

**ESTADO LOCAL COMO PRODUTOR E MODELADOR DO ESPAÇO URBANO.
UM ESTUDO DE CASO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO EM
CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ.**

JULIO CEZAR PINHEIRO DE OLIVEIRA

**Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
Campos dos Goytacazes
Junho - 2009**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**ESTADO LOCAL COMO PRODUTOR E MODELADOR DO ESPAÇO URBANO.
UM ESTUDO DE CASO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO EM
CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ.**

JULIO CEZAR PINHEIRO DE OLIVEIRA

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Marcos A. Pedlowski

**Campos dos Goytacazes – RJ
JUNHO - 2009**

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do **CCH / UENF**

018/2009

O48

Oliveira, Julio Cezar Pinheiro de

Estado local como produtor e modelador do espaço urbano: um estudo de caso das políticas municipais de habitação em Campos dos Goytacazes / Julio Cezar Pinheiro de Oliveira -- Campos dos Goytacazes, RJ, 2009.
124 f. : il

Orientador: Marcos Antonio Pedlowski
Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2009
Bibliografia: f. 105 – 110

1. Habitação Popular. 2. Municipalização – Campos dos Goytacazes, RJ. 3. Política Habitacional . I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Centro de Ciências do Homem. II. Título.

CDD – 363.58098153

**ESTADO LOCAL COMO PRODUTOR E MODELADOR DO ESPAÇO URBANO.
UM ESTUDO DE CASO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO EM
CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ.**

JULIO CEZAR PINHEIRO DE OLIVEIRA

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

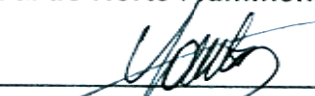
Aprovada em: 05/06/2009



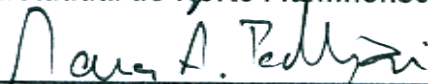
Prof.^a Luciana Corrêa do Lago (Doutora em Arquitetura e Urbanismo)
Universidade Federal do Rio de Janeiro



Prof.^a Teresa de Jesus Peixoto Faria (Doutora em Estudos Urbanos)
Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro.



Prof. Marcelo Carlos Santos (Doutor em História)
Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro.



Prof. Marcos A. Pedlowski (Doutor em Planejamento Regional)
Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro.
Orientador

AGRADECIMENTOS:

Gostaria de agradecer primeiramente as três principais pessoas que foram os grandes responsáveis e incentivadores deste trabalho. Aos meus pais Paulo Muniz e Leacir Oliveira, agradeço por terem confiado a mim suas suas expectativas e ainda por terem me dado todo apoio e incentivo durante mais esta conquista. Agradeço ao Prof^o. Marcos Pedlowski por ter aceitado me orientar não somente para a vida acadêmica, mas também para os próximos desafios que estão por vir. Ao Prof^o Marcos fica ainda um agradecimento especial por suas severas críticas, ajuda logística e sua peculiar forma de incentivo.

A Laís Fernandes pelo apoio, incentivo, compreensão e carinho nos momentos mais difíceis, por também compartilhar sua alegria e a sua capacidade de transformar momentos de extrema dificuldade em momentos agradáveis.

Aos colegas de laboratório Filipe Duarte, Felipe Medeiros, Diego, Maria Alice e Kíssila, agradeço pelos momentos de trabalho, descontração e companheirismo. Aos colegas de mestrado e laboratório Claudiméia, Beatriz e Ludmilla, agradeço pelo companheirismo e a vivência nos momentos de alegria e tensão no decorrer dos trabalhos de pesquisa e confecção da dissertação.

Agradeço ainda aos colegas de mestrado Otávio Cordeiro e Paulo Sérgio pelos momentos de descontração e de troca de idéias. Aos demais colegas de mestrado agradeço pelo companheirismo, pelo clima amistoso e aos bons debates em sala de aula.

Aos amigos de república Enderson Tadeu e Bruno por proporcionarem uma ambiente de amizade e tranqüilidade para os estudos.

Agradeço a FAPERJ e a UENF pela concessão da bolsa de estudo, sem a qual teria sido muito mais complicado a realização deste estudo. Agradeço ainda aos entrevistados que dispuseram de seu tempo para me auxiliar na coleta dos dados. Finalmente agradeço aos moradores dos conjuntos habitacionais que abriram as portas de suas casas e compartilharam suas historias de vida e de lutas, a eles o meu muito obrigado.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – REVISÃO DA LITERATURA	5
1.1 - Preâmbulo acerca da problemática habitacional no contexto da formação da cidade capitalista	5
1.1.1 - A Construção Social do Espaço Urbano, ação do Estado e parâmetros que contribuem para o acesso diferenciado a estrutura urbana.	7
1.1.2 - Os diferentes modelos explicativos para o processo de Segregação dentro do espaço urbano.	9
1.1.3 - O Estado como Principal Agente Criador e Direcionador de Políticas de Intervenção do Espacial.	12
1.1.4 - Os processos de localização e diferenciação no tocante ao acesso a serviços públicos.	14
1.2 - Processo de Formação e Evolução Urbana no Brasil e a Intervenção Estatal no Espaço urbano Brasileiro	16
1.2.1 – A construção social do problema da moradia.	16
1.2.2 - A questão da Habitação no Brasil e a questão das Políticas Públicas....	21
1.2.3 – O tratamento da questão habitacional nos países de capitalismo central.	23
1.2.4 - Atuação Estatal no Direcionamento de Políticas Habitacionais no Brasil.	26
1.2.4.1 - <i>Fundação da Casa Popular o primeiro grande projeto nacional de habitação</i>	27
1.2.4.2 - <i>A Experiência do BNH e SFH</i>	28
1.2.4.3 - <i>Década de 1990: os impactos do ajuste fiscal e o consenso neoliberal sobre as políticas habitacionais</i>	32
1.2.4.4 – <i>A Questão Habitacional no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): O surgimento do Programa Minha Casa, Minha vida</i>	33
1.3 – A Municipalização das Políticas Habitacionais	34
1.3.1 – A Municipalização das Políticas Habitacionais em Campos dos Goytacazes	37
1.4 - Justificativa do estudo e questões de pesquisa	41
CAPÍTULO 2 - ESTRUTURA METODOLÓGICA	42
2.1- Caracterização da Área de Estudos	42
2.1.1 - Aspectos Geográficos de Campos dos Goytacazes.	42

2.2 - O Processo de Formação e Consolidação do Espaço Urbano Segregado de Campos dos Goytacazes.	43
2.3 - Estratégia de Coleta de Dados.	46
2.3.1 – Questionários.	46
2.3.2 – Entrevistas semi-estruturadas.	49
2.3.3 - Coleta de dados secundários.....	50
2.4 - Procedimentos Analíticos.....	50
2.4.1 – Questionários.	50
2.4.2 – Análise das entrevistas.	51
CAPÍTULO 3 – DISCUSSÃO DOS DADOS.	52
3.1 - Aspectos Intrínsecos aos Conjuntos Estudados	52
3.1.2 – Descrição e Análise dos Resultados	54
3.1.3 - A trajetória histórica da população residente nos conjuntos.	55
3.2 – Análise dos Questionários.....	57
3.2.1 - Caracterização Socioeconômica da Amostra.	57
3.2.2 – O Nível Educacional da população dos conjuntos	60
3.2.3 – Os padrões de geração de renda.....	61
3.2.4 - A Origem Espacial Pretérita das Famílias.....	63
3.2.5 – Principais aspectos referentes ao local da moradia anterior	65
3.3 - Aspectos relacionados ao processo de transferência dos moradores para as novas unidades residenciais.	66
3.3.1 - A transferência e ocupação da moradia no conjunto.	66
3.3.2 - O nível de satisfação com as novas moradias.....	68
3.3.3 - Visão dos Beneficiários acerca da construção das Políticas de HIS em Campos.....	69
3.3.4 - A Participação da População em Organizações da Sociedade Civil.....	72
3.3.5 - Visibilidade e ações do poder público junto aos moradores dos Conjuntos Analisados.....	74
3.3.6 - Acesso a Equipamentos e Serviços Públicos nos conjuntos Analisados.....	75
3.3.7 - A Percepção sobre melhorias na qualidade de vida dos moradores.	78
3.3.8 – Evolução patrimonial após a inserção das famílias nos conjuntos habitacionais.	81
3.4 – O objetivo das entrevistas e o perfil dos entrevistados.....	83
3.4.1 – Experiência dos entrevistados no trato de políticas habitacionais.	83
3.4.2 – Estrutura da Política Habitacional em Campos.	86
3.4.3 – Formulação das Políticas municipais de Habitação de Interesse Social na visão dos Entrevistados.	87

3.4.4 – Os principais aspectos técnicos do processo de construção das moradias.	90
3.4.5 – Participação popular na formulação das políticas habitacionais	93
3.4.6 – Acompanhamento no período pós-ocupação.....	95
3.4.7 – Oferta de serviços públicos.	97
3.4.8 - Desvios de finalidade e mecanismos implementados para evitar a sua ocorrência.	100
CONCLUSÕES	102
ANEXOS	111

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelos de Segregação	10
Figura 2 - Mapa do Estado do Rio de Janeiro, em destaque o Município de Campos dos Goytacazes.....	42
Figura 3 - Malha urbana do Município de Campos dos Goytacazes, em destaque a localização dos Conjuntos Habitacionais existentes na sede do município.	47
Figura 4 - Classificação dos entrevistados por gênero.	58
Figura 5 - Distribuição etária da população (%).	59
Figura 6 - Nível de escolaridade dos entrevistados em anos de estudo.....	60
Figura 7 - Renda familiar dos moradores entrevistados.....	61
Figura 8 - Incidência de indivíduos que se declararam terem sido moradores em áreas rurais (%).	64
Figura 9 - Percepção sobre a atual moradia em relação a moradia anterior.	68
Figura 10 - Participação dos moradores em alguma etapa da política de HIS da PMCG (%).	71
Figura 11 - Vontade dos entrevistados em participar da elaboração dos programas de HIS da PMCG (%).	72
Figura 12 - Índice de conhecimento acerca da atuação de organização comunitária nos locais de moradia (%).	73
Figura 13 - Ocorrência de visitas de representantes do poder público municipal após a entrega dos conjuntos (%).	75
Figura 14 - Representação gráfica da estrutura organizacional da política de habitação social em Campos dos Goytacazes.	87
Figura 15 - Localização da Favela da Chatuba e do Conjunto da Chatuba.....	91
Figura 16 - Localização da Favela do Matadouro e do Conjunto do Matadouro.	92
Figura 17 - Localização da área de remoção feita no Parque Prazeres e do Conjunto do HGG.	92
Figura 18 - Placa com custo de construção do Conjunto Matadouro com custo unitário de R\$ 94 mil.	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Programas Habitacionais Realizados pela PMCG entre 1989 e 2001	38
Tabela 2 - Valores dos <i>Royalties</i> e Participações Especiais pagos a PMCG entre 1999 e 2008.....	39
Tabela 3 - Composição Amostral dos Conjuntos Habitacionais pesquisados em Campos dos Goytacazes.....	48
Tabela 4 - Características demográficas das famílias nos conjuntos habitacionais estudados.....	59
Tabela 5 - Principais forma de geração de renda dos entrevistados	62
Tabela 6 - Maiores problemas no local das habitações anteriores (%).	65
Tabela 7 - Principais problemas cotidianos nos Conjuntos de HIS da PMCG, relatados pelos moradores.....	67
Tabela 8 - Aspectos de deveriam ser atentados pela a política de HIS da PMCG, segundo os beneficiários.	69
Tabela 9 - Mecanismos de acesso a construção das habitações.....	71
Tabela 10 - Comparativo entre acesso a serviços públicos básicos entre antes e depois da moradia nos Conjuntos Habitacionais da PMCG.....	76
Tabela 11 - Conjunto de notas, entre 0 e 10 estabelecidas pelos moradores comparando a satisfação acerca dos serviços públicos entre antes de depois de habitar os Conjuntos.	77
Tabela 12 - Melhorias apontadas pelos moradores após a ocupação dos conjuntos.	79
Tabela 13 - Fatores que contribuem para a manutenção e desistência dos moradores junto aos conjuntos analisados.	80
Tabela 14 - Comparativo entre a posse de bens e serviços entre os períodos pré e pós-ocupação dos Conjuntos analisados.	81

**ESTADO LOCAL COMO PRODUTOR E MODELADOR DO ESPAÇO URBANO.
UM ESTUDO DE CASO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO EM
CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ.**

Julio Cezar Pinheiro de Oliveira

Orientador: Profº. Dr. Marcos A. Pedlowski

RESUMO:

As condições de acesso a moradia criadas pelo desenvolvimento da cidade industrial impôs grandes dificuldades de acesso a este bem para os segmentos mais pobres da sociedade. Como resultado, a provisão de moradias se tornou um dos maiores desafios enfrentados pelos formuladores de políticas públicas nas últimas décadas. No entanto, muitas políticas de moradia foram adotadas visando minimizar os impactos trazidos pelo processo de urbanização excludentes vivenciados em grandes cidades ao redor do mundo. O Estado agiu através de intervenções diretas e indiretas na tentativa de minimizar os problemas causados pela falta de moradia, situação esta que afeta um expressivo contingente populacional de grandes e médias cidades. No Brasil, algumas políticas habitacionais foram implementadas ao longo do século XX. No entanto, a análise destas políticas indica que elas tiveram um impacto limitado em sua tentativa de sanar a falta de moradias nas cidades brasileiras. Portanto, a partir da Constituição de 1988 um novo formato foi dado às políticas sociais no Brasil. O novo desenho constitucional implicou na execução descentralizada de programas habitacionais por Estados e Municípios. Assim, o presente estudo procurou analisar os programas de habitação municipal em Campos dos Goytacazes - RJ e suas implicações no desenvolvimento do espaço urbano. A coleta de dados foi realizada através da aplicação de questionários junto aos beneficiários dos programas habitacionais e também foram realizadas entrevistas com membros dos principais órgãos municipais envolvidos na formulação e execução de programas habitacionais. Os resultados deste estudo mostram que vários fatores interferem na integração total dos beneficiários de programas habitacionais no ambiente urbano. A principal dificuldade para a ampla integração destes beneficiários está relacionada a dificuldades e desvios no processo de planejamento que têm implicância direta na manutenção das famílias nos conjuntos habitacionais. Finalmente os resultados deste estudo indicam a necessidade de um maior e melhor processo de acompanhamento dos beneficiários do programa pela Prefeitura Municipal especialmente através da implementação de programas sociais direcionados a criação de emprego e renda.

Palavras Chaves: Habitação Popular, Municipalização das Políticas Habitacionais, Segregação Sócio-espacial e Campos dos Goytacazes.

**LOCAL STATE AS A PRODUCER AND MODELLER OF THE URBAN SPACE: A
CASE STUDY OF MUNICIPAL HOUSING POLICIES IN CAMPOS DOS
GOYTACAZES, RIO DE JANEIRO, BRAZIL.**

Julio Cezar Pinheiro de Oliveira

Advisor: Prof^o. Dr. Marcos A. Pedlowski

ABSTRACT:

The living conditions created by the development of the industrial city imposed a large housing burden on the poorer segments of society. As a result, the provision of housing has become one of the major challenges faced by policy makers in the last decades. Therefore, several housing policies were adopted to minimize the impacts brought an exclusionary urbanization process in major cities around the world. The State intervened through direct and indirect interventions to minimize problems caused by the lack of housing, a situation which affects a great portion of the urban population of most large and medium cities. In Brazil, several housing policies were implemented throughout the Twentieth Century. However, their review indicates a limited impact on the housing inefficiencies present in Brazilian cities. However, after the approval of the 1988 Federal Constitution a new format was given the social policies in Brazil. This new constitutional design implicated in the decentralized execution of housing programs by municipal governments. The present study was aimed at analyzing the municipal housing programs in Campos dos Goytacazes and their implication on urban space development. Data gathering was done through the application of questionnaires to beneficiaries of housing programs and by conducting interviews with members of municipal agencies involved in the designing and execution of housing programs. The results of this study show that several factors preclude the full integration of housing programs beneficiaries in the urban environment. The main difficulties for a complete assimilation were related to mistakes made in the planning process that affected families ability to stay in the housing develops. Finally, the results of this study indicate the need for a broader and better following process of the program beneficiaries by the local State, especially through the implementation of additional programs aimed at generating jobs and income.

Keywords: popular housing, municipal, housing policies, socio-spatial segregation, Campos dos Goytacazes.

INTRODUÇÃO

As políticas de habitação social no Brasil, em toda a sua trajetória, foram fundamentadas como uma possibilidade de corrigir as distorções sociais que foram construídas pelo nosso processo de formação histórico e pela possibilidade de conseguir alavancar os setores tidos como estratégicos da nossa economia (Bolaffi, 1979). Este tipo de política é um importante instrumento podendo ser utilizado para amenizar os traços mais expressivos da situação crítica em que se encontra o processo de urbanização atual.

Neste sentido, Lavinias (2007) afirma que o Estado historicamente teve um papel central na materialização de tais políticas, mas que as sucessivas tentativas de intervenção estatal neste setor se mostraram pouco eficazes na solução do grande déficit habitacional dos grandes e médios centros urbanos. No entanto, Lavinias aponta que isto não isenta o Estado, através de políticas habitacionais, de realizar ações voltadas para garantir pleno acesso a moradia aos segmentos da população que não possuem capacidade própria para sanar suas necessidades habitacionais por meio do mercado.

Além disso, Cardoso (2002) indica que é importante lembrar que o Estado brasileiro, na maioria dos seus programas direcionados a construção de habitações, comportou-se de forma centralizadora, gerando regras que terminaram dificultando o acesso dos potenciais beneficiários, seja através da criação de critérios baseados apenas em renda, quanto no que se referiu ao fornecimento de crédito para a aquisição de moradias de caráter popular por parte destes segmentos. Neste sentido, Cardoso afirma que as distintas modalidades de intervenção estatal na problemática habitacional têm se mostrado ineficazes para solucionar o problema habitacional, e ainda acabam tornando as famílias beneficiárias em potenciais inadimplentes com o sistema bancário. Tal desdobramento se deveria principalmente às estratégias adotadas para produzir, distribuir e financiar a aquisição de unidades habitacionais.

Por outro lado, Santos (2002) argumenta que as condições de moradia impostas aos segmentos mais pobres da população vêm se configurando ao longo dos tempos como um processo social dentro da estrutura do modo de produção capitalista, que reflete diretamente o nível de desigualdade reinante na sociedade brasileira. Santos afirma ainda que a estes segmentos historicamente vem sendo

lhes negado não somente o acesso a moradia, mas muitas das vezes o acesso a meios básicos de sobrevivência. Estes fatos são tidos principalmente, como reflexos da divisão da nossa sociedade em classes, o que implica diretamente em um espaço urbano fortemente fragmentado, composto essencialmente por áreas residenciais econômica e socialmente segregadas de acordo com o nível de renda da população.

O presente estudo visa contribuir para o entendimento dos impactos advindos do processo de municipalização das políticas habitacionais no Brasil que ocorreu a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir da experiência da gestão da política municipal de habitação de interesse social realizada pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes – RJ, o processo de investigação procurou determinar como foram estabelecidas as ações do poder local nas intervenções que tiveram o intuito de prover aos segmentos mais pobres da população campista unidades habitacionais. Para realizar a coleta de dados empíricos foram selecionados três conjuntos habitacionais construídos pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. A escolha destes conjuntos se deveu por suas distintas características locacionais e por possuírem diferentes conformações internas, tanto ao nível do conjunto, como das características específicas de cada unidade domiciliar distribuída.

Neste sentido o centro do processo de investigação orientou-se em torno da identificação de como se deu a intervenção estatal no processo de escolha das áreas e do formato das unidades habitacionais, de modo a investigar se esta intervenção contribuiu, ou não, para manter as características segregacionistas que têm marcado historicamente a conformação do espaço urbano campista. Do ponto de vista teórico, o objetivo foi examinar o pressuposto de que o papel histórico incumbido aos segmentos mais pobres da população seria de que estes atuam enquanto agentes da ocupação pioneira de áreas com menor valor econômico em espaços urbanos em evolução.

Deste modo, decorridos cerca de 20 anos das primeiras experiências municipais no campo da habitação em Campos dos Goytacazes, este estudo visa identificar como se tem dado a materialização destas políticas a partir da experiência prática dos principais envolvidos nelas, ou seja, através de seus beneficiários. Finalmente, este procura ainda estabelecer um paralelo entre a vivência prática dos

beneficiários e o entendimento sobre a abrangência das políticas habitacionais a partir de seus formuladores. Para atingir este objetivo, entrevistas foram realizadas com os representantes do poder público municipal, com intuito de obter melhor entendimentos acerca dos meandros da formulação e execução destas políticas habitacionais, de modo a compará-las com os dados obtidos a partir da pesquisa realizada com os beneficiários.

Estrutura da Dissertação

O Capítulo 1 tem como objetivo contextualizar os principais marcos teóricos acerca do surgimento da problemática habitacional na cidade industrial capitalista e seus desdobramentos até os dias atuais. O Capítulo 1 examina ainda os processo de formação do ambiente urbano e os principais tipos de segregação que se operam neste ambiente. A revisão teórica compreende ainda o papel do Estado frente ao contexto de produção e intervenção junto ao ambiente urbano. Este Capítulo compreende ainda o histórico da evolução do ambiente urbano brasileiro e suas implicações frente a nossa industrialização tardia no contexto da urbanização da população brasileira. De forma adicional, o Capítulo 1, também trata das principais intervenções realizadas pelo estado brasileiro na problemática habitacional, também compreende os principais aspectos sobre a municipalização das políticas habitacionais e ainda examina os desdobramentos de habitação popular em Campos dos Goytacazes. O Capítulo 1, ainda contém as principais questões de pesquisa que nortearam as reflexões deste estudo.

O Capítulo 2 descreve a metodologia empregada no estudo, apresentando os métodos de coleta de dados e os procedimentos utilizados para sua análise. O Capítulo 2 apresenta ainda a delimitação do campo da área de estudo, fazendo um apanhado histórico sobre os principais aspectos socioeconômicos, bem como trata dos mecanismos empregados na análise quantitativa e qualitativa adotadas pelo estudo.

O Capítulo 3, por sua vez, está voltado para a apresentação e análise, dos dados obtidos através da aplicação de questionários junto a população moradora dos conjuntos habitacionais construídos pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes e também dos dados obtidos pelas entrevistas realizadas com os representantes dos principais órgãos municipais envolvidos na formulação das políticas

habitacionais em Campos dos Goytacazes. Assim, junto aos questionários empregou-se a análise quantitativa das variáveis, onde se buscou compreender a perspectiva dos beneficiários sobre os principais parâmetros que cercam a realidade das famílias moradoras dos conjuntos habitacionais que serviram de base para a coleta de dados. Quanto a análise das entrevistas, foi empregado a análise qualitativa que buscou refletir sobre a ótica dos agentes públicos que estiveram envolvidos diretamente na formulação das políticas habitacionais municipais em Campos dos Goytacazes, bem como buscou-se verificar a estrutura organizacional e a forma de implementação de tais políticas pelo poder público local.

Finalmente, o último Capítulo, apresenta as principais conclusões deste estudo e também busca traçar um paralelo entre as principais contribuições obtidas por esta pesquisa e a literatura existente sobre as políticas de habitação social.

CAPÍTULO 1 – REVISÃO DA LITERATURA.

1.1 - Preâmbulo acerca da problemática habitacional no contexto da formação da cidade capitalista.

O advento da cidade industrial moderna trouxe consigo uma gama de problemas que são inerentes à distribuição desigual da riqueza no contexto de produção capitalista. Assim sendo, a cidade moderna pode ser considerada como o ambiente onde se realizam de forma plena as complexas relações inerentes ao sistema urbano criado pela Revolução Industrial. Com o advento da industrialização, a cidade deixa de ser o local onde as trocas comerciais eram realizadas, passando a ser uma grande produtora e reprodutora da nova dinâmica social. Deste modo, a partir da industrialização a cidade se torna o centro da produção e o centro reprodução do trabalho e das relações sociais decorrentes deste processo. A partir deste momento, a cidade passou a ser um ambiente socialmente complexo, o que tornou mais difícil compreendê-la de forma integral. A dinâmica social, política e econômica imposta pelo processo de industrialização, pode ser assim considerada como uma forma embrionária dos principais desafios e problemas existentes nos grandes e médios centros urbanos contemporâneos.

Um dos primeiros estudos a refletir sobre a lógica imposta a classe trabalhadora dentro do contexto da cidade capitalista foi realizado por Friederich Engels (1985) em 1845. Engels em sua obra clássica “***A situação da classe trabalhadora na Inglaterra***” procurou analisar as condições de moradia dos membros do proletariado emergente, e as formas pelas quais o capital se apropriava da força de trabalho, impondo neste processo condições subumanas à classe trabalhadora. Ainda que colocasse as condições de habitação como um aspecto secundário¹ quando comparadas aos demais tipos de expropriação impostos pelo modo de produção capitalista a classe trabalhadora, Engels não se ateve apenas em descrever a forma com que o capital degradava a sua força de trabalho, mas também a forma com que a classe trabalhadora era integrada ao ambiente urbano em condições claramente degradantes.

¹ Ver: ENGELS, F. A questão da Habitação (1987).

Ainda segundo Engels (1985), a cidade industrial era pensada de forma a garantir a exclusão da classe trabalhadora, que era empurrada para bairros operários que não tinham as mínimas condições de higiene ou acesso a serviços públicos. Neste sentido, as condições de moradia existentes nos bairros operários os transformavam em verdadeiros depósitos humanos. Engels notou ainda que em termos de sua inserção no contexto urbano, os bairros operários eram localizados de uma forma que era possível a um visitante adentrar e sair das cidades industriais, sem sequer tomar conhecimento de sua existência. Portanto, o processo de segregação imposto aos trabalhadores no surgimento da cidade industrial capitalista vislumbrava a existência de setores especializados dentro do ambiente urbano onde o processo de segregação centro-periferia era incorporado no modelo vigente.

A partir da visão retrospectiva oferecida pela obra de Engels é possível ainda observar que as mazelas existentes no desenvolvimento da cidade capitalista industrial não foram superadas nos dias atuais. Deste modo, os reflexos deste período são sentidos pela constatação de que grande parte da população que hoje habita as cidades vive em condições correlatas a que eram impostas a classe trabalhadora inglesa do século XIX. Neste sentido Sant'Anna (2003) afirma que para os marxistas, a cidade ocidental moderna se constitui como o principal lócus de produção e reprodução do capital. Nesta caracterização, os ambientes urbanos se tornariam o palco principal de lutas pela superação das desigualdades criadas pelo Capitalismo, visto as condições degradantes e da miséria impostas à classe trabalhadora

Por outro lado, é inegável que as condições de acesso impostas aos diferentes segmentos sociais aos espaços urbanos compõem uma das maiores e mais criticadas contradições do Capitalismo contemporâneo. Deste modo, Caldeira (1997) argumenta que as cidades se apresentam como espaços materiais com relativa estabilidade e rigidez no que concernem as práticas de diferenciação no acesso a bens e serviços urbanos. Por outro lado, existem autores que indicam que a forma de pensar e planejar a cidade capitalista não tem levado em consideração os interesses e necessidades dos setores mais empobrecidos da população, o que contribui para a persistência do processo de segregação identificado por Engels. Em sua evolução, a cidade capitalista passou por um processo de diferenciação no tocante ao acesso dos mais diversos tipos de serviços públicos pelos diferentes

segmentos da população (Carvalho *et al*, 2004). Além disso, a imposição de elementos excludentes não tem se restringido apenas à oferta diferenciada de determinados tipos de serviços, mas também pela ausência de políticas públicas que contribuam para uma distribuição mais democrática dos mesmos.

A partir da década de 70 do século XX, a ocorrência de sucessivas crises econômicas foi acompanhada pelo acirramento dos processos de privatização do solo urbano, que combinados com um intenso processo de desmonte do Estado contribuiu para o surgimento de uma nova configuração urbana. Esta nova configuração vem se refletindo diretamente nas condições de reprodução da classe trabalhadora. Segundo Maricato (2001), os processos e mudanças que vêm ocorrendo no mundo do trabalho também tem tido uma interferência direta na organização sócio-espacial da cidade capitalista. Neste sentido, Maricato afirma que a cidade capitalista tem caminhado para se tornar cada vez mais o espaço de uma minoria privilegiada. Assim sendo, um grande desafio, para os estudos urbanos seria aumentar a compreensão sobre as causas deste processo, de modo a desmistificar os problemas que se apresentam como verdadeiros dilemas, especialmente no que tange aos processos de espacialização e diferenciação de acesso a bens e serviços no interior dos ambientes urbanos.

Deste modo, a problemática habitacional se insere como um desdobramento do processo de formação espacial urbano da cidade capitalista contemporânea; processo este que tem sido fortemente influenciado pela especulação que afeta diretamente o valor do solo urbano. Assim sendo, parece factível argumentar que no contexto brasileiro a questão habitacional reflete de forma inequívoca a forma conservadora e desigual em que ocorreu entre nós o processo de evolução urbana.

1.1.1 - A Construção Social do Espaço Urbano, ação do Estado e parâmetros que contribuem para o acesso diferenciado a estrutura urbana.

Para Verás (2003), a construção do ambiente urbano é algo complexo que está em permanente mudança dentro da estrutura da cidade capitalista moderna. Uma complexa rede urbana reúne os mais distintos grupos sociais que procuram expressar seus interesses específicos através de relações que mantêm com os grupos hegemônicos que controlam e direcionam as intervenções públicas ou privadas no interior do espaço urbano. Neste sentido, Singer (1982) argumenta que

o uso do solo urbano e a conseqüente renda fundiária subtraída do valor de uso imputado pela produção capitalista do espaço estariam no cerne das disputas que ocorrem dentro dos ambientes urbanos. Singer argumenta ainda que o uso do solo urbano está sujeito a critérios de custos em detrimento de vantagens locacionais, tanto para o setor produtivo, como para seu uso para a construção de habitações. No entanto, estas vantagens são determinadas principalmente em função de um maior ou menor acesso de uma série de serviços urbanos (e.g.; transporte, saneamento básico, escolas, comércio, meios de comunicação e prestígio social da vizinhança). Em decorrência disto é que ocorreria uma tendência dos grupos mais ricos de se auto-segregarem do restante da população em locais com acesso privilegiado a serviços urbanos. Portanto quanto maior for a demanda por determinados serviços, maior seria o preço do local onde o existe um acesso privilegiado a estes serviços. Por outro lado, Singer salienta ainda que enquanto o uso comercial do solo atende à necessidade do “superlucro” que cada local específico pode oferecer a um dado proprietário ou locatário, o uso para fins de habitação dependeria diretamente da renda pessoal e de necessidades míticas que o processo de especulação imobiliária produz. Deste modo, o Estado surgiria como o agente provedor de grande parte dos serviços e intervenções urbanas, essenciais para o uso do solo urbano. O Estado manteria ainda um papel central na transformação e conseqüente valorização do solo urbano, através dos empreendimentos que realiza no espaço urbano.

Por outro lado, Corrêa (2002) aponta que entre os principais agentes de produção e transformação do espaço urbano se encontram o Estado, os proprietários dos meios de produção (e.g.; grandes industriais); os proprietários fundiários; os promotores imobiliários, e os grupos sociais excluídos. Corrêa também sugere que estes atores sociais atuam dentro de um marco jurídico, onde ação de cada um deles é regulada por um arcabouço de leis que, não raramente, tendem a representar os interesses das classes dominantes. Assim sendo a produção da cidade se consolidaria através da sobreposição da força política e econômica das diferentes frações que compõem as classes dominantes, onde cada qual busca estabelecer e impor os seus interesses. Dentro deste contexto a influência do poder econômico se sobressai ou se entrelaça ao poder político, fazendo com que as instâncias decisórias, que (em tese) deveriam ser democráticas, sejam guiadas por

interesses puramente econômicos das frações que direcionam o Estado. Em meio a esta realidade difusa, se encontram os excluídos urbanos e os movimentos sociais que os apóiam, que por sua vez entram neste embate político em posição de desvantagem. Para Santos (2005) a exclusão de setores econômicos e politicamente marginalizados reflete o uso privado do solo urbano, que é assim transformado em mais uma mercadoria que adquire preço, valor de troca; e para qual o acesso só pode se dá mediante a compra.

Por outro lado, Triana Filho (2006) afirma que a associação entre o Estado e os demais agentes que se apropriam da renda da terra não é uma ocorrência incomum que, aliás, tende a se perpetuar, na medida que o aparelho estatal influencia e direciona os investimentos públicos para regiões onde o interesse destes grupos são predominantes. Em função disto, Sabatini (2001) afirma que os negócios imobiliários estão na base dos efeitos indesejáveis da dicotomia urbana, pois os promotores imobiliários produzem e direcionam investimentos, a fim de captar a maior parte renda da terra que é gerada pelas mudanças dos usos do solo urbano.

1.1.2 - Os diferentes modelos explicativos para o processo de Segregação dentro do espaço urbano.

De uma maneira geral, a segregação urbana é associada à ocorrência de uma diferenciação física, tanto normativa quanto tácita, na ocupação do espaço urbano por diferentes segmentos sociais. Neste sentido, Carlos (2006) indica que as práticas segregacionistas estão atreladas aos padrões de intervenção urbana que são empregados pelos diferentes formadores dos espaços urbanos. De toda forma, a segregação é um processo segundo o qual, diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar em diferentes regiões ou bairros dentro das cidades. A segregação seria, portanto, a dimensão concreta na qual se realiza o cotidiano dos indivíduos vivendo dentro de áreas urbanas.

Segundo Silva (2001), os primeiros estudos sobre dinâmica urbana devem ser atribuídos aos teóricos da Escola de Sociologia da Universidade de Chicago. Estes teóricos, utilizando uma abordagem ecológica, postulavam que as relações sociais dentro das cidades poderiam ser explicadas através do uso de categorias emprestadas da Teoria da Evolução de Charles Darwin (i.e.; como competição, adaptação e assimilação). Assim, Silva aponta que ao empregar conceitos

biológicos para explicar a dinâmica urbana, os teóricos da Escola de Chicago tinham o intuito de tornar isentas suas formulações e dotá-las de um caráter mais científico e menos ideológico. Silva argumenta ainda que na visão da Escola de Chicago as eventuais desigualdades econômicas dentro da sociedade eram algo natural e não intencional. Deste modo, os processos adaptativos, concorrenciais e de integração estrutural, sobrepujariam os eventuais conflitos político-sociais que existissem entre os diferentes grupos sociais que habitassem os espaços urbanos (Silva, 2001).

Corrêa (2002) observando a contribuição dos teóricos da Escola de Sociologia Urbana de Chicago, aponta que estes propuseram três diferentes modelos para representar o processo de segregação residencial que ocorreria no interior das cidades (Figura 1).

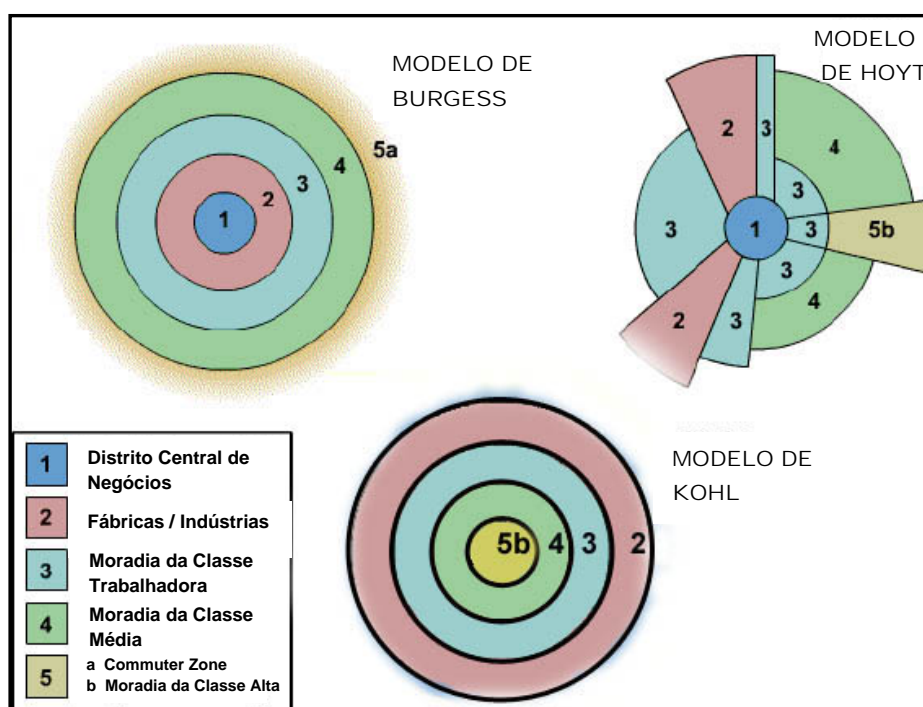


Figura 1 - Modelos de Segregação
Fonte: www.geographaltheway.com

Segundo Corrêa, a concepção de que a segregação se daria a partir de uma divisão entre centro e periferia marcou profundamente os estudos sobre sua ocorrência em áreas urbanas. Os dois primeiros modelos produzidos pela Escola de Chicago correspondem aos padrões de “causação circular”, que foram postulados por Kohl e Burgess, e tinham a finalidade de ampliar a compreensão em torno dos processos de formação e consolidação de áreas especializadas nas cidades capitalistas. Para Corrêa, os modelos gerados por estes dois teóricos tinham como

objetivo analisar a forma com que a centralidade no interior dos espaços urbanos é assimilada pelos diferentes segmentos da população. Assim, enquanto Kohl propunha que na cidade pré-industrial havia uma tendência da centralidade ser marcada pela aglomeração das elites no núcleo das cidades, deixando as áreas periféricas das cidades para os pobres, Burgess² propôs um modelo de segregação espacial onde elites se deslocavam para os espaços periféricos das cidades, deixando as áreas centrais desvalorizadas para as camadas populares, e para os setores de serviços e comércio.

Enquanto isto, o economista Homer Hoyt, embora não se assumindo como um defensor dos postulados teóricos da Escola de Chicago, deu continuidade às discussões sobre a organização interna das cidades, a partir da elaboração de um modelo mais sofisticado (o Modelo Setorial), que inovou ao incorporar a variável renda e examinar o crescimento urbana através de grandes eixos. Para Vasconcelos (2006), o modelo proposto por Hoyt rompeu com os modelos circulares de segregação, ao propor que as elites tendem a se auto-segregar através de um eixo de circulação dentro das melhores áreas das cidades. Desta forma, dentro do modelo de Hoyt, os setores elitizados estão cercados pelos locais habitados pelos setores médios da população que, por sua vez, mantêm contato com os setores mais pobres.

Por outro lado, Villaça (2001) e Sabatini (2001) argumentam que o processo de segregação urbano está fortemente atrelado à forma com que são construídas as identidades de classe. Deste modo, a segregação é um processo no qual as diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes pontos do espaço urbano. Portanto, os padrões de identificação intra-classe criariam uma espécie de seletividade, onde as diferenças e laços de interdependência contribuiriam para que os indivíduos considerem até que ponto seria desejável obter um espaço comum. Assim, como resultado das opções feitas haveria a concentração dentro de uma mesma área residencial de pessoas que reúnem características semelhantes entre si (i.e.; étnicas e/ou econômicas) gerando assim uma homogeneização social do ambiente.

Neste sentido, Sabatini (2001), sugere que a segregação urbana possui dimensões formadas por elementos ligados a processos de reconhecimento entre os

² Burgess é considerado um dos fundadores da Escola de Chicago, baseado na espacialização da cidade capitalista do início do Século 20.

distintos grupos sociais. Assim sendo, as concepções de diferenciação estariam diretamente ligadas ao nível de renda e aos arranjos espaciais distintos, onde indivíduos que possuem o mesmo padrão econômico tenderiam a se concentrar em espaços contíguos onde estabeleceriam padrões de consumo e estilos de vida comuns. Outro fator ligado a aspectos de reconhecimento seria o isolamento social que está intrinsecamente ligado à pobreza e dificuldade de locomoção impostas às classes mais baixas. Seguindo um raciocínio similar, Carlos (2006) argumenta que a cidade se reproduz enquanto exterioridade, ou seja, como consequência das relações sociais e produtivas impostas pelo Capitalismo que, ao mesmo tempo, necessita produzir espaços produtivos em detrimento de espaços pouco valorizados, improdutivos. Além disso, a transformação do espaço urbano num elemento dotado de valor imprimiria um movimento de mercantilização das ações realizadas pelo Estado (Carlos, 2006).

Finalmente, Harvey (2005) argumenta, utilizando um viés mais crítico para explicar a formação urbana da cidade capitalista, que conteúdos burocráticos administrativos, raciais e de gêneros contribuem para a ocorrência da segregação espacial. Além disso, para Harvey, isto se dá porque sob a égide do Capitalismo, existiria um amplo leque de práticas de classe que, em associação com a circulação do capital e a reprodução da classe social, implicam na necessidade de controlar a força de trabalho, determinando inclusive de quais áreas da cidade esta pode dispor.

1.1.3 - O Estado como Principal Agente Criador e Direcionador de Políticas de Intervenção do Espacial.

A ausência de políticas públicas que resultem na resolução da problemática urbana reflete a existência de mecanismos de controle de natureza política e econômica. Portanto, a associação estrita entre poder econômico e poder político torna-se um instrumento de manutenção da ordem vigente no que tange os investimentos estatais na intervenção urbana. De acordo com Santos (2004), o Estado, em suas atribuições, cumpre o papel de centralizar e homogeneizar o espaço. Além disso, Santos aponta para o fato de que somente o Estado em nível nacional tem prerrogativas para realizar ações nas quais as demais instâncias de poder são obrigadas a se adaptarem. Em consequência, o Estado atuaria como agente da modernização, direcionando as novas oportunidades em função de sua

capacidade de oferecer respostas contundentes às necessidades da população nacional.

Por outro lado, Jacobi (1983) argumenta que o Estado é a personificação das lutas políticas, onde aqueles que detêm o controle da máquina estatal tendem a direcioná-la conforme seus interesses privados, contrapondo-se assim aos interesses públicos. Portanto, neste contexto, o Estado é o alvo a ser atingido pelos diversos interesses, tantos pelos empreendedores do setor urbano, quanto pelos grupos de pressão que representam os interesses da população. Além disso, Marques e Bichir (2001) sugerem que o controle do Estado é determinado por estruturas competitivas que buscam usar o Estado em prol do interesse do Capital em geral, ou apenas de determinadas frações das classes hegemônicas. Neste sentido, Corrêa (2002) indica que a busca pelo controle do Estado é essencial para os modeladores do espaço urbano, pois este ocupa um papel fundamental não apenas pelas ações normativas exercidas sobre o espaço, mas também pelos investimentos que injeta no desenvolvimento de estruturas que terminam sendo fundamentais para a valorização do solo urbano. Neste sentido, Correa afirma que o Estado é um ator estratégico, na medida em que incorpora o papel de grande industrial, proprietário fundiário, promotor imobiliário e consumidor do espaço e de definidor de localizações específicas em seu interior.

Marques (2003) observa que a Sociologia urbana francesa, influenciada diretamente pelo estruturalismo marxista althusseriano e pelos trabalhos de Poulantzas, ofereceu uma contribuição expressiva ao entendimento das funções do Estado frente aos investimentos sociais. Castells, um dos principais teóricos desta corrente, sugeria que a cidade representaria um local de reprodução da força de trabalho, e que o urbano englobaria intervenções na vida individual e no plano coletivo de forma a assegurar a reprodução da força de trabalho. Assim, para Castells, o Estado ao criar políticas públicas não estaria apenas beneficiando a classe trabalhadora, mas também garantindo a reprodução da força de trabalho e o processo de acumulação capitalista. Portanto, as intervenções estatais na forma de políticas de habitação, da realização de melhorias da rede de transporte e circulação, e do fornecimento de equipamentos e serviços públicos, contribuiriam diretamente para a manutenção da dominação continuada do capital e de seu processo de reprodução. Uma segunda vertente da sociologia urbana francesa,

desenvolvida nos estudos de Jean Lojkin apontava que a cidade não seria meramente um espaço de consumo, mas que seria sim o lócus privilegiado da reprodução das condições gerais da produção capitalista. Assim, as ações do Estado capitalista não visariam apenas a resolução dos problemas de consumo, mas de provimento de equipamentos coletivos em vista de buscar a cooperação urbana. Portanto, para Lojkin (1997), a intervenção do Estado visaria, a curto prazo, impedir o desenvolvimento de processos anárquicos através de investimentos públicos que possibilitassem o desenvolvimento urbano. Lojkin sugeria ainda que ao tomar para si a responsabilidade em fornecer equipamentos públicos, não rentáveis, o Estado procuraria garantir os processos de coesão social, reprodução da classe trabalhadora e, indiretamente, de acumulação capitalista.

1.1.4 - Os processos de localização e diferenciação no tocante ao acesso a serviços públicos.

Ribeiro e Santos Júnior (2003) sugerem que a segregação sócio-espacial imposta às camadas populares afeta diretamente a capacidade de seus membros atuarem como cidadãos ativos na luta pelo exercício prático dos seus direitos. Segundo Ribeiro e Santos Junior, o arranjo urbano estruturado com base nas desigualdades existentes termina por impor um acesso diferenciado de grande parcela da população aos recursos materiais existentes no espaço urbano. Isto se daria em função da localização residencial, que termina definindo se irá se realizar (ou não) o acesso a equipamentos, serviços urbanos, renda monetária e ao bem estar social. Ribeiro e Santos Júnior ressaltam ainda que o processo de desestruturação da sociedade salarial, os movimentos migratórios de segmentos empobrecidos do operariado, o sentimento de insegurança e desconfiança em relação aos vizinhos (principalmente os que compõem os segmentos mais pobres) têm contribuído para esfacelar os processos identitários anteriormente existentes nos locais de convivência e moradia, com reflexos diretos na criação de obstáculos à formação de ações coletivas dentro de um crescente processo de fragmentação social.

Por outro lado, a especialização de áreas urbanas vem se transformando num grande modelo de segregação espacial através do direcionamento e estruturação das intervenções públicas no urbano. Sogame (2001) aponta que este novo tipo de

diferenciação se dá através da formação de enclaves, que, em muitas das vezes, são verdadeiras áreas fortificadas, as quais exercem grande atração sobre os indivíduos que buscam abandonar a tradicional esfera pública das ruas para os que consideram “marginais”, passando a se cercar de sofisticados sistemas de segurança privativa. Em contraponto a este tipo de processo de diferenciação, existiria outro processo de segregação, este operado através da expansão periférica, onde novas áreas são incorporadas à cidade. No entanto, nestas áreas a paisagem é profundamente marcada pela precariedade das habitações, pelo distanciamento das áreas centrais, por dificuldades de acesso aos meios de transporte e pela ausência quase completa de infra-estrutura urbana (Sogame, 2001).

Caldeira (1997), ao analisar o processo de criação dos enclaves notou que estes geram um processo de fragmentação das cidades, e tornam difícil a manutenção dos princípios de livre circulação e abertura dos espaços públicos que, por muito tempo, foram a base de estruturação das cidades modernas. Esta modalidade de diferenciação sócio-espacial foi verificada principalmente a partir do início da década de 90, quando se iniciou uma nova dinâmica de estruturação do espaço urbano, que rompeu com o esquema tradicional que contrapunha espacialmente regiões ou bairros ricos com regiões periféricas pobres. Para Caldeira, a convivência entre locais ricos cercados com muros altos e modernos sistemas de segurança onde a riqueza é traço marcante, com locais onde impera a extrema pobreza, revela com clareza o surgimento de um novo padrão de segregação urbano. A imagem associada a estes enclaves, enquanto ambientes de exclusividade e alto consumo, é oposta à da cidade dos pobres, representada como um mundo deteriorado, permeado não apenas por poluição e barulho, mas também pela confusão e mistura, ou seja, um ambiente de heterogeneidade social e encontros indesejáveis. Os enclaves teriam a função de se tornar uma alternativa à cidade formal, com seus habitantes renegando a existência do espaço público amplo onde se dá o encontro das massas (Caldeira, 1997).

Deste modo, a solução de construção de enclaves representa uma nova alternativa para a vida urbana dessas classes médias e alta na medida em que estes ambientes são tidos como nichos de requinte, exclusividade e status. Neste sentido, Lago (2002) aponta que o padrão fragmentado e excludente imposto por esta lógica

urbana se realiza no sentido de criar os chamados “enclaves desconectados da vida urbana local”. Estes agrupamentos se realizariam em forma de ilhas, que não manteriam nenhum tipo de cooperação ou identificação com as áreas circunvizinhas. Uma das conseqüências da formação destes enclaves seria a ocorrência de uma segregação compulsória das camadas com menor poder aquisitivo, entendidos então como indivíduos disfuncionais para a economia urbana que trazem riscos para a manutenção da ordem urbana.

1.2 - Processo de Formação e Evolução Urbana no Brasil e a Intervenção Estatal no Espaço urbano Brasileiro.

1.2.1 – A construção social do problema da moradia.

A atual situação de moradia para as parcelas mais pobres da população nas grandes e médias cidades brasileiras se configura como um dos maiores desafios no âmbito das discussões realizadas por governos, organizações da sociedade civil e meios acadêmicos. Um elemento recorrente nestas discussões refere-se aos possíveis mecanismos de amenização do atual quadro de precariedade que cerca a vida no interior das áreas urbanas. Esta precariedade não se restringe unicamente à moradia, mas também inclui a questão da ausência de serviços públicos e infraestrutura, principalmente nas periferias destes centros urbanos. Além disso, é necessário considerar ainda que a população que habita as periferias está sujeita à condições de vulnerabilidade no que tange a distribuição desigual dos riscos ambientais. Estes riscos incluem inundações, deslizamentos de terra, epidemias, condições insatisfatórias de higiene. Por fim, neste locais a existência de elevados índices de violência, que se alastra e atinge grande parcela dos habitantes da periferia, que historicamente tem vivido à margem da sociedade brasileira, contribuem ainda mais para a situação vulnerabilidade em que se encontram os segmentos sociais mais empobrecidos. Neste sentido, Villaça (2001) argumenta que a massa de trabalhadores rurais que buscavam melhores condições de vida nos centros urbanos brasileiros foi responsável pela produção de dois tipos de bairros residenciais populares: os centrais, comuns na segunda metade do Século XIX, e os periféricos, que começaram a surgir no início do Século XX, em decorrência da expulsão das classes populares do centro. Villaça sugere ainda que já neste período, a ocupação dos espaços existentes dentro das cidades por parte das

camadas mais pobres se realizou em locais desprezados pelas camadas de alta renda (e.g.; margens de ferrovias, cortiços nas áreas centrais, morros e regiões pantanosas).

Assim, é importante notar que um dos aspectos marcantes da precarização da moradia nas cidades brasileiras foi justamente a velocidade com que se deu a mudança de uma sociedade essencialmente rural para outra sociedade, caracterizada por um forte índice de urbanização. Maricato (1997) indica que no final do século XVIII o Brasil contava com uma população de três milhões de habitantes, com apenas 5,7% morando em cidades. Este dado corrobora a tese de que naquele período o Brasil era estritamente rural. Também é importante notar que durante aquele período, a existência de normas para disciplinar o avanço da urbanização eram praticamente nulas no Brasil. Esta situação alimentou um padrão desalinhado marcado por um aparente processo de desordem urbana nas cidades brasileiras. Assim sendo, foi somente entre 1750 e 1777 que começou a ser instituído um padrão para as intervenções urbanas no Brasil, a partir da promulgação de uma legislação que recomendava a aplicação de um sistema de normas de arruamento, tamanho de lotes, fachadas e praças, que seguisse os moldes da reconstrução de Lisboa que ocorreu após o incêndio de 1755.

A problemática da moradia começou a ficar mais evidente em função da intensificação do processo de urbanização da população brasileira. Além disso, a chegada da Corte Real Portuguesa ao Brasil juntamente com sua extensa burocracia, tornou ainda mais explícita a problemática da falta de moradias. Como em 1808, a cidade do Rio de Janeiro não possuía instalações para abrigar toda a corte portuguesa que se exilou no Brasil em função das guerras napoleônicas, a solução encontrada foi a desocupação dos seus melhores prédios para servir de alojamento para os membros da Corte Portuguesa, criando assim uma massa de despossuídos urbanos que foram se alojar nas regiões periféricas da cidade do Rio de Janeiro. Além disso, a chegada da Corte Portuguesa ao Brasil foi bastante impactante, não somente no contexto urbano da colônia, mas também no setor econômico em função da abertura dos portos e liberalização da produção industrial. O processo de urbanização brasileira passou a se acelerar, na medida em que houve o desenvolvimento de instituições que fossem capazes de intensificá-la, e de

dar suporte ao incipiente processo de industrialização que fora iniciado na segunda metade do século XIX.

Segundo Maricato (2001), o quadro habitacional brasileiro se agravou ao final do século XIX, quando ocorreu um forte ciclo migratório desde as áreas rurais em direção aos grandes centros urbanos. Para Villaça (2001), as mudanças substanciais sofridas pela estrutura do trabalho foram um dos pontos-chaves para a rápida expansão das camadas populares urbanas. Além disso, após o fim da mão-de-obra escrava, os problemas de infra-estrutura começaram a se revelar de maneira mais incisiva. Afinal, o trabalho escravo substituíra em grande parte as redes coletoras de esgoto, rede de abastecimento de água, coleta de lixo e limpeza pública.

Por outro lado, Maricato (2001) indica que o processo de migração da elite rural foi responsável pela formação das classes média e alta urbanas, e a transferência dos agregados rurais destas elites terminou por engrossar as camadas populares urbanas. Deste modo, as camadas populares eram constituídas por escravos recém-libertos e indivíduos que habitavam as regiões rurais, que procuravam os centros urbanos por identificá-los como locais de oportunidades para a obtenção de trabalho e moradia. Os cortiços foram uma das primeiras medidas encontradas pelo setor privado para o provimento de moradias para alojar o contingente populacional recém-chegado às grandes cidades. Os cortiços, em sua forma predominante, eram habitações de uso coletivo, com tempo de vida útil médio bastante elevado, sem nenhum tipo de conservação e que se localizavam nas regiões centrais decadentes. Segundo Santos (2002), a moradia em cortiços, foi a forma predominante de habitação para as classes despossuídas entre o final do século XIX e os primeiros anos do século XX.

O início do século XX além de marcar o efetivo processo de urbanização da população brasileira, também presenciou um forte processo de intervenção do Estado na problemática urbana. Neste sentido, Villaça (2001) aponta que as reformas urbanas, que tiveram início naquele período buscavam possibilitar a inserção do Brasil no cenário capitalista moderno. Naquele período a intervenção estatal visava prioritariamente revitalizar a paisagem das regiões centrais das grandes cidades, de modo a erradicar o espectro da pobreza que existia no centro das cidades (Villaça, 2001). Assim sendo, a extrema pobreza e os surtos de

doenças endêmicas foram utilizados para legitimar tentativas autoritárias de reorganização e reformas nas regiões centrais das cidades brasileiras. Um exemplo da ação autoritária empreendida pelo Estado na reorganização das cidades brasileiras no início do século XX foi a reforma promovida pelo prefeito Francisco Pereira Passos na região central do Rio de Janeiro. Segundo Maricato (1997), a reforma da região central do Rio de Janeiro em 1902 tinha por objetivo regenerar e dar um ar de modernidade para aquela área. A solução encontrada foi o completo desmantelamento dos cortiços que abrigavam a população mais pobre, sendo esta desalojada sem a possibilidade de qualquer tipo de contestação, o que contribuía, ainda mais, para o quadro degradante que se apresentava naquele momento. Mas o caso da cidade do Rio de Janeiro não foi único, e durante toda a primeira metade do século XX, o modelo de urbanização que foi adotado pelas elites políticas brasileiras se baseou numa forma de modernização excludente. Este tipo de modernização se ateve a realizar investimentos em áreas que constituíam o cenário da cidade hegemônica oficial. Duas conseqüências diretas da implantação deste modelo foram os processos de segregação e diferenciação, e que atuaram de forma acentuada no que tangia à ocupação do solo e à distribuição dos equipamentos urbanos.

Maricato (2001) argumenta que o intenso processo de urbanização que ocorreu após a década de 1940 foi um reflexo direto das políticas de industrialização promovidas pelo Governo Federal para criar um parque industrial nacional que diminuísse a dependência externa por bens de consumo e equipamentos. Contudo, a industrialização brasileira se sustentou com base no emprego mínimo de mão-de-obra e na oferta de baixos salários. Isto contribuiu decisivamente para o agravamento do quadro de penúria no qual os contingentes abandonando as áreas rurais foram inseridos no ambiente urbano. Além disso, os fatores de produção (i.e.; escassez de postos de trabalhos e baixos rendimentos), ocasionaram a formação de uma massa considerável de desempregados com baixa qualificação, o que dificultou o acesso a moradias de qualidade ou a serviços urbanos básicos. Maricato (1997 e 2001) também enfatiza que as políticas de intervenção estatal nas áreas urbanas estiveram sempre atreladas à herança histórica do sistema fundiário brasileiro. Neste sentido, Maricato argumenta que em função do processo de modernização conservadora que ocorreu no Brasil a pobreza, que antes estava profundamente associada ao ambiente rural, foi simplesmente transferida para as cidades.

Segundo Jacobi (1983), este processo teria se agravado pelo fato do Estado brasileiro ter concentrado seus investimentos na consolidação do parque industrial emergente, omitindo-se no que se referia a resolver as necessidades mais imediatas da grande maioria da população urbana. Para Jacobi, o Estado manteve uma postura ambígua na questão da habitação popular, e que esta postura terminou por delinear o dilema urbano brasileiro.

Por outro lado, Lago (2002) sugere que a análise da forma de ocupação urbana experimentada pelas camadas com menor poder aquisitivo, evidenciada no alastramento do número de favelas na cidade do Rio de Janeiro, ajuda a entender o padrão segregado através do qual se buscou superar a distância física que separava os mais pobres dos demais residentes da cidade. Neste sentido, o Estado brasileiro reproduziu, especialmente durante as décadas de 80 e 90, a mesma lógica segregadora do período desenvolvimentista do plano de metas de Juscelino Kubitschek (Santos,1994). Ribeiro (2004) afirma que em função destas características segregacionistas, o modelo brasileiro de urbanização tem se caracterizado pelo permanente e crescente descompasso entre lento crescimento da parte formal das cidades e a veloz expansão de suas margens em direção a periferia.

Diante destes fatos, é possível afirmar que os altos índices de carência habitacional estão no cerne da problemática urbana brasileira em função da exclusão de grande parte da população do acesso ao mercado imobiliário formal. Neste processo, os indivíduos que foram excluídos do sistema habitacional formal terminaram sendo empurrados para as margens das cidades. Assim, segundo Lago (2002), a omissão do Estado quanto à questão da habitação para as camadas mais populares levou à criação de um binômio perverso formado pela combinação de lote popular + autoconstrução da moradia. Além disso, Maricato (2001) sugere que a marginalidade urbana oriunda dos processos de segregação cumpre um importante papel funcional, tanto na manutenção do baixo custo da reprodução da força de trabalho como também na manutenção de um mercado imobiliário fortemente especulativo.

1.2.2 - A questão da Habitação no Brasil e a questão das Políticas Públicas.

A inexistência até o final da segunda metade do século XX de uma política habitacional efetiva no Brasil demonstra o caráter secundário dado a este assunto pelas elites governantes, deixando então a questão da construção, comercialização, financiamento e locação habitacional às “livres forças do mercado” (Bonduki, 1994). A saída inicialmente encontrada para a problemática habitacional da classe trabalhadora foi o provimento de moradias por parte dos patrões, ou seja, a construção de vilas operárias. Santos (2002) argumenta que o ambiente das vilas operárias era constituído por um processo de forte controle social exercido pelos patrões. Deste modo, o controle exercido no ambiente fabril era transferido para a esfera privada familiar do operariado. Além disso, a provisão de habitações para a classe trabalhadora repercutia diretamente em sua capacidade de solidariedade, que se via compelida a evitar embates com os patrões, pois, em uma eventual demissão em decorrência de uma greve ou qualquer outra reivindicação, o operário se encontraria em uma situação de dupla vulnerabilidade: sem salário e sem moradia.

O fato é que foi somente diante do agravamento das condições de moradia de grande parte da população foi que o Estado buscou delinear uma política para setor. Mas as intervenções estatais que foram tomadas através de grandes projetos habitacionais não refletiam apenas a preocupação com as condições de moradia imposta a grande parte da classe trabalhadora. Estas preocupações perpassavam a problemática social e incluía tanto desígnios políticos, quanto econômicos. No entanto, é importante notar que a partir da década de 1930, com o Estado Novo, a política de habitação passou a ter um papel significativo frente à contenção da disseminação comunismo junto a população. Entretanto, as primeiras iniciativas estatais não tiveram um caráter abrangente, e a estratégia preferida pela população foi a aquisição de lotes nas regiões periféricas por um valor baixo, onde era possível empreender a auto-construção de moradias em um ritmo lento de acordo com as suas possibilidades. A este fato se deve provavelmente o crescimento das regiões periféricas durante boa parte do século XX.

Para Singer (1982) a atuação do Estado ao subsidiar a reprodução da força de trabalho através de planos habitacionais (como no caso do Banco Nacional da

Habitação - BNH), fez com que ocorresse um aumento sensível da demanda por espaço para morar sem que a oferta de serviços urbanos crescesse na mesma proporção. Por outro lado, o crescimento da demanda fez com que o preço do solo urbano aumentasse nos locais que eram servidos por serviços públicos, acabou criando dificuldades de acesso da população mais carente à moradia e a serviços públicos básicos. Por outro lado, é importante notar que a ausência de políticas públicas no setor de habitacional abriu espaço para que a participação do setor informal de provisão de moradias se tornasse um instrumento cada vez mais significativo para aquisição de casa própria por parte da população mais pobre. Assim sendo, a ineficiência de ações do Estado na provisão de moradias abriu espaço para atuação de especuladores imobiliários, que através da oferta de lotes baratos nas periferias das grandes cidades contribuíram para o agravamento da situação de exclusão social que já existente nos centros urbanos.

Segundo Maricato (1987) a habitação seria uma “mercadoria especial”, pois esta é uma necessidade central no modo de produção capitalista, visto que sua principal função é diminuir o custo de reprodução da força de trabalho. Neste sentido, o custo da moradia contribui para pressionar taxas referenciais de salário, e, deste modo, também repercute no padrão de consumo das famílias, onde quem gasta mais com moradia irá consumir menos em outros produtos. No entanto, no caso brasileiro, o custo da habitação no orçamento doméstico apresenta uma tendência de decréscimo, na medida em que as formas de obtenção de moradias são facilitadas pelo crescimento do setor informal de provisão de moradias. Portanto, é factível que estejamos presenciando um crescimento exagerado das favelas, loteamentos clandestinos ou cortiços nos grandes e médios centros urbanos brasileiros.

Neste sentido Kowarick (1979), sugere que o problema habitacional no qual está imersa a maioria da população brasileira deve ser entendido através da análise de duas vertentes. A primeira se encontra basicamente no processo de pauperização da classe trabalhadora, enquanto que a segunda seria uma decorrência do processo de espoliação urbana, entendida como um somatório de extorsões realizadas através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivos que são socialmente necessários, mas que também estão na base de sobrevivência das camadas mais empobrecidas. Assim, Bolaffi (1982)

constata que até a década de 1930 era possível para um trabalhador urbano alugar uma habitação em um bairro mais pobre, que não naqueles que se encontravam em condições periféricas³. Porém, a queda do salário real e os efeitos da lei do inquilinato desestimularam os investimentos em casas populares, obrigando os trabalhadores a encontrar novas estratégias de moradia. Bolaffi argumenta ainda que o crescimento desenfreado do padrão periférico de ocupação do solo urbano provoca uma subutilização dos serviços públicos já instalados, o que acaba relegando ao Estado a uma condição de incapacidade permanente na resolução de problemas que paradoxalmente são criados pelo crescimento econômico e demográfico.

Segundo Lago (1992) a criação de regras através do consenso neoliberal, a imposição destas regras aos planos diretores através da privatização de empresas estatais, e a drenagem de recursos das instituições públicas responsáveis pelas políticas sociais (como é o caso da política habitacional) agravaram ainda mais as condições de vida das camadas mais empobrecidas das cidades brasileiras.

1.2.3 – O tratamento da questão habitacional nos países de capitalismo central.

Segundo Arretche (1990), até os meados do século XX, nos países de capitalismo central, a política habitacional e a provisão de moradias foram caracterizadas pela predominância do mercado como a instância responsável pela construção da maioria das habitações. Neste contexto, o Estado se eximia de realizar ações que pudessem implicar numa competição significativa com as ações realizadas pelo setor privado na produção de moradias. Assim, foi somente a partir da década de 30 que o Estado passou a atuar na questão habitacional. A partir daquele período, as reformas e intervenções afeitas no tocante à problemática habitacional tiveram o caráter de reformas higienistas, onde as habitações da classe trabalhadora eram vistas como locais insalubres e focos de epidemias e imoralidades. Contudo, a questão da saúde pública não foi somente o grande impulsionador das políticas estatais de provisão de habitações sociais. Outro aspecto marcante destas políticas foi o seu caráter disciplinador para com as

³ Bolaffi (1982) considera que o termo periferia ganhou uma conotação depreciativa que não mais expressa as regiões geográficas por sua localização, mas sim regiões que possuem um caráter homogêneo de não acesso serviços públicos mais básico e condições dignas de moradia, independentemente assim de sua distância da região central urbana.

classes trabalhadoras, que em decorrência da revolução de 1918 na Rússia passaram a ser vistas como “classes perigosas”. A provisão de habitação teria assim a função de tornar os membros da classe trabalhadora em pessoas efetivamente integradas ao sistema capitalista de consumo.

Segundo Farah (1990), as primeiras intervenções feitas a partir da década de 30 visavam a regulamentação das construções habitacionais e estímulo da construção de moradias com boas condições higiênicas para a classe trabalhadora. Além destas medidas também foram desenvolvidas medidas que objetivam uma melhor regulamentação do uso do solo. A intensificação no esforço de provisão de moradias, em alguns países afetados mais diretamente pela crise de 1929, tinha ainda o papel de, através da intervenção estatal, combater o desemprego, implicando assim num novo tipo de relação entre Estado-economia. Farah afirma ainda que a intervenção do Estado junto ao setor habitacional se deu principalmente pelo reconhecimento nuances específicas ao setor de construção civil (i.e.; baixa rotatividade do capital no setor de construção; subordinação do processo de produção imobiliária ao sistema fundiário urbano) dificultavam o aumento da produção e a redução de seus custos. Portanto, a intervenção do Estado através de investimentos no setor de moradias populares também objetivava dar uma nova dinâmica ao setor de construção civil. De forma adicional, Melo (1990) afirma que as políticas habitacionais adotadas nos países centrais se basearam na intensificação da construção de habitações através de programas de larga escala, e através também do controle dos aluguéis pagos pela classe trabalhadora. Melo argumenta que este conjunto de medidas tinha como objetivo diminuir o impacto da renda no processo de segregação espacial.

No entanto, foi somente após o final da Segunda Guerra Mundial que foi consolidado um novo modelo de provisão de habitações nos países centrais, onde foi redefinida a participação do setor público e privado na oferta de moradias. Segundo Arretch (1990), as políticas de habitação de interesse social - *social housing* – adotadas nos países centrais se dividiram em dois modelos distintos: o norte americano e o europeu. Arretch aponta que o modelo norte americano privilegiava a adoção de medidas que visavam regular e impulsionar o mercado habitacional privado, e que isto se conjugava à capacidade do capital financeiro de se fazer representar junto ao centro de decisões políticas. Neste contexto, a criação

de diversas instituições de crédito habitacional como o *Federal Home Loan Bank Board* e do *Federal Savings and Loans Corporation*, tinha o objetivo de estabelecer fiadores para as operações do setor de crédito imobiliário. Entretanto, a participação do Estado, mesmo que de forma indireta (onde o Estado concentrava seus esforços na regulamentação de operações e do processo de concorrência entre agentes privados⁴), teria sido fundamental para estruturar o modo de operação do sistema norte-americano de provisão habitacional

Por outro lado, o sistema habitacional adotado nos países europeus, tendo como base a experiência sueca, deveu-se em grande parte em função da existência de partidos políticos com o viés social-democrata e do fortalecimento político dos sindicatos operários. A política habitacional europeia foi delineada com base no regime de pleno emprego e também no sistema de redistribuição de renda que faziam parte Estado de Bem-Estar Social – *Welfare State*. De acordo com Arretche (1990), no caso europeu o Estado atuou diretamente no setor produtivo, assumindo o papel de promotor imobiliário por meio de agências públicas em associação com sociedades habitacionais sem fins lucrativos e cooperativas habitacionais. As diferenças entre o modelo liberal adotado nos EUA e o modelo social-democrata adotado nos países europeus se deu principalmente na forma em que foi realizado o direcionamento do Estado na questão habitacional. Deste modo, a pressão dos promotores imobiliários privados e os partidos políticos aliados ao movimento operário conseguiram imprimir ao Estado de forma bastante clara o seu modelo de provisão habitacional, culminando nos dois modelos distintos de atuação estatal.

A crise da década de 1970 implicou num processo de desmantelamento das ações do Estado no tocante às políticas de proteção social. O enfraquecimento do mercado de trabalho e os altos índices de desemprego, reflexos daquela crise, foram responsáveis pela retração da demanda por moradias e ausência de políticas públicas e privadas para o setor. Deste modo, a conseqüente redefinição do papel do Estado que passou a ser dominado por uma postura mais liberal resultou no enfraquecimento do mercado de provisão de habitações de interesse social. A partir daquele momento, as políticas habitacionais foram entregues quase completamente aos agentes do mercado, o que implicou numa redefinição dos mecanismos de

⁴ Segundo Arretche (1990) a participação privada no setor habitacional Norte Americano manteve o índice de 95% no total de construção de moradias em todo o país.

acesso da classe trabalhadora à moradia. Além disso, o declínio da produção de moradias e o crescimento da participação setor privado se mostraram bastante significativos, principalmente nos países europeus onde a retração do Estado se deu de maneira mais enfática. Um exemplo disto foi a Inglaterra, onde a saída encontrada pelo Estado foi a transferência para o setor de produção privado de projetos de habitações populares, e também a venda dos estoques públicos de unidades residenciais para a iniciativa privada (Farah, 1990).

1.2.4 - Atuação Estatal no Direcionamento de Políticas Habitacionais no Brasil.

Como já discutido anteriormente, ao longo do século XX, a atuação do Estado brasileiro na problemática urbana ficou basicamente restrita a projetos urbanísticos que manifestamente tinham a pretensão de estabelecer uma dinâmica modernizadora na estrutura das cidades brasileiras (Cardoso, 2002). No entanto, o sistemático afastamento do planejamento urbano, envolvido nestas obras, em relação à questão da moradia, acabou criando uma situação negativa para os segmentos mais pobres da população brasileira. Cardoso (2002) salienta que as políticas habitacionais brasileiras foram historicamente marcadas por uma faceta centralizadora, visto que desde a década de 30 estas eram prerrogativas exclusivas do governo federal. A partir desta esfera de governo, o Estado brasileiro impôs uma visão tecnocrática e, muitas vezes, autoritária na formulação das políticas habitacionais. Assim, não chega a ser surpreendente que a forte presença do Estado e a centralização da política habitacional na esfera federal sejam as principais características do processo de formulação e execução de políticas habitacionais no Brasil.

Contudo, é necessário enfatizar é que as intervenções realizadas pelo Estado Brasileiro para solucionar os problemas causados pela escassez de moradias foram praticamente inexistentes até a década de 40. Gawryszewski (2002), Campos (2005) e Ribeiro (2004) sugerem que durante o período Getulista, os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) limitavam-se a atender trabalhadores inseridos no mercado formal e, mesmo assim, de forma incompleta. Portanto, as políticas de habitação popular executadas durante este período eram circunscritas apenas aos poucos trabalhadores do setor formal urbano, deixando de fora o grande contingente de trabalhadores dos setores informais.

1.2.4.1 - Fundação da Casa Popular o primeiro grande projeto nacional de habitação.

A instituição em 1946, através do Decreto-lei nº 9218, da Fundação da Casa Popular (FCP) marcou o início do processo de provisão de moradia através de um programa específico criado para atuar em âmbito nacional. Com base num caráter distributivo a FCP visava atender as camadas mais carentes da população que viviam em condições precárias nos médios e grandes centros urbanos brasileiros. Cunha *et al* (2007) esclarecem que a criação da FCP, de fato, representou o primeiro programa habitacional desenvolvido com o intuito específico de amenizar o déficit habitacional no Brasil. A FCP foi criada inicialmente com objetivo de minimizar os problemas que afligiam os grandes centros urbanos tais como a falta de infra-estrutura física e de saneamento básico. No entanto, já em suas primeiras atuações, a FCP teria demonstrado que sua capacidade de intervenção estava muito aquém dos desafios que lhe foram propostos.

O fato é que num primeiro momento, a FCP foi vislumbrada como um órgão capaz de dinamizar a estrutura urbana brasileira, através de obras de infra-estrutura e do combate ao déficit habitacional. Por outro, de acordo com seus idealizadores, a FCP também deveria oferecer um forte estímulo à indústria da construção civil, que estava então numa fase embrionária. No entanto, a análise da trajetória da FCP demonstrou ainda que o foco de suas ações ultrapassava o papel de mera política distributiva. A partir de políticas de caráter populista, as ações da FCP foram delineadas para gerar ganhos políticos para a base aliada governista e, ao mesmo tempo, conter o avanço políticos dos partidos de esquerda que tinham então uma forte penetração junto às populações operárias. A ação da FCP se amparava num modelo de habitação que deveria ser integralmente subsidiada pelo Estado.

Do ponto objetivo, as atividades da FCP foram paulatinamente desacreditadas em função do acesso limitado à moradia que foi imposto pelo modelo de gestão adotado, que resultou na construção de um número reduzido de unidades, um aspecto que foi agravado pelas restrições impostas no processo de inscrição dos potenciais beneficiários. Além disso, a utilização dos programas da FCP para atender objetivos políticos permeava quase que a totalidade processo de construção e entrega de moradias. Para Azevedo e Andrade (1982), as ações da

FCP (desde a sua concepção até a escolha dos seus beneficiários) eram caracterizadas por práticas de natureza clientelista, onde não era raro o favorecimento de apadrinhados políticos. Estas características somadas às dificuldades impostas pela burocracia estatal teria limitado a participação de grande parte da população pobre (justamente a parcela que realmente necessitava ser assistida) dos processos de seleção e entrega de moradias.

Por outro lado, em sua a materialização as atividades da FCP beneficiavam principalmente as regiões metropolitanas e as cidades de médio e grande porte. Para Azevedo e Andrade (1982), este fato estava em consonância com as necessidades existentes no país, pois a realidade habitacional nas metrópoles e nos grandes e médios centros era então as mais críticas. No entanto, a centralização das construções das moradias na Região Sudeste e em estados cujas lideranças políticas se alinhavam com o governo federal foi outro fator marcante na definição das ações executadas pela FCP. Neste caso, os Estados da Guanabara e Minas Gerais foram os que tiveram o maior número de realizações imobiliárias, enquanto que São Paulo, com maior contingente populacional, teve uma reduzida participação na distribuição das unidades habitacionais.

O fato é que do ponto de vista prático, a atuação da FCP foi bastante reduzida naquilo que ela se propunha fazer: dar acesso a grande parte da população à moradias de baixo custo. Neste sentido, Azevedo e Andrade (1982) afirmam que a FCP contribuiu muito pouco para resolver os problemas habitacionais existentes em sua época, tendo participado em pouco menos do que 10% das moradias então construídas.

1.2.4.2 - A Experiência do BNH e SFH.

As políticas habitacionais passaram por um profundo processo de transformação após o golpe militar de 1964. A partir do reconhecimento de que era necessário realizar um projeto capaz não apenas de alavancar a economia, mas também de gerar as condições necessárias para o crescimento e modernização da construção civil, o regime militar elegeu a habitação como uma das bases de seu projeto de desenvolvimento (Bonduki, 2008). Deste modo, apenas quatro meses após o golpe militar foi criado através da Lei nº. 4.380 de 21 de agosto de 1964, o Banco Nacional da Habitação (BNH). A mesma Lei criou o Sistema Financeiro da

Habitação (SFH). Em sua fundação, o BNH tinha o manifesto objetivo de dar uma resposta satisfatória aos anseios da classe trabalhadora em termos do acesso à moradia. Neste sentido, o regime militar ambicionava através do BNH passar uma impressão de que os esforços em torno do crescimento econômico não iriam negligenciar uma das necessidades mais prementes da classe trabalhadora.

Neste sentido Azevedo e Andrade (1982) afirmam que havia um caráter ideológico por detrás das políticas emanadas a partir do BNH, visto que este surgira em um momento crucial marcado pela necessidade do novo regime de demonstrar sua capacidade de resolver positivamente os problemas sociais existentes, de modo a selar o apoio da classe trabalhadora ao regime, sem necessariamente empregar as táticas populistas que haviam sido usadas nas experiências anteriores. Ainda dentro do viés ideológico, Bolaffi (1982) sugere que propriedade da moradia acaba contribuindo para a tomada de atitudes políticas conservadoras por parte dos beneficiários. Assim, a garantia do acesso à moradia própria pelos militares não visava somente liberar o orçamento familiar dos trabalhadores do ônus representado pelo preço dos aluguéis, mas também de gerar uma maior capacidade de consumo. Neste sentido, a política habitacional engendrada pelo regime militar não buscava apenas contribuir para a estabilidade social, mas também para o recrutamento de indivíduos aliados à nova ordem política e econômica.

Maricato (1987) argumenta que as ações do BHN foram fundamentadas sobre uma forte centralização política e uma segmentação no que tange aos processos de captação de recursos, financiamento, construção e comercialização das moradias. Já no início de suas operações, o BNH teve um desempenho reduzido em função da fragilidade de sua base orçamentária (obtido através da cobrança de 1% da folha de pagamento das empresas e de um imposto sobre aluguéis de alto valor). Este cenário mudou de forma considerável a partir de 1967, quando começou a canalização de recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da Caderneta de Poupança⁵ para o financiamento habitacional. Neste sentido, a criação e o fortalecimento dos mecanismos de

⁵ O FGTS criado em 1967 juntamente com a Caderneta de Poupança conformariam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), responsável pelo financiamento de imóveis para a população de rendimentos médios. O FGTS era constituído pela retenção de 8% da folha salarial dos empregados tanto do setor privado, quanto pelo público, regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT (Botelho, 2005).

financiamento de habitação foram cruciais para o fortalecimento do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Cardoso (2002) argumenta que embora a criação do BNH, tivesse inicialmente o intuito de enfatizar o financiamento de habitações de interesse social o seu funcionamento acabou sendo prejudicado por uma forte elevação nos níveis de inadimplência dos mutuários de baixa renda. Este processo teria levado ao BNH a diversificar sua esfera de atuação. Neste sentido, Botelho (2005) coloca que apesar de ter dado uma sobrevida ao BNH, esta diversificação comprometeu sua habilidade de atender as necessidades habitacionais das camadas mais pobres da população, visto que a maioria dos financiamentos de moradias destinou-se aos estratos de rendimento médio e alto da população. Assim sendo, ainda que esta fosse uma estratégia compreensível do ponto de vista de financeiro, isto implicou num efetivo deslocamento da clientela do BNH, que passou a se concentrar nos setores da população com maior renda. Por outro lado, a partir do início da década de 70, o BNH passou a alocar de forma sistemática seus recursos para o financiamento de ações de governos estaduais e municipais na produção de infraestrutura urbana. O fato é que a lei de criação do BNH já contemplava investimentos em saneamento (Azevedo e Andrade, 1982).

Maricato (1987) argumenta que apesar da construção de habitações urbanas requererem a execução de obras complementares, a prática comum nas obras do BNH era construir as unidades residenciais em áreas longínquas desprovidas da necessária infra-estrutura urbana. No entanto, Maricato coloca ainda que a falta de provisão de infra-estrutura nos conjuntos habitacionais populares do BHN foi alvo para muitas críticas, resultando no fracasso de muitos de seus empreendimentos, justificando assim o uso dos recursos do BNH na melhoria da infra-estrutura urbana. Assim, a experiência adquirida no financiamento de infra-estrutura urbana levou ao BNH a, participar de grandes projetos nacionais que compunham o ideário nacionalista do regime militar. Contudo, uma análise mais detalhada desta evolução revela que a trajetória de investimentos do BNH em grandes obras foi conjugada aos interesses de grandes empresas que estavam envolvidas, não apenas na condução das políticas habitacionais, mas também na realização de grandes obras de infraestrutura nacional. Isto, segundo Maricato (1997) teria transformado o BNH no principal formulador de políticas urbanas durante todo o regime militar.

A influência do BHN passou a declinar a partir a eclosão da crise econômica que ocorreu no início da década de 80. Além disso, é importante ressaltar que apesar de toda influência que desfrutou por quase duas décadas, o BNH não logrou êxito nos esforços para atenuar o intenso processo de favelização e a queda da qualidade de habitação da população da maioria das cidades brasileiras. Neste sentido, Maricato (1987) argumenta que apesar dos números de empreendimentos apresentados poderem ser considerados positivos quando tomados de forma isolada, quando inseridos dentro de um contexto, estes acabam se mostrando como pouco expressivos. Ainda assim, Azevedo (2007) sugere que a experiência do BNH não foi completamente inválida, visto que foram construídas 4,5 milhões de unidades habitacionais (48,8% para setores médios, e 33,5% para setores populares).

O fato é que a década de 80 foi marcada por uma profunda crise econômica que resultou num clima de perplexidade, onde as manifestações cobrando uma ação direta deixaram ainda mais evidentes a incapacidade do Estado oferecer respostas rápidas às demandas oriundas dos setores mais afetados pela recessão. Deste modo, Jacobi (1987) argumenta que a crise econômica também evidenciou a insignificância as medidas adotadas até então⁶ frente aos problemas de moradia dos segmentos mais pobres da população brasileira.

Segundo Bonduki (2008), com o fim do regime militar, em 1985, existia a perspectiva de uma nova configuração para o setor de política habitacional em todo país. No entanto, por conveniência política do novo governo, o BNH foi extinto em 1986 sem encontrar resistências, pois ele havia se tornando uma das instituições mais odiadas do país.

Finalmente, Cardoso (2002) sugere que a extinção do BNH marcou o início de um período de uma ausência relativa dada intervenção federal na área habitação popular, pois após este fato ocorreu uma pulverização de ações entre diversos ministérios, sem que houvesse a definição de um tipo específico de política pública para o setor. Este vácuo criado pela extinção do BNH acabou perdurando até a década de 90, quando foram realizadas algumas tentativas localizadas de políticas públicas, mas que se mostraram incapazes de solucionar os problemas habitacionais existentes.

⁶ Em decorrência da crise década de 1980, a década perdida como preferem alguns economistas, o modelo de gestão pública do SFH se tornou inviável, o que ocasionou sua extinção em 1988.

1.2.4.3 - Década de 1990: os impactos do ajuste fiscal e o consenso neoliberal sobre as políticas habitacionais.

O período que compreende o início da Nova República é marcado pela falta de uma proposta clara para o setor de habitação. Santos (1999) argumenta que a incorporação da questão habitacional à lista de tarefas realizadas pela Caixa Econômica Federal (um órgão financeiro que não possuía pessoal técnico especializado ou qualquer tradição em gestão de políticas habitacionais), relegou a problemática habitacional a um tratamento setorial. Assim sendo, durante este período foi marcante a ação segmentada das políticas habitacionais em diversos órgãos governamentais que se revezavam na responsabilidade gerenciar os problemas relativos ao déficit habitacional.

Este cenário foi agravado no início da década de 90 durante o governo Collor, quando houve uma secundarização dos programas sociais em nome dos esforços relacionados ao controle inflacionário. No entanto, algumas tentativas de intervenção localizadas foram realizadas. Um exemplo disto foi o Programa de Ação Imediata para Habitação (Paih), que possuía um caráter emergencial, cujo objetivo principal declarado era a construção de 245 mil habitações num prazo de 180 dias (Azevedo, 2007). Contudo, os prazos estabelecidos não foram cumpridos fazendo com que o preço por unidade subisse substancialmente. Em 1992, já durante o governo de Itamar Franco, foram lançados os programas Habitar Brasil (direcionado a municípios com mais de 50 mil habitantes) e Morar Município (direcionado a municípios com população menor do que 50 mil habitantes). Estes programas contavam com financiamento do governo federal, tendo ainda contrapartidas dos estados e municípios interessados na sua execução.

Segundo Campos (2005), durante os dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, não houve um direcionamento específico de políticas para o setor de habitação popular. Neste período, as diretrizes adotadas na área econômica, e o próprio desempenho da economia, tiveram implicações diretas na intervenção governamental na área habitacional.

Cardoso (2007) argumenta que as ações no campo da habitação durante este período foram bastante limitadas se restringindo a uma reorganização institucional entre os principais operadores de políticas habitacionais entre eles a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Secretaria de Política Urbana (SEPURB). Neste

sentido, através desta reorganização foram criadas novas linhas de crédito para governos estaduais e municípios, baseadas em suas capacidades de endividamento. Mesmo assim, a partir de 1998, Cardoso enfatiza que com as mudanças nas regras de utilização e distribuição dos recursos do FGTS houve um processo de “regressividade” na política habitacional, visto que somente os municípios mais ricos tiveram condições de acesso a crédito. Sendo assim, em 1999 foi apresentado pela CEF o Programa de Arrendamento Residencial, como uma alternativa, através de subsídios para população de baixa renda. Este programa tinha participação direta de estados e municípios que atuavam no cadastramento dos adquirentes e eventualmente com doação de terrenos e adequação das exigências urbanísticas com vistas à diminuição dos custos. Cardoso relata ainda que mesmo tendo contribuído para o atendimento de uma importante parcela da demanda habitacional, o programa se concentrou na franja superior da renda familiar pretendida.

Carmo (2006) enfatiza que no período de implantação do Plano Real, o governo propugnava que a manutenção da estabilidade monetária seria condição necessária, para a promoção do bem-estar social. Esta posição do governo federal se apoiava na crença de que com o crescimento sustentável da economia, a geração de empregos e renda já seriam suficientes para garantir melhores condições de o acesso das camadas mais pobres a todas as esferas de mercado, inclusive a habitacional.

1.2.4.4 – A Questão Habitacional no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): O surgimento do Programa Minha Casa, Minha vida.

Um primeiro aspecto a ser notado é que a chegada de Lula à presidência da república não produziu uma mudança significativa na conjuntura existente até 2002. Neste sentido, apenas com a elaboração do PAC é que o governo Lula passou a se preocupar em fornecer uma resposta contundente a problemática habitacional. Assim, em 2009, o Governo Lula deu início ao maior empreendimento habitacional realizado desde a institucionalização do BNH em 1964. Com o objetivo manifesto de combater os efeitos da crise mundial de crédito que eclodiu em 2008, o governo Lula buscou através de investimentos diretos, seja por subsídios ou pela oferta de

crédito, dentro do PAC criar uma nova dinâmica ao setor de construção civil nacional.

O formato escolhido pelo governo federal está materializado no Programa “Minha casa, minha vida”, cujo objetivo declarado é diminuir em 14% o déficit habitacional brasileiro. A partir disto, este programa planeja construir 1 milhão de unidades habitacionais. O programa tem uma ampla faixa de atuação entre os diversos segmentos sociais, que vão desde famílias com renda de até 3 salários mínimos e famílias com renda de até 10 salários mínimos. Segundo informações do próprio governo⁷ as famílias de menor renda terão prioridade junto ao programa, através da construção de 400 mil moradias subsidiadas diretamente pelo governo federal. Dentro do “Minha casa, minha vida”, as famílias poderão comprometer até 10% da sua renda com o pagamento das prestações, sendo que o limite mínimo estipulado é de R\$ 50,00 mensais.

No entanto, é importante notar que somente as cidades com população acima de 50 mil habitantes poderão pleitear construções de moradias através deste programa. Raquel Rolnik, uma das principais pesquisadoras brasileiras na área da habitação, em entrevista concedida à revista Isto É⁸ demonstrou preocupação quanto à eficácia deste programa, que em sua opinião irá promover a distribuição de um grande volume de crédito no mercado imobiliário. A principal preocupação apresentada por Rolnik seria quanto ao efeito deste programa sobre o valor do solo em grandes cidades, o que poderia acarretar um novo ciclo de crescimento de bairros periféricos no entorno das grandes cidades, sem que o Estado possa fornecer o necessário acesso a serviços básicos. Portanto, o tratamento dado a questão da habitação, onde o uso é tido uma mercadoria comum que pode ser livremente comercializado pelas “leis” do mercado estaria no cerne da problemática.

1.3 – A Municipalização das Políticas Habitacionais

A trajetória do processo de descentralização das políticas habitacionais vem sendo marcada por diversas experiências no âmbito municipal no que diz respeito ao planejamento e gestão de tais políticas. A conquista da autonomia político-econômica dos municípios brasileiros deve-se em muito às mudanças que

⁷ Disponível em: www.minhacasaminhavid.gov.br

⁸ Entrevista a revista Isto É, em 18/03/2009 – versão eletrônica. Disponível em: www.istoe.com.br

ocorreram na estrutura fiscal criada a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (Arretche, 2004). Ao analisar a promulgação da Constituição de 1988, Ribeiro e Santos Junior (2003), apontam que a mesma não representa apenas um passo importante no processo de redemocratização da sociedade brasileira, mas que esta se constituiu de fato num instrumento normativo de um novo regime político, onde a população foi amplamente conclamada a ter um papel participativo na gestão pública. Já Jacobi (1983) relata que os movimentos reivindicatórios urbanos sofreram grandes sobressaltos desde sua criação até a década de 80, mas que, no entanto, esta década representou um momento de reestruturação e canalização das lutas em prol da reforma urbana. Sendo assim, a Constituição de 1988 sofreu significativas adequações em função da realidade política vivenciada naquele momento histórico, onde o processo de redemocratização e a pauta de reivindicações foram introjetadas na sua formulação.

No entanto, Cardoso (2006) afirma que as reformas trazidas pela Constituição de 1988 poderiam ser melhores traduzidas como uma “descentralização por ausência”. Na perspectiva de Cardoso, o vácuo deixado pela extinção do BNH em 1986 criou um ambiente de indefinição e ambigüidade no que tange às atribuições e competência dos distintos entes federativos. Os municípios pressionados por movimentos sociais e populares iniciaram o desenvolvimento de ações no campo da habitação popular, que passaram a ser caracterizadas como “programas alternativos” que atuaram também nas esferas de urbanização, regularização fundiária, e da produção de unidades habitacionais.

Cardoso e Ribeiro (2002), a partir de análises feitas junto aos municípios que tiveram experiências diretas com políticas habitacionais pós-Constituição de 1988, afirmam ser possível verificar a existência de um novo padrão de política habitacional descentralizado e com ações originárias nos municípios. Por outro lado, Cardoso e Ribeiro enfatizam ainda que as demais esferas do poder (governo federal e governos estaduais) continuam tendo na distribuição de recursos financeiros e no fornecimento recursos técnicos um papel central. Cardoso (2006) analisou ainda a experiência de gestão municipal de políticas de Habitação de Interesse Social (HIS) nas principais regiões metropolitanas brasileiras, e concluiu que a municipalização destas políticas trouxe uma forte ampliação na capacidade de inovação nas experiências realizadas. Segundo Cardoso, a possibilidade de adequar as políticas

de HIS à realidade local quebrou o caráter homogeneizante das experiências pretéritas centralizadas realizadas na esfera federal. Assim, a gestão municipal aumentaria a possibilidade de adequação das intervenções voltadas para a solução do déficit habitacional ao planejamento estratégico realizando na escala municipal. Entretanto, um grande empecilho para que estas realizações alcancem um desfecho seria a falta de recursos para financiar a habitação popular ao nível dos municípios.

Por outro lado, Carmo (2006) afirma que para os defensores da descentralização, este tipo de política se assenta em duas principais premissas. A primeira corresponde à expectativa de que a proximidade dos cidadãos das instâncias do poder local permitiria que se exercesse uma maior pressão sobre os governantes. Isto então colaboraria para a promoção de soluções mais eficazes na resolução dos problemas urbanos, aumentando ainda o nível de controle social sobre a atuação do Estado. A segunda premissa seria de que o processo de descentralização pode contribuir para democratizar o processo decisório, assim permitindo aos usuários – que estão mais próximos dos gestores – a demarcação das prioridades e serviços a serem realizados.

Ainda sobre a descentralização, Souza (2004) acrescenta que o processo de descentralização veio atrelado ao repasse de um grande volume de receitas fiscais (e.g., ICMS e imposto de renda – Fundo de Participação dos Municípios) por parte do governo federal para administrações estaduais e municipais. Para corrigir as distorções geradas pela dependência destes repasses, Arretche (1999) sugere que a transferência de atribuições por parte do governo federal requer a colocação de mecanismos (principalmente financeiros) e estratégias que induzam às esferas locais a desenvolver programas efetivos. Neste sentido, os repasses de receitas e transferências de impostos deveriam funcionar como mecanismos indutores para que os poderes locais executem políticas habitacionais. De forma objetiva Cardoso (2001) afirma que dos 5.507 municípios brasileiros, 3.711 (67,4%) desenvolveram alguma atuação na área habitacional durante a década de 90. No entanto, na literatura existente sobre descentralização existe um consenso em torno da necessidade de que sejam criados mecanismos institucionais que evitem práticas clientelistas, que permeiem as relações entre as esferas municipais e estaduais.

1.3.1 – A Municipalização das Políticas Habitacionais em Campos dos Goytacazes

A atuação da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (PMCG) no campo das políticas habitacionais ilustra bastante a participação das esferas locais neste setor. A PMCG vem desenvolvendo ações no campo de Habitação de Interesse Social (HIS) desde 1989. Contudo, segundo Póvoa (2002), o Município de Campos só passou a ter uma atuação mais sistemática com a criação da Empresa Municipal de Habitação (EMHAB) em 1991. Póvoa relata que o principal objetivo da criação da EMHAB foi de que esta atuasse como um agente captador de recursos junto ao governo federal, e de forma mais direta junto à Caixa Econômica Federal. No entanto, Póvoa acrescenta que estrutura organizacional e executora dos programas de HIS dentro da PMCG não ficou restrita à EMHAB. Assim, do envolvimento direto da EMHAB, as ações relativas à HIS estão presentes na Secretaria Municipal de Desenvolvimento de Promoção Social, cujo departamento de habitação é responsável por avaliar e selecionar as famílias elegíveis a uma unidade dentro dos programas de HIS e também na Secretaria Municipal de Obras, onde são elaborados os projetos de construção de conjuntos habitacionais, ações de urbanização. A secretaria municipal de Obras fica encarregada de acompanhar e fiscalizar o andamento das obras.

No entanto, apesar da criação de órgãos específicos para gerenciamento dos projetos de HIS e da divisão de responsabilidades entre os diversos órgãos e secretarias da PMCG, somente em 1996 ocorreu uma considerável mudança na forma de reconhecimento da utilidade dos programas de HIS em Campos dos Goytacazes. Isto teria ocorrido a partir da criação do Conselho Municipal de Assistência Social, que passou a tratar os programas de HIS com uma das bases para a atuação da PMCG na área de assistência social. Porém, somente no ano 2000 foi que os programas de HIS passaram a receber verbas do Fundo Municipal de Assistência Social (Póvoa, 2002).

Assim, ainda que o município contasse com diversos programas habitacionais, muitas vezes numa condição de sobreposição, a questão da habitação social no âmbito do município de Campos tem se mostrado aquém das necessidades existentes, o que pode ser comprovado pela observação do número

de favelas existente. Mas esta situação não chega a ser surpreendente, pois Póvoa (2002) relata que durante a maior parte do período entre 1989 e 2001, os órgãos municipais se limitaram à realização de intervenções esporádicas e emergenciais. Deste modo, a falta de um planejamento político estruturado acabou dificultando a solução da problemática habitacional em âmbito municipal. Por outro lado, Póvoa sugere que a persistência de práticas tradicionais de compadrio acabaram dificultando a execução dos programas habitacionais em Campos. Uma evidência desta falta de sucesso é o fato de que neste período foram construídas apenas 1001 unidades habitacionais (por ex.; casas e apartamentos) no município de Campos (Tabela 1).

Tabela 1 - Programas Habitacionais Realizados pela PMCG entre 1989 e 2001

Nome do Conjunto	Localização	Ano de Construção	Realização	Número de Unidades
Vila da Paz	Com. da Baleeira	1989	PMCG	14
Vila Esperança	Com. Oriente	1989	PMCG	12
Vila Felicidade	Jóquei Clube	1990	PMCG	9
Vila Getúlio Vargas	Parque Santa Helena	1991	PMCG	42
Agrovila Manhães	Usina Cambaíba	1993	PMCG	13
Vila dos Pescadores	Farol de São Tomé	1994	PMCG	92
Conj. Nova Jerusalém	Parque Esplanada	1999	PMCG e CEF	60
Morro do Coco	BR 101 (12º Distrito)	1999	PMCG e CEF	59
Conj. da Aldeia	BR 356	2001	PMCG e CEHAB	400
Conj. Eldorado	Parque Eldorado	2001	PMCG e CEHAB	300
Total de Unidades Habitacionais Construídas				1001

Fonte: Póvoa (2002)

É importante notar que a conjuntura político-econômica dos anos 90, e as políticas realizadas no âmbito de federal para diminuir a presença do Estado brasileiro no processo produtivo dificultaram a atuação de forma conjunta das diferentes esferas de governo na execução de programas habitacionais. Por outro lado, também é importante notar que a partir de 1998, com a instituição da lei do petróleo, o Município de Campos dos Goytacazes passou a desfrutar vultosos repasses financeiros oriundos dos *royalties* do petróleo extraído na Bacia de Campos (Tabela 2).

Tabela 2 - Valores dos *Royalties* e Participações Especiais pagos a PMCG entre 1999 e 2008

Ano	Valor
1999	R\$ 57.049.478,33
2000	R\$ 157.870.442,17
2001	R\$ 200.261.211,38
2002	R\$ 348.260.944,92
2003	R\$ 475.182.177,54
2004	R\$ 549.607.310,98
2005	R\$ 678.425.571,67
2006	R\$ 852.565.850,92
2007	R\$ 780.099.183,21
2008	R\$ 1.067.508.035,99
Total	R\$ 5.166.830.207,11

Fonte: Info*Royalties*/Ucam

Assim sendo, os repasses dos *royalties* deram capacidade ao Município de Campos para executar programas de assistência social sem que houvesse a necessidade de firmar parcerias com governos federal e estadual. Apesar disto, até 2001 foram mantidas parcerias entre órgãos municipais e a Companhia Estadual de Habitação (CEHAB) para a construção de conjuntos habitacionais. Neste caso, foram construídos os conjunto habitacionais da Aldeia e do Parque Eldorado como parte do "Programa de Moradia a 1 real" onde cada família beneficiada pagou mensalmente o valor de R\$ 1,00 no período de um ano, como forma de assegurar a posse de unidade domiciliar.

No entanto, Pires Neto e Araja (2006), afirmam que a partir do início da década atual, o Município de Campos iniciou uma nova dinâmica na construção de políticas voltadas para as habitações populares. Isto teria se dado em função da grande capacidade de custeio possibilitada pelos *royalties* do petróleo. O fato é que o Município de Campos vivencia atualmente um período de grandes investimentos no setor de habitação popular. Isto pode ser verificado nas informações postadas na página oficial que a Prefeitura de Campos mantém na rede mundial de computadores⁹. No sítio da PMCG se encontram disponibilizadas informações acerca de um grande número de projetos de habitação que estão em fase de execução, bem como acerca daqueles foram concluídos no âmbito da administração

⁹ <http://www.campos.rj.gov.br/>

municipal. Segundo as informações postadas no sítio oficial da PMCG, somente em 2007 teriam sido entregues aproximadamente 1000 unidades habitacionais, através da EMHAB, enquanto que 2008 estavam previstas a construção de 1.700 unidades habitacionais, número estes que acabara não sendo alcançados em função das complicações no cenário político local.

A análise do orçamento municipal de 2007 mostra que a EMHAB foi contemplada com uma dotação orçamentária de R\$ 39.083.993,00, ou seja, 3,35% do orçamento geral do município (Campos dos Goytacazes, 2006). No entanto, o orçamento aprovado pela Câmara Municipal para o ano de 2008 trouxe uma nova configuração para o setor habitacional, pois foram alocados apenas R\$ 23.200.631,00 para a EMHAB. Isto representou uma redução substancial no custeio das políticas executadas diretamente pela EMHAB, visto que o orçamento geral do município, aprovado pela Câmara Municipal para o ano de 2008, foi de R\$ 1.452.184.172,00.

A partir da posse da prefeita Rosinha Garotinho em janeiro de 2009, o cenário envolvendo as políticas habitacionais parece bastante favorável. Assim, a atual administração municipal está prevendo a construção de 10 mil unidades habitacionais, voltadas para atender as necessidades habitacionais dos segmentos mais pobres da população campista. Em tese, os novos empreendimentos serão realizados seguindo os mesmos moldes adotados anteriormente pelo governo municipal, com a expectativa de que apenas recursos municipais serão utilizados. Assim sendo, a PMCG apresentou em audiência pública realizada no dia 26 de fevereiro de 2009, um planejamento que prevê duas fases de construção: a primeira deverá ocorrer no biênio de 2009 e 2010, com a construção e entrega de 5100 moradias, e a segunda para o biênio 2011 e 2012, quando deverão ser construídas as 4900 unidades habitacionais. O objetivo manifesto deste programa seria praticamente acabar com o déficit habitacional absoluto urbano existente em Campos, que em 2005 era de 11079 unidades habitacionais (Fundação João Pinheiro, 2005)

1.4 - Justificativa do estudo e questões de pesquisa.

Dentro do contexto de descentralização das políticas habitacionais que está sacramentada no interior da Constituição de 1988, uma série de expectativas foram estabelecidas no tocante ao potencial transformador da execução de políticas habitacionais em nível municipal. Neste sentido, uma expectativa que acompanhou a nova ordem jurídica estabelecida pela Constituição Federal de 1988 é que o processo de descentralização do Estado brasileiro resultaria numa maior transparência política, que se garantiria com uma maior participação popular no processo de formulação e execução de políticas públicas. Deste modo, o presente estudo foi estruturado a analisar as efetivas conseqüências destas mudanças político-administrativas ensejadas pela Constituição Federal no município de Campos dos Goytacazes. A escolha pelo município de Campos se deu por duas razões básicas: 1) o conhecimento existente de que o processo de formação de sua estrutura urbana se deu de forma altamente setorizada e segregadora, e 2) o fato de que as mudanças trazidas pela Constituição Federal tiveram um impacto direto e positivo na capacidade financeira do tesouro municipal, que o tornaram Campos um dos maiores orçamentos municipais do Brasil.

Por outro lado, de modo a orientar o processo de investigação realizado nesta pesquisa, foram colocadas as seguintes questões de pesquisa:

- Em que medida a descentralização administrativa determinada pela Constituição de 1988, contribuiu (ou não) para a democratização das políticas habitacionais municipais?
- Até que ponto a criação de conjuntos habitacionais contribui para diminuir a segregação sócio-espacial existente em cidades brasileiras?

CAPÍTULO 2 - ESTRUTURA METODOLÓGICA.

2.1- Caracterização da Área de Estudos.

2.1.1 - Aspectos Geográficos de Campos dos Goytacazes.

Campos dos Goytacazes, que fica situado na região Norte Fluminense, é o maior município em extensão territorial do estado do Rio de Janeiro, com 4.040,6 quilômetros quadrados, correspondendo a 41,4 % da área da Região Norte Fluminense (Figura 2). De acordo com dados do TCE-RJ (2007), o município de Campos possuía no ano de 2000 uma população de 429.667 habitantes, com uma taxa de urbanização de 89,5% da população (IBGE, 2002). A densidade demográfica de seus 429.667 habitantes é de 106 pessoas por km², a 44ª maior do Estado.



Figura 2 - Mapa do Estado do Rio de Janeiro, em destaque o Município de Campos dos Goytacazes.

Segundo o IBGE (2002), no ano 2000, Campos dos Goytacazes possuía 137.823 domicílios, sendo que destes, 27% seriam de uso ocasional ou destinado para aluguel. Do total de domicílios existentes no município 67,7% tinham acesso à rede geral de abastecimento de água, enquanto que apenas 35,5% estão ligados à rede coletora de esgoto sanitário, e 87,2% tinham coleta regular de lixo (TCE-RJ, 2007).

Durante os séculos XIX e XX o Município de Campos ganhou projeção no cenário nacional ao se despontar como grande produtor agrícola, tendo destaque a produção de cana-de-açúcar, que até os dias atuais continua sendo seu principal produto agrário. Os diversos ciclos econômicos e as sucessivas crises foram responsáveis pela diminuição da produção sucroalcooleira, o que ocasionou a diminuição do impacto deste item na economia municipal. Por outro lado, o Município de Campos conta ainda com uma diversificada rede de serviços e comércio, que juntamente com o setor de petróleo e gás representam atualmente os setores com maior capacidade de geração de empregos (TCE-RJ, 2007).

O Município de Campos se apresenta ainda como maior e mais importante produtor de petróleo no Brasil. O fato é que a Bacia de Campos é responsável por aproximadamente 80% da produção brasileiro de petróleo, correspondendo a uma produção diária de 80 mil barris (ANP, 2008). Assim, a extração de petróleo, e a conseqüente transferência de recursos dos *royalties* para os cofres municipais, possibilitaram que o governo local adquirisse uma grande capacidade intervenção junto à realização de obras públicas, oferecimentos incentivos fiscais, e na execução de programas sociais.

2.2 - O Processo de Formação e Consolidação do Espaço Urbano Segregado de Campos dos Goytacazes.

Faria (2003) afirma que a área em que hoje está compreendido o município de Campos foi iniciada povoada por volta do ano de 1676. A partir da fundação da Vila de São Salvador de Campos. Em um primeiro momento a sustentação econômica de Campos se deu com base da criação de gado com o objetivo de abastecer a cidade do Rio de Janeiro.

Por outro lado, a formação da estrutura agrária municipal se deveu em grande parte a monocultura da cana-de-açúcar, que demandava de extensas áreas para o

seu cultivo, e um intenso uso de mão-de-obra escrava. A introdução do primeiro engenho de açúcar a vapor em 1830 trouxe grande transformação no processo de produção de açúcar, e a vila foi então elevada à categoria de cidade em 1835, com o nome Campos dos Goytacazes (TCE-RJ, 2007).

Para Faria (2000), a posição estratégica de Campos, como ponto de irradiação e convergência de produção agrícola e bens e serviços dentro do norte fluminense, facilitou o escoamento dos produtos agropecuários para os grandes centros urbanos como Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Além disso, a existência de um complexo sistema viário aquático, formado por canais e pela calha fluvial do Rio Paraíba do Sul, permitiu que Campos se consolidasse como o principal centro econômico da região norte fluminense. Neste sentido, a expansão econômica do Município de Campos no Século XIX se deu por base da economia açucareira, quando o município chegou a ter 245 engenhos de açúcar (TCE-RJ, 2007).

Segundo Silva e Carvalho (2004), a formação da sociedade regional, que teve como base o processo de expansão mercantil exportador, resultou numa hierarquia social bastante peculiar. De um lado encontravam-se os membros da aristocracia rural que dominava os processos econômicos e políticos, e que costumeiramente confundiam a esfera pública e privada. Na outra se encontravam os membros da população que era empregada como mão-de-obra na cultura da cana-de-açúcar, composta principalmente por escravos, índios e mestiços. Na interface destes dois grupos sociais coexistiam também a burguesia mercantil e o clero, segmento este que exercia uma forte influência nesta estrutura social.

Faria (2000) e Carneiro *et al* (2006), evidenciam que o crescimento da malha urbana campista se deu de forma a acompanhar a centralidade econômica ocupada pelo município. No entanto, em um primeiro momento, este processo de expansão urbana foi contido pelos obstáculos naturais existentes no interior da cidade, cuja formação se iniciou evitando a proximidade de áreas alagadiças e o entorno de lagoas. No entanto, sucessivos ciclos migratórios do campo para a cidade, resultaram num adensamento excessivo na malha urbana campista. Isto implicou na necessidade de que os segmentos recentemente chegados à área urbana começassem a ocupar áreas que até então eram evitadas em função de sua insalubridade.

Segundo Carneiro *et al* (2006) as principais reformas urbanas que ocorreram em Campos até a década de 1950 tinham como objetivo a promoção de reformas de cunho higienista, que buscavam evitar epidemias e surtos patológicos que assolaram a cidade na primeira parte do século XX. Assim foi que em 1902 o engenheiro sanitário F. Saturnino de Brito foi convidado a elaborar um projeto que modificasse a paisagem urbana campista. O planejamento urbano proposto por Brito terminou abrangendo uma série de modificações sobre todo o tecido urbano de Campos com o intuito precípua de modernizar a cidade e torná-la seu ambiente mais salubre. Carneiro *et al* indicam ainda que, o Projeto Saturnino de Brito baseou-se num modelo de urbanização racional a partir da área central da cidade, e que com isto teria ocorrido uma progressiva expulsão da população – inicialmente dos mais pobres e mais tarde das elites – transformando aquela área num concentrado de atividades comerciais. Deste modo, Faria *apud* Carneiro *et al* (2006) coloca que apesar de num primeiro momento as limitações físicas terem impedido a expansão da cidade em direção das áreas pantanosas, alagadiças e insalubres do município, com o crescimento populacional de Campos estas áreas começaram a ser habitadas.

Neste sentido, a expansão urbana ocorrida durante a década de 40 do Século XX evidenciou a incapacidade estrutural do poder público municipal em lidar com um exacerbado fluxo migratório. Assim, a existência das marcantes desigualdades espaciais começaram a ser parte intrínseca da paisagem urbana campista. Em função deste cenário, a empresa Coimbra Bueno foi contratada em 1944 para elaborar um projeto urbanístico que contemplasse não apenas as áreas centrais da cidade, mas também para aquelas áreas para onde a expansão estivesse ocorrendo. Faria (2005) sugere que mesmo não sendo colocado em prática, este projeto urbanístico serviu como um norteador para as intervenções urbanas que ocorreram posteriormente em Campos. Ainda segundo Faria, as décadas de 50 e 60 foram marcadas, mais uma vez, por intensos ciclos de migratórios para a área urbana de Campos. Assim, a estrutura urbana campista que já estava saturada fruto de constantes fluxos migratórios, se viu diante de um crescente déficit habitacional frente ao êxodo rural. Faria demarca este período como o sendo o início do processo de favelização que caracteriza hoje o espaço urbano de Campos dos Goytacazes.

Faria (2000) argumenta que em 1979 houve a tentativa de disciplinar o ambiente urbano de Campos a partir da elaboração do Plano de desenvolvimento Urbano de Campos (PDUC), que atendeu a maioria dos apontamentos feitos pelo projeto urbanístico de 1944. No entanto, dado que a década de 80 foi marcada pela intensa crise fiscal dos países periféricos, e em particular no Brasil, o processo de favelização acabou se acelerando no plano local. Em Campos, o fenômeno da favelização foi agravado pela profunda crise que atingiu o setor sucroalcooleiro, até então o principal motor da economia municipal, e que terminou acentuando o processo de segregação sócio-espacial.

2.3 - Estratégia de Coleta de Dados.

O levantamento dos dados utilizados nesta pesquisa se deu utilizando três diferentes procedimentos: entrevistas semi-estruturadas, aplicação de questionários com a população moradora dos conjuntos habitacionais investigados e coleta de dados secundários. A estratégia de coleta de dados privilegiou tanto os dados qualitativos, quanto quantitativos.

2.3.1 – Questionários.

A utilização dos questionários (Anexo 1) foi feita por se assumir que este é uma técnica eficaz para a coleta de dados junto a amostras definidas de uma determinada população. A aplicação de questionários foi realizada junto a três conjuntos habitacionais urbanos que fazem parte do programa municipal de habitação. A escolha destes três conjuntos habitacionais se deve pela representatividade que eles tinham dentro da política de habitação em Campos, pois foram planejados e construídos exclusivamente com recursos próprios do governo municipal. (Figura 3).

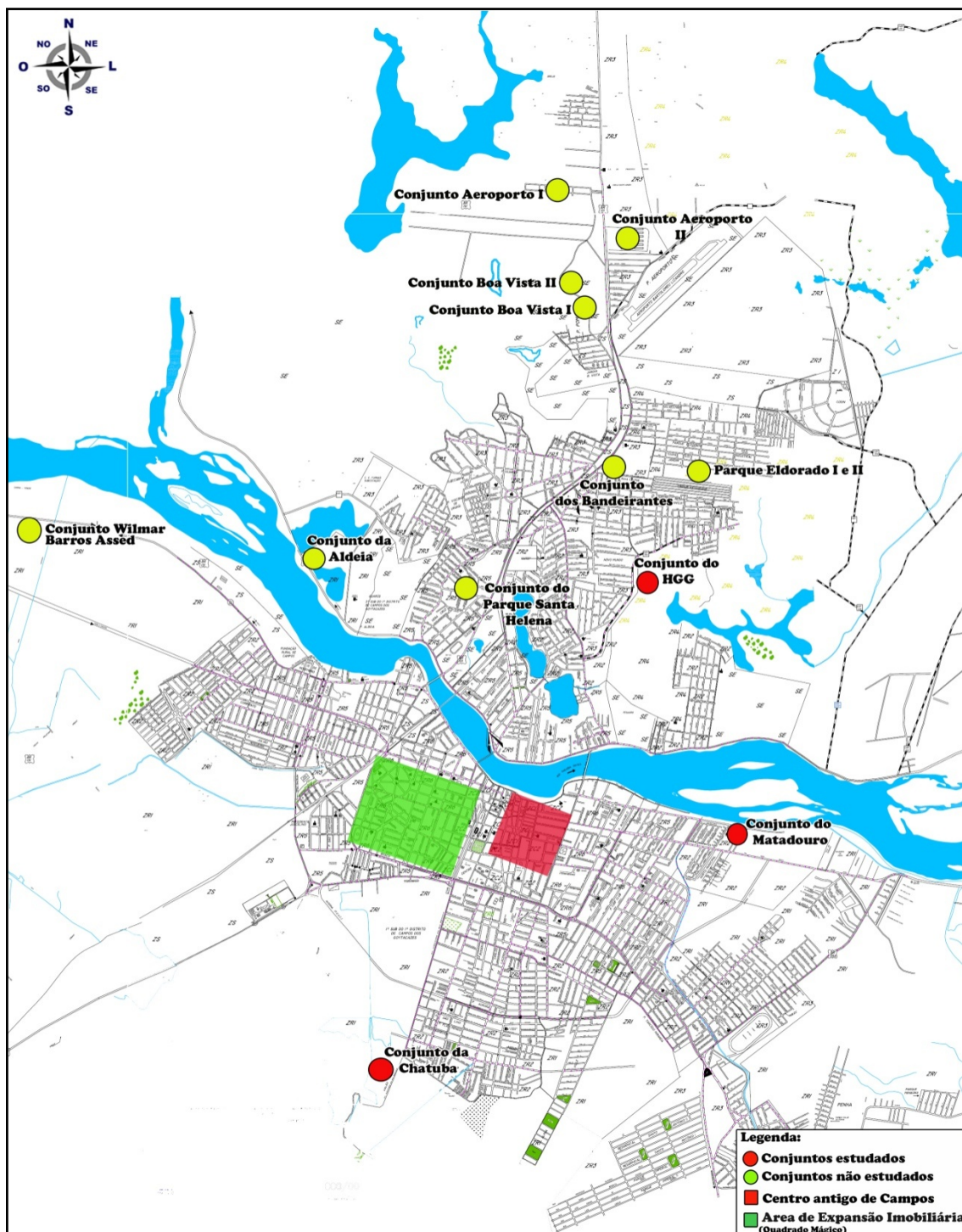


Figura 3 - Malha urbana do Município de Campos dos Goytacazes, em destaque a localização dos Conjuntos Habitacionais existentes na sede do município.

A aplicação dos questionários envolveu diretamente a população dos três conjuntos analisados. A escolha dos entrevistados foi realizada de forma aleatória, e de acordo com a disposição voluntária dos beneficiários do programa em responder

ao questionário. A coleta de dados foi realizada entre os meses de maio e outubro de 2008. Ao todo foram aplicados 119 questionários distribuídos de forma praticamente idêntica nos três conjuntos estudados (Tabela 3)

Tabela 3 - Composição Amostral dos Conjuntos Habitacionais pesquisados em Campos dos Goytacazes.

Nome oficial	Nome popular	Nº de Unidades	Inauguração	Tipo de Unidade	Amostra (N)	(%)
Residencial Oswaldo Gregório	Chatuba	260	2005	Casas de 1 a 3 quartos	40	15,4
Matadouro	Portelinha	228	2007	Apt ^{os} de 3 quartos	39	17,1
Residencial dos Nogueiras	HGG	300	2008	Casas de 3 quartos	40	13,3
Total		788			119	

A análise preliminar dos questionários indicou que por se tratar de uma amostra bastante homogênea, não era necessário ampliar o número de questionários para se garantir a validade dos dados coletados. A confecção e aplicação dos questionários foram direcionadas para cumprir os objetivos referentes ao levantamento de dado sobre população acerca dos seguintes parâmetros:

- Conformação socioeconômica da população;
- Participação em programas sociais;
- Origem;
- Dados sobre a habitação anterior
- Dados sobre a habitação atual
- Visão sobre os problemas do conjunto;
- Acesso a serviços públicos;
- Configuração espacial das moradias; e
- Grau de satisfação com as moradias.

2.3.2 – Entrevistas semi-estruturadas.

A elaboração das entrevistas semi-estruturadas levou em consideração principalmente a necessidade de se levantar os critérios utilizados pelos principais órgãos municipais que tinham envolvimento direto no planejamento e na execução das políticas habitacionais em Campos dos Goytacazes. Deste modo, foram realizadas entrevistas com os representantes dos seguintes órgãos:

- Secretaria Municipal de Planejamento (SMP);
- Secretaria Municipal de Promoção Social (SMPS); e
- Empresa Municipal de Habitação e Saneamento (EMHAB).

As entrevistas foram realizadas com a Senhora Silvana Castro – secretária de desenvolvimento do Município de Campos em 11 de agosto de 2008, com a Senhora Conceição Santanna – secretária do setor de habitação social da SMPS em 2 de outubro de 2008 e o Senhor Hélio Anomal – presidente da EMHAB (entre 2007 e 2008) em 2 de dezembro de 2008. As entrevistas com os representantes do poder público local foram orientadas para a obtenção de dados referentes a materialização das políticas habitacionais, com intuito de apreender a lógica de intervenção do poder público local junto a realidade habitacional do município. Deste modo, o direcionamento dos questionamentos se deram torno dos seguintes parâmetros:

- Experiência prática dos gestores com políticas habitacionais;
- Critérios de escolhas dos diferentes tipos de projetos de políticas habitacionais;
- Critérios de escolha dos beneficiários;
- Formas que levam a escolha do tamanho e número de cômodos e localização das unidades;
- Visão dos gestores sobre a provisão de bens de consumo coletivos para as populações dos conjuntos;
- Formas de acompanhamento dos beneficiários no período de pós-ocupação;
- e
- Visão individual sobre os programas de habitação social em Campos.

Vale ressaltar que foram realizadas diversas tentativas de contato com o presidente da EMHAB o Sr. Francisco Siqueira, que assumiu logo após a saída do Sr. Hélio Anomal. Contudo, o Sr. Siqueira não aceitou o pedido de entrevista, tampouco não permitindo que qualquer funcionário da EMHAB fornecesse informações via entrevista ou repassasse qualquer documento que pudesse contribuir com o desenvolvimento deste estudo. As explicações decorrentes desta negativa têm implicações diretas sobre o período em que foram solicitadas as entrevistas junto à EMHAB, é que durante período em que foi feito o pedido das entrevistas para o então presidente da EMHAB, marcou o início da transição entre a gestão do prefeito Alexandre Mocaiber para a da prefeita Rosinha Garotinho.

2.3.3 - Coleta de dados secundários

A coleta de dados secundários se concentrou na obtenção da legislação sobre as políticas municipal habitação de Interesse social. Além disso, foram coletados e digitalizados mapas da cidade de Campos, que contribuíram para o entendimento da dinâmica urbana municipal. Reportagens produzidas por jornais acerca do e notícias postadas no sítio da PMCG também foram utilizadas neste estudo.

É importante apontar que a coleta de dados secundários foi prejudicada pela falta informações e pela excessiva burocratização dos órgãos municipais que, em muitos casos se negaram a ceder documentação existente sobre as políticas habitacionais.

2.4 - Procedimentos Analíticos.

2.4.1 – Questionários.

Acerca da aplicação dos questionários, foi confeccionado um primeiro instrumento de coleta de dados que foi submetido a um pré-teste que possibilitou a identificação de eventuais erros, possibilitando a realização de ajustes no instrumento de coleta de dados. De forma concomitante à aplicação dos questionários foi construído o livro de códigos onde cada variável foi submetida a uma codificação específica. Para a formação da base dados foi utilizado o *software* estatístico SPSS 16. Através desta base dados é que foi realizada a posterior

criação das tabelas e gráficos que foram utilizadas na análise e discussão dos resultados.

2.4.2 – Análise das entrevistas.

Neste estudo fez-se uso de entrevistas semi-estruturadas para a coleta de dados juntos aos informantes que exerciam cargos de gestores de política habitacionais em Campos. As entrevistas semi-estruturadas são um importante instrumento de verificação da ótica dos entrevistados e também se constitui um importante recurso para a análise de discursos e trajetória de vida. As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas através de um roteiro pré-estabelecido, onde foi possível também inserir perguntas complementares que ajudaram a compreender a ótica do entrevistado sobre determinado problema.

Estas entrevistas foram gravadas em arquivos digitais, ouvidas e posteriormente transcritas, sendo que respostas aos questionamentos foram categorizadas, a fim de possibilitar um melhor tratamento dos dados obtidos. Deste modo, foi também construído um quadro comparativo entre os distintos pontos de vista dos entrevistados, onde foi possível comparar de forma direta os pontos confluentes e conflitantes na opinião de cada entrevistado.

CAPÍTULO 3 – DISCUSSÃO DOS DADOS.

3.1 - Aspectos Intrínsecos aos Conjuntos Estudados

Os conjuntos habitacionais utilizados neste estudo se situam na área urbana de Campos dos Goytacazes e possuem entre 226 e 300 unidades habitacionais. Dentre os conjuntos analisados, apenas o da Chatuba possui moradias cujo número de quartos varia entre 1 e 3, já que os outros dos conjuntos são compostos apenas por unidades habitacionais de 3 quartos. A estrutura física dos três conjuntos conta com acesso a serviços de energia, água e rede coletora de esgotos. O arruamento destes conjuntos possui asfaltamento e rede coletora de águas pluviais. Por outro lado, é importante notar que apenas o Conjunto da Chatuba conta com uma estação de tratamento de esgotos, que atende tanto a população residente do conjunto como a de bairros circunvizinhos. Quanto a sua conformação paisagística, os conjuntos são bastante homogêneos, pois as unidades habitacionais são construídas de forma idêntica. A única diferença perceptível ocorre no processo de entrega das chaves, quando as moradias são pintadas no máximo em duas diferentes cores. Além disso, nenhum dos conjuntos possui áreas verdes ou qualquer tipo de intervenção paisagística. Assim sendo, estes conjuntos se destacam na paisagem pela combinação monocromática das habitações, e pelo cinza predominante nas ruas.

Na fase planejamento destes conjuntos está também prevista a construção de um aparato de equipamentos e serviços públicos que, em tese, deveriam começar a funcionar de forma concomitante ao processo de ocupação das unidades habitacionais pelas famílias contempladas. Deste modo, entre os serviços e equipamentos previstos para os conjuntos estariam: postos de saúde, creches, escolas, áreas para a realização de atividades de lazer e práticas esportivas. Entretanto, durante o trabalho de campo foi verificado que apenas o Conjunto da Chatuba chegou a possuir o conjunto de alguns destes equipamentos. Porém, durante o transcorrer da coleta de dados foi possível verificar que as áreas para o lazer e prática de esportes estavam completamente depredadas e, conseqüentemente, fora de funcionamento. Quanto à provisão de escolas e creches, mesmo constando nos projetos originais, em nenhum dos conjuntos chegaram realmente a ser construídas. O funcionamento dos postos de saúde também se

mostrou outro problema para a população dos conjuntos, pois se encontravam fechados durante a coleta de dados¹⁰. Quanto à estrutura física das moradias, as unidades foram entregues rebocadas, pintadas, dotadas de piso frio, com acesso às redes de água e esgotos, e dotadas ainda de filtro d'águas e chuveiros elétricos. No caso das moradias em forma de casa, estas foram construídas de forma geminada semi-isolada, com acesso a uma área externa cercada com muros, portão metálico e cobertura com telhas acima da laje. No caso do Conjunto da Chatuba, as casas foram distribuídas de acordo com o tamanho das famílias, sendo que pessoas solteiras, viúvas ou divorciadas sem filhos foram alojadas em habitações com apenas um quarto. O processo de distribuição das moradias com 2 ou 3 quartos levou em conta o tamanho das famílias

Segundo o contrato estabelecido entre a Prefeitura Municipal de Campos e as famílias beneficiárias, a posse das casas e apartamentos é cedida em regime de comodato, sendo assim proibida a venda, locação ou qualquer intervenção física dos imóveis. No entanto, foi possível detectar durante a interação ocorrida com os moradores que existe um forte receio quanto às regras de uso impostas pela PMCG, pois estes estão sujeitos a um controle rigoroso de uso das unidades habitacionais. Assim sendo, mesmo que o poder público municipal não faça uso dos instrumentos de coerção foi possível verificar que a maioria dos moradores vive de forma apreensiva. Por outro lado, também possível observar que se as recomendações sobre o uso das unidades habitacionais fossem seguidas à risca pelos moradores, o impacto sobre a capacidade destas famílias gerarem renda teria sido significativamente maior.

No caso da Chatuba, uma parcela significativa dos chefes de família trabalham como carroceiros. Neste sentido, as exigências por parte órgãos municipais incluíram a disposição de normas que proibiam a presença de animais dentro do conjunto. Contudo, foi observada uma significativa utilização das unidades residenciais (ainda que de forma parcial) para fins comerciais. Entre as atividades observadas se encontravam pequenos botequins e bancas de comércio varejista. Um uso ainda mais peculiar foi a alocação de parte das moradias para a abertura de templos religiosos, cuja presença era bastante comum em todos os conjuntos

¹⁰ O não funcionamento dos postos de saúde foi reflexo da suspensão dos contratos com firmas terceirizadas que durante o ano de 2008 estavam sendo investigadas por denúncias de corrupção e superfaturamento em seus contratos, conforme noticiado amplamente pela imprensa local.

estudados. Por outro lado, observou-se que as famílias sentem a necessidade de ampliar as unidades, em função da necessidade de alocar mais espaço para uma eventual expansão familiar, que normalmente se dá com construção de uma nova moradia para os filhos que eventualmente venham a se casar.

A convivência entre a vizinhança apareceu como um ponto chave para a manutenção das famílias dentro de suas novas moradias. Entre os conjuntos estudados, a situação da Chatuba e do HGG sugeriu que existe um nível melhor de convivência, pois a privacidade exercida pela construção em forma casa deu maior liberdade aos moradores, principalmente porque estes sentem desobrigados de seguir regras de convivência para áreas de uso comum. No entanto, no Conjunto do Matadouro, que foi construído na forma de blocos de apartamentos¹¹, detectou-se a existência de diversos problemas, tais como: a responsabilidade pela limpeza de áreas comuns, o respeito à lei do silêncio, a posse de animais domésticos, o despejo de objetos e lixo através das janelas.

Finalmente, o ambiente social verificado dentro dos conjuntos estudados envolveu uma pluralidade de práticas sociais que visavam principalmente a manutenção da coesão familiar, e a criação de mecanismos para a sobrevivência, visto que a ação do Estado junto a estas famílias mostrou-se bastante reduzida no tocante à criação de mecanismos voltados para a inserção sócio-produtivo das famílias beneficiárias dos programas municipais de habitação.

3.1.2 – Descrição e Análise dos Resultados

A aplicação dos questionários teve como objetivo avaliar o contexto socioeconômico em que se encontram inseridas as famílias beneficiárias das políticas de habitação social da PMCG. Deste modo, de forma coerente com este objetivo, a discussão e análise dos dados coletados junto às famílias buscaram verificar a situação em que efetivamente estas se encontram. Por outro lado, buscou-se também verificar se existem diferenças significativas entre aqueles que foram beneficiados há mais tempo (como no caso dos residentes do Conjunto Chatuba, entregue em 2005), e as famílias dos Conjuntos do Matadouro e do HGG cujas moradias entregues apenas em 2008. Assim, a aplicação dos questionários junto aos moradores dos conjuntos habitacionais que compõem a amostra foi feita

¹¹ Cada bloco é constituído por 16 apartamentos.

com o objetivo de entender a realidade que constitui a sua reprodução social. Finalmente, os dados coletados através dos questionários também foram utilizados para realizar uma análise comparativas acerca da dinâmica social existente nos 3 conjuntos analisados.

3.1.3 - A trajetória histórica da população residente nos conjuntos.

A formação dos 3 conjuntos se deu de forma a atender demandas de diferentes comunidades que possuíam distintas configurações dentro do espaço urbano de Campos dos Goytacazes. A não existência de uma literatura que trate diretamente do processo formação das favelas em Campos contribui para que não se pudesse traçar um quadro histórico preciso sobre estas comunidades. Mesmo assim através de entrevistas informais com os moradores dos conjuntos, e da revisão dos poucos trabalhos acadêmicos existentes sobre o assunto foi possível traçar um panorama do processo de formação das comunidades que deram origem aos conjuntos habitacionais estudados. Cabe ressaltar, que em função da transferência das famílias para os conjuntos habitacionais ter ficado a cargo do poder público municipal, este realizou a demolição completa das antigas moradias, como forma de evitar que novas famílias viessem a ocupar as antigas casas ou barracos.

A Favela da Chatuba do Carvão começou a ser formada no início da década de 60 quando algumas famílias iniciaram o processo de ocupação de um terreno localizado às margens da antiga Estrada do Carvão nas proximidades do Canal Campos X Macaé. Segundo Pessanha (2004), a Favela da Chatuba chegou a ser considerada como uma das miseráveis de Campos. No ano 2000 a Favela da Chatuba era composta por 111 domicílios com uma ocupação média de 3,66 pessoas/domicílio (Pessanha, 2004). Pessanha ainda constatou que durante os primeiros anos da década atual, a Chatuba vinha experimentando um rápido processo de expansão populacional. Através das entrevistas com os moradores do Conjunto da Chatuba, foi possível identificar que a promessa de transferência das famílias para um conjunto habitacional era bastante antiga. Em função disto, cada vez que era anunciada a construção das habitações populares, a população da Chatuba experimentava um crescimento consideravelmente. No entanto, somente em junho 2005 é que foram terminadas as obras de construção das 300 casas que

hoje compõem o denominado Conjunto Habitacional Oswaldo Gregório (ao qual os moradores não se referem, preferindo a antiga denominação). Portanto, é seguro apontar que a maioria dos moradores deste conjunto foi removida da antiga Favela da Chatuba do Carvão.

Já a Comunidade do Matadouro foi originada pela da ocupação das ruínas do antigo Matadouro municipal que foi desativado em 1958. Nogueira (2006) indica que o processo de ocupação das ruínas iniciou-se em 1998 com a transferência provisória, feita pela própria Prefeitura de Campos, de um grupo de famílias que residiam na Comunidade do Tira Gosto, e que tiveram suas casas ruínas pelas enchentes ocorridas naquele ano. Assim, em função do fato que a transferência destas famílias fora realizada pela PMCG, aventou-se a possibilidade da construção de moradias populares para atendimento desta necessidade pontual. Porém, este fato acabou contribuindo para a atração de novas famílias para o local na expectativa de também receberiam uma unidade habitacional. Segundo Pessanha (2004), em 2000 a Favela do Matadouro era composta por 247 domicílios com uma população de 798 moradores. Segundo o que se apurou junto aos moradores, as condições em que as famílias na Favela do Matadouro viviam eram as piores possíveis, devido principalmente à convivência direto com lixo, ratos e esgoto. Os barracos eram construídos por um misto de tábuas e paredes de alvenaria das ruínas do antigo Matadouro. Em função disto, a estação chuvosa consistia em um momento de grande apreensão para os moradores, pois durante este período ficavam mais vulneráveis às cheias do Rio Paraíba do Sul e a invasão de suas casas pela água da chuva misturada com esgoto *in natura*.

A população instalada no Conjunto Habitacional do HGG foi transferida de diversas localidades da cidade de Campos que eram consideradas pelo poder público municipal como áreas ambientalmente sensíveis. A maioria destas famílias ocupava áreas no entorno de lagoas urbanas ou nas margens do Rio Paraíba do Sul. No entanto, o principal contingente era oriundo do Parque Prazeres, onde viviam no entorno da Lagoa dos Prazeres. É importante frisar que dentre os processos de remoção que foram identificados neste estudo, o dos moradores do Parque Prazeres foi o único onde ocorreu algum tipo de resistência por parte dos moradores que recusavam a deixar o antigo local de moradia. Esta reação contra a transferência para as habitações construídas pela PMCG foi provocada pelo fato de

que os moradores constataram que o valor suas antigas moradias fora subestimado pelos órgãos municipais. Outro problema verificado em relação às famílias do Parque Prazeres foi que alguns terrenos no entorno da lagoa abrigavam mais de uma moradia. Assim, ocorreram de famílias que embora tendo suas residências demolidas acabaram não recebendo nenhum tipo de contrapartida por parte da PMCG¹².

3.2 – Análise dos Questionários

3.2.1 - Caracterização Socioeconômica da Amostra.

A classificação da amostra pelo gênero dos respondentes revela uma participação expressiva das mulheres no estudo (Figura 4). Este fato se deve principalmente a determinados fatores que ocorreram durante a aplicação dos questionários. O período do dia em que ocorria a coleta dos dados era quando a grande maioria dos homens estava ausente de suas residências. No entanto, é importante notar que as mulheres são formalmente as que detêm a posse dos imóveis. A concessão da posse imóveis pela PMCG à mulheres se dá pelo fato de que estas, em uma eventual dissolução do núcleo familiar, acabam ficando responsáveis pela guarda dos filhos. Além disso, a coleta de dados foi orientada para ser realizada com o chefe da unidade familiar, o que muitas das vezes eram as esposas e não os maridos. Isto ocorreu tanto em função do fato de existirem famílias onde inexistia a figura do conjuge¹³, como pelo fato das mulheres estarem melhor informadas sobre as características sócio-econômicas de suas famílias.

¹² . O argumento apresentado por representantes de órgãos municipais foi que determinadas casas teriam sido construídas depois do processo de cadastramento das famílias que seriam removidas, e que a construção de casas adicionais em determinados terrenos consistia em um ato de oportunismo por parte dos moradores.

¹³ Das famílias entrevistadas 37% não possuíam a figura do conjuge, sendo que destes 88,7% eram núcleos familiares que tinham mulheres como responsáveis pela família.

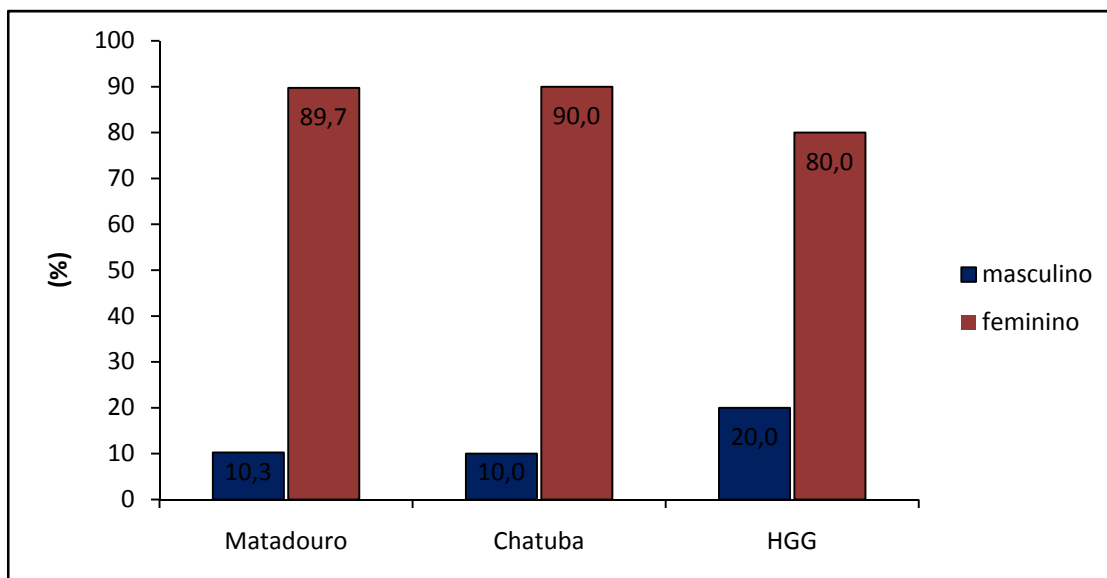


Figura 4 - Classificação dos entrevistados por gênero.

Por outro lado, a contribuição das mulheres na geração da renda familiar mostrou-se significativa, pois a maioria delas realiza atividades para complementar a renda familiar. Em um número significativo de casos, os rendimentos das mulheres são os maiores, ou ainda os únicos, dentro da renda familiar. A análise do gênero dos entrevistados mostrou ainda que um número expressivo de famílias eram lideradas por mulheres. Em função deste quadro, apurou-se que uma considerável parcela das chefes de família realizam uma dupla jornada de trabalho. Esta preponderância de entrevistadas está também ligada a um processo de migração de mão-de-obra masculina para cidades vizinhas que passam por um processo de expansão de sua economia em função da presença da cadeia produtiva do petróleo. O fato é que muitos homens acabam se transferindo para cidades onde existe uma maior oportunidade para a obtenção de emprego, deixando para trás esposa e filhos, já que o custo de vida em tais cidades é bastante elevado.

A verificação do tamanho dos núcleos familiares demonstra a existência de uma homogeneidade no número de membros por habitação nos três conjuntos estudados, sendo que algumas famílias mostraram ter uma variação bastante expressiva quando ao número de membros (Tabela 4).

Tabela 4 - Características demográficas das famílias nos conjuntos habitacionais estudados.

Parâmetro	Matadouro	Chatuba	HGG
Mínimo	1	1	2
Máximo	9	10	8
Média	4,0	4,0	4,0
Moda	4	4	2

A distribuição dos grupos etários é um elemento que contribui para o entendimento da configuração social dos moradores dos conjuntos estudados. A análise desta distribuição etária demonstra que uma disparidade de situações entre os conjuntos oriundos de remoção de favelas (i.e.; Chatuba e Matadouro) em relação ao caso da remoção de famílias viviam numa área ambientalmente sensível (Figura 5).

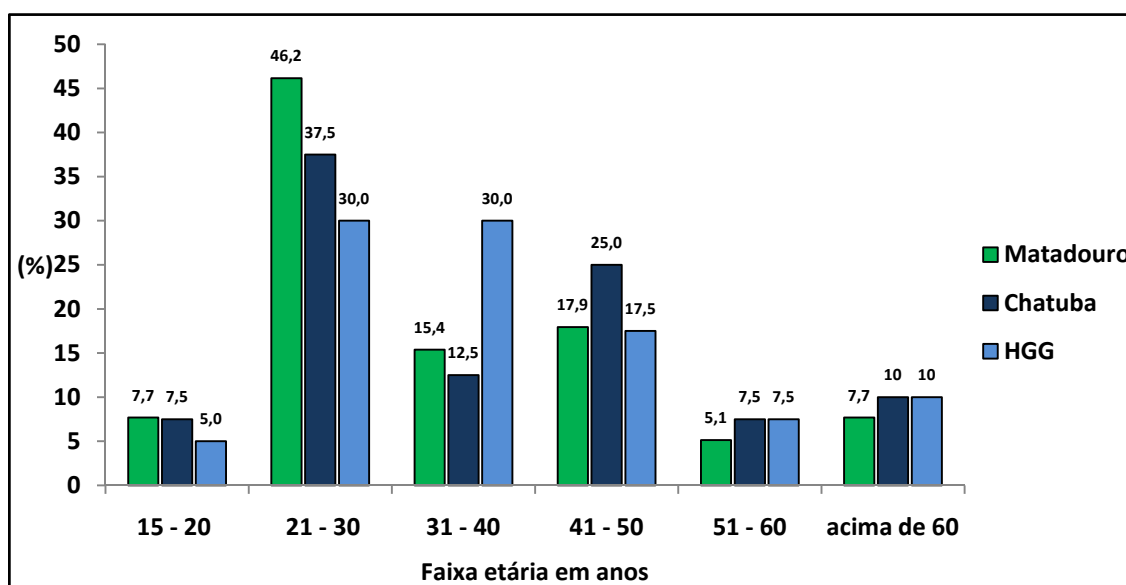


Figura 5 - Distribuição etária da população (%).

A distribuição etária nos diversos conjuntos demonstra uma tendência à homogeneidade. No entanto, a distribuição etária nos conjuntos do Matadouro, e da Chatuba, exibe uma concentração de pessoas mais jovens. Este tipo de concentração impõe uma maior necessidade de ações por parte do Estado em diversas áreas das políticas públicas, envolvendo desde o oferecimento de escolas até políticas de geração de oportunidades de emprego e renda para um contingente etário que encontra dificuldades para se inserir no mercado de trabalho.

3.2.2 – O Nível Educacional da população dos conjuntos

A existência de uma relação significativa entre escolaridade e a possibilidade de inserção no mercado de trabalho é normalmente apontada para explicar a persistência de condições de inserção precária das populações mais pobres na economia formal. Além disso, a ausência de mecanismos capazes de resolver a questão educacional pode trazer fortes reflexos na capacidade de manutenção e inserção destes segmentos na estrutura social vigente em um contexto mais positivo. Se este tipo de associação for levado em consideração para estimar as chances de inserção, os resultados obtidos demonstram que apenas uma pequena parcela da população dos três conjuntos possui níveis educacionais mais elevados (Figura 6).

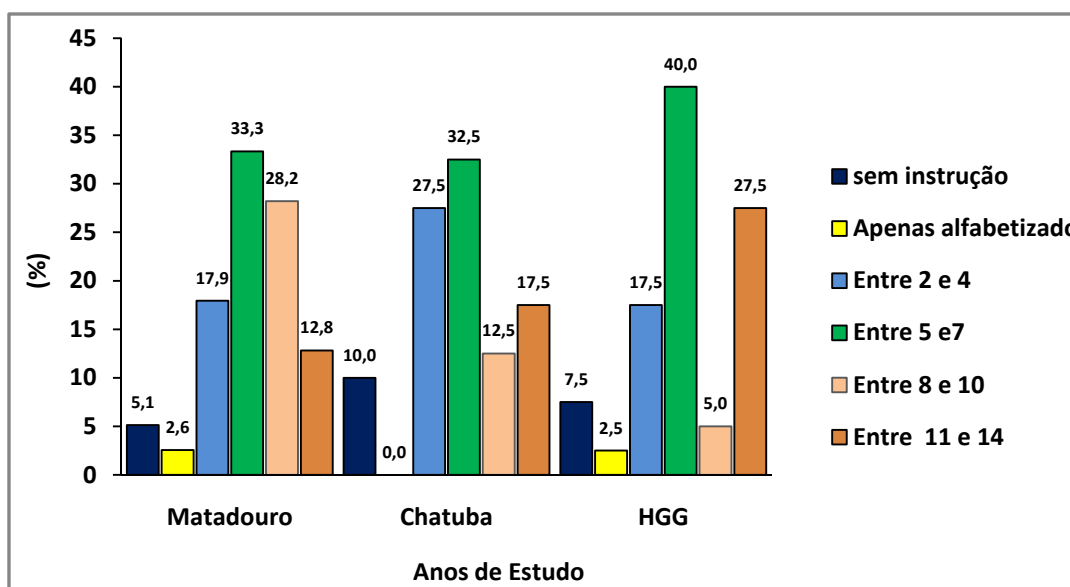


Figura 6 - Nível de escolaridade dos entrevistados em anos de estudo.

O fato é que nos três conjuntos existe uma concentração de anos de escolaridade entre 5 e 7 anos, o que em termos de classificação escolar demonstra que uma expressiva parte dos entrevistados não concluiu sequer o ensino fundamental. Este dado pode estar relacionado à necessidade de grande parte dos jovens em idade escolar de abandonar os estudos para trabalhar, visando garantir a existência ou mesmo a complementação da renda familiar. No entanto, um dos fatores mais perversos, que podem decorrer da baixa escolaridade é justamente a

dificuldade em ocupar vagas no mercado formal de trabalho, visto que isto exige um nível de escolaridade mais elevado. O resultado é que os indivíduos de menor escolaridade ficam impedidos de ocupar postos de trabalho que ofereçam melhor remuneração.

Por outro lado, o pior desempenho no tocante ao nível de escolaridade foi verificado nos conjuntos do Matadouro e da Chatuba, onde existe uma significativa concentração de indivíduos nas faixas entre 4 e 10 anos de escolaridade. Já no conjunto do HGG há uma maior concentração de indivíduos com maior nível de escolaridade. Esta situação pode ser conseqüência da estrutura da existência de serviços educacionais no bairro onde a maioria das famílias vivia antes de serem transferidas para o conjunto.

3.2.3 – Os padrões de geração de renda

Os resultados obtidos para a variável renda demonstram que uma forte tendência de concentração em faixas salariais mais baixas nos três conjuntos estudados (Figura 7).

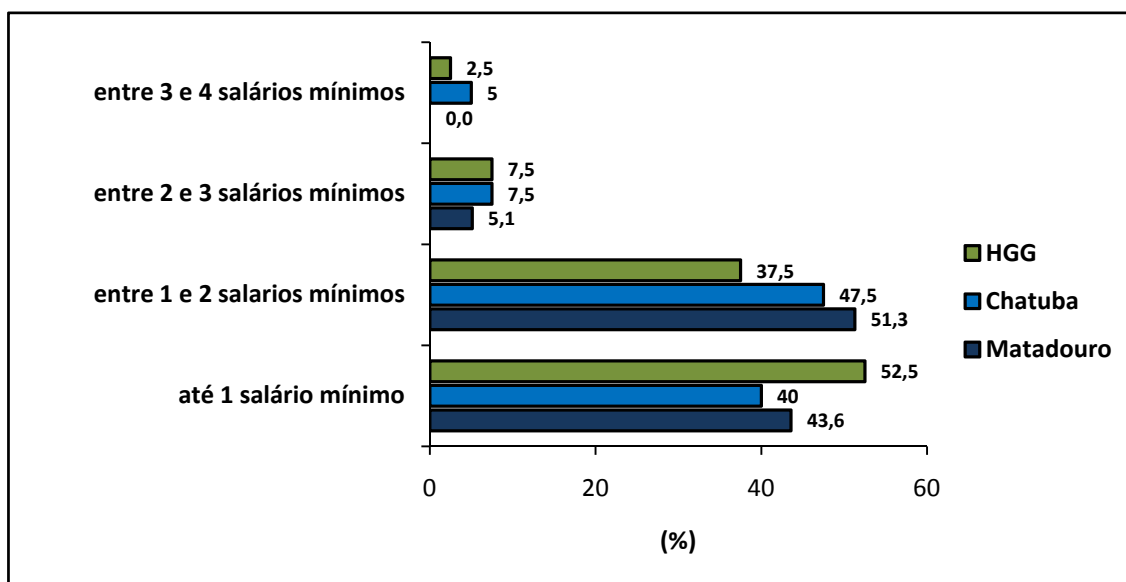


Figura 7 - Renda familiar dos moradores entrevistados

A questão da renda mostra-se ainda mais dramática se for levado em conta que no cálculo desta variável foi incluído o somatório dos recursos financeiros

obtidos através da participação dos moradores em programas de assistência social aos quais, parte significativa da população dos três condomínios tem acesso.

Além disso, o nível de desemprego formal é bastante alto nos três condomínios estudados, chegando a 77,3% da população economicamente ativa. Isto explica do nível de renda familiar estar aquém das necessidades das moradias cujo número médio de moradores é de 4,0. Este descompasso é ainda mais obvio em diversas residências cujas famílias são compostas por até 10 indivíduos. Por outro lado, no tocante à condição ocupacional dos membros das famílias estudadas, os resultados demonstram que há uma combinação de diversas atividades informais com situações de desemprego e aposentadoria (Tabela 5).

Tabela 5 - Principais forma de geração de renda dos entrevistados

Conjunto	Principais atividades exercidas
Matadouro	1 - Diarista 2 - Aposentado / Pensionista 3 - Vendedor Ambulante 4 - Exerce atividade ou comércio na residência
Chatuba	1 - Doméstica 2 - Diarista 3 - Exercer atividade ou comércio na residência
HGG	1 - Doméstica 2 - Diarista 3 - Aposentado 4 - Pensionista

Por outro lado, é importante notar que as principais ocupações exercidas pelos moradores são exatamente aquelas que não demandam de níveis educacionais elevados, que mais uma vez demonstra a interferência do nível educacional na geração de renda.

No entanto, no tocante à questão do desemprego, a situação mais precária é a do Matadouro. Segundo o que se apurou junto aos moradores do Matadouro, a condição de moradia imposta pelo modelo vertical adotado pela PMCG, acabou criando um grande problema que foi a inviabilização de pequenas atividades comerciais que antes serviam para complementar a renda das famílias. Assim, a maioria dos moradores do Conjunto do Matadouro relatou que as principais fontes de geração de renda pré-remoção (i.e.; criação de animais, prestação de serviços

como carroceiros, uso das residências para o funcionamento de locais de prestação de serviços e comércio) acabaram sendo inviabilizadas. Assim, a mudança para os apartamentos implicou numa diminuição da renda das famílias, sem que tivesse sido oferecida pelo poder público qualquer alternativa para a geração de renda. A ausência de políticas direcionadas para a geração de emprego e renda fez com que as comunidades beneficiadas pelo programa de habitação popular se encontrem em uma situação de grande dependência em relação a programas assistenciais. Neste sentido, 69% dos entrevistados se declararam beneficiários de diversos tipos de programas de assistência social (i.e.; federais ou municipais).

O programa com o maior número de moradores dos condomínios estudados é o *Vale Card*, criado pela PMCG em 2002, que fornece aos beneficiários um cartão no valor de R\$ 50,00 para ser usado na aquisição de gêneros de primeira necessidade. Além do *Vale Card*, há o programa Bolsa Família do governo federal, cuja difusão é um pouco menor, mas que, garante às famílias beneficiadas um acréscimo médio mensal de R\$ 80,00. A significância do peso combinado destes dois programas pode ser observada pelo fato de que 46,3% dos moradores complementam sua renda através da participação nos mesmos.

3.2.4 - A Origem Espacial Pretérita das Famílias.

A literatura existente sobre a transição rural-urbano no Brasil aponta que a maioria dos indivíduos que habitam atualmente as regiões periféricas das grandes e médias cidades brasileiras são oriundas de regiões rurais. Neste aspecto, este estudo procurou identificar a origem espacial dos moradores, bem como o modo pela qual suas famílias foram inseridas no contexto urbano de Campos dos Goytacazes.

Assim, foi feita a coleta de dados que permitiram determinar se os moradores dos conjuntos teriam vindo de uma área rural ou se haviam sempre vivido numa área urbana. Nos casos em que os respondentes ofereceram respostas positivas também foram coletadas informações que explicassem os motivos que teriam levado os respondentes (ou seus pais) a abandonar uma localidade rural e migrar para a cidade. De forma global, os resultados comprovam que um número significativo de moradores dos conjuntos estudados tem origem rural (Figura 8).

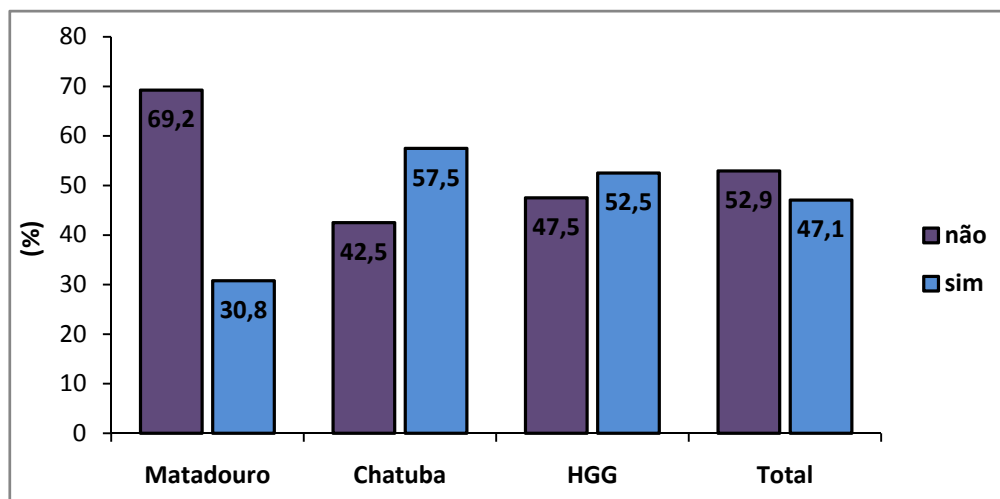


Figura 8 - Incidência de indivíduos que se declararam terem sido moradores em áreas rurais (%).

De maneira mais específica, os resultados indicados que 66% dos respondentes declararam que seus pais haviam vivido em algum momento numa área rural, sendo quase que a maioria afirmou ter pais que eram oriundos das áreas rurais pertencentes atualmente, ou que já pertenceram em algum momento, ao Município de Campos. Dentre os motivos apontados para o abandono das áreas rurais predominaram as questões referentes a empregabilidade, busca por melhores condições de trabalho e de moradia. Outro fator de forte caráter explicativo para este processo de migração urbano-rural foi a ocorrência de casamentos, fato este determinado pela presença preponderante de mulheres entre os respondentes, pois estas indicaram que em função do casamento, muitas se viram obrigadas a acompanhar seus cônjuges que buscavam melhores condições de empregabilidade nas cidades da Região Norte Fluminense.

Além disso, os dados obtidos demonstram que os maiores fluxos migratórios no sentido rural-urbano ocorreram no caso de Campos ocorreram entre as décadas de 60 e 70 do século XX. Este dado está relacionado diretamente às transformações ocorridas na estrutura produtiva de Campos que foi abalada pela deterioração do setor sucroalcooleiro que começou a se intensificar a partir da década de 70. Deste modo, o fechamento de usinas acabou causando um forte êxodo rural em toda a Região Norte Fluminense.

3.2.5 – Principais aspectos referentes ao local da moradia anterior

De modo geral, pelo que foi apurado durante a coleta de dados as habitações em que viviam os beneficiários dos programas habitacionais da PMCG eram inadequadas¹⁴ segundo os critérios estabelecidos pela Fundação João Pinheiro (2005). Entretanto, durante a presente pesquisa buscou se traçar um perfil dos principais problemas que afligiam os entrevistados em suas habitações anteriores, de modo a comparar os problemas enfrentados durante o período de coleta de dados com a situação anterior.

Os resultados obtidos demonstram que no Matadouro e no HGG, as enchentes eram o principal problema enfrentado pelos moradores, enquanto que na Chatuba o principal problema era a falta de urbanização (Tabela 6).

Tabela 6 - Maiores problemas no local das habitações anteriores (%).

Problemas Relatados	Matadouro (%)	Chatuba (%)	HGG (%)
Enchentes	51,3	20,0	80,0
Falta de saneamento básico	35,9	17,5	27,5
Estrutura da Habitação	23,1	20,0	5,0
Lixo no entorno da Moradia	23,1	0	7,5
Ratos	20,5	17,5	5,0
Falta de Banheiros	20,5	0	0
Falta d'água	17,9	47,5	2,5
Problemas de Saúde (ocasionados pelo ambiente)	15,4	5,0	2,5
Falta de Urbanização (asfaltamento)	12,8	72,5	2,5
Falta de Energia Elétrica	12,8	0	2,5
Insegurança Pública e Tráfico de Drogas	5,1	0	0
Valor da Energia	2,6	2,5	10,0
Ter que pagar Aluguel	2,6	0	0,0
Ausência de Serviços Públicos Básicos	0	27,5	7,5
Cheiro Ruim do Valão	0	15,0	0
Não tinha Problemas	0	7,5	0

Por outro lado, é interessante notar que de tomados de forma conjunta, os problemas vividos pelas três comunidades originais apresentam algumas variações

¹⁴ Segundo a Fundação João Pinheiro (2005), as habitações inadequadas são as que não proporcionam a seus moradores condições desejáveis de habitabilidade. Deste modo, os domicílios com carência de infra-estrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva são classificados como inadequados.

interessantes, o que certamente pode ser relacionado ao processo de formação das mesmas, especialmente no que se refere a sua localização espacial. Também parece importante notar que a maioria dos problemas relatados pelos moradores correspondem diretamente ao padrão de ocupação das áreas periféricas do Município de Campos, tanto que a participação relativa de categorias relacionadas diretamente às condições físicas das moradias não foram as que tiveram maior peso, tanto absoluto como relativo.

3.3 - Aspectos relacionados ao processo de transferência dos moradores para as novas unidades residenciais.

3.3.1 - A transferência e ocupação da moradia no conjunto.

No que tange aos processos de moradia e ocupação das unidades habitacionais dentro dos conjuntos foi proposto aos entrevistados que relatassem os problemas encontrados na sua habitação atual e no conjunto onde estão vivendo. Um fator positivo que foi detectado nas respostas é de que os moradores identificaram uma grande melhora no aspecto físico de suas moradias. Por outro lado, o nível geral de contentamento é decrescido em função da constatação de uma série de limitações dentro do contexto dos conjuntos (Tabela 7).

Tabela 7 - Principais problemas cotidianos nos Conjuntos de HIS da PMCG, relatados pelos moradores.

Problemas Relatados	Matadouro (%)	Chatuba (%)	HGG (%)
Falta de serviços públicos (Creche, Posto de Saúde, limpeza urbana, correios)	2,6	50,0	52,5
Tráfego de Drogas, Violência e Insegurança	12,8	35,0	32,5
Dificuldades de Convivência entre vizinhos	17,9	0,0	0,0
Preço de Serviços Públicos (água e energia)	30,8	2,5	5
Falta de Manutenção e conservação do Condomínio e dos Bens Coletivos (Praças e Quadras)	0,0	30,0	2,5
Falta d'água	7,7	0,0	0,0
Problemas com as tarefas comuns no condomínio	10,3	0,0	0,0
Má qualidade da habitação	15,4	0,0	7,5
Falta de organização Associativa dos moradores	5,1	0,0	0,0
Limpeza do Condomínio	5,1	7,5	0,0
Barulho / Som Alto	17,9	0,0	0,0
Brigas entre Vizinhos	5,1	0,0	0,0
Falta de Empregos	0,0	2,5	0,0
Falta de Comércio no Local	0,0	0,0	37,5
Não existem Problemas	15,4	10,0	15,0

Um primeiro aspecto a ser abordado é de que as questões tidas como problemas possuem certa variação em intensidade e freqüência, revelando uma relação direta destes com dinâmica social estabelecida em cada conjunto. Porém, a incidência de problemas comuns a todas as três populações investigadas, demonstra a existência elementos de convergência naquilo que é considerado como um problema pelos moradores. Se tomado de forma individual, parte dos problemas que ocorrem no Conjunto do Matadouro parece refletir um desajuste da população do conjunto em relação à vida em um condomínio vertical.

Um elemento bastante peculiar que apareceu nos resultados obtidos nos três conjuntos relacionou-se à apreensão existente em torno da ação do narcotráfico. Se levarmos em conta que as populações destes conjuntos viviam em áreas pobres, mas que apesar disto não relataram a questão da presença do tráfico como um problema em sua condição anterior, há que se investigar o porquê do seu peso relativo significativo na situação atual. Outro problema que parece requerer um nível maior de investigação é sobre a questão do peso relativamente excessivo dos custos com o recebimento dos serviços de água e eletricidade dentro dos condomínios, algo que não era aparentemente um problema antes. Este fato está

diretamente ligado a situação em que estas famílias se encontravam anteriormente frente a provisão de serviços públicos básicos, onde o acesso a estes serviços era feito através de ligações clandestinas, como no caso da energia elétrica através de “gatos” e da rede de água com o uso de “bicas d’água” coletivas instaladas com conivência do poder público. Assim, a questão do custo de vida nos conjuntos habitacionais aparece como um elemento crucial que não pode ser desconsiderado no processo de execução das políticas habitacionais de interesse social.

3.3.2 - O nível de satisfação com as novas moradias.

Uma questão importante que foi inferida neste estudo relacionou-se ao grau de satisfação dos moradores com a qualidade das moradias recebidas através dos programas de habitação popular da PMCG (Figura 9).

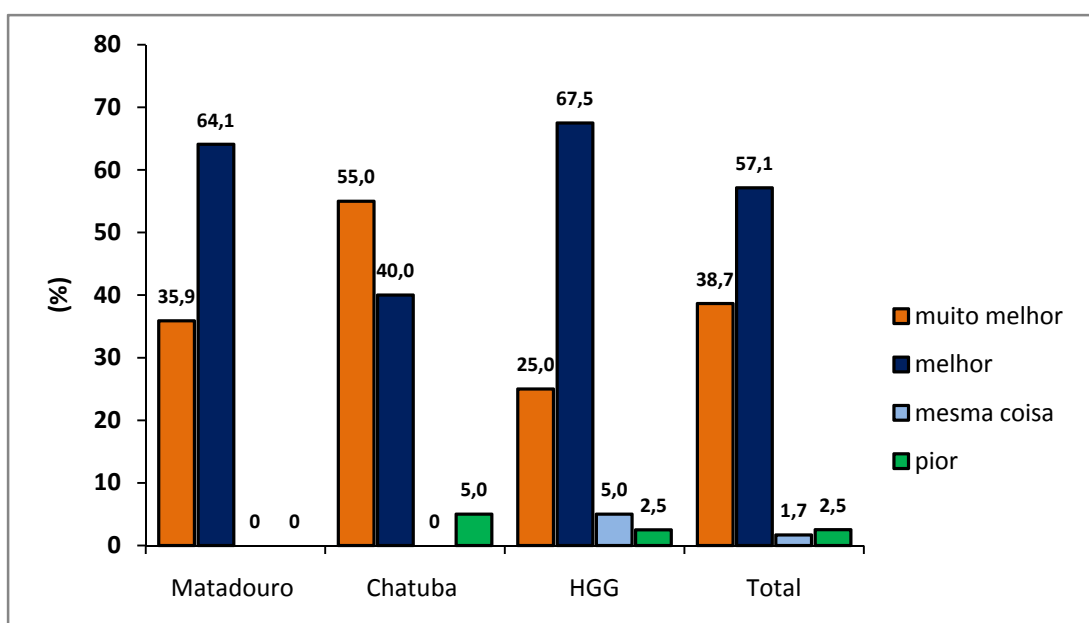


Figura 9 - Percepção sobre a atual moradia em relação a moradia anterior.

O somatório dos respondentes que indicaram que sua condição de moradia é melhor ou muito melhor do que antes demonstra de forma inequívoca que há um alto grau de satisfação. Uma explicação superficial indicaria que isto se justifica em função da situação pretérita na qual os beneficiários estavam anteriormente imersos (especialmente no tocante à condição física das moradias). No entanto, um aspecto importante que deve ser levado em conta é de que os respondentes apontaram a questão da perpetuação da posse da moradia (algo que não era perceptível em sua

condição anterior) como um elemento central para elevar sua satisfação para com os programas habitacionais da PMCG. Este fato parece se relacionar diretamente a uma compreensão correta de que a instabilidade promovida pela ausência de um controle formal do solo urbano se apresenta com um risco constante para a melhoria das condições de habitação.

Além disso, é fato que o aumento da área das residências contribui para os altos níveis de satisfação que foram encontrados, pois a maioria das famílias indica que suas residências anteriores eram menores. Assim, dado que o tamanho médio das famílias é 4,0 indivíduos, as habitações são mais adequadas.

3.3.3 - Visão dos Beneficiários acerca da construção das Políticas de HIS em Campos.

A pesquisa procurou também identificar as possíveis sugestões que os moradores poderiam ter para os órgãos municipais no tocante à construção de novos conjuntos habitacionais. Neste sentido, é interessante apontar que as respostas refletiram aspectos peculiares a cada um dos conjuntos estudados (Tabela 8).

Tabela 8 - Aspectos de deveriam ser atentados pela a política de HIS da PMCG, segundo os beneficiários.

Principais Aspectos	Matadouro (%)	Chatuba (%)	HGG (%)
Oferecimento de moradias horizontais	66,7	0,0	0,0
Participação dos beneficiários nas decisões	5,1	5,0	0,0
Decisão sobre entrega deveria beneficiar os mais necessitados	5,1	2,5	5,0
Ampliar o alcance das políticas habitacionais	7,7	0,0	0,0
Moradias com melhor qualidade	2,6	0,0	2,5
Com programas de geração de Emprego e Renda	2,6	0,0	0,0
Unidades maiores	0,0	22,5	7,5
Construção de casas iguais às que possuíam antes	0,0	62,5	62,5
Equipamentos de uso coletivo de melhor qualidade	0,0	5,0	0,0
Casas Não Geminadas	0,0	0,0	22,5
Não Respondeu	10,3	2,5	0,0

Parece importante notar que no caso da Chatuba e do HGG, a principal questão se dirigiu a um aspecto bastante significativo que é a definição de qual

deveria ser o nível de participação dos futuros beneficiários dos programas de habitação na definição do formato (ou desenho arquitetônico) das unidades que serão distribuídas. O fato de que os moradores da Chatuba e do HGG apontarem que suas habitações anteriores se adequavam melhor às necessidades de suas famílias (provavelmente pelo fato de terem sido construídas através da autoconstrução). Por outro lado, a casa anterior representava também um símbolo de sucesso pessoal, pois através do empenho exercido na sua construção se alcançava o “sonho da casa própria”. De fato, alguns critérios subjetivos identificados nas respostas obtidas normalmente não são levados em consideração pelos formuladores de políticas habitacionais. Entretanto, ao se desconsiderar tais critérios os formuladores das políticas habitacionais acabam contribuindo para a ocorrência de resistências, por parte dos beneficiários, num processo que pode chegar a comprometer as chances de sucesso das mesmas.

Neste sentido, a criação de canais de participação poderiam ser úteis para que fossem resolvidas as eventuais resistências a uma dada política pública, dando assim uma maior legitimidade às ações empreendidas. No entanto, foi verificado que os órgãos da PMCG responsáveis pelas políticas habitacionais, desde o planejamento até a execução das obras não contam com nenhum canal que permita a interação (direta ou mesmo indireta) do seu corpo técnico com os futuros beneficiários. Deste modo, ao colocar o debate público num plano secundário frente à necessidade de oferecer respostas às demandas existentes para a construção de habitações populares, o poder público municipal não criou mecanismos que permitissem uma maior participação das populações que seriam assistidas no processo de elaboração e execução de tais políticas.

O fato é que no caso dos três conjuntos estudados, a participação dos moradores nos processos de elaboração e execução dos projetos de construção foi praticamente nula (Figura 10).

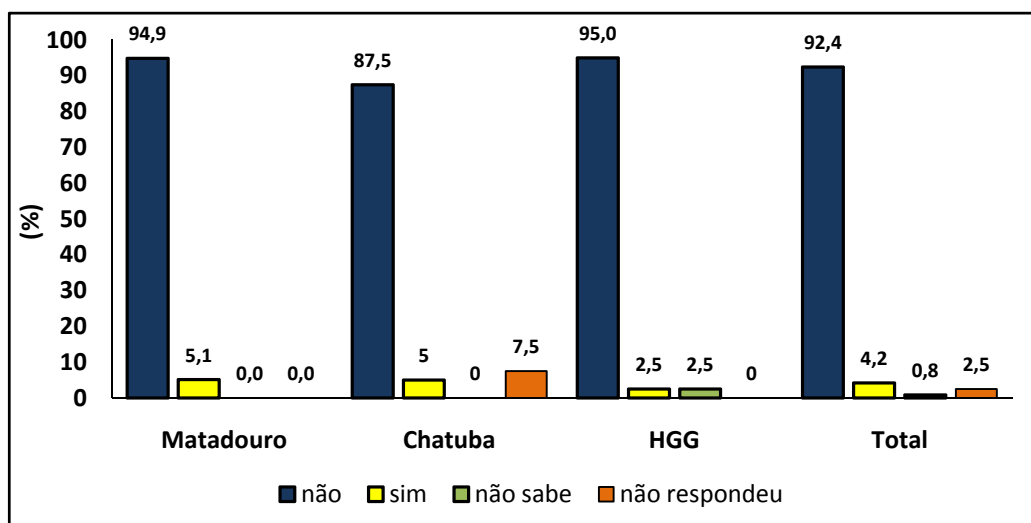


Figura 10 - Participação dos moradores em alguma etapa da política de HIS da PMCG (%).

Outro fato que revelou a inexistência de canais de interação entre os órgãos municipais e as populações que acabaram sendo inseridas nos três conjuntos estudados foi o fato de que os moradores afirmaram que não haviam sido comunicados formalmente acerca da existência de um projeto para a sua remoção para as futuras habitações populares, apesar de terem se envolvido de em alguma forma nas políticas habitacionais ao longo do tempo (Tabela 9).

Tabela 9 - Mecanismos de tomada de conhecimento sobre a construção das habitações.

Categorias	Matadouro (%)	Chatuba (%)	HGG (%)
Morava próxima a construção	30,8	25,0	12,5
Parentes ou vizinhos	15,4	27,5	17,5
Cadastramento por agentes da PMCG	23,1	32,5	57,5
Contato direto com representante político	7,7	2,5	10
Já participava de programa de realocação	10,3	0,0	2,5
Participou da Construção	5,1	5,0	0,0
Participou da idealização do conjunto	5,1	0,0	0,0
Meios de comunicação (i.e., jornais, rádio e TV)	2,6	0,0	0,0
Comprou a casa	0,0	5,0	0,0
Não se lembra	0,0	2,5	0,0

Além disso, ainda que o poder público tenha dado formalmente aos moradores a oportunidade de que participassem do processo decisório envolvendo o planejamento e construção de suas futuras moradias, a maioria dos moradores se mostrou pouco receptiva a idéia de participar deste processo (Figura 11).

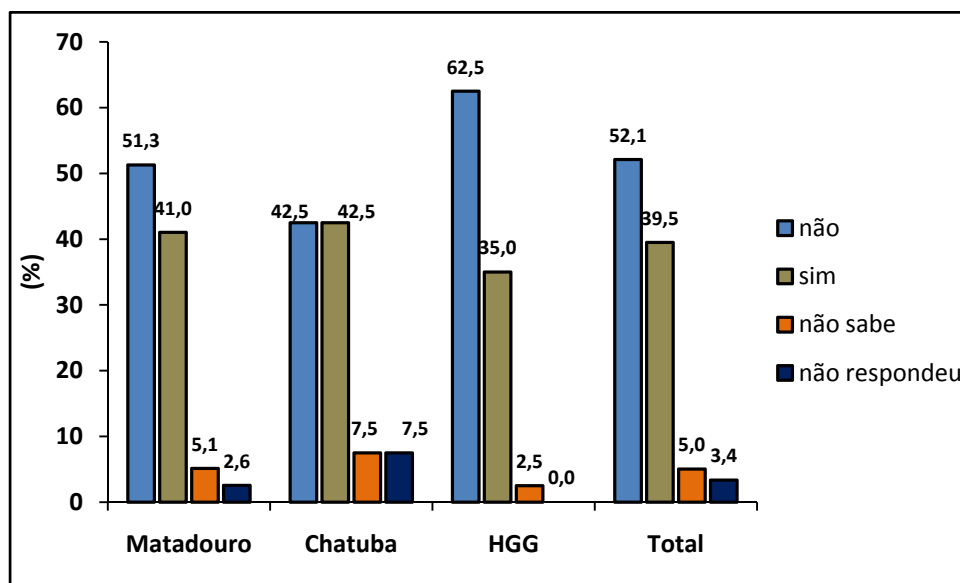


Figura 11 - Vontade dos entrevistados em participar da elaboração dos programas de HIS da PMCG (%).

Este aparente processo de desmotivação em se engajar na tomada de decisões pode ser um reflexo do ambiente político existente em Campos dos Goytacazes, onde historicamente a população tendeu a desempenhar um papel coadjuvante. No entanto, é importante ressaltar que o índice de moradores que se mostraram dispostos a contribuir com planejamento de programas habitacionais é expressivo. Além disso, na Chatuba onde a vivência dos efeitos concretos da vida em conjuntos habitacionais construídos pela PMCG ocorre desde 2005, os moradores ofereceram uma visão mais crítica sobre a ausência da participação popular no processo de planejamento das políticas municipais de habitação. Este resultado demonstra que a ampliação de espaços para debates públicos daria uma dinâmica mais democrática a estas políticas, e o envolvimento da população que poderia ocorrer em função da abertura destes espaços daria uma maior legitimidade as ações do poder público municipal.

3.3.4 - A Participação da População em Organizações da Sociedade Civil.

Um aspecto importante sobre os processos de interação entre a sociedade e o Estado refere-se à capacidade dos indivíduos que a compõem de se organizar através da participação em organizações sociais (Ribeiro e Santos Junior, 2005).

Este processo permitiria, em tese, a criação de mecanismos que dariam maior visibilidade as demanda sociais junto ao poder público. Neste sentido, buscou-se estabelecer o nível de participação dos moradores em organizações políticas. Os resultados obtidos apontam que o nível de participação e atuação dos moradores em associações de moradores é muito baixo, e a maioria dos entrevistados desconhecia a existência ou atuação de qualquer tipo de organização comunitária em seus respectivos locais de moradia (Figura 12).

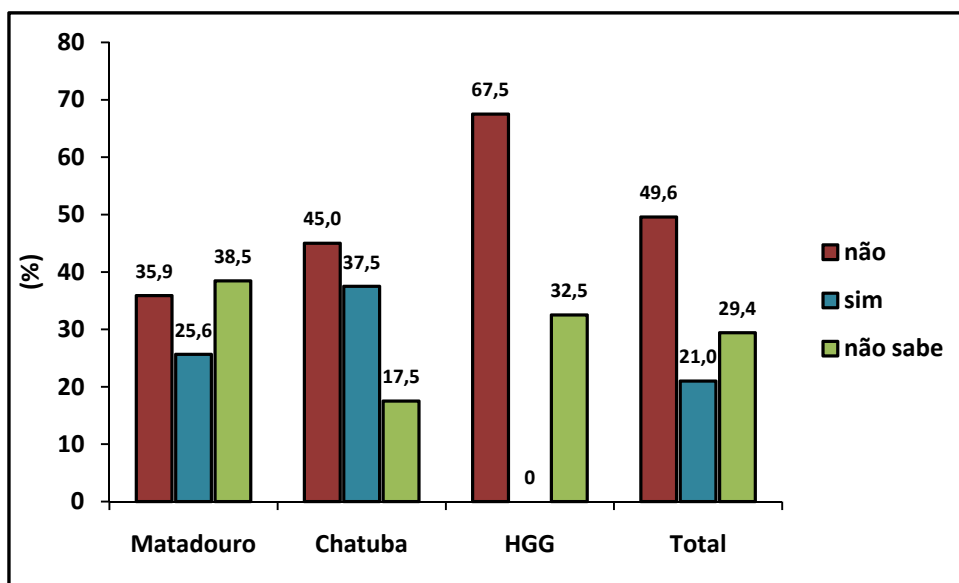


Figura 12 - Índice de conhecimento acerca da atuação de organização comunitária nos locais de moradia (%)

Além disso, mesmo entre os moradores que sabiam da existência de alguma organização comunitária em seu conjunto, houve um reconhecimento de que seu nível de participação era diminuto. Os baixos índices de participação política da população dos três conjuntos têm reflexos diretos na sua capacidade de apresentar demandas junto ao poder público municipal. Este contexto de não institucionalização dos problemas existentes no interior dos conjuntos, e a conseqüente não canalização dos problemas individuais para agendas de natureza coletiva, é reflexo de uma problemática complexa e abrangente em toda a sociedade brasileira. Além disso, no caso específico do Município de Campos, a representação comunitária passou por um processo de esvaziamento político a partir da ascensão do grupo político do ex-governador Anthony Garotinho¹⁵.

¹⁵ Azeredo (2007) abordou esta problemática em sua dissertação de mestrado sobre a realização do Plano Diretor Municipal de Campos dos Goytacazes.

Este esvaziamento acabou sendo forçado pela partidarização das associações de moradores, especialmente através da criação e articulação da figura dos “agentes comunitários”. Os agentes comunitários, dentro do contexto político de Campos, são indivíduos que fazem parte da estrutura burocrática municipal e, portanto, estão subordinados diretamente ao poder público. Dentre as funções nominais destes agentes se encontra a realização do levantamento das demandas existentes no interior de determinadas comunidades, e de levá-las diretamente aos órgãos municipais responsáveis pelo seu atendimento. No entanto, a estrutura de agentes comunitários distribuídos em todos os bairros do município teria muito mais um caráter político partidário do que social. Assim não chega a ser surpreendente que durante o processo de coleta de dados tenha sido possível observar evidências de que a estrutura das organizações comunitárias existentes nos conjuntos estudados estaria ainda passando por um processo cooptação política, onde muitos membros das suas diretorias estavam recebendo salários da PMCG por ocupar o papel de agentes comunitários.

3.3.5 - Visibilidade e ações do poder público junto aos moradores dos Conjuntos Analisados

Uma premissa que parece óbvia é de que a atuação do poder público municipal no período de pós-ocupação é imprescindível para a realização de eventuais ajustes e o direcionamento de instrumentos visando a aumentar as chances de que bons resultados sejam alcançados na execução das políticas municipais, inclusive as da área habitacional. Neste sentido, os resultados demonstram que apesar de ter havido um nível diferenciado de acompanhamento, a maioria dos moradores não foi sequer visitado por representantes dos órgãos municipais (Figura 13).

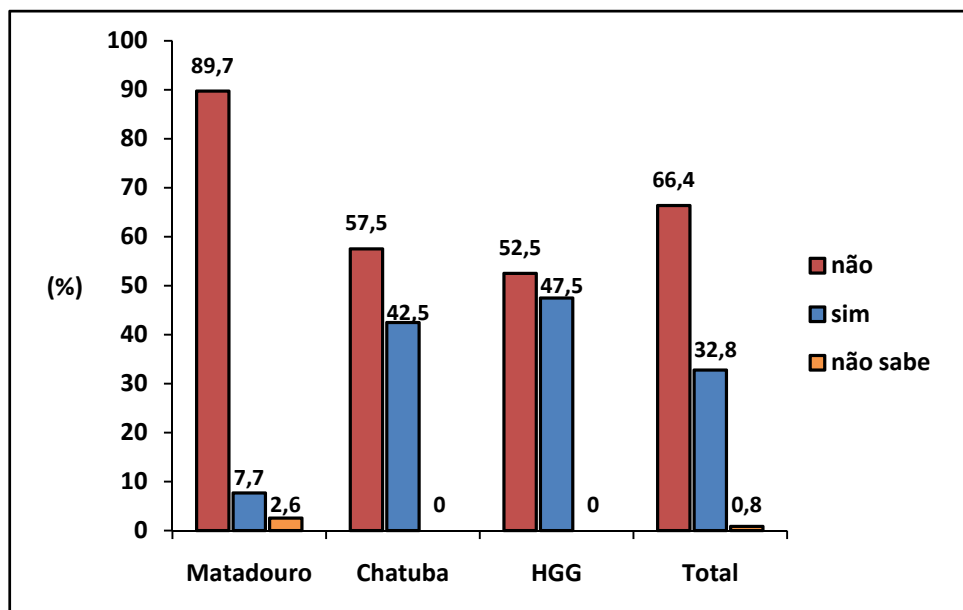


Figura 13 - Ocorrência de visitas de representantes do poder público municipal após a entrega dos conjuntos (%).

A inexistência de mecanismos de acompanhamento das famílias beneficiadas no período pós-ocupação parece indicar que a questão da habitação social é vista ao nível do poder local como uma política social compensatória com fim em si mesma. Isto talvez explique a ausência de políticas públicas complementares à da habitação social. Infelizmente, a existência deste tipo de lacuna dentro da política habitacional acaba tendo o efeito perverso de tornar os beneficiários dos programas habitacionais ainda mais dependentes de políticas assistencialistas.

3.3.6 - Acesso a Equipamentos e Serviços Públicos nos conjuntos Analisados.

A oferta de serviços públicos é uma variável significativa no âmbito deste estudo. Assim, buscou-se mensurar o acesso dos moradores dos três conjuntos analisados a serviços públicos básicos. Neste sentido, com base nos dados coletados foi realizada uma comparação na oferta de serviços públicos antes e depois de sua transferência para os conjuntos habitacionais (Tabela 10).

Tabela 10 - Comparativo entre acesso a serviços públicos básicos entre antes e depois da moradia nos Conjuntos Habitacionais da PMCG.

Tipos de Serviços Públicos		Matadouro (%)	Chatuba (%)	HGG (%)
Água	Local de origem	66,7	27,5	85,0
	Condomínio	100	100	100
Energia	Local de origem	97,4	97,5	97,5
	Condomínio	100	97,5	100
Esgotamento	Local de origem	23,1	7,5	12,5
	Condomínio	100	100	100
Entrega de Correspondências	Local de origem	30,8	15,0	92,5
	Condomínio	82,1	2,5	15,0
Telefone Público	Local de origem	66,7	75,0	80,0
	Condomínio	76,9	52,5	2,5
Posto de Saúde	Local de origem	69,2	15,0	90,0
	Condomínio	25,6	70,0	0,0
Escola Infantil	Local de origem	89,7	30,0	87,5
	Condomínio	100	52,5	0,0
Área de Lazer	Local de origem	7,7	10,0	67,5
	Condomínio	79,5	100,0	97,5
Ponto de Ônibus	Local de origem	51,3	85,0	90,0
	Condomínio	97,4	100,0	80,0

Os resultados obtidos mostram que houve um avanço na oferta de serviços públicos de caráter mais elementar. Deste modo, se considerarmos apenas este aspecto, seria possível afirmar que as famílias vivendo nos conjuntos habitacionais tiveram um importante incremento na sua qualidade de vida. Não obstante, cabe ressaltar que mesmo diante da experiência positiva advinda da democratização do acesso a bens de consumo de primeira necessidade, a experiência da política habitação acabou resultante num aumento do ônus econômico para que pudessem continuar acessar cujo fornecimento é privado. Um exemplo disto foi a repetida declaração de que os moradores estavam deixando de usar chuveiro elétrico, e outros aparelhos domésticos em função do receio de que isto poderia trazer um aumento no custo das contas de eletricidade.

Por outro lado, aqueles serviços públicos de competência direta do poder público local tampouco tiveram um desempenho expressivo no que tange ao acesso oferecido aos moradores. Um caso expressivo desta situação deu-se em relação ao

funcionamento dos postos de saúde, onde o fornecimento deste serviço foi profundamente comprometido pela suspensão do Programa de Saúde da Família (PSF), e o desmantelamento quase completo da estrutura dos postos de saúde do município que se deu pela falta dos funcionários terceirizados vinculados ao PSF. Assim, não chegou a ser surpreendente que a falta de postos de saúde apareceu como sendo a preocupação central da maioria dos entrevistados. Neste sentido, Azevedo (2007) coloca que as ações complementares podem provocar mais efeitos positivos junto à populações assistida por políticas habitacionais, do que a política habitacional por si só. O fato é que a viabilidade dos programas habitacionais pode ser diminuída, caso o fornecimento de outros serviços urbanos (i.e.; transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água) não sejam devidamente garantidos.

De modo complementar, no tocante à verificação da satisfação dos moradores na questão do acesso aos serviços públicos foi proposto aos entrevistados que fornecessem notas (numa escala de 0 à 10) para a oferta de serviços públicos antes e depois da transferência para os conjuntos (Tabela 11).

Tabela 11 - Conjunto de notas, entre 0 e 10 estabelecidas pelos moradores comparando a satisfação acerca dos serviços públicos entre antes de depois de habitar os Conjuntos.

Tipo de Serviço Público		Matadouro	Chatuba	HGG
Serviço de Saúde	Local de origem	3,95	4,26	4,33
	Condomínio	7,92	5,82	1,38
Educação	Local de origem	6,21	5,62	7,22
	Condomínio	8,13	6,85	0,88
Transporte Público	Local de origem	4,59	4,23	7,28
	Condomínio	7,13	7,87	3,92
Segurança Pública	Local de origem	2,51	2,05	4,28
	Condomínio	4,73	4,29	1,97
Coleta de Lixo	Local de origem	4,08	5,18	8,57
	Condomínio	9,77	9,46	8,76
Acesso ao Centro	Local de origem	7,58	4,87	7,74
	Condomínio	7,92	8,16	7,11

Uma primeira evidência decorrente da análise das notas dadas pelos moradores é que, de maneira geral, a percepção sobre a qualidade dos serviços prestados varia bastante de acordo com o conjunto analisado, havendo casos em que houve uma percepção de melhora após a transferência, e de outros onde houve uma percepção de piora. O caso mais notável é o do conjunto do HGG, onde dos seis serviços analisados, a percepção de piora atingiu a cinco deles.

Quanto as implicações decorrentes do distanciamento destes conjuntos as áreas centrais do município de Campos, verificou-se que, provavelmente por Campos ser uma cidade de porte médio, não houve complicações significativas no acesso à área central da cidade em função do remanejamento das famílias para os conjuntos. Um exemplo disto foi o fato de que a totalidade dos entrevistados indicou que não haveria a necessidade de pagar mais do que uma passagem para chegar ao centro da cidade. No entanto, um problema apontado foi que o tempo médio de espera pelos coletivos ficou acima dos 40 minutos, pois apenas o conjunto do HGG conta com mais do que uma linha de ônibus que permita o deslocamento de seus moradores até o centro da cidade.

3.3.7 - A Percepção sobre melhorias na qualidade de vida dos moradores.

Outro aspecto analisado neste estudo referiu-se à percepção dos moradores em torno das mudanças trazidas em sua qualidade de vida pela moradia nos conjuntos habitacionais. Assim, os moradores foram instados a apontar quais aspectos que, em sua opinião, teriam sido beneficiados pela mudança para os conjuntos (Tabela 12).

Tabela 12 – Melhorias apontadas pelos moradores após a ocupação dos conjuntos.

Conjunto	Principais melhorias apontadas pelos entrevistados após se mudarem para o conjunto	
Matadouro	1 – Saúde; 2 – Melhores condições de Higiene no local; 3 – melhor lugar para criar os filhos; 4 – não se preocupar com enchentes ou chuvas; 5 – possuir um imóvel;	6 – Tamanho da casa; 7 – Estrutura do bairro; e 8 – poder adquirir moveis.
Chatuba	1 – Estrutura do Bairro; 2 – Estrutura da Casa; 3 – Saúde; 4 – Acesso a água encanada; 5 – Saneamento Básico;	6 – Possuir um imóvel; 7 – Melhor lugar para criar os filhos; 8 – Maior conforto; 9 – Não houve melhorias significativas; 10 – Maior conforto.
HGG	1 – Estrutura da Casa; 2 – Posse de um imóvel; 3 – Não houve melhorias significativas; 4 – não se preocupar com enchentes ou chuvas; 5 – melhor lugar para criar os filhos;	6 – Tamanho da casa; 7 – Saúde; 8 – poder adquirir moveis; e 9 – Saneamento básico.

Neste quesito é importante frisar que foi observado um aparente paradoxo entre a percepção de que vários aspectos melhoraram na vida dos moradores, e o estado de ânimo dominante onde não há um reconhecimento explícito acerca do benefício de viver no interior dos conjuntos. Outro dado que reforça este aparente paradoxo é o dado que aponta que 85,7% dos moradores não estão dispostos a vender as habitações fornecidas pela PMCG. No entanto, a principal razão apresentada para não realizar a venda seria a de que não haveria ter outro lugar para morar. Neste sentido, também é importante apontar que os moradores acreditam que, por se tratar de moradias populares (onde a venda é proibida por instrumento normativo), o valor dos imóveis onde vivem é muito desvalorizado. Portanto, com o valor que poderiam obter com a venda das unidades não seria suficiente para que adquirissem outro imóvel com as mesmas características em um local que considerassem melhor. Além disso, também foi feito um levantamento acerca dos principais fatores que contribuiriam para a permanência ou desistência dos moradores em relação às suas habitações dentro dos conjuntos (Tabela 13).

Tabela 13 – Fatores que contribuem para a manutenção e desistência dos moradores junto aos conjuntos analisados.

CONJUNTO	PRINCIPAIS FATORES QUE CONTRIBUEM PARA:	
	MANUTENÇÃO	DESISTÊNCIA
Matadouro	1 – Não ter outro lugar para morar 2 – Gostar da moradia e do local onde mora 3 – Motivação Familiar (filhos) 4 – Proximidade com os serviços públicos 5 – Gostar da Vizinhaça	1 – Aumento da violência e da criminalidade no local 2 – Brigas com Vizinhos 3 – Tivesse um local melhor para morar 4 – Nada faria desistir 5 – Motivos de saúde do respondente ou familiar
Chatuba	1 – Gostar da moradia e do local onde mora 2 – Motivação Familiar (Filhos) 3 – Não ter outro lugar para morar 4 – Proximidade com os serviços públicos 5 – Morar próximo a familiares / Gostar da Vizinhaça	1 – Aumento da violência e da criminalidade no local 2 – Nada faria desistir 3 – Falta de serviços públicos 4 – Tivesse um local melhor para morar 5 – Brigas com vizinhos / Falecimento de familiar
HGG	1 – Gostar da moradia e do local onde mora 2 – Não ter outro lugar para morar 3 – Gostar da Vizinhaça 4 – Ser proprietário de uma casa 5 – Proximidade com os serviços públicos	1 – Aumento da violência e da criminalidade no local 2 – Nada faria desistir 3 – Tivesse um local melhor para morar 4 – Falta de serviços públicos 5 – Motivos de saúde / brigas com vizinhos / preço dos serviços públicos

A análise dos fatores que contribuem para a permanência das famílias parece estar diretamente ligada às condições pretéritas de moradia às quais a maioria das famílias estava sujeita. Deste modo, qualquer tipo de melhoria na conformação física da moradia, ou qualquer tipo de ganho social, por menor que seja, aparece como uma grande conquista dentro do contexto em que a maioria das famílias está inserida dentro da Cidade de Campos. Assim, a forte conotação de que há um ganho efetivo apenas em função de posse legal de uma habitação acaba demonstrando a importância do valor simbólico que o acesso à moradia formal possui nos segmentos mais pobres da população.

Por outro lado, os fatores que contribuiriam para a desistência dos moradores estão ligados, também de forma paradoxal, a fatores que também afligem os setores mais afluentes da sociedade campista, como é o caso da questão da segurança pública. O fato é que a falta de ações do poder público na área de segurança pública

contribuiu para o aumento da sensação de insegurança no interior dos três conjuntos. O crescimento da violência e do tráfico de drogas preocupa bastante os moradores pelo fato de que estes associam este fenômeno às suas condições anteriores de vida dentro de favelas. Assim, um número significativo de moradores declarou que se os conjuntos fossem servidos por ruas largas e amplas, onde fosse plenamente garantido o acesso a serviços públicos básicos, aumentariam as chances de que os casos de violência diminuíssem.

3.3.8 – Evolução patrimonial após a inserção das famílias nos conjuntos habitacionais.

Um dos aspectos que podem indicar os impactos da inserção nos programas de habitação popular em termos da qualidade de vida dos beneficiários é a evolução patrimonial. Assim, de modo a verificar esta evolução, foram coletados dados sobre a propriedade de eletrodomésticos e bens de consumo antes e depois da mudança para os conjuntos (Tabela 14).

Tabela 14 – Comparativo entre a posse de bens e serviços entre os períodos pré e pós-ocupação dos Conjuntos analisados.

Tipo de Bem	Matadouro		Chatuba		HGG	
	Antes %	Depois %	Antes %	Depois %	Antes %	Depois %
Televisão	87,2	97,4	95,0	95,0	100,0	97,5
Chuveiro elétrico	15,4	100,0	22,5	95,0	52,5	97,5
Computador	7,7	5,1	0,0	2,5	7,5	7,5
Acesso à Internet	2,6	0,0	5,0	7,5	12,5	2,5
Geladeira	92,3	89,7	82,5	97,5	97,5	95,0
Telefone Fixo	2,6	0,0	0,0	0,0	22,5	0,0
Telefone Celular	76,9	76,9	47,5	75,0	82,5	82,5
Fogão	97,4	100,0	92,5	100,0	97,5	97,5
Moto	2,6	2,6	5,0	10,0	15,0	7,5
Carro	12,8	7,7	10,0	15,0	12,5	10,0
Bicicleta	71,8	71,8	82,5	90,0	62,5	62,5

A análise dos dados sobre a evolução na posse de bens demonstra que a maior tendência de crescimento deu-se na Chatuba, e a maior perda ocorreu no HGG, sendo que no Matadouro a situação permaneceu mais estável. Vale ressaltar que não houve um progresso expressivo no acesso dos a computadores e a

internet. Neste sentido, o índice de acesso a ferramentas de informática e *internet* é significativamente menor do que os dados apurados pelo IBGE que, em 2007 apurou que 26,6% dos lares brasileiros possuíam computadores, com o acesso à internet chegando a 20,2% (PNAD, 2007). O acesso e o domínio das ferramentas de informática e da rede mundial de computadores são reconhecidamente tidos como um dos mais eficientes para prover acesso a um conjunto de informações que possam abrir oportunidades, inclusive, de maior inserção no mercado de trabalho.

3.4 – O objetivo das entrevistas e o perfil dos entrevistados

Neste estudo o emprego de entrevistas teve o intuito de apreender a visão dos formuladores de políticas municipais de habitação acerca das práticas de intervenção físicas e sociais associadas ao planejamento e execução destas políticas. Assim sendo, as questões apresentados aos entrevistados foram direcionadas ao entendimento dos fatores econômicos, sociais e políticos que permeiam as políticas habitacionais dentro da esfera de poder municipal em Campos dos Goytacazes. Por outro lado, buscou-se com as entrevistas verificar de que forma os aspectos práticos da execução das políticas habitacionais se concretizam, de modo a identificar como estas se ajustam ao contexto da descentralização administrativa ocorrida no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988. Também é importante frisar que entre os objetivos deste estudo está o exame dos efeitos das políticas de cunho municipal no tocante o acesso a habitação para as camadas mais pobres da população. Deste modo, através da realização das entrevistas foram observados os parâmetros utilizados pela PMCG do desenho das políticas municipais, tais como a escolha dos modelos de habitação, a definição tamanho das casas ou apartamentos, a criação de canais que permitem a participação dos beneficiários nas decisões referentes à execução destas políticas. A escolha dos entrevistados levou em conta o grau de importância que cada órgão representado por eles possui na condução da política habitação municipal. Assim, foram entrevistados: a Secretária de Planejamento de Campos dos Goytacazes, a arquiteta Silvana Castro, que atua profissionalmente em diferentes órgãos municipais há 23 anos; a assistente social, Conceição Santana, responsável pelo Setor de Habitação da Secretária de Promoção Social de Campos, e o Sr. Hélio Anomal, sindicalista, e que presidiu a EMHAB entre 2007 e 2008.

3.4.1 – Experiência dos entrevistados no trato de políticas habitacionais.

Um primeiro aspecto que foi inicialmente verificado referiu-se ao fato de Silvana Castro e Conceição Santana possuírem uma longa experiência no gerenciamento de projetos habitacionais, já que ambas trabalharam durante um longo tempo em diferentes órgãos municipais com atividade diretamente ligadas a

esta área. Além disso, ambas as entrevistadas confirmaram sua participação no processo de planejamento e construção dos três conjuntos que serviram de base para a realização da presente pesquisa. Já em relação ao Sr. Hélio Anomal, houve um reconhecimento do entrevistado de que mesmo tendo trabalhado diretamente no processo de construção dos Conjuntos do Matadouro e do HGG, sua indicação para a presidência da EMHAB se deveu principalmente a fatores políticos partidários, sendo este o mesmo critério responsável por sua saída do referido posto¹⁶. Mesmo reconhecendo que não possuía uma experiência pretérita no campo da formulação e gerenciamento de programas habitacionais, o Sr. Anomal avaliou que a sua gestão à frente da EMHAB foi bastante positiva a partir de comparações com o que fora realizado por gestões anteriores. Neste sentido, o Sr. Anomal afirmou que:

“(...) nunca se fez tanto quanto naquela gestão, na qual estávamos na frente, em habitação de interesse social (...)”¹⁷.

Pelo que pode ser observado, esta fala se baseia no número de habitações que foram entregues durante o período 2007-2008, e também pelos projetos em fase de acabamento que foram deixados para serem executados pela gestão que se seguiu. Segundo o Sr. Anomal, durante o período em que esteve à frente da EMHAB estavam previstas a construção de 2300 unidades habitacionais, que deveriam ser entregues no ano de 2008. No entanto o próprio Sr. Anomal fez ressalvas à efetiva execução desta meta, pois este número acabou sendo comprometido pelos problemas de ordem policial e política que ocorreram após o desencadeamento da chamada Operação Telhado de Vidro¹⁸.

Segundo o Sr. Anomal, quanto tomou posse em 2007 a prestação de contas do órgão da EMHAB estavam irregulares há uma década, o que impedia o órgão de realizar parcerias tanto com o governo federal como com o estadual. Este fato, segundo o Sr. Anomal, se deve ao crescimento no valor de repasse dos *royalties* do petróleo que colocou a poder público local em uma situação bastante confortável quanto ao custeio deste tipo de programa, visto que mesmo na ausência de

¹⁶ O Sr. Hélio Anomal também participou das eleições municipais em 2008, como candidato a cargo de vice-prefeito na chapa encabeçada pelo ex-prefeito de Campos Arnaldo Vianna.

¹⁷ Entrevista concedida ao autor em Dezembro de 2008

¹⁸ A operação telhado de vidro foi desencadeada em março de 2008 pela polícia federal, a partir de denúncias do Ministério Público sobre corrupção na PMCG, onde acabaram presos diversos secretários municipais e funcionários da PMCG.

parcerias o município possuía uma grande capacidade de financiar com recursos próprios os projetos de habitação.

Por outro lado, o Sr. Anomal afirmou que a sua principal contribuição para a questão habitacional no Município de Campos foi a aprovação da Lei que previa e regulamentava a criação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS). A Lei nº 7.989, de 21 de dezembro de 2007¹⁹, estabeleceu diretrizes e normas para a execução da política municipal de habitação de interesse social, e instituiu e regulamentou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse social (FMHIS). Esta mesma Lei também criou o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. A criação deste conselho deu, em tese, ao poder municipal a legitimidade para pleitear recursos federais que deveriam ser usados na ampliação dos programas habitacionais municipais. O fato é que a existência deste conselho é uma exigência do governo federal e do Ministério das Cidades para que sejam feitas parcerias com municípios interessados em atuar na gestão de políticas habitacionais. Na visão do Sr. Anomal, a lei de criação do CMHIS trouxe benefícios à política habitacional, pois sendo um instrumento normativo que regulamenta as ações do poder municipal dando, conseqüentemente, uma maior transparência a esta política. Neste sentido, o Sr. Anomal afirmou que:

“O mais importante é que nós conseguimos colocar no eixo a política habitacional de Campos (...) a lei traz não só a criação do Conselho Municipal, mas também a criação do fundo municipal de habitação de interesse social, pra mim a vertente mais importante na nossa participação no governo foi nós temos criado esta lei (...) Assim, junto com a sociedade civil organizada, junto com os empresários e junto com o governo, você dá um direcionamento para sua cidade naquilo que se refere a política habitacional.”

Assim, através da Lei nº 7.989, de 21 de dezembro de 2007. Foi reafirmado o papel central da EMHAB na gestão das políticas habitacionais em Campos, colocando sob sua responsabilidade a presidência do CMHIS, e vinculando a ela a administração e gestão do FMHIS. É importante notar que orçamento do FMHIS tem como sua base orçamentária o contingenciamento de 2% dos recursos oriundos da participação do Município de Campos no recebimento dos *royalties* do petróleo. Este montante corresponderia nos valores arrecadados no ano de 2008 a um total de aproximadamente 21 milhões de reais.

¹⁹ Disponível em: www.campos.rj.gov.br

3.4.2 – Estrutura da Política Habitacional em Campos.

A estrutura das políticas habitacionais em Campos é claramente marcada por uma divisão de responsabilidades entre diversos órgãos públicos municipais que, por definição, são responsáveis pela sua formulação e execução. De acordo com o relato dos três entrevistados foi possível estabelecer que a estrutura organizacional das secretarias municipais funcionam quando provocada diretamente pelo poder executivo municipal para resolver a alta demanda por moradia. Esta ação pode também ocorrer quando alguma comunidade é diretamente prejudicada pela ocorrência de fenômenos climáticos (e.g.; enchentes, alagamentos e desmoronamentos). Assim, de forma sintética pode-se apontar que a maioria das ações no campo da habitação tem se dado em função do processo de transferência de moradores de áreas sensíveis ambientalmente, e pela determinação de reverter o processo favelização que passou por uma forte aceleração desde o final da década de 90.

Dentro desta estrutura organizacional existente, a Secretaria Municipal de Promoção Social (SMPS) fica responsável por atuar junto às comunidades pobres e identificar casos onde se faria necessário realizar algum tipo de intervenção para resolver problemas na área habitacional. Por outro lado, cabe à SMPS a realização do cadastramento de potenciais beneficiários dos programas municipais de habitação e, deste modo, verificar o tamanho das famílias de modo a identificar a demanda por determinados tipos de moradias. Nesta mesma estrutura, a EMHAB ficaria responsável por receber estas informações técnicas que seriam usadas para criar e verificar a viabilidade de projetos. Cabe ainda à EMHAB realizar a identificação do local para a construção do projeto; definir o formato das habitações (casas ou apartamentos), projetar a infra-estrutura de serviços públicos; construir as unidades habitacionais (construindo diretamente ou contratando alguma empreiteira), e realizar a entrega das unidades à SMPS. À Secretaria de Desenvolvimento e Planejamento cabe verificar a viabilidade dos projetos, e acompanhar a realização dos projetos e obras. Cabe ainda a SMPS realizar a entrega das unidades, fazer o acompanhamento no período de pós-ocupação, verificar as demandas sociais, e identificar eventuais desvios de função das unidades habitacionais. Deste modo, verifica-se que o processo de gestão municipal

das políticas habitacionais é relativamente complexo, ainda que as decisões principais fiquem concentradas na SMPS e na EMHAB (Figura 14).

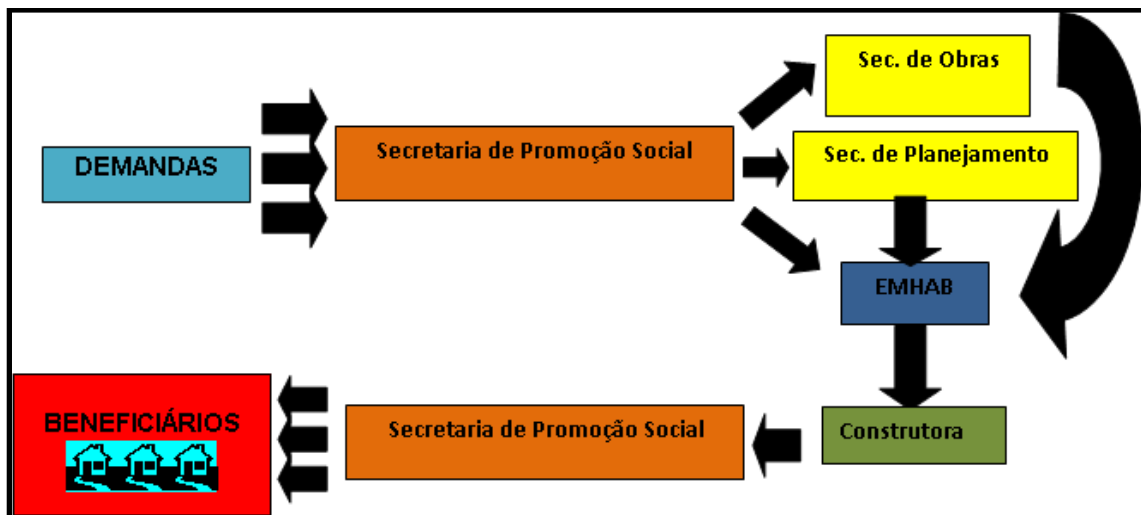


Figura 14 – Representação gráfica da estrutura organizacional da política de habitação social em Campos dos Goytacazes.

Esta descrição sucinta do processo de concepção e execução das políticas municipais de habitação de interesse social não pode deixar de levar em consideração uma série de implicações de ordem prática que, em parte, contribuem para a construção da realidade social vivenciada pelos beneficiários dentro dos conjuntos habitacionais construídos pela PMCG. Neste sentido, as seções seguintes estão orientadas para a compreensão de quais seriam os fatores que mais afetam a realidade dos moradores nos conjuntos a partir da visão dos formuladores da política habitacional.

3.4.3 – Formulação das Políticas municipais de Habitação de Interesse Social na visão dos Entrevistados.

De maneira geral, todos os entrevistados relataram ter participado ativamente da formulação de alguns conjuntos habitacionais em função dos cargos que ocupavam dentro da PMCG. No entanto, a Sra. Silvana Castro e a Sra. Conceição Santana enfatizaram que possuíam um amplo conhecimento acerca da realidade social que envolve a parcela mais empobrecida da população campista. Deste modo, ambas afirmaram que as ações que desenvolveram dentro de seus órgãos

estariam pautadas pelo reconhecimento de que existe uma necessidade de intervenção pública na área das políticas sociais. No entanto, a Sra. Santana expressou um certo ceticismo quando afirmou que o modo de intervenção empregado pela PMCG no combate a pobreza tem tido um efeito reduzido para sanar a imensa demanda social existente no município. Diante da amplitude desta problemática, a Sra. Conceição imputou as dificuldades de promover ações sociais efetivas à ação do crime organizado em certas comunidades. A Sra. Santana afirmou ainda que o aumento do controle social por parte do crime organizado vem se transferindo para dentro dos conjuntos habitacionais construídos pela PMCG. Isto na opinião da Sra. Santana dificulta o trabalho social e explicaria, em parte, o índice de desistência e venda de unidades habitacionais construídas pela PMCG.

Ainda foi possível verificar a partir da análise das entrevistas que os critérios determinantes que guiam as ações de atendimento de determinadas comunidades levam em conta a situação de carência social e precariedade em que se encontram as moradias nestes locais. Outro fator preponderante para a remoção de famílias para habitações sociais é sua condição de vulnerabilidade frente a problemas ambientais, bem como a proximidade de áreas de proteção ambiental. Neste aspecto vale ressaltar que Campos é composto por muitas áreas ambientalmente sensíveis, que são justamente aquelas onde se encontram a maiorias das comunidades mais empobrecidas do município. O processo de ocupação destas áreas se deveu em função da periferização imposta às classes mais empobrecidas para os locais onde o preço do solo urbano é baixo, cuja ocupação muitas vezes ocorre com a anuência do poder político local.

O Sr. Anomal procurou explicar o porquê que as ações das políticas habitacionais da PMCG terem seu foco dividido entre ações de desfavelização e remoção de famílias de áreas consideradas ambientalmente sensíveis. Neste sentido, o Sr. Anomal afirmou que:

“Conseguimos recursos com o governo federal, que era recurso para a preservação ambiental, mas como você poderia preservar o meio ambiente se as famílias estavam morando em torno das lagoas. Então a primeira providência para a preservação ambiental era você construir o conjunto habitacional para tirar essa comunidade da área de preservação ambiental e conseqüentemente preservar o meio ambiente.”

Ainda sobre os critérios de escolha das comunidades, a Sra. Santana afirmou que a demanda por habitações sociais acaba se concentrando na SMPS. Usando o caso do conjunto do Matadouro, a Sra. Santana apontou que:

“A demanda social é feita diariamente (junto a SMPS), nós temos uma demanda muito grande e a escolha (dos locais dos conjuntos) é feita quando já está com o projeto pronto, por exemplo, foi feito o projeto do Matadouro, aqui projeto foi feito para que nós retirássemos aquelas pessoas de uma área de risco dentro da Coopleplan, que era uma coisa horrível (...) (foi feito) também (a remoção) de outra pessoas que moravam em barracos já desabando (...)”²⁰

Por outro lado, a Sra. Santana destacou ainda os principais parâmetros objetivos utilizados pela SMPS para incluir determinada área ou comunidade no programa de habitações populares da PMCG, quando afirmou que:

“[Para participar do programa] Têm que ser pessoas que realmente precisam da casa, pessoas que realmente precisam do imóvel. Mesmo assim, infelizmente, a gente sabe que existem aquelas pessoas que vendem o imóvel (...)”

Em relação à gênese da demanda existente em torno da construção de conjuntos habitacionais, o Sr. Hélio Anomal creditou esta demanda à falta de investimentos em ações que criassem condições de fixar as pessoas ao campo. Portanto, a falta de expectativas no campo teria feito com que a demanda por habitações em Campos chegasse ao nível em que se encontra atualmente. Mesmo assim, ao apontar os critérios utilizados para a escolha das comunidades para serem servidas por políticas habitacionais, o Sr. Anomal se referiu aos mesmos parâmetros citados anteriormente pela Sra. Santana. Entretanto, o Sr. Anomal demonstrou certa desconfiança na efetividade das atividades da SMPS, o que seria a motivação para a instituição de uma estrutura paralela, composta por profissionais com formação em diversas áreas, que visava fazer levantamentos sociais junto às comunidades carentes de Campos verificando de forma direta a demanda por habitações sociais, com intuito de focalizar as ações da EMHAB junto as comunidades que realmente necessitavam de intervenções por parte da política da habitação popular municipal.

²⁰ Entrevista concedida ao autor em setembro de 2008

De forma adicional, foi possível verificar nas visitas feitas às dependências da EMHAB, que a atuação do Sr. Anomal à frente da empresa de fato estabeleceu um processo de fortalecimento de sua estrutura, aumentando assim a capacidade de intervenção daquele órgão. Ao criar um “corpo técnico multidisciplinar”, o Sr. Anomal buscou fazer frente às ações realizadas nas demais secretarias, dando assim uma nova dinâmica e agilidade ao processo de implementação de políticas habitacionais em Campos dos Goytacazes.

3.4.4 – Os principais aspectos técnicos do processo de construção das moradias.

O processo de planejamento e construção de conjuntos habitacionais normalmente leva em conta duas variáveis: o tamanho das moradias e a possível localização dos conjuntos. No presente estudo, as informações mais importantes sobre a questão do tamanho das moradias foram fornecidas pela Sra. Silvana Castro, que informou o padrão de tamanho médio dos terrenos era 140m², de acordo com que determina o Plano Diretor Municipal que vigorou até 2008. Já no que se referia ao tamanho médio das habitações distribuídas pela PMCG, a Sra. Castro informou que a área construída nas unidades habitacionais visava atender às necessidades verificadas previamente pela SMPS entre as famílias beneficiárias. Assim, a Sra. Castro informou que a PMCG tem evitado construir habitações dotadas de apenas um quarto, dadas as previsões indicando um potencial crescimento do núcleo familiar. Para a Sra. Castro o modelo utilizado no conjunto da Chatuba seria o melhor caso de intervenção habitacional feito pela PMCG, e que deveria servir de base para a construção de outros conjuntos habitacionais em Campos dos Goytacazes.

Entretanto, a Sra. Conceição Santana ressaltou que uma falha recorrente no processo de definição do tamanho das unidades habitacionais foi a falta de envolvimento da SMPS no processo decisório ocorrido na EMHAB e na SMPD. Segundo a Sra. Santana, o envolvimento da SMPS na definição deste parâmetro tem sido insuficiente. Neste sentido, a Sra. Santana afirmou que além de fazer a avaliação prévia do tamanho das famílias potencialmente beneficiárias, a SMPS deveria ter uma participação mais incisiva na definição do tipo de habitação que seria construída, bem como dos equipamentos coletivos que são ofertados em

combinação com a entrega das habitações. A Sra. Santana também informou que as unidades construídas pela PMCG não possuíam qualquer adequação para receber moradores com necessidades físicas especiais e/ou idosas.

No tocante à definição da localização dos conjuntos construídos pela PMCG, a análise do conteúdo das entrevistas apontou que a escolha dos locais para dos três conjuntos estudados levou principalmente em consideração a proximidade com o local onde se situava originalmente a comunidade que seria removida. Além disso, foi constatado que não existiu nenhum tipo de planejamento ou verificação dos possíveis impactos nas áreas circunvizinhas em função da alocação de um numeroso contingente de novos moradores, especialmente sobre a estrutura de serviços públicos. Neste sentido, o Sr. Anomal indicou que os impactos da construção dos conjuntos nas regiões vizinhas têm tido os mais variados efeitos positivos, quando afirmou que:

“(os conjuntos) têm impacto dos melhores possíveis. Você cria uma condição de um conjunto habitacional decente que não permite a chamada favelização, então este impacto é um dos melhores possíveis. O conjunto do Matadouro, por exemplo, apesar de todos os problemas e todas as dificuldades, eles são apartamentos decentes: 3 quartos, sala cozinha e banheiro (...) conseqüentemente, as pessoas (que vivem ao redor) vendo aquele empreendimento bem feito se animam em até construir sua própria residência e é o que nós esperamos.”

Cabe ressaltar, que nos três conjuntos investigados, a proximidade com os locais onde foram feitas as remoções é óbvia (Figuras 15, 16 e 17).



Figura 15 – Localização da Favela da Chatuba e do Conjunto da Chatuba.



Figura 16 – Localização da Favela do Matadouro e do Conjunto do Matadouro.



Figura 17 – Localização da área de remoção feita no Parque Prazeres e do Conjunto do HGG.

Por exemplo, no caso do Matadouro, o conjunto foi construído sobre um terreno localizado adjacente à antiga favela. Esta escolha foi aparente motivada não apenas pelo fator proximidade, mas pela inexistência de áreas livres que comportassem uma quantidade expressiva de habitações próxima ao local onde ocorreria a remoção. De acordo com os entrevistados a adoção das habitações na forma de blocos de apartamentos no Matadouro se deu primordialmente por estes motivos. Por outro lado, é importante notar que os três conjuntos estão localizados aonde o processo expansão imobiliária vem ocorrendo de forma evidente, especialmente através da realização de inúmeros investimentos e intervenções no ambiente urbano. Portanto, a construção dos conjuntos, e a política de remoção das favelas que orienta a ação do poder municipal, acabam contribuindo para uma elevação do preço do solo urbano nas áreas de entorno.

Um aspecto das políticas habitacionais que tem sido alvo de fortes contestações por diferentes segmentos sociais é o elevado custo unitário das habitações. Neste quesito, o Sr. Anomal argumentou que um dos fatores preponderantes na constituição dos elevados valores para a construção das unidades habitacionais refere-se aos custos para a implantação da infra-estrutura urbana necessária para a sua plena ocupação. Por outro lado, segundo o Sr. Anomal, o custo total dos conjuntos incluem valores gastos com a desapropriação de terrenos privados; com a preparação dos terrenos; com a instalação da infra-estrutura para fornecimento de água encanada e saneamento básico; com a construção dos bens de uso coletivos (Figura 18).



Figura 18 – Placa com custo de construção do Conjunto Matadouro com custo unitário de R\$ 94 mil.

Fonte: Autor

3.4.5 – Participação popular na formulação das políticas habitacionais

Uma questão fundamental em torno da formulação de políticas habitacionais se refere às formas pelas quais são direcionados os processos decisórios. Dentro da literatura sobre os processos participativos, existe a perspectiva de que a participação pública nos processos de construção das políticas sociais possibilitaria

uma melhor adequação e maiores chances de sucesso de um determinado empreendimento (Cardoso, 2004). Assim, os representantes do governo municipal foram inquiridos sobre qual teria sido o grau de participação dos moradores no processo de planejamento e execução das políticas habitacionais, e ainda sobre qual seria a importância da existência de canais participativos dentro do contexto destas políticas.

Quanto à participação existiu uma confluência na opinião dos três entrevistados acerca do entendimento de que este processo deveria ser encaminhado pela SMPS, pois esta teria maior capacidade de ação junto aos futuros beneficiários. Neste aspecto, a Sra. Santana comentou que sua secretaria antevia uma participação dos moradores somente no processo de conservação dos imóveis recebidos. Já o Sr. Anomal apontou que o processo de participação deveria ser canalizado para o interior do CMHIS, em cujo estatuto já existe a previsão de participação da população através de um representante eleito pelas associações de moradores existentes no município de Campos. Esta posição de preferência pela participação institucionalizada no CMHIS ficou evidente quando o Sr. Anomal indicou que:

“O grau de participação (popular) ele ainda era muito distante da realidade da qual nos conseguimos implementá-lo que é através do conselho municipal de habitação de interesse social. (...) você faz uma participação mais efetiva, não necessariamente você tem que sair fazendo consulta a moradores (como se vai fazer isso?). Isso é feito através do conselho municipal, não há fórmula mais democrática do que você utilizar um conselho municipal de habitação de interesse social para que haja uma discussão de planejamento, da confecção daquilo que está sendo planejado pra ser feito para atender as demandas e as necessidades do público de modo geral.”

Quanto o estabelecimento do perfil dos futuros beneficiários das políticas habitacionais, a análise das entrevistas mostrou que esta é uma questão fica restrita à SMPS. Por outro lado, por não se tratar de uma política habitacional que não traz ônus financeiros os beneficiários, o fator renda ou capacidade de endividamento dos beneficiários sequer são mencionados como critérios para participação de uma dada família. Por outro lado, segundo a Sra. Santana, não existiriam pressões políticas, ou qualquer outro tipo de pressão, que possam direcionar o fornecimento de moradias a “apadrinhados políticos”. A Sra Santana afirmou que para receber uma

unidade habitacional, o postulante deve atender o perfil estabelecido pela SMPS. Ao clarificar qual seria este perfil individual, a Sra. Santana indicou que:

“O perfil individual é complicado e não é ao mesmo tempo. Por exemplo, você vai a uma comunidade como a Tira Gosto, todo mundo ali tem um perfil só, mas existem uns que dizem assim: ‘aquela ali é esposa do traficante e tem dinheiro, isso não nos interessa quando se trata principalmente da questão de drogas (...) mas isso não nos interessa isso’. Mas o perfil geralmente é um só, são pessoas que moram em comunidades, porque a gente trabalha mais em torno das comunidades carentes.”

3.4.6 – Acompanhamento no período pós-ocupação.

O período de pós-ocupação é um dos pontos mais sensíveis do processo de implementação de políticas habitacionais, visto que diante dos desafios existentes neste período de transição é que pode se desenhar o sucesso ou insucesso de um determinado conjunto habitacional. No caso de Campos, o acompanhamento deste período deve ser feito, por definição, pela SMPS. À EMHAB caberia apenas realizar intervenções para resolver problemas eventuais de ordem física no interior das residências e nos equipamentos coletivos colocados nos conjuntos. Mesmo assim, este acompanhamento seria feito de forma setORIZADA entre os diversos órgãos da prefeitura, conforme foi relatado pelo Sr. Anomal. Por outro lado, o acompanhamento da situação socioeconômica das famílias seria de responsabilidade da SMPS. Neste aspecto, a Sra. Conceição Santana afirmou que:

“É [feito] todo acompanhamento possível, eles não saem daqui de dentro, assim como a gente não sai de dentro da comunidade observando aquilo que eles precisam. Se eles precisam de acompanhamento para a secretaria de saúde, se eles precisam de acompanhamento da secretaria de obras ou pra qualquer lugar. A gente procura fazer todo este acompanhamento com a secretaria de educação, pois tem muitas crianças (...) que as mães não colocam na escola.”

Ainda sobre a questão do acompanhamento, a Sra. Santana informou que a SMPS realizou um processo de orientação junto aos moradores da Favela do Matadouro desde o cadastramento até o período de pós-ocupação. Um aspecto

interessante apontado pela Sra. Santana se referiu aos problemas suscitados pela manutenção de práticas e hábitos pretéritos, afirmando que:

“Desde o momento em que a gente começa a fazer o cadastro, a gente tenta fazer até uma orientação. Por exemplo, eles vão morar em um apartamento (Matadouro), saíram praticamente de um lixão para morar em um conjunto habitacional, onde eles não sabem que eles têm que respeitar (...) que não pode jogar certas coisas no vaso sanitário, não pode jogar o lixo lá de cima. Mas a gente também sabe que é difícil porque você (...) como tem um colega que diz: **“a gente tira a pessoa da favela, mas não tira a favela deles (...)”** porque ele nasceu ali (...) mas a gente faz um trabalho de conscientização durante o período até a entrega do imóvel.”

As declarações dos representantes acerca deste processo de orientação visando a mudança de práticas e hábitos se contrastam tanto com o que foi declarado pelos moradores, quanto com o que foi observado no período de convivência com os mesmos quando foi realizada a coleta de dados. Um fato já abordado nesta dissertação refere-se às complicações causadas na convivência entre os moradores do Matadouro em função do modelo do conjunto em forma blocos de prédios.

O fato é que o modelo de construção vertical acaba implicando na necessidade de que haja uma organização interna que cuide da manutenção das áreas comuns, serviços de limpeza e da organização no pagamento de contas comuns. Além disso, a forma de convivência imposta pelo modelo vertical possui outra implicação direta sobre o orçamento familiar: a existência de taxas de manutenção de condomínio e outros gastos de natureza coletiva. Porém, diante da situação de carência econômica da maioria dos moradores do Matadouro, formas alternativas de custeio tiveram que ser encontradas internamente, o que contribuiu para diminuir a influência do poder municipal no interior do conjunto. No entanto, uma consequência perversa desta situação foi o fortalecimento do controle exercido pelo tráfico de drogas que passou a ocupar o vazio político deixado pelo governo municipal.

A postura de descolamento do poder municipal frente às ações que deveriam ser realizadas no período de pós-ocupação ficaram mais evidentes através de uma reunião realizada em 23 de setembro de 2008, entre os moradores e a Sra. Cristina Mocaiber, então Secretária de Promoção Social de Campos. A pauta da reunião consistia na tentativa dos moradores de resolver a questão do alto custo no valor

das contas de água, buscando assim alternativas para evitar o corte no fornecimento por parte da empresa Águas do Paraíba, a concessionária municipal do serviço de águas, que desde a inauguração do conjunto ameaça suspender o fornecimento para todo o conjunto. Este encontro se restringiu a um mero encontro político, onde foram ressaltadas pela secretária Cristina Mocaiber as condições pretéritas de moradia dos presentes e os benefícios conquistados pela entrega dos apartamentos por parte da PMCG. Ainda que houvesse neste encontro uma aparente tentativa de capitalizar eleitoralmente a execução da política municipal de habitação, o poder público municipal, ali representado na figura da Secretária de Promoção Social, demonstrou incapacidade em oferecer qualquer contribuição para resolver as demandas dos moradores. Neste sentido, a Sra. Mocaiber afirmou que aqueles se tratavam de “problemas internos dos moradores”, não havendo possibilidade de intervenção do poder público municipal.

Por outro lado, é interessante notar que nos outros dois conjuntos, a onde a construção seguiu um modelo horizontal, a existência destes problemas parece ter sido minimizada pela conformação física dos conjuntos, onde a existência de problemas coletivos se restringiram aos espaços de uso coletivo.

3.4.7 – Oferta de serviços públicos.

Também está presente na literatura em torno das políticas habitacionais a evidência da necessidade de que seja garantida a oferta de bens e serviços públicos voltadas para suprir as necessidades das populações remanejadas para os conjuntos habitacionais. Assim, o entendimento acerca destas questões por parte dos formuladores de políticas públicas e sociais, é de importância impar para a compreensão da dinâmica dos processos sociais que envolvem os moradores, e sua futura inserção no ambiente urbano formal. Neste sentido, a análise das entrevistas também foi orientada para identificar qual seria a visão dos representantes do poder público municipal sobre quais tipos de serviços públicos que deveriam acompanhar a implementação das políticas habitacionais.

Neste caso, todos os três entrevistados demonstraram ter conhecimento acerca do fornecimento de serviços e bens e que estes são partes constituintes de todos os projetos habitacionais realizados em Campos. Para a Sra. Castro, no caso do conjunto da Chatuba, a oferta de serviços de bens e serviços públicos não seguiu

o planejamento feito pela Secretaria de Planejamento. Para exemplificar este descompasso entre plano e execução, a Sra. Castro o exemplo da creche, que constava no projeto original, mas que sequer teve suas obras iniciadas.

Já a Sra. Santana afirmou que a oferta de certos tipos de serviços e estruturas por parte do poder público, contribui para a geração de empregos para os moradores dos conjuntos. Um exemplo disto teria se dado no Conjunto do HGG (que durante o período quando foi realizada a entrevista estava em fase final de construção) onde construção de um centro comercial tinha a função tanto de aproximar os serviços comerciais da comunidade, quanto de atender diretamente os moradores na questão de geração de empregos dentro do próprio conjunto. Por outro lado, a Sra. Santana indicou que no caso do acesso a serviços educacionais, a construção dos conjuntos obedeceu a uma lógica de colocá-los o mais próximo possível de escolas municipais, suprimindo assim as necessidades educacionais existentes nas unidades familiares.

Já a garantia de acesso ou a melhoria dos serviços de transporte público para os locais onde estão localizados os conjuntos, não parece ter sido uma preocupação do poder público municipal. A única preocupação neste sentido apareceu no relato da Sra. Santana, que afirmou existir a preocupação de que as famílias não fossem colocadas em conjuntos muito distante de seu local original. Este tipo de ação visaria evitar transtornos ou maiores impactos econômicos junto aos moradores no processo de readaptação que ocorre após a mudança para conjuntos habitacionais. Já o Sr. Anomal apontou que a resolução da questão do transporte público passaria pela questão de prover as condições necessárias para que as famílias atendidas pelas políticas habitacionais sejam integradas socialmente, especialmente no tocante à geração de renda, visto que isto diminuiria o impacto dos custos de deslocamento. Neste sentido, o Sr. Anomal enfatizou que dentro da Lei que regulamenta o fornecimento de moradias populares, questões como a do transporte público, já estão previstas desde o planejamento de qualquer tipo de assentamento urbano.

Mas é interessante notar que no tocante aos projetos de criação de empregos ou de recolocação dos beneficiários no mercado de trabalho, não houve consenso de opiniões entre os entrevistados sobre qual seria a melhor forma de intervenção. Neste sentido, não chega ser surpreendente a informação de que não houve

qualquer tipo avaliação, por parte das secretarias envolvidas nos programas de habitação popular, acerca dos números relativos ao nível desemprego existente dentro das famílias que seriam beneficiadas pela distribuição de unidades habitacionais. Esta informação ficou evidente na análise das entrevistas, quando não foi informada a existência de qualquer projeto de geração de emprego, mesmo sendo a carência econômica destas famílias um requisito básico para se tornarem elegíveis para a participação nos programas habitacionais municipais. Neste sentido a Sra. Santana fez um interessante relato acerca do acompanhamento que é supostamente feito em relação a situação ocupacional das famílias, afirmando que:

“A gente tem dentro da nossa secretaria o balcão de emprego, a mão-de-obra qualificada, a gente faz orientações a eles para que eles possam sobreviver por eles próprios, independentes do poder público municipal. Se a pessoa tem o dom de ser um pedreiro, nós temos como colocá-lo dentro da área dele para trabalhar. (...) Então a gente tenta neste período de colocação nos conjuntos habitacionais, a gente tenta fazer com que eles sobrevivam daquilo que a gente tem pra oferecer: dos cursos. (...) a partir do momento que ele tem a qualificação, que ele passou pelo curso, ele virou um garçom profissional, ele virou um barbeiro profissional, o próprio balcão de emprego nosso encaminha para que ele possa trabalhar.”

É importante salientar que os programas direcionados para a criação de empregos são ofertados apenas através da demanda junto ao balcão de empregos instalado na SMPS, e que não existe nenhum programa que vise a formação continuada dos jovens e adultos. A existência deste tipo de problema poderia, em tese, criar maiores perspectivas empregabilidade para estas populações. No entanto, os cursos ofertados pela SMPS restringem-se apenas à produção de doces, curso de garçom e à confecção de tapeçarias. Neste sentido, cabe aqui ressaltar, novamente, a expectativa que o Sr. Anomal apresentou em torno do pleno funcionamento da Lei de regulamentação do CMHIS que prevê a obrigatoriedade da implementação de ações sociais junto às populações assistidas por programas de habitação social.

3.4.8 - Desvios de finalidade e mecanismos implementados para evitar a sua ocorrência.

A existência de mecanismos que controlem o processo de permanência ou desistência dos moradores dentro dos conjuntos habitacionais também foi objeto de questionamento aos entrevistados. As respostas apresentadas pelos entrevistados acerca da problemática da evasão indicam a crença de que esta se deve muito mais à questões econômicas inerentes aos moradores, do que por falhas na execução das políticas habitacionais por parte da PMCG. Por outro lado, surgiu novamente a questão do suposto controle social que seria exercido pelos traficantes de droga. A Sra. Conceição Santana considerou ser esta a principal motivação para a evasão dos moradores dos conjuntos, afirmando que:

“Muitos [dos que deixaram os conjuntos] eu acredito que é pelo problema de drogas, eu já tive caso de uma mãe que mataram dois filhos em uma localidade e ela não quis mais ficar ali. Então são vários os motivos, mas a maioria dos motivos então diretamente ligados ao problema das drogas.”

Outro aspecto apontado pela Sra. Santana se referiu a problemas de cunho econômico e de oportunismo de alguns indivíduos que se cadastraram apenas para conseguir um imóvel para posteriormente vendê-lo. Na eventualidade da descoberta de um caso de venda, a Sra. Santana indicou que:

“Quando a gente descobre isto, nós encaminhamos a procuradoria do município, para que esta família seja retirada do imóvel, ele perde o dinheiro e perde o imóvel, para que a gente possa dá a quem precisa e está cadastrado junto a Secretaria de Promoção Social.”

De forma similar, o Sr. Anomal também fez considerações acerca da evasão nos conjuntos habitacionais. No entanto, o Sr. Anomal relata que mesmo não tendo um levantamento sobre as evasões nos conjuntos, durante o seu período frente a EMHAB, não havia tomado conhecimento de nenhum caso de desistência por parte dos moradores. Na opinião do Sr. Anomal, este dado seria explicado pela atuação da equipe técnica da EMHAB que fazia o acompanhamento junto às famílias dentro dos conjuntos habitacionais. O Sr. Anomal explicitou sua visão sobre a problemática da evasão, fazendo considerações sobre a importância do acompanhamento técnico junto aos moradores, afirmando que:

”Na nossa gestão, nós conseguimos criar um corpo técnico que pudesse dá sustentabilidade no momento da transição das famílias para este conjunto habitacional. O mais interessante é que estas residências, elas não são daquelas pessoas que estão morando nelas, elas estão ali em um momento de transição, se por ventura alguém daquelas famílias beneficiárias resolverem; de repente mudou de vida e não quer mais morar aqui, vai pra Macaé, aquela residência ela volta pro banco de reserva da Promoção Social e conseqüentemente para o banco de reserva da EMHAB (...)”

CONCLUSÕES

Os resultados obtidos através deste estudo confirmam a existência de uma variada gama de problemas no processo de formulação e implementação das políticas municipais de habitação social em Campos dos Goytacazes. O estudo confirma ainda a existência de desdobramentos de processos socioeconômicos que necessitam de uma maior atenção do poder público municipal através de políticas sociais complementares junto aos beneficiários das políticas habitacionais.

A literatura existente acerca da implementação de políticas habitacionais, considera que o avanço de instrumentos que possibilitem o acesso a moradia para as camadas mais empobrecidas da população são fatores de grande importância para a democratização do acesso ao espaço urbano. No entanto, historicamente estas políticas não tiveram sucesso em centralizar suas ações junto aos segmentos socialmente mais vulneráveis. Deste modo, o processo de descentralização das políticas habitacionais, conduzido a partir da Constituição de 1988 foi tido como importante avanço no que tange as políticas habitacionais, pois através da municipalização estas políticas poderiam se adequar melhor a realidade local e contribuir de forma decisiva na amenização da problemática de falta de moradias para os segmentos mais empobrecidos. Especificamente no caso do Município de Campos, a realidade fiscal e a alta capacidade de custeio de projetos sociais, contribuiu de forma decisiva para a existência de um grande projeto de política habitacional voltado exclusivamente para a população mais carente. Portanto, este estudo confirmou que as ações das políticas habitacionais não podem se restringir apenas a democratização do acesso a moradia, mas também este processo deve ser acompanhado de ações complementares que visem a manutenção das famílias em suas moradias, através de programas educacionais com geração de emprego e renda.

Além disso, é possível afirmar que os conjuntos habitacionais investigados sofrem um processo de diferenciação social, não pelo distanciamento em relação às áreas centrais do município, mas sim pelo baixo índice desenvolvimento socioeconômico e também pelo acesso precário a bens e serviços públicos. Assim, o modelo a configuração física dos conjuntos, em parte, corresponde aos anseios dos beneficiários, no entanto a restrição do acesso a serviços públicos básicos é

objeto de grande descontentamento por parte dos moradores. Além disto, a população investigada demonstrou um elevado índice de dependência econômica quanto aos programas sociais oferecidos tanto pelo governo municipal, quanto pelo governo federal. Este nível de dependência demonstra um não comprometimento do poder público com ações que efetivamente seriam capazes de estabelecer melhores índices de empregabilidade e geração de renda

No que se refere a política de habitação municipal, a esta foi colocada como seu principal foco de ação a desfavelização de determinadas áreas socialmente e ambientalmente sensíveis no Município de Campos dos Goytacazes. No entanto, o processo de transferência das famílias beneficiárias para os conjuntos habitacionais, as colocou em uma situação em que o acesso a determinados bens ou serviços são restringidos pela não possibilidade de custeio dos valores pelo uso de tais serviços. No entanto, ao se comparar o acesso a certos tipos de serviços, que estas famílias possuíam nas suas comunidades de origem, existe uma restrição formal imposta pela impossibilidade de custeio destes serviços nos conjuntos habitacionais. Deste modo, a inserção destas famílias num contexto formal de custeio de serviços, sem que para isso tenham sido criado mecanismo compensatórios, contribuem para o índice de descontentamento com a moradia nos conjuntos habitacionais.

No que se refere a ação dos órgãos públicos municipais diretamente envolvidos nas políticas de habitação, pode-se assinalar a existência de um nítido descompasso na entre planejamento da política habitacional e a forma com mesma se materializa. Segundo os relatos dos entrevistados existem preocupações em proporcionar mecanismo que visem criar uma estrutura de proteção social para as famílias assistidas pelas políticas habitacionais, porém, através dos questionários não foi possível verificar o funcionamento de tais mecanismos.

A falta de ações do poder público frente a realização de programas socioeconômicos nos conjuntos investigados, indicam a existência condições para que estes conjuntos se tornem ambientes propícios para o acirramento e desenvolvimento de ações do crime organizado e do tráfico de drogas. Assim estes desdobramentos constituem uma das grandes preocupações que são apontadas pelos moradores e seriam as principais motivações para a desistência da moradia.

Por outro lado, diante das ações do poder público local através da intervenção direta sobre a urbanização de determinadas comunidades têm servido diretamente a

valorização das áreas circunvizinhas aos conjuntos habitacionais. Os serviços públicos que são direcionados para estas áreas, acabam contribuindo para a valorização de vastas áreas urbanas que antes tinham seus valores depreciados pela falta de infra-estrutura urbana.

Em suma este estudo evidenciou que a política habitacional não deve ser tomada como um fim em si mesmo. Portanto se faz necessário a criação e a efetivação de políticas que possam acompanhar o desenvolvimento socioeconômico das famílias envolvidas nestes projetos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARRETCHE, Marta. **Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional.** Espaço e Debates – Rev. de Estudos Regionais e urbanos, Ano X, nº31, São Paulo, 1990.

_____. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo.** RBCS, Vol. 14 nº 40: 1999.

_____. **Federalismo e políticas sociais no Brasil Problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo em perspectiva, 18(2): 17-26, 2004.

AZEREDO, Gileno D. de. **Os limites da participação consentida: o caso do Plano Diretor Municipal de Campos dos Goytacazes, RJ.** Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais, UENF. Campos dos Goytacazes, 2008.

AZEVEDO, Sérgio. **Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências.** In - Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX / Organizador Aduato Lúcio Cardoso, Porto Alegre: ANTAC, 2007.

AZEVEDO, Sérgio de.; ANDRADE, L. A. G de; **Habitação e Poder – da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação.** Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.

BONDUKI, George N. **Origens da habitação social no Brasil.** Análise Social, vol. XXIX (127) (pp. 711-732), 1994.

_____. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** Revista eletrônica de Arquitetura e urbanismo, Nº1, 2008 - Disponível em: <www.usjt.br/arq.urb/> Acessado em: 20/02/2009

BOLAFFI, G. **Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas. alternativas operacionais e limites políticos.** Habitação em Questão. L. VALLADARES. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

_____. **Habitação e Urbanismo: o falso problema.** In. A produção Capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2ª Ed. Erminia Maricato (org.). São Paulo: Alfa-omega, 1982.

BOTELHO, Adriano. **Relações entre o Financiamento Imobiliário e a Produção do Espaço na Cidade de São Paulo: Casos de Segregação e Fragmentação Espaciais.** Scripta Nova – Revista Eletrônica de Geografia Y Ciencias Sociales: Barcelona, 2005.

CAMPOS, Antônio C. **O Estado e o Urbano: os programas de construção de conjuntos habitacionais em Aracaju.** Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Sergipe. Aracaju, v.1, (p.199 – 222), 2005.

- CAMPOS DOS GOYTACAZES, **Lei nº 7.989**, de 21 de dezembro de 2007.
- CALDEIRA, Teresa P. do Rio. **Enclaves Fortificados: a nova segregação urbana**. Novos Estudos nº 47, março de 1997.
- CARDOSO, Adauto L. **Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos: uma avaliação**. In: Procedimentos de Gestão Habitacional para a população de Baixa Renda (CARDOSO, Adauto L.; ABINKO, Alex K. orgs.). Porto Alegre: Antac, 2006.
- CARDOSO, Adauto L. **Política habitacional no Brasil: balanço e perspectiva**. Observatório das Metrôpoles, 2007.
Disponível em: www.observatoriodasmetrolopes.net – Acessado em: 29/03/2009
- CARDOSO, Adauto L. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. Observatório IPPUR/FASE: Rio de Janeiro, 2001
- _____. **Política Habitacional: a descentralização perversa**. In – Planejamento e Território, Ensaio sobre a desigualdade. Cadernos do IPPUR, ano XVI, nº 1, Rio de Janeiro: DP & A, 2002.
- CARDOSO, Adauto L.; RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. **Os municípios e as políticas habitacionais**. In: (ABIKO, Alex K. e ORNSTEIN, Sheila W. – orgs.) Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social. Coletânea Habitar, São Paulo: FAUUSP, 2002.
- CARDOSO, Ruth. **Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21**. São Paulo em Perspectiva. 18 (p.42-48), 2004.
- CARLOS, A. F. A. **A segregação como fundamento da crise urbana**. In – Panorama da Geografia Brasileira II (Silva, *et al* org.), São Paulo: Annablume, 2006.
- CARMO, Edgar C. do. **A política habitacional no pós plano real (1995-2002): diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal**. Tese de doutorado do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas: Campinas – SP, 2006.
- CARNEIRO, A. P.; MACIEL, F. M.; AZEREDO, F. G.; RODRIGUES, W. O.; LEANDRO, W. P. **Desenvolvimento Urbano e Efetividade dos Instrumentos Urbanísticos na Concepção do Direito a Cidade: reflexões jurídicas acerca do plano diretor do Município de Campos dos Goytacazes, 1988 – 2005**. Fundação Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2006
- CARVALHO, I. M. M. de; SOUZA, Ângela G.; PEREIRA, Gilberto C. **Polarização e Segregação Socioespacial em uma metrópole periférica**. CADERNO CRH, Salvador, v. 17, n. 41, p. 281-297, Mai./Ago., 2004
- CORRÊA, Roberto L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 2002

CUNHA, Egláisa M.P; ARRUDA, Ângelo M.V; MEDEIROS, Yara. **Experiências em habitação de interesse social no Brasil**. Brasília : Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2007.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Global, 1985.

_____ **A questão da Habitação**. São Paulo: Acadêmica, 1987.

FARAH, Marta F. S. **Público e privado na provisão de habitações nos países centrais**. Espaço e Debates – Rev. de Estudos Regionais e urbanos, Ano X, nº31, São Paulo, 1990.

FARIA, Teresa P. **Configuração do espaço urbano da cidade de campos dos goytacazes, após 1950: novas centralidades, velhas estruturas**. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, Universidade de São Paulo 2005.

_____ **Gênese da rede urbana da Região Norte e Noroeste Fluminense à luz do relatório engenheiro Henrique Luiz Niemayer Bellegarde**. X Encontro Nacional da Anpur, 2003.

_____ **As reformas urbanas de Campos e suas contradições. O plano de 1944: uma nova ordem social e urbana**. CD-ROM dos Anais do 6º Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Natal – RN. 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Centro de Estatística e Informações. 2ª ed. - Belo Horizonte, 2005.

GAWRYSZEWSKI, Alberto. **A crise habitacional e o estado na construção de moradias na cidade do Rio de Janeiro**. Rev. de Historia Regional, Rio de Janeiro, 2002.

HARVEY, David. **A produção do Espaço Capitalista**. São Paulo: Annablume, 2005.

IBGE/Censo 2000, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico Brasileiro**, 2002.

JACOBI, Pedro. **Movimentos Populares Urbanos e Resposta do Estado: Autonomia e Controle vs. Coptação e Clientelismo**. In – Movimentos Coletivos no Brasil Urbano (Pedro Jacobi org.). Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

_____ **Movimentos sociais urbanos numa época de transição: limites e potencialidades**. In – Movimentos Sociais na Transição Democrática (Sader, Emir. Org). São Paulo: Cortez, 1987.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979

LAGO, Luciana C. do. **Política urbana e a questão da habitacional: novas tendências face à crise econômica brasileira.** Cadernos do Ippur/UFRJ, ano VI, nº 1, (pp. 41 – 47), Dezembro, 1992.

_____. **A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos.** Cadernos IPPUR/UFRJ/ ano XV, n2 , 2002.

LAVINAS, Lena. **Gasto social no Brasil: programas de transferência de rendas versus investimento social.** Ciência & Saúde Coletiva, 12(6):1463-1476, 2007.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a questão urbana.** 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar – Do milagre brasileiro a crise econômica.** Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

_____. **Brasil cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis - RJ: Vozes, 2001.

_____. **Habitação e Cidade.** Espaço e Debate, São Paulo: Atual, 1997.

MARQUES, Eduardo C. **Redes Sociais, instituições e atores políticos no Governo da Cidade de São Paulo.** São Paulo: Annablume, 2003.

MARQUES, E; BICHIR, R. M. **Estado e Espaço Urbano - Revisitando Criticamente as Explicações Correntes sobre as Políticas Estatais Urbanas.** Revista de Sociologia e Política, vol15, 2001.

MELO, Marcus A. B. C. de, **Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e sistemas financeiros da habitação: Brasil em perspectiva comparada.** Espaço e Debates – Rev. de Estudos Regionais e urbanos, Ano X, nº31, São Paulo, 1990

NOGUEIRA, Ana P. S. **Ocupação nas ruínas do antigo Matadouro Público: análise da expansão da favela do Matadouro.** Trabalho Monográfico - Bacharelado em Ciências Sociais, UENF, Campos dos Goytacazes, 2006.

PESSANHA, Roberto M. **Favelas e comunidades de baixa renda no município de Campos dos Goytacazes (1991-2000).** In: PESSANHA, Roberto M.; SILVA NETO, Romeu. (orgs.) Economia e Desenvolvimento no Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes: WTC Editora, 2004.

PIRES NETO, Artur de F; AJARA, César. **Transformações recentes na dinâmica sócio-espacial do Norte Fluminense.** Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Caxambú, 2006.

Disponível em:<http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_795.pdf> Acessado em: 15/11/2006

PÓVOA, F. M. R. **A municipalização da Política de Habitação Popular em Campos dos Goytacazes – RJ (1989 – 2001).** Dissertação de Mestrado, Programa de Políticas Sociais, Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes RJ, 2002.

- RIBEIRO, L. C. Q. **Cidade e Cidadania: Inclusão Urbana e Justiça Social**. Ciência e Cultura. Vol 56, nº 2. Cidades Artigos: São Paulo, 2004.
- RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos, **Democracia e segregação urbana: reflexo sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira**. Revista Eure. pp.79-95, Santiago de Chile, dezembro, 2003.
- _____. **Democracia e cidade: divisão social da cidade e cidadania na sociedade brasileira**. Análise Social, vol. XL (174) (p. 87-109), 2005.
- SABATINI, Francisco. **Transformação Urbana e Dialética entre Integração e Exclusão Social: Reflexões sobre as cidades Latino-americanas e o Caso de Santiago do Chile**. In Demografia da Exclusão Social (Oliveira, M. C. org). Campinas, SP: Editora Unicamp, Nepo, 2001.
- SAMPAIO, Maria R. A. de,; PEREIRA, Paulo C. X. **Habitação em São Paulo**. Estudos Avançados 17, (pp 167-183), 2003.
- SANT'ANNA, Maria J. G. **A concepção de cidade em diferentes matrizes teóricas das Ciências Sociais**. Revista Rio de Janeiro, n 9. (p. 91-99), jan/abr. 2003.
- SANTOS, Anselmo L. dos. **A crise habitacional no contexto do desenvolvimento excludente brasileiro**. Dissertação de Mestrado do Instituto de Economia da UNICAMP: Campinas-SP, 1994
- SANTOS, Clélio Cristiano dos. **Estudo de práticas sócio-espaciais a partir de um conjunto habitacional do BNH: reflexão acerca de práticas cotidianas atuais no Conjunto Residencial Ignêz Andreazza (CRIAZZA) em Recife – PE**. Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco: Recife, 2002.
- SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. IPEA – Texto para Discussão nº 654: Brasília-DF, 1999
- SANTOS, Janio. **Políticas públicas e ações populares: o caso de Alagados – Salvador/BA**. Rev. Estudos Geográficos 3 (93-110): Rio Claro, 2005.
- SANTOS, Milton. **O espaço dividido – Os dois circuitos da Economia Urbana dos Países Subdesenvolvidos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.
- SILVA, R. C. R. S.; CARVALHO, Ailton M. **Formação econômica da Região Norte Fluminense**. In: PESSANHA, Roberto M.; SILVA NETO, Romeu. (orgs.) Economia e Desenvolvimento no Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes: WTC Editora, 2004.
- SILVA, V. A. C; **O Papel do Público e do Privado na Distribuição de Amenidades Ambientais. Um Estudo de Caso sobre a Arborização Pública em Campos dos Goytacazes**. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Fundação Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, RJ. 2001

- SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista.** *In* Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial. (MARICATO, Ermínia. Org.) São Paulo: Alfa e Omega, 1982.
- SOGAME, Maurício. **Rudimentos para o exame da urbanização em sua fase crítica: uma aproximação ao conceito de segregação socioespacial.** Revista Geografares, nº 2. Vitória – ES. Jun. 2001.
- SOUZA, Celina. **Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais.** Rev. São Paulo em Perspectiva nº 18, 2004
- TCE-RJ, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Estudo Socioeconômico 2007 – Campos dos Goytacazes, 2007.
- TRIANA FILHO, Antonio. **Habitação popular no Brasil: análise do modelo operacional de financiamento das agências oficiais.** Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo FAU/UnB: Brasília, 2006.
- VALLADARES, Licia do P. **Passa-se uma casa: análise do programa de remoção das favelas do Rio de Janeiro.** 2ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.
- VASCONCELOS, Pedro de A. **A Cidade nas Ciências Sociais.** CADERNO CRH, Salvador, v. 19, n. 46, p. 133-141, jan./abr. 2006
- VÉRAS, Maura P. B. **Sociedade Urbana: desigualdades e exclusão sociais.** CADERNO CRH, Salvador, n. 38, p. 79-114, jan./jun. 2003
- VILLAÇA, Flávio. **O Espaço Intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 2001.

ANEXOS
ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO



Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
CCH - Centro de Ciências do Homem
SESMA – Setor de Estudo sobre a Sociedade e Meio Ambiente

Instrumentos de Coleta de dados sobre as Políticas Habitacionais em Campos dos Goytacazes RJ

1 - Número do Questionário:

2 - Pesquisador: _____

3 - Data da Entrevista: __/__/____

4 - Local da Entrevista:

5 - Entrevistado:

Dados socioeconômicos

6 - Neste momento encontra-se com emprego de carteira assinada?

¹() Sim ⁰() Não

6a- Se não, como gera sua renda? _____

6 b - Ocupação: _____

7 - Sexo: ¹() Masculino ²() Feminino

8 - Idade: _____

9 - Escolaridade (em anos de Estudo): _____

10 - Relação com o dono do Imóvel:

¹() o próprio

²() conjugue

³() Filho (a)

⁴() Neto(a)

⁵() Genro (nora)

⁶() irmão(a)

⁷() outro _____

11 - Qual a renda média total mensal em sua família?

¹() até 1 salário mínimo

²() entre 1 e 2 salários mínimos

³() entre 2 e 3 salário mínimos

⁴() entre 3 e 4 salários mínimos

- ⁵() entre 4 e 5 salários mínimos
⁶() acima de 5 salários mínimos

12 - A renda mensal da sua família inclui recursos obtidos através de algum programa Social?

- ¹() Sim ³() Não Sabe
⁰() Não ⁴() Não respondeu

12 a -Se sim, que tipo de programa? (é possível a escolha de mais de uma opção)

- ¹() Municipal
²() Estadual
³() Federal

12 b -Se sim, qual o valor que recebe de cada programa (R\$)?

_____ R\$ _____ Ano que iniciou
_____ R\$ _____ Ano que iniciou
_____ R\$ _____ Ano que iniciou
_____ R\$ _____ Ano que iniciou

Origem familiar

13 - Seus pais moravam ou moram na roça?

- ¹() Moravam
²() Não Moravam
³() Moram

13 a - Se moraram, em qual ano eles se mudaram pra cidade?

Década: _____

13 b - Por qual motivo eles saíram da roça?

14 - Você chegou a morar numa área rural?

- ¹() Sim ⁰() Não

14 a - Se sim, por que saiu?

14 b - Se morou, quando mudou para cidade?

Década: _____

15 - Em que localidade rural residiu imediatamente antes de mudar para uma área urbana?

16 - A residência anterior ao conjunto era:

- 1() Alugada
2() Própria
3() Emprestada
4() Outro (Especifique):

16 a - Se a residência era própria, o que você fez com ela:

- 1() Vendeu Por quanto? _____
2() Alugou Por quanto? _____
3() Emprestou
4() Doou
5() Foi demolida
6() Outro (Especifique) _____

Dados sobre habitação

17 - Em qual data você passou a morar nesta casa? Mês Ano

--	--

--	--	--	--

18 - Quantos cômodos possui esta

--	--

 residência?

19 - Você paga alguma mensalidade pela casa?

- 1() Sim 3() Não Sabe
0() Não 4() Não respondeu

19 a - Se sim, quanto? R\$ _____

19 b - Você Possui a documentação de posse desta residência?

- 1() Sim 3() Não Sabe
0() Não 4() Não respondeu

20 - Quantas pessoas ocuparam esta casa quando vocês chegaram

--	--

 aqui?

21 - Hoje quantas pessoas moram nesta

--	--

 casa?

21 a - Dentre eles, quantos são? (em relação ao entrevistado)

Conjuge	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td> </td></tr></table>		Pais	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td> </td></tr></table>		Irmãos	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td> </td></tr></table>	
Filhos	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td> </td></tr></table>		Avós	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td> </td></tr></table>		Genro	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td> </td></tr></table>	
Netos	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td> </td></tr></table>		Nora	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td> </td></tr></table>		Outros	<table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td> </td></tr></table>	

22 - Alguém que morava com você antes de vir pra cá foi transferido para outra casa neste condomínio ou em outra região?

- 1() Sim 3() Não Sabe
0() Não 4() Não respondeu

23 - Se sim, qual é a relação de parentesco desta pessoa?

24 - Antes de vim morar neste local, onde morava antes?

¹() Campos ²() outra cidade

24 a - Em qual Localidade? (Bairro, distrito ou cidade de origem)

25 - Durante quantos anos você morou na localidade anterior a vinda para este conjunto?

--	--

26 - Quais os maiores problemas que você identificava no local onde morava antes de vir pra cá?

Participação Comunitária

27 - Você sabe se existe algum tipo de organização comunitária dos moradores aqui neste conjunto?

¹() Sim ³() Não Sabe
⁰() Não ⁴() Não respondeu

27 a - Se sim, que tipo de organização é esta:

27 b - Se sim, você (ou alguém da sua família) participa?

¹() Sim ³() Não Sabe
⁰() Não ⁴() Não respondeu

27 c - Se sim, qual a freqüência?

27 d - Você freqüenta alguma instituição religiosa (igreja ou culto)

⁰() Não ¹() Sim - Qual? _____

28 - Você é filiado ou trabalha para algum partido político?

¹() Sim ³() Não Sabe
⁰() Não ⁴() Não respondeu

28 a - Se sim qual e a quanto tempo?

Elaboração e Participação

29 - Como (através de quem) que você ficou sabendo da construção deste conjunto de casas (ou apartamentos)?

30 - Quais os motivos, que em sua opinião, explicam a sua vinda para cá? (discurso institucional ou perspectiva pessoal do entrevistado)

31 - Em algum momento você foi procurado por alguém que quisesse saber sua opinião sobre a construção da casa que está hoje ocupando?

¹() Sim ³() Não Sabe
⁰() Não ⁴() Não respondeu

31 a – Você gostaria de ter dado sua opinião sobre a construção destas casas?

¹() Sim ³() Não Sabe
⁰() Não ⁴() Não respondeu

32 - Você participou de algum encontro ou reunião que discutisse a construção da sua casa?

¹() Sim ³() Não Sabe
⁰() Não ⁴() Não respondeu

33 - Em sua opinião, quem é o grande responsável por você ter recebido esta casa para morar?

33 a - Caso tenha citado alguma pessoa, quem?

34 - Em sua opinião, esta casa corresponde ao que foi previamente prometido a você?

¹() Sim ³() Não Sabe
⁰() Não ⁴() Não respondeu

35 - Acredita que esta moradia é adequada a todas as necessidades de sua família?

¹() Sim ³() Não Sabe
⁰() Não ⁴() Não respondeu

35 a - Por quê?

36 - Você ampliou esta casa depois que veio morar aqui?

⁰() Não ¹() Sim ²() Não se Aplica (Apartamento)

37 - Quais seriam os maiores problemas que você identifica neste conjunto habitacional?

38 - Em sua opinião, como deveria ser a casa construída em conjuntos habitacionais como este em que está morando hoje?

39 - Em relação a sua moradia anterior, você acredita que esta casa é:

¹() Muito Melhor ²() Melhor ³() Mesma Coisa ⁴() Pior ⁵() Muito Pior

39 a - Explique por que:

40 - Você tem ou teve acesso a:

	Local de origem	Aqui
Água encanada	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Energia elétrica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rede de esgoto	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Entrega domiciliar de correspondências	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Telefone Público	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Posto de Saúde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Escola Infantil	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Local de Lazer (praça)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ponto de Ônibus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

41 - De 0 a 10 qual nota você dá aos serviços públicos que você teve acesso:

	Local de origem	Aqui
Saúde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Educação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Transp. Público	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Segurança Pública	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Coleta de Lixo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Acesso ao Centro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

42 - Em relação ônibus que atende a este conjunto, qual é tempo médio de espera pela chegada do veículo?

Horas	Minutos
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

43 - Você sabe quantas linhas de ônibus fazem o trajeto desta localidade até o Centro?

44 - Tem transporte com vans?

- ¹() Sim ³() Não Sabe
⁰() Não ⁴() Não respondeu

45 - Você precisa utilizar mais do que um ônibus para chegar até o centro?

- ¹() Sim ³() Não Sabe
⁰() Não ⁴() Não respondeu

46 - Você já recebeu algum tipo de auxílio financeiro de algum órgão governamental desde quando veio morar aqui?

- ¹() Sim ³() Não Sabe
⁰() Não ⁴() Não respondeu

47 a - Se sim, de qual órgão e de que tipo?

48 b – Você recebeu visita de algum agente da prefeitura que tinha por objetivo de verificar as condições de uso ou ordenamento desta residência? (Não para campanha da Dengue)

- ¹() Sim ³() Não Sabe
⁰() Não ⁴() Não respondeu

49 - Quais tipos de melhorias você acha que poderiam ocorrer neste conjunto?

50 - De quem você acha que seria a responsabilidade pela execução destas melhorias?

- ¹() Governo Federal ²() Estado ³() Prefeitura ⁴() Associação dos Moradores
⁵() Moradores

51 - Qual é a maior dificuldade que você encontrou desde quando veio morar neste conjunto?

52 - E que tipo de melhoria ocorreu em sua vida após virar morar aqui neste conjunto?

53- Você tem parentes morando neste mesmo conjunto habitacional?

- ¹() Sim ⁰() Não

54 - Como você vê a sua vida em relação aos vizinhos que aqui do conjunto?

55 - Evolução na Aquisição de Bens:

	Antes de morar aqui	Hoje
Televisão	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Chuveiro quente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Computador	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Acesso a Internet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Geladeira	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Telefone fixo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Telefone Celular	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fogão	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Moto	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Carro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bicicleta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Permanência e Desistência

56 - Quanto você acha que vale a sua casa? R\$ _____

57 - Você venderia residência?

- ¹() Sim ³() Não Sabe
⁰() Não ⁴() Não respondeu

57 a - Por quê?

58 - Se venderia, por quanto? R\$ _____

59 - Cite 5 motivos que fazem com que você permaneça aqui:

1 _____
2 _____
3 _____
4 _____
5 _____

60 - Cite 5 motivos que fariam que você desistisse de morar aqui:

1 _____
2 _____
3 _____
4 _____
5 _____

61 - Em uma escala de 0 a 10, que nota você daria para a qualidade da casa em que você mora atualmente?

--	--

62 - Em uma escala de 0 a 10, que nota você daria para o fato de ter vindo morar aqui neste conjunto?

--	--

63 - Você gostaria de falar sobre alguma coisa que não lhe foi perguntado?

ESPAÇO PARA ESCREVER OBSERVAÇÕES SOBRE A ENTREVISTA E TUDO QUE LHE CHAMOU A ATENÇÃO SOBRE A MESMA E O LOCAL EM QUE FOI REALIZADA

Dados específicos sobre as características físicas da habitação

Importante

Para o próprio entrevistador observar em relação à casa:

- | | | |
|---|----------|------------|
| 1. Está pintada | 1.()Sim | 0. () Não |
| 2. Está rebocada | 1.()Sim | 0. () Não |
| 3. Possui área para crescimento | 1.()Sim | 0. () Não |
| 4. Possui quintal | 1.()Sim | 0. () Não |
| 5. Possui animais de criação | 1.()Sim | 0. () Não |
| 6. Lixo acumulado no seu entorno | 1.()Sim | 0. () Não |
| 7. Parece limpa no seu interior | 1.()Sim | 0. () Não |
| 8. Possui distancia mínima de 1m em relação à rua | 1.()Sim | 0. () Não |
| 9. Possui distância mínima de 1 metro em relação à casa vizinha. | 1.()Sim | 0. () Não |
| 10. Possui separação interna evidente entre os diferentes cômodos | 1.()Sim | 0. () Não |
| 11. Parece construída com material de boa qualidade | 1.()Sim | 0. () Não |
| 12. Rua pavimentada | 1.()Sim | 0. () Não |

Anexo 2 - Fotos dos Conjuntos



CONJUNTO DA CHATUBA





CONJUNTO DO MATADOURO





CONJUNTO DO HGG



Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)