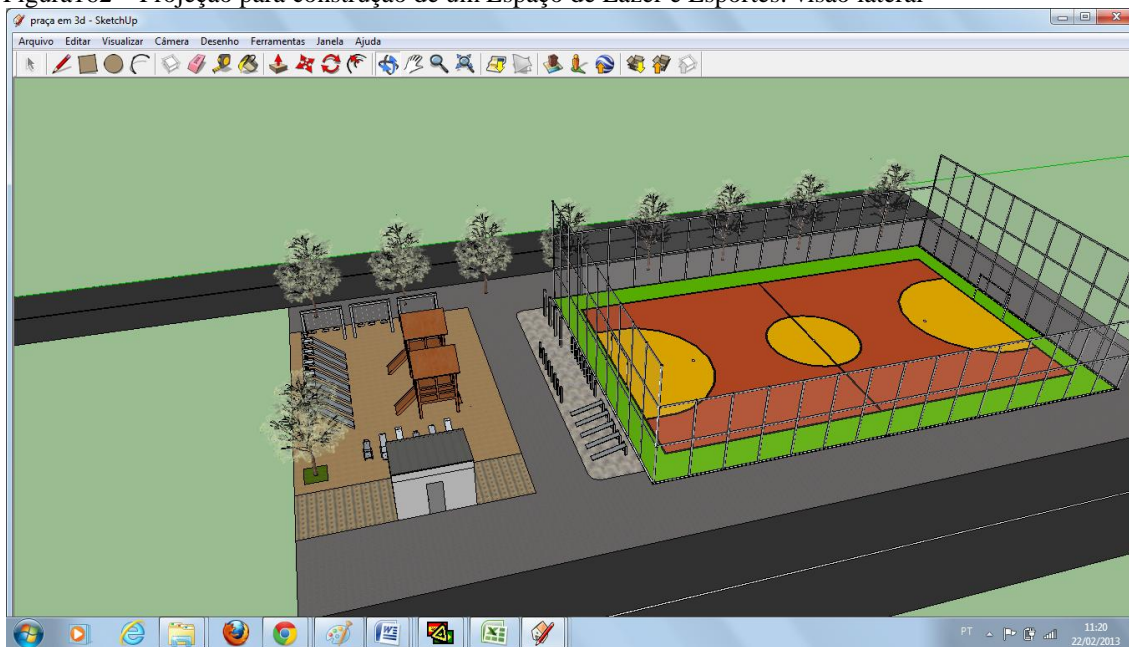
APÊNDICE B – Unidades projetadas para o Bairro NSA

Figura 161– Projeção para construção de um Espaço de Lazer e Esportes: visão do alto



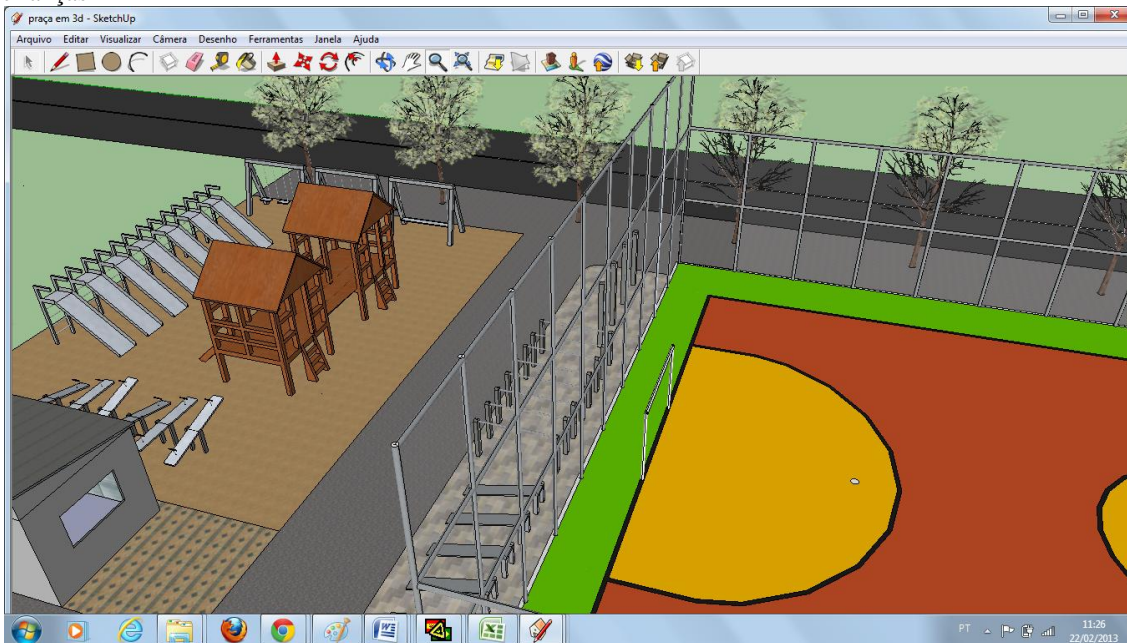
Fonte: Autoria própria, 2012

Figura 162 – Projeção para construção de um Espaço de Lazer e Esportes: visão lateral



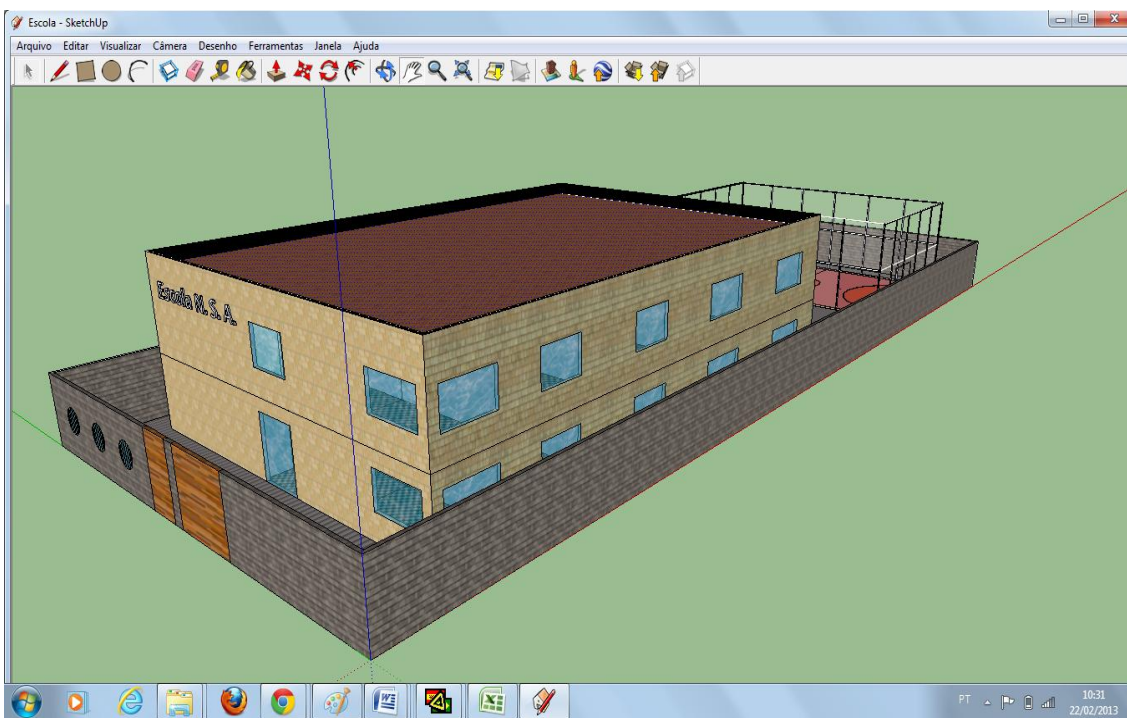
Fonte: Autoria própria, 2012

Figura 163 – Projeção para construção de um Espaço de Lazer e Esportes: visão de equipamentos para lazer das crianças



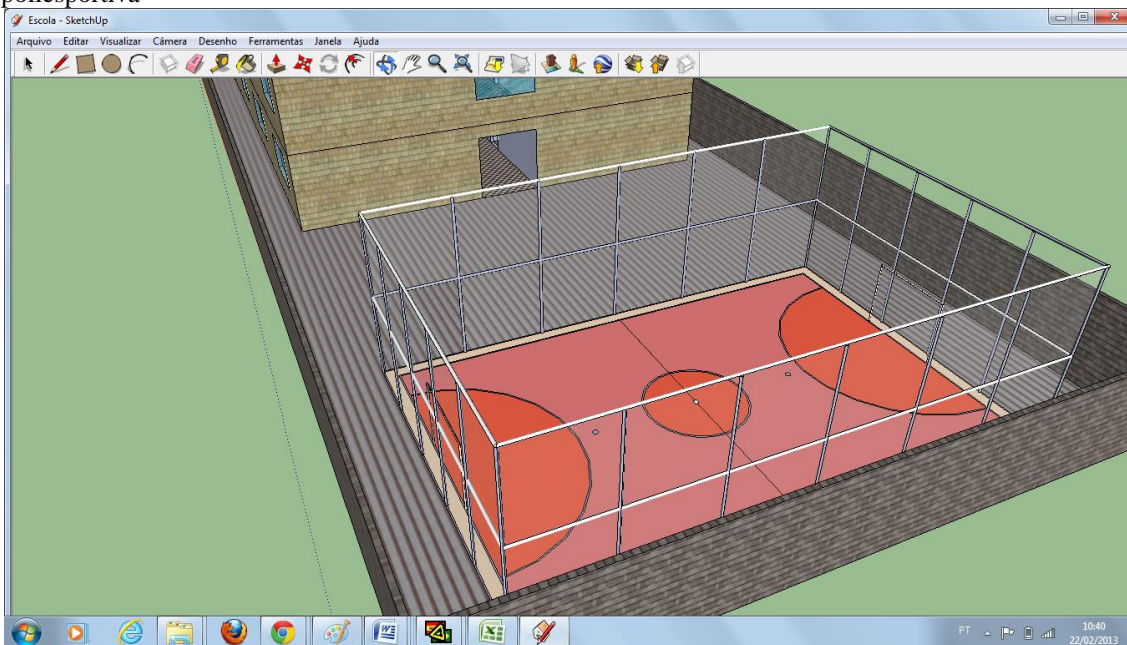
Fonte: Autoria própria, 2012

Figura 164 – Projeção para construção de uma nova Unidade Escolar no Bairro NSA: visão lateral



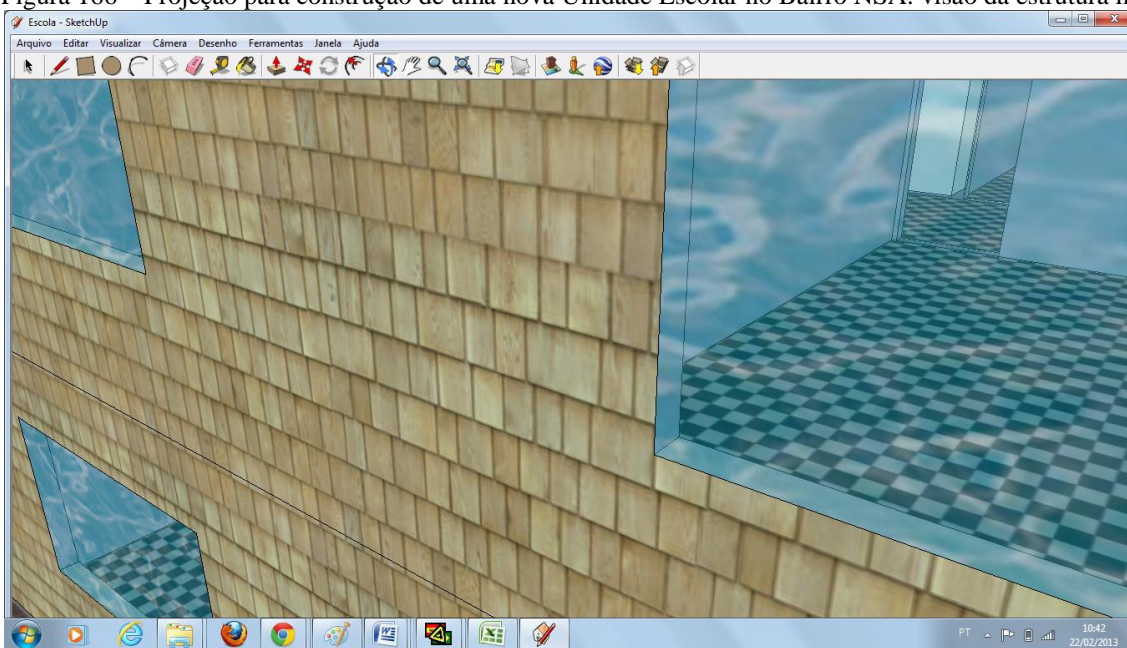
Fonte: Autoria própria, 2012

Figura 165 – Projeção para construção de uma nova Unidade Escolar no Bairro NSA: visão da quadra poliesportiva



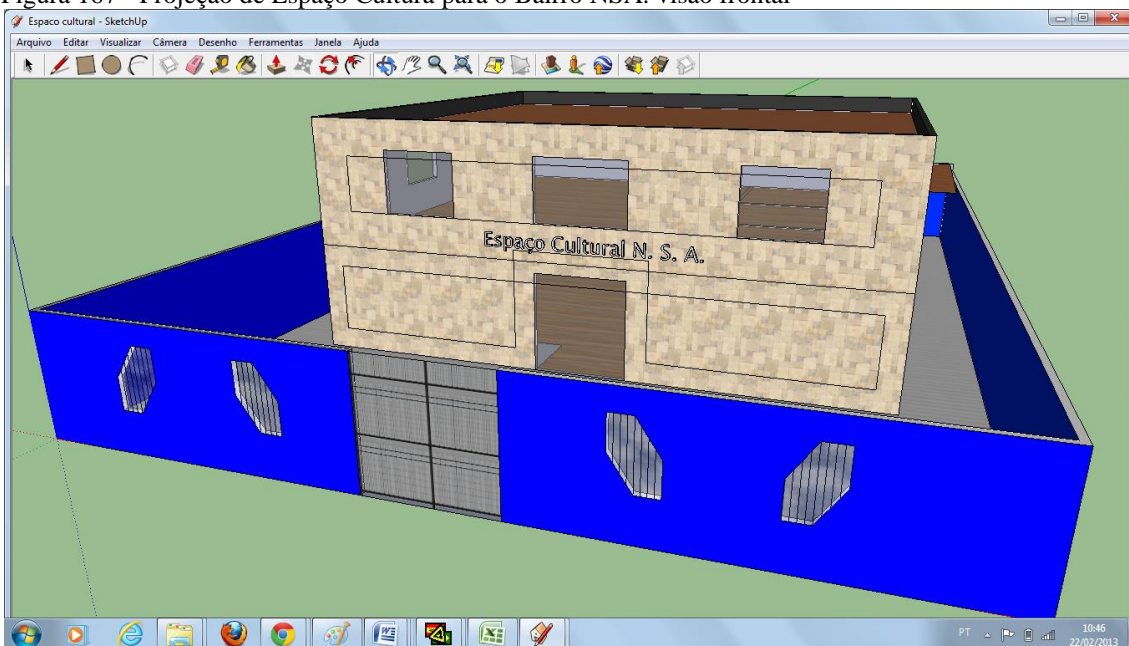
Fonte: Autoria própria, 2012

Figura 166 – Projeção para construção de uma nova Unidade Escolar no Bairro NSA: visão da estrutura interna



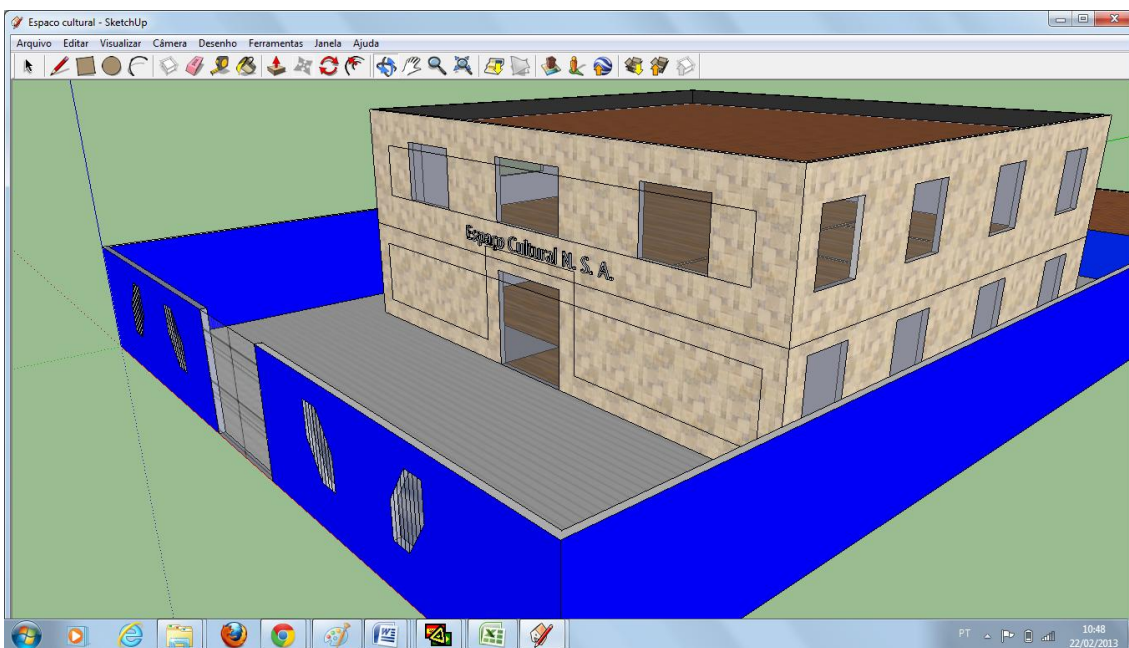
Fonte: Autoria própria, 2012

Figura 167 - Projeção de Espaço Cultura para o Bairro NSA: visão frontal



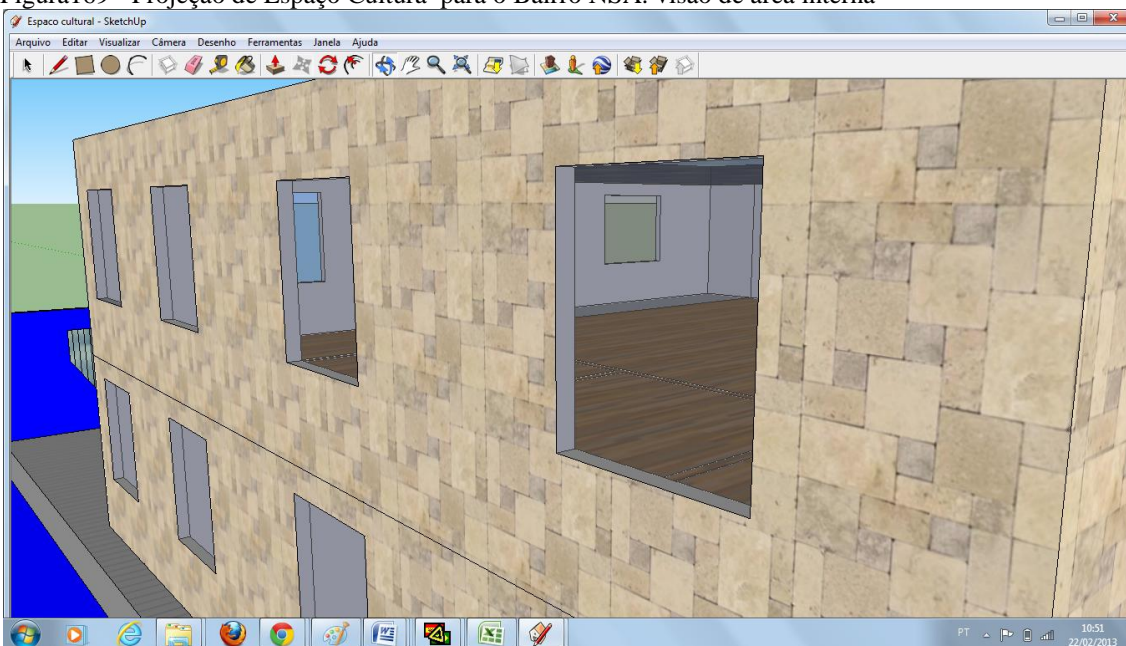
Fonte: Autoria própria, 2012

Figura 168 - Projeção de Espaço Cultura para o Bairro NSA: visão lateral direita



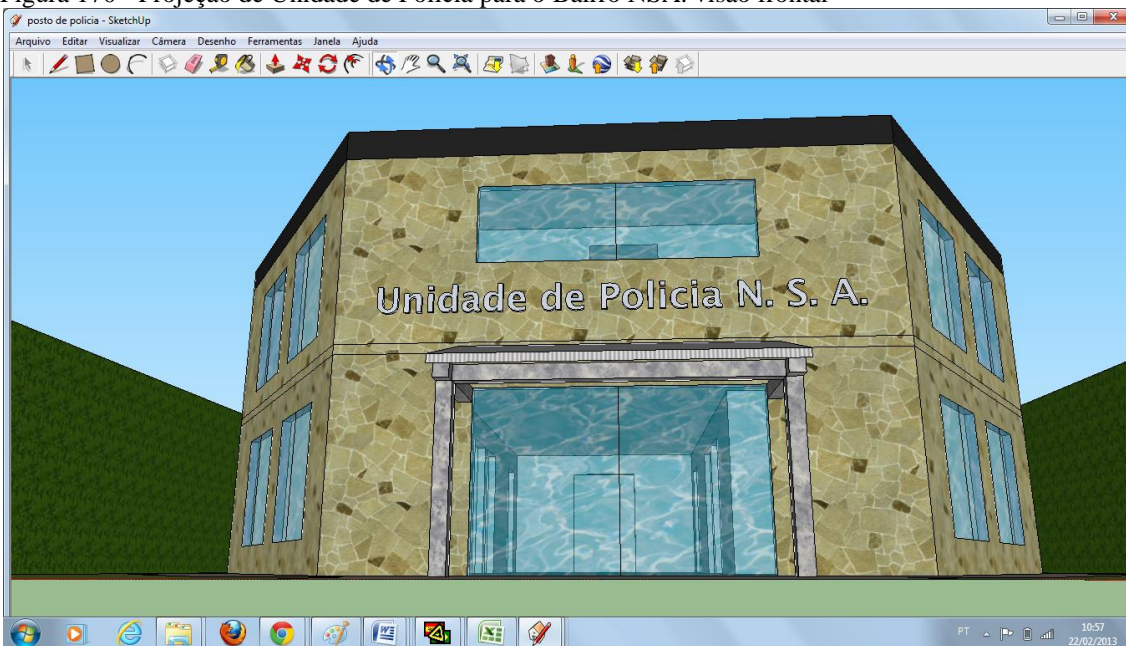
Fonte: Autoria própria, 2012

Figura 169 - Projeção de Espaço Cultura para o Bairro NSA: visão de área interna



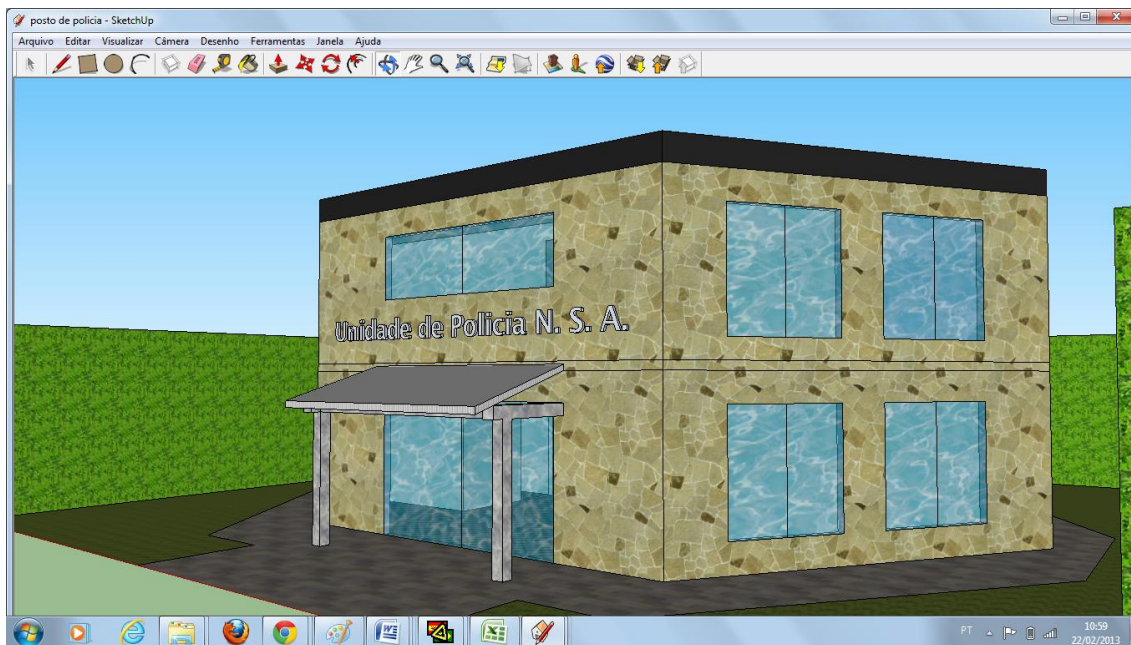
Fonte: Autoria própria, 2012

Figura 170 - Projeção de Unidade de Polícia para o Bairro NSA: visão frontal



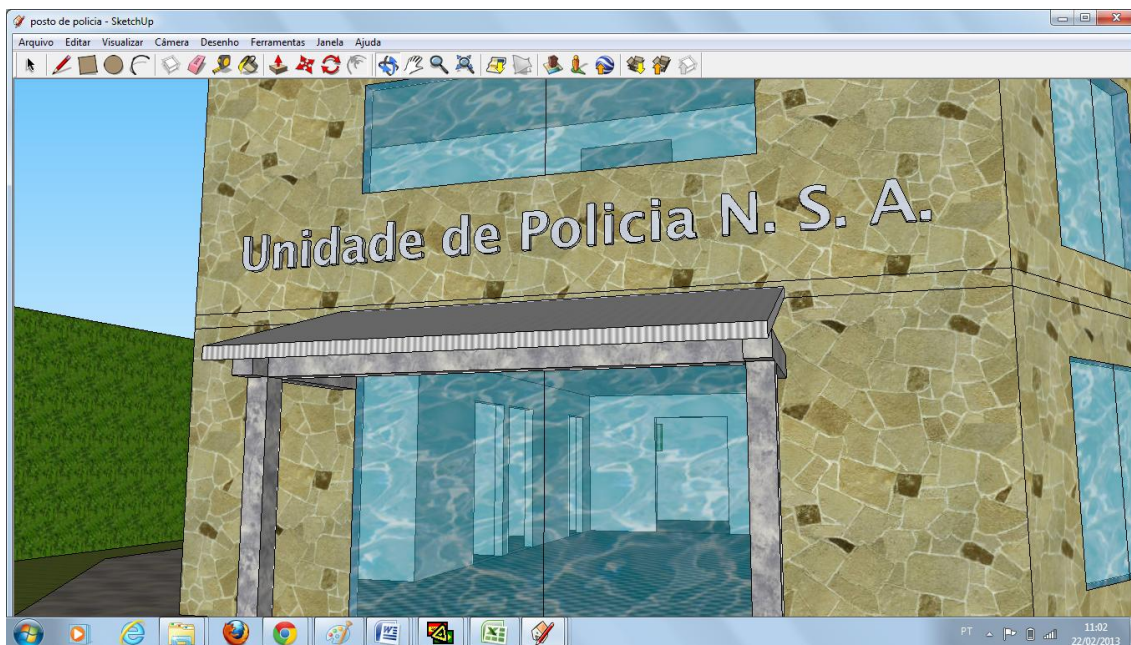
Fonte: Autoria própria, 2012

Figura 171 - Projeção de Unidade de Polícia para o Bairro NSA: visão lateral



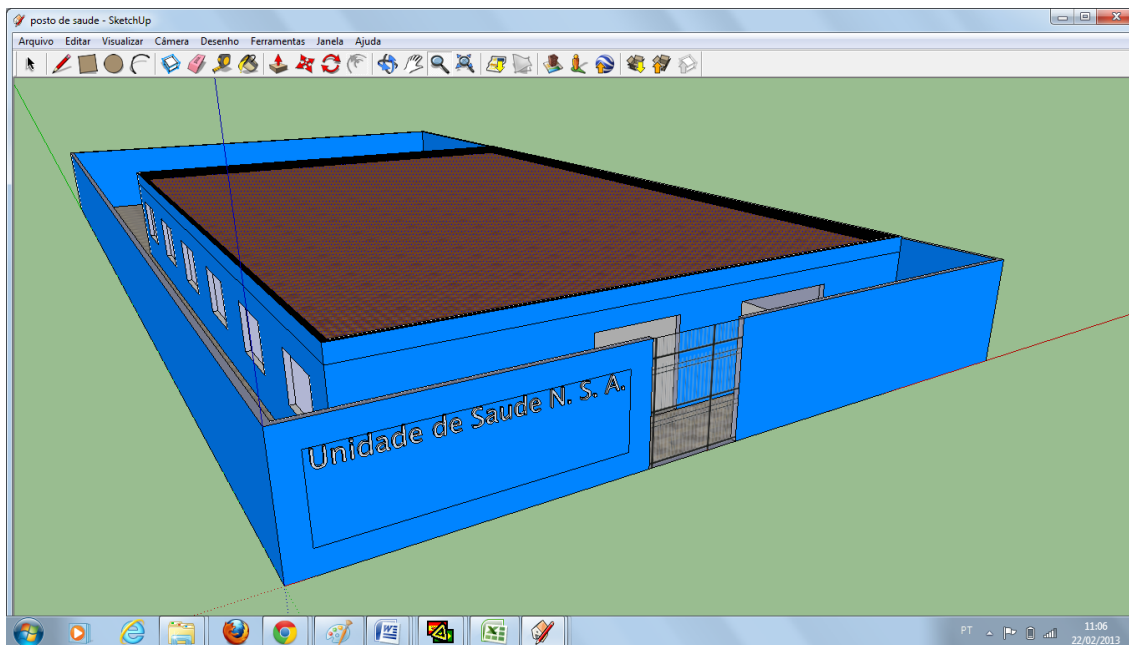
Fonte: Autoria própria, 2012

Figura 172- Projeção de Unidade de Polícia para o Bairro NSA: visão de área interna



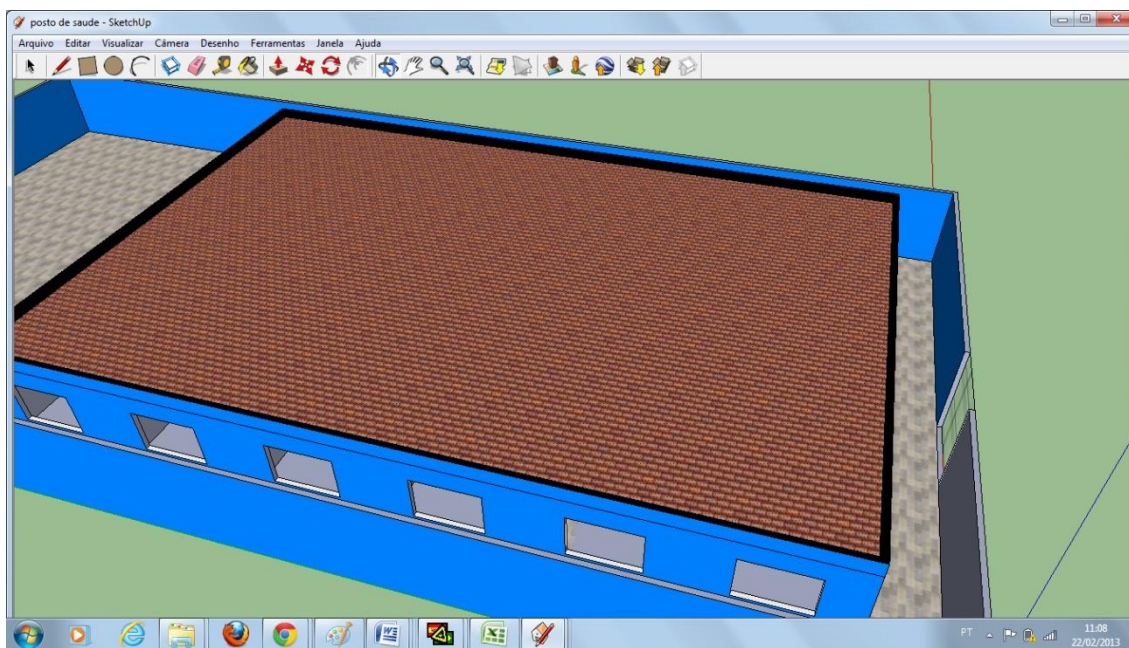
Fonte: Autoria própria, 2012

Figura 173 - Projeção de Unidade de Saúde para o Bairro NSA: visão frontal



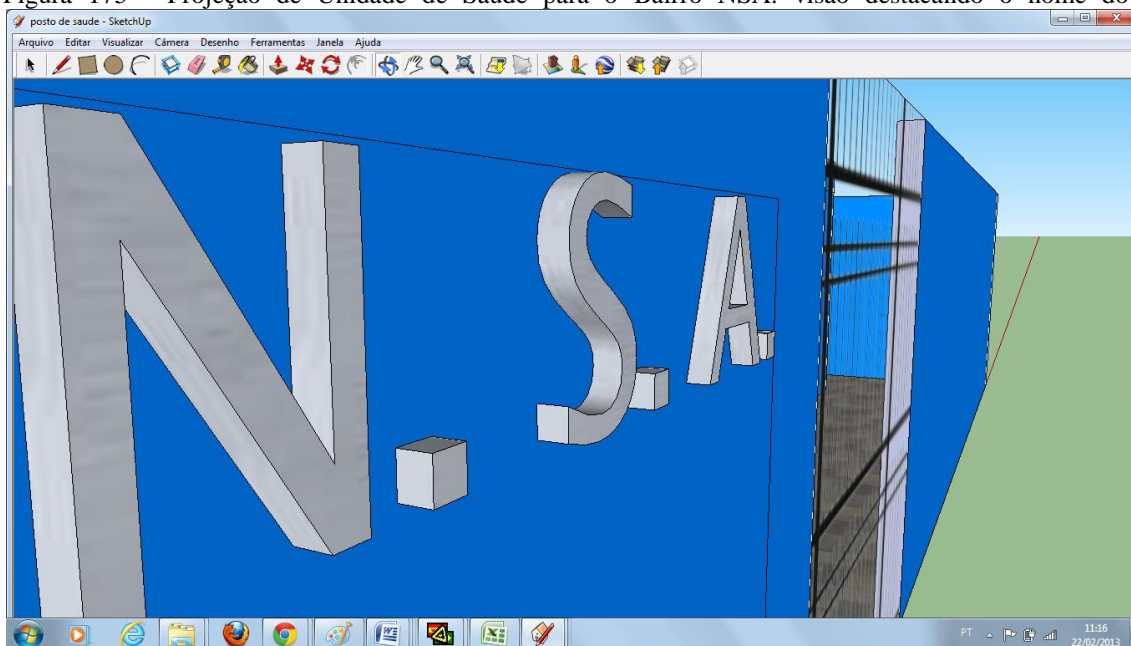
Fonte: Autoria própria, 2012

Figura 174- Projeção de Unidade de Saúde para o Bairro NSA: visão lateral



Fonte: Autoria própria, 2012

Figura 175 - Projeção de Unidade de Saúde para o Bairro NSA: visão destacando o nome do Bairro



Fonte: Autoria própria, 2012

APÊNDICE C – Inauguração da Unidade da Creche construída no Bairro NSA
(Centro Municipal de Educação Infantil Frei Graciano de Santo Elpídio) – dezembro 2012.

Figura 176 - Painel de fotos da inauguração da Creche do Bairro NSA – dez. 2012



Fonte: Pesquisa de Campo, 2012 – Organização do painel: Francisco dos Santos Carvalho

ANEXO A – Unidade de Saúde da Família do Bairro NSA: em fase de construção

Figura 177 - Início da construção da Sede da Unidade de Saúde da Família – Bairro NSA

Secretaria Municipal de Saúde

APRESENTAÇÃO
SECRETÁRIA
SETORES
SERVIÇOS

Página inicial // Saúde

Prefeitura inicia construção da unidade de saúde do bairro Nossa Senhora Aparecida

27/03/2013

Com o objetivo de atender aos anseios da comunidade do bairro Nossa Senhora Aparecida, a Prefeitura de Vitória da Conquista, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, está construindo, com recursos próprios, a sede da Unidade de Saúde da Família do bairro. Atualmente, ela funciona em imóvel alugado.

Com um investimento de R\$ 199 mil, a nova sede terá uma área construída de 186 m², próxima ao Colégio Municipal Nossa Senhora Aparecida. Ela contará com dois consultórios clínicos, um odontológico, farmácia, salas de vacina, de procedimento e de espera e demais ambientes de apoio administrativo.

Durante a visita ao local, o engenheiro Bruno Paladino avaliou com a secretária municipal de Saúde, Márcia Viviane de Araújo Sampaio, as plantas da obra. "Depois de concluído e entregue à comunidade, o novo espaço possibilitará um maior conforto para equipe e melhor atendimento à população", explica Bruno.

De acordo com Márcia Viviane, desde 2010, o Governo Participativo tem construído e melhorado as unidades de saúde no município. "No ano passado, nós construímos mais de 10 postos de saúde na zona rural e estamos reformando as unidades, ultrapassando um investimento de R\$ 5 milhões, com recursos próprios do Município e do Ministério da Saúde, por meio do Programa de Requalificação das Unidades Básicas de Saúde".

Fonte: PMVC (2013) Disponível em: <http://www.pmvc.ba.gov.br/v2/noticias/prefeitura-inicia-construcao-da-unidade-de-saude-do-bairro-nossa-senhora-aparecida/>. Acesso em: 27 mar. 2013.

Durante reuniões deste pesquisador com o Prefeito Dr. Guilherme Menezes, foi reforçado o compromisso do atual governo municipal de construir a Sede da Unidade de Saúde da Família do Bairro NSA. A palavra do Prefeito está sendo cumprida. Isso indica perspectivas favoráveis para o atendimento dos principais pleitos discutidos nesta Tese de Doutorado e aponta para o estabelecimento de condições necessárias para promover transformações na estrutura e na vida dos moradores do bairro em estudo. Por isso, o nosso agradecimento especial ao Dr. Guilherme Menezes.