

ANA PAULA SERPA NOGUEIRA DE ARRUDA

**POLÍTICA HABITACIONAL E DIREITO À CIDADE: A EXPERIÊNCIA DO
PROGRAMA “MORAR FELIZ” EM CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ
2014**

ANA PAULA SERPA NOGUEIRA DE ARRUDA

**POLÍTICA HABITACIONAL E DIREITO À CIDADE: A EXPERIÊNCIA DO
PROGRAMA “MORAR FELIZ” EM CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ**

Tese apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como parte das exigências para obtenção do título de Doutora em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio de Azevedo

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ
2014**

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do **CCH / UENF**

037/2014

A779 Arruda, Ana Paula Serpa Nogueira de.

Política habitacional e direito à cidade: a experiência do programa “Morar Feliz” em Campos dos Goytacazes - RJ / Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda, RJ, 2014.

273 f.

Orientador: Sérgio de Azevedo.

Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2014.

Bibliografia: f. 250 - 257

1. Política Habitacional. 2. Conjuntos Habitacionais. 3. Habitação Popular – Campos dos Goytacazes (RJ). I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD – 363.58098153

ANA PAULA SERPA NOGUEIRA DE ARRUDA

**POLÍTICA HABITACIONAL E DIREITO À CIDADE: A EXPERIÊNCIA DO
PROGRAMA “MORAR FELIZ” EM CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ**

Tese apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como parte das exigências para obtenção do título de Doutora em Sociologia Política.

Aprovada em 05 de Agosto de 2014.

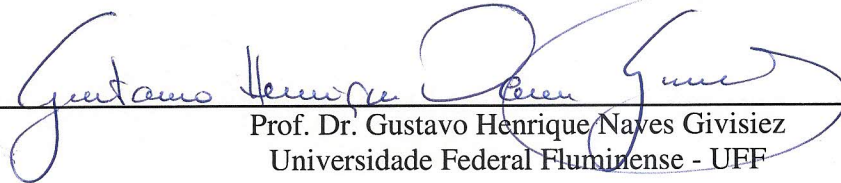
Comissão Examinadora:



Prof. Dr. Sérgio de Azevedo - Orientador
Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF



Prof. Dr. Adauto Lúcio Cardoso
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ



Prof. Dr. Gustavo Henrique Naves Givisiez
Universidade Federal Fluminense - UFF



Prof.ª Dra. Denise Cunha Tavares Terra
Universidade Estadual do Norte Fluminense- UENF



Prof. Dr. Geraldo Márcio Timóteo
Universidade Estadual do Norte Fluminense- UENF

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus, pelo dom do conhecimento e da sabedoria, e pelas oportunidades de aprimorá-los constantemente.

À minha família, em especial meu esposo, pais e irmãos, pelo constante apoio e compreensão nas ausências durante este período.

Ao Professor Sérgio de Azevedo, pela densa e pertinente orientação neste estudo, fruto de seu extenso conhecimento no tema analisado. Agradeço por toda atenção, incentivo e generosidade durante estes quatro anos.

Ao Professor Jorge Malheiros (Universidade de Lisboa), pelo incentivo, apoio e supervisão durante o estágio de doutorado. Aos colegas do REHURB-UL pelo acolhimento e generosa contribuição.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP) pelo constante auxílio e incentivo em todas as demandas no decorrer desta jornada.

Aos colegas do PPGSP, pela companhia, apoio e amizade fortalecedora.

A todos que de alguma forma colaboraram com a realização desta pesquisa, em especial o querido amigo Valdir Santos, pela contribuição e incentivo, e o professor Geraldo Timóteo pelos valiosos direcionamentos.

À Universidade Estadual do Norte Fluminense, por prover a instrução necessária à conquista desta titulação tão desejada. Ao longo de todos estes anos de formação serei sempre grata.

A todos os funcionários municipais entrevistados, pela gentileza no fornecimento das informações solicitadas, fundamentais para esta pesquisa.

Aos moradores dos conjuntos do Programa Morar Feliz pelas informações fornecidas a este estudo: agradeço a confiança partilhada a cada encontro.

*“Não tem nada não seu doutor, não tem nada não
Amanhã mesmo vou deixar meu barracão
Não tem nada não seu doutor vou sair daqui pra não
ouvir o ronco do trator
Pra mim não tem problema em qualquer canto me
arrumo de qualquer jeito me ajeito
Depois o que eu tenho é tão pouco minha mudança é tão
pequena que cabe no bolso de trás
Mas essa gente ai hein como é que faz?”*

Despejo na Favela
Adoniran Barbosa

POLÍTICA HABITACIONAL E DIREITO À CIDADE: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA “MORAR FELIZ” EM CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

Em meio ao ápice do programa federal “Minha Casa, Minha Vida”, os programas habitacionais têm ganhado destaque no cenário nacional, apontando as transformações da economia brasileira. Contudo, contrariamente à maioria das administrações de estados e municípios brasileiros, a prefeitura de Campos dos Goytacazes, no Norte Fluminense, optou por um programa próprio, o “Morar Feliz”. Este é divulgado pelos seus gestores como o maior programa habitacional municipal do interior do Brasil, possuindo por meta construir e doar 10 mil moradias, utilizando os recursos dos royalties do petróleo, tendo já entregue 5.400 unidades em 13 conjuntos habitacionais. Desta forma, este estudo se propõe a analisar o processo de construção social destas moradias produzidas pelo programa “Morar Feliz”, observando se, de fato, esta política garante o direito à cidade, considerando o seu planejamento, implementação e impacto sobre a população assistida, bem como de seu entorno. Para tal foi utilizada a pesquisa quantitativa, por meio de questionários aplicados aos moradores dos conjuntos habitacionais e de bairros próximos; e qualitativa, por meio de entrevistas semiestruturadas com os agentes municipais. Os dados obtidos permitem concluir que, apesar das melhorias no que consiste o acesso à moradia, a carência de serviços sociais e equipamentos urbanos, tais como transporte, educação, postos de saúde, programas de geração de emprego e renda ainda são uma constante nestas áreas. A esta realidade somam-se as dificuldades no pós-ocupação, a exemplo dos problemas de sociabilidade entre vizinhos, comercialização dos imóveis, bem como o aumento da sensação de insegurança devido à criminalidade. Por fim, estes impactos negativos “não esperados”, decorrentes de algumas características estruturais desta “policy” municipal, acabam por demonstrar que, embora tenha sido concedido o direito à habitação a estas famílias, ainda não se alcançou o seu direito à cidade.

Palavras-chave: Política Habitacional, Conjuntos Habitacionais, Direito à Cidade.

HOUSING POLICY AND RIGHT TO THE CITY: THE EXPERIENCE OF "MORAR FELIZ" HOUSING PROJECT IN CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

Amid the apex of the "Minha Casa, Minha Vida" federal program, housing programs have gained prominence on the national scene, pointing out the transformations of the Brazilian economy. However, contrary most of the administrations of states and municipalities, the municipality of Campos dos Goytacazes, North of Rio de Janeiro state, opted for its own program, "Morar Feliz". This is disclosed by their managers as the largest municipal housing program in the interior of Brazil, having as a goal to build and donate 10.000 houses using the resources of oil royalties, having already delivered 5.400 units in 13 housing projects. Thus, this study aims to examine the social construction process of these dwellings produced by the "Morar Feliz" program, noting, in fact, if this policy guarantees the right to the city, considering its planning, implementation and impact on the population assisted, as well as its surroundings. For this, it was used a quantitative research, through interviews with the residents of housing projects and nearby neighborhoods, and also qualitative, through semi-structured interviews with municipal officials. The data obtained indicate that, despite improvements in access to housing, the lack of social services and urban infrastructure, such as transportation, education, health, employment generation and income programs are still a constant in these areas. To this reality are added the difficulties in the post-occupation, like the problems of sociability between neighbors, property sales, as well as the increasing sense of insecurity due to criminal activities. Finally, these negative impacts "not expected", due to some structural features of this "policy" municipal, eventually demonstrate that, although the right to the housing for these families has been granted, they have not achieved the right to the city yet.

Keywords: Housing Policy, Public Housing Projects, Right to the City.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AEIS** - Áreas de Especial Interesse Social
- ANP** - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
- BNH** - Banco Nacional de Habitação
- CCZ** - Centro de Controle de Zoonoses
- CEF** - Caixa Econômica Federal
- CEHAB** - Companhia Estadual de Habitação
- CHISAM** - Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana
- CMHS** - Conselho Municipal de Habitação e Saneamento
- CMP** - Comunidade por Moradia Popular
- CNBB** - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
- CNC** - Conferência Nacional das Cidades
- COHAB** - Companhia de Habitação Popular
- COTS** - Cadernos de Orientação do Trabalho Técnico Federal
- CRAS** - Centro de Referência da Assistência Social
- CREAS** - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- EMHAB** - Empresa Municipal de Habitação e Saneamento
- FCP** - Fundação da Casa Popular
- FGTS** - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FNHIS** - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
- FNRU** - Fórum Nacional de Reforma Urbana
- HGG** - Hospital Geral de Guarus
- IAPs** - Instituto de Aposentadoria e Pensão
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB** - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDH** - Índice de desenvolvimento Humano
- MCIDADES** - Ministério das Cidades
- MCMV** - Minha Casa Minha Vida
- MNLP** - Movimento Nacional de Luta pela Moradia
- OSRNF** - Observatório Socioeconômico da Região Norte Fluminense
- PAC** - Programa de Aceleração do Crescimento
- PDUC** - Plano de Desenvolvimento Físico Territorial Urbano de Campos

PIB - Produto Interno Bruto

PlanHab - Plano Nacional de Habitação

PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCG - Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes

PMHIS - Plano Municipal de Habitação de Interesse Social

PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH - Plano Nacional de Habitação

PTTS - Projeto de Trabalho Técnico Social

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SMDPS - Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social

SMOU - Secretaria de Obras e Urbanismo

SNH - Sistema Nacional da Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação Social

UENF - Universidade Estadual do Norte Fluminense

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1	Eixos analíticos em consideração ao direito à cidade.....28
Figura 2	Detalhamento dos eixos analíticos sobre o direito à cidade e à habitação popular..... 29
Figura 3	Distribuição dos conjuntos do Morar Feliz.....32
Figura 4	Rede de influência das cidades do Estado do Rio de Janeiro e o município de Campos dos Goytacazes como <i>Capital Regional C</i>86
Figura 5	Em vermelho, a distribuição das Favelas de Campos dos Goytacazes de acordo com o Censo 2010; em azul, a localização dos residenciais privados; em amarelo, a localização dos conjuntos do Programa Morar Feliz..... 99
Figura 6	Conjuntos habitacionais prometidos pela prefeitura de Campos dos Goytacazes, em 2009..... 111
Figura 7	Inauguração do conjunto Tapera I..... 113
Figura 8	Órgãos públicos envolvidos no decreto do Programa Morar Feliz.....117
Figura 9	Estrutura organizacional envolvida no Programa Morar Feliz..... 120
Figura 10	Conjuntos do Morar Feliz, com destaques para o Subdistrito Guarus (em vermelho) e Subdistritos Ururaí e Tapera (em azul)..... 141
Figura 11	Fachada da residência oferecida pelo Programa Morar Feliz..... 151
Figura 12	Área externa da residência oferecida pelo Programa Morar Feliz.....151
Figura 13	Área interna da residência oferecida pelo Programa Morar Feliz..... 151
Figura 14	Cozinha..... 152
Figura 15	Planta da casa do Morar Feliz. Fonte: EMHAB, 2013..... 152
Figura 16	Homologação da licitação do Morar Feliz no Diário Oficial de Campos dos Goytacazes..... 156
Figura 17	Extrato do 3º Termo Aditivo do Morar Feliz.....157
Figura 18	Extrato do 5º Termo Aditivo do Morar Feliz.....157
Figura 19	Extrato do 3º Termo Aditivo do Morar Feliz.....157
Figura 20	Conjunto Tapera. Em destaque vermelho, o caminho improvisado pelos moradores para acesso à BR-101, onde encontram transporte..... 194

Figura 21	Moradores do Conjunto Tapera II atravessando linha férrea para acesso à BR-101.....	194
Figura 22	Localização dos conjuntos Santa Rosa, Parque Prazeres I e II.....	195
Figura 23	Conjunto Aldeia.....	196
Figura 24	Ônibus linha Parque Prazeres, com a descrição “casinha”, indicando o seu trajeto próximo ao conjunto.....	225
Figura 25	Conjunto Tapera I e seu entorno.....	234

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1	Evolução da população rural e urbana, em Campos dos Goytacazes..... 87
Gráfico 2	Taxa média geométrica de crescimento populacional de Campos dos Goytacazes, Estado do Rio de Janeiro e Brasil..... 88
Gráfico 3	Evolução do IDHM de Campos dos Goytacazes..... 92
Gráfico 4	Razão para ter sido contemplado pelo Programa Morar Feliz..... 135
Gráfico 5	Forma de cadastro no programa..... 136
Gráfico 6	Condição da residência anterior, em porcentagem..... 138
Gráfico 7	Local da moradia anterior dos entrevistados..... 140
Gráfico 8	Comparação da casa atual com a casa anterior..... 144
Gráfico 9	Classificação do material construtivo..... 153
Gráfico 10	Qualidade dos Serviços..... 161
Gráfico 11	Dificuldade na frequência escolar após mudança..... 167
Gráfico 12	Renda familiar..... 170
Gráfico 13	Categorização dos programas sociais recebidos..... 171
Gráfico 14	Aumento da renda e dos gastos após mudança..... 172
Gráfico 15	Manutenção das prestações em dia..... 173
Gráfico 16	Existência de estabelecimentos comerciais próximos aos conjuntos habitacionais..... 175
Gráfico 17	Existência dos serviços e equipamentos sociais na área dos conjuntos..... 176
Gráfico 18	Questões de Pré-Morar: ações da prefeitura segundo os moradores..... 180
Gráfico 19	Moradores que gostariam de ter opinado no projeto do Morar Feliz..... 181
Gráfico 20	Responsável por receber a habitação..... 183
Gráfico 21	Satisfação em relação à nova vizinhança..... 186
Gráfico 22	Colaboração dos moradores na manutenção do espaço comum..... 187

Gráfico 23	Transferência de familiares da moradia anterior para outra casa no conjunto.....	188
Gráfico 24	Proximidade da vizinhança anterior no conjunto.....	189
Gráfico 25	Condição do transporte público em relação ao local anterior.....	193
Gráfico 26	Recebimento de visita de agentes municipais.....	199
Gráfico 27	Realização de reuniões pela prefeitura no conjunto.....	200
Gráfico 28	Moradores consultados sobre as ações da prefeitura no conjunto.....	201
Gráfico 29	Realização da manutenção do conjunto pela prefeitura.....	202
Gráfico 30	Necessidade de melhorias nos conjuntos.....	203
Gráfico 31	Conjuntos habitacionais como locais seguros, segundo os moradores.....	210
Gráfico 32	Conhecimento da saída de moradores do conjunto habitacional.....	212
Gráfico 33	Notas dos moradores para a casa, o conjunto habitacional, a vizinhança e o Morar Feliz.....	215
Gráfico 34	Notícias “negativas” e “positivas” sobre o Morar Feliz, por jornal analisado.....	218
Gráfico 35	Categorização das notícias sobre o Morar Feliz.....	219
Gráfico 36	Existência de tráfico de drogas no conjunto habitacional e no entorno.....	238
Gráfico 37	Responsabilidade dos problemas existentes no bairro, segundo os moradores do entorno.....	241

LISTA DE TABELAS

	Pág.
Tabela 1	Distribuição das 5.100 casas em 12 conjuntos e definição da amostra estudada..... 34
Tabela 2	População Total, Rural e Urbana no município de Campos dos Goytacazes.....87
Tabela 3	Taxa média geométrica de crescimento populacional de Campos dos Goytacazes, Estado do Rio de Janeiro e Brasil.....88
Tabela 4	Royalties e participações especiais em valores correntes recebidos pelo município de Campos dos Goytacazes.....90
Tabela 5	Posição do IDHM de Campos dos Goytacazes em comparação nacional, estadual e municipal.....91
Tabela 6	Relação de favelas existentes em Campos, em 1978..... 94
Tabela 7	Evolução dos domicílios ocupados nas favelas de Campos..... 95
Tabela 8	Favelas em Campos dos Goytacazes em nº de domicílios e população, segundo o Censo 2010..... 96
Tabela 9	Domicílios por classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita em aglomerados subnormais e demais áreas da cidade (em %)..... 100
Tabela 10	Relação de “Vilas” construídas no município de Campos, entre 1989 e 1994..... 103
Tabela 11	Conjuntos habitacionais construídos em Campos até 2008..... 107
Tabela 12	Conjuntos habitacionais entregues na 1ª fase e unidades construídas..... 112
Tabela 13	Distribuição dos conjuntos da segunda fase do Programa Morar Feliz..... 114
Tabela 14	Características dos respondentes por cor..... 133
Tabela 15	População em domicílios, em Campos dos Goytacazes, com existência de esgoto a céu aberto – por cor..... 133
Tabela 16	População residente em aglomerados subnormais - por cor..... 134
Tabela 17	Outras razões para ter sido contemplado pelo Morar Feliz..... 135
Tabela 18	Formas como os entrevistados se cadastraram no programa, considerando sua iniciativa própria..... 136

Tabela 19	Destino da residência própria.....	138
Tabela 20	Problemas existentes no local de moradia anterior.....	139
Tabela 21	Distribuição do local de origem dos entrevistados, em %.....	142
Tabela 22	Número de cômodos na residência anterior.....	144
Tabela 23	Número de quartos na residência anterior.....	145
Tabela 24	Tipos de Uso - Casa Anterior X Casa Atual em %.....	146
Tabela 25	Acesso a Bens - Casa Anterior x Casa Atual.....	147
Tabela 26	Nota (de 0 a 10) dada pelos moradores a sua nova casa.....	148
Tabela 27	Pontos positivos da nova casa.....	149
Tabela 28	Pontos negativos da nova casa.....	150
Tabela 29	Existência de defeitos na moradia.....	153
Tabela 30	Realização de modificações na residência.....	154
Tabela 31	Modificações realizadas na residência.....	155
Tabela 32	Custo da casa, na percepção dos moradores.....	158
Tabela 33	Motivos para a venda da casa.....	159
Tabela 34	Valor de venda da casa, segundo os moradores.....	159
Tabela 35	Nível educacional dos respondentes por idade.....	164
Tabela 36	Qualidade dos serviços de escola pública e creche após a mudança para o conjunto.....	165
Tabela 37	Existência de creche e escola próximas à área do conjunto.....	165
Tabela 38	Facilidade no acesso ao serviço de creche e escola próximo a área do conjunto.....	166
Tabela 39	Motivos da dificuldade em frequentar escola.....	167
Tabela 40	Existência de cursos de capacitação e geração de renda, segundo os moradores.....	168
Tabela 41	Situação do trabalho, segundo os entrevistados.....	169
Tabela 42	Valores recebidos em programas sociais.....	171

Tabela 43	Descrição do aumento dos gastos.....	172
Tabela 44	Motivos para atraso nas prestações.....	173
Tabela 45	Opiniões que moradores gostariam de fornecer à prefeitura antes da mudança.....	182
Tabela 46	Motivos de insatisfação com a vizinhança atual.....	186
Tabela 47	Descrição de organizações comunitárias presentes no conjunto.....	189
Tabela 48	Tempo de espera por ônibus em conjuntos do Morar Feliz.....	193
Tabela 49	Motivo das reclamações realizadas pelos moradores.....	197
Tabela 50	Como realizou a reclamação.....	198
Tabela 51	Motivo da visita de agentes da prefeitura.....	199
Tabela 52	Motivos das reuniões pós-entrega.....	200
Tabela 53	Manutenção do conjunto pela prefeitura, segundo os moradores.....	202
Tabela 54	Melhorias necessárias nos conjuntos, segundo os moradores.....	203
Tabela 55	Responsável pelas melhorias necessárias nos conjuntos.....	204
Tabela 56	Pontos positivos da mudança para o conjunto, segundo os moradores.....	208
Tabela 57	Pontos negativos da mudança para o conjunto, segundo os moradores.....	209
Tabela 58	Motivo para considerar o conjunto inseguro.....	211
Tabela 59	Motivos da saída de outros moradores.....	213
Tabela 60	Situação do serviço de saneamento, segundo os moradores do conjunto habitacional e do seu entorno.....	228
Tabela 61	Situação do acesso a comércio ou serviços, segundo moradores do conjunto habitacional e do seu entorno.....	229
Tabela 62	Fornecimento do serviço de transporte público, segundo moradores do conjunto habitacional e do entorno.....	230
Tabela 63	Situação do transporte público, segundo os moradores do conjunto habitacional e do seu entorno.....	230
Tabela 64	Situação do serviço de saúde (hospital e posto médico), segundo os moradores do conjunto habitacional e do seu entorno.....	231

Tabela 65	Situação do serviço escolar (vaga em escola e creche), segundo os moradores do conjunto habitacional e do seu entorno.....	232
Tabela 66	Deslocamento até a unidade escolar, segundo os moradores do conjunto habitacional e do seu entorno.....	232
Tabela 67	Situação do acesso às áreas de lazer, segundo os moradores do conjunto habitacional e do seu entorno.....	233
Tabela 68	Avaliação de alguns serviços e equipamentos da região – Moradores dos conjuntos e entorno.....	235
Tabela 69	Renda familiar total, segundo os moradores do conjunto habitacional e do entorno.....	236
Tabela 70	Sensação ao andar de dia pelo bairro - moradores do conjunto habitacional e do entorno.....	238
Tabela 71	Sensação ao andar de noite pelo bairro - moradores do conjunto habitacional e do entorno.....	239
Tabela 72	Situação do policiamento, segundo os moradores do conjunto habitacional e do entorno.....	239
Tabela 73	Sentimento em relação ao bairro/conjunto habitacional.....	242

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Detalhamento das notícias analisadas.....	219
----------	---	-----

SUMÁRIO

Introdução	21
- Percurso Metodológico - construção de uma perspectiva de investigação: a orientação do Ministério das Cidades na produção da Habitação de Interesse Social.....	24
- Quadro analítico da tese: direito à cidade e à habitação social.....	27
- Detalhamento da área de estudos e estratégias de coleta e análise dos dados.....	32
- Caracterização da área de estudos.....	32
- Questionários aplicados aos moradores dos conjuntos.....	33
- Entrevistas Semi-Estruturadas.....	35
- Dados secundários.....	38
- Observação e participação em eventos públicos.....	38
- Estrutura da Tese.....	39
Capítulo 1- Habitação Popular e Direito à Cidade	
1- Introdução.....	41
1.1- A habitação como uma mercadoria peculiar.....	41
1.2- Moradia além de casa: direito à habitação como integrante do direito à cidade.....	49
Capítulo 2- Política habitacional e produção de conjuntos habitacionais no Brasil	
2.1- Introdução.....	60
2.2- Um breve histórico das políticas habitacionais brasileiras: das origens ao atual Plano Nacional de Habitação.....	60
2.3- Democracia, Reforma Urbana e Participação: desafios para a promoção da gestão democrática da cidade.....	71
2.4- As possibilidades do planejamento participativo na política habitacional.....	78
2.5- Da produção da habitação de interesse social e os desafios no combate a segregação socioespacial.....	81

Capítulo 3- A Política Habitacional Municipal de Campos dos Goytacazes: a experiência da gestão local e os desafios do direito à habitação e à cidade

3.1- Introdução.....	85
3.2- Campos dos Goytacazes: dinâmica econômica e populacional.....	85
3.3- Segregação socioespacial e formação das favelas em Campos dos Goytacazes: espaços sociais de exclusão e negação do Direito à Cidade.....	93
3.4- Política habitacional e construção de conjuntos habitacionais em Campos: do <i>Pode entrar que a casa é sua</i> ao <i>Morar Feliz</i>	102

Capítulo 4– Programa “Morar Feliz” e os desafios na garantia do direito à cidade: análise dos dados

4.1- Introdução.....	115
4.2- Morar Feliz: objetivos, desenho institucional e estrutura organizacional.....	115
4.3- Perspectivas sobre o programa por meio dos agentes municipais: entre a “experiência” e a “boa vontade”.....	121
4.4- O Plano Diretor e o Conselho de Habitação.....	126
4.5- Caracterização dos respondentes e forma de acesso ao programa.....	130
4.6- Morar Feliz: aspectos de inserção urbana.....	137
4.6.1- Considerações sobre o local anterior.....	137
4.6.2- Comparação entre a casa anterior e a atual.....	143
4.6.3- Satisfação em relação à casa atual: problemas e aspectos positivos.....	147
4.6.4- Equipamentos e serviços urbanos: comparando local anterior e atual.....	160
4.7- Morar Feliz: aspectos de inclusão social.....	163
4.7.1- Educação	163
4.7.2- Trabalho e renda.....	169
4.7.3- Acesso a serviços e equipamentos sociais.....	175
4.8- Morar Feliz: Aspectos de cidade como obra/construção coletiva.....	177
4.8.1- Participação dos moradores no projeto do Morar Feliz.....	177
4.8.2- Vida Social e Comunitária.....	184
4.9- Morar Feliz: Centralidade política e territorial.....	191
4.9.1- Conjuntos do Morar Feliz: localização e transporte.....	192
4.9.2- Acompanhamento dos conjuntos pós-ocupação.....	197

4.9.3- Síndicos: entre a mediação e o controle social.....	205
4.9.4- Avaliação da mudança: pontos positivos e negativos desta nova realidade.....	207
4.9.5- O “olhar” da mídia on-line sobre o Morar Feliz: grande política pública ou grande problema?.....	217
4.10 - Conjuntos do Programa Morar Feliz e seus bairros de entorno: a configuração de um território de negação – condições urbanísticas e sociais.....	227
Considerações Finais.....	243
Referências Bibliográficas.....	250
Anexos	258

Nos últimos anos, o Brasil tem vivenciado o retorno da habitação à agenda federal, por meio do programa “Minha Casa, Minha Vida”, contudo, o município de Campos dos Goytacazes optou por um programa próprio, o “Morar Feliz”, divergindo da maior parte dos estados e municípios brasileiros. Neste contexto, este trabalho se propõe a analisar a política habitacional em Campos dos Goytacazes por meio de programa municipal Morar Feliz, considerando o seu impacto social sobre a população assistida, bem como de seu entorno, com ênfase na confluência entre o direito à habitação e o direito à cidade.

O Morar Feliz vem sendo divulgado pelos seus gestores como “*o maior programa habitacional do interior do Brasil*”, possuindo por meta construir e doar 10 mil moradias utilizando os recursos dos *royalties* do petróleo¹. A política habitacional é ressignificada neste contexto de cidade média, considerando os recursos municipais empreendidos em um programa próprio, o qual, dadas as devidas proporções, acaba por competir com a esfera federal – não somente em termos políticos, mas também simbólicos – na busca por demarcar no território do município estudado a “obra” desta atual gestão.

Nesta perspectiva, este estudo busca pensar criticamente este momento da política habitacional, mudando sua escala para uma experiência municipal, trazendo, assim, suas similitudes e diferenças diante desta atual realidade, longe de descontextualizá-la. Ressalta-se, também, que este retorno da habitação à agenda pública, seja em contexto nacional, metropolitano ou das chamadas “cidades médias”, como no caso de Campos, vem acompanhado de toda uma gama de tensões e arranjos urbanos em torno da busca da moradia e da cidade, na qual as camadas populares foram historicamente excluídas. Por outro lado, esta gramática habitacional remonta ainda ao discurso do “*sonho da casa própria*” e do estado como agente modelador do território e diminuidor das “*desigualdades urbanas*”, ainda que no caso da construção de habitações populares acabe – contrariamente – por reforçar a continuidade de territórios periféricos.

¹ Campos dos Goytacazes apresenta a especificidade orçamentária ao ser o município brasileiro que mais recebe royalties de petróleo, sendo o seu orçamento superior ao de algumas capitais, devido ao aporte de recursos. Os royalties são uma compensação financeira paga a estados e municípios pelas empresas que produzem petróleo e gás natural, consistindo numa remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis.

Estudos² já realizados explicitam não somente diversos constrangimentos, mas também “efeitos perversos”, não negligenciáveis, destes programas habitacionais, reforçando a disposição deste pesquisa na análise do Morar Feliz. Neste sentido, torna-se essencial, neste estudo, analisar o impacto social desta política sobre os moradores nos conjuntos habitacionais e no entorno destes, observando a participação desta população nas decisões acerca do programa, os objetivos alcançados e os efeitos “não esperados”, já que esta política habitacional é justificada pela atual gestão por sua inclusão à cidade, pela doação da dignidade e da cidadania aos seus beneficiários.

O programa municipal “Morar Feliz”, iniciado em 2009, tem por objetivo reassentar moradores de áreas de risco, assistidos pelo aluguel social³ e, também, em vulnerabilidade social, tendo até o momento concluído a sua primeira fase, apresentando como resultado a construção de 5.426 unidades, divididas em 13 conjuntos habitacionais. Embora não tenha cumprido sua meta inicial, mas imbuído pela promessa durante a reeleição da atual prefeita, o programa prossegue atualmente rumo à edificação das 10 mil habitações.

Cumprir ressaltar que este programa pertence a um pacote de projetos sociais que objetivam um forte apelo popular de corte carismático, marca desta gestão, bem como a preocupação com a busca da eficácia de algumas políticas públicas estratégicas de grande impacto social e político (passagem de transporte público subsidiado a R\$1,00, bairro legal⁴ e cheque cidadão⁵).

Desta forma, a análise do Programa “Morar Feliz”, embora represente um esforço da administração local na democratização do acesso à habitação para as camadas populares, se justifica pelas suas idiosincrasias: alta arrecadação municipal em virtude das rendas petrolíferas, alto impacto na construção de casas populares, aliado à limitada qualidade dos projetos urbanísticos e da infraestrutura oferecida. Por outro lado, a enorme clientela potencial desta iniciativa, somada à lacuna de critérios bem definidos de prioridades e compartilhados entre os atores, parece contribuir para o surgimento de práticas de interesse político, em função da forte demanda por casas populares.

² Valladares (1978) (1982), Perlman (1977), Azevedo (1981), Azevedo & Andrade (1982), Zaluar (1985), Bonduki (1998), Cardoso & Ribeiro (1999), Cardoso (2006), Maricato (2008).

³ O aluguel social é pago pela prefeitura às famílias que são retiradas de áreas de risco.

⁴ O bairro legal compreende a construção de redes de galerias de água e esgoto, pavimentação, urbanização, paisagismo e sinalização viária das ruas de diversos bairros de Campos.

⁵ O Cheque cidadão consiste em um programa municipal de renda mínima oferecido a aproximadamente 25 mil famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O valor foi reajustado em dezembro de 2013, de R\$ 100,00 para R\$ 200,00, sendo custeado exclusivamente pelo município com recursos dos royalties do petróleo.

Sem negar progressos alcançados, ao menos a nível quantitativo, a produção da habitação social dirigida a segmentos mais vulneráveis da população continua a merecer reflexão, considerando os resultados negativos de alguns projetos habitacionais que acarretam a produção de territórios fragmentados, bem como na repetição de intervenções estereotipadas e impessoais. Recebe renovada estima, neste contexto, a relação do direito à habitação com o direito à cidade (LEFEBVRE, 2001; HARVEY, 2012), mediante as dificuldades de inclusão de famílias e territórios em programas desta natureza, considerando que uma política urbana pautada no habitante maximiza sua capacidade de apropriação, decisão e controle do urbano.

Em muitos casos, a localização dos conjuntos habitacionais produzidos para as camadas populares, geralmente desintegrados da malha urbana, pode reafirmar um processo segregante ao conferir aos residentes destes espaços a imagem de clausura e de confinamento, em que o direito à habitação é concedido, mas não o direito à cidade. Ademais, a monofuncionalidade característica dos conjuntos de habitação social, a exemplo do Morar Feliz, não possuindo qualquer outro recurso, tal como comércio ou pontos de lazer, por exemplo, pode gerar efeitos negativos na apropriação social destes espaços e na identificação dos moradores com o local de moradia.

Ainda, no caso do Morar Feliz, os moradores residentes nestes conjuntos, construídos na periferia da cidade e cercados por uma população extremamente pobre, estariam vivenciando diferentes dificuldades, devido ao forte incremento da demanda nestes projetos, bem como ao aumento da violência e da criminalidade. Neste sentido, os bairros do entorno dos conjuntos parecem ter sofrido um impacto negativo com a edificação do Morar Feliz, em virtude da partilha de espaços públicos, equipamentos, comércio e serviços locais já escassos. Por este motivo, neste estudo, considera-se também a análise destes espaços, entendendo que o programa se estende também a estes moradores e às áreas aos quais estão inseridos.

Diante do exposto, este estudo buscará analisar o impacto deste programa habitacional na vida dos moradores assistidos, a partir de um quadro analítico que busca associar habitação e direito à cidade, estruturando, desta forma, quatro eixos norteadores para a coleta e a análise dos dados: Inserção Urbana (1); Inclusão Social (2); Centralidade Política e Territorial (3); e Cidade como obra e construção coletiva (4). Considerando como referência a orientação do Ministério das Cidades sobre a produção da habitação social e todo o seu instrumental de análise de pré e pós morar, serão apresentadas as diretrizes de construção e trabalho social junto às áreas e população alvo de intervenção habitacional, além do impacto deste programa para a população por ele assistida e aquela residente em seus entornos.

Partindo deste pressuposto, um programa habitacional para uma população de baixa renda, ao ser acompanhado de políticas complementares e assim pautado por uma abordagem multidimensional, acaba por ser um poderoso instrumento de desenvolvimento urbano e social, não sendo a habitação um fim em si mesmo. Desta forma, alcançam-se resultados que podem garantir a verdadeira inclusão destas famílias, não somente à moradia, mas à cidade em sua totalidade.

Percurso Metodológico - construção de uma perspectiva de investigação: a orientação do Ministério das Cidades na produção da Habitação de Interesse Social

Dentre os objetivos específicos da Política Nacional de Habitação está o estabelecimento de critérios e parâmetros técnicos de orientação para as intervenções urbanas que de fato garantam a democratização da habitação social e o direito à cidade. Há, sobretudo, uma preocupação especial com os projetos de habitação de interesse social, de forma que sejam integrados e participativos. Desta forma, uma vez que um estado ou município receba verbas federais para algum projeto habitacional, este deve seguir estas diretrizes, que compõem medidas de avaliação dos projetos bem como do acompanhamento dos moradores assistidos⁶. Estas medidas fazem parte da nova Política de Habitação Nacional, pactuadas com diversos movimentos sociais de luta pela moradia e justiça urbana.

Neste estudo destacam-se dois documentos disponibilizados no site do MCidades que auxiliam a análise de projetos de habitação social e serviram de inspiração para a proposta de análise desta tese, com considerações ao entendimento proposto sobre Direito à cidade: a “Matriz de Indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de investimento intervenção em favelas” e o “COTS - Caderno de Orientação Técnico Social”.

A Matriz de Indicadores foi elaborada para avaliação do Programa HABITAR BRASIL/BID – HBB, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. Entretanto, sua metodologia buscou objetivar sua utilização em avaliações de outros programas semelhantes na esfera do Ministério das Cidades, considerando as intervenções urbanísticas, assim como a construção de novos espaços habitacionais (conjuntos habitacionais). Em consonância com a Agenda Habitat/ONU (2009), os programas

⁶ A responsabilidade pela Avaliação de Pós-Ocupação é da equipe local que operacionaliza o projeto. Os contratados podem buscar suporte técnico junto a universidades, institutos de pesquisa e a outros profissionais especializados no assunto. Entretanto, a coordenação dos trabalhos é da equipe local, que deverá garantir a melhor forma de realizar a avaliação e de adequar a Matriz de Indicadores de avaliação de pós-ocupação à realidade e às especificidades de cada intervenção (MCidades, 2007).

habitacionais e seus beneficiários devem ser acompanhados por meio de um trabalho social que envolva o pré e o pós morar, junto a toda a comunidade que sofrerá a intervenção, devendo também estar comprometido com o acesso equânime de serviços e equipamentos públicos, reduzindo assim as desigualdades urbanas.

Neste contexto, a avaliação de projetos habitacionais realizados são essenciais, pois significam a abertura democrática para a reflexão crítica sobre os seus resultados e impactos, abrindo possibilidade para a revisão ou a reafirmação da intervenção realizada, trazendo à tona o nível de satisfação dos moradores e o resultado destes projetos. Assim, de acordo com a Matriz, estes processos avaliativos:

São responsáveis por dar visibilidade aos resultados e impactos, aos acertos e erros, aos avanços e dificuldades, questionando os objetivos e a efetividade das ações. São oportunidades de transparência e interlocução política com a sociedade, possibilitam o exercício do controle social e a democratização da gestão pública e considerados um imperativo ético. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009b, p.3)

A importância destas avaliações de projetos habitacionais ocorre pela verificação de acertos apresentados pelos mesmos, de adequação ou não para a população alvo e a sua situação urbana. A ênfase da avaliação de pós-ocupação proposta nesta matriz consiste na satisfação do morador, devendo este ser “[...] ouvido sobre a moradia, os serviços públicos e sociais a que tem acesso, as possibilidades de organizar e ampliar sua vida social e comunitária” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009b, p.7). Considerando os três eixos de análise - moradia e inserção urbana, inclusão social e satisfação do morador - a referência desta avaliação é sempre a população beneficiária, tornando-a protagonista deste processo, o que já pode ser considerado um avanço no histórico das políticas habitacionais brasileiras para as camadas populares as quais, ao longo de sua experiência, pouco incorporaram a opinião daqueles que dela se serviram.

Por sua vez, o COTS - Caderno de Orientação Técnico Social tem a finalidade de apoiar as equipes técnicas dos estados, Distrito Federal, municípios e entidades organizadoras no desenvolvimento de um Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) nos Programas de Desenvolvimento Urbano e Rural nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura, sob gestão do Ministério das Cidades e operacionalizados pela Caixa Econômica Federal. Esta publicação, remodelada anualmente desde 2009, visa a garantia de espaço para a participação da população beneficiária, indispensável à sustentabilidade e ao sucesso das intervenções, tendo, sobretudo um caráter multidisciplinar. Sob esta perspectiva:

A premissa que norteia a concepção dos programas é que a participação e o comprometimento dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos empreendimentos possibilita a manifestação da população para que se produzam intervenções adequadas às suas necessidades e realidade sociocultural, e permite afirmação da cidadania e transparência na aplicação dos recursos públicos. (COTS, 2013, p.21)

Neste sentido, o COTS orienta que a participação da comunidade torna-se um processo pedagógico de construção da cidadania e um direito do cidadão. Assim, as famílias beneficiadas devem ser envolvidas e ouvidas neste processo, provendo a autonomia e o protagonismo social nos diferentes projetos. Com etapas que vão desde o planejamento até a finalização das obras, avaliando assim o impacto do projeto, considera-se principalmente a visão dos beneficiários e o fomento de um processo de gestão condominial, discutindo regras de convivência em coletividade. O COTS também lembra que área receptora deve ser servida de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários que atendam à demanda da comunidade, ou estes itens devem estar previstos no projeto.

Segundo o Ministério das Cidades, considerando o momento da pós-ocupação, caracterizado pela conclusão das obras e pela ocupação das novas unidades habitacionais, é extremamente necessário dar continuidade ao trabalho social⁷, e o objetivo deste acompanhamento é propiciar a sustentabilidade do empreendimento em todos os seus aspectos: físico, ambiental e social.

Ainda de acordo com as diretrizes do Ministério das Cidades, o remanejamento/reassentamento de uma população não pode ser considerado, isoladamente, apenas como um projeto de obras. Estas intervenções afetam não somente a vida das famílias envolvidas, mas também todo o entorno social e urbanístico. (MCIDADES, Anexo II, IN 08/2009, p.5). Além disto, o MCidades também orienta um estudo detalhado da área de intervenção e o respeito às seguintes diretrizes:

b) o remanejamento/reassentamento só será admitido quando as famílias estiverem enquadradas nos seguintes casos: expostas a riscos de incêndio, inundação, desabamento, deslizamento, tremores de terra, sob fios de alta tensão, próximas a áreas insalubres, em áreas de preservação ambiental ou em áreas imprescindíveis à regularização urbanística do bairro, para implantação de infraestrutura ou sistema viário, áreas não passíveis de regularização; c) o custo do remanejamento/reassentamento deverá ser incluído no projeto, devendo ser avaliada sua viabilidade econômica; d) é necessário que as famílias a serem remanejadas/reassentadas participem de todo o processo de elaboração e aprovação

⁷Segundo o Mcidades, o Trabalho Social deverá contemplar “...atendimento específico aos casos de remanejamento/reassentamento, levando às famílias afetadas informações claras e precisas de todo o processo, em tempo adequado, que permita um grau de conhecimento e entendimento satisfatório para a tomada de decisões”. (MCIDADES, Anexo II, IN 08/2009, p.6)

da proposta e que as regras para o remanejamento/ reassentamento tenham sido pactuadas com os envolvidos; e) o local de reassentamento deverá ser, sempre que possível, próximo à área original, em respeito aos laços de vizinhança e trabalho já estabelecidos; [...]. (MCIDADES, Anexo II, IN 08/2009, p.6)

De fato, este instrumental leva ao entendimento das demandas e realidades locais a serem contempladas nos projetos habitacionais, ampliando as possibilidades de estratégias e alternativas para o enfrentamento dos problemas de cada realidade de forma democrática e participativa. Por este motivo, parte-se destes pressupostos para construir a estratégia de pesquisa e análise do Programa Morar Feliz, de modo que a busca pela interseção entre o direito à moradia e à cidade pautou este estudo.

Ademais, estas diretrizes e normativas apontam para uma reformulação da política habitacional, entendendo, mesmo em nível “normativo”, os erros cometidos no histórico da produção habitacional no Brasil para as camadas populares. A desvinculação da visão social destes processos de remanejamento na década de 70 e 80⁸ povoam a literatura sobre a área, demonstrando os equívocos de uma política formulada sem preocupação com seu impacto social. A revisão dos princípios e diretrizes da atual política habitacional brasileira, enfatizando a importância de um planejamento e acompanhamento do pré e pós morar, parece ser o resultado do acúmulo das experiências anteriores. Também resulta das lutas históricas pela moradia no Brasil, as quais serviram, sobremaneira, por meio da organização de movimentos sociais, para a participação e discussão na formulação destas novas diretrizes.

Quadro analítico da tese: direito à cidade e à habitação social

Assim, iniciando esta investigação no ano de 2010, algumas questões nortearam o estudo: tendo em vista que o programa Morar Feliz é propagandeado pelos agentes municipais como a porta de acesso à dignidade e à cidadania para muitos, de que forma isto se cumpre para além do direito à moradia, mas sobretudo o direito à cidade? Qual o impacto deste programa sobre as famílias e as alterações provocadas pela habitação social em suas situações de inclusão social e urbana?

À medida que os conjuntos eram edificadas e construídos, em que as famílias os ocupavam e iniciavam o reassentamento, tornava-se evidente não se tratar apenas de uma nova casa, ou seja, de um novo espaço físico, mas de um processo de mudança e melhorias em diversos aspectos. Entretanto, também pareciam ocorrer permanências: a violência, a falta

⁸ Azevedo (1981), Perlman (1977), Valadares (1978, 1982), Zaluar (1985).

de emprego, transporte, dentre outros aspectos, aclaravam os diversos obstáculos e o constrangimento aos quais os “beneficiários” estavam expostos, incitando a busca pela compreensão apurada desta política e de seus reais impactos.

A hipótese desta pesquisa é de que, apesar dos ganhos referentes ao acesso a uma nova moradia, as famílias residentes dos conjuntos do Morar Feliz continuam distantes de uma inclusão urbana e social, e por consequência, do direito à cidade. Desta forma, com deferência e pautado no Estatuto das Cidades (2001), bem como em todo o referencial proposto pelo Mcidades, o que demonstra um avanço do Brasil na avaliação dos programas habitacionais, ainda que se encontrem muitos obstáculos no cumprimento destes requisitos, foi elaborado um quadro analítico presente nesta pesquisa, buscando integrar o direito à moradia ao direito à cidade.

Entendendo o conceito de direito à cidade e sua atenção em programas habitacionais de interesse social, foram estabelecidos os seguintes pontos, considerados cruciais nesta análise:



Figura 1 - Eixos analíticos em consideração ao direito à cidade.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Quando refere-se à *centralidade*, entende-se que Lefebvre (2001) não trata apenas a questão territorial, mas especialmente a centralidade política, uma vez que é no *centro* onde as decisões são tomadas. Entretanto, é também neste centro - geográfico, político e simbólico - onde grande parte da população é afastada deste núcleo de poder e decisão; onde, também, geralmente, a habitação popular não é construída.

A *cidade como obra*, ou seja, uma *construção coletiva* provém exatamente da capacidade de constituição do urbano subordinada ao seu uso humano social e coletivo,

estando acima do poder do mercado. Cabe, neste ponto, a reflexão sobre a capacidade de participação popular e coletiva em projetos de habitação social, ou seja, a inclusão e partilha de decisão com as populações a serem reassentadas na constituição de processos mais humanos.

A inclusão social e a inserção urbana são norteadores essenciais em projetos de habitação popular, constituindo grandes desafios para o Brasil devido ao enorme acúmulo de desigualdades sociais e econômicas. No caso da política habitacional, a busca de uma efetiva mudança de vida da população beneficiada e nas condições socioeconômicas e urbanas requer sua formulação em uma perspectiva de ação integrada, ou seja, complementada por outras políticas sociais. Para além da moradia destaca-se, neste ponto, o acesso à cidade e a todos os seus ganhos, serviços e equipamentos públicos e sociais que a abrangem.

Estes quatro eixos propostos parecem servir, neste estudo, como uma forma resumida, porém clara, de pensar sobre o conceito de direito à cidade na área das políticas habitacionais, nos permitindo analisar o programa Morar Feliz e se ele corresponde, de fato, a esta perspectiva analítica. Com base nestes quatro eixos, foram definidos os seguintes pontos, compilados neste estudo sobre este programa habitacional, na expectativa de que ele garanta:



Figura 2 - Detalhamento dos eixos analíticos sobre o direito à cidade e à habitação popular.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

É importante ressaltar que tais pontos de análise - Acesso a bens e serviços urbanos e sociais, Moradia adequada, Segurança, Capacidade Decisória/Participação, Ampliação/Organização da vida social e comunitária, Trabalho/Renda⁹ - permeiam a coleta e a análise dos dados, ou seja, a partir deste entendimento foi definida a estratégia de pesquisa. Estes pontos de análise serão descritos, a seguir, de forma mais detalhada:

➤ **Acesso a bens e serviços urbanos e sociais**

- Transporte – mobilidade, acessibilidade;
- Saúde - posto de saúde, hospital;
- Educação – escola, creche, cursos;
- Área de Lazer - esporte;
- Infraestrutura - água, saneamento, eletricidade, iluminação pública, coleta de lixo, limpeza pública;
- Assistência Social - CRAS/CREAS.

➤ **Moradia adequada**

- Qualidade da moradia (rachaduras, infiltrações, problemas elétricos, etc.);
- Adequação da moradia aos usos e ao componente familiar;
- Permanência/repasso/troca das residências;
- Documentos de titulação;
- Satisfação quanto à nova moradia.

➤ **Segurança**

- Sensação dos moradores quanto à segurança (ocorrência de assaltos, tráfico de drogas, homicídios e outras formas de violência urbana);
- Presença e acesso ao policiamento nos conjuntos MF.

⁹ Destaca-se, neste ponto, a geração de trabalho e renda, pois de acordo com a literatura sobre as políticas habitacionais, um dos maiores motivos da saída de moradores dos conjuntos habitacionais ocorre justamente pela incapacidade em lidar com os encargos financeiros da nova moradia. Durante a pesquisa de mestrado, foi observado também ser este um fator importante para a saída de moradores dos programas habitacionais realizados em Campos, bem como o aumento da violência e do tráfico de drogas. Considerando esta realidade, optou-se por pontuar especificamente este fator, analisando quais os incentivos do Morar Feliz sobre as possibilidades de incremento econômico das famílias assistidas.

➤ **Capacidade Decisória/Participação**

- Gestão democrática/inserção dos moradores desde o Projeto MF;
- Capacidade de influências dos moradores nas decisões sobre o programa/conjunto;
- Diálogo com o poder público/agentes do Programa MF;
- Formas de acompanhamento das famílias e dos conjuntos;
- Espaços de participação local;
- Participação dos moradores em grupos de interesse;
- Formas de acesso e cadastro dos moradores junto ao programa MF.

➤ **Ampliação/organização da vida social e comunitária;**

- Existência de organização local dos moradores;
- Estabelecimento de regras e pactos de convivência comuns;
- Satisfação/adequação à vizinhança;
- Participação dos moradores na conservação dos equipamentos;
- Participação comunitária em instâncias de controle social.

➤ **Trabalho/Renda**

- Inserção no mercado de trabalho;
- Acesso a recursos provenientes de programas de transferência de renda;
- Programas de incremento da escolaridade dos moradores e formas de geração de renda (cursos, atividades, etc.) nos conjuntos do MF;
- Dificuldade ou atraso nos encargos familiares.

Certamente estes tópicos não esgotam o entendimento da política habitacional, mas correspondem à garantia de aspectos essenciais de forma que ela possa assegurar o acesso à cidade e à democratização do urbano aos moradores beneficiados por programas de habitação social.

Detalhamento da área de estudos e estratégias de coleta e análise dos dados

Define-se como a estratégia nesta investigação social a técnica da Triangulação¹⁰, por meio da combinação de diferentes métodos de recolha e análise da informação. Assim, a estratégia de coleta de dados desta pesquisa ocorreu por meio da aplicação de questionários aos moradores dos conjuntos, entrevistas semiestruturadas com funcionários municipais e coleta de dados secundários.

A seguir serão detalhados os conjuntos estudados e a coleta e análise de dados.

Caracterização da área de estudos

A pesquisa contemplou 11 conjuntos habitacionais previstos no projeto original do Morar Feliz, conforme a Figura 3.

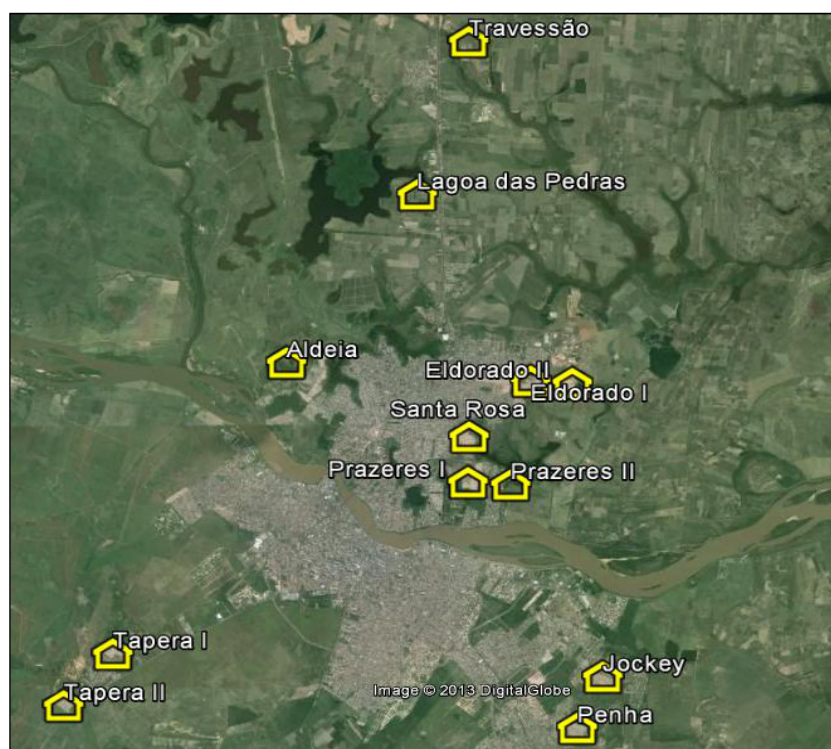


Figura 3 - Distribuição dos conjuntos do Morar Feliz.
Fonte: Adaptado de Google Earth, 2013.

¹⁰ BRANNEN, J. (2005), "Mixing Methods: The Entry of Qualitative and Quantitative Approaches into the Research Process", in *International Journal of Social Research Methodology* (revista on-line), 8:3, Routledge, pp. 173-184.

DUARTE, TERESA. A possibilidade da investigação a 3: reflexões sobre triangulação (metodológica). CIES e Working Paper N.º 60/2009, Lisboa, Portugal, http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP60_Duarte_003.pdf.

Além deste projeto inicial, a prefeitura entregou mais dois conjuntos habitacionais, Eldorado III (140 unidades) e Parque Esplanada (186 unidades), deixados inacabados pela gestão municipal anterior. Optou-se pela não inclusão destes conjuntos na pesquisa, por apresentarem tipologias diferentes do padrão construtivo projetado para o Morar Feliz, uma vez que há casas não geminadas nos mesmos. Além disto, também não puderam ser incluídos na amostra desta pesquisa os moradores do conjunto Travessão, tendo em vista que o mesmo foi ocupado por moradores não cadastrados pela prefeitura, Oficialmente, até o momento o conjunto não foi entregue¹¹.

Questionários aplicados aos moradores dos conjuntos

Durante o primeiro semestre de 2012, foram aplicados 364 questionários nos 11 conjuntos habitacionais estudados. A amostra utilizada garantiu um intervalo de confiança de 95%. Como os conjuntos do Morar Feliz foram analisados de maneira conjunta, será possível tratar os dados dos moradores de forma generalizada, o que acaba por contribuir com eventuais pesquisas posteriores sobre os conjuntos, tendo em vista a constituição do objeto de estudo.

Os questionários foram divididos de forma proporcional ao tamanho dos conjuntos, de forma que a amostra se apresentasse conforme disposto na Tabela 1.

¹¹ Apesar de haver uma expectativa de reintegração de posse, esta ação ainda não ocorreu. Em contrapartida, as casas não estão finalizadas e os sistemas de água, luz e esgoto ainda não se encontram em funcionamento. Por este motivo, embora tenha havido conversas com os moradores deste conjunto, os mesmos não foram incluídos estatisticamente.

Tabela 1 - Distribuição das 5.100 casas em 12 conjuntos e definição da amostra estudada.

Proposta 1º fase	Unidades	Amostra
Eldorado I	348	25
Eldorado II	932	68
Jockey	934	68
Lagoa das Pedras	100	7
Parque Aldeia	502	37
Parque Prazeres I	250	18
Parque Prazeres II	168	12
Penha	370	28
Santa Rosa	598	43
Tapera I	380	28
Tapera II	418	30
Travessão	100	Ocupado
Total	5100	364

Fonte: EMHAB, 2011.

O questionário foi elaborado de forma a considerar, além dos dados pessoais e das condições socioeconômicas, os seguintes aspectos:

- Característica do respondente;
- Moradia anterior;
- Processo de mudança;
- Satisfação quanto a Moradia atual;
- Comparação entre moradia anterior e a atual (acesso a serviços, equipamento e infraestrutura);
- Acesso à educação;
- Inserção no mundo do trabalho;
- Vida social e comunitária - sociabilidade e participação;
- Acompanhamento dos moradores e do conjunto habitacional (inclui aspectos como segurança e satisfação dos moradores).

A escolha dos entrevistados ocorreu de forma aleatória após a disponibilização dos mapas do conjunto pela empresa responsável pela sua construção. Por meio dos números das residências, foram gerados algarismos aleatórios por meio do programa MS-Excel, os quais guiaram os aplicadores dos questionários ao longo dos conjuntos. Após pré-testes realizados

em dois conjuntos, foi reajustado o instrumento mediante a identificação de possíveis erros, retornando a campo, em seguida, para a aplicação definitiva dos questionários.

A pesquisa contou ainda com a disposição dos moradores beneficiados ao responderem voluntariamente o questionário. Ademais, nenhum requerente demonstrou recusa após a explicação da pesquisa. Ao chegar às residências, buscava-se um morador maior de 18 anos que pudesse responder pelo domicílio. Todavia, houve momentos em que foi necessário interromper o inquérito devido a alguma demanda particular dos moradores, levando o entrevistador a retornar ao local em um momento posterior para a conclusão do mesmo. As aplicações dos questionários demandavam, em média, de 50 a 70 minutos por residência, permitindo obter, desta forma, um volume expressivo de dados coletados, os quais foram tabulados e tratados nos softwares *MS-Excel* e *SPSS 21*, utilizados também para a confecção de gráficos e tabelas.

Além deste banco de dados, também foram utilizadas nesta tese as informações resultantes do Projeto de Pesquisa Novos Territórios Urbanos¹². Esta pesquisa, coordenada pelo Professor Geraldo Márcio Timóteo, também fez uso de questionários estruturados: foram aplicados, ao todo, 643 inquéritos, sendo 377 aplicados aos moradores dos conjuntos habitacionais e 266 aplicados aos moradores que ocupam o entorno dos mesmos, considerados, assim, para efeito de controle de campo, aqueles moradores que residiam até o terceiro quarteirão, em linha reta, de afastamento do conjunto habitacional estudado. Resulta deste estudo uma análise das condições urbanísticas destes espaços, bem como os aspectos sociais destes moradores, que se aplicam as limitações referentes ao desenho do programa habitacional. Com base nestes dados, será analisado o impacto da construção dos conjuntos sobre os bairros de seu entorno, em um questionamento contínuo sobre a extensão do direito à cidade sobre estes territórios, igualmente empobrecidos.

Entrevistas Semi-estruturadas

Os resultados de uma dada ação social podem ser múltiplos e derivados de fatores diversos. Um programa social geralmente possui mais de um objetivo, pressupondo um conjunto articulado de iniciativas de várias políticas sociais (intersectoriais e intergovernamentais). Além disto, os programas podem ter resultados esperados e não esperados, imediatos de curto, médio ou longo prazo. Entende-se que toda decisão e

¹² TIMÓTEO, Geraldo. Novos Territórios Urbanos. Projeto FAPERJ, 2012-2013/Edital Humanidades.

implementação de uma determinada política no campo social está permeada de valores, pautas culturais, demandas e pressões sociais que estão em constante embate e negociação, interferindo no processo e em seus resultados (CARVALHO, 1981).

Entendendo esta complexidade, este estudo realizou entrevistas com agentes municipais que participaram da primeira fase do Programa Morar Feliz. Foi escolhida a modalidade de entrevista semiestruturada, quando a mesma é guiada por uma relação de questões de interesse que o entrevistador explora ao longo do encontro. No total, foram entrevistados nove profissionais diretamente envolvidos na primeira fase do Programa Morar Feliz, sendo que todas as entrevistas foram previamente agendadas e ocorreram, em grande parte, nos seus próprios locais de trabalho.

Os entrevistados foram divididos de acordo com os órgãos ocupados, da seguinte forma:

- Secretaria de Família e Assistência Social (Funcionários do Programa Morar Feliz, Assistentes Sociais do Departamento de Habitação, Coordenadores do Programa Morar Feliz, Secretários da Secretaria de Família e Assistência Social e funcionários contratados “Síndicos” alocados nos conjuntos);
- Empresa Municipal de Habitação e Saneamento (EMAHB);
- Conselho de Habitação.

As dificuldades no trabalho e o discurso destes agentes municipais serão apresentados no Capítulo 4. Os “Síndicos Sociais” também merecem uma atenção especial considerando seu papel no acompanhamento dos conjuntos habitacionais. Estes síndicos são funcionários contratados pela prefeitura para fazerem a interlocução entre os moradores dos conjuntos com os órgãos municipais. De saída, merece questionamento o seu perfil representativo, tendo em vista que o mesmo sugeriria a necessidade de eleição pelos moradores, o que não se observou nos conjuntos do Morar Feliz. As decorrências deste aspecto, especialmente no alijamento dos moradores, também serão tratadas posteriormente.

A respeito das entrevistas, tendo em vista não expor aqueles que forneceram seus relatos, os quais confiaram no tratamento científico dos mesmos, não serão citados seus nomes, uma vez que objetivo se volta para a compreensão de suas falas, mediante atuação e apreensão sobre o Projeto Morar Feliz. O tratamento utilizado nas entrevistas foi o da análise de conteúdo.

Esta etapa objetiva entender o desenho e as metas desta *policy*, as suas estruturas de implementação e de que forma estes fatores atuaram na garantia da inserção dos beneficiários à cidade. Assim, as entrevistas trataram dos seguintes temas:

- A experiência e o conhecimento dos entrevistados sobre o Programa Morar Feliz;
- Os objetivos do Programa Morar Feliz;
- Os objetivos alcançados e os não alcançados;
- A interlocução do trabalho com outros setores da prefeitura que também trabalham com o Programa Morar Feliz;
- Critérios de escolha dos beneficiários;
- Constituição do Projeto Morar Feliz, a escolha das áreas, dos conjuntos e da tipologia das residências;
- As formas de acompanhamento dos conjuntos e dos beneficiários após a entrega das residências;
- Eventuais replanejamentos ou melhoramentos desde o início do Projeto Morar Feliz;
- A percepção pessoal do entrevistado sobre o Programa Morar feliz.

Durante a entrevista, foram elaboradas novas perguntas espontaneamente, de forma mais específicas, de acordo com o órgão pertencente ao entrevistado, cujas respostas foram essenciais para a análise e conclusão dos dados. Aos entrevistados foi concedida certa liberdade de expressão, de acordo com método semiestruturado, ao inserir novas questões e fazer intercessões, garantindo maior fluidez às entrevistas.

Quanto aos obstáculos do trabalho, especialmente no departamento responsável pelo Morar Feliz, foram necessárias várias visitas na tentativa de obter as primeiras entrevistas. Entretanto, mesmo estes momentos de espera, de certa maneira, permitiram acompanhar o trabalho dos agentes, bem como estabelecer contato com os diversos funcionários do programa. Além disto, foi possível dialogar com diversos moradores, os quais compareciam frequentemente ao departamento do Morar Feliz, buscando realizar o cadastro no programa ou reclamar de alguma questão específica.

Finalmente, busca-se abandonar um ponto de vista único, abrindo caminho para a pluralidade das diferentes perspectivas desta *policy* habitacional, ao utilizar-se de dados dos agentes municipais e dos moradores assistidos.

Dados secundários

A coleta de dados secundários ocorreu intensamente durante todo o processo da pesquisa. Por meio da análise da legislação municipal e federal, foi possível obter um instrumental de regularização da implementação das políticas habitacionais de interesse social. O Plano Diretor municipal, os decretos no Diário Oficial, o Projeto Oficial do Morar Feliz, dentre outros documentos, permeiam esta pesquisa. Em diversos momentos, a coleta de dados se deparou com a falta de informação sistematizada, bem como com a falta de disposição de alguns agentes da prefeitura em fornecê-los.

Ademais, houve grande dedicação à obtenção de arquivos jornalísticos sobre o Morar Feliz, desde o ano 2009, por meio dos jornais *on-line* “Campos 24 horas” (cuja postura sugere um favoritismo político à prefeitura) e Folha da Manhã (cuja postura sugere uma posição crítica), sendo acompanhadas as disputas e os conflitos relativos ao programa Morar Feliz. Desta forma, foi alcançada uma marca de 146 notícias, catalogadas e classificadas de acordo com o seu teor.

Observação e participação em eventos públicos

Para além dos métodos acima expostos, foram acompanhados, desde o ano 2009, os eventos públicos envolvendo o Morar Feliz, por meio de participações em algumas reuniões do COMUDES, cujas pautas tratavam deste programa. Também houve presença e registro em inaugurações de alguns conjuntos, momentos expressivos marcados por apresentações musicais, pela presença de autoridades políticas, moradores e seus familiares. Nestas ocasiões, foi possível estabelecer contato com alguns moradores e, em alguns casos, conversar sobre as mudanças e a inauguração em curso.

Outro evento de relevância para a interação e a coleta de dados correspondeu à prestação de contas do programa, evento público ocorrido no Teatro Municipal Trianon, contando com a presença de diversas autoridades políticas¹³. Resultado de uma ampla divulgação na mídia local, o encontro também foi marcado pela presença de alguns moradores beneficiados e por funcionários da prefeitura, ocasião na qual foram apresentados os resultados quantitativos do projeto, além dos discursos políticos sobre os mesmos.

¹³ Prefeita Rosinha Garotinho, Deputado Federal Anthony Garotinho, Deputada Estadual Clarissa Garotinho, Deputada Estadual Geraldo Pudim, dentre vereadores favoráveis ao governo.

ESTRUTURA DA TESE

Esta tese está dividida em 4 capítulos. O primeiro capítulo abordará o duplo caráter da habitação, ou seja, a moradia como mercadoria e direito social. Neste sentido, a habitação, além de ser um direito social é também uma mercadoria peculiar que depende de diferentes atores sociais. Por sua vez, o direito à habitação deve ser entendido como um integrante do Direito à Cidade, visando, desta forma, romper com a segregação que vem marcando as cidades brasileiras. Direito à cidade como o direito de se apropriar da cidade, de disputar e decidir sobre seus espaços.

O segundo capítulo tratará da política habitacional e da produção de conjuntos habitacionais no Brasil, tendo como referências os seus dois grandes programas: BNH (Banco Nacional de Habitação) e MCMV (Minha Casa minha Vida). Após anos de silêncio, a habitação parece estar de volta à agenda pública nacional. Num quadro de mudança econômica, vivenciada nos últimos anos, e de investimentos em programas sociais, a produção da habitação social assume certo protagonismo, sob ideais de democratização urbana e justiça social. Neste sentido, torna-se essencial traçar um breve histórico das políticas habitacionais, analisando especialmente este atual contexto, pautado por todo um instrumental urbano que, após a Constituição de 1988, define leis e planos exaltando a função social da propriedade e, desta forma, o controle da especulação imobiliária e fundiária.

No terceiro capítulo será tratada a política municipal de habitação em Campos dos Goytacazes, desde o programa “Pode Entrar que a Casa é Sua” (1999) até o “Morar Feliz” (2009). Neste momento, é importante apresentar a trajetória da atuação do município na produção da habitação para camadas populares, tendo como referência o ano 1999, quando ocorre uma intensificação da política de construção de conjuntos habitacionais associada à ideia de “desfavelamento” da cidade. Será detalhado ainda o processo de crescimento do município ao longo dos anos, bem como as suas principais dificuldades urbanas e sociais. Por sua vez, cumpre ressaltar a formação das favelas na cidade de Campos e sua atual configuração.

Por fim, o capítulo quarto abordará a análise dos dados coletados sobre o programa Morar Feliz, quando serão tratadas as entrevistas com os agentes municipais e os objetivos alcançados ou não, sob o ponto de vista dos seus gestores. As formas de acompanhamento da política, os pontos de sucesso e as eventuais dificuldades na sua implementação também serão pontos analisados.

Quanto aos beneficiários do programa, considerando os eixos norteadores os quais entende-se resumir o conceito de direito à cidade - Inserção Urbana, Inclusão Social, Cidade como obra/construção coletiva, centralidade política e territorial – será abordado, neste ponto, o impacto deste programa em suas vidas, as suas implicações positivas, os eventuais efeitos não esperados, bem como estes foram protagonistas e partícipes neste processo de construção da moradia e da formação e apropriação destes novos territórios. Será tratado, ainda o impacto da construção destes conjuntos para os moradores do entorno, entendendo que estes territórios deveriam ter sido trabalhados para que a inserção destes novos empreendimentos se desse de forma inclusiva e com a ampliação de serviços urbanos e sociais.

Por sua vez, a reflexão sobre a realização de programas habitacionais, a necessidade de análises de pós-ocupação, implica em trazer à tona um debate que parece proposto à expansão, tendo em vista o crescente número de municípios - impulsionados pelos incentivos federais, ou mesmo com recursos próprios, como no caso de Campos dos Goytacazes - realizando projetos de habitação social. Trata-se também da importância de trazer para os estudos das políticas habitacionais no Brasil as experiências das cidades pequenas e médias na provisão da habitação social, assim como as possíveis formas de romper com uma lógica homogeneizadora e setORIZADA que tem marcado ao longo dos anos o seu histórico no Brasil.

Anseia-se contribuir com esta discussão, considerando que, havendo um impulso na política habitacional, como tem sido nos últimos anos, seu debate e reflexão precisam aumentar ao mesmo tempo. Esta tese refletirá sob uma forma mais justa de se pensar a cidade e, neste sentido, de se juntar a diversos outros trabalhos em que os princípios de bem estar coletivo estejam acima dos valores de mercado, num comprometimento com a democratização da habitação e da cidade (LAGO, 2012).

1- Introdução

Neste capítulo será discutido o duplo caráter da habitação: mercadoria e direito social. Primeiramente, serão apresentados os constrangimentos estruturais que impedem uma maior dinamização da construção de moradias. Para tanto, é necessário assinalar os diferentes atores que participam da produção capitalista da habitação e as idiossincrasias que levam ao encarecimento da habitação como mercadoria, em relação a outros bens de consumo. A partir disto, será possível entender os dilemas e desafios encarados pelo poder público no planejamento e implementação de políticas habitacionais destinadas às camadas de baixa renda.

Para além de ser uma mercadoria, a habitação é, acima de qualquer aspecto, um direito social, um “bem necessário” ao ser humano. A moradia, enquanto direito, não diz respeito a apenas ocupar uma casa, mas ter acesso a uma inclusão urbana e social, a equipamentos e serviços públicos, à participação e delegação sobre a cidade.

1.1- A habitação como uma mercadoria peculiar

Desde o transcorrer da história, a humanidade busca várias alternativas para encontrar um abrigo, um local seguro. Esta busca veio desde refúgios naturais, aproveitando acidentes geológicos, até a construção de arranha céus, o que decorreu milhares de anos. Os avanços técnicos permitiram acumular conhecimento para contornar os obstáculos que impediram, por muitas vezes, a construção de habitações. Entretanto, embora se apresente como uma necessidade humana, para proteção e refúgio, a habitação tornou-se um problema quando deixou de depender da iniciativa individual ou de um grupo, passando a ser alcançada mediante o resultado da atividade especializada de agentes ou instituições; e como resultado do processo de acumulação capitalista, torna-se uma mercadoria. Apesar de ser um “bem necessário”, a habitação perde, desta forma, numa perspectiva analítica marxista, a consideração pelo seu valor de uso (ALCALÁ, 1995).

O direito à moradia como um “bem necessário” pode ser encontrado na maior parte das constituições de países democráticos. O acesso a uma habitação “digna”, tratada em diversas

constituições nacionais, acata a sua função social, entendendo-a como um ponto essencial para a inserção social e o exercício da cidadania. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) apresenta a moradia como um direito a um padrão de vida adequado, ao acesso a um lar e a uma comunidade segura para viver em paz, com dignidade e saúde física e mental.

Entretanto, apesar de ser reconhecida como um direito social, a habitação considerada digna ainda é um privilégio para milhões de pessoas em todo o mundo, constituindo-se um desafio para diversas administrações públicas. Os obstáculos no acesso à moradia e na intervenção pública neste setor são muitos e, para compreender esta complexidade, primeiramente, deve-se apontar a habitação como um bem que possui características peculiares, fazendo com que a dinâmica do funcionamento do mercado habitacional seja bastante diferente dos demais. A habitação, sob o ponto de vista de muitos, não significa apenas o acesso a um bem de consumo, mas também a uma mercadoria em potencial, com expectativas de valorização permanente. Estas características são relevantes para a análise criteriosa de qualquer política habitacional (AZEVEDO, 1981).

No capitalismo, a habitação é uma mercadoria como qualquer outra e a sua produção é uma das mais importantes áreas de aplicação do capital (SINGER, 1993). A habitação está sujeita a um processo especulativo decorrente deste modo de produção, em que o espaço urbano é apropriado pela iniciativa privada, em detrimento do bem-estar coletivo. Em decorrência do seu elevado preço, muitas pessoas não conseguem usufruir deste bem e, por conseguinte, de seus serviços.

Na prática, o direito à habitação não é reconhecido como fundamental à vida humana, sendo entendido, principalmente, como uma mercadoria e um investimento. Isto elucida o abalo que a especulação imobiliária e o endividamento das famílias conheceram ao longo das últimas décadas no Brasil. Isto porque o campo da habitação é uma das políticas sociais que tem demonstrado, visivelmente, um profundo desrespeito pela dignidade humana, ao mesmo tempo em que se promove a culpabilização dos que não conseguem acesso à moradia. Entretanto, o não cumprimento do direito à moradia não é um problema individual, mas social e político (ROLNIK, 2009).

O mito de que o mercado se autorregula pela lei da oferta e da procura não funciona no setor habitacional. Na verdade, este mercado se regula pela capacidade máxima de endividamento dos indivíduos, trazendo a habitação como um bem caro e não compatível com

o salário médio do trabalhador brasileiro¹⁴. Adquirir uma habitação pode gerar uma dívida a ser paga, de acordo com a média de financiamento brasileiro, em 20 a 30 anos, ou seja, o período de uma vida ativa de um trabalhador.

Desta forma, é essencial distinguir os diferentes atores que participam da produção capitalista da habitação e as especificidades que levam ao seu encarecimento como mercadoria, em relação a outros bens de consumo. A partir disto, podemos entender os dilemas, dificuldades e desafios enfrentados pelos setores públicos na formulação e implementação de políticas habitacionais destinadas às camadas de baixa renda.

O capital geral (industrial, comercial e financeiro) possui interesses sobre a cidade, tais como infraestrutura (água e energia), comércio, comunicação, aglomeração de mão-de-obra, etc. Para o capital, há partes da cidade que não são interessantes apenas como um espaço de produção, mas, sobretudo, de lucro, como objeto de extração de rendas e juros em que a mercadoria vendida é a própria cidade. O capital imobiliário, neste contexto, é composto por interesses diversos. Para Harvey (2009), ele pode ser dividido entre os proprietários (de terra, de imóveis e os incorporadores), que buscam renda na cidade, e aqueles que produzem o espaço (construtoras e financeiras), as quais alcançam o lucro.

Esta dinâmica é detalhada por Azevedo, apontando o sistema de produção de habitação mais formal, também denominado de promoção imobiliária, como possuidor de duas características principais: a separação entre a produção e o consumo, ou seja, a transformação da habitação em mercadoria; e o surgimento do incorporador imobiliário como um agente que se distingue do proprietário do terreno, transformando o solo urbano em mercadoria (AZEVEDO, 1981).

O incorporador, segundo Azevedo (1981), comanda o processo de produção da habitação por meio da articulação dos demais atores: ele adquire de um *proprietário urbano* um terreno, determina uma utilização habitacional para o mesmo e procura um *escritório de planejamento*; se necessário, consegue junto a *agências financeiras* e aos futuros compradores que acrescentem ao seu capital recursos que permitirão a contratação de uma *empresa construtora*; terminada a obra, contrata uma *corretora de imóveis* para a comercialização, e, finalmente, os *compradores imobiliários* efetuam a compra com recursos próprios e empréstimos fornecidos a longo prazo pelas *agências financeiras*.

¹⁴ O endividamento dos brasileiros com o sistema financeiro nacional atingiu novo recorde ao final do primeiro trimestre de 2013. Segundo o Banco Central (BC), as dívidas das famílias correspondiam, em março, a 43,99% da sua renda anual. Segundo o BC, parte do aumento do endividamento nos últimos anos está ligada ao crédito habitacional. Dados da Agência Brasil (<http://agenciabrasil.ebc.com.br>).

Estas seriam as etapas e os atores do mercado formal de produção capitalista da habitação, em que o resultado deve ser capaz de ressarcir os gastos efetuados e permitir lucros. Cabe destacar que estes atores podem desempenhar, simultaneamente, mais de um papel, tornando este breve esboço muito mais complexo e dinâmico do que o apresentado.

À luz deste contexto, grande parte da população está excluída do mercado imobiliário formal. Assim, a autoconstrução, em terreno próprio ou de terceiros, nas favelas e nas periferias das cidades, tem sido a forma mais comum das camadas mais pobres acessarem à habitação. Além desta autoconstrução, o comércio de habitação dentro das favelas e bairros populares é uma constante, adaptando certas características do mercado formal a estas realidades em que, na maioria das vezes, a transação é marcada pela informalidade (AZEVEDO, 2007). Nesta lógica própria, para Maricato (2008), a invasão de terras para a construção de moradias é vista como uma alternativa habitacional que faz parte da provisão habitacional no Brasil e:

Neste sentido, apesar de ilegal, ela é institucional: é funcional para a economia (barateamento da força de trabalho) e também para o mercado imobiliário privado, e é ainda funcional para a orientação dos investimentos públicos dirigidos pela lógica da extração concentrada e privarista da renda fundiária. (MARICATO, 2008, p. 82-83)

Ao discorrer sobre esta cidade da informalidade, Abramo (2003) aponta que o acesso à terra urbana, em grande parte da América Latina, ocorreu por meio da informalidade fundiária e urbanística. Apresentando três lógicas de ação social – a lógica do Estado, do Mercado e da Necessidade – o autor demonstra como os pobres urbanos acessam o solo. A “*lógica do Estado*” pode ser compreendida a partir da intervenção do mesmo sobre “a forma, a localização e o público alvo que terá acesso e usufruirá da terra urbana” (ABRAMO, 2003, p. 8), confiando na priorização do bem estar social, nos submetemos à decisão do poder público.

A “*lógica do mercado*” o configura como um mecanismo social de compra e venda do direito de uso da terra urbana, o que pode ocorrer dentro de uma normalidade jurídica e urbanística, chamada mercado formal; ou mercados informais, nos quais o objeto oferecido não se enquadra nos requisitos normativos. Por fim, temos a “*lógica da necessidade*”, pautada na condição de pobreza extrema, na qual se apresenta “a incapacidade de suprir uma necessidade básica a partir de recursos monetários” (ABRAMO, 2003, p. 8). Desta lógica, surgem as ocupações urbanas de terrenos e imóveis, envolvendo custos políticos e jurídicos. Ocorre que grande parte do solo urbano brasileiro, através da negação de direitos, é ocupada

por meio da lógica da necessidade e/ou informalidade, desprezando componentes de equidade urbana e social.

Neste contexto urbano, em que a privação da cidade é determinante a alguns grupos, pouco espaço é destinado às camadas populares e, geralmente, as favelas surgem em áreas desprezadas pelo mercado, cujo zoneamento oficial as identifica como sendo áreas para fins não urbanos, de riscos e/ou proteção ambiental, sem equipamentos e serviços públicos. Normalmente, estes territórios são sujeitos à desapropriação, e todo o investimento realizado pelas famílias durante anos para construção da moradia pode desaparecer através de retomadas judiciais. Muitos destes conflitos, no qual o estado é conivente e alega apenas cumprir uma “decisão judicial”, acabam por servir a interesses privados e especulativos, suprimindo as necessidades reais de famílias que são alijadas do solo urbano.

Sob esta perspectiva, esta disputa pelo solo urbano define a aplicação de recursos, de instalação de equipamentos e serviços na cidade. As regiões concorrem por estes investimentos, que não só melhoram a qualidade de vida, como também conferem status a seus ocupantes. Desta forma, neste processo de disputa, observa-se, constantemente, a degradação da qualidade de vida das camadas populares, detentora de pouca influência sobre a agenda pública e na intervenção estatal. Assim, o papel do Estado torna-se importante, como um agente influente na melhoria ou piora dos graus de pauperização da população, uma vez que cabe a este distribuir os equipamentos e serviços coletivos, bem como os subsídios à habitação e ao acesso à terra urbanizada. Desta forma, o investimento realizado pelo Estado no tecido urbano é um elemento de valorização diferencial da terra, fazendo do poder público um importante ator no processo de especulação imobiliária e da segregação social (KOWARICK, 2009a).

Os investimentos públicos acabam por se concentrar nas áreas onde vivem e trabalham os grupos de classes média e alta, maximizando a acumulação, em detrimento da massa de trabalhadores. A desigual produção do espaço gera zonas determinadas para as camadas superiores, com custo econômico alto, mas baixo ônus social, uma vez que é servido de bens e serviços públicos. Em contrapartida, parte da população, moradores de favelas e áreas periféricas, vivem em zonas de baixo custo econômico, mas alto ônus social, tendo em vista a espoliação urbana sofrida. O preço da urbanização e de processos especulativos recai sobre aqueles que não têm condições políticas e econômicas de pagá-lo. Os cortiços, as favelas e as periferias distantes, preenchidas de habitações autoconstruídas, são as variações do “viver em

risco”, marcadas pela vulnerabilidade e ausência de garantias sociais, afetando a vida de milhões de pessoas em todo o país (KOWARICK, 2009b).

Considerando, ainda, que cada unidade habitacional possui um preço diferente, de acordo com as características do entorno e da construção, estas peculiaridades dependem, desta forma, de equipamentos e serviços dispostos pelos órgãos públicos. O preço de um terreno varia em função de suas externalidades, ou seja, tipo de urbanização e infraestrutura, facilidade de acesso a bens de consumo coletivo, serviços públicos, comércio e áreas de lazer (AZEVEDO, 1981). Uma vez que são distribuídos desigualmente, temos, por consequência, o encarecimento de determinadas áreas da cidade em virtude destas características locais.

Ademais, a apropriação destas externalidades, como a dotação de infraestrutura, beneficia, de modo crescente, o proprietário de terrenos ainda vagos. Isto encarece grandemente o preço final da moradia, uma vez que o incorporador repassará ao comprador final este “tributo à terra”. O custo de uma habitação de igual tamanho e tipo de material é quase o mesmo em qualquer local de uma determinada cidade. Entretanto, o preço dos terrenos de mesma metragem varia de forma considerável em função da localização e dotação de equipamentos e serviços urbanos, que por sua vez, valoriza o solo.

O solo urbano, ou seja, a terra urbanizada e bem localizada para todos, é um dos principais dilemas enfrentados por qualquer política habitacional. Há um grande embate entre a população que necessita de moradia, os agentes públicos e as empresas construtoras, ou seja, os diversos atores envolvidos no processo de produção da moradia, pela terra urbana. Neste sentido:

As propostas de política fundiária e imobiliária não devem se restringir à captação da valorização imobiliária, embora ela seja fundamental, mas devem interferir nos procedimentos que assegurem a função social da propriedade, o que exige registros e cadastros rigorosos de propriedades imobiliárias (públicas e privadas) e a democratização dos investimentos públicos na cidade. Para tanto, a lei é importante, mas não basta. Sua aplicação também passa pela correlação de forças, especialmente em países como o Brasil, no qual o poder político, patrimônio e poder econômico se confundem. (MARICATO, 2008, p. 88)

De acordo com Maricato e Loconte (1997), a habitação, como uma mercadoria especial, demanda terra urbanizada e financiamento para sua produção e venda. Neste sentido, também possui uma ligação com o poder local e os interesses que o definem, uma vez que disputa os investimentos públicos na área urbana. Estes investimentos estão inerentes à valorização imobiliária e fundiária, constituindo, desta forma, um palco de lutas pela localização urbana.

Neste sentido, investimentos públicos realizados em uma determinada área terminam por valorizar os terrenos urbanos. Por este motivo, Kowarik afirma que:

O problema habitacional está diretamente atrelado ao fornecimento de bens de consumo coletivo, no qual a ação do estado tem ganho crescente importância, pois os investimentos públicos são cada vez mais responsáveis por esse componente básico da reprodução da força de trabalho. (KOWARICK, 1993, p. 61)

Também para Maricato:

Terra urbana significa terra servida por infraestrutura e serviços (rede de água, rede de esgotos, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além dos equipamentos de educação, saúde, etc.). Ou seja, a produção de moradia exige um pedaço de cidade não de terra nua. (MARICATO, 2008, p.119)

Desta forma, a terra urbanizada é o elemento-chave da política urbana e habitacional, uma vez que existe a necessidade de investimentos sobre a terra de modo que ela forneça condições de ser habitada. Esta “*Seleção Urbanística*” - termo usado por Lojkine (1997) para descrever a forma como o Estado privilegia o equipamento de algumas zonas urbanas apropriadas pela classe dominante em detrimento de equipamentos coletivos que deveriam contemplar outras camadas sociais - reafirma o efeito real sobre a situação urbana das diferentes classes sociais.

A respeito desta segregação, por sua vez, não se podem desconsiderar também as variáveis ideológicas que influenciam o valor dos terrenos, tais como a situação socioeconômica da vizinhança, o tipo de construção e o status do bairro. Sejam os critérios físicos, ou simbólicos, em todos eles o proprietário urbano tentará tirar a maior vantagem possível das qualidades do terreno (AZEVEDO, 1981).

Outro ponto a ser destacado no encarecimento da moradia, consiste na estrutura arcaica que a construção civil ainda apresenta em comparação aos setores industriais mais modernos. Enquanto alguns ramos industriais aumentam seu grau de automação, a construção civil se caracteriza por uma base manufatureira, pela continuação da estrutura de ofícios (*peão, pedreiro e mestre de obras*) e pelo uso intensivo, e por vezes desumano, da mão-de-obra. A utilização de ferramentas, ainda que aperfeiçoadas, em detrimento das máquinas, mantêm a base artesanal da produção, a baixa produtividade e o aumento dos custos.

Diante deste quadro, de acordo com Azevedo (1981), diversos fatores cooperam para o encarecimento da moradia, como o papel do incorporador, a especulação imobiliária, a dotação desigual de equipamentos e serviços públicos, o modo manufatureiro da indústria de

construção, dentre outros. O valor da habitação dentro do mercado formal é muito elevado para a grande parcela da população, levando as pessoas a necessitarem de financiamento através de crédito imobiliário. Isto, por sua vez, exige uma intervenção estatal no setor, especialmente em ações que garantam o acesso à moradia das camadas populares, que geralmente não possuem alcance a este crédito.

Neste contexto, o setor público pode se utilizar de várias estratégias para o barateamento da habitação popular, atuando de forma a diminuir as desigualdades. A primeira estratégia é a substituição do incorporador privado por uma agência pública sem fins lucrativos. Neste sentido, não ocorrerá por parte da agência pública a procura ou apropriação de um sobrelucro - a primeira redução do preço final. Segundo Azevedo:

[...] pode-se dizer que a estratégia global de barateamento da produção de casas populares, pelo poder público, é retirar do circuito, ou diminuir a importância dos atores que participam do Sistema de Promoção Imobiliária. Primeiro, tira-se o incorporador, a empresa de planejamento e projetos e o corretor, depois tenta-se reduzir ao máximo o papel do proprietário urbano e conseguir vantagens adicionais das Agências Financeiras Governamentais para o financiamento da construção e comercialização do imóvel. (AZEVEDO, 1981, p. 113)

A segunda medida seria a criação de linhas de crédito específicas para a construção de casas populares, bem como o financiamento das obras por meio de *capital desvalorizado*, uma vez que, substituindo o capital de promoção e não buscando um lucro de mercado, também ocorre uma diminuição do preço final. Além disto, é necessária, sempre que possível, a utilização de terra de propriedade pública. A probabilidade de um melhor resultado destes fatores depende de uma política específica, dotada de recursos e fundos perenes (AZEVEDO, 1981).

Por meio destas estratégias, a intervenção estatal na habitação depende de disposição política, trazendo o problema da moradia para a agenda pública e, assim, dotando o setor de verbas. Cabe ressaltar que se os recursos para o projeto habitacional for proveniente de um fundo próprio, de taxas especiais ou de um imposto específico, há possibilidade de um melhor desempenho (AZEVEDO, 1981).

Entretanto, de acordo com Azevedo (2007), as casas populares ainda são extremamente caras para a parcela da população de baixa renda, apesar de subsídios diretos ou indiretos do estado. Não obstante o discurso e os propósitos sociais, grande parte dos programas governamentais de construção de casas populares atingem apenas uma pequena parcela da população a que se propõe a beneficiar. Isto demonstra os dilemas, dificuldades e desafios

enfrentados pelo poder público na formulação e implementação de políticas habitacionais voltadas para a população de baixa renda. Neste sentido, a política habitacional se encontra diante de um grande desafio:

[...] se subsidia em maior escala, compromete drasticamente a produção quantitativa de casas; se busca um nível maior de eficácia – através do retorno de parte do capital aplicado, exclui uma considerável parcela da população dos programas tradicionais de habitação popular. (AZEVEDO, 2007, p. 27)

Além disto, estas intervenções públicas na área habitacional precisam considerar a função social da cidade, ou seja, que ela não seja apenas construída para o lucro dos negócios imobiliários. Para Maricato (2008), a solução do problema habitacional, no caso brasileiro, em que a produção de grande parte das moradias se dá em um meio informal, não decorre somente de uma política compensatória e nem exclusivamente por meio da promoção pública. É necessário analisar o cerne da questão, fundada nas características de nossa sociedade patrimonialista e que busca a captação das rendas imobiliárias.

Essas palavras iniciais pretendem contrariar as iniciativas que “fazem de conta que resolvem o problema”, tão características das políticas que se apóiam a) apenas na promoção pública no país onde o mercado é a referência central para as políticas urbanas; b) desconhecem e não incluem a gestão pública sobre as questões fundiária e urbana; c) são dirigidas por lógica compensatória ou por interesses empresariais privados; d) tomam como referência o conceito da unidade residencial e não do habitat; e) limitam-se a experiências pontuais. (MARICATO, 2008, p. 129)

A questão da moradia, para a autora, deve ser considerada de maneira holística, analisando, assim, toda a estrutura de produção e apropriação da habitação, seja por meio do mercado privado, da promoção pública ou do mercado informal. Cada um destes setores possui seus interesses e agentes, e uma análise destas diferentes formas de provisão da moradia nos revela as características do ambiente construído de nossas cidades. Há que se considerar, desta forma, os aspectos negativos decorrentes deste sistema que acarretou a segregação territorial, considerando que o *Laissez Faire* predominou, segundo Maricato, no uso, ocupação do solo e na produção habitacional no Brasil (MARICATO, 2008).

1.2- Moradia além de casa: direito à habitação como integrante do direito à cidade

O acesso à moradia permanece, neste início de século, como uma das questões problemáticas quando se pensa a cidade, embora fundamental para a dignidade humana e a

inserção social. No caso brasileiro, a Constituição Federal afirma, no artigo 6º, que ela constitui um direito social: “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o artigo 23º afirma que é competência comum da União, dos estados e municípios: “IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988). Desta forma, caberia ao governo sanar as deficiências do mercado habitacional, por meio da execução de políticas públicas. O direito à moradia significa acesso ao solo e a uma habitação adequada, ou seja, dispondo dos serviços públicos (água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo) além de equipamentos sociais essenciais.

Entretanto, para Maricato (2008), no Brasil, não se necessita unicamente de habitação, mas de cidades. Neste sentido, seria necessário convergir o direito à habitação com o direito à cidade - este mais amplo - o entendendo como acesso à urbanidade, a equipamentos e serviços urbanos, à centralidade e à decisão. Ele compila diversos direitos fundamentais ao cidadão. Neste contexto, não há como pensar habitação social, ou seja, aquela provida pelo Estado para as camadas populares, sem entender que esta deve vir acompanhada da busca pelo direito à cidade, pela democratização da mesma, inclusão, justiça territorial e social.

Aprofundando a questão e partindo das idiossincrasias da urbanização brasileira, marcada pela profunda desigualdade na distribuição de benefícios urbanos, o Estatuto das Cidades, aprovado em julho de 2001, trouxe como objetivo: “[...] garantir o direito à cidade como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, para que todos tenham acesso às oportunidades que a vida urbana oferece¹⁵”. O mesmo certifica no seu artigo 2º: “A garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços de lazer, para as presentes e as futuras gerações” (BRASIL, 2001).

Entretanto, embora balizado nesta legislação urbanística, entende-se que democratização do direito à cidade ainda se encontra distante. Isto porque este direito possui uma peculiaridade, como apontado por Lefebvre, seu primeiro teórico: precisa ser exercido, praticado, não bastando apenas a sua presença em leis, pois ele precisa ser transformado em prática, pela renovação da apropriação da cidade por todos aqueles que a constituem. Desta forma:

¹⁵ Conforme referenciado no site do Senado Brasileiro: <http://www.senado.gov.br/senado/programas/estatutodacidade/oquee.htm>.

No se trata de un derecho en la acepción jurídica del término, sino un derecho análogo a los que quedan estipulados en la célebre Declaración de los derechos del Hombre, base constitutiva de la democracia. Esos derechos no son jamás literalmente cumplidos, pero se refiere uno constantemente a ellos para definir la situación de la sociedad. La Declaración de los Derechos del Hombre se ha visto completada con los derechos de la mujer, del niño, etc. Yo he propuesto que se añadiese a esa lista “el derecho a la ciudad”, así como también “derecho a la diferencia”[...]. (LEFEBVRE, 1976, p. 130)

Sobre as raízes deste direito, é necessário buscar referenciais em 1967, ano em que Henri Lefebvre escreveu sua obra-manifesto *O Direito à Cidade*, em francês “*Le droit à la ville*”. O seu estudo, bem como de seus sucessores, nos permite compreender a aposta no direito à cidade como um ponto de análise- e de luta - considerando que a riqueza e a atualidade de seu pensamento ainda fornecem explicação às contradições urbanas. Apesar dos excessos ideológicos e do aspecto datado, o direito à cidade - entendendo a cidade como uma obra coletiva, onde a participação e a busca pelos interesses comuns estão acima das preocupações do capital – são ressonantes na atualidade, quando se pensa a luta pela democratização das cidades em sua totalidade.

O conceito de Direito à Cidade é caminho apontado por Lefebvre (2001, p. 12) para a possibilidade de *síntese*, conquistada pela praxis, ou seja, “reunião daquilo que se acha disperso, dissociado, separado, e isso sob a forma da simultaneidade e dos encontros”. Para o autor, a essência da cidade deve ser entendida como obra, o que remonta a sua construção coletiva e a seu valor de uso: “A própria cidade é uma obra, e esta característica se contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos produtos. Com efeito, a obra é valor de uso e o produto é valor de troca” (LEFEBVRE, 2001, p.12).

Assim, como afirma o autor, havendo uma produção da cidade e das suas relações sociais, esta seria uma produção e reprodução de seres humanos, mais do que uma produção de objetos. A cidade tem história e é fruto dela, de pessoas e de grupos que realizam essa obra. A cidade deveria ser, pois, a obra de seus habitantes, eles mesmos móveis e mobilizados para/por esta obra, onde o habitar reencontra seu lugar acima do habitat. Partindo deste pressuposto, o autor apresenta o direito à cidade:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (LEFEBVRE, 2001, p.134)

O autor aposta no direito à cidade como um meio de mudança da realidade social e das relações sociais, à medida que este possa ser exercido:

[...] certos direitos abrem caminho, direitos que definem a civilização. Esses direitos mal reconhecidos tornam-se pouco a pouco costumeiros antes de se inscreverem códigos formalizados. Mudariam a realidade se entrassem para a prática social: direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida. Entre esses direitos em formação, figura o direito à cidade (não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e trocas, aos ritmos de vida e empregos de tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.). (LEFEBVRE, 2001, p. 138-139)

Considerar o direito à cidade requer entender que ele não se constitui em um direito natural, nem contratual. Em verdade, ele corresponde à capacidade de centralidade dos grupos urbanos de interferir nas decisões sobre a cidade, e isto, frente aos interesses capitalistas de expropriação do urbano, sendo assim uma conquista. Neste contexto, o direito à cidade corresponde à centralidade, contrapondo toda forma de fragmentação do urbano:

[...] el derecho de los ciudadanos urbanos, y de los grupos que ellos constituyen (sobre la base de las relaciones sociales) a figurar en todas las redes y circuitos de comunicación, de información, de intercambios. Lo cual no depende ni de una ideología urbanística, ni una de una intervención arquitectural, sino de un calidad o propiedad esencial del espacio urbano: la centralidad. (LEFEBVRE, 1976, p.18)

A realidade urbana exige a existência de um centro, no qual compreende decisão de poder, informação e política. Excluir grupos deste “urbano” seria excluí-los da sociedade e da sua centralidade. Por este motivo, o sistema capitalista pauta a produção da cidade sobre uma base segregativa, na qual apenas alguns grupos a produzem e decidem sobre a mesma. Desta forma:

El derecho a la ciudad legitima el rechazo a dejarse apartar de la realidad urbana por una organización discriminatoria, segregativa. Ese derecho del ciudadano (si esta forma se quier expresar: del “hombre”) proclama la crise inevitable de los centros basados em la segregación y estableciéndolo: centros de decisión, de riqueza, de poder, de información, de conocimiento, que rechazan hacia los espacios periféricos a todos aquellos que no tienen participación en los privilegios políticos. (LEFEBVRE, 1976, p. 19)

A cidade como obra não está somente organizada e disciplinada mas, acima de tudo, modelada pelas necessidades dos diferentes grupos que a compõem. Com a industrialização, porém, se produziu a generalização das trocas e do comércio, e os costumes se enfraqueceram neste processo. O solo neste sistema se transforma em mercadoria e, com isto, o espaço

importante da vida cotidiana, a cidade, se torna um produto de venda e compra. O imobiliário e a construção deixam de ser circuitos secundários e ramos anexos ao capitalismo para passar ao primeiro plano, a formas de acumulação que geram cidades desiguais e segregantes.

Neste contexto, as cidades são marcadas por um “funcionalismo simplificador” que se impõe sob o pretexto de organização, onde elas, como organismos, desaparecem, dando lugar ao organicismo. A classificação de “zonas” e de “áreas” urbanas se reduz a uma sobreposição de espaços, de postos e de elementos utilitários. A cidade, ou o que resta dela, é edificada ou remanejada como se fosse uma soma ou combinatória de elementos.

A vida urbana tem sido pensada de forma a separar as habitações do sentido de lócus apropriado. Ressalta-se que apropriação não tem a ver com propriedade, mas com o uso. Assim, o direito à cidade só pode ocorrer quando prevalecida a *apropriação* do espaço pelos cidadãos, por suas necessidades construídas a partir da coletividade. Entretanto, o planejamento e urbanismo positivista e determinista retiram do lugar e do território os indivíduos e os grupos, transformando os em corpos organizados. Para o autor:

A sociedade urbana, por dissolução dessa cidade submetida a pressões que ela não pode suportar, tende então a se fundir, de um lado, na disposição planificada do território, no “tecido urbano” determinado pelas coações da circulação e, por outro lado, em unidades de habitações, tais como os setores dos pavilhões e dos “grandes conjuntos”. (LEFEBVRE, 2001, p. 83)

O direito à cidade corresponde ao conflito entre a cidade obra e a cidade mercadoria, confrontando a lógica de dominação. Neste processo, enquanto a realidade urbana se generaliza com a industrialização, esta destrói a cidade obra, apropriada por aqueles que a constituem. Seria a contradição do espaço: de um lado, a classe dominante e o Estado reforçam a cidade como centro de poder e de decisão política; de outro lado, explodem a cidade em seu sentido de unidade, a fragmentando.

Revitalizando esta discussão Harvey (2012), aponta que o direito à cidade é, portanto, muito mais que um direito do indivíduo ou grupo de acesso aos recursos da cidade: é o direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com suas necessidades:

O direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas é o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente. Quando olho para a história, vejo que as cidades foram regidas pelo capital, mais do que pelas pessoas. Assim, nessa luta pelo direito à cidade, haverá também uma luta contra o capital. (HARVEY, 2008, p. 269)

Reivindicar o direito à cidade implica ressignificar os processos de urbanização, a forma como as cidades são feitas e refeitas, e transformá-las radicalmente. Trava-se, neste sentido, uma luta com os processos de expropriação produzidos pela lógica capitalista de produção do espaço urbano. O capitalismo necessita de urbanização para absorver os produtos excedentes que perpetuamente produz. Uma conexão interna emerge entre o desenvolvimento do capitalismo e o da urbanização, não surpreendendo, portanto, que as curvas logísticas de crescimento da produção capitalista ao longo do tempo sejam paralelas às curvas de urbanização da população mundial (HARVEY, 2012).

A comercialização do urbano atinge seu ápice na atualidade: a cidade da elite, dos espaços de luxo, é completamente diferente da cidade dos pobres, com péssimos serviços, frutos de uma política urbana própria, e por vezes insuficiente. Enquanto isto, a qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria para aqueles com dinheiro, com opções de estilo de vida urbano, formando hábitos de consumo e formas culturais invocando uma experiência urbana contemporânea, com uma aura de liberdade de escolha pautada pela privatização, pela escolha dos melhores lugares.

Em busca deste novo ideal urbano, de segurança e de estilo de vida, aqueles que possuem dinheiro se isolam em espaços com certa autonomia, com regimento próprio, uma cidade particular, os chamados “*Enclaves Urbanos*” (CALDEIRA, 2000). Os resultados estão marcados nas formas espaciais das cidades, cada vez mais constituídas por fragmentos fortificados, condomínios e espaços públicos privatizados, mantidos sob constante vigilância.

Em contrapartida, como aponta Harvey (2012), a força, a expropriação, a remoção e a gentrificação é usada sobre os pobres urbanos. Como já apontado por Engels (1988), a burguesia possui somente um meio de solucionar o problema urbano: criando outro - áreas para onde os pobres são empurrados. Infelizmente, como afirma Harvey (2012), este processo analisado por Engels retorna diversas vezes no urbano, sendo a falta de habitação um produto necessário da sociedade capitalista. Atualmente, a intensificação dos olhos do capitalismo apontados para a habitação e o solo urbano, e a especulação torna-se uma constante nas cidades, por meio da busca por fazer dinheiro investindo em ativos, aumentando cada vez mais o seu valor. Sob este contexto, os ricos podem, cada vez mais, exercer seu domínio sobre toda a cidade, utilizando seu excedente de capital. Estes protegem “seu” direito à cidade à medida que os pobres perdem o seu. Desta forma:

[...] os preços da propriedade imobiliária elevam-se mais e mais. Isso não torna uma cidade melhor, torna-a, antes, mais cara. Além disso, para construir condomínios de

luxo e casas exclusivas, os capitalistas têm de empurrar os pobres para fora de suas terras – têm de tirar o nosso direito à cidade... A massa da população que, de fato, trabalha na cidade, não tem condições de viver na cidade porque o preço dos imóveis subiu exageradamente. Em outras palavras, o direito das pessoas à cidade foi subtraído. Às vezes, ele é subtraído por meio de ações do mercado, às vezes, por meio de ações do governo, que expulsa as pessoas de onde elas vivem [...]. (HARVEY, 2008, p.271)

Segundo Kapp, no Brasil, incorpora-se na agenda um discurso de reforma urbana como forma de resposta à crise vivenciada nas cidades nas últimas décadas. Considerado como exemplo de ordenamento jurídico urbanístico por vários países, a prova de que o Brasil incorporou, em seu sistema legal, a noção de direito à cidade como defensor das funções sociais da propriedade, precisa, assim, ser mais bem avaliada. Desta forma:

Na perspectiva de transformação radical, aberta e imprevisível que Lefebvre levanta, a incorporação do direito à cidade num sistema legal existente seria contraditória. Há de se convir, então, que o direito à cidade institucionalizado no Brasil não tem caráter revolucionário... A questão é se esse enquadramento mais limitado constituirá um dos muitos expedientes de neutralização das energias críticas nessa sociedade ou se ele pode avançar paulatinamente rumo a mais espaços de democracia direta. (KAPP, 2012, p.466)

Desta forma, segundo a autora, estes instrumentos urbanísticos podem nos levar a dois caminhos: uma nova lei adicional a qual, de acordo com a apropriação, apenas reafirmaria o status quo existente, tendo em vista não garantir o engajamento por lei; ou ao contrário, a participação popular, quando efetivadas, poderia dar resultados que garantam a mudança social e a emancipação.

Ermínia Maricato, em uma reflexão sobre estes novos canais de participação popular urbana, teceu uma crítica sobre seus resultados. Para a autora, a disputa do capital pela cidade ainda é determinante nas decisões do Estado sobre a produção do espaço. A participação popular, ao contrário, além de incipiente, tem pouco poder de interferência e de deliberação sobre essas ações urbanas do Estado: “o ideário da ‘reforma urbana’ que tem o ‘direito à cidade’ ou a justiça urbana como questão central [...] parece ter se evaporado” (MARICATO, 2011, p. 29).

O conceito de direito à cidade, para Purcell (2002), é mais radical, mais problemático e mais indeterminado do que possa parecer. Entretanto, ele oferece potencial para resistir a ameaças à justiça urbana quando não encarado como uma ideologia. Embora não seja uma solução completa para os problemas correntes - e em alguns aspectos tornou-se uma espécie de slogan - representa uma abertura para uma nova política urbana. O ponto de partida para uma análise crítica ao direito à cidade é a democracia urbana. Embora Lefebvre não ofereça

uma completa e autossuficiente alternativa para as atuais estruturas urbanas, ele imagina e defende uma nova política urbana, o que Purcell chama de uma “política urbana do habitante”. O direito à cidade requer uma mudança do papel dos cidadãos nas decisões e produção do espaço urbano.

Na concepção liberal-democrática, de acordo com Purcell (2002), os cidadãos tem uma voz institucionalizada nas decisões do Estado e, desta forma, tem algum controle sobre as suas decisões. Em contraste, o direito à cidade emancipa as pessoas em relação a todas as decisões que produzem o espaço urbano, e esta mudança expande o escopo da emancipação para além da estrutura do Estado, uma vez que também o âmbito privado produz o espaço urbano. O direito à cidade deve dar aos habitantes, neste contexto, uma voz direta em qualquer decisão, contribuindo para a produção do espaço urbano, seja no público ou no privado.

O direito à participação sustenta que cidadãos devem desempenhar um papel central em qualquer decisão que contribui para produção do espaço urbano. As decisões podem estar sob o âmbito do Estado ou do capital, porém os cidadãos têm o direito de participar centralmente das decisões que produzem o espaço urbano. Ao contrário do que observamos na atualidade, quando a voz dos cidadãos é filtrada através das instituições do Estado, o direito à cidade sugere os habitantes contribuindo diretamente com todas as decisões que produzem o espaço urbano em sua cidade. O sentido de cidadão passari do nacional para o de cidade, de habitante da *cit *, da *ville* (PURCELL, 2002).

Por outro lado, na última década, vemos, segundo Harvey (2012), o renascimento do direito   cidade, a busca por ideais democráticos nas ruas, entre os movimentos sociais urbanos, já demonstrando um avanço importante. O fato da constitui o Brasileira e o Estatuto das Cidades reconhecerem a garantida do direito   cidade, já representaria um avanço, fruto de lutas as quais devem ser atribuídas   influência e   importância dos movimentos sociais urbanos, em particular em torno da habita o, ao promoverem a democratiza o da política urbana do país. Em outras palavras, seria o fruto das lutas cotidianas, da práxis, da heterotopia, falada por Lefebvre, da busca pela democracia, transper ncia, seja em orçamentos participativos ou em conselhos de habita o, dentre outros instrumentos – que não são fins em si mesmos. Embora garantidos por lei, estes direitos precisam se concretizar.

Por este motivo, para Harvey (2009), a idéia do direito   cidade não surge apenas de modismos intelectuais, mas principalmente das ruas, dos espaços de desigualdade, onde as

batalhas urbanas são constituídas. Estes pontos foram ressaltados na Carta Mundial do Direito à Cidade (2006)¹⁶, produto de diversos fóruns internacionais¹⁷ buscando funcionar como um instrumento dirigido ao fortalecimento dos processos, reivindicações e lutas urbanas, instituindo no seu artigo 1º:

O Direito à Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes. (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2006, p. 2-3)

Esta carta tem pautado a luta pelo direito à cidade de diversos movimentos sociais, grupos e fóruns sobre a concepção de um novo urbano. O direito à cidade funciona como um potencializador de outros direitos essenciais à população. Como já afirmou Lefebvre (1976), apenas um incremento na riqueza social pode realizar profundas modificações nas relações sociais, acabando por permitir a prática do direito à cidade e outros direitos inerentes ao cidadão. Por isto, para aqueles que o consideram apenas uma utopia, o autor adverte: “El estimar que la proclamación del ‘derecho a la ciudad’ resultará mas ‘realista’ que su desistimiento, no consituye ninguna paraja” (LEFEBVRE, 1976 p.21). Ademais, o autor aponta que o direito à cidade “ [...] implica y aplica un conocimiento que no se define como ‘ciencia del espacio’ (ecologia, geopolítica, ordenación, etcétera), sino como conocimiento de una producción del espacio” (LEFEBVRE, 1976, p.20). Para que esta apropriação aconteça, Lefebvre aposta nos movimentos sociais contribuindo para a tomada do poder pelo povo e,

¹⁶ Carta Mundial do Direito à Cidade. Disponível em http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12. Acesso em 25 de outubro de 2012.

¹⁷ Fórum Social das Américas, realizado em Quito (Equador), em julho de 2004; e Fórum Mundial Urbano, realizado em Barcelona (Espanha), em outubro de 2004. O documento foi produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006 e publicado em 12/06/2006.

por consequência, a constituição de uma cidade mais democrática e, sobretudo, na busca de um desenvolvimento social mais qualitativo. O desenvolvimento das cidades deve ser reorientado, indagando sobre quem detém este poder e para que fim.

O urbanismo e o planejamento positivista, tão criticados pelo autor, podem dar lugar a um planejamento crítico e democrático da cidade neste contexto, ou seja, uma saída do lugar comum. No caso da habitação social, sua produção tem vindo acompanhada pelo slogan do direito à cidade, da cidadania e da democratização por diversas administrações públicas brasileiras. Os instituídos conselhos de habitação têm sido apontados pelo Estado como uma forma de controle de suas ações neste setor, embora estudos já tenham apontado os diversos obstáculos por eles enfrentados¹⁸. Apesar de algumas gestões públicas alegarem estar fazendo sua parte pelo direito à moradia e o direito a cidades mais igualitárias, isto requer uma análise aprofundada. Por que e para quem são feitas estas intervenções urbanas? No caso da moradia, onde e como tem sido construída a habitação social? Próximo ou distante da centralidade, pautada ou não na participação, como afirma Lefebvre?

Como afirma Azevedo (1987), um aspecto importante para a implementação da política de habitação popular é a sua interface com outras políticas públicas (sociais ou econômicas). Assim, existe uma gama de políticas complementares que, ao não serem devidamente compatibilizadas com as intervenções habitacionais, podem comprometer o desempenho do setor, tais como problemas pela falta de infraestrutura e equipamentos de consumo coletivo. Da mesma forma, apesar dos esforços com o barateamento da habitação popular, se as tarifas de outros serviços complementares permanecem elevados (água, luz, esgoto e transporte), seu impacto pode ficar comprometido. Além disto, grande parte da questão habitacional das classes de baixa renda esta relacionada à situação econômica precária da população. Assim:

[...] a política de habitação popular terá um resultado no máximo compensatório, pois ela estará atuando sobre os efeitos e não sobre as causas, não sendo capaz de equacionar constrangimentos desse tipo no seu âmbito... um simples aumento “per se” das verbas da habitação, por significativos que sejam, corre o risco de apresentar um impacto social modesto, se não acompanhado de medidas - institucionais, jurídicas e econômicas – capazes de garantir efeitos positivos em outras atividades. (AZEVEDO: 1987, p. 45)

Desta forma, sobre os aspectos de integração e participação, tem se observado desafios do setor habitacional relacionados às camadas populares, como no caso do Morar Feliz, na busca de não reforçar formas de segregação existentes em determinadas áreas onde o direito à

¹⁸A ressaltada brevidade no tema deve-se ao fato de que o mesmo será abordado com maior profundidade no próximo capítulo.

cidade é incompleto, desconsiderando o todo urbano. É sobre esta discussão e seus desdobramentos que este trabalho é pautado, ou seja, na possibilidade de que estes locais estudados - conjuntos habitacionais - sejam constituídos em sua totalidade, entendendo as políticas complementares inerentes ao habitar; e possam, ainda, representar este novo fazer urbano, de modo que o morador tenha poder de decisão e seja o protagonista deste espaço, no lugar de mero espectador de uma política de “governo”.

Política Habitacional e produção de conjuntos habitacionais no Brasil: os desafios para a democratização do direito à cidade

2.1- Introdução

Neste capítulo será apresentada a política habitacional brasileira, desde a sua origem até a época presente, com o atual Plano Nacional de Habitação (PNH). Longe de esgotar este tema, serão observadas as diferentes concepções que marcaram estas políticas, bem como a influência exercida por diferentes fatores na *performance* das intervenções no setor da habitação.

Ao lançar um olhar sobre as políticas urbanas brasileiras nos últimos anos, percebe-se uma reaposta no setor habitacional, bem como a concepção de que este precisa ser organizado em consonância com o direito à cidade, conforme previsto no Estatuto das Cidades (2001). Neste capítulo, também haverá uma reflexão sobre esta concepção, demonstrando como ela reflete os pressupostos e a luta dos movimentos de reforma urbana, os quais, desde os anos 80, vem atuando na busca de cidades mais justas; o que se dá, de maneira mais significativa, através do fortalecimento de espaços participativos e representativos, palco de uma cidadania ativa e, principalmente, de reação às desigualdades urbanas. Além disto, cabe observar quais as possibilidades de planejamento participativo instituídas a partir da nova Política de Habitação Nacional.

2.2- Breve histórico das políticas habitacionais brasileiras: das origens ao atual Plano Nacional de Habitação

A questão habitacional começou a ser pensada, a partir da esfera federal, somente na década de 30. A primeira forma de intervenção do Estado na habitação ocorreu através das cartas prediais dos institutos de aposentadoria e pensão (IAPs), embora sem muito efeito. Isto porque estas entidades operaram de maneira fragmentária, sendo sua atividade, nesse campo, considerada secundária e atingindo um pequeno número de seus associados (AZEVEDO, 1988).

Segundo Bonduki (1998), na década de 40 ocorreu um reconhecimento de que a provisão da habitação era uma responsabilidade do governo, o que demandava sua intervenção. A habitação se tornou uma questão social e:

Neste sentido, utilizamos o termo habitação social, não apenas no sentido corrente, ou seja, habitação produzida e financiada por órgãos estatais destinada à população de baixa renda, mas num sentido mais amplo, que inclui também a regulamentação estatal da locação habitacional e incorporação, como um problema do Estado, da falta de infraestrutura urbana gerada pelo loteamento privado. (BONDUKI, 1998, p.14)

Desta forma, com a questão da habitação começando a ser discutida de maneira mais intensa no país, aparece a primeira política nacional de habitação com a Fundação da Casa Popular (FCP), criada em 46, em um momento marcadamente populista. Segundo Azevedo (1988), este período institucionaliza a primeira agência de nível nacional voltada exclusivamente para a construção de casas populares para as classes de baixa renda, criada como meio de garantir ao governo maior respaldo popular, através do discurso de acesso à casa própria. A escolha do dia 1º de maio para a inauguração sugere a “[...] disposição do governo de tirar o máximo de dividendos políticos - em termos de prestígio e legitimidade – junto aos assalariados urbanos”.

Com propósito de solucionar o problema da habitação popular no Brasil, a FCP acabou fracassando devido a sua fragilidade institucional e financeira, não abrangendo a demanda necessária, tendo em vista sua inexpressiva produção de casas populares no período de atuação (1946-1964). Na prática, apenas um pequeno número de "privilegiados" obteve acesso à habitação, o que favoreceu o clientelismo político. Apesar de ter sido idealizada para ser uma instituição com controle de recursos próprios e, assim, com autonomia operacional, a FCP acabou dependendo unicamente de verbas do orçamento federal e da “boa-vontade” dos governantes que se sobrevieram a sua criação (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

Apesar desta experiência, a política habitacional brasileira tem como referência principal a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), a partir de 1964, durante o período militar. O BNH passou a ser o órgão encarregado das questões de cunho urbano, especialmente a habitação. O motivo primeiro para a sua criação foi de ordem política, buscando adquirir a simpatia dos setores das massas que constituíram o principal apoio social dos governos populistas anteriores. Além de colaborar na legitimação da nova ordem política, procurava também efeitos positivos na esfera econômica, tais como:

[...] estímulo à poupança; absorção, pelo mercado de trabalho, de um maior contingente de mão-de-obra não qualificada; desenvolvimento da indústria de material de construção; fortalecimento, expansão e diversificação das empresas de construção civil e das atividades associadas (empresas de incorporações, escritórios de arquitetura, agências imobiliárias, etc.) (AZEVEDO, 1988, p. 109).

Em 1966, o BNH também foi responsável pela administração do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), como uma forma de gerar recursos estáveis para seus programas. Neste contexto, o mercado imobiliário foi dividido de acordo com os diferentes níveis de renda dos mutuários (popular, econômico e médio), cada qual sob a responsabilidade de um agente promotor e com legislação específica. A política habitacional se daria sob concepção e modos de ação pautados em um conflito entre os aspectos sociais e empresariais (AZEVEDO, 1988).

Neste contexto, a nova política foi concretizada através da implantação de uma completa rede de agências públicas e privadas, funcionando sob a égide do BNH. O banco limitou seu papel ao de um órgão normativo e de supervisão, deixando a seus diferentes agentes especializados a aplicação de sua política. Desta forma, o BNH atuou no financiamento da construção de moradias, operando através de órgãos estaduais, ou seja, as COHABs (Companhias de Habitação Popular), encarregadas pelas habitações para famílias de baixa renda.

No Rio de Janeiro, isto ocorreu também através da CHISAM (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio), criada em 68 para auxiliar as COHABs. Neste período, o Estado do Rio vivenciou sua maior política de remoção de favelas e construção de conjuntos habitacionais, cabendo à CHISAM a tarefa de eliminar, até 1976, as favelas no estado¹⁹. Esta coordenação poderia ter escolhido melhorar e urbanizar as favelas, mas preferiu removê-las, concentrando suas atividades nesta decisão. A justificativa apresentada pela CHISAM para as remoções era de que a “recuperação” humana se seguiria à reabilitação física (PERLMAN, 1977).

Ao trajetória do BNH também foi marcada pelo alijamento das camadas de baixa renda. Considerando o *trade-off* existente entre o econômico e o social na produção de habitação, a política habitacional enfrentou constrangimentos referentes ao nível de renda de

¹⁹ Com recursos do BNH, a COHAB deu início a um programa maciço de construções no Rio, que permitiu a CHISAM remover favelas de forma mais intensa com objetivo diário de reassentamento de 100 famílias. Até o final de 1973, a CHISAM acabara com 62 favelas, total ou parcialmente, e transferira 35.157 famílias (compreendendo 175.785 pessoas) para conjuntos habitacionais (PERLMAN, 1977).

amplos setores da população, os quais acabaram não sendo contemplados. Quanto ao privilégio das camadas de renda superior, Andrade e Azevedo apontam que:

A faixa salarial de um a três salários, que um dia foi a própria razão de ser do BNH, passou a ser cada vez menos representada nos novos conjuntos. Concentrou-se a ação nas faixas mais altas, de três a cinco salários mínimos, sendo que contingentes razoáveis de mutuários se encontram acima do limite de renda legal definido para as COHABs. Este, como se mencionou anteriormente, foi o preço pago para o saneamento financeiro das Companhias Habitacionais nos meados da década de 1970. (ANDRADE & AZEVEDO, 1982, p.102)

Neste sentido, muitas críticas foram preservadas ao modelo do BNH: o forte grau de centralização e uniformização das soluções no território nacional; o padrão financeiro inadequado durante o processo inflacionário; a inabilidade em assistir à população de baixa renda e a edificação de grandes conjuntos com o objetivo de baratear o custo das moradias, geralmente feitos em pontos distantes e desprovidos de infraestrutura. Sobre esta última questão, Maricato (2008) afirma:

Os conjuntos habitacionais de promoção pública foram localizados em áreas desvalorizadas, em zonas rurais ou periféricas, alimentando a manutenção de vazios e a expansão horizontal urbana. Desta forma, a política pública preservava as mais áreas valorizadas para o mercado imobiliário e alimentava a especulação fundiária. (MARICATTO, 2008, p. 34)

No começo de 1985, quando se implantou a então chamada “Nova República”, o setor público habitacional apresentava uma crise sistêmica, marcada pelos seguintes aspectos: baixo desempenho social, problemas de inadimplência dos mutuários²⁰, falta de liquidez e o déficit do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). De acordo com Melo (1993), diante das dificuldades apresentadas pela habitação durante o Regime Militar, o setor habitacional obteve grande importância na agenda redemocratizante. Com isso, na “Nova República”, foi criado no Brasil o primeiro Ministério do Desenvolvimento Urbano, bem como a formação de um grupo de trabalho para a reformulação do Sistema Financeiro de Habitação.

Apesar dos debates sobre uma reforma do BNH e do SFH, a falta de consenso e de projeto político para o setor culminou com a extinção do banco em 1986, encerrado politicamente, acabando por desaparecer a política habitacional. Desta forma, durante o

²⁰ Em virtude da política de “arrocho salarial”, o salário mínimo real não parou de diminuir, provocando o agravamento das condições de vida das camadas de baixa renda. Assim, apesar dos subsídios, as prestações da casa própria apresentavam-se para os mutuários das casas populares de forma cada vez mais onerosa. Esta situação agravou-se abruptamente em 1983, quando, pela primeira vez na história do BNH, as prestações subiram acima do salário mínimo.

governo Sarney, em 1986, a extinção do BNH e a atribuição de suas competências (atividades e pessoal) para a Caixa Econômica Federal (CEF) foi caracterizada por descontinuidades e fragmentação institucional, o que acarretou a marginalização da habitação na agenda de governo. De uma questão central, passou a uma questão marginal, principalmente devido ao processo de fragmentação de interesses dos agentes do setor (MELO, 1993).

A forma como o governo incorporou o BNH à CEF evidenciou a falta de uma proposta consolidada para o setor, uma vez que qualquer solução era conduzida para os tópicos já debatidos anteriormente. Em verdade, esta incorporação, durante muitos anos, fez com que a questão urbana, e em especial a habitacional, passasse a depender de uma instituição em que esse setor, apesar de importante, não fosse o único objetivo. Como um banco, embora com vocação social, a CEF busca o equilíbrio financeiro e o retorno do capital aplicado (AZEVEDO, 2007). Assim, o que vivenciamos a partir deste contexto foi um completo alijamento das classes populares quanto ao financiamento habitacional, condição que perdurou durante toda a década de 90.

Além disto, com a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, cada nível de governo obteve autoridade política soberana e autônoma. As políticas sociais brasileiras buscavam a descentralização sob um estado federativo. Estados e municípios, uma vez dotados de autonomia política e fiscal, assumiram algumas funções de políticas públicas, seja por vontade própria, por adesão a programas propostos ou por imposição constitucional (ARRETCHE, 1999).

O governo Collor, por exemplo, de acordo com Azevedo (2007), pouco inovou em seu mandato em relação à administração anterior no referente a modificações no SFH, e também não houve também nenhuma iniciativa para rediscutir esta questão. Já no governo Itamar, após o impeachment de Collor, houve uma busca de mudança nos rumos da política habitacional, especialmente no referente às classes de baixa renda, por meio dos programas Habitar Brasil e Morar Município²¹, que funcionavam separadamente ao Sistema Financeiro da Habitação. Entretanto, pouco foi feito para mudar o quadro conhecido de crise estrutural do SFH. Além disto, os programas citados apresentaram pouco resultado, principalmente pela falta de recursos e pela desarticulação das ações entre Estados, Municípios e o Governo Federal.

²¹ O Programa Habitar Brasil estava voltado para municípios com mais de 50 mil habitantes, e o Morar Município se destinava aos municípios de menor porte.

O governo Fernando Henrique, empossado no início de 1995, apresentou algumas medidas buscando reforçar o papel dos governos municipais como agentes promotores da habitação popular. Na esfera social, sobressaem o Pró-Moradia e o Programa Habitar Brasil, voltados para as camadas populares. Estes projetos foram financiados com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União e seus principais objetivos seriam a urbanização de áreas degradadas para fins habitacionais, a regularização fundiária e a produção de lotes urbanizados. Entretanto, o desempenho do governo, entre 1996 e 2000, no que diz respeito à política de habitação popular, ficou abaixo do esperado (AZEVEDO, 2007).

A década de 90 parece ter sido marcada por um fracasso na aposta da descentralização como a solução para a questão habitacional. A maioria dos estados optou por manter sua dependência de fontes federais, ainda que muitos desses programas nacionais tenham ganhado nomes fantasia, na esfera estadual, na busca pela legitimidade local. Muitos municípios tiveram uma produção baixa e ficaram afastados da possibilidade de uma performance autônoma no setor, em virtude da baixa capacidade técnica, bem como da falta de recursos. Entretanto, segundo Azevedo (2007), algumas experiências municipais analisadas neste período apontaram as potencialidades do poder local na produção habitacional, evidenciando as possibilidades de aperfeiçoamento institucional e de adaptação às realidades e demandas locais.

Somente na administração Lula, a habitação retornou de forma evidente na agenda de governo, atendendo a uma virada política e econômica na última década, revelando melhorias globais em termos de crescimento econômico, de distribuição de rendimentos (rendas) e de Índices de Desenvolvimento Humano, em geral. Também foi observada uma aproximação institucional das políticas urbana, habitacional, de saneamento e de transporte, buscando envolver as três esferas de governo, possibilitando avanços significativos. Neste contexto, o governo federal reassume seu papel como interventor urbano e traz de volta a habitação como um componente importante de sua agenda, algo que não acontecia desde a década de 80, com a desativação do Banco Nacional de Habitação (BNH).

A primeira mudança significativa ocorreu através da criação do Ministério das Cidades²², em 2003, articulando as diversas políticas urbanas, abrangendo também a Secretaria Nacional de Habitação. Em outubro de 2003, foi realizada a Conferência Nacional

²² Contudo, em busca de aumentar a base governista, as mudanças no Ministério das Cidades, em 2005, marcaram uma inflexão conservadora em sua composição, o que colocou em risco a agenda reformista, principalmente pela fragmentação da política urbana, enfraquecendo a uma visão articulada. Este cenário de risco, que se colocou a partir de então, ressalta a importância do controle e da vigilância permanente dos movimentos sociais pela reforma urbana, pela exigibilidade do direito à cidade (SANTOS, J. R., 2011).

das Cidades, a qual, além de definir as diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e seus componentes setoriais, elegeu o Conselho das Cidades (ConCidades). Este conselho foi iniciado com 71 membros titulares, representando os diversos segmentos da sociedade e do poder público, tendo como finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional, nos setores de Habitação, Planejamento Territorial Urbano, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade Urbana.

A nova Política Nacional de Habitação (PNH) foi elaborada durante o ano 2004 e contou com a contribuição de diversos atores, os quais participaram de vários seminários críticos sobre o tema. O principal objetivo do PNH era retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população:

A Política de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe à casa, mas incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade. (PNH/BRASIL, 2004, p.12)

A Política Nacional de Habitação é viabilizada por meio do Sistema Nacional da Habitação (SNH), o qual articula ações integradas nos três níveis de governo e divide-se em: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, voltado à população com renda entre 0 a 5 salários mínimos, e em Sistema de Habitação de Mercado, que atende, principalmente, às classes de renda entre 5 a 10 salários mínimos.

O Fundo Nacional de Habitação foi aprovado em 2005 e instituído em 2006. Neste mesmo período, a instauração do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social determinou que estados e municípios criassem uma estrutura institucional com Conselho, Fundo e Plano de Habitação Social para que houvesse acesso aos recursos federais. Em 2007, o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tinha como objetivo implantar grandes obras de infraestrutura, dentre elas a urbanização de assentamentos precários. Em 2009, como instrumento estratégico da nova Política Nacional de Habitação (PNH), foi lançado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e seu objetivo constitui uma retomada do planejamento do setor habitacional, por meio de uma estratégia de longo prazo.

No dia 25 de março de 2009, o governo federal anunciou o programa “Minha Casa, Minha Vida”²³ (MCMV), significando uma reaposta brasileira na provisão pública de habitação. Com a meta de construção de um milhão de moradias, 400 mil seriam destinadas a famílias com renda de até três salários mínimos. Como regra para estas famílias, fixou-se que o mutuário pagasse uma parcela inferior a R\$ 50,00, com um financiamento, neste caso, de dez anos.

O programa foi implementado em parceria com estados e municípios através de mecanismos de adesão, por meio dos quais são assumidos os seguintes compromissos: aportes financeiros; doação de terrenos; infraestrutura para o empreendimento; desoneração fiscal e agilização das aprovações de projetos, alvarás, autorizações e licenças.

Em 16 de junho de 2012, o governo federal, agora no governo Dilma Rousseff, realizou o lançamento da segunda fase do programa Minha Casa, Minha Vida 2, com a meta de contratar 2 milhões de casas até 2014. A segunda etapa do programa habitacional para a população de baixa renda, também age a partir da cooperação entre os governos federal, estadual e municipal, e conta com investimentos de R\$ 125,7 bilhões até 2014, quando termina o mandato da presidente Dilma Rousseff. Deste valor total, R\$ 72,6 bilhões representam subsídios para a aquisição das moradias pela população de baixa renda, enquanto que outros R\$ 53,1 bilhões referem-se aos financiamentos. A intenção é contratar, num período de quatro anos, dois milhões de unidades habitacionais.

Novas regras tem marcado o MCMV, visando que 60% das unidades habitacionais sejam destinadas a famílias com renda mensal de até três salários mínimos, faixa 1 do programa, com o subsídio do governo podendo chegar a 95% do valor do imóvel nestes casos. Neste perfil, o morador realiza o cadastro na prefeitura e, caso seja selecionado, deverá pagar uma prestação equivalente a 10% da sua renda durante 10 anos. As famílias com renda de 3 a 5 salários mínimos, faixa 2 do programa, dentre outros benefícios, fazem uso de juros mais baixos e de subsídios do governo que podem chegar a 25 mil reais (cerca de 13 mil dólares). Por fim, as famílias de 5 a 8 salários mínimos fazem uso de juros mais baixos e de um Fundo Garantidor, um seguro em caso de perda ou diminuição da renda. Nestes dois casos, o morador adquire a residência no mercado privado, em projetos cadastrados no MCMV.

²³ O município de Campos dos Goytacazes ainda não assinou o termo de adesão ao programa Minha Casa Minha Vida para a população de 0 a 3 salários. Isto demonstra a desarticulação do programa municipal com a política federal, em um momento que seria propício para cooperações. Como possui recursos próprios advindos dos royalties, o poder municipal prefere manter uma política própria.

É fato que o MCMV representa um avanço na política pública se considerados os montantes de recursos destinados à habitação, um setor esquecido pelos governos por anos. Entretanto, é preciso ponderar os resultados desta política e analisar de que forma ela proporciona resultados realmente sociais, no que diz respeito ao acesso à moradia e ao direito à cidade. Um dos seus principais desafios é garantir o alcance do programa para a população de 0 a 3 salários mínimos, a parcela que apresenta maior dificuldade em adquirir sua moradia por meio da iniciativa privada. A construção em espaços periféricos, sem infraestrutura adequada, somada à carência de políticas complementares, também podem comprometer o sucesso do programa, que urge ser implementado como um projeto intersetorial.

Não obstante, o MCMV retomou argumentos utilizados na experiência do Banco Nacional de Habitação (BNH), também criado para estimular a economia por meio de efeitos multiplicadores e aumentar oportunidades de acesso ao trabalho formal, através da indústria da construção civil. Entretanto, o impacto social do BNH, ou seja, a provisão de habitação para as famílias que mais necessitavam, ficou comprometida. Assim, também consiste um desafio romper com os equívocos do BNH, que se tornou uma política habitacional conduzida por uma lógica empresarial, com efeitos insuficientes para as camadas de baixa renda. Além disto, segundo Lago (2012), o Programa Minha Casa Minha Vida enfrenta a avidez das grandes construtoras, e em meio à meta de milhões de moradias, constrói, apressadamente, grandes conjuntos habitacionais em periferias precárias.

“Trata-se de um processo violento sustentado e legitimado por um aparato ideológico, estatal e empresarial, que recoloca a “casa própria” como necessidade primeira e urgente. Em nome da urgência em zerar o tão calculado e recalculado “déficit habitacional”, milhares de domicílios são construídos nas fronteiras urbanas ou além delas, aonde a cidade não chegou, mas com promessa governamental de chegar em breve. Não há um pensamento urbanístico orientando essas ações edilícias; o que há é a negação de cidade”. (LAGO, 2012, p.8)

Assim, a grande crítica ao MCMV é que venha a ter por característica a composição de uma política habitacional prioritariamente regida por uma lógica empresarial em detrimento do social. Como o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, este programa pode apresentar um impacto comprometido, no que consiste uma política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades urbanas e sociais. Uma política que se compromete apenas com os objetivos da construção civil não necessariamente é uma “boa” política habitacional (CARDOSO, ARAGÃO & ARAÚJO, 2011).

Outro aspecto importante é a necessidade de conter a especulação imobiliária provocada pelo programa. De 2009 até 2012, o teto máximo do valor dos imóveis do MCMV aumentou distintas vezes. Assim, outro desafio do programa é tratar adequadamente o problema do acesso à terra e do controle sobre os processos de valorização fundiária, resguardando, assim, a função social da propriedade, como afirma o Estatuto da Cidade, sendo este um papel dos municípios. Uma vez que o programa é fruto de uma cooperação, cabe ao poder local atenção quanto à questão fundiária, de forma que os efeitos não esperados deste setor sejam minimizados.

A falta de controle sobre este aspecto, além de aumentar os valores dos imóveis para as camadas do programa que acessam a iniciativa privada, pode inviabilizar a provisão de unidades para as camadas de baixa renda. Estas dependem dos projetos de iniciativa dos municípios, e por vezes a construção dos empreendimentos ocorre em áreas distantes dos centros urbanos, onde o preço do solo é mais barato, mas onde são necessários maiores investimentos estruturais.

Ressalta-se aqui, e isto se mostra interessante por meio do objeto de estudo desta tese, as potencialidades da administração municipal na implementação das políticas habitacionais, conforme prevê o MCMV, agindo pela cooperação, conforme apostado pela esfera Federal. Com a descentralização proposta pela Constituição de 1988, temos um retorno do poder local na implementação de programas habitacionais, seja através do MCMV, seja com recursos próprios, como no caso de Campos dos Goytacazes, gerando uma ponte de análise para as possibilidades de ganhos através desta atuação local, tendo em vista a busca pela aproximação com o público alvo, maior participação, controle social, bem como reconhecimento das especificidades locais. Entretanto, deve-se estar aberto, nesta investigação, de modo a não se desconsiderar o eventual desenvolvimento de vícios administrativos, que podem acarretar clientelismo e corrupção, justificando estudos sobre o tema.

Como já mencionado, no caso de Campos, em meio ao auge do MCMV, o município optou por um programa próprio, o “Morar Feliz”, destoando da maior parte dos estados e municípios brasileiros. Entretanto, entende-se que suas especificidades levam-na a se diferenciar fortemente da média das cidades do país, uma vez que, devido aos *royalties* do petróleo, observa-se uma arrecadação que a posiciona, proporcionalmente, entre as cidades mais ricas do país, significando ter recursos suficientes para propiciar aos órgãos municipais uma infraestrutura moderna (computadores, máquinas, carros etc.) e pessoal tecnicamente capacitado. Entretanto, apesar desses recursos, o desempenho da respectiva prefeitura na área

analisada neste estudo (habitação popular) apresenta obstáculos na atuação como uma administração eficiente, conforme será apresentado nos próximos capítulos.

Além disto, a escolha por manter um programa habitacional com recursos próprios permite à municipalidade certa liberdade na direção de seu funcionamento. Contrariamente, os projetos do MCMV devem seguir toda uma normativa de acompanhamento social²⁴, através dos COTS²⁵ (Cadernos de Orientação do Trabalho Técnico Federal) e das diversas instruções determinadas pelo Ministério das Cidades, mas desconsideradas na implementação do Morar Feliz. (AZEVEDO; TIMÓTEO; ARRUDA, 2013)

Desta forma a análise do “Morar Feliz”, em Campos dos Goytacazes, se justifica pelas suas características como elevada arrecadação municipal, alto impacto na construção de casas populares, aliadas à limitada qualidade dos projetos urbanísticos e da infraestrutura oferecida nos conjuntos. Também não foi observado nenhum controle social sobre estes projetos, assim como foi percebido o alijamento da população alvo quanto à participação durante o processo de implementação do projeto. Entretanto, a enorme clientela potencial desta iniciativa, aliada à lacuna de critérios bem definidos de prioridades e compartilhados entre os atores, parece contribuir para o surgimento de práticas de favoritismo político, em função da forte demanda por casas populares. (AZEVEDO; TIMÓTEO; ARRUDA, 2013)

Finalmente, o retorno da habitação para a agenda pública tem exigido um esforço de diversos pesquisadores quanto ao estudo do impacto destas intervenções. Conforme apontado, o MCMV demonstra um empenho do governo federal no setor da habitação, possibilitando avanços significativos, ao menos no sentido quantitativo. Com a primeira etapa finalizada, o prosseguimento do MCMV 2 visa dar continuidade ao retorno da habitação como um dos objetivos principais do governo. Entretanto, o programa enfrenta desafios para garantir a plena democratização, não somente do acesso à habitação, mas do desenvolvimento urbano e social. Cumpre então ir além do direito à ocupação, mas à cidade, a seus equipamentos e serviços urbanos. Com o sugestivo tema “*Quem muda a cidade somos nós: reforma urbana já*” a quinta edição da CNC (Conferência Nacional das Cidades), ocorrida em novembro de 2013 apontou que ainda há muito por ser feito: avançar sobre a discussão do urbano ainda é mote de discussão, colocando em prática um planejamento eficaz que integre as diversas políticas públicas.

Neste contexto, há muito a se avançar na questão habitacional, na garantia da efetiva democratização do desenvolvimento social e urbano. Conseqüentemente, ensaia-se aqui uma

²⁴ Este assunto será tratado no decorrer do estudo.

²⁵ Disponibilizado em https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/publicacao/texto/programa/Cots_setor_publico.pdf.

discussão que procura articular o Direito à Habitação e o Direito à Cidade nas políticas de cunho municipal, tema deste estudo, visando contribuir para um maior esclarecimento dos perigos da negligência de uma visão e intervenção pública integrada e participativa.

2.3- Democracia, Reforma Urbana e Participação: desafios para a promoção da gestão democrática da cidade

Segundo Maricato (2008), as reformas urbanas realizadas no fim do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno “à moda” da periferia. Enquanto as transformações e o embelezamento urbano, muitas vezes sob um ideal sanitarista ocorreram no centro, a população foi expulsa para os morros e periferias da cidade, longe dos equipamentos e serviços urbanos.

Durante o processo de industrialização, aprofunda-se a exclusão e a segregação social, especialmente na década de 50, em particular, com as migrações campo-cidade. Mediante o aumento da urbanização brasileira, a opção habitacional para a maioria da população, expulsa do mercado formal, tem sido os cortiços, favelas e bairros clandestinos, localizados, fundamentalmente, nas metrópoles e grandes cidades. Segundo Maricato, as metrópoles latino-americanas tem produzido “bombas sociológicas”, ou seja, locais violentos onde não há lei ou regulação, tanto urbanística quanto das relações sociais:

Concentração territorial homogeneamente pobre (ou segregação espacial), ociosidade e ausência de atividades culturais e esportivas, ausência de regulação social e ambiental, precariedade urbanística, mobilidade restrita ao bairro, e além dessas características todas, o desemprego crescente que, entre outras consequências, tende a desorganizar núcleos familiares e enfraquecer a autoridade dos pais, essa é a fórmula das bombas sociológicas. É impossível dissociar o território das condições socioeconômicas e da violência. (MARICATO, 2008, p. 36)

Apesar desta realidade, no atendimento das necessidades habitacionais das camadas populares, pouco se fez no decorrer do processo de urbanização brasileiro, e esta deficiência da ação governamental agravou a carência habitacional no país para as famílias de baixa renda, intensificando a desigualdade sócio espacial. Desta forma, observa-se milhões de habitantes afastados do acesso à moradia, uma vez presente um déficit habitacional estimado em 5,8 milhões de unidades. Além disto, a carência de infraestrutura e saneamento envolve 10,9 milhões de domicílios. Neste contexto, é necessária uma política de habitação que articule as esferas de governo e supra a necessidade habitacional, principalmente das camadas

de baixa renda, as quais correspondem a 80% do déficit deste setor no país (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

Frente às diversas dificuldades vivenciadas pelo setor público no atendimento da carência habitacional e urbana, o processo de redemocratização, na década de 80, trouxe à tona um debate sobre a gestão democrática das cidades e das políticas públicas que se estende até os dias atuais, permeado pelos ideais de reforma urbana. Num primeiro momento, frente ao fracasso do BNH, durante o período militar, a centralização das decisões foi relacionada à causa do fracasso e ineficiência das políticas habitacional, além deste sistema representar um acesso privilegiado de interesses privados. (MELO, 1993) Dessa forma, a descentralização passou a ser considerada um elemento chave para alcançar maior eficiência, transparência e participação popular durante a definição e implementação das políticas sociais, dentre elas a habitacional. Com a Constituição de 1988 e a reforma do Estado, o processo de descentralização, um dos pontos principais do modelo proposto, ganha base para se efetivar.

É importante ressaltar que, nos anos 80, mediante este consenso de que as formas descentralizadas de fornecimento de políticas públicas seriam mais democráticas e eficientes, a aposta neste formato visava a garantia da equidade, justiça social, diminuição do clientelismo e maior controle da sociedade sobre o poder público. Neste sentido, as políticas sociais brasileiras foram pensadas neste contexto, a partir de uma descentralização sob um estado federativo, e, assim, estados e municípios foram dotados de autonomia política e fiscal, assumindo algumas funções de políticas públicas, seja por vontade própria, por adesão a programas propostos ou por imposição constitucional (ARRETCHE, 1999).

Entretanto, diante da diversidade dos municípios brasileiros e da correlação de forças neles presentes, a descentralização nem sempre demonstrou, ao longo dos anos, o sucesso ao qual foi proposta. O projeto de descentralização não considerou a heterogeneidade dos municípios brasileiros. De acordo com Cardoso (2006), o que se observou foi uma “descentralização por ausência”, ou seja, um afastamento total do governo federal, embora os municípios não estivessem totalmente preparados para assumir suas atribuições.

Esta descentralização, afirma o mesmo autor, foi marcada por uma ausência de políticas mais efetivas e de um fluxo de recursos permanente sob regras estáveis, no plano federal. Por sua vez, os governos municipais, fortalecidos pela redemocratização e pressionados pela população, começaram a desenvolver programas na área de habitação que pudessem atender, na medida do possível, suas demandas, mas com reduzido custo político e financeiro. Contudo, este processo, conforme relata Cardoso, teve consequências perversas

devido à diversidade dos municípios brasileiros: os que padeciam do maior quadro de carência apresentaram os piores resultados. Este diferencial ocorreu devido ao volume de recursos financeiros, técnicos e administrativos que os municípios dispunham para atender as suas demandas.

No entanto, apesar dos obstáculos, as iniciativas em programas habitacionais por parte de administrações municipais disseminaram-se a partir do final dos anos 80, ganhando maior legitimidade, ainda que não tenham tido grandes resultados quantitativos. Esse processo, entretanto, ressalta a potencialidade da gestão municipal em ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas, tendo ainda a virtude de ser o nível de governo que permitiria uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e a política fundiária e de controle do uso e ocupação do solo, ampliando suas possibilidades de integração urbana.

No setor habitacional, podemos observar uma situação contraditória durante a década de 90: uma demanda cada vez maior e, ao mesmo tempo, uma escassez de recursos por parte das administrações locais. Por sua vez, esta relação contribuiu para a ocorrência de práticas de favoritismo e clientelismo. Neste contexto, o sucesso da descentralização, segundo Azevedo (2007) exige um novo tipo de governo federal que regule as políticas nacionais, ajuste as desigualdades regionais e equilibre as carências locais. Por sua vez, a melhoria das condições habitacionais não seria resultado apenas do acerto de uma política econômica e de uma redefinição de uma política de âmbito federal, mas também de políticas estaduais e municipais e da cooperação e envolvimento dos três níveis de governo (AZEVEDO, 2007).

Apesar dos constrangimentos na implementação das políticas habitacionais, houve avanços significativos no que consiste a legislação urbanística. Com a constituição de 1988 foram restaurados os direitos democráticos, dentre eles um princípio fundamental para a justiça urbana: a função social da cidade e da propriedade, frutos da mobilização e luta social de movimentos envolvidos com a reforma urbana. Na Constituição Brasileira está contido um capítulo²⁶ especial voltado para a “Política Urbana”, um avanço nesta questão.

Segundo Santos Jr. (2011b), ao lançarmos um olhar sobre as políticas urbanas no Brasil, é possível perceber as mudanças que estas vêm passando nos últimos anos, em concordância com a descentralização preconizada na Constituição de 88, bem como na adoção de uma agenda de reforma urbana na qual se sobressaem a aprovação do Estatuto das Cidades (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades (2004). Estas

²⁶ Constituição Federal (1998), Título VII, Capítulo II.

transformações devem ser pensadas como conquistas do movimento pela reforma urbana brasileira, o qual tem atuado desde a década de 80, tendo proposto uma agenda com ênfase:

[...] (a) na institucionalização da gestão democrática das cidades; (b) na municipalização da política urbana; (c) na regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária; e (d) na inversão da prioridade no tocante à política de investimentos urbanos. (SANTOS JR, 2011b, p. 280)

Cabe ressaltar o papel essencial do movimento nacional de reforma urbana para a realização do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), pautado na defesa da gestão democrática e da promoção do direito à cidade, coalizando diversas organizações populares, organizações não governamentais (ONGs), associações de classe e instituições acadêmicas. A FNUR foi essencial para a elaboração e a aprovação do Estatuto das Cidades e para a criação do Conselho das Cidades. Como proposta primeira da agenda de reforma urbana está:

A afirmação do direito à cidade e da função social da propriedade e da cidade como princípios fundantes da reforma urbana, significando o uso socialmente justo e equilibrado do espaço urbano, cujo diagnóstico parte do mapeamento das desigualdades sociais na cidade. (SANTOS JR, 2011b, p. 284)

A aprovação do Estatuto das Cidades, lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, constituiu um marco para a política e gestão das cidades ao regulamentar os artigos constitucionais que tratam da política urbana. É neste contexto que se afirma o papel essencial dos municípios enquanto protagonistas da gestão urbana. O ponto crucial elaborado pelo estatuto foi a definição do conceito de *Função Social da Propriedade*, rompendo com o enfoque tradicionalmente dado à propriedade urbana como um direito unicamente individual. Já no Artigo 2º, o estatuto regulamenta que “[...] a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

Para fazer cumprir esta função social da propriedade, o estatuto elege o plano diretor, entendendo que:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas. (ESTATUTO DAS CIDADES, 2001, p.11).

O plano diretor, cujo prazo para elaboração foi outubro de 2006, ficou definido como um instrumento obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, trazendo

diretrizes e princípios para o desenvolvimento urbano voltado para o direito à cidade e à gestão democrática. Visando ser uma ferramenta de enfrentamento das desigualdades urbanas baseado em uma concepção de planejamento participativo, especialmente da sociedade civil organizada, havia a expectativa que este instrumento propiciasse meios para garantir e incentivar a participação popular na gestão do município. Por isto, se previa que a elaboração e a revisão dos planos ocorressem através de processos participativos, com a convocação da sociedade, e na construção de um pacto social.

Assim, o Estatuto das Cidades e o Plano Diretor fortaleceram a gestão democrática, assim como visaram combater as desigualdades urbanas, reforçando o caráter social da cidade e da propriedade, um dos princípios da reforma urbana. Em cidades marcadas pela segregação sócio espacial, pelas irregularidades fundiárias e pela degradação ambiental, leis e instrumentos que cooperem para o desenvolvimento e justiça urbana são essenciais:

O objetivo principal do plano diretor, de definir a função social da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada a todos os segmentos sociais, de garantir o direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, bem como de implementar uma gestão democrática e participativa, pode ser atingido a partir da utilização dos instrumentos definidos no Estatuto das Cidades, que dependem, por sua vez, de processos inovadores. (SANTOS JR et al., 2011a, p.15)

Entretanto, a implementação dos planos diretores costuma ser marcada por muitas dificuldades e constrangimentos. Isto porque alguns municípios não possuem estrutura administrativa adequada para a gestão do urbano, bem como sofrem carências em recursos humanos, tecnológicos e financeiros. Ocorre ainda a falta de participação popular, por meio dos conselhos, e de controle social para as políticas de desenvolvimento urbano. Em virtude destes constrangimentos, o Ministério das Cidades tem buscado mobilizar e capacitar os municípios através de uma política de apoio à elaboração dos planos diretores, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) (SANTOS JR; MONTANDON, 2011a).

Quantitativamente, ocorreram avanços expressivos: em 2009, dos 1644 municípios com mais de 20 mil habitantes, 1433 (87%) declararam já ter elaborado o seu plano diretor. Contudo, segundo Santos Júnior e Montandon (2011a, p.29), em um estudo que analisou 526 planos diretores, ainda temos muitos desafios quanto a sua elaboração e implementação: nem todos os planos são resultado de um pacto social para a gestão do território municipal, e nem todos dialogam com as questões sociais do Estatuto das Cidades, principalmente no que consiste a *“instituição de instrumentos de gestão do solo urbano”*. No que se refere à

habitação, embora o discurso do direito à moradia esteja presente nos planos analisados, não estão evidenciadas as demarcações de metas e estratégias efetivas para a oferta de moradia.

Como canais de participação, observa-se que grande parte dos planos institui a criação de conselhos, na maioria das vezes setorizados (saneamento, habitação, mobilidade, etc.) e de caráter consultivo (não deliberativo), assim como a falta de clareza quanto às atribuições das Conferências Municipais das Cidades e as Audiências Públicas, como instâncias de participação e gestão democrática. Sobre o Orçamento Participativo, poucos instituíram mecanismos de democratização do processo de formulação do orçamento (SANTOS JR, 2011a).

Estes constrangimentos são pensados por Maricato (2008) considerando o patrimonialismo, “*vício*” da sociedade brasileira, que acaba por impedir o surgimento da esfera pública local, “alimentando o fisiologismo, o paroquialismo, o clientelismo e o privilégio...”, as relações de favor, aspectos comuns em grande parte dos governos locais, que deveriam ser, contrariamente, modelos de democracia participativa, em virtude da proximidade com o cidadão (MARICATO, 2008, p.43). Seria possível pensar em planejamento democrático e participativo no Brasil, tendo em vista interesses conflitantes que regem um poder que pensa o público sob uma esfera “privatizante”? O engajamento a partir de um pensamento crítico poderia ser uma saída para um planejamento democrático e interventor.

Neste sentido, ainda há muito que ser debatido e analisado acerca da gestão democrática da cidade, de forma a dar efetividade aos canais de participação e incorporar a população no fortalecimento do controle social. Trata-se neste estudo, principalmente, das camadas populares, para quem este processo foi negado durante anos, estando excluídos de qualquer forma de participação e decisão sobre o território municipal. Segundo Maricato (2008), a construção de um espaço de convivência e administração de conflitos, formando cidadãos interlocutores sobre os principais problemas da cidade, talvez seja a tarefa mais importante que um dirigente municipal possa cumprir no atual momento do Brasil. Segundo a autora:

Construir um espaço de participação social, que dê voz aos que nunca a tiveram, que faça emergir os diferentes interesses sociais (para que a elite tome contato com algo que nunca admitiu: o contraponto) é uma tarefa difícil em um país de tradição autoritária como o Brasil, mas altamente transformadora. (MARICATO, 2008, p.72)

Este desafio é intensificado pela estrutura administrativa das cidades brasileiras que, para Maricato (2008), ainda se constitui em um clientelismo arraigado. Extremamente

fragmentada, ela favorece a troca de favores, bem como a realização de programas setorizados e desarticulados. Para garantir uma agenda democratizante, se faz necessária uma redefinição operacional que incorpore a participação popular nas tomadas de decisões, rompendo com a distância que existe entre a população e as esferas públicas, no que consiste também o acesso à informação.

Além disto, como afirma Kowarik (1993) muitas vezes a sociedade civil brasileira é erroneamente caracterizada como vocacionada ao conformismo e à passividade. Existiria ainda uma ideologia de que as massas seriam incapazes de exercer participação política e, diante da fragilidade da sociedade civil, seria papel do Estado as tutelar:

Seria como se o ato de governar fosse, por definição, o privilégio de uma elite, restrita e iluminada, que sabe o que é o certo e errado para o conjunto da sociedade. Neste tipo de ideologia, as camadas populares não só seriam desclassificadas para interferir no processo decisório, como também todas as vezes que o fizessem haveria uma degradação política. (KOWARICK, 1993, p. 22-23)

Para o autor, o revigoramento e a autonomia da sociedade civil são lutas fundamentais que transcorrem toda a questão da democracia. Nesta concepção, a política não pode continuar sendo privilégio de alguns poucos “iluminados”. Ao contrário, ela deve ser inclusiva. A busca pela governança urbana deve refletir, neste contexto, sobre o exercício da cidadania, acoplada a mecanismos de participação da sociedade organizada na elaboração e acompanhamento das políticas. Neste sentido:

É preciso retomar nesta equação a tradicional questão da cidadania, entendida na sua acepção clássica, isto é, o conjunto de direitos e deveres de participar não só na criação das obras sociais como no controle destas obras. Ou seja: a ampliação e garantia dos direitos e deveres implícitos no exercício da cidadania supõem, de imediato, a possibilidade não só de usufruir dos benefícios materiais e culturais do desenvolvimento, como também, sobretudo, a de interferir nos destinos desses desenvolvimentos. (KOWARICK, 1993, P. 27)

Finalmente, a legislação urbana brasileira, ao definir formas de apropriação e utilização do espaço, permitidas ou proibidas em um contexto de uma economia de mercado, termina por separar a “cidade legal” — ocupada pelas classes médias, grupos de alta renda e apenas por uma pequena parte dos setores populares — da “cidade ilegal”, destinada à maior parte das classes de baixa renda. Assim, a legislação “acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada” (ROLNIK, 1997, p.13), levando a que haja a formação de estratégias de adaptação e sobrevivências que são bastante específicas de cada grupo social vitimado.

2.4 - As possibilidades do planejamento participativo na política habitacional

O exercício da cidadania está relacionado ainda a existência de espaços de participação na gestão municipal, sendo estes frutos de uma conquista da mobilização social, um avanço na construção de uma nova forma democrática de governar. Instâncias participativas e de exercício da *accountability* capazes de agregar indivíduos e organizações sociais que lutam pelo direito à cidade e pelo efetivo exercício da cidadania estabelecem um processo interativo entre o Estado e a sociedade civil.

Contudo, a transformação destas instâncias participativas em efetivos aparelhos de decisão ainda se apresenta em fase de constituição nas cidades brasileiras. Apesar dos obstáculos apresentados anteriormente, o discurso e a aposta na gestão democrática seguiu presente na administração Lula, assim como na atual gestão. O Ministério das Cidades buscou discutir a elaboração da política urbana com os setores organizados da população civil, tais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Frente Nacional do Saneamento, movimentos voltados para o transporte público urbano de passageiros, além de redes voltadas para equacionar a governança metropolitana, o que vem ocorrendo também através das Conferências Nacionais das Cidades.

A nova Política Nacional de Habitação (PNH, 2004), com a instauração do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), também resulta de um processo de mobilização produzida pelas Entidades Gerais do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (Federação das Associações de Moradores; União Nacional por Moradia Popular – UNIÃO; Comunidade por Moradia Popular – CMP e Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLP), que começam a organizar-se desde a extinção do Banco Nacional de Habitação, em 1986, ganhando força com a Campanha da Fraternidade da CNBB (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil) de 1993, sob o lema “Se Essa Casa Fosse Minha” (TIMÓTEO, 2013.p.8)²⁷.

Por meio destes movimentos sociais e organizações reivindicativas, foram alcançadas milhares de assinaturas, bem como foi encaminhado o primeiro projeto de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional, em 1991. Após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, o FNHIS foi instituído em 2004, ou seja, este olhar sobre a habitação social é fruto de décadas de lutas pela garantia do direito à habitação e à cidade. Por esta razão, na garantia

²⁷ TIMÓTEO, Geraldo Márcio. Efeitos da aquisição habitacional sobre o processo segregação/integração social e especial em conjuntos habitacionais de interesse social – o caso da população com trajetória de rua, 2013 (no prelo).

de uma gestão democrática e participativa, o FNHIS estabeleceu que estados e municípios criassem uma estrutura institucional com Conselho de Habitação, fundo próprio e Plano Local de Habitação Social, discutidos a partir de instâncias participativas para que houvesse acesso aos recursos federais.

Além disto, a PNH também traz como princípio das intervenções habitacionais uma “[...] gestão democrática com a participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando o controle social e a transparência nas decisões e procedimentos” (PNH, 2004, p.39). Quanto à provisão habitacional, torna-se essencial o estímulo aos processos participativos locais que envolvam a população beneficiária, na busca pela inclusão urbana. Neste sentido, segundo a PNH, os projetos habitacionais precisam incluir mecanismos de participação e de controle nas diversas etapas de planejamento e de implementação das intervenções, buscando ampliar a participação política e cidadã, contribuindo, ainda, para melhorar a eficácia e a eficiência dos programas e ações.

No PlanHab (Plano Nacional de Habitação) também há uma preocupação com a gestão e o planejamento democrático da habitação. A participação e o controle social possuem, este plano, um caráter emancipatório ao capacitar os atores sociais importantes e promover a apropriação de novos saberes, políticos, técnicos e populares, na elaboração das políticas públicas, superando uma perspectiva exclusivamente técnica, historicamente utilizada nos projetos habitacionais no Brasil. Sobre os conselhos de habitação, o PlanHab estabelece que:

[...] A implementação dos conselhos de habitação, sua qualificação e empoderamento são condições essenciais para fazer cumprir um dos mais importantes princípios da PNH: que a política habitacional seja resultado de um processo de negociação e pactuação entre o Estado e a sociedade civil organizada e que sua implementação seja controlada pela sociedade. (PLANHAB, 2009, p.51)

A efetivação dos conselhos tem sido um dos desafios dos programas habitacionais, uma vez que, segundo Santos Júnior (2011a), vários destes foram criados apenas para cumprimento formal da obrigação visando a obtenção de recursos do FNHIS. Ainda sobre a habitação, no plano federal, por exemplo, todo o processo de assentamento e reassentamento, seja através do MCMV (0 a 3 Salários Mínimos) seja pelo PAC, deve ser monitorado por procedimentos normativos indicados no Caderno de Orientação Técnica Social (COTS)²⁸, que implementa um Plano Técnico de Trabalho Social e prevê o desenvolvimento de um:

²⁸ COTS Caderno de Orientação do Trabalho Técnico Federal, disponibilizado em https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/publicacao/texto/programa/Cots_setor_publico.pdf.

[...] conjunto de ações que visa promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento. (COTS, 2013, p.4)

Neste sentido, busca-se evitar que os conjuntos habitacionais populares resultem em um amontoado de pessoas em um espaço artificial, uma vez que a apropriação por parte da população não se dá de forma processual, mas, sobretudo, em uma obrigação repentina que impõe um sentimento de perda e inadaptabilidade. Além disto, busca-se reforçar a moradia como um direito do cidadão e não como um gesto de caridade da gestão pública.

Ainda segundo o Plano Nacional de Habitação (PNH), em qualquer projeto habitacional o trabalho social deveria ser um dos pontos básicos, uma vez que as famílias contempladas deveriam ter o direito de conhecer e opinar sobre o novo local de moradia, tornando este processo mais democrático e inclusivo. O importante no acompanhamento social destes espaços seria destacar que essas famílias percebam que possuem direitos, potencializando sua capacidade de organização e de reivindicação, através de ações que se preocupem com o desenvolvimento social.

O acompanhamento destes espaços precisa ser pautado na emancipação destes atores urbanos, ou seja, na capacidade da comunidade estabelecer uma articulação com o poder público. Isto, por sua vez, deveria começar desde o planejamento, envolvendo, divulgando e discutindo o programa com a população interessada e propiciando, sobretudo, poder de decisão, através de parceria e de *empowerment*. Considera-se, assim, não somente os recursos materiais, econômicos e técnicos na elaboração de um projeto habitacional, mas também os culturais e os simbólicos.

Finalmente, apresenta-se um dilema: a existência de leis e todo um arcabouço instrumental que avalizam a democratização das cidades através de políticas públicas, as quais deveriam ser mais inclusivas, com a criação de canais de participação do cidadão. Todavia, observam-se também diversos constrangimentos para colocar em prática uma gestão urbana democrática, apesar de todo o material de referência existente.

No que consiste a moradia, os municípios possuem todo um “instrumental” para a defesa da Função Social da Propriedade e da cidade, bem como para a produção da habitação social, sendo necessária a análise de avanços e obstáculos nas experiências implementadas pelas gestões locais. Seja através de recursos do governo federal ou de recursos próprios, como no caso de Campos, objeto deste estudo, é importante trazer à tona estas formas de

provisão, analisando de que forma elas buscam, ou não, romper com soluções homogeneizantes, com a segregação socio-espacial, bem como quais canais de participação e gestão coletiva são instituídos nestes projetos. Observa-se que a produção da habitação de interesse social ainda ocorre, na maioria das vezes, de maneira tradicional, sem considerar as demandas locais, bem como a inclusão dos grupos.

É necessário ir além para a elaboração de projetos mais inclusivos, dando acesso à cidade, partilhando o urbano em sua plenitude. É necessário salientar ainda que, para alcançar maior eficácia e possibilidades de transformação real, é fundamental uma estratégia de envolvimento e corresponsabilidade da sociedade organizada por meio da construção de canais de participação que aumentem a “accountability”, a partilha de decisões, entendendo que o governo local deve partilhar os rumos da cidade. Ao contrário, ele deve potencializar um papel de liderança e de aglutinação de aliados para a elaboração de agendas mínimas, estabelecendo coalizões com legitimidade e vigor capazes de elaborar e realizar transformações em favor do bem comum (AZEVEDO, 2007).

2.5- Da produção da habitação de interesse social e os desafios no combate à segregação socioespacial

As cidades como espaços de produção e de consumo, não apenas da habitação, mas de equipamentos e serviços públicos e coletivos, expressam, em crescente intensidade, formas de segregação social, econômica e espacial. Áreas privilegiadas são ocupadas, ou reservadas, para os estratos de renda superior, em detrimento das imensas periferias onde residem os trabalhadores que não podem pagar por um “progresso”, o qual tem se escorado na exclusão e desigualdade social e econômica de muitos.

Por sua vez, para Rolnik (1998), o processo de segregação sócio espacial resulta ainda de uma distribuição desigual de serviços e de infraestrutura entre diferentes locais e grupos sociais que compõem o espaço urbano. Nesta conjuntura, o Estado constitui-se também como um agente atuante na produção da segregação, uma vez que equipa a cidade de forma desigual, em termos de serviços e infraestrutura. As imensas periferias sem água, luz ou esgoto dariam evidências, segundo a autora, de uma política discriminatória por parte da administração pública, um dos fortes elementos produtores de segregação. Também sobre este papel do Estado, Davis aponta que:

A segregação urbana não é um status quo inalterável, mas sim uma guerra social incessante na qual o Estado intervém regularmente em nome do “progresso” e do “embelezamento” e até da “justiça para os pobres”, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média. (DAVIS, 2006, p. 105)

De acordo com Cardoso (2006), um aspecto importante ao analisar a desigualdade, bem como os componentes da segregação urbana, podem ser obtidos nas diferenças da forma de obtenção da moradia pelos distintos grupos urbanos, e este processo de diferenciação acontece porque:

O espaço da cidade, além de ser objeto dos interesses econômicos acima descritos, é também disputado por grupos sociais, já que o acesso diferenciado a determinados bens, serviços, equipamentos ou amenidades permite o aumento da renda real via valorização do patrimônio imobiliário, assim como maior conforto material e, também, a reprodução material e simbólica de situações de distinção social. Isso gera a identificação de determinados espaços da cidade com certos grupos sociais dominantes e a exclusão de outras parcelas da população da utilização destes bens. (CARDOSO, 2006, p. 7)

Neste contexto de “distinção” do urbano, as cidades podem acabar marcadas por uma dupla segregação: daqueles que se auto segregam em condomínios de classe média e alta, em busca de “segurança”; e daqueles que são deslocados para conjuntos habitacionais localizados nas periferias destas - ambos chamados de “residenciais”, mas com uma população e caracterização bem diferentes no espaço urbano. Este estímulo ao separatismo destrói aspectos enriquecedores da cidade - local de convivência – significando, assim, a restrição dos espaços de encontro e convívio, quando as diferenças se confrontam (LEFEBVRE, 2001).

Tal separatismo significa, também, a existência de mecanismos que impedem determinados atores sociais de participarem da vida urbana em sua plenitude, representando sérios danos ao exercício da cidadania. Ao restringir as utilizações e apropriações do espaço urbano pelas camadas populares, estas ações reafirmam e garantem a distância entre os entes que compõem o cenário urbano – dificultando, com isso, o exercício pleno da democracia e o respeito à alteridade -, como, também, estigmatizando ainda mais os moradores e as áreas consideradas pobres. Cabe, desta forma, uma indagação: a produção da habitação de interesse social, aquela destinada às camadas populares, tem buscado, de fato, romper com o padrão de segregação que tem marcado diversas cidades?

Em verdade, pode-se dizer que pouco tem sido ousado na política habitacional brasileira no sentido de romper com soluções “fordistas”, com a “standartização” presente em distintos projetos, que independente de sua execução nas diferentes regiões deste país, são realizadas

em modelos únicos. Ademais, existem dúvidas, e esta análise se mostra relevante, se estes investimentos visam, de fato, em algum momento, romper com o padrão segregacionista que grande parte da população vivencia nestas cidades, em particular Campos dos Goytacazes, onde os investimentos públicos se fazem presentes de maneira desigual e desarticulada com as demandas populares (TERRA, 2007).

Nesta perspectiva, observa-se que muitos projetos de habitação social repetem padrões de exclusão social, tendo em vistas suas localizações e a precariedade de infraestrutura e serviços de qualidade inferior. Pautada por padrões homogeneizantes, eles não consideram aspectos de diferenciação e distinção social dos grupos a que se destinam, desvalorizando o seu papel no processo de construção da política pública, ainda que sob a pretensão de “democratizar” a cidade. A promoção de uma inclusão social e de uma garantia do direito à cidade demandaria, neste sentido, novos instrumentos de planejamento, gestão e conhecimento do urbano, que integrem os diferentes grupos numa procura por processos de decisão e de ação compartilhados.

Sobre os efeitos perversos, pode-se ter também o impedimento da vinculação do morador com o entorno, o que acaba por reforçar a sua exclusão a qual, no discurso político, se deseja combater. Insistindo em projetos impessoais e desprovidos de participação, muitas propostas de habitação popular desenvolvidas são indiferentes às demandas dos moradores, gerando resultados desastrosos também sobre os vínculos sociais e sobre a capacidade de organização comunitária (PICCINI & MELLO, 2011).

Ainda sobre a sociabilidade, cabe observar que esses processos de assentamento e reassentamento podem não apenas integrar os sujeitos a novas realidades urbanas, o que de fato o fazem, mas também reforçar o processo de segregação socioespacial. Isto se manifesta ora submetendo e/ou modificando o curso de diversos movimentos organizativos em desenvolvimento nesses grupos sociais ali representados, ora alicerçando ou fazendo ruir aqueles interesses e representações, já divergentes por si mesmas, mas partes integrantes dos mecanismos sociais que levam ao fortalecimento ou quebra dos sentimentos de pertencimento existente nos espaços anteriormente ocupados (AZEVEDO; TIMÓTEO; ARRUDA, 2013).

Além disto, não se mostra incomum a edificação de conjuntos habitacionais que reúnem moradores de diferentes locais, separando grupos de vizinhos já estabelecidos, ocasionando a perda de laços necessários ao pleno estabelecimento dessas famílias em seu novo local de moradia. Tal condição afeta as identidades sociais já existentes nos locais de origem, as quais precisarão ser reconstruídas, correndo o risco de que elas não venham a se estabelecer nesse

novo espaço, dando lugar ao surgimento de conflitos de sociabilidade bem como a não apropriação social deste novo território.

Processos de disputas de poder e busca de legitimação dos diferentes grupos presentes nestes novos territórios podem levar a formação de possíveis conflitos, como apontado por Elias e Scotson (2000), quando os estabelecidos acabam excluindo os residentes recém-chegados (outsiders) do seu convívio social, determinando as normas de sociabilidade local. Esclarecendo este ponto, demonstra-se também o interesse deste estudo pelo impacto da construção dos conjuntos do programa Morar Feliz nos bairros de seu entorno. Considerando a edificação dos conjuntos em bairros já segregados, constituídos por diversas dificuldades socioeconômicas, os impactos do programa sobre estas localidades e seus moradores não devem ser desprezados. (AZEVEDO; TIMOTÉO; ARRUDA, 2013)

Este processo de dúplice segregação, ou seja, de espaços segregados da cidade que são compostos por grupos socialmente rebaixados que internamente se excluem, no caso moradores dos conjuntos habitacionais e do bairro do entorno desses conjuntos, podem levar a constituição de conflitos e disputas por recursos insuficientes, tais como os serviços públicos de transporte, abastecimento de água e coleta de lixo, além de saúde e educação. Processos de incriminação são configurados, impondo aos “recém chegados” a responsabilidade pelo uso excessivo dos equipamentos públicos, sem reconhecer que ambos são atingidos, na verdade, pela falta de planejamento adequado ao assentamento de um número expressivo de pessoas, sem a adaptação dos serviços e o devido aumento da capacidade de intervenção pública (AZEVEDO; TIMÓTEO; ARRUDA, 2013).

Desta forma, um dos dilemas das cidades brasileiras, especialmente Campos que possui uma receita diferenciada, seria empreender projetos habitacionais atendendo às metas quantitativas, mas também repensando modelos de habitação social que, contrariamente, acabem por corroborar a segregação socioespacial. Neste sentido, projetos habitacionais que integrem uma preocupação com um diagnóstico socioeconômico dos moradores e das suas demandas, uma implementação planejada e um acompanhamento de pós-ocupação, questões a serem tratadas adiante, representam um avanço em direção contrária aos efeitos perversos acima apontados.

A Política Habitacional Municipal de Campos dos Goytacazes: a experiência da gestão local e os desafios do direito à habitação e à cidade

3.1- Introdução

Neste capítulo serão apresentadas as características populacionais, econômicas e o processo de urbanização na cidade de Campos dos Goytacazes. Também será tratada a constituição dos espaços segregados no município, a formação das favelas e as precariedades urbanas apontadas no Censo 2010. Cabe aqui a discussão sobre a experiência campista no setor habitacional, num trabalho de descrição e análise da construção de conjuntos populares e de seus efeitos sobre as condições urbanas do município. Serão apresentados os conjuntos edificados desde o programa municipal *Pode Entrar que a Casa é Sua* até o *Morar Feliz*, este último objeto deste estudo.

3.2- Campos dos Goytacazes: dinâmica econômica e populacional

O município de Campos dos Goytacazes vivenciou nas últimas décadas um processo de acelerada urbanização o qual, assim como em boa parte da experiência brasileira, levou à precarização das condições habitacionais. Campos dos Goytacazes é um dos nove municípios do Norte Fluminense²⁹, exercendo o papel de polo regional³⁰. Campos é ainda o maior município do Estado em extensão, correspondendo a 41,4% da área total da região³¹.

Desde o período colonial, Campos atua como principal cidade da região, mantendo uma centralidade nas atividades de comércio e serviços. Podemos ver na figura abaixo a sua posição central na região, bem como sua articulação com outras cidades e municípios

²⁹ A mesorregião (IBGE) Norte Fluminense abrange nove municípios: Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Carapebus, Conceição de Macabu, Quissamã, Macaé, São Fidelis, São Francisco do Itabapoana e São João da Barra.

³⁰ Segundo o estudo do IBGE (2008) Regiões de Influência das Cidades, o município de Campos pode ser considerado uma Capital Regional C. Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, as capitais regionais são divididas em A, B ou C, de acordo com a área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios.

³¹ Possui uma área de 4.040 Km², ocupando aproximadamente 10% da extensão do território do Estado do Rio de Janeiro.

vizinhos que recorrem aos seus serviços, especialmente no setor educacional (PIQUET, 2003), conforme Figura 4.

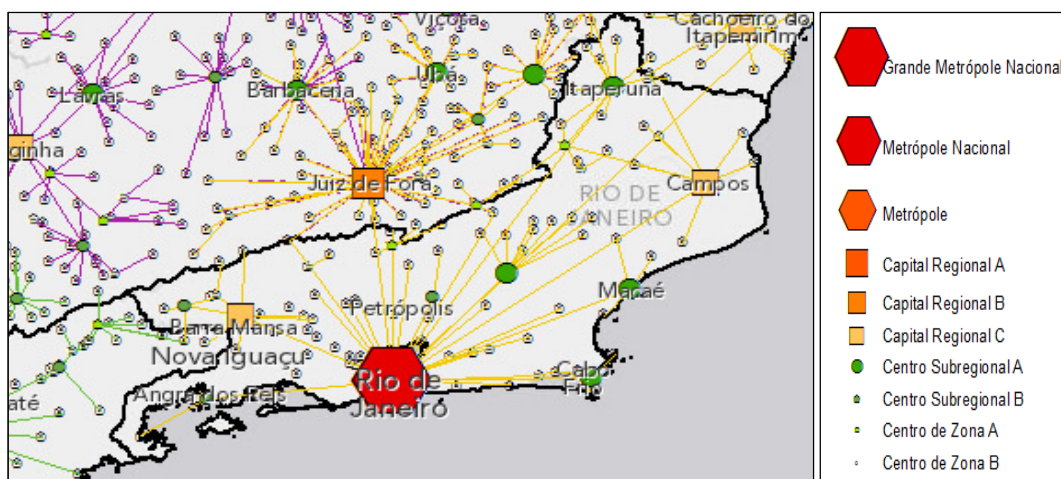


Figura 4 - Rede de influência das cidades do Estado do Rio de Janeiro e o município de Campos dos Goytacazes como *Capital Regional C*. Fonte: IBGE, 2010.

A economia campista foi historicamente movimentada pelas atividades da agroindústria açucareira tradicional. Entretanto, desde os anos 70, esta atividade apresenta-se estagnada, tendo por consequência um alto grau de desemprego que se fez acompanhar por um processo de deslocamento do trabalhador rural para a periferia urbana. Cabe ressaltar as transformações na estrutura produtiva ocorridas no município a partir de 1974, quando foi oficialmente descoberto petróleo na Bacia de Campos, reacendendo expectativas sobre a economia da região. Embora não tenha sediado a base operacional da Petrobrás, como no caso da cidade de Macaé, cujos efeitos urbanos foram extremos, a exploração de petróleo e gás também teve impacto sobre a cidade de Campos e sobre a sua dinâmica populacional.

Quanto ao crescimento populacional, conforme demonstra a Tabela 2, em 1960 o censo do IBGE apontava uma população no município de 292.292 habitantes, tendo em 2010 chegado a 463.731 pessoas, um acréscimo de 174.454 em números absolutos. A partir da década de 70, a população torna-se predominantemente urbana, com uma taxa de urbanização de 55,2%.

Tabela 2 - População Total, Rural e Urbana no município de Campos dos Goytacazes.

Anos	População				
	Total	Urbana		Rural	
	N	N	%	N	%
1960	292.292	131.974	45,2%	160.318	54,8%
1970	318.806	176.082	55,2%	142.724	44,8%
1980	348.542	203.358	58,3%	145.184	41,7%
1991	389.109	324.667	83,4%	64.442	16,6%
2000	406.989	364.177	89,5%	42.812	10,5%
2010	463.731	418.725	90,3%	45.006	9,7%

Fonte: IBGE – Censos, 2010.

Entre os anos 1980-1991, Campos exibiu um intenso êxodo rural, como consequência da estagnação da atividade agrícola, o que pode ser percebido pela brusca queda na população rural e o aumento da população urbana neste período. Este período também foi marcado por um incremento populacional de 40.567 habitantes, alcançando uma taxa de urbanização de 83,4% em 1991. No Gráfico 1, é possível verificar a queda da população rural e o crescimento da população urbana, em que pese o forte fluxo migratório do campo para a cidade na década de 80.

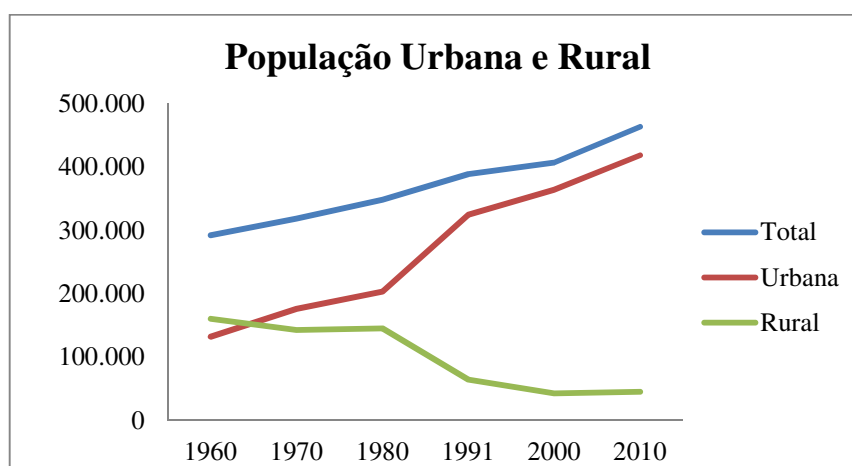


Gráfico 1 - Evolução da população rural e urbana, em Campos dos Goytacazes.
Fonte: IBGE – Censos, 2010.

Entretanto, no período de 1991 a 2000, o município apresenta uma desaceleração em seu crescimento, com um aumento de 17.880 habitantes e uma queda na taxa de crescimento de 1,01 para 0,50, conforme a Tabela 3. Esta dinâmica se altera fortemente entre os anos 2000 e 2010, retomando o crescimento e despontando também um forte aumento populacional em 10 anos, com a taxa média de crescimento passando de 0,50 para 1,31, acima dos

indicadores do Estado do Rio de Janeiro (1,06) e até mesmo do Brasil (1,17). Este incremento de 60 mil pessoas na última década parece renovar o potencial de atração do município, em virtude da rede de serviços, principalmente na área de ensino superior, saúde e comércio, atendendo a toda a região Norte Fluminense.

Tabela 3 - Taxa média geométrica de crescimento populacional de Campos dos Goytacazes, Estado do Rio de Janeiro e Brasil.

	TC 60/70	TC 70/80	TC 80/91	TC 91/00	TC 00/10	2010/60
Brasil	2,89	2,48	1,93	1,63	1,17	2,02
Estado do Rio de Janeiro	3,13	2,30	1,15	1,31	1,06	1,78
Campos dos Goytacazes	0,87	0,90	1,01	0,50	1,31	0,93

Fonte: IBGE – Censos, 2010.

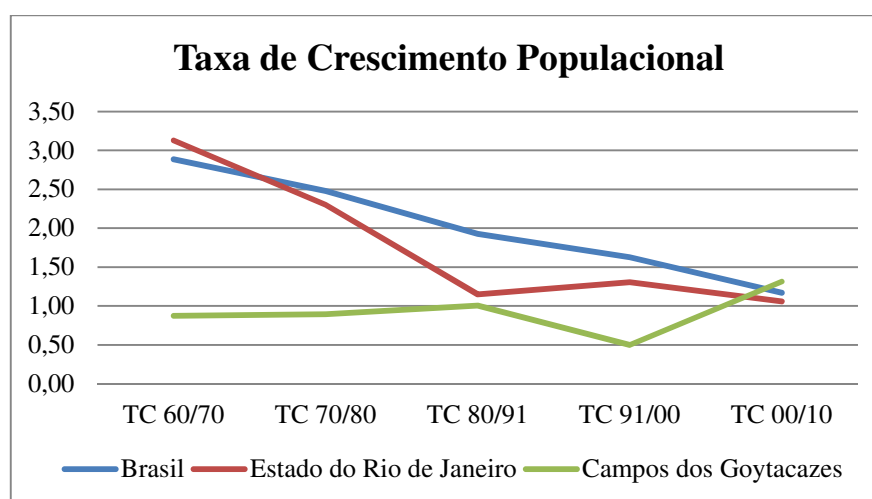


Gráfico 2 - Taxa média geométrica de crescimento populacional de Campos dos Goytacazes, Estado do Rio de Janeiro e Brasil. Fonte: IBGE – Censos.

Além disto, com a construção dos Portos do Açú e de Barra do Furado, em regiões próximas ao município, a prefeitura de Campos prevê em um crescimento “alarmante”, estimando que a sua população chegue a 800 mil habitantes até 2025³². Apesar das incertezas sobre o futuro destes empreendimentos, tendo em vista acertos econômicos, políticos e ambientais, políticas públicas têm sido realizadas na região sob esta justificativa e expectativa, dentre elas o programa habitacional Morar Feliz, como pode ser verificado no decreto municipal nº. 055/2011, o qual:

³²Site da prefeitura de Campos dos Goytacazes, http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=8993 e <http://www.cidac.campos.rj.gov.br/arquivos/ApreCOMUDES.pdf>.

“Estabelece os critérios e o procedimento para concessão das casas populares do Programa Morar Feliz [...] considerando que Campos possui atualmente 463.545 habitantes com expectativa de crescimento exponencial nos próximos 10 anos, com a abertura do Porto do Açú e da Barra do Furado”. (DOMCG, 2011)

Estes empreendimentos portuários, embora justifiquem ações sociais na área habitacional, também foram apontados pela prefeitura como responsáveis pelo aumento dos preços dos imóveis e do solo urbano, que dentre os efeitos negativos, intensificou a especulação imobiliária e aumentou a periferização. Neste contexto, observa-se, recentemente, a chegada à cidade de empreendedoras “urbanizadoras” para camadas de alto poder aquisitivo, tais como “Alphaville” e “Damha”, além de construtoras nacionais de empreendimentos de classe média, tais como “ARCO”, “MRV” e “TENDA”. Em contrapartida, há a iniciativa municipal, constituída pelo programa habitacional Morar Feliz, em favor das camadas populares, “*socialmente vulneráveis*”, fazendo da gestão municipal um importante agente modelador do território urbano, reforçando, em última análise, as áreas periféricas.

Estes investimentos em políticas sociais e urbanas, sejam na área habitacional como em outras áreas, tem sido constantemente justificados na atual gestão e propagandeados em virtude “bom uso” dos royalties do petróleo, objetivando diminuir as desigualdades urbanas e sociais, privilegiando “*áreas anteriormente esquecidas*”. Um fato importante da economia petrolífera para o município corresponde à escalada do volume de royalties recebidos entre 1999 a 2012, tendo somado, neste período, 9,8 bilhões de reais em royalties e participações especiais³³. Somente em 2013, até o mês de outubro, o município recebeu 1 bilhão de reais em royalties e participações especiais, conforme a Tabela 4, sendo as finanças municipais altamente dependentes destas receitas petrolíferas.

³³ Embora Campos receba benefícios orçamentários por meio de royalties e participações especiais, não foram instaladas no município atividades de Exploração e Produção de Petróleo (E&P). Por outro lado, estas atividades se concentraram no município de Macaé, conhecida como “capital do petróleo”, onde o impacto urbano, social e ambiental tem sido também fortemente sentido. Embora o impacto sobre Macaé seja maior, Campos recebe a maior parcela dos royalties.

Tabela 4 - Royalties e participações especiais em valores correntes recebidos pelo município de Campos dos Goytacazes.

Ano	Valor	Ano	Valor
1999	R\$ 57.049.478,33	2007	R\$ 780.099.183,21
2000	R\$ 157.870.442,17	2008	R\$ 1.168.642.499,45
2001	R\$ 200.261.211,38	2009	R\$ 993.167.279,11
2002	R\$ 348.260.944,92	2010	R\$ 1.016.021.871,72
2003	R\$ 475.182.177,54	2011	R\$ 1.231.637.781,97
2004	R\$ 549.607.310,98	2012	R\$ 1.354.233.313,47
2005	R\$ 678.425.571,67	2013	R\$ 1.009.531.634,06
2006	R\$ 852.565.850,92		—

Fonte: InfoRoyalties/UCAM, a partir de Agência Nacional do Petróleo (2013 - até outubro).

Em virtude dos *royalties* de petróleo, o município possui um PIB (Produto Interno Bruto) que o posicionou como a 19ª economia nacional em 2010, acima de capitais como a Vitória, no Espírito Santo, e uma arrecadação próxima a do chamado “primeiro mundo”. Todavia, em períodos recentes, Campos também apresentou administrações locais que se mostraram distantes da maioria dos municípios de mesmo porte das Regiões Sudeste e Sul do Brasil, em termos de eficiência e alocação do dinheiro público. Tal realidade pode ser percebida pela sua posição, em último lugar, do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), entre os 92 municípios do Estado; e o impedimento de prefeitos, por questionamentos feitos à justiça, referentes, quase sempre, a problemas de gastos orçamentários, com contas públicas não aprovadas, e nas disputas eleitorais. O que pode ser observado pelo fato de que — em um país onde se cobra maior celeridade da Justiça— o município de Campos dos Goytacazes, entre 2005 e 2010, obteve sete prefeitos (recorde nacional), em decorrência de decisões judiciais³⁴ (AZEVEDO; TIMÓTEO; ARRUDA, 2013).

Desta forma, se em contraponto ao PIB analisa-se o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)³⁵, espera-se que um município contemplado com as pródigas receitas dos royalties

³⁴ Somente em 2010, após a recuperação do mandato da Prefeita Rosinha Garotinho, afastada do cargo em função de decisão judicial, o município passou a apresentar um quadro de políticas públicas relativamente estruturadas e articuladas.

³⁵ Criado como um contraponto à medição do PIB, que tem por foco avaliar o crescimento econômico e não o desenvolvimento humano, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) possui três componentes: educação,

do petróleo tenha o empenho de alcançar uma posição entre os maiores crescimentos do IDH no Brasil nesta última década. Entretanto, comparando dois municípios do Norte Fluminense que recebem royalties, Campos e Macaé, observam-se as diferenças: enquanto Macaé encontra-se na 7ª posição no estado do Rio de Janeiro e a 304ª do Brasil, Campos localiza-se na 37ª posição estadual e 1427ª nacional³⁶ (Tabela 5).

Tabela 5 - Posição do IDHM de Campos dos Goytacazes em comparação nacional, estadual e municipal.

	IDHM	IDHM	IDHM	Posição	Posição	Posição
				Estadual	Nacional	Nacional
	1991	2000	2010	IDH	IDH	PIB
	1991	2000	2010	2010	2010	2010
Brasil	0.493	0.612	0.727	—	—	—
Rio de Janeiro (Estado)	0.573	0.664	0.761	—	—	—
Niterói (RJ)	0.681	0.771	0.837	1ª	3ª	45ª
Macaé (RJ)	0.534	0.665	0.764	7ª	304ª	43ª
Campos dos Goytacazes (RJ)	0.505	0.618	0.716	37ª	1427ª	19ª

Fonte: Pnud, Ipea, FJP- Atlas de desenvolvimento Humano (2013).

O município de Niterói, por exemplo, está abaixo de Campos em relação ao PIB (45ª posição, aquém de Campos que ocupa a 19ª posição nacional), todavia apresenta o melhor IDH do estado do Rio e o 7º melhor do Brasil, com uma população de 487 327 habitantes (próxima à campista). Além disto, o IDH de Campos, 0.716, também é inferior à média nacional, 0.727, e ao Estado do Rio de Janeiro, 0.761³⁷.

longevidade e renda. As faixas classificatórias do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDHM) são “muito baixo” (0 a 0,499), “baixo” (0,500 a 0,599), “médio” (0,600 a 0,699), “alto” (0,700 a 0,799) e “muito alto” (0,800 a 1).

³⁶ Não podemos desconsiderar, no caso de Campos e Macaé, que este último município tem seu IDH influenciado pela questão renda, muito maior na população macaense em virtude das atividades petrolíferas. Ainda assim, se considerarmos a questão educação, a qual depende fortemente de investimentos e políticas públicas no setor, o IDH de Macaé também é superior, com 0.681, enquanto Campos apresenta 0.619.

³⁷ “Campos dos Goytacazes ocupa a 1427ª posição, em 2010, em relação aos 5.565 municípios do Brasil, sendo que 1426 (25,62%) municípios estão em situação melhor e 4.138 (74,36%) municípios estão em situação igual ou pior. Em relação aos 92 outros municípios de Rio de Janeiro, Campos dos Goytacazes ocupa a 37ª posição, sendo que 36 (39,13%) municípios estão em situação melhor e 55 (59,78%) municípios estão em situação pior ou igual” (Pnud, Ipea, FJP- Atlas de desenvolvimento Humano, 2013).

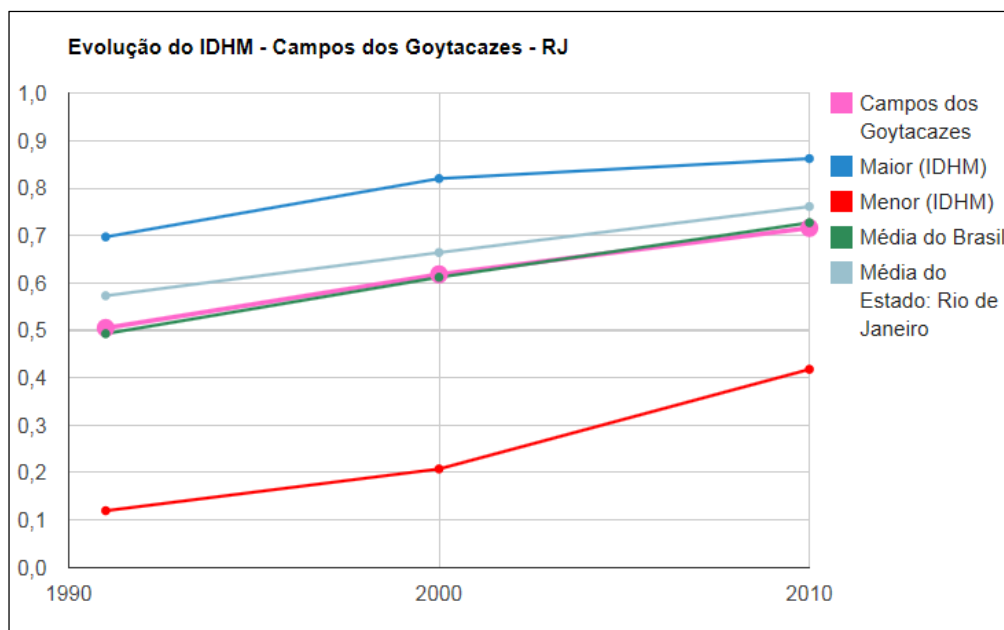


Gráfico 3 - Evolução do IDHM de Campos dos Goytacazes.
 Fonte: Pnud, Ipea, FJP- Atlas de desenvolvimento Humano (2013).

Sem a pretensão de aprofundar a questão, todavia considerando a sua evolução ao longo dos anos, Campos tem apresentado melhoras em seu IDH, hoje considerado alto, entretanto não acima das médias nacionais e estaduais, como vemos no Gráfico 03, quando, devido ao aporte de recursos que dispõe, poderia se esperar que apresentasse um desempenho elevado.

Portanto, estes recursos orçamentários provenientes da economia petrolífera, que possuem como única restrição o pagamento a servidores públicos permanentes, deveriam ser utilizados principalmente em investimentos que garantissem um futuro sustentável pós-petróleo, o que não ocorreu por anos (CRUZ, 2006). Entretanto, como efeito perverso, o poder público em Campos tem sido altamente dependente das rendas petrolíferas. Segundo Serra³⁸ essas receitas diferenciadas atribuem a Campos uma elevada capacidade de investimento, embora a alocação destes recursos tenha sido, durante muitos anos, de baixa eficácia no que consiste o seu desenvolvimento social e urbano, bem como da qualidade de vida da população residente, além de investimentos em diversificação das atividades econômicas. Também sobre esta “*economia dos royalties*”, Cruz (2006) aponta que:

Não há controle social sobre o uso dos royalties por parte da administração municipal, embora eles representem mais da metade dos seus orçamentos. Não há plano de desenvolvimento, não há preocupação com a sustentabilidade, tendo em vista que o petróleo é um recurso finito, num horizonte de curto para médio prazo.

³⁸ SERRA, Rodrigo. O sequestro das rendas petrolíferas pelo poder local: a gênese das quase sortudas regiões produtoras. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), v. 9, p. 101-114, 2007.

Em consequência, a expansão da infraestrutura urbana segue forma caótica, inadequada, insuficiente e segregadora” (CRUZ, 2006, p. 63).

Ao analisar três gestões municipais anteriores e suas políticas de investimentos urbanos, Terra (2007) observou uma provisão desigual de obras públicas que acabou por privilegiar - especialmente a partir de 1999 quando as receitas petrolíferas se intensificaram - as áreas habitadas por grupos de médio e alto status socioeconômico. Neste contexto, em que pese a questão territorial urbana, nas últimas décadas disputas territoriais ocorreram no município, afetando a inserção social e urbana dos moradores, principalmente os mais pobres, aos quais o direito à cidade foi rotineiramente negado. Tal realidade configurou um padrão de segregação socioespacial que teve como expressão, de um lado a propagação de condomínios residenciais fechados para as camadas de médio/alto poder aquisitivo, e de outro a configuração de favelas, de loteamentos clandestinos e de bairros segregados, questão a ser analisada no próximo ponto.

3.3- Segregação socioespacial e formação das favelas em Campos dos Goytacazes: espaços sociais de exclusão e negação do Direito à Cidade

Um dos problemas mais sérios enfrentados pelas cidades brasileiras, e atualmente as de porte médio, é a expansão urbana desordenada, agravada pela falta de planejamento. O resultado deste processo é uma estrutura social urbana fragmentada e segregada espacialmente, tendo por consolidação a constituição de favelas e loteamentos irregulares, saída para aqueles que não têm onde morar.

Atualmente, conforme a pesquisa “Aglomerados Subnormais”³⁹ do IBGE, com dados do Censo 2010, o Brasil possui 11 milhões de moradores em favelas, 6 % de sua população total. Num total de 3.224.529 domicílios particulares ocupados em favelas (5,6% do total no Brasil), 11.149 moradias estão localizados em aterros sanitários, lixões e áreas contaminadas, 27.478 casas levantadas nas imediações de linhas de alta tensão, 4.198 domicílios perto de oleodutos e gasodutos, e por fim 618.955 construções em áreas de encostas.

Embora o IBGE aponte que 88,2% dos domicílios em aglomerados subnormais estejam concentrados em regiões metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes, esta não é uma questão exclusiva delas, atingindo também cidades de porte médio, como Campos, objeto

³⁹ O IBGE considera como aglomerado subnormal um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até o período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.

deste estudo. Assim, 11,8% destes domicílios encontra-se em municípios e regiões metropolitanas com menos de 1 milhão de habitantes.

No caso de Campos, as favelas se localizaram em áreas periféricas, na beira dos rios e lagoas, com predisposição a forte alagamento no período das chuvas, e na beira de rodovias e linhas ferroviárias. As explicações para a formação das favelas no município têm se apoiado no êxodo rural ocasionado pelo esvaziamento das áreas de produção agrícola na região. Na busca de emprego, várias famílias procuraram a cidade, contudo, como não encontravam ocupação, muitos acabaram se somando à lista de trabalhadores informais e desempregados. É neste contexto que temos o início do processo de favelização em nossa cidade, como fruto da crise de emprego e moradia. A cidade foi configurando-se socioespacialmente de maneira desigual, refletindo a dualidade cidade formal e informal (FARIA, 2006).

De acordo com Póvoa (2002), data dos anos 50 o surgimento das primeiras favelas campistas: Tamarindo, Aldeia, Parque Bela Vista e Rio Ururáí. Nos anos 60 (decadência da indústria açucareira), observamos um intenso crescimento da favelização, com quinze novas áreas de ocupação. Em 1978, o PDUC, Plano de Desenvolvimento Físico Territorial Urbano de Campos, apontou a existência de dezessete favelas no município, conforme indicado na Tabela 6.

Tabela 6 - Relação de favelas existentes em Campos, em 1978.

Favelas	Casa de madeira	Casa de tijolos	Fundação
Baleeira	78	46	1952
Oriente	65	31	—
Prazeres 1	—	—	1958
Matadouro / Goiabal	60	30	1958
Lagoa do Vigário	40	150	1958
BR-101 Norte	82	165	1960
Aldeia	165	96	1961
Fundão	53	10	1961
Escova Urubu	15	10	1962
Bariri	16	14	1962
Tira Gosto	53	0	1966
Prazeres 3			1966
Inferno Verde	35	0	1968
Santa Helena	—	—	1970
Pres. Vargas	—	—	1974
Siqueira Silva	—	—	—
Ilha do Cunha	—	—	—

Fonte: Departamento de Assistência Social da PMC - PDUC/1978. IN: Póvoa, 2002.

Os censos de 1991 e 2000 contabilizaram 32 favelas no município. Embora não tenha havido crescimento no número de favelas neste período, o aumento no número de domicílios de habitantes nas favelas existentes foi percebido. A estagnação do número de favelas é decorrente de diversos fatores, dentre eles a diminuição do êxodo rural e a diminuição do crescimento da população. O que se processou foi o aumento da densidade populacional no contexto das favelas já existentes e uma migração inter favelas (OSRNF, 2001). Contudo, a expansão das favelas existentes se tornou uma alternativa mais viável devido à presença ou proximidade de infraestrutura mínima, como posto de saúde e escola. Com baixa condição de renda, a população se desloca em busca de uma melhor qualidade de vida, causando a variação domiciliar conforme observado na Tabela 7.

Tabela 7 – Evolução dos domicílios ocupados nas favelas de Campos.

Aglomerados Subnormais - Campos dos Goytacazes - Anos 1991, 2000				
Bairro		Domicílios ocupados		Evolução
		1991	2000	N^a absoluto
Aeroporto	Aeroporto/ Bonsucesso	299	226	-73
	Escova Urubu (1º distrito)	6	102	96
Caju	Baleeira	214	123	-91
	Ilha do Cunha	230	182	-49
	Oriente	219	164	-48
	Presidente Vargas	63	59	-4
Nova Campos	Av. Central	59	71	12
Donana	Santa Luzia	142	86	-56
Fundão	Aldeia	238	533	295
	Fundão	88	39	-49
Goytacazes	Estrada do Carvão	34	53	19
	Goytacazes/Canema	33	17	-16
Jardim Carioca	Bariri/Madureira	24	90	66
	Fofoca	181	257	76
	Lagoa do Vigário	229	346	117
Lapa	Inferno Verde	62	61	-1
	Matadouro	211	247	36
	Patronato	78	15	-63
	Risca – Faca	93	127	34
	Siqueira e Silva	151	91	-60
	Tira – Gosto	63	48	-15
P. Bela Vista	Bela Vista	35	38	3
P. Prazeres	P. Prazeres	177	105	-72
P. Pres. Vargas	Farofa	35	38	3
P. Rui Barbosa	Estrada do Carvão	100	111	11

P. Santa Helena	Palestra	106	67	-39
P. São Mateus	São Mateus	148	213	65
P. Visc. Ururaí	Chatuba	119	165	46
Travessão	Escova Urubu	43	75	32
	Ilha de Ururaí	85	245	160
Ururaí	Margem da Linha	643	746	103
	Rio Ururaí	32	102	70
	Total	4240	4842	608

Fonte: IBGE – Censos de 1991 e 2000.

Na Tabela 7, pode-se perceber que algumas favelas demonstram um aumento de ocupações, enquanto em outras é perceptível a diminuição destas. Isto poderia ser explicado pela migração entre as favelas, fato decorrente de diversos fatores, tais como a urbanização, a presença da violência/tráfico e o esgotamento do espaço físico. Em resumo, 17 favelas tiveram aumento de domicílios ocupados e 15 tiveram redução. No total, as 32 favelas de Campos tiveram um aumento de 192 domicílios ocupados (IBGE 2000/OSRNF 2001).

O Censo 2010 contabilizou uma diminuição do número de favelas: de 32 em 2000 para 27 aglomerados subnormais. Foram contabilizados um total de 15.777 moradores em 4.595 domicílios nas 27 favelas do município. No Censo 2000, o município possuía 32 favelas nas quais moravam 16.876 moradores, uma redução de 1.099 habitantes (Tabela 8).

Tabela 8 – Favelas em Campos dos Goytacazes em nº de domicílios e população, segundo o Censo 2010.

Aglomerados subnormais - Campos dos Goytacazes - Ano de 2010			
Bairro	Aglomerado	Nº de domicílios	Nº de residentes
Aeroporto	Aeroporto/ Bonsucesso	121	489
	Escova Urubu (1º distrito)	226	734
Caju	Baleeira	147	468
	Ilha do Cunha	113	463
	Oriente	115	392
	Presidente Vargas	62	226
Nova Campos	Avenida Central	50	177
Donana	Santa Luzia	70	227
Fundão	Aldeia	246	837
	Fundão	31	92
Jardim Carioca	Bariri/Madureira	70	267
	Fofoca	257	866
	Lagoa do Vigário	301	925

Lapa	Inferno Verde	149	370
	Matadouro	253	843
	Patronato	144	551
	Risca- Faca	188	586
	Siqueira e Silva	36	135
	Tira-Gosto	47	181
P. Bela Vista	Parque Bela Vista	56	206
P. São Mateus	Parque São Mateus	188	558
P. Visc. Ururáí	Chatuba	102	354
Ururáí	Ilha de Ururáí	266	892
	Margem da Linha	1086	4009
	Rio Ururáí	96	352
	Rua da Farmácia	51	158
Martins Lage	Martins Lage	124	449
Total	27	4595	15807

Fonte: Censo 2010, IBGE.

Das 32 favelas apontadas em 2000, 7 não constam mais no censo 2010: Estrada do Carvão, em Goytacazes; Estrada do Carvão, no Parque Rui Barbosa; Canema, em Goytacazes; Parque Prazeres; Palestra, no Parque Santa Helena; Escova Urubu, em Travessão e Farofa, no Presidente Vargas. Por outro lado, duas novas favelas foram contabilizadas: Rua da Farmácia, em Ururáí, e Martins Lage.

A diminuição do número de favelas é resultado dos programas de desfavelamento e construção de casas populares que vem sendo implementados no município desde 1999 e tem realojado famílias de diversas comunidades. Além disto, considerando que as entregas do programa Morar Feliz ocorreram a partir de 2011, algumas destas favelas já não existem atualmente, ou tiveram drástica redução, o que será contabilizado no próximo censo. Por outro lado, há que se considerar ainda a existência de diversas áreas de ocupação na área urbana de Campos as quais, embora não sejam contabilizadas como favelas, apresentam péssimas condições sociais e de habitabilidade, tais como Terra Prometida e Nova Cidade Luz, ambas no Distrito de Guarus.

Uma vez que, por um lado, temos a configuração de favelas e loteamentos clandestinos, por outro temos a propagação, a partir da década de 80, de condomínios residenciais privados, um padrão de expansão habitacional comum nas cidades brasileiras (RIBEIRO, 1996), fragmentado pela busca da segurança em meio ao discurso da violência urbana. No caso de Campos, que apresenta uma forte concentração fundiária, estes residenciais localizaram-se em áreas de potencial expansão urbana - periféricas - todavia com oferta de grandes terrenos, sendo boa parte destes pertencentes às antigas usinas de cana de açúcar (TERRA, 2007). Em

um estudo sobre os condomínios residenciais na cidade, Carvalho (2004) apontou a existência de 14 residenciais. Em 2011, após sete anos desta primeira pesquisa, foram contabilizados 23 residenciais horizontais fechados em Campos (ZACCHI; FARIA, 2011; OLIVEIRA; PEDLOWSKI, 2012).

Considerando que o processo de acumulação urbana, fruto da produção capitalista da moradia, beneficia a classe média mais que as camadas populares, os processos espaciais decorrentes deste privilégio são responsáveis imediatos pela organização espacial desigual e mutável da cidade capitalista. Neste sentido, a segregação é um processo pelo qual uma unidade social é homogênea dentro de si, todavia esta se diferencia fortemente em relação às unidades exteriores através de um distanciamento social (CORRÊIA, 1995; VILAÇA, 1998).

O processo de segregação sócio espacial resultaria ainda de uma distribuição desigual de serviços e de infraestrutura entre diferentes locais e grupos sociais que compõem o espaço urbano. Para Rolnik (1998), seria como se a cidade fosse demarcada por cercas, fronteiras imaginárias, determinando o lugar de cada coisa e pessoa: “[...] a fronteira entre um bairro chique e um bairro popular pode ser uma rua, uma ponte, ou simplesmente nada muito aparente, mas somente uma imagem, um ponto, uma esquina” (ROLNIK, 1998, p. 41). Desta forma, a segregação pode ser sutil ou altamente expressiva, e no caso de Campos não assusta a proximidade de alguns residenciais privados com áreas de favelas, formando verdadeiros “enclaves fortificados”, na expressão de Caldeira (2000): estão murados, com porteiros e cercas eletrificadas, seguros e protegidos daqueles que, embora haja proximidade geográfica, mantem-se a distância social. Comparando a localização dos aglomerados subnormais definidos pelo IBGE (2010) com os residenciais privados na cidade e os conjuntos do Morar Feliz, obtém-se a configuração apresentada na Figura 5.

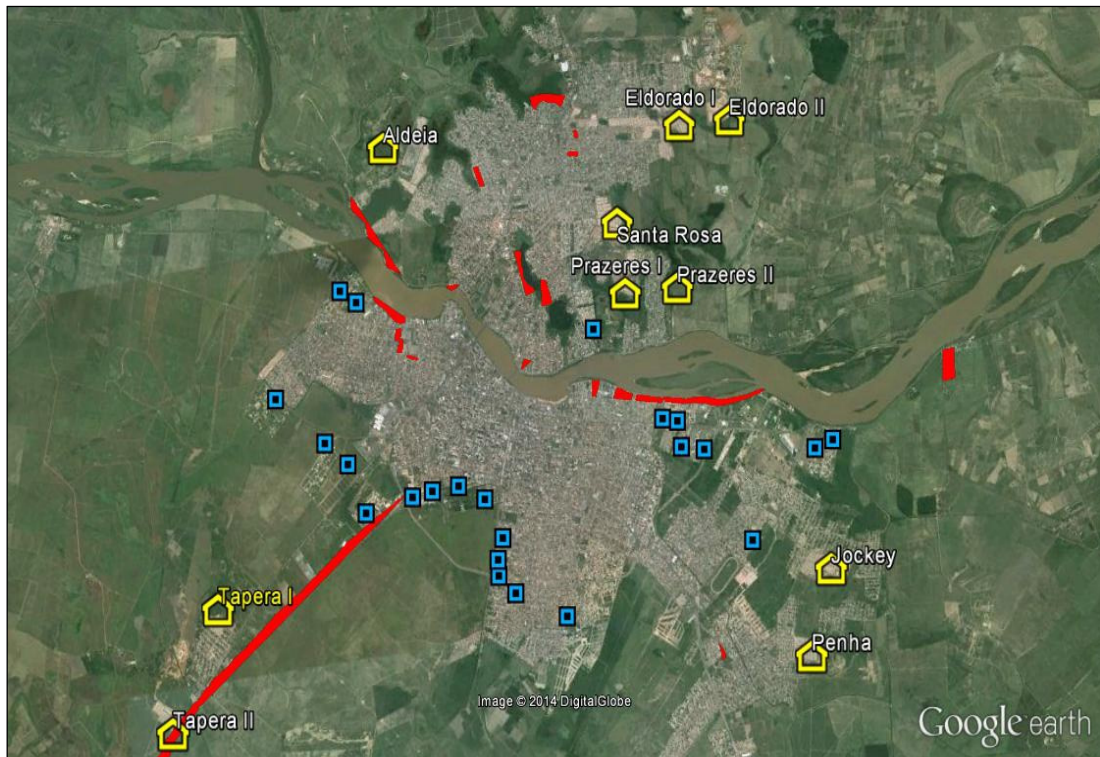


Figura 5 - Em vermelho, a distribuição das Favelas de Campos dos Goytacazes de acordo com o Censo 2010; em azul, a localização dos residenciais privados; em amarelo, a localização dos conjuntos do Programa Morar Feliz.
Fonte: Adaptado de Google Earth, 2014.

Neste sentido, a cidade de Campos acaba por ser configurada por uma múltipla segregação: as favelas, geralmente localizadas em áreas ambientalmente sensíveis, beiras de lagoas e rios; daqueles que se “auto segregam” em condomínios de classe média/alta, em busca de segurança e exclusivismo; e daqueles que são realojados para conjuntos habitacionais localizados nas periferias desta, especialmente marcados pela violência e insegurança (ARRUDA, 2009). Como afirma Lefebvre (2001), esta “fragmentação” espacial acaba por promover a destruição da urbanidade, entendida como “[...] encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na cidade” (LEFEBVRE, 2001, p.20).

Este contexto de fragmentação, que representa o enfraquecimento de um modo de vida, ao estimular o separatismo destrói aspectos enriquecedores da cidade como lugar de convivência, restringindo os espaços de encontro e convívio, nos quais as diferenças se confrontam. Esta configuração determina a existência de mecanismos que impedem determinados atores sociais de participarem da vida urbana em sua plenitude, representando sérios danos ao exercício da cidadania e à apropriação da cidade. Restringindo as camadas populares pelo uso da cidade, configurando espaços desigualmente equipados, se reafirma a

distância entre os grupos que compõem o cenário urbano - dificultando, com isso, o exercício pleno da democracia e o respeito à alteridade - como, também, estigmatizando ainda mais os moradores pobres.

Estas desigualdades se refletem em diversos aspectos no cotidiano das camadas populares em virtude dos constrangimentos ao acesso a recursos e investimentos públicos, potencializando a chamada pobreza urbana. No caso de Campos, ao comparar os moradores das favelas com os demais residentes da cidade, o Censo 2010 concluiu que a população dos aglomerados subnormais possuem rendimento e escolaridade menores, além de condições habitacionais mais precárias. Enquanto 19,88% da população moradora de favelas possuem rendimento domiciliar per capita de até ¼ de salário mínimo, este número cai para 7,2% entre não moradores dos aglomerados subnormais. Entre 1 e 2 salários mínimos, 12,93% dos domicílios dos aglomerados subnormais apresentam este rendimento por pessoa, e nos demais locais 20,22% das residências, conforme indicado na Tabela 9.

Tabela 9 - Domicílios por classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capita em aglomerados subnormais e demais áreas da cidade (em %).

Faixa de rendimento	Aglomerados subnormais	Demais áreas
Até ¼ salário mínimo	19,88%	7,20%
Entre ¼ e ½ salário mínimo	26,90%	18,45%
Entre ½ e 1 salário mínimo	31,41%	29,72%
Entre 1 e 2 salários mínimos	12,93%	20,22%
Entre 2 e 3 salários mínimos	1,92%	7,18%
Entre 3 a 5 salários mínimos	0,65%	5,90%
Acima de 5 salários mínimos	0,22%	5,27%
Sem rendimentos	6,09%	6,06%
Total	100,00%	100,00%

Fonte: Censo 2010, IBGE.

Quanto ao rendimento nominal domiciliar per capita maior que cinco salários mínimos, somente 0,22% da população moradora de aglomerados se encontravam nesta faixa de rendimento enquanto, nos outros locais, este percentual chegava a 5,27%. Sobre a informalidade nas relações de trabalho, ou seja, o emprego sem carteira de trabalho assinada, o percentual é maior nas favelas, com 25,79% da população, sendo nas demais áreas 18,9%. O valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios da população residente em

aglomerados subnormais é de R\$1.043,79, e nas demais áreas este valor duplica para R\$ 2.291,53.

Sobre a escolaridade, enquanto nas favelas pesquisadas apenas 0,68% dos moradores possuem curso superior completo, em outras áreas das cidades este percentual chega a 8,22%. Além disto, entre a população que frequentava curso superior de graduação, nos aglomerados subnormais a taxa era de 1,09%, e nas demais áreas 8,96%. Quanto à população sem instrução ou com curso fundamental incompleto, nos aglomerados subnormais foi encontrado 68,98%, e nas demais 49,57%. Apesar disto, entre as pessoas que frequentavam curso de alfabetização de jovens e adultos, as taxas nas demais áreas do município são maiores, com 1,02%, enquanto nas favelas ela é de apenas 0,17%, demonstrando a necessidade de projetos e políticas que incentivem o incremento escolar desta população.

Além dos aglomerados subnormais e suas dificuldades específicas, segundo o Censo 2010 do IBGE, Campos também apresenta outras precariedades habitacionais e urbanas que afetam todo o município. O censo apontou 37.093 domicílios descobertos pelo serviço público de abastecimento de água, o que equivale a 26% do total de domicílios, sendo 27.665 destes apenas na área urbana. Na zona rural, somente 31% dos domicílios são abastecidos por rede de água, totalizando 4.292 residências.

Campos apresenta 58.909 domicílios sem rede de esgotos ou fossa séptica, o que equivale a 41% do total das residências. Ao comparar estes dados com outras realidades urbanas, pode-se perceber a precariedade deste serviço na cidade: em Macaé, 17% dos domicílios não são servidos por rede de esgoto, em Niterói 7%, no município do Rio de Janeiro 5%, e em todo o estado do Rio 13% das habitações não dispõem deste serviço.

Em Campos, do total de domicílios não servidos pela rede de esgoto, 48.359 estão na área urbana e 10.550 na área rural. Nas favelas, apenas 26,33% dos domicílios são servidos por rede de esgoto ou pluvial. Em contrapartida, 27,62% das residências de favelas utilizam fossa rudimentar e 27,7% o despejam diretamente em rios, lago ou mar.

Por fim, novamente aponta-se que estas precariedades urbanas não se justificam quando se considera a arrecadação municipal proveniente dos royalties, o que parece determinar a pouca envergadura, ao longo dos anos, por parte da gestão local, para a resolução destas questões que afetam todos os moradores, e mais intensamente aqueles que residem nos chamados aglomerados subnormais. Por outro lado, a doação de casas populares tem sido uma constante no município, desde 1999, em diversas gestões municipais, que veem nestes projetos exemplos de “*bom uso dos royalties*” e solução para a questão habitacional. Palco de

disputas eleitorais intensas, a entrega de habitações à população de baixa renda teve este papel de marcar as gestões que se seguiram e de demarcar o território urbano com suas ações de forte apelo popular, no cumprimento da “*boa intenção*” de seus prefeitos, embora, como se observa, não tenha solucionado os problemas urbanos que afetam todo o município.

Entretanto, se considerarmos um histórico de investimentos concentrados em áreas nobres, como apontado por Terra (2007), esses investimentos na produção de casas populares para a população de baixa renda, através do Morar Feliz, podem representar um avanço em favor de uma maior justiça territorial (HARVEY, 2012), embora demandem uma análise sobre seu impacto e efeitos sobre seus moradores, e se de fato romperam, enfim, com o padrão segregante que tem marcado o espaço urbano de Campos. A atuação do estado como agente produtor ou diminuidor da segregação e desigualdade (HARVEY, 2012; LEFEBVRE, 2001; ROLNIK, 1998; MARICATO, 2008), em que pese a produção da habitação social no caso campista, será analisado a seguir.

3.4- Política habitacional e construção de conjuntos habitacionais em Campos: do *Pode entrar que a casa é sua ao Morar Feliz*

A década de 60, sob o regime militar, foi marcada pela centralização das políticas sociais sob o âmbito federal, dentre elas a habitacional. A política de habitação no Estado do Rio de Janeiro foi realizada por meio de recursos federais, através do BNH e implementada pelas companhias estaduais de habitação (CEHAB/RJ).

A responsabilidade da CEHAB consistia em elaborar o projeto das casas, urbanizar a área e fiscalizar a construção dos conjuntos realizados por empreiteiras licenciadas. A primeira produção de conjuntos habitacionais populares em Campos ocorreu neste período, através da política de financiamento BNH, implementada pela CEHAB. Foram edificadas entre 1966 e 1980 quatro conjuntos habitacionais, totalizando 1.186 unidades para a população com rendimento de até cinco salários mínimos.

O papel da prefeitura, neste momento, era extremamente restrito, em virtude da centralização política e da falta de recursos para o setor, marcada por uma dependência total do governo federal. Cabia a ela apenas realizar a intermediação entre os proprietários dos terrenos da cidade e a CEHAB (Companhia Estadual de Habitação), que era responsável pela construção das habitações (DUARTE, 2007). Até este momento, não havia institucionalização municipal específica para a política habitacional.

A partir de 1988, com a redemocratização, há um consenso, como afirma Melo (1993), de que as políticas sociais seriam mais eficientes uma vez descentralizadas. Assim, as políticas sociais, dentre elas a de habitação, ficaram a cargo de estados e municípios, os quais precisaram promover mudanças institucionais visando à formulação e implementação de ações adequadas às necessidades locais. Percebe-se que, até o fim da década de 80, não há registros na política habitacional campista de nenhuma iniciativa ou destinação de recursos para o setor no âmbito municipal. A necessidade de uma reestruturação institucional se fez necessária.

Em Campos, a partir de 1989, a implementação das políticas sociais ficou a cargo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social (atualmente nomeada Secretaria Municipal da Família e Assistência Social), na tentativa de implementar programas sociais com impacto nas demandas locais. Em verdade, desde então, ao longo dos anos, tem sido esta a principal ponte entre as demandas sociais e os projetos desenvolvidos pela prefeitura. Além deste setor, a política de habitação também ficou a cargo da Secretaria de Obras e Urbanismo e da Empresa Municipal de Habitação e Saneamento (EMHAB), criada em 1991.

Assim, somente a partir de 1989, tem início uma sistematização da gestão local para atender às necessidades habitacionais do município. Entretanto, criam-se as instituições, mas não se delineia uma política habitacional clara para o município. Além de não ser clara, esta política habitacional não se traceja com vistas a um planejamento em longo prazo, tendo, além disto, pouca articulação com o Plano Diretor.

A produção municipal de habitação popular se iniciou com o Programa *Pode entrar que a casa é sua*, por meio da construção de vilas. Estas foram doadas a famílias que estavam em situação emergencial, tratando-se de projetos pontuais e de pequeno porte. Através deste projeto, foram construídas, ao todo, 6 vilas, com 182 unidades habitacionais (Tabela 10).

Tabela 10 – Relação de “Vilas” construídas no município de Campos, entre 1989 e 1994.

Ano	Nome da Vila	Localização	Unidades
1989	Paz	Favela Baleeira	14
1989	Esperança	Favela Oriente	12
1990	Felicidade	Jóquei Clube	9
1991	Getúlio Vargas	Parque Santa Helena	42
1993	Agrovila Manhães	Usina Cambaíba	13
1994	Pescadores	Farol de São Tomé	92
Total			182

Fonte: Póvoa, 2002.

Com poucos recursos, o programa foi desativado em 1994 e somente a partir de 1999 houve a sua reativação, por meio da construção de conjuntos habitacionais, ou seja, 11 anos após a descentralização das políticas sociais o município torna-se um forte ator no setor habitacional. Sobretudo, esta empreitada também se explica uma vez que os primeiros conjuntos habitacionais tenham sido edificados por meio de parcerias com os governos federal e estadual.

A cooperação com o âmbito federal, através da Caixa Econômica Federal e do programa Habitar Brasil, contando também com recursos municipais, teve como resultado a edificação de dois conjuntos habitacionais: o Nova Jerusalém, no Parque Esplanada, com 60 unidades, e o Morro do Coco⁴⁰, com 59 unidades.

O município recebeu projetos de ordem estadual⁴¹, pela primeira vez, em 2001, por meio de uma cooperação com o governo municipal, que também teve como produto dois conjuntos, sendo estes com mais unidades habitacionais: 400 casas no Parque Aldeia⁴² e 300 no loteamento Novo Eldorado⁴³. Nesta parceria, a prefeitura fez a desapropriação do terreno e a EMHAB o projeto de saneamento; a Secretaria de Promoção Social da prefeitura selecionou e cadastrou as famílias e a CEHAB/RJ elaborou o projeto de urbanização e construiu as casas. Todas as obras foram licitadas e fiscalizadas pela Secretaria Municipal de Obras. Como a CEHAB/RJ é uma empresa esta não pode realizar doação, fazendo com que os moradores dos conjuntos tivessem que pagar o valor simbólico de R\$ 1,00 (um real), em doze prestações. Depois desta experiência, e em virtude das disputas e conflitos políticos⁴⁴ entre então prefeito e governador, ambos optaram por implementar seus projetos habitacionais separadamente no município.

Com os crescentes recursos provenientes dos royalties a partir de 2001, o município foi alcançando autonomia econômica para a produção de suas políticas sociais, optando, diante

⁴⁰ O conjunto de Morro do Coco foi criado para abrigar a população de áreas de risco, e de acordo com a Secretária de Promoção Social da época, Jane Nunes, o objetivo deste conjunto era fixar o homem no campo, detendo o êxodo rural no município.

⁴¹ Em campanha para governador, o ex-prefeito de Campos, Anthony Garotinho, prometeu 1.000 casas populares para o município.

⁴² O conjunto habitacional da Aldeia foi edificado para atender pessoas que moravam em áreas de risco, às margens do Rio Paraíba do Sul, na favela da Aldeia. As 400 casas construídas receberam famílias da Aldeia e de outros locais, tais como Coroa, Fundão e Cidade Luz.

⁴³ Construído para atender às famílias que ocuparam áreas, algumas privadas, do Parque Santa Rosa, do Parque Guarus, Nova Canaã e do próprio Eldorado.

⁴⁴ Em 2002, há uma cisão no grupo político liderado por Anthony Garotinho, até então dominância política no município. O então prefeito de Campos, antes seu aliado, Arnaldo Viana, rompe com Garotinho, então governador do Estado do Rio, o que gera em Campos a formação de dois fortes grupos políticos liderados pelos dois, respectivamente. A partir de então, encerram-se as parcerias entre os âmbitos de governo para a construção de conjuntos habitacionais e demais políticas públicas.

do conflito e disputa política com o governo estadual, por este protagonismo local, permanecendo ao longo dos anos com pouca envergadura para parcerias.

Embora a Constituição preveja formas de cooperação entre os governos locais, estadual e municipal, os programas habitacionais têm sido calcados no boicote e no alinhamento ao longo dos governos (ARRUDA, 2009). A atuação dos órgãos dependeu da “vontade política” das diferentes gestões que se sucederam, o que contribuiu para que se estabelecesse a competição ao invés da cooperação e integração entre eles. Não por acaso, em 2006, o então governo estadual, na administração de Rosinha Garotinho, adversária política da gestão municipal campista, edificou 2 conjuntos habitacionais, apesar da existência dos projetos locais: Goytacazes, com 57 unidades, e Aldeia, com 110 unidades.

Neste contexto, a habitação popular foi utilizada como moeda de troca dentro de um jogo de interesses políticos, um instrumento de reprodução de votos e de disputa pela demarcação do território. Os programas habitacionais existentes em Campos não surgiram em decorrência de um planejamento estruturado, mas em função de situações emergenciais que exigiam soluções rápidas e, muitas vezes, de natureza política, reafirmando um processo de segregação urbana existente.

Para entender a intensidade destes programas habitacionais, bem como a falta de continuidade e de cumprimento de um projeto urbano, pautado em um planejamento à longo prazo, é necessário considerar as diversas interrupções vivenciadas pelas gestões locais. O município tem sido cenário de diversas atuações políticas e disputas eleitorais, que tiveram ações pautadas no clientelismo e compra de votos, sendo nos últimos anos um palco de instabilidade política. Desde 2004, Campos registrou 7 prefeitos retirados do poder pela justiça com suspeita de irregularidades, seja durante a campanha eleitoral e até mesmo a gestão administrativa. O atraso na entrega das casas, e mesmo os problemas recorrentes à edificação dos conjuntos, foram diversas vezes justificados por estas interrupções administrativas, comumente chamadas pelos gestores “momentos de perseguições políticas”.

Ainda assim, a produção habitacional se manteve, e o município construiu, por meio do programa *Pode entrar que a casa é sua*, dez conjuntos habitacionais entre os anos 2002 e 2008. Estes conjuntos foram construídos prioritariamente para famílias residentes em áreas de risco e favelas, e também para as que viviam no aluguel social⁴⁵. Após levantamento no

⁴⁵ Este programa existe desde 1993 e atua até hoje. O seu objetivo é oferecer um auxílio emergencial para o pagamento do aluguel (chamado de aluguel social), durante o período de 6 meses. O programa faz parte, desde 1995, da política de assistência social, e hoje é coordenado pelo departamento de habitação da Secretaria de Promoção Social. Atualmente, existem mais de 200 famílias assistidas pelo aluguel social da prefeitura. É pago

Departamento de Habitação⁴⁶, na EMHAB, no site da Prefeitura de Campos e em jornais da época⁴⁷, foi possível aferir todos os conjuntos habitacionais construídos na cidade, não somente pelo governo municipal, mas também pelo Governo Estadual⁴⁸, conforme consta na Tabela 11.

para famílias que têm casas condenadas pela Defesa Civil, para famílias que perdem o emprego e que ficam incapacitadas de pagar o aluguel, para chefes de família com problemas de saúde, etc.

⁴⁶ É extremamente complexo obter dados e registros compilados na prefeitura. Foram necessárias algumas visitas ao Departamento de Habitação e à EMHAB para que se obtivesse uma relação dos empreendimentos realmente realizados pela prefeitura e os que apenas não passaram de propagandas que nunca saíram do papel. Foi utilizado também o site da prefeitura, já que este apresentou notícias e detalhamento dos projetos desde o ano de 2002, o que colaborou muito para a realização do trabalho.

⁴⁷ Foi realizada uma pesquisa detalhada nos jornais da cidade, desde o ano 1999. Os jornais utilizados foram: Folha da Manhã, Monitor Campista e O Diário.

⁴⁸ A CEHAB possuía um departamento em Campos, porém este foi desativado em 2005. Tentou-se contato com a CEHAB Macaé, que agora responde por Campos, porém eles não aceitaram marcar uma entrevista. O mesmo foi tentado com a CEHAB central, mas também não houve resposta.

Tabela 11 - Conjuntos habitacionais construídos em Campos até 2008.

Ano	Nome do conjunto	Localização	Unidades	Governo/Parcerias	Gestão
1966	Conjunto habitacional João XXIII	Pq. Nova Brasília	256	CEHAB/RJ	
1968	Conjunto habitacional Parque Lebrecht	Pq. Lebrecht	230	CEHAB/RJ	
1970	Conjunto habitacional Guadalajara	Pq. Pecuaría	280	CEHAB/RJ	
1980	Conjunto habitacional João Paulo II	Ururai	420	CEHAB/RJ	
2000	Nova Jerusalém	Parque Esplanada	60	PMCG e CEF	Arnaldo Viana/Fernando Henrique Cardoso
2000	Morro do Côco	Morro do Coco- 12º distrito	59	PMCG e CEF	Arnaldo Viana/Fernando Henrique Cardoso
2001	Aldeia	Pq. Aldeia- Rodovia Campos-Itaperuna	400	PMCG e CEHAB/RJ	Arnaldo Viana/Anthony Garotinho
2001	Eldorado	Pq. Eldorado	300	PMCG e CEHAB/RJ	Arnaldo Viana/Anthony Garotinho
2002	Rio Preto	Rio Preto -	80	PMCG	Arnaldo Vianna
2005	Oswaldo Gregório	Estrada do Carvão/Ex - favela da Chatuba	260	PMCG	Alexandre Mocaiber
2006	Vilmar Cavas Assed	Santa Cruz – (Campos São Fidélis)	47	PMCG	Alexandre Mocaiber
2006	Travessão	Travessão de Campos	47	PMCG	Alexandre Mocaiber
2006	Goytacazes	Goytacazes	57	CEHAB/RJ	Rosinha Garotinho
2006	Aldeia II	Parque Aldeia - Rodovia Campos-Itaperuna	110	CEHAB/RJ	Rosinha Garotinho
2006	Três Vendas	Três Vendas	29	PMCG	Alexandre Mocaiber
2007	Matadouro	Pq. Califórnia	228	PMCG	Alexandre Mocaiber
2008	Santa Rita (Nogueiras)	Pq Prazeres/HGG	300	PMCG	Alexandre Mocaiber
2008	Santa Helena	Pq. Santa Helena	117	PMCG	Alexandre Mocaiber
2008	Boa vista I e II	Pq Boa Vista	250	PMCG	Alexandre Mocaiber
2008	Donana	Donana	127	PMCG	Alexandre Mocaiber
		Total de unidades	3657		
		Total de conjuntos	20		

Fonte: Promoção Social/Departamento de Habitação - PMCG (2008/2009)/EMHAB (2008). Elaboração própria.

Pode-se observar que os projetos do município ganharam intensidade na gestão de Alexandre Mocaiber (2005-2008), com a edificação de 9 conjuntos habitacionais, num total de 1.435 unidades. O discurso do governo Mocaiber para a construção dos conjuntos habitacionais, além de atender às pessoas que moram em locais de risco, era erradicar as favelas do município, uma de suas prioridades. A intensificação deste plano de “*desfavelamento*” da cidade de Campos, como foi chamado pelo então prefeito, tinha como alegação “*diminuir o déficit habitacional no município*”.

Dando continuidade a este objetivo, em setembro de 2005, foram inauguradas as 260 casas da Chatuba (Residencial Oswaldo Gregório). Neste projeto, observou-se uma busca por inovação na construção dos conjuntos, a partir de uma visão mais integrada, do ponto de vista urbanístico. O conjunto contou com os seguintes equipamentos: um centro comercial para moradores que já tinham comércio, posto de saúde com ambulância, CRAS (Centro de Referência e Assistência Social), núcleos de vários outros órgãos, como a Fundação de Esporte, Secretaria de Justiça e Centro de Controle de Zoonoses (CCZ). O local, antes uma favela, foi considerado pela prefeitura como um novo bairro, dotado de infraestrutura e equipamentos sociais e urbanos. Foi divulgado pela prefeitura como um dos marcos da gestão Arnaldo Viana e de Mocaiber, exemplo e modelo para outros conjuntos habitacionais (ARRUDA, 2009).

Entretanto, apesar da inovação do empreendimento, atualmente os moradores enfrentam dificuldades quanto à utilização dos equipamentos urbanos e sociais edificados no conjunto. A manutenção destes espaços na atual gestão parece passar por dificuldades e descontinuidades. Mesmo o centro comercial, que deveria ser utilizado pelos moradores, apresenta várias lojas fechadas.

Em continuação a esta política, no ano 2007, o município entregou mais um conjunto habitacional, desta vez constituído de apartamentos construídos na favela do Matadouro. Este projeto contou com a edificação de 228 apartamentos, destinados a famílias que residiam em habitações insalubres existentes no local. Batizado pelos moradores de “Portelinha”, o local atualmente é alvo de ações policiais devido ao forte tráfico de drogas, ganhando destaque nos noticiários pelas apreensões de entorpecentes e assassinatos.

Diante destes dados, pode-se observar que a produção e doação de habitação popular tiveram destaque na política do governo Mocaiber, buscando por meio dela o apoio popular daqueles que foram beneficiados, tendo também mantido a espera e confiança dos

cadastrados nos “futuros” projetos. Em entrevista ao jornal Folha da Manhã, intitulada “*Prefeito quer erradicar favelas em Campos*”, foram divulgados os conjuntos renunciados para o ano 2008 e a informação de que a cidade apresentava duas favelas a menos: a comunidade Chatuba, na estrada do Carvão, hoje Conjunto Habitacional Oswaldo Gregório, e a Rua Siqueira Silva, na Lapa, que também sofreu intervenções. Segundo o ex-Prefeito: “*Essa é mais uma etapa efetiva para 4.000 residências do programa habitacional de nosso governo, para erradicar as favelas*” (Alexandre Mocaiber, ex- Prefeito de Campos, 16/01/2008).

Também em 2008, a prefeitura assinou um convênio com o governo estadual, na gestão de Sérgio Cabral, para retomada da construção das casas populares nos conjuntos Boa Vista I e Boa Vista II, no Parque Jardim Aeroporto e em Donana. Estes conjuntos, que foram iniciados pelo governo estadual, tiveram suas obras interrompidas.

O fim da administração Mocaiber foi marcado, na política habitacional, pela entrega do conjunto habitacional Santa Rita e do conjunto Santa Helena. Os projetos também tiveram uma preocupação com um ambiente mais integrado, englobando não somente a construção das casas, mas de um centro comercial, área de lazer, centro ecumênico e posto de policiamento.

Ao considerar que a transformação do território urbano rumo a uma situação de menos desigualdades passe também pela democratização do acesso à habitação, o discurso da casa popular tem feito parte da agenda de diversos governos, embora, em muitos casos, deslocados de um sentido profundo de reforma urbana. No caso de Campos, estas experiências municipais na produção da habitação social para população de áreas de risco e favelas estiveram desintegradas de um planejamento de todo o território urbano, principalmente no que consistia as novas periferias e loteamentos que se formavam na cidade (ARRUDA, 2009).

Ao mesmo tempo em que os conjuntos foram edificados, ocorria um adensamento populacional das favelas presentes nas áreas, permeado pela esperança de que também estes moradores pudessem ser contemplados nos projetos. Além disto, a expansão urbana em áreas de ocupação próximas aos conjuntos e nas periferias da cidade de forma geral, em locais sem infraestrutura, onde a ausência do estado se fez constante, fortaleceram a questão de que o acesso ao solo urbano, em uma cidade de desigualdades extremas como Campos, tem sido a grande questão ao qual as políticas públicas pouco tem feito. Neste sentido, se por um lado as favelas foram atacadas como sendo a máxima expressão desta

desigualdade e “vergonha” urbana em Campos, na qual os conjuntos dariam a solução, por outro, as imensas periferias, que também possuem sérios problemas, tais como saneamento, acesso a transporte, educação, saúde, dentre outros, foram descuidados na mesma medida em se expandiam, e ainda se expandem.

Apesar disto, considerando especificamente os conjuntos habitacionais, a situação não era muito melhor do que nestas periferias citadas. A ausência do estado se fazia presente à medida que eram entregues aos beneficiados. Muitos dos equipamentos urbanos e sociais, quando dispostos, como postos de saúde, área de lazer, logo estavam em péssimas condições, ou mesmo desativados. Alguns, como o posto de saúde da Aldeia, embora construído, ficou sem funcionamento por anos. Na voz de uma moradora do local: *“É como se tivessem varrido a gente para cá, e depois abandonaram a gente aqui”* (ARRUDA, 2009). Destaca-se aqui uma desvinculação entre o direito à habitação e o direito à cidade, na medida em que a moradia é entendida não apenas como uma casa, mas um conjunto de fatores que possibilitem o acesso e a garantia de uma vida mais digna: emprego para manter a habitação, saúde, educação, transporte, lazer, dentre outros.

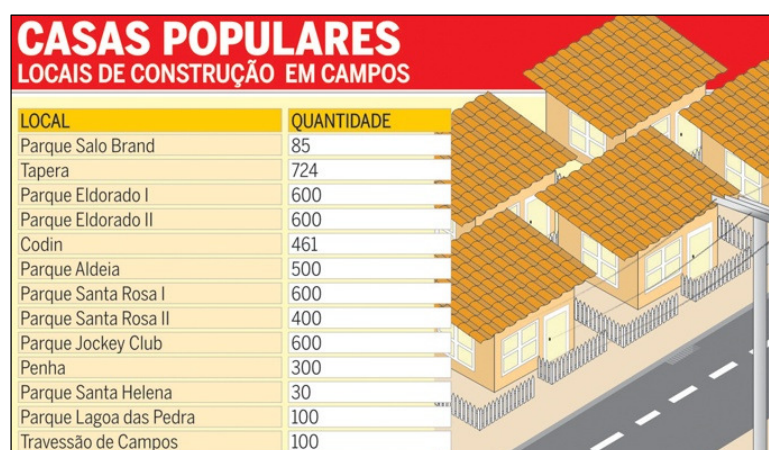
Incide ainda sobre estas questões a capacidade de decisão e de interferência dos beneficiados sobre a gestão pública, ou seja, a capacidade de ter suas demandas incorporadas nestes projetos. Não obstante, são inúmeros os constrangimentos aos quais estes moradores, deslocados para os conjuntos, vivenciam na elaboração destes projetos, o que os mantem alijados de qualquer forma de participação. Em que pondere a disposição do município no tratamento da questão habitacional, tendo já um êxito quantitativo, grande parte destes conjuntos encontra-se, atualmente, degradada e imbuída de necessidades, não apenas de remodelação urbanística, mas de acesso a políticas públicas de acompanhamento e manutenção destes espaços e de seus moradores. Ou seja, esta política não deveria se encerrar somente com a entrega da casa. Ao contrário, é neste momento que ela deveria se iniciar, no sentido de realmente transformar a vida destas famílias, não apenas no seu aspecto físico.

Entretanto, apesar destes efeitos perversos, a produção de conjuntos habitacionais continua sendo tratada, também na atual gestão, como a solução para a questão habitacional em Campos. Em sua campanha eleitoral, em 2008, Rosinha Garotinho prometeu a construção de 10.000 casas para a população de áreas de risco e carente, o programa Morar Feliz. Já no dia 02 de janeiro de 2009, a prefeita Rosinha afirmou que se comprometia com a construção de duas mil casas, no período de um ano e meio, apesar de

vários problemas administrativos que alegava ter encontrado na prefeitura. O seu objetivo, conforme expôs no site da prefeitura, não parecia ser muito diferente da gestão anterior: “propiciar aos que residem em áreas consideradas de risco, como a população ribeirinha, melhores condições de vida”. Em entrevista ao jornal O DIÁRIO, sobre suas promessas de campanha, ela afirmou que:

Vamos continuar construindo casas populares, criando uma política habitacional com planejamento e infraestrutura, as pessoas não podem viver em condições precárias, elas precisam de dignidade (Rosinha Garotinho, prefeita de Campos, Jornal O Diário, novembro de 2009).

A prefeitura de Campos publicou no Diário Oficial, no dia 28 de janeiro de 2009, a convocação para audiência pública da construção de 5,1 mil casas populares, com urbanização. Também foi divulgado o primeiro planejamento de alocação dos conjuntos construídos em 13 pontos do município, conforme Figura 6.



LOCAL	QUANTIDADE
Parque Salo Brand	85
Tapera	724
Parque Eldorado I	600
Parque Eldorado II	600
Codin	461
Parque Aldeia	500
Parque Santa Rosa I	600
Parque Santa Rosa II	400
Parque Jockey Club	600
Penha	300
Parque Santa Helena	30
Parque Lagoa das Pedra	100
Travessão de Campos	100

Figura 6 - Conjuntos habitacionais prometidos pela prefeitura de Campos dos Goytacazes, em 2009.
Fonte: Folha da Manhã, “Casas populares estão no papel”, 29 de janeiro de 2009.

Estas casas, destinadas principalmente às pessoas que sofreram com as enchentes dos últimos anos, e que se encontravam em área de risco, representaram o grande empreendimento da gestão Rosinha, propagandeado em toda a cidade. Após a redefinição dos projetos, a distribuição das casas ficou definida conforme indicado na Tabela 12.

Tabela 12 - Conjuntos habitacionais entregues na 1ª fase e unidades construídas.

Entrega 1º fase	Unidades
Eldorado I	348
Eldorado II	932
Eldorado III	140
Esplanada	186
Jockey	934
Lagoa das Pedras	100
Parque Aldeia	502
Parque Prazeres I	250
Parque Prazeres II	168
Penha	370
Santa Rosa	598
Tapera I	380
Tapera II	418
Travessão	100
Total	5526

Fonte: EMHAB, 2012.

Além do projeto inicial das 5.100 casas, o município decidiu concluir a construção de dois conjuntos inacabados pela gestão anterior: Esplanada e Eldorado III. Afora os moradores em área de risco e contemplados pelo aluguel social, o Morar Feliz também incorporou os moradores em vulnerabilidade social, chamada de demanda espontânea. Este grupo consistiu de moradores que, voluntariamente, cadastraram seus nomes, e após comprovada a carência social e habitacional, foram incorporados ao Morar Feliz.

A prefeita Rosinha Garotinho afirmou, durante a entrega do conjunto Tapera I, que os moradores não estão recebendo apenas casas, mas toda a infraestrutura necessária para uma vida digna, como quintal, água, esgoto e energia elétrica. Casas, segunda a prefeita, que se destacam entre as políticas de habitação social, considerando que não são do tipo “popular”:

Construímos casas de concreto com carinho e cuidamos de construir em locais agradáveis, casas que não são do tipo popular, mas são de qualidade, com toda a infraestrutura, incluindo tomadas para telefone. Eu mesma fiz questão de fazer as casas coloridas, para o ambiente ficar mais agradável e aconchegante. (Rosinha Garotinho, prefeita de Campos, durante a entrega do conjunto Tapera I, em 07/02/11, Informação Verbal).



Figura 7 - Inauguração do conjunto Tapera I.
Fonte: Arquivo Pessoal, 2013.

Estas casas possuem dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço na parte externa. As residências são do tipo padrão, com área edificada de 43,08 m² em um lote de 140 m². Conforme a prefeita proferiu em seu discurso de entrega do conjunto, o programa é inédito no interior do Brasil, tratando-se de “*casas decentes, com qualidade e dimensões invejáveis para muitas famílias da classe média*”. É uma política, como costuma afirmar, de bom exemplo de aplicação dos royalties.

Uma vez reeleita e sem ter alcançado a meta de entrega de 10 mil casas, a prefeita prometeu dar continuidade ao programa, prevendo a construção de mais 4.474 unidades habitacionais. Nesta fase, serão contemplados também os moradores de áreas rurais e demais distritos de Campos, sendo a distribuição dos conjuntos definidos, segundo apresentação da EMHAB, conforme indicado na Tabela 13.

Tabela 13 - Distribuição dos conjuntos da segunda fase do Programa Morar Feliz.

PROJETO 2ª FASE DO MORAR FELIZ	
Ururaí	Parque Aurora
Ururaí II	Parque Esplanada
Ururaí III	Lapa
Morro do Coco	Donana
Conselheiro Josino	Farol
Tocos	Serrinha
Ponta Grossa	Parque Prazeres
Goytacazes I	Três Vendas
Goytacazes II	Campo Novo
Goytacazes III	Cantagalo
Santo Eduardo	Ponta da Lama
Vila Nova	Dores de Macabu
Santa Maria	Macaco
Lagoa de Cima	Saturnino Braga
Rio Preto	Baixa Grande
TOTAL	30 CONJUNTOS HABITACIONAIS

Fonte: EMHAB, 2013.

Tendo esta segunda fase já iniciado, um grande conjunto tem sido construído em Ururaí, com 1.294 unidades. Aparentemente indiferente aos possíveis equívocos da primeira fase do programa, esta continuidade reflete o entendimento, por parte da administração pública, de que a construção de conjuntos habitacionais tem sido prioridade ao tratar a questão habitacional no município. Justificada sobre a doação da “*dignidade*”, “*do morar bem*” e da formação de um elo de gratidão que pode render frutos a quem “generosamente” doa a casa, propõe-se no próximo capítulo uma reflexão sobre os resultados desta primeira fase na vida dos moradores beneficiados, bem como daqueles que habitam o seu entorno.

Programa “Morar Feliz” e os desafios na garantia do direito à cidade: análise dos dados

4.1- Introdução

Neste capítulo será analisado o impacto do programa Morar Feliz a partir dos moradores assistidos, dos agentes municipais envolvidos e dos bairros do entorno. Como será demonstrada, a estrutura organizacional do Morar Feliz, embora pautada em um trabalho intersetorial, enfrentou diversos desafios, em ações fragmentadas e desarticuladas com as demais políticas públicas, acabando por acarretar diversos constrangimentos à realidade dos moradores.

Considerando os recursos financeiros mobilizados e os objetivos propostos e publicizados pelo programa, pode-se observar que, em alguns aspectos, o mesmo alcançou resultados positivos – como os ganhos com uma nova habitação – mas no que consiste o acesso ao urbano, não somente dos moradores dos conjuntos como também dos bairros do entorno, ainda persistem muitos desafios.

4.2- Morar Feliz: objetivos, desenho institucional e estrutura organizacional

No ano 2007, o município de Campos vivenciou uma das piores enchentes já registradas, com o Rio Paraíba do Sul atingindo a marca de 11,68 metros⁴⁹, desabrigando centenas de pessoas. Esta cheia foi de tamanha proporção que ocasionou ainda a queda parcial da ponte General Dutra, comprometendo o tráfego realizado pela BR-101, uma das mais importantes rodovias brasileiras.

Em seu programa de governo, em 2008, ainda sobre o “impacto” das enchentes, a então candidata à prefeitura de Campos prometeu realocar as famílias moradoras de área de risco. Com esta proposta, a mesma elevou a política habitacional ao protagonismo em sua campanha, com a promessa de construção de 10 mil casas populares por meio de um

⁴⁹ A cota de transbordo do Rio Paraíba é de 9,60m.

projeto de nome sugestivo, já utilizado quando a mesma governou o Estado do Rio de Janeiro: Morar Feliz⁵⁰.

Neste programa de governo, constava a proposta de construir casas populares com o objetivo de dar “[...] moradia e dignidade para todas as famílias que residem em locais de risco ou em condições precárias nas comunidades periféricas” (Programa de Governo, 2008).

Dentre os “compromissos” firmados para a habitação, estavam o apoio e acompanhamento que seria dado às famílias:

Cada conjunto de casas terá sua rede de proteção social, com centros comunitários incluindo creche, posto de saúde, área de convivência com profissionais capacitados para orientação médica, psicológica etc., além de arborização e área de lazer (Programa de Governo, 2008).

Já no dia 02 de janeiro de 2009, a prefeita reafirmou seu comprometimento com a construção das casas como uma das principais políticas de seu governo, apesar dos vários problemas administrativos que afirmou ter encontrado em virtude da gestão anterior. O seu objetivo era propiciar aos que residem em áreas consideradas de risco e em vulnerabilidade social “melhores condições de vida”. Ganhava impulso o programa Morar Feliz, propagandeado como o maior programa habitacional do interior do Brasil.

O decreto do Morar Feliz (nº 055/2011), em seu artigo 2º, afirma que o programa é destinado a famílias de baixa renda⁵¹ que residam no Município de Campos dos Goytacazes a pelo menos 5 anos e que estejam previamente cadastradas junto à Secretaria Municipal de Família e Assistência Social, segundo os seguintes critérios (artigo 3º):

- I- Ocupando moradias irregulares em áreas de risco devidamente comprovadas por laudo emitido pela Defesa Civil Municipal;
- II- Vulneráveis socialmente, devidamente comprovadas através de relatório socioassistencial emitido por técnico da Secretaria Municipal da Família e Assistência Social;
- III- Oriundas do Programa SOS Habitação⁵² e que não tiveram seus imóveis recuperados, após devida análise socioassistencial feita por um técnico da Secretaria Municipal da Família e Assistência Social. (DOM- PMCG, Decreto 055/2011)

⁵⁰ Durante o seu governo estadual, Rosinha Garotinho implementou o programa estadual de habitação popular “Morar Feliz por 1 real”, através da CEHAB/RJ.

⁵¹ O decreto entende por famílias de baixa renda aquelas que possuem renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo.

⁵² Chamado pela prefeitura de “Aluguel Social”.

A distribuição das casas ocorreria com base nestes três critérios, tendo por prioridade os moradores em áreas de risco, no caso de Campos, em beira de rodovias (BR-101 e BR-356) e margens de rios (Ururaí e Paraíba do Sul) e lagoas. Estes moradores seriam retirados mediante um laudo da Defesa Civil, responsável por identificar estas áreas.

Quanto aos “socialmente vulneráveis”, estavam aqueles que comprovassem junto à Secretaria de Família e Assistência Social a necessidade de uma habitação, devido a sua carência socioeconômica. Estes moradores residiam em áreas carentes, grande parte nas favelas da cidade, e buscavam cadastros nos CRAS (Centro de Referência e Assistência Social), além do departamento do Morar Feliz.

Para compreender o desenvolvimento do programa habitacional, será detalhada a divisão das funções entre os setores municipais, considerando que o mesmo possui, em seu escopo, o envolvimento de diversos órgãos de governo, embora, na prática, alguns tenham mais evidência e papéis do que outros. De acordo com o Decreto Municipal 055/2011, a estrutura organizacional do Morar Feliz inclui os seguintes órgãos (Figura 8): Secretaria municipal de Família e Assistência Social, Defesa Civil Municipal, Empresa municipal de habitação e saneamento (EMHAB) e a Secretaria de Governo.



Figura 8 - Órgãos públicos envolvidos no decreto do Programa Morar Feliz.
Fonte: DOM-GOY, 2011.

O decreto determina as funções de cada órgão dentro do programa de forma que o procedimento para concessão das casas seja pautado na “*intersectorialidade*” entre a Secretaria Municipal de Família e Assistência Social (SMFAS), Defesa Civil Municipal (DCM), Empresa Municipal de Habitação – EMHAB e Secretaria Municipal de Governo (SMG), cabendo a:

➤ **Secretaria Municipal de Família e Assistência Social**

- a) Coordenar o programa de que trata este Decreto, devendo proceder as visitas domiciliares para a análise socioassistencial das famílias com o perfil descrito no artigo 3;
- b) Proceder a análise, por meio de assistentes sociais, da possibilidade de inclusão das famílias do programa;
- c) Efetuar a marcação das casas a serem concedidas e posterior aplicação dos Formulários de Levantamento socioeconômico-habitacional;
- d) Celebrar com o beneficiário o Termo de Permissão de Uso;
- e) Formar e manter o CRAS itinerante, o qual fará o acompanhamento sistêmico das famílias beneficiárias;
- f) Capacitar os investigadores sociais, agentes que entrevistarão as famílias no interior dos condomínios residenciais, sempre acompanhados de um assistente social;
- g) Proceder a inclusão das famílias beneficiárias em programas socioassistenciais públicos e/ou da Rede de Proteção Social, cofinanciadas pelo município;
- h) Efetuar reuniões periódicas com as famílias beneficiadas antes, durante e após a entrega das moradias, como forma de mensuração dos impactos obtidos com a política habitacional criada;
- i) Providenciar a apresentação de temas, através de palestras educativas, como higiene e limpeza, meio ambiente, uso correto da pia, vaso sanitário, preservação do imóvel, dentre outros assuntos correlatos.

(DOM- PMCG, Decreto 055/2011)

➤ **Defesa Civil Municipal**

- a) Emitir laudo de avaliação de risco iminente, procedendo ao posterior envio à Secretaria Municipal de Família e Assistência Social;
- b) Proceder a retirada, em caráter emergencial, das famílias que se encontrem em áreas de risco iminente;
- c) Acompanhar a retirada das famílias pela empresa construtora.

(DOM- PMCG, Decreto 055/2011)

➤ **Empresa Municipal de Habitação – EMHAB**

- a) Identificar as áreas a serem desapropriadas para a construção dos condomínios residenciais populares;
- b) Efetuar a construção de áreas de uso público (equipamentos comunitários), bem como de um escritório de campo;
- c) Fiscalizar as famílias beneficiárias no que tange a conservação do imóvel concedido.

(DOM- PMCG, Decreto 055/2011)

➤ **Secretaria Municipal de Governo**

- a) Articular com os órgãos municipais a disponibilização de programas e projetos destinados aos moradores dos condomínios residenciais populares;

- b) Supervisionar o cumprimento das competências destinadas a cada um dos órgãos envolvidos;
- c) Efetuar a escolha e gestão do síndico, que será a pessoa responsável pela escuta das demandas dos moradores do condomínio residencial;
- d) Contratar os investigadores sociais.

(DOM- PMCG, Decreto 055/2011)

Além destes órgãos públicos, também participam do Morar Feliz a empresa construtora contratada e o PCE (Projetos e Consultorias de Engenharia Ltda.), empresa de consultoria e fiscalização contratada para o planejamento e acompanhamento do projeto. Na prática, nenhuma decisão relativa às obras do Morar Feliz foi tomada sem conhecimento e autorização do PCE, tendo este centralizado o desenvolvimento do programa, bem como de outras obras públicas realizadas no município. A PCE ficou responsável ainda, segundo relato dos entrevistados, por articular os órgãos municipais entre si e com a empresa construtora, além de prestar conta dos resultados, junto à prefeitura, do andamento do programa.

A PCE, uma empresa contratada pra fiscalizar, e a PCE faz essa mediação entre a Odebrecht e a prefeitura dá o “Ok”, as casas estão aptas a serem ocupadas. Então antes de qualquer coisa tem sempre uma fiscalização. Se tiver alguma coisa fora dos padrões ela sinaliza e só autoriza a liberação da casa após o reparo, de uma vistoria da própria construtora pra sanar o que foi visualizado na vistoria. (Entrevistado 1, Diretoria do Departamento do Morar Feliz, SMFAS, Informação Verbal)

Além disto, a Secretaria de Obras, Urbanismo e Infraestrutura, embora não esteja descrita no decreto, é apontada, no site da prefeitura, em notícias referidas ao programa, como a responsável pelas obras do Morar Feliz. A secretaria de Obras ficou responsável, na prática, pela fiscalização e licitação do programa. Esta estrutura organizacional foi detalhada por um agente municipal entrevistado:

Esse projeto foi uma parceria entre secretarias, onde a EMAB definiu as localidades, levantou os locais, as áreas. No primeiro momento, a ideia era procurar áreas da prefeitura. E em alguns lugares que tinha demanda, mas não tinham áreas da prefeitura, essas áreas foram desapropriadas. Depois veio a fase de projeto, foi feita pela secretaria de obras e o cadastro dos beneficiados foi feito pela secretaria de assistência. Então são três parceiros: Secretaria de Família, Secretaria de Obra e a EMHAB. Agora, depois da implantação dos conjuntos, a gente continua em parceria, porque a EMHAB é a administradora desses conjuntos. (Entrevistado 4, Membro do Conselho de Habitação Municipal e funcionário na EMHAB, Informação Verbal)

O órgão municipal com maior proeminência durante o desenvolvimento do programa foi a Secretaria Municipal de Família e Assistência Social (SMFAS). Localizada no Subdistrito de Guarus, esta secretaria é responsável pelo recebimento das demandas sociais, coordenando os projetos deste cunho desenvolvidos no município. Além de abrigar o departamento do Programa Morar Feliz desde 2009, também contém o Departamento de Habitação, um órgão permanente na secretaria, existente em gestões anteriores. Atuando juntos, ficaram responsáveis pelos cadastros e visitas às famílias moradoras de áreas de risco demarcadas pela Defesa Civil.

O contato com as famílias assistidas ocorria por meio da Defesa Civil e da SMFAS, que as comunicava sobre o realojamento. Também cabia à SMFAS visitar as famílias que buscavam uma moradia alegando vulnerabilidade, a fim de comprovar esta condição (Figura 9).

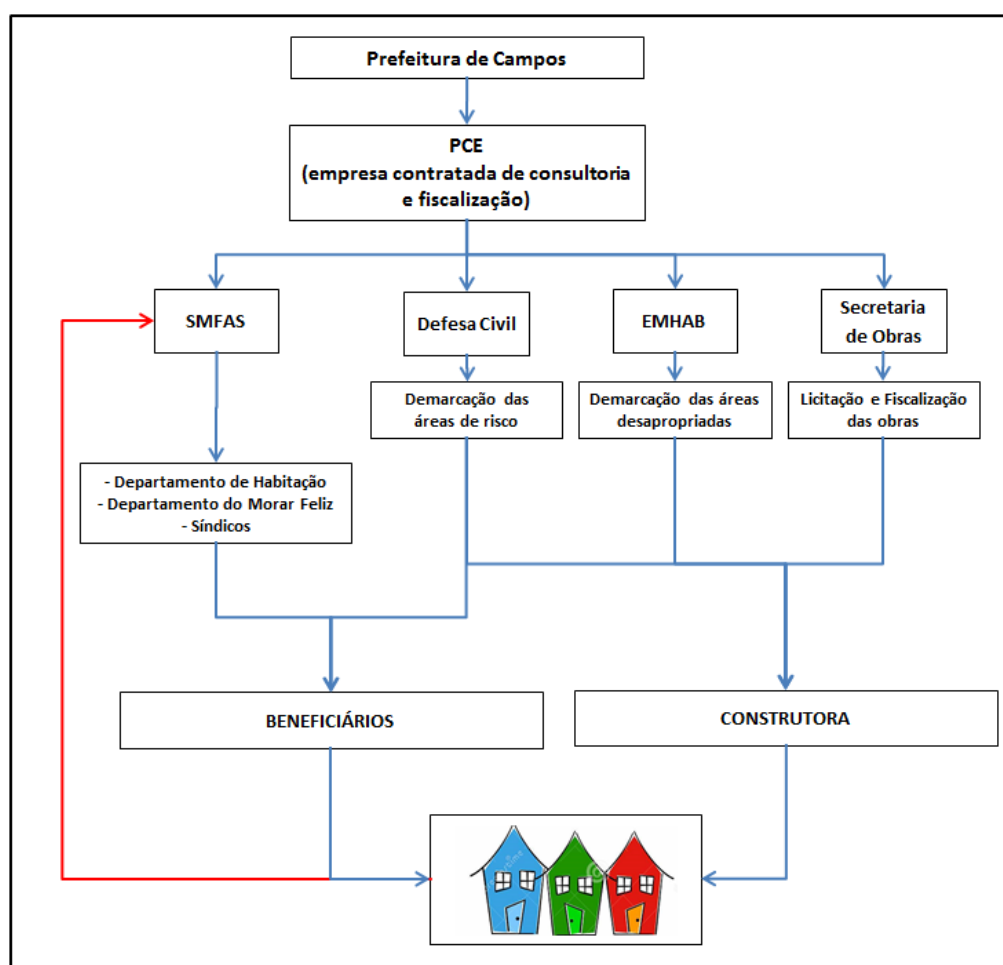


Figura 9 - Estrutura organizacional envolvida no Programa Morar Feliz.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Também coube à SMFAS contratar os “síndicos sociais”, agentes do programa que deveriam realizar um acompanhamento dos conjuntos habitacionais, embora esta função fosse de competência da Secretaria Municipal de Governo, e que não esteve envolvida nesta escolha.

Por fim, temos o papel da EMHAB, que identificou e desapropriou as áreas destinadas à construção dos conjuntos. Também caberia a esta empresa municipal realizar a fiscalização dos usuários, função que também acabou por ficar a cargo da SMFAS. Quanto às áreas de uso público, que deveriam ser construídas pela EMHAB, até o momento também não foram edificadas nos conjuntos.

4.3- Perspectivas sobre o programa por meio dos agentes municipais: entre a “experiência” e a “boa vontade”

Considerando que o Morar Feliz é pautado pela intersetorialidade, esta pesquisa buscou entrevistar os agentes municipais envolvidos em diversos órgãos, refazendo seus trabalhos e a percepção sobre o programa a partir de suas falas. Também foram frequentados eventos públicos (reunião COMUDES, prestação de contas no Teatro Municipal Trianon e reunião de elaboração do PLHIS) nos quais os discursos oficiais estavam presentes através da fala de secretários, políticos e demais funcionários envolvidos no projeto.

Há um consenso entre os agentes municipais entrevistados quanto à “*grandeza*” quantitativa do Morar Feliz, divulgado por este motivo como um programa “*ousado*”. A sua principal característica parece ser a “boa utilização dos royalties”, tratada como uma especificidade daquela gestão municipal. Sobre estes investimentos, dentre eles o Morar Feliz:

Quando assumimos o governo, a cidade carecia de investimentos. Gastavam-se recursos dos royalties e nós não sabíamos pra onde. Vocês que moram em Campos, são testemunhas do que a nossa cidade estava sofrendo. Temos problemas? Temos. Mas os investimentos hoje são vistos aos olhos de todos. Não só nas obras, mas também nas ações. Então, hoje, nós estamos fazendo a prestação de contas. (Prefeita, durante evento público de prestação de contas no Trianon, Informação Verbal)

Se tem municípios que não sabem agir dessa forma, certamente Campos não está entre esses municípios. Porque tudo isso que a gente acabou de assistir neste vídeo⁵³, não poderia se concretizar, não poderia se tornar realidade, se não fosse o recurso dos royalties que a nossa cidade tem. Podem vir cobrar da cidade de Campos, porque aqui nós saberemos mostrar o que nós fazemos com o dinheiro dos royalties do petróleo. (Deputada Estadual, durante evento público de prestação de contas no Trianon, Informação Verbal)

O programa, ao que parece, apresenta-se como um estandarte para que os royalties sejam mantidos entre os municípios produtores, sendo Campos um bom exemplo do bom uso destas receitas.

Além disto, como discurso institucional, bem reproduzido e também defendido durante as entrevistas, pode-se dizer que, guardadas as devidas proporções, o “Morar Feliz”, de forma concomitante, acaba por competir com o Programa “Minha Casa Minha Vida”. Não havendo adesão ao programa federal, buscou-se uma “exclusividade” no tratamento das questões habitacionais para as camadas de baixa renda - justamente no setor de 0 a 3 salários, aquele que confere a este tipo de política maior legitimidade social e apoio popular - imprimindo na cidade a “marca” da gestão municipal e de seu grupo político.

Acho que é o maior programa do país. Acho não, é. Já estive em reuniões em Brasília, com a Secretaria de Habitações. Nenhuma outra cidade tem um programa como esse, com recurso próprio. Algumas outras capitais têm maior número de casas, mas pelo “Minha Casa, Minha Vida”, não com recurso próprio. Com recurso próprio é o maior programa habitacional do país. (Entrevistado 3, Diretoria da EMHAB, Informação Verbal)

Afastou-se, assim, qualquer possibilidade de “promoção” federal ou estadual em território campista. Devido ao seu forte impacto quantitativo, inclusive no que se refere à forma de denominação e divulgação, o Morar Feliz é apresentado como “*o maior programa habitacional do interior do Brasil*”. Além disto, é constantemente enfatizado como modelo de política habitacional para todo o país:

Tinha gente que morava entre a linha do trem e a BR e dentro das casas dessas pessoas passava o esgoto. Hoje tem uma casa digna. E quando nós melhoramos a qualidade de vida de quem está na periferia, quem está lá de qualquer jeito, nós melhoramos a qualidade de vida da população como um todo. Nós melhoramos a qualidade de vida de uma cidade. [...] Não existe nenhum projeto deste no interior do país, que já tivesse entregue 5426 casas como eu já entreguei. (Prefeita, durante prestação de contas no Trianon, Informação Verbal)

⁵³ O vídeo detalhou os principais investimentos realizados pela prefeitura com os recursos dos royalties, especialmente o Morar Feliz.

Esta divulgação do Morar Feliz como “*maior política habitacional do país*” é referenciado em vários momentos das entrevistas, dando a sensação de certo “orgulho” por fazer parte deste projeto. Além disto, o programa serve como modelo da atual gestão, um projeto concebido pela prefeita e que destaca, sobretudo, o bom “*uso dos royalties*”.

O alcance do programa, de acordo com os relatos, é pautado no impacto social do realojamento de moradores de áreas de risco e em vulnerabilidade. Os entrevistados dão ênfase ao discurso do regate da “*dignidade*” e da “*cidadania*” como resultado do realojamento e da aquisição de uma nova moradia. Este aspecto aponta para a busca por uma legitimidade social deste projeto, que não se baseia somente no “*dar a casa*”, mas melhorar as condições de vida dos moradores assistidos. Sobre os objetivos do Morar Feliz:

O Morar Feliz tem o objetivo fundamentado na melhoria da qualidade de vida do indivíduo, né? É onde você tira como "público alvo principal" famílias das áreas de risco insalubre, e famílias que são fatalmente vulneráveis. E é onde damos uma qualidade de vida, pra essa família melhor. É resgate pela cidadania e valorização da autoestima. Fundamentado, né, oficializado num decreto municipal que nos dá subsídios jurídicos de estar trabalhando nessa questão habitacional. (Entrevistado 1, Diretoria do Departamento do Morar Feliz, SMFAS, Informação Verbal)

Principalmente dignidade, porque muitas vezes a maioria morava em péssimos lugares. Mais saúde, porque todos os conjuntos tem esgoto, água tratada. Isso tudo traz mais dignidade, mais saúde pra eles. Eram praticamente três mil moradores de área de risco e nós já tiramos quase todos. (Entrevistado 3, Diretoria da EMHAB, Informação Verbal)

O trabalho gerado pelo programa, desta forma, é relatado por objetivos que vão além do reassentamento, mas trazem um forte apelo popular através da justificativa da “*melhoria da qualidade de vida*”. Como afirma um entrevistado da SMFAS, não se trata de uma política remocionista, já vivenciada por gestões públicas anteriores no Brasil⁵⁴, uma vez que a prefeitura busca resultados que transformem a realidade social dos moradores:

Quando você fala em “remover favela” eu acho que seria uma visão mais ampla. Porque você tira d'um lugar e coloca em outro. Então não é um trabalho de cunho social. Porque só transfere a família e não modifica a realidade de vida, é tipo, eu faço algo que promovo a sua qualidade de vida [...] E o bom é quando você faz a transferência com resultado, e o resultado sempre deveria ser positivo. Então é dar uma vida mais digna à população. Com locais que eram ocupados indevidamente, que hoje está sendo retomado pelo poder público e fazendo algo que dê esporte, lazer, cultura a essa população. (Entrevistado 1, Diretoria do Departamento do Morar Feliz, Informação Verbal)

⁵⁴ Zalluar (1985), Valladares (1978).

Com um forte apelo popular, a gestão municipal buscou se distanciar de qualquer comparação com a memória “remocionista” vivenciada na década de 70 e 80 na história da política habitacional brasileira. Apesar de grande parte dos moradores alocados nos conjuntos habitacionais do Morar Feliz ser oriunda de áreas de favelas, e de a prefeitura publicizar os resultados positivos do Censo 2010, o qual apontou a diminuição destas áreas no município, o discurso da “*retirada do risco*” parece ser preferido como justificativa do programa. Ele implica em um cunho “ambientalista” e de “sustentabilidade”, pautas atuais que conferem uma legitimidade maior ao programa, o que fica evidenciado na fala dos agentes municipais entrevistados.

Quanto a rotina de trabalho destes agentes, especialmente da SMFAS, foi apresentada diversas dificuldades, desde a falta de infraestrutura adequada até a urgência para as entregas das casas. De fato, a pressão para a entrega de até 700 casas em poucas semanas tornava o trabalho das assistentes sociais e dos demais membros do departamento do Morar Feliz extremamente “*estressante*”. Nas experiências cotidianas relatadas pelos agentes da SMFAS, encontra-se o maior contato da gestão municipal com o público atendido, como também os desafios desta intervenção junto aos beneficiários - não somente pela seleção dos moradores como também pelo convencimento de algumas famílias para o realojamento. Em alguns locais, a recepção não foi como esperado, apresentando negativas de transferência para o conjunto:

Tem lugar que a recepção não é boa, porque tem pessoas que moram em áreas de risco há muitos anos, então, elas muitas vezes não querem sair daquele local e por isso não aceitam muito bem. Outras pessoas ficam muito felizes, devido às condições de suas casas. (Entrevistado 2, Assistente social do Departamento de habitação, SMFAS, Informação Verbal)

Em outros, a dificuldade estava na enorme procura por casas de famílias de diversos pontos da cidade e a seleção dos mais necessitados “*cortava o coração*”. Em alguns momentos, houve tensão com os moradores, chegando a ocorrer ameaças de agressão e a necessidade de apoio da polícia. Apesar destas dificuldades, como relata uma entrevistada, o trabalho foi recompensado:

A gente viu de perto muitos direitos serem reconhecidos. A gente viu nosso objetivo de profissão legitimar os direitos daquelas pessoas que tanto necessitam, que tanto esperavam. Tinham pessoas com cadastros ali de 10 anos que quando entravam na casa se jogava no chão, e beijavam o chão, entendeu?! Eu acho que nós fomos recompensados em muita coisa, mas principalmente ver que vale a pena [...]. Apesar de todo o sacrifício, isso tudo, toda aquela guerra. Faltava material e a gente enfrentava um dragão. A gente era xingado, mas valeu a pena! (Entrevistado 7, Ex - Assistente Social do Departamento do Morar Feliz, SMFAS, Informação Verbal)

A experiência dos entrevistados na área habitacional também é limitada. Enquanto sobrava “boa vontade” do atendimento às expectativas do programa, principalmente no cumprimento de metas quantitativas, faltava experiência e reflexão sobre as questões relativas à política habitacional. De fato, muitos aprenderam na prática como empreender o programa, enfrentando as dificuldades cotidianas, tais como a falta de sistematização e planejamento das ações.

Vou te dizer que 80% do sucesso do programa devia-se à equipe. Os outros 20% a gente quebrou a cara e aprendeu. Os 80%, se a gente não tivesse pessoas dispostas com o mesmo objetivo de trabalho [...]. Até porque a gente abria mão da nossa vida, da nossa realidade. Eu já cheguei a trabalhar até 3 horas da manhã. [...] Muitas pessoas não ficaram, não aguentaram o pique. Porque você não tem noção do que é entregar 1000 casas e tudo mais. Entrevistas, visitas, abrir áreas, fazer reunião para selecionar 1000 pessoas. [...] Se não tivesse uma equipe disposta a trabalhar junto nós não tínhamos conseguido de jeito nenhum! (Entrevistado 7, Ex - Assistente Social do Departamento do Morar Feliz, SMFAS, Informação Verbal)

Apesar do acúmulo de experiências anteriores de gestão no provimento habitacional, a prefeitura não conta com um corpo ou departamento especializado no setor. Grande parte dos funcionários envolvidos no Morar Feliz era contratada ou ocupava cargos de confiança. As secretarias envolvidas, principalmente a SMFAS, o departamento do Morar Feliz, acabou por enfrentar uma rotatividade de funcionários, enfraquecendo uma continuidade de ações.

Além disto, no caso de Campos, devido aos *royalties* do petróleo, haveria a expectativa de recursos suficientes que deveriam propiciar aos órgãos municipais uma infraestrutura moderna (computadores, máquinas, espaços etc.) e pessoal tecnicamente capacitado. Entretanto, no caso do departamento do Morar Feliz, as condições de trabalho eram problemáticas:

Aquela sala não era nem para isso [...]. E nós ficávamos utilizando enquanto nós éramos 8 pessoas estava tudo bem. A gente ia ficar ali por um dia, era provisoriamente. Mas quando a equipe cresceu e nós tínhamos 40 pessoas dentro daquela sala, não tinha como! E também a secretaria começou a entrar em obra e foi colocado um container lá fora. Nos deram uma sala pior ainda! Porque apesar daquela sala ser pequena tinha o ar né?! Tinha muito alvoroço, a gente não conseguia trabalhar. Quando a gente tinha que sentar pra fazer a listagem de quem ia entrar e quem não ia, a gente tinha que ficar do lado de fora para não ter muito barulho [...] caía a luz na metade do dia. Você tinha que trabalhar com a luz do celular ligado para poder ver o que estava escrevendo! (Entrevistado 7, Ex - Assistente Social Departamento do Morar Feliz, SMFAS, Informação Verbal)

Justamente no ponto nevrálgico do programa, o departamento responsável pela visita, seleção dos moradores e entrega das moradias, as condições de trabalho eram mais difíceis, não apenas no departamento como também no trabalho de campo. Administrações que combinem legitimidade social com um mínimo de eficácia operacional possibilitariam respostas positivas a programas como o Morar Feliz, que dependem de um planejamento qualificado na área com o objetivo de estimular o desempenho. Entretanto, atrasos nas obras, desarticulação entre as secretarias e dificuldades nas condições de trabalho foram desafios para os agentes municipais. Não observou-se qualquer inovação na estrutura do programa em relação a outros projetos habitacionais de mesmo tipo anteriormente implementados, pautando-se, assim, em uma prática tradicional de ações fragmentadas, com poucas políticas públicas complementares.

Apesar da propaganda e da busca por capitalizar esta política habitacional em ganhos eleitorais e de apoio popular, a análise das condições dos moradores assistidos coloca em xeque muitas das falas dispostas pelos agentes públicos entrevistados, principalmente no que se refere ao impacto social do Morar Feliz. O acompanhamento destes espaços e de seus moradores, tão mencionado durante as entrevistas, permanece em suspenso quando analisada a realidade dos conjuntos. Os objetivos de “*dignidade*” e “*cidadania*” não se sustentam plenamente se consideradas as condições socioeconômicas destes moradores assistidos, bem como dos bairros do entorno.

4.4- O Plano Diretor e o Conselho de Habitação

Seguindo as determinações do Estatuto da Cidade (2001), em 2008 ocorreu a promulgação do novo Plano Diretor da cidade de Campos, o qual apresenta um detalhamento maior da sua política habitacional. Além de regular o crescimento urbano, o plano diretor teria como principal objetivo propor estratégias para que os agentes municipais garantam o cumprimento da Função Social da propriedade e da cidade e, assim, o acesso ao solo, à habitação, aos equipamentos e serviços mais equânimes e à justiça urbana.

Pautado neste ideário de justiça social, preconizado pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Campos traz, em diversos momentos, a garantia da Função Social da cidade e da

propriedade; considerando que compete ao município promover o adequado ordenamento territorial, por meio do planejamento e controle do uso e ocupação do solo. Assim, dentre os princípios que fundamenta o Plano Diretor, temos a Inclusão Social, especialmente balizada na oferta do urbano, do trabalho e do lazer. Este tópico traz, em especial, a função social da propriedade e, assim, a defesa de uma cidade mais justa e acessível:

III - Inclusão social, mediante ampliação da oferta de terra urbana, moradia digna, infraestrutura urbana, serviços e equipamentos públicos, trabalho e lazer para população de Campos dos Goytacazes, segundo os princípios da acessibilidade urbana, do desenvolvimento sustentável, da universalização da política urbana e da função social da propriedade. (Plano Diretor de Campos dos Goytacazes PDCG, 2008).

Segundo estes pressupostos, o Plano Diretor garantiria um compromisso do poder público local com ações que democratizem o acesso ao solo urbano e combatam práticas especulativas, favorecendo as classes menos abastadas. Considerando que, de acordo com a Constituição Federal, cabe ao poder público municipal executar uma política de desenvolvimento urbano que cumpra a função social da cidade e o bem estar de seus habitantes⁵⁵, os investimentos sociais e coletivos devem estar evidentes nos planos municipais.

Entretanto, embora presentes no Plano Diretor, não foram explicitadas estratégias associadas a prazos para que os referidos investimentos se cumpram de fato. No caso da habitação, o Plano Diretor de Campos dedica toda uma seção a esta questão, especialmente para políticas de interesse social. Algumas destas diretrizes foram cumpridas pelo Programa Morar Feliz, como a reserva de residências com acessibilidade para moradores com deficiência e idosos, a priorização de moradores em área de risco de baixa renda, dentre outros aspectos. Por outro lado, algumas medidas explicitadas no plano, que de fato impediriam a segregação e exclusão de grupos e comunidades carentes, parecem não terem sido priorizadas na elaboração do programa.

Embora tenha sido prevista a “[...] integração da política habitacional às iniciativas de promoção socioeconômica com vistas à melhoria da qualidade de vida das famílias de menor renda e sua inclusão social” (PDCG, Art.102), os conjuntos não são dotados de centro comercial, e tampouco os moradores podem dispor de suas casas para este fim, ainda que este seja um recurso essencial para muitos destes. Ainda é necessária, como apontam os dados, a integração com programas de geração de renda e qualificação.

⁵⁵ BRASIL, Artigo 182.

O plano diretor anterior (1991) não esclarecia as ações para as “áreas de especial interesse social” (AEIS), determinadas até então apenas pelas favelas, embora fosse sua incumbência. Estas correspondem a áreas dentro do território urbano que serão designadas para a promoção de habitação popular e para a regularização fundiária e urbanística, quando ocupadas. Para isto, é necessário que o município faça um cadastramento constante de suas necessidades habitacionais, das favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos. Todavia, observa-se que a maioria dos municípios descuida na produção destas informações. Segundo Nunes & Giviziez:

Enfim, o Plano Diretor aprovado em 1991, no tocante às AEIS, não foi completo o suficiente a ponto de permitir a efetiva regularização fundiária e inclusão social dos moradores das favelas. Apenas apresentou disposições gerais e abstratas, sem, contudo, definir as políticas para sua implementação. A ação municipal nas favelas resume-se a ações emergenciais e de caráter assistencial, mas estas não representam considerável melhora nas condições de vida da população residente nestas áreas. (NUNES & GIVIZIEZ, 2008, p.5)

O novo plano diretor, lei 7.972 de 31 de março de 2008, divide as AEIS em três tipos: As favelas em que se preveem ações de regularização urbanística e fundiária, melhoramento de serviços urbanos e desocupação quando estiverem localizadas em áreas de risco (1); Os loteamentos irregulares, sendo previstas a regularização e o provimento de serviços e equipamentos urbanos para estes espaços (2); As áreas vazias que serão destinadas à construção de habitação social para a população que recebe até 6 salários mínimos e as que residem em áreas de risco (3).

O plano determina que a política de habitação deva adotar novos parâmetros, tais como a adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação – SNHIS e ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS; a criação de um Fundo Municipal de Habitação e Saneamento, com dotação orçamentária própria; a criação de um Conselho Municipal de Habitação e Saneamento - CMHS, de forma a ampliar o processo de participação da sociedade na formulação e implementação da Política Municipal de Habitação e Saneamento e a elaboração de um Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS.

Ademais, ele estipula que qualquer projeto de habitação social desenvolvido pelo município seja submetido ao Conselho Municipal de Habitação. Contudo, embora o Conselho e o Fundo de Habitação tenham sido criados, conforme observado no caso estudado, eles não pautaram a construção das casas populares do Morar Feliz.

O Conselho de Habitação encontrou-se, durante a pesquisa, desmobilizado e atrelado à gestão municipal, existindo apenas como cumprimento da legislação urbana. Houve pouca participação do Conselho, como podemos ver na entrevista descrita abaixo, na elaboração e acompanhamento do Morar Feliz. Em entrevista realizada com um membro do conselho de habitação, em 2012, foi questionada a participação desta instância no Projeto do Morar Feliz. Segundo o entrevistado:

Ele (o conselho) é deliberativo, mas até o momento ele não aconteceu. Como eu falei pra você, a gente só teve a primeira reunião, com a primeira pauta, mas a gente já marcou uma reunião; inclusive dessa primeira reunião, rendeu uma data pra nós fazermos uma visita no local com todos os conselheiros, porque uma coisa é você discutir e ver como é numa reunião e outra é você ir lá pra conhecer o que realmente acontece e aí quando a gente volta a discutir, a gente discute com propriedade, né? Nós discutimos coisas ligadas à habitação, mas não conhecemos todos os detalhes e com a visita técnica, isso pode ajudar nas decisões. (Entrevistado 4, Membro do Conselho de Habitação Municipal e funcionário na EMHAB, Informação Verbal)

Neste sentido, o conselho mal funcionou durante a implementação da primeira fase do Morar Feliz como mecanismo de controle social sobre as ações da prefeitura no setor habitacional, estando alijado nos processos decisórios, cumprindo apenas a função “existencial”. Infelizmente, esta não é uma especificidade de Campos, como demonstra Santos Júnior (2011) em uma análise sobre os conselhos de habitação no Brasil, cujo funcionamento enfrenta muitos obstáculos para efetivação, principalmente pela cooptação e pela falta de cultura participativa.

Quanto ao PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social), componente importante para a definição da política habitacional direcionada às camadas populares, somente começou a ser elaborado em novembro de 2013. Este plano poderia ter sido utilizado para a configuração do Morar Feliz, pontuando as ações bem como as áreas de maior necessidade em um planejamento interventivo e de longo prazo.

A implementação da Política Municipal de Habitação no Artigo 104 destaca as seguintes ações e medidas de gerenciamento: “I - Garantir que o processo de formulação e implantação da Política Municipal de Habitação seja participativo e incluyente, com a contribuição de todos os segmentos envolvidos” (PDCG,2008). Contrariamente, a implementação do Morar Feliz teve pouca discussão com a sociedade, especialmente com os moradores envolvidos. Também este artigo relata a “realização de trabalho social permanente junto às comunidades e famílias contempladas pelos programas habitacionais”

(PDCG,2008), um direcionamento pouco seguido no caso do Morar Feliz, bem como nos programas habitacionais de gestão anteriores, desacompanhados há anos.

Além disto, como opção à produção de novas moradias, o plano diretor também prevê programas de regularização urbanística, de mutirão de moradores, programa de lotes urbanizados, de melhorias habitacionais em áreas consolidadas, parcerias com instituições e universidades e prevendo até mesmo a “[...] dotação orçamentária para fomento de pesquisas aplicadas à habitação de interesse social” (PDCG,2008), bem como o incentivo a parcerias com os governos estadual e federal. Alternativas previstas na legislação urbanística municipal, mas não implementadas de maneira efetiva. Contrariamente, a construção e doação de casas populares persiste como opção hegemônica e programa de governo, desconsiderando o estabelecimento de “[...] mecanismos que garantam a sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados” (PDCG,2008), como prevê o Plano Diretor de Campos.

Isto porque os recursos dos royalties, apesar de amplos, são finitos – não apenas porque o petróleo certamente um dia se esgotará, mas porque nos últimos anos vivenciam-se constantes ameaças quanto à redistribuição destas receitas com os demais membros da união – trazendo à tona a questão de como se dará futuramente a implementação de políticas de habitação social totalmente subsidiadas e sem um fundo definido, ou mesmo operante. Além disto, longe de ser apontada como solução definitiva para a questão habitacional do município, a escolha pela produção e doação de residências por parte da gestão municipal pode ser encarada como um efeito perverso dos royalties, que leva a um histórico local de execução de políticas setorizadas, pouco planejadas e com altos custos.

4.5- Caracterização dos respondentes e forma de acesso ao programa

Neste item será fornecido um painel sociográfico da população realojada nos conjuntos municipais, permitindo perceber a diversidade de situações existentes no programa. Estes dados de identificação elementares (sexo, idade, estado civil e auto-posicionamento étnico) permite entender mais sobre o público atendido pelo Morar Feliz, estabelecendo as ponderações necessárias para sua realidade social.

A média de idade da população inquerida foi de 40 anos. Analisando a distribuição da população estudada por grupos etários, verificamos que 33,6% se situam entre 18 e 30 anos, 55,5% entre 31 e 59 anos, e 10,7% encontram-se a partir de 60 anos.

Quanto ao estado civil dos entrevistados, a maior parte, 45,48%, afirmou ser solteiro. Este dado pode estar relacionado ao enfraquecimento da formalização de relacionamentos conjugais no Brasil, onde o solteiro não necessariamente significa sozinho, mas uma dispensa do rótulo de casamento. Dados da Pesquisa por Amostra de Domicílios (Pnad), em 2011, mostraram que 48,1% da população maior de 15 anos se declararam solteiras, superando os 39,9% que se assumiram casados. No caso do Morar Feliz, 21,6% dos entrevistados declararam-se casados e 15,8% como conviventes. Há também 7,9% como divorciados e 9,0% como viúvos.

A classificação dos entrevistados por gênero revela uma maioria feminina, com 81,2% de mulheres e 18,8% de homens. Um dos fatores para estes dados ocorre devido à maior facilidade de encontrar as mulheres nas residências durante a aplicação dos questionários. Há que se salientar, no entanto, que também foram aplicados questionários nos finais de semana, fugindo do “horário comercial”, e que ainda assim, a participação feminina na pesquisa foi maior. Ademais, em diversos momentos nos quais o casal estava presente, os homens abdicavam de responder aos questionários, afirmando que suas mulheres estariam mais bem informadas sobre as questões da casa, ou que, como o imóvel seria concedido à mulher pela prefeitura, ela deveria responder pela residência.

De certa forma, esta maior participação feminina na pesquisa ressalta a questão da titularidade das residências conferida às mulheres. A titularidade feminina é uma decisão política que tem por objetivo garantir às mulheres direitos historicamente negados, tais como o acesso à terra e à moradia. Partindo do pressuposto de que cidades mais justas e democráticas se expressam também pelo seu grau de acesso pelas mulheres, o Morar Feliz assume-se abertamente como uma política “feminista”. (DRUMOND, 2008) Como é possível perceber na fala dos agentes municipais durante uma reunião do Comudes, há um discurso bem consolidado sobre a questão da titularidade feminina:

O titular a gente prioriza a mulher. Primeiro porque todos os programas, não só no governo municipal, mas o governo federal, já tem tendência pra que a mulher fique. Porque a mulher é quem geralmente fica responsável, ela fica com as crianças e já se demonstrou por A+B que a mulher tem mais capacidade de gestão. Gerir recursos, gerir dinheiro e arcar com a casa. (Secretária de Assistência e Família durante reunião do COMUDES, Informação Verbal)

Neste contexto, o programa prevê que, no caso de uma dissolução familiar, a mulher como titular da residência teria maior capacidade de proteger o bem em favor de seus filhos:

[...] a Prefeita Rosinha Garotinho determinou que todas as famílias que receberem casa, também receberão documento de posse, em nome da mulher, evitando assim que, em caso de separação do casal, o homem expulse a mulher de casa, deixando-a na rua junto com os filhos. (Secretária de Família e Assistência- site PMCG, 12/08/2011)

Nesta perspectiva, observa-se o crescimento do número de famílias que são chefiadas pelas mulheres no Brasil⁵⁶, e a incorporação deste aspecto de gênero no Programa Morar Feliz parece ser uma resposta a esta realidade. Entretanto, a concessão do título precisa vir acompanhada de instrumentos políticos-metodológicos que possam fazer o monitoramento e o complemento da política habitacional. Trata-se de outras políticas públicas, bem como programas, projetos e serviços que deem sustentabilidade às mulheres na garantia de seus direitos em vários aspectos: econômicos, civis, sociais e políticos. Cabe esclarecer que muitos fracassos de programas habitacionais voltados às mulheres ocorrem porque, apesar de proprietárias das residências, o que antes não acontecia na favela, elas continuam sofrendo dilemas anteriores, como a falta de emprego, de transporte, de creche para seus filhos, de assistência social, de saúde, dentre outros (DRUMOND, 2008).

Neste contexto, é necessário considerar, como afirma Golveia (2005), que no caso da titularidade feminina o discurso recorrente é muito mais no sentido de garantir a *segurança das famílias e dos (as) filhos (as)* frente aos riscos de venda dos imóveis pelos companheiros, do que propriamente em contribuir com que as mulheres deixem de ser *sujeitos ocultos das/nas cidades* e alcancem um direito antes negado e atribuído à dimensão masculina. Assim, ainda que brevemente, é importante ponderar se a ação da titularidade feminina produz um efeito efetivo como política de gênero, ou se é apenas tratada como um tipo de política de reconhecimento ao trabalho das mulheres para com suas famílias (trabalho de reprodução social).

Quanto à questão da cor, observa-se a predominância dos que se autodeclararam Pardos, com 41,4%, seguidos dos Pretos, com 33,7% dos entrevistados. Há ainda 23,3% como brancos e 1,6% autodeclarados amarelos (Tabela 14).

⁵⁶ Segundo o IBGE (2010), o percentual de famílias chefiadas por mulheres no país passou de 22,2% para 37,3%, entre 2000 e 2010.

Tabela 14: Características dos respondentes por cor.

Cor	N	%
Branca	85	23,3%
Preta	123	33,7%
Parda	151	41,4%
Amarela	6	1,6%
Indígena	0	0,0%
Total	365	100%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Embora o programa Morar Feliz não tenha um caráter “cotista”, os dados nos permitem entender seus efeitos sobre a população negra e parda, justamente aquela que possui maior dificuldade no acesso à habitação adequada no Brasil, como demonstram os dados do IBGE (2010).

Com efeito, o Censo 2010 demonstrou que, de acordo com a cor da pele do chefe da família, se diferencia a infraestrutura básica presente nos domicílios: enquanto 63,0% dos chefes de família brancos viviam em domicílios adequados, este número decrescia para 45,9% dos pretos e 41,2% dos pardos. Ainda segundo os dados do IBGE, os domicílios cujos chefes são brancos dispõem de melhores condições de infraestrutura, como água tratada e esgoto.

No caso de Campos, ao analisar a incidência de esgoto a céu aberto nos domicílios urbanos, segundo a variável cor da população, observa-se que os brancos apresentam uma taxa (4,2%) significativamente menor se comparada à população parda (7,5%) e preta (7,9%), como demonstra a Tabela 15.

Tabela 15 - População em domicílios, em Campos dos Goytacazes, com existência de esgoto a céu aberto – por cor.

Cor	População urbana	População com esgoto a céu aberto (área urbana)	%
Branca	200.906	8.443	4,2%
Parda	148.648	11.087	7,5%
Preta	58.128	4.583	7,9%

Fonte: IBGE, 2010.

Neste sentido, como em boa parte da experiência brasileira, também no caso de Campos os brancos possuem melhores condições de habitabilidade. Considerando ainda

que o Morar Feliz tem sido também uma resposta à favelização do município, existente em áreas de risco e vulnerabilidade social, é interessante analisar a distribuição da população nestes aglomerados subnormais pela variável cor, conforme Tabela 16.

Tabela 16 - População residente em aglomerados subnormais - por cor.

Cor	População Total (rural e urbana)	Em aglomerados subnormais	% em aglomerados subnormais
Branca	224.359	3.985	1,8%
Parda	169.137	7.643	4,5%
Indígena	302	13	4,3%
Preta	65.041	3.944	6,1%
Amarela	2.978	192	6,4%

Fonte: IBGE, 2010.

Novamente é possível aferir uma melhor situação dos brancos, os quais representam 1,8% da população residente em aglomerados subnormais, em contrapartida dos pardos, que representam 4,5% e os pretos 6,1%. Nota-se, ainda, nestes locais, a presença de indígenas (4,3%) e amarelos (6,4%), conforme dados do IBGE. Quando esses dados são analisados segundo cor/raça, fica evidente que os problemas habitacionais se concentram também por esta variável, explicando o fato de 75% dos entrevistados pela pesquisa terem se autodeclarado pardos e pretos. Ressalta-se, neste momento, que todos os fatores que impedem, ou facilitam, o acesso à habitação necessitam ser considerados, uma vez que todos estão relacionados à profunda desigualdade social existente nas cidades brasileiras.

A razão para ter sido contemplada pelo Morar Feliz, segundo a maioria dos moradores (74%), foi a moradia em área de risco. O uso do benefício de aluguel social também foi mencionado por 5% dos entrevistados. Outras razões, que não estas duas mencionadas no decreto do programa, foram trazidas por 21% dos moradores, e neste quesito se encontram uma diversidade de motivos, o que representa também a camada de maior “liberdade” do programa na escolha de seus beneficiários (Gráfico 4).

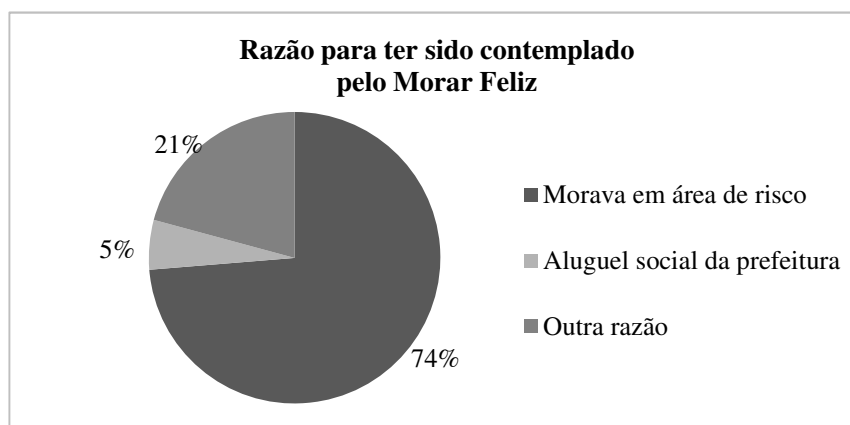


Gráfico 4 - Razão para ter sido contemplado pelo Programa Morar Feliz.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Dentre os “outros motivos”, conforme disposto na Tabela 17, estão a moradia de aluguel ou em casa emprestada, as condições precárias das moradias, áreas de invasão e problemas de saúde e financeiros. Nestes casos, considerados como “vulnerabilidade socioeconômica”, os moradores realizaram seu cadastro por iniciativa própria.

Tabela 17 - Outras razões para ter sido contemplado pelo Morar Feliz.

Resposta	Frequência
Morava de aluguel	28
Casa emprestada	17
Casa em condições precárias	8
Casa em área de invasão	9
Problemas de saúde	4
Problemas financeiros	10
Total	76

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Neste sentido, a forma de cadastro no programa ocorreu, segundo 65% dos moradores, através de iniciativa da prefeitura, e nestes casos os moradores ou residiam em áreas de risco ou estavam recebendo o aluguel social. Nestes casos “compulsórios”, as famílias que não desejaram ser realojadas tiveram que assinar um termo de compromisso com a municipalidade declarando sua responsabilidade no caso de serem desalojadas por viverem em áreas de risco. Entretanto, as entrevistas com funcionários municipais revelaram que estas dificuldades demandaram conversas de convencimento com as famílias resistentes, e o alerta de que não deveriam se opor à municipalidade devido aos riscos futuros (Gráfico 5).

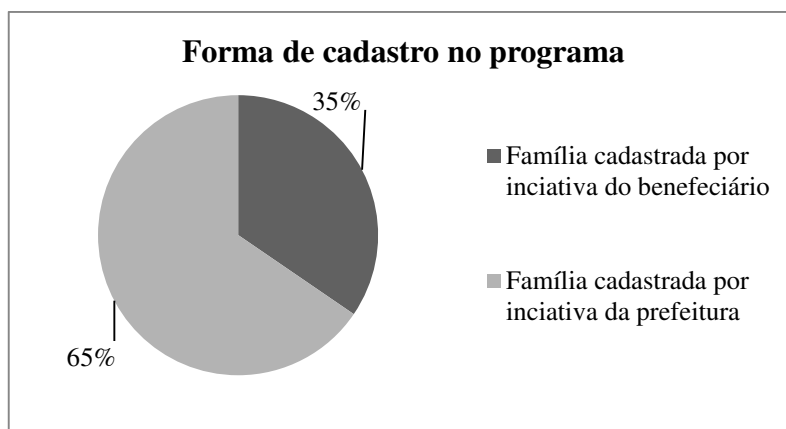


Gráfico 5 – Forma de cadastro no programa.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

As famílias que se cadastraram no programa por iniciativa própria corresponderam a 35% dos casos, e estavam relacionadas à chamada “*demanda espontânea*”, ou seja, buscaram acessar o programa por sua própria vontade, apesar de não terem sido consideradas como obrigatoriedade pela municipalidade. Nestes casos, como disposto na Tabela 18, o acesso ao programa ocorreu através da procura ao departamento do “Morar Feliz”, “Defesa Civil”, ao CRAS (Centro de Referência e Assistência Social) do bairro ou mesmo através da ajuda de “amigos e parentes”.

Tabela 18 - Formas como os entrevistados se cadastraram no programa, considerando sua iniciativa própria.

Resposta	Frequência	Porcentual
Departamento do Morar Feliz	97	26,6%
Defesa Civil	10	2,7%
Amigos e parentes	1	0,3%
CRAS do bairro	18	4,9%
Total	126	34,5%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Durante as visitas ao Departamento do Morar Feliz, foi possível verificar as diversas famílias que esperavam o atendimento dos funcionários para tentarem receber uma residência. Na verdade, elas eram direcionadas ao SMFAS pelos demais órgãos municipais, entendendo o local como ponto central do programa, o que acabava por formar filas diárias de busca por cadastro para o recebimento de moradia.

4.6- Morar Feliz: aspectos de inserção urbana

A análise de aspectos de inserção urbana em projetos habitacionais populares é essencial, especialmente naqueles de provisão governamental direta, como o caso do Morar Feliz. Considera-se, neste sentido, além da qualidade da nova habitação, as demais condições urbanas se estendendo ao conjunto e a sua infraestrutura.

A inserção urbana se configura como um dos norteadores quando se almeja uma cidade que respeite e garanta o direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, à mobilidade, à saúde, à educação, à cultura, aos serviços públicos, ao trabalho, ao acesso à justiça e ao lazer.

A discrepância entre a provisão da habitação popular e as necessidades urbanas dos residentes pode gerar uma inadequação destes espaços, se mal planejados e sem preocupação com sua inserção na cidade (ROLNIK, 2009). Assim, neste item será apresentada a condição dos moradores diante da nova habitação, os motivos da mudança e o local anterior. Outro ponto importante refere-se à qualidade e satisfação quanto à nova habitação, bem como a provisão de serviços e equipamentos urbanos dispostos no projeto.

4.6.1- Considerações sobre o local anterior

Analisando a condição dos entrevistados relativa a sua residência anterior, observa-se, conforme o Gráfico 6, que 61,6% dos moradores residiam em casas próprias. Outros 21,4% habitavam casas alugadas, muitas delas na condição de aluguel social, pago pelo município. A categoria “emprestada” correspondeu a 11,5% dos moradores.

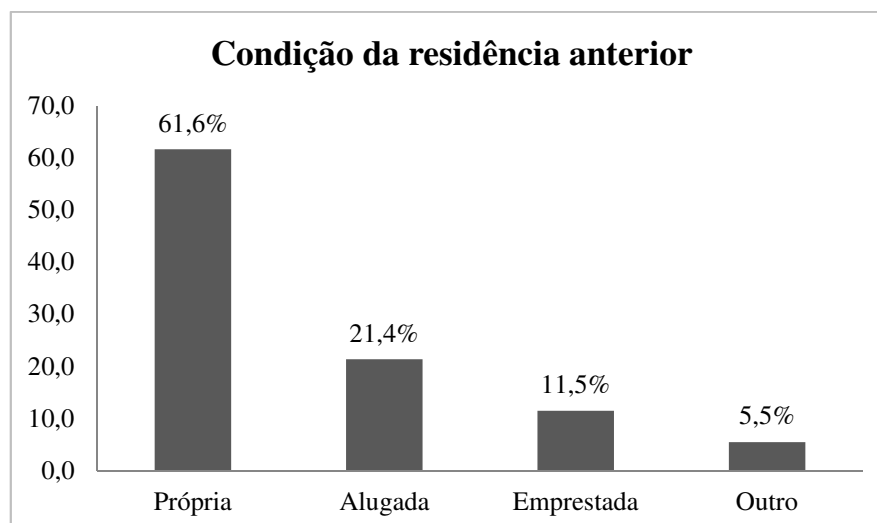


Gráfico 6 - Condição da residência anterior, em porcentagem.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Há ainda 5,5% restantes, reunindo “outras condições”. Esta categoria foi classificada de acordo com as respostas obtidas em dois grupos: os que afirmaram “morar de favor”, geralmente com familiares e amigos (12 entrevistados) e os que afirmaram residir em “área de invasão” (8 entrevistados).

Dos moradores que residiam em casas próprias, 96% tiveram suas residências demolidas após o realojamento. Estas demolições foram realizadas pela prefeitura, na tentativa de impedir a reocupação das áreas de risco. Em “outros destinos” dados à residência anterior, há moradores que afirmaram ter emprestado ou vendido sua casa própria (Tabela 19).

Tabela 19 - Destino da residência própria.

Foi demolida	216	96,0%
Outros destinos	9	4,0%
Total	225	100,0%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Assim, partindo do local de moradia anterior, podemos entender quais avanços nas condições urbanas podem estar associados ao reassentamento, bem como os constrangimentos que ficaram inalterados na mudança para o novo espaço.

Para a maior parte dos entrevistados, especificamente 40,8%, a grande dificuldade enfrentada anteriormente era a moradia em área de risco. A fala dos moradores a respeito do “risco” parece ter se tornado um recurso de legitimação do programa e do recebimento

da moradia. Ou seja, a afirmação de “*ser morador de área de risco*” os colocava, durante os inquéritos, como legítimos beneficiários do programa, e por este motivo foi utilizada, em vários momentos pelos moradores, na justificativa de suas residências. Estes moradores não estavam criando um discurso exclusivamente “local” que justificasse seu reassentamento, mas faziam uso do argumento municipal cuja prioridade dada ao Morar Feliz consiste na “*retirada de moradores de áreas de risco*”⁵⁷ (Tabela 20).

Tabela 20 - Problemas existentes no local de moradia anterior.

Problemas relatados	N	% Moradores
Área de risco	149	40,8
Enchente/alagamento	129	35,3
Problemas com moradia (umidade, rachadura)	59	16,2
Falta de saneamento/esgoto a céu aberto	50	13,7
Margem de estradas/linha de trem	34	9,3
Moradia de aluguel	23	6,3
Nenhum problema	22	6,0
Outros problemas	61	16,7

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Este “risco”, contudo, não se encontrava somente em aspectos geotécnicos, como os 35,3% dos entrevistados que possuíam problemas com enchente/alagamento ou os 9,3% que afirmaram residir anteriormente em beiras de estradas e linhas ferroviárias. Havia também outros “riscos” relacionados à vulnerabilidade social e urbana (KOWARICK, 2009b), eminentes nas periferias das cidades brasileiras, como a falta de saneamento e esgoto a céu aberto para 13,7% dos entrevistados, a presença de lixo e a falta de água (3,6 e 2,5% dos entrevistados, respectivamente).

Também foi apontada como um dos problemas existentes no local anterior a moradia de aluguel (6,3%), a qual gerava insegurança de posse nos respondentes. Em “outros problemas” existentes no local anterior estão também a “casa emprestada” e em área de invasão e com risco de “violência e tráfico”. O Morar Feliz, neste sentido, representou o acesso à “*casa própria*”, o fim do aluguel e do “*morar de favor*”, conforme relatos dos moradores.

⁵⁷ As enchentes ocorridas nos últimos anos, não somente em Campos, mas em outras cidades do Estado do Rio de Janeiro (dentre elas as tragédias na região serrana), trouxe a temática ambiental para os debates no âmbito do planejamento urbano e das políticas públicas, dentre elas a habitacional. Em Campos, o Morar Feliz também tem sido divulgado como uma resposta às enchentes de 2007 e 2008.

Há ainda, para 6% dos moradores, a inexistência de qualquer problema no local anterior de moradia. Este dado está associado a dois pontos: a “compulsoriedade” no realojamento em alguns casos classificados em área de risco, ainda que sem a plena aceitação sobre a necessidade de mudança para o conjunto por parte dos moradores - refletindo negativamente sobre o seu cotidiano e o desejo de abandonar o programa, segundo seus relatos; bem como, a procura voluntária de algumas famílias pelo recebimento de casa do programa, ainda que não se enquadrassem em critérios preestabelecidos, considerando a inexistência de problemas no local anterior.

Ao analisarmos os locais de origem dos moradores, no Gráfico 7, veremos que a maior parte dos entrevistados (52,9%) residia no subdistrito de Guarus. Os dados também demonstram que 20,3% moradores entrevistados são oriundos do subdistrito de Ururai e da localidade de Tapera. Outros 20% dos moradores são procedentes de bairros de Campos (distrito sede). Há ainda 6,6 % oriundos dos demais distritos do município e 0,3% de outra cidade.

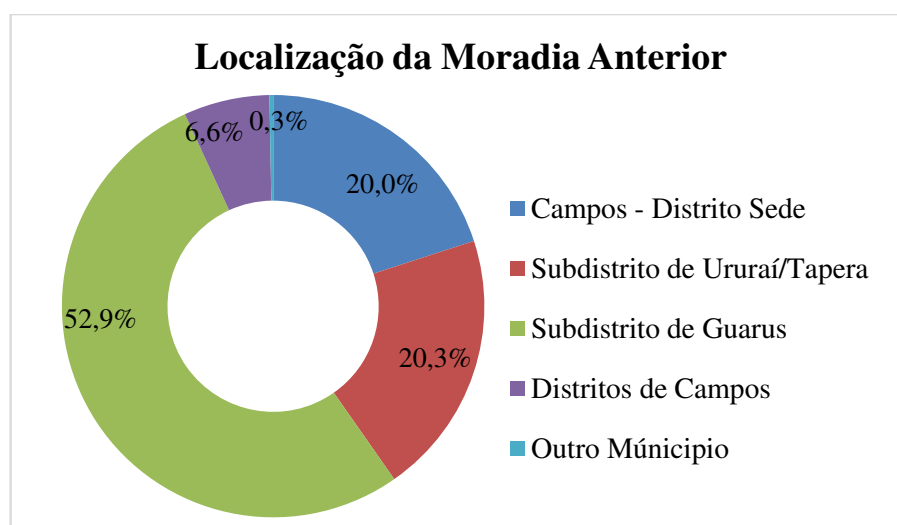


Gráfico 7 - Local da moradia anterior dos entrevistados.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

O subdistrito de Guarus, possuidor do maior número de atendidos pelo programa, apresenta também o maior número de conjuntos edificados pelo Morar Feliz, conforme observado na Figura 10. Este local, situado na zona norte da área urbana de Campos, foi historicamente excluído das políticas urbanas, segundo Vieira e Faria (2003), sendo constituído por bairros segregados, com baixos investimentos em políticas públicas e com forte veiculação midiática de violência e da criminalidade.

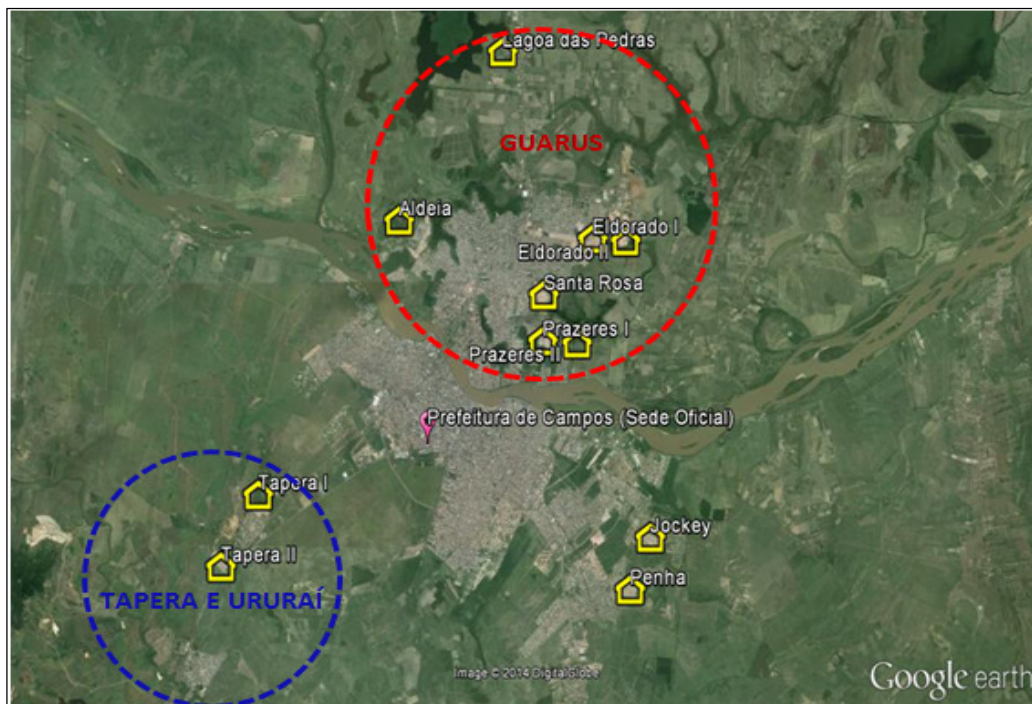


Figura 10 - Conjuntos do Morar Feliz, com destaques para o Subdistrito Guarus (em vermelho) e Subdistritos Ururaí e Tapera (em azul). Fonte: Adaptado de Google Earth, 2013.

Entretanto, no que consistem os projetos habitacionais populares, do total de 30 conjuntos construídos no município desde 1999, 13 foram edificadas em Guarus. Com terras mais baratas, longe das áreas nobres e de potencial crescimento da classe média/alta, o subdistrito de Guarus parece ser o destino principal dos empreendimentos populares.

Em seguida, os dados também demonstram um grande número de entrevistados oriundos do subdistrito de Ururaí e da localidade de Tapera. Muitas casas da região foram consideradas pela Defesa Civil como localizadas em áreas de risco por estarem próximas ao Rio Ururaí, cenário de constantes enchentes, bem como às margens da Rodovia BR-101. Estes locais receberam dois conjuntos habitacionais (Tapera I e II, com 380 e 418 unidades habitacionais, respectivamente). Com o Morar Feliz II, o bairro receberá seu terceiro conjunto (Tapera III), que contará com mais 1234 unidades habitacionais.

Uma das preocupações do programa, segundo os agentes municipais entrevistados, foi o de manter os moradores em conjuntos próximos as suas residências anteriores. A Tabela 21 apresenta a origem dos moradores entrevistados por conjunto habitacional, podendo-se observar a homogeneidade ou não dos residenciais. Nos conjuntos Aldeia, Lagoa das Pedras e Parque Prazeres observa-se que são integralmente constituídos por moradores de Guarus. Entretanto, se considerarmos a extensão e a quantidade dos bairros

que compõem Guarus, e mesmo as diferentes facções criminosas presentes nestes espaços, este dado merece ser ponderado. Porém, esta postura da prefeitura já demonstra certa preocupação em não deslocar os moradores para conjuntos edificadas em outras áreas da cidade, o que em programas anteriores desencadeou diversos constrangimentos (ARRUDA, 2009).

Também os conjuntos Tapera I e II apresentaram a maior parte dos entrevistados (96,4% e 93,3%) como residentes anteriormente na localidade. A mais expressiva heterogeneidade de origem dos entrevistados foi encontrada nos conjuntos Jockey e Penha, ambos localizados em Campos, distrito sede. Temos que 16,4% dos entrevistados no Jockey são oriundos de Guarus, e 17,9% de Tapera e Ururaí. No Conjunto da Penha, 32,1% dos entrevistados são oriundos de outros distritos de Campos, e 25% de Ururaí e Tapera (Tabela 21).

Tabela 21 - Distribuição do local de origem dos entrevistados, em %.

Conjuntos do Morar Feliz	Campos - Distrito Sede	Guarus - Subdistrito	Tapera/ Ururaí - Subdistrito	Demais distritos de Campos	Outras Cidades	"Sem teto"
Conjunto em Campos - Distrito Sede						
Jóquei	58,2%	16,4%	17,9%	7,5%	-	-
Penha	42,9%	-	25,0%	32,1%	-	-
Conjunto Subdistrito de Guarus						
Aldeia I	-	100,0%	-	-	-	-
Eldorado I	-	88,0%	-	4,0%	-	8,0%
Eldorado II	1,4%	91,3%	-	7,2%	-	-
L. das Pedras	-	100,0%	-	-	-	-
P. Prazeres I	14,29%	78,57%	-	7,14%	-	-
P. Prazeres II	-	100,0%	-	-	-	-
Santa Rosa	-	93,2%	-	6,8%	-	-
Conjunto Subdistrito Tapera/ Ururaí						
Tapera I	-	3,6%	96,4%	-	-	-
Tapera II	-	-	93,3%	3,3%	3,3%	-

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Pode-se perceber que houve um deslocamento de famílias de Ururaí, Tapera e Guarus - apesar dos conjuntos edificadas nestas localidades - para a Penha e o Jockey, o que, de acordo com moradores, desencadeou diversos constrangimentos, tais como

dificuldade de acesso à escola, a trabalho e à integração com os demais moradores. Isto chegou a ocasionar o retorno de algumas famílias para o local anterior, como ficou evidenciado publicamente na reportagem do Jornal Folha da Manhã, de 07 de abril de 2014, intitulada “Retirantes do Morar Feliz”:

Aqui em Ururáí tudo é mais perto. O posto de saúde, a escola da minha filha. Quando morava lá na Penha, minha filha tinha que ir estudar em Donana. Acho isto um absurdo - comentou a ex-moradora da casa 38 da rua 9 do Morar Feliz da Penha. (Jornal Folha da Manhã, 07/04/2014)

Evidentemente, não será realizada neste estudo uma apreciação por conjunto habitacional, uma vez que os dados não comportariam esta tipologia analítica. Todavia, esta incidência aponta pistas que podem explicar alguns problemas mais recorrentes em alguns conjuntos, em virtude da diversidade de origem de seus moradores.

4.6.2- Comparação entre a casa anterior e a atual

Neste item será analisada a avaliação que os moradores fazem do realojamento, a partir da comparação entre a casa anterior e a atual, fornecida pelo programa Morar Feliz. Como foi demonstrado no item anterior, muitos moradores enfrentavam sérios constrangimentos no local de moradia original, sendo expressivas as dificuldades relativas à localização em área de risco, problemas na infraestrutura do bairro e das próprias moradias.

Diante deste contexto, os dados das amostras nos conjuntos do Morar Feliz demonstram, no Gráfico 8, significativa satisfação dos moradores com a nova moradia. Considerando a atual moradia em relação à casa anterior, 48,8% e 34,2% dos entrevistados a definem como “muito melhor” e “melhor”, respectivamente. A saída da área de risco e a obtenção da “casa própria” representam pontos essenciais na comparação com a antiga moradia, imprimindo a satisfação com a mudança residencial.

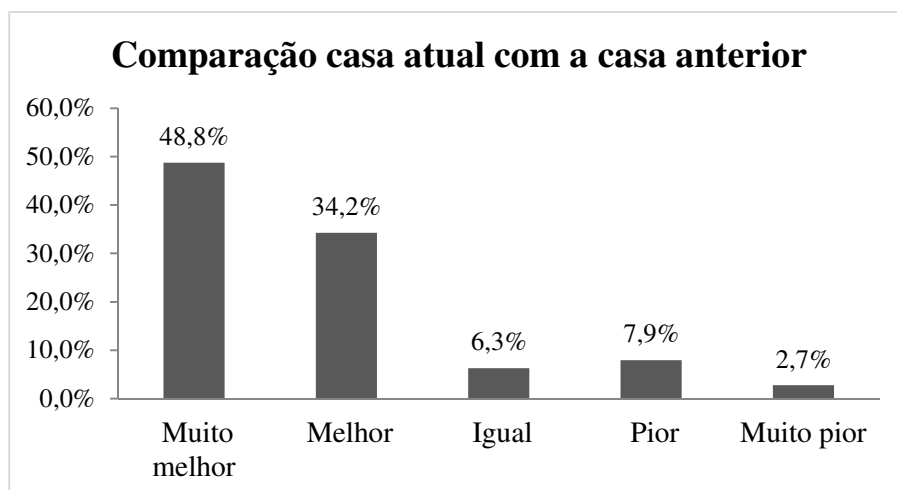


Gráfico 8 - Comparação da casa atual com a casa anterior.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Por outro lado, para 6,2% dos entrevistados, a casa atual se iguala à anterior, e para 7,9% e 2,7% é considerada “Pior” e “Muito pior”, respectivamente. Estes últimos dados apontam que, para um determinado grupo, permanece certa insatisfação face ao programa, especialmente no que se refere ao tamanho da nova casa e a sua localização.

As casas do Morar Feliz possuem cinco cômodos: sala, cozinha, banheiro e dois quartos. Quanto ao número de cômodos na casa anterior, na Tabela 22, observa-se que 54,79% dos entrevistados possuíam uma casa com até 4 cômodos, desta forma, menor que a fornecida pelo programa. 23,29% possuíam uma casa de igual tamanho do Morar Feliz, e 21,92% tinham uma residência maior do que a atual. A média de cômodos da moradia anterior é de 4,31, sendo, desta forma, menor que a casa fornecida pela prefeitura.

Tabela 22: Número de cômodos na residência anterior.

Nº de Cômodos	Frequência	Percentual
1	24	6,58%
2	37	10,14%
3	66	18,08%
4	73	20,00%
5	85	23,29%
6	40	10,96%
7	21	5,75%
Acima de 8	19	5,21%
Total	365	100,00%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

No que se refere à quantidade de quartos na residência anterior, apresenta-se uma média de 1,62. A casa anterior era composta, em sua maioria (51,78%), por até 1 quarto. 31,78% dos entrevistados possuíam uma casa de 2 quartos. Para 16,44% dos moradores, a ida para o Morar Feliz significou uma perda na quantidade de quartos, representando um aspecto deficitário para a família realojada (Tabela 23).

Tabela 23 - Número de quartos na residência anterior.

Nº de Cômodos	Frequência	Percentual
0	26	7,12%
1	163	44,66%
2	116	31,78%
3	50	13,70%
Acima de 4	10	2,73%
Total	365	100,00%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Para além do uso residencial, a moradia exerce um papel de recurso que os planejadores urbanos não reproduzem ao construírem as casas populares. A casa e seu entorno são mais que apenas um espaço físico, funcionando também como lugar de encontro, de sociabilidade, de comércio e geração de renda, dentre outros usos, caracterizados pelas diferentes possibilidades de apropriação deste lugar. Em outras palavras, observa-se toda uma pluralidade de recursos sociais, econômicos e políticos que podem ser mobilizados a partir da casa, não previstos ou ignorados na construção da habitação nos conjuntos populares (ARRUDA, 2009).

Assim sendo, comparando as formas de utilização entre a casa anterior e atual percebe-se certa continuidade, apesar do realojamento, quanto à destinação da residência, como vemos na Tabela 24. Desta forma, 7,1% dos moradores utilizavam a casa anterior também como estabelecimento comercial, tendo este número crescido para 7,7% no conjunto habitacional.

Com base no projeto do Morar Feliz, em nenhum conjunto foi prevista uma área comercial. Esta foi uma das requisições pleiteada por diversos moradores que possuíam comércios anteriormente, os quais, assim como suas casas, também foram demolidos. Não havendo alternativas, muitos abriram pontos comerciais em suas novas residências, e alguns moradores chegaram a alterar a edificação através da construção de novos cômodos.

Entretanto, esta prática tem sido fiscalizada e combatida pela prefeitura por meio de ameaças de retomada das residências.

Tabela 24 - Tipos de Uso - Casa Anterior X Casa Atual em %.

		Comércio	Religiosa (Culto/Reunião)	Associativismo (Reunião Comunitária)
Casa Anterior	Sim	7,1%	10,7%	0,5%
	Não	92,9%	89,3%	99,5%
Casa Atual	Sim	7,7%	9,9%	0,8%
	Não	92,3%	90,1%	99,2%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

A utilização da residência para encontros religiosos (cultos, reuniões) ocorria em 10,7% das moradias anteriores e em 9,9% das atuais. Alguns moradores relataram que chegaram a solicitar, junto à prefeitura, a destinação de espaços nos conjuntos para a edificação de igrejas e templos religiosos, mas não obtiveram sucesso. Assim, muitos conjuntos acabam por possuir casas funcionando como células de denominações religiosas, ainda que isto infrinja as regras do programa.

A reunião de moradores para o associativismo parece ser a menor prática, ocorrendo em 0,5% das casas anteriores, e na casa atual de 0,8% dos entrevistados.

Entretanto, embora infrinja a destinação residencial instituída pela Prefeitura, estas práticas realizadas pelos moradores são explicáveis quando pensada a apropriação social deste novo espaço e no reestabelecimento de um modo de vida anterior, o qual não pode ser extirpado apenas com a mudança residencial.

Isto demonstra um projeto que parece ter sido elaborado sem maior preocupação em uma comunicação precedente com os moradores, de forma que os diferentes arranjos comunitários presentes nos locais anteriores e a pluralidade de recursos dispostos a partir da habitação, incluindo igrejas, associações de moradores e os pontos comerciais fossem incluídos nos conjuntos. Embora a prefeitura deseje manter a aparência original do projeto, há uma grande possibilidade de deterioração destes espaços, pelas questões já apresentadas, o que, todavia, poderia ser evitado, caso o seu planejamento considerasse estes fatores assinalados através da localização de equipamentos públicos, comunitários e áreas comerciais.

Esta mudança residencial poderia compreender também as possibilidades de maior acesso a determinados bens, atendendo as transformações e melhorias recorrentes da nova condição habitacional e social. Em relação ao acesso aos bens, pode-se observar, segundo a Tabela 25, que a ida para o conjunto veio acompanhada, em sua maior parte, por alguns acréscimos. O acesso a chuveiro quente nas residências passou de 36,4% para 86,8%. A máquina de lavar também apresentou um acréscimo, equivalente a 9,4%, após ida para o conjunto (de 46,8% para 56,2%). O acesso ao carro passou de 14,5% na casa anterior para 17,5% na atual.

Tabela 25: Acesso a Bens - Casa Anterior x Casa Atual.

		Televisão	Fogão	Geladeira	Máquina de lavar	Chuveiro Quente
Casa Anterior	Sim	96,4%	95,6%	90,4%	46,8%	36,4%
	Não	3,6%	4,4%	9,6%	53,2%	63,6%
Casa Atual	Sim	96,7%	97,0%	95,9%	56,2%	86,8%
	Não	3,3%	3,0%	4,1%	43,8%	13,2%
		Computador	Internet	Telefone Fixo	Carro	Motocicleta
Casa Anterior	Sim	11,2%	7,4%	11,2%	14,5%	9,3%
	Não	88,8%	92,6%	88,8%	85,5%	90,7%
Casa Atual	Sim	12,1%	8,5%	1,4%	17,5%	9,6%
	Não	87,9%	91,5%	98,6%	82,5%	90,4%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

O acesso ao computador e internet tiveram acréscimos discretos, considerando ainda tratar-se de bens pouco populares para grande parte dos moradores. No caso do telefone fixo, porém, a mudança para o conjunto representou uma perda significativa, passando de 11,2% para 1,4% das moradias entrevistadas.

4.6.3- Satisfação em relação à casa atual: problemas e aspectos positivos

A satisfação residencial é um indicador importante da apreciação dos moradores em relação ao programa, estabelecendo assim critérios que envolvem o contexto habitacional a partir do ponto de vista dos usuários. Ao analisar a nota fornecida pelos moradores a sua casa atual (de 0 a 10), obteve-se uma média de 9, representando um alto grau de satisfação

quanto à residência em si. Para 62,7% dos entrevistados, a nova moradia mereceu nota máxima. Por outro lado 11,8% dos entrevistados deram nota abaixo de 7 (Tabela 26).

Tabela 26 - Nota (de 0 a 10) dada pelos moradores a sua nova casa.

Resposta	Frequência	Percentual
0-7	43	11,8%
8	51	14,0%
9	42	11,5%
10	229	62,7%
Total	365	100,0%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

A partir dos dados coletados é possível afirmar ter havido uma grande satisfação dos moradores no que consiste a nova moradia fornecida pelo programa. Apesar dos constrangimentos em relação ao acesso às demais políticas públicas, que deveriam ser complementares à habitação, a população beneficiada aferiu notas relativamente altas para a nova moradia, demonstrando o mérito do programa no acesso à habitação, especialmente para uma população que apresenta baixa renda.

As casas do Morar Feliz são geminadas, possuindo 43m², além de uma área de serviço externa. Todos os cômodos foram entregues com piso cerâmico, possuindo ainda o banheiro revestido com azulejos. A área do lote foi parcialmente gramada. Há ainda 10% das casas, também geminadas, destinadas aos portadores de necessidades especiais, edificadas com padrão de acessibilidade. As casas possuem um projeto construtivo que, conforme anunciado pela Prefeitura, buscou um padrão superior ao protótipo de casa popular edificado por outros programas.

Considerando este aspecto, os moradores foram perguntados sobre os pontos positivos, o que “*gostavam*” em suas residências, conforme a Tabela 27. Assim sendo, 25,8% dos entrevistados afirmaram como positiva a existência do quintal na casa, o espaço externo deixado pela prefeitura na parte frontal e posterior. A existência de dois quartos na moradia foi considerada positiva por 25,5% dos moradores. Esta aprovação ocorreu principalmente pelo fato de que os filhos passariam a ter “*um quarto separado*”, conferindo à família maior “*privacidade*”, segundo os relatos, especialmente para aqueles que moravam em casas de 1 quarto.

O tamanho da sala também foi aprovado por 23,6% dos entrevistados. Dentre os pontos mais destacados está também o acesso à “*casa própria*”, por 14,2% dos moradores.

Tabela 27 - Pontos positivos da nova casa.

Pontos positivos da nova casa					
Respostas	Frequência	Porcentual	Respostas	Frequência	Porcentual
Casa com quintal	94	25,8%	Casa com telha colonial e laje	26	7,1%
Casa com dois quartos	93	25,5%	Casa com piso	25	6,8%
Sala ampla	86	23,6%	Casa com piso	25	6,8%
Ter uma casa própria	52	14,2%	Banheiro amplo	25	6,8%
Distribuição dos cômodos	36	9,9%	Localização/ saída da área de risco	23	6,3%
Casa ampla	32	8,8%	Estrutura da casa	21	5,8%
Casa arejada e iluminada	30	8,2%	Outros pontos positivos	36	9,8%
Estética (pintura e fachada)	28	7,7%	-	-	-

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Em contraste, os moradores também relataram os pontos negativos em sua nova casa, demonstrando aspectos de insatisfação quanto à moradia fornecida. A principal reclamação incide sobre o tamanho da cozinha, considerada pequena por 22,2% dos entrevistados. Segundo alguns moradores, a mudança acarretou dificuldades na acomodação dos moveis neste cômodo, em virtude da diferença de tamanho comparada à habitação anterior.

Outro ponto de descontentamento está no fato das casas terem sido entregues sem muro. 19,5% dos moradores apontaram a inexistência do muro como um problema, e mediante o investimento da prefeitura alguns cunharam de “*economia desnecessária*”, mas que afeta seu cotidiano. A falta do muro tem consequências na sociabilidade, ao ordenar o “*meu espaço e o do outro*”, identificando onde começa e termina cada terreno. Sem esta ordenação por parte da prefeitura, a construção de muros por parte dos moradores tem acarretado problemas na determinação destes espaços, manifestados em conflitos entre moradores, que tentam forçosamente algum avanço em seus terrenos.

Há ainda a questão da violência e incidência de furtos, o que, segundo os moradores, também é consequência da falta dos muros. Há, neste sentido, uma insegurança quanto à preservação da casa e dos bens, e mesmo com a existência do quintal, ele acaba sendo subtilizado em virtude da falta de proteção (Tabela 28).

Tabela 28 - Pontos negativos da nova casa.

Respostas	Frequência	Porcentual	Respostas	Frequência	Porcentual
Cozinha pequena	81	22,2%	Estrutura da casa	20	5,5%
Falta do muro	71	19,5%	Louças frágeis (Cozinha e/ou banheiro)	19	5,2%
Portas e janelas frágeis	54	14,8%	Casa pequena	18	4,9%
Casa geminada	44	12,1%	Outros pontos negativos	49	13,4%
Poderia ter mais quartos	28	7,7%	-	-	-

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Deve notar-se a importância destes aspectos, pois ressaltam as expectativas dos moradores quanto as suas casas, e servem de referencial para projetos de habitação popular semelhantes. Especialmente no caso do Morar Feliz, entender estas questões ressaltadas, como a estima ao quintal, a quantidade de quartos, a existência do muro, o tamanho da cozinha, a aparência das residências (pintura e gramado frontal), a qualidade dos acabamentos, dentre outros, confere consideração às demandas dos moradores (Figuras 11, 12, 13, 14 e 15).

O tamanho das residências, um ponto de questionamento entre os moradores, merece destaque tendo em vista que 34,25% afirmaram que ela não é adequada ao tamanho da família, considerando ainda que a pesquisa aferiu uma média 3,86 residentes por habitação. O impacto é maior nas 31,8% das casas que possuem 5 ou mais pessoas, onde se observa a maior insatisfação em relação ao tamanho das moradias.



Figura 11 - Fachada da residência oferecida pelo Programa Morar Feliz.
Fonte: Odebrecht⁵⁸, 2011.



Figura 12 - Área externa da residência oferecida pelo Programa Morar Feliz.
Fonte: Odebrecht, 2011.



Figura 13 - Área interna da residência oferecida pelo Programa Morar Feliz.
Fonte: Odebrecht, 2011.

⁵⁸ Projeto Morar Feliz, Odebrecht. Disponível em <http://www.mbc.org.br/mbc/uploads/biblioteca/1297451004.6554A.pdf>, acessado em 20/10/2011.



Figura 14 - Cozinha. Fonte: Odebrecht, 2011.



Figura 15 - Planta da casa do Morar Feliz. Fonte: EMHAB, 2013.

O material construtivo das casas, conforme Gráfico 9, foi classificado por 15,1% e por 49,9% dos moradores como “muito bom” e “bom”, respectivamente. 26,3% consideram o material “regular”, 6,0% avaliam como “ruim” e 2,7% como “muito ruim”.

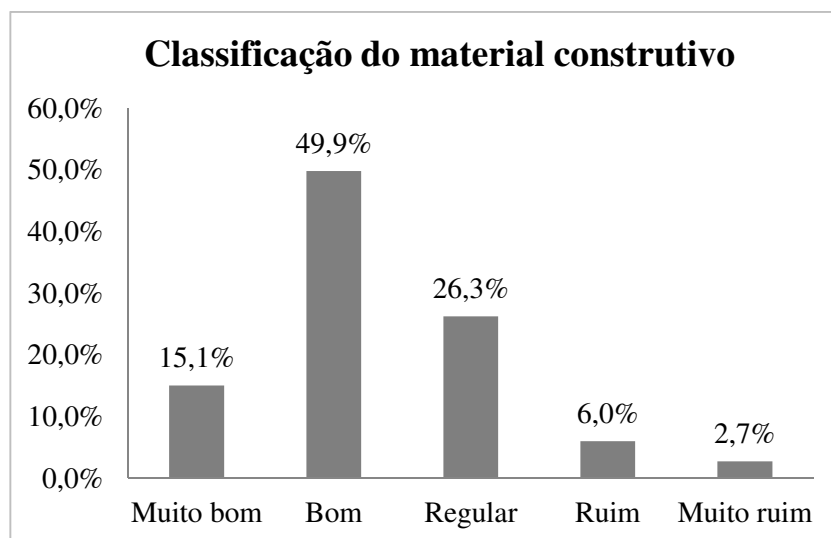


Gráfico 9 - Classificação do material construtivo.
Fonte: Elaboração própria, 2013.

Apesar da maior parte dos moradores parecer satisfeita quanto ao material construtivo, o número de casas que apresentaram algum tipo de defeito é significativo, pois segundo 25,5% dos moradores entrevistados suas casas apresentaram rachaduras. Algumas foram expostas durante as entrevistas, em claro tom de insatisfação com a nova moradia (Tabela 29).

Tabela 29 - Existência de defeitos na moradia.

Defeitos	Frequência	Porcentagem
Rachadura	93	25,5%
Sinais de umidade	24	6,6%
Outros defeitos	30	8,2%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

A existência de rachaduras em casas do Morar Feliz tornou-se pública através de uma reportagem do Jornal Folha da Manhã, em 15 de março de 2012, apontando duas casas interditadas devido ao defeito apresentado com apenas 6 meses de habitação. Na reportagem, a prefeitura justificou problemas no solo, alegando que as casas seriam consertadas pela construtora. Entretanto, segundo um funcionário entrevistado:

Pesquisadora: E vocês recebiam muita reclamação a respeito da casa?

Agente municipal: Não, porque além da Odebrecht entregar as casas, elas passam por uma avaliação técnica. Que é a PCE, uma empresa contratada pra fiscalizar, e a PCE faz essa mediação entre a Odebrecht e a prefeitura. Dá o "Ok", as casas estão aptas a serem ocupadas. Então, antes de qualquer coisa, tem sempre uma fiscalização. Se tiver alguma coisa fora dos padrões ela sinaliza e só autoriza a liberação da casa após o

reparo, de uma vistoria da própria construtora pra sanar o que foi visualizado na vistoria. (Entrevistado 7, Ex-Assistente Social do Departamento do Morar Feliz, SMFAS, Informação Verbal)

Problemas como sinais de umidade foram relatados por 6,6% dos moradores. Outras deformidades também foram expostas, como problemas no esgotamento sanitário, instalação de portas, pisos, instalação elétrica, janelas, dentre outros. Muitos destes defeitos foram consertados pelos próprios moradores, segundo seus relatos, outros foram notificados à secretaria do programa.

Outro ponto analisado foi a realização de modificações nas residências pelos moradores. Até a realização desta pesquisa, um total de 118 moradores entrevistados (32,2%) já havia promovido alguma alteração em suas residências (Tabela 30). Destes, apenas 5 moradores consultaram a prefeitura antes destas modificações.

Tabela 30 - Realização de modificações na residência.

Resposta	Frequência	Percentual
Sim	118	32,2
Não	247	67,7
Total	365	100,0

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

A modificação mais frequente, 24,7%, ocorreu com a construção de muros e grades, como apresentado anteriormente. Também ocorreram mudanças em pisos e paredes, segundo 6% da amostra; acabamentos, em 3,3% e pinturas, em 2,7%. As pinturas estavam associadas ao desejo de diferenciar a casa das cores características do programa, rompendo com a standardização das unidades. Segundo relatos, nos meses iniciais, muitos vizinhos se confundiam ao buscarem suas casas, devido ao padrão de pintura das habitações.

Entretanto, estas modificações não são bem aceitas pela prefeitura, como afirma um agente municipal:

É, quando as casas foram entregues, os moradores recebem um modelo de muro, mas infelizmente, os moradores acham que precisam fazer coisas diferentes e saem do modelo padrão do conjunto. Também, a questão de quem tinha comércio, quem tinha oficina, e estão levando pra dentro das suas novas casas. Outra questão é que nós temos problema com segurança. Olha, modificações na casa não podem ser feitas. O que pode ser feito é construção de anexo, ou edícula nos fundos do terreno. (Entrevistado 4, Diretoria da EMAHB, Informação Verbal)

A habitação é o lugar da identificação. O contínuo processo de modificação estabelece a ressignificação desse espaço, através da necessidade de representar uma singularidade (frente a um projeto tão impessoal). Neste processo, a “estética” inicial do conjunto cede lugar à outra, criada pelos próprios residentes e mais próxima dos bairros populares da cidade (Tabela 31).

Tabela 31 - Modificações realizadas na residência.

Modificações (múltipla escolha)	Frequência	Percentual
Muro e Grade	90	24,7%
Revestimento (pisos e paredes)	22	6,0%
Acabamento / Pintura	22	6,0%
Construção/Edificação de Cômulo	26	7,1%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Pode-se perceber também, na Tabela 31, que 7,1% dos moradores promoveram a ampliação (cozinha e sala) ou a edificação de mais um cômulo (quarto, varanda, garagem e comércio). Estas modificações são realizadas para permitir que a casa tenha uma funcionalidade que atenda as expectativas de seus moradores. Além disto, propõem-se responder às representações simbólicas, não reproduzidas na racionalidade projetual e construtiva⁵⁹.

Assim, considerando que 17,5% dos moradores afirmaram possuir automóvel (carro), a edificação de uma garagem, embora não prevista pelo programa, se torna necessária, bem como um sinal visível de distinção frente aos demais, a importância de *“tornar a casa diferente do aspecto de casinha popular”*.

Havendo por um lado a prefeitura, divergindo quanto à realização destas modificações, há também os “usuários” e suas demandas. Ocorre, neste contexto, que os projetos habitacionais são imbuídos de uma proposta civilizatória, visando à ordenação, à homogeneização e à moralização das populações assistidas⁶⁰. Os moradores precisam se adequar ao projeto, e não o contrário (ARRUDA, 2009). Em contraste, as modificações ocorrem e continuarão ocorrendo enquanto as práticas e usos dos moradores não forem

⁵⁹ Alguns projetos dos conjuntos habitacionais, de acordo com Teixeira (2007), não consideram as características sociais, culturais e econômicas dos moradores, bem como suas relações com o meio urbano.

⁶⁰ Muitos agentes governamentais acreditam que as alterações dos projetos originais levam a uma “favelização” do conjunto, expressa pela incapacidade dos moradores de participarem de princípios técnicos de ordenação do espaço. Contudo, o que se percebe é a não participação dos favelados na elaboração do projeto destes conjuntos, deixando de fora a suas opiniões a respeito das necessidades do morar (LEITÃO & ANDRADE, 2007).

considerados nos projetos habitacionais, de forma a partir deste diagnóstico. Todavia, para alguns agentes entrevistados, estas dificuldades vivenciadas pelos moradores são explicadas pela falta de cultura na conservação das residências:

Algumas pessoas até conservam, melhoram as casas, mas outras pessoas de repente por viver tanto tempo em uma situação de não precisar conservar uma casa e até desacostumados a morar numa casa de fato, com tudo direitinho. Então, essa pessoa não está preparada pra receber aquela casa. Aquilo pra ela talvez não seja nem importante, pra ela ter uma casa com toda infraestrutura, com tudo direitinho, limpinho. (Entrevistado 2, Assistente Social do Departamento de Habitação, SMFAS, Informação Verbal)

As casas dos conjuntos Morar Feliz são “pré-moldadas” em alvenaria estrutural com blocos de concreto, sendo orçadas, em 2009, no ato licitatório, em R\$357.497.893,43 milhões de reais (Figura 16). A construtora vencedora da licitação ficou responsável pela construção das 5.100 moradias além da urbanização (redes de drenagem pluvial, água e esgoto e pavimentação de vias e calçadas) dos conjuntos. Neste primeiro momento, as casas saíam a um valor unitário equivalente a R\$ 70.097,00.

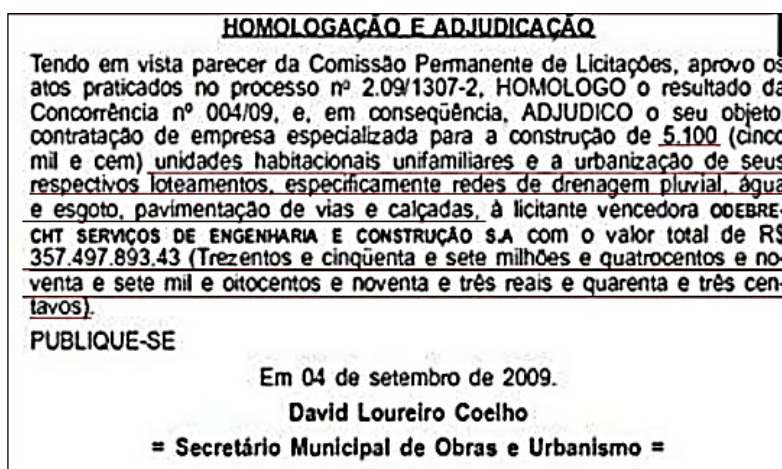


Figura 16 - Homologação da licitação do Morar Feliz no Diário Oficial de Campos dos Goytacazes.
Fonte: Jornal Monitor Campista, setembro de 2009.

Além do valor da licitação, a prefeitura celebrou seis aditivos: três deles puderam ser localizados. O 3º termo aditou o valor de R\$7.888.902,26 (Figura 17), o 5º termo aditivo R\$69.964.299,22 (Figura 18) e o 6º termo aditivo R\$18.581.710,95 (Figura 19). O valor do total de aditivos que se tem conhecimento é de R\$ 96.434.912,43.

**EXTRATO DE 3º TERMO ADITIVO
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS**

NÚMERO: 306/09
PROCESSO n.º 2.09/1307-2
Concorrência pública nº 004/09
CONTRATADA: **ODEBRECHT SERVIÇOS DE ENGENHARIA E
CONSTRUÇÃO S.A**
OBJETO: Obra de construção de 5.100 (cinco mil e cem) unidades habitacionais unifamiliares e a urbanização de seus respectivos loteamentos, especificamente redes de drenagem pluvial, água e esgoto, pavimentação de vias e calçadas.
VALOR GLOBAL: R\$ 7.888.902,26 (sete milhões, oitocentos e oitenta e oito mil, novecentos e dois reais e vinte e seis centavos).
Campos dos Goytacazes, 07 de novembro de 2011

Id: 1226362

Figura 17 - Extrato do 3º Termo Aditivo do Morar Feliz.
Fonte: Site PMCG/DOGOY, novembro de 2011.

**EXTRATO DE 5º TERMO ADITIVO
Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo**

NÚMERO: 306/09
PROCESSO n.º 2.09/1307-2
Concorrência pública nº 004/09
CONTRATADA: **ODEBRECHT SERVIÇOS DE ENGENHARIA E
CONSTRUÇÃO S.A**
OBJETO DO TERMO ADITIVO: Alteração no quantitativo com acréscimos de serviços.
VALOR: R\$ 69.964.299,22 (sessenta e nove milhões, novecentos e sessenta e quatro mil, duzentos e noventa e nove reais e vinte e dois centavos).
Campos dos Goytacazes, 12 de janeiro de 2011

Id: 1253173

Figura 18 - Extrato do 5º Termo Aditivo do Morar Feliz.
Fonte: Site PMCG/ DOGOY, 2009.

**EXTRATO DE 6º TERMO ADITIVO
Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo**

CONTRATO Nº: 306/09
PROCESSO n.º 2009.034.000031-P-PR
Concorrência pública nº 004/09
CONTRATADA: **ODEBRECHT SERVIÇOS DE ENGENHARIA E
CONSTRUÇÃO S.A**
OBJETO : Obra de construção de 5.100 (cinco mil e cem) unidades habitacionais unifamiliares e a urbanização de seus respectivos loteamentos, especificamente redes de drenagem pluvial, água e esgoto, pavimentação de vias e calçadas.
VALOR DO ADITIVO: R\$ 18.581.710,95(dezoito milhões quinhentos e oitenta e um mil, setecentos e dez reais e noventa e cinco centavos).

Campos dos Goytacazes, 22 de março de 2012.

Id: 1282260

Figura 19 - Extrato do 3º Termo Aditivo do Morar Feliz.
Fonte: Site PMCG/DOGOY, novembro de 2009.

Mediante estes aditivos, o valor final do Projeto Morar Feliz totalizou R\$ 453.932.715,89. No total, foram construídas 5.426 unidades habitacionais, uma vez que foram concluídos dois conjuntos deixados inacabados pela gestão anterior. Por consequência, o valor de cada unidade foi equivalente a R\$ 83.658,81.

Entretanto, a resposta para a pergunta “Quanto o Sr.(a) acha que custou sua casa?” apresenta valores menores do que os gastos pelo programa: há uma média de R\$ 28.978,08, segundo os respondentes. Desta forma, 12,1% acreditam que suas casas custaram até R\$10 mil, e outros 72,6% entre R\$10.001 mil e R\$40 mil. Apenas 0,5% (2 moradores) chegaram ao real custo das casas: entre R\$80,001 mil e R\$90 mil (Tabela 32).

Tabela 32 - Custo da casa, na percepção dos moradores.

Valor (R\$)	N	%
Até 5.000	8	2,2%
Entre 5.001 e 10.000	36	9,9%
Entre 10.001 e 20.000	106	29,0%
Entre 20.001 e 30.000	104	28,5%
Entre 30.001 e 40.000	55	15,1%
Entre 40.001 e 50.000	28	7,7%
Entre 50.001 e 60.000	14	3,8%
Entre 60.001 e 70.000	9	2,5%
Entre 70.001 e 80.000	3	0,8%
Entre 80.001 e 90.000	2	0,5%
Total	365	100,0%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Outro problema identificado foi a venda de casas nos conjuntos, o que, apesar de irregular, vem ocorrendo, segundo relatos dos moradores. A prefeitura tem fiscalizado de modo a coibir estas irregularidades, e em alguns casos fazendo uso de força policial. Neste contexto, perguntados se existiram motivos para vender suas casas e assim deixar o conjunto, a maior parte dos entrevistados, 90,96% afirmou que não venderia suas residências.

Contudo, na Tabela 33, pode-se observar também que 4,38% dos entrevistados venderiam suas casas por motivo de violência ou insegurança no conjunto, 4,11% devido a não adaptação ao novo bairro/moradia e 4,11% apresentam outros motivos, tais como o aumento dos gastos com a moradia, problemas familiares ou com vizinhos e desemprego.

Tabela 33 - Motivos para a venda da casa.

Motivos (múltipla escolha)	N	% Moradores
Não venderia	331	90,96%
Violência/insegurança	16	4,38%
Não adaptação ao bairro/moradia	15	4,11%
Outros motivos	15	4,11%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Assim, mediante a possibilidade de venderem as suas residências, os moradores responderam quanto conseguiriam receber por elas, conforme demonstrado na Tabela 34.

Tabela 34 - Valor de venda da casa, segundo os moradores.

Valor (R\$)	N	%
até 5.000	1	2,94%
entre 5.001 e 10.000	14	41,18%
entre 10.001 e 20.000	14	41,18%
Entre 20.001 e 30.000	2	5,88%
Entre 30.001 e 40.000	2	5,88%
Entre 40.001 e 50.000	1	2,94%
Total	34	100%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Claramente, percebe-se, conforme a Tabela 34, que os valores informados são inferiores ao custo real da residência para a prefeitura: 82,4% dos que afirmaram que venderiam suas residências o fariam por um valor entre R\$5.001 e R\$20.000. A existência da transação de casas do programa parece ser de conhecimento dos moradores, como também acabou sendo noticiado, em alguns momentos, pelo jornal Folha da Manhã⁶¹ e Campos 24horas (online)⁶². Entretanto, por meio destes valores apontados, apesar dos investimentos municipais nestes espaços, conclui-se que as casas são percebidas pelos moradores, e comercializadas informalmente, em valores relativamente pequenos. Sobre a venda de casas do Morar Feliz, uma funcionária pública entrevistada alega:

A gente não tem como controlar, tem gente que não acha importante uma habitação. Uma pessoa viveu a vida inteira em um cômodo, não tem o

⁶¹ “Famílias perdem casas do Morar Feliz”, em 12/07/2012; “Prefeitura retoma casas irregulares do programa Morar Feliz da Tapera”, em 09/12/2013.

⁶² “Flagrante de mudança irregular de contemplada com casa do Morar Feliz”, em 02/02/2012; “Denúncias levam contemplados a perder imóvel”, em 06/06/2012.

discernimento pra entender que é uma casa, completa, gratuitamente. Tem gente que é beneficiada pelo programa, e aí vende, compra outra casa numa outra área de risco, nós ainda não temos esse controle e quando a gente faz a avaliação, como que a gente vai identificar que a pessoa vai acabar vendendo a casa? A gente não tem como saber. Tem casos que as pessoas não querem ir. (Entrevistado 2, Assistente Social do Departamento de Habitação, SMFAS, Informação Verbal)

Pode-se perceber que a saída de moradores e a venda de casas são entendidas como uma “ingratidão” ao programa, relacionada, no caso desta entrevistada, ao não entendimento do valor da moradia. Contudo, por melhor que seja a casa, se não vier acompanhada de outras políticas que fixem estes moradores no local, integrando-os à cidade e incluindo-os socialmente, eles cabalmente deixarão estes espaços. A possibilidade deste fato se tornar frequente, no caso do Morar Feliz, aumenta à medida que estes conjuntos são destituídos de investimentos públicos complementares, conforme analisado no item a seguir.

4.6.4- Equipamentos e serviços urbanos: comparando local anterior e atual

Deve-se destacar que, em função da interdependência da questão da moradia com outras esferas recorrentes e complementares, o incremento dos programas de habitação nem sempre se apresenta como única solução para melhorar as condições urbanas da população mais pobre. Isto se deve ao fato de que estes programas acabam por ser inviabilizados caso outras políticas urbanas, tais como a de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água, não sejam associadas aos mesmos (AZEVEDO, 2007).

Comparando o local anterior e o atual, no Gráfico 10, pode-se observar os serviços que apresentaram piora, melhora ou que continuam na mesma situação, segundo os moradores. Desta forma, é possível perceber quais as reais transformações ocorridas na vida destes moradores quanta a sua inserção urbana.

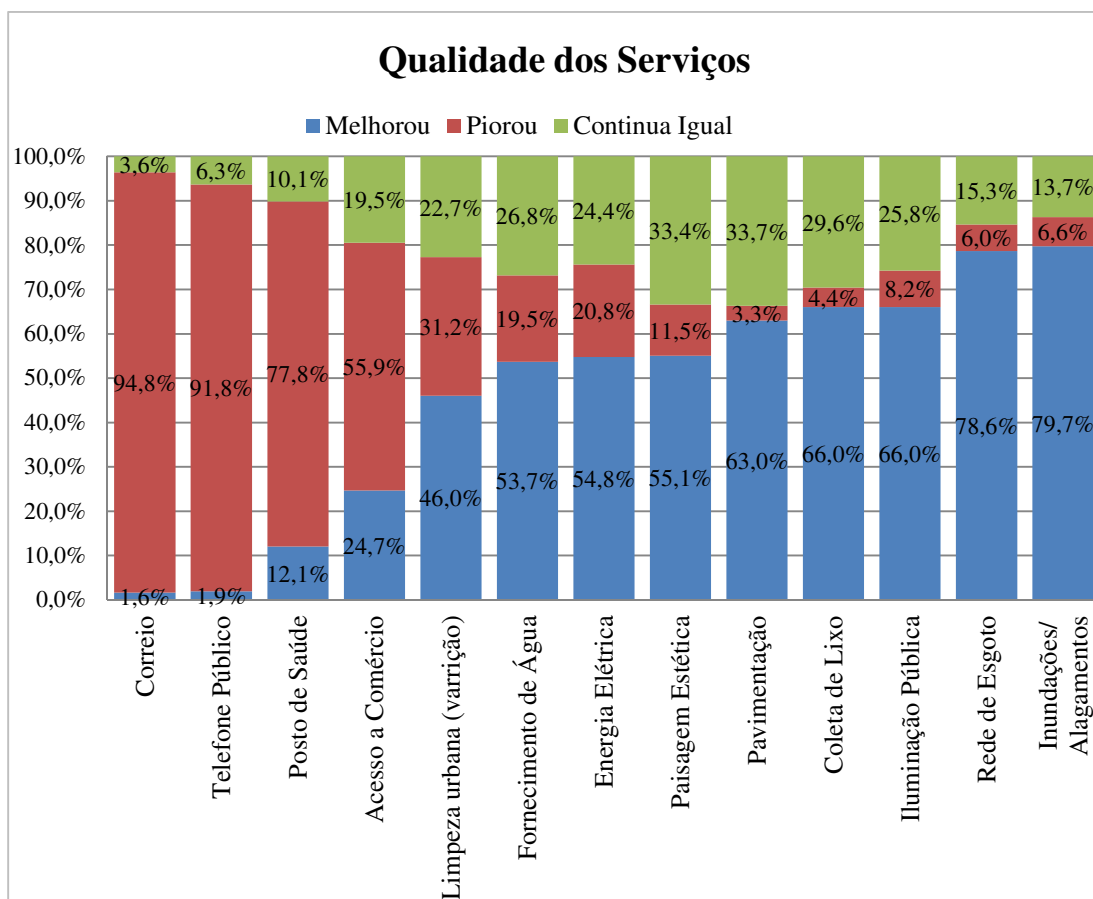


Gráfico 10 - Qualidade dos Serviços. Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Assim, temos que, na opinião dos entrevistados, a disposição de inundações e alagamentos apresentou uma melhora significativa, apontada por 79,7%, principalmente pela saída de áreas de risco localizadas às margens de rios e lagoas. Também o serviço de esgotamento sanitário, comparado ao imóvel anteriormente ocupado, apresentou alguma melhora expressiva, como apontam 78,6% dos entrevistados. Isto se deve principalmente aos realojamentos de áreas que anteriormente não contavam com este serviço, fazendo uso de fossas sépticas rústicas, ou mesmo com a existência de vala negra.

Os serviços de iluminação pública e coleta de lixo exibiram uma melhora para 66% dos moradores. Já a pavimentação dos conjuntos representou melhoria para 63%. No caso da iluminação pública, 8,2% dos moradores afirmam, entretanto, a piora deste serviço em comparação ao local anterior. Esta tem sido uma reclamação registrada em outros momentos da pesquisa, sob alegação de que alguns conjuntos são inseguros devido à má iluminação das ruas e das áreas do entorno. Conjuntos mais afastados, como o Tapera II, possuem graves restrições noturnas de acessibilidade, com áreas escuras e desertas.

A paisagem estética do local de moradia foi apontada como melhora por 55% dos entrevistados. Enquanto 33,4% afirmam que não houve mudança neste quesito, há ainda 11,5% de moradores que alegam ter havido uma piora. Outros dados da pesquisa permitem relacionar, neste grupo, uma insatisfação com casas idênticas, bem como com o tamanho das residências, que anteriormente eram maiores.

Um ponto que merece destaque refere-se aos serviços de energia elétrica e fornecimento de água, os quais apresentaram melhorias para 54,8% e 53,7% dos entrevistados, respectivamente. Entretanto, uma parcela de moradores afirmou o agravamento destes serviços: no caso da energia elétrica, 20,8% dos entrevistados, e do fornecimento de água 19,5% apontaram sua piora após a mudança. A questão da água e da energia elétrica está ligada a falhas no abastecimento e a contas mais caras, gerando insatisfação.

Por outro lado, alguns serviços obtiveram uma avaliação que demonstra uma profunda insatisfação dos moradores, em virtude de sua expressiva piora: acesso a comércio, posto de saúde, telefone público e correio. O acesso ao comércio apresentou uma piora, segundo 55,9% dos moradores entrevistados. De fato, os conjuntos exclusivamente residenciais, em áreas que já possuem dificuldades na alocação de comércios, justifica esta percepção dos moradores entrevistados. O acesso ao posto de saúde também demonstrou piora, de acordo com 77,8% dos moradores. De fato, em nenhum conjunto foi disposta uma unidade de saúde. Especialmente nas áreas que receberam mais de 900 moradias, o impacto para as unidades mais próximas foi intenso, e sem estrutura adequada acabou por afetar os bairros do entorno.

Finalmente, os serviços que apresentaram maior piora em relação ao local anterior, segundo os moradores, foram os de telefonia pública (91,4%) e correio (94,8%). A entrega de correspondências demorou a ser formalizada nos conjuntos, e em alguns ainda é irregular. Muitos moradores, para terem a acesso as suas correspondências, afirmaram que precisam ir à agência central dos Correios, no centro da cidade, para recebê-las.

A partir destes dados demonstrados, pode-se desde já observar a ausência de um planejamento mais acurado destes espaços, considerando que alguns serviços são falhos, sem uma articulação entre a nova demanda gerada por estes empreendimentos e a provisão existente de serviços, comércio e equipamentos sociais e urbanos.

4.7- Morar Feliz: aspectos de inclusão social

Ao tratar da inclusão social, é necessário ressaltar que sua realização é um dos grandes desafios do Brasil, devido ao enorme acúmulo de desigualdades sociais e econômicas. No caso da política habitacional, a busca de uma efetiva mudança nas condições de vida da população beneficiada, pautada pela inclusão social, requer sua formulação em uma perspectiva intersetorial, ou seja, complementada por outras políticas sociais essenciais.

A transferência de uma população já marcada pela “vulnerabilidade social” e pelo “viver em risco” para locais desprovidos de uma rede de programas sociais, tais como geração e renda, educação e capacitação, assistência, dentre outros, pode ter resultados negativos, bem como efeitos não esperados que, em última análise, podem intensificar ainda mais o quadro de desigualdades.

A atuação do município nestes projetos de habitação popular de maneira fragmentada e descolada de uma política complementar, ocasiona o não enfrentamento de problemas “crônicos” referentes à inclusão social da população de baixa renda. Serão apresentadas neste ponto as condições alusivas à escolaridade, trabalho e renda destes moradores, bem como as possibilidades de mudanças e/ou continuidades destas demandas sociais nos novos conjuntos.

4.7.1- Educação

Uma das grandes dificuldades vivenciadas pelas famílias do programa Morar Feliz tem sido o acesso à educação nestes locais, preocupação manifestada de forma recorrente durante as entrevistas. A transferência de um grande contingente de famílias para alguns conjuntos não veio acompanhada de uma intervenção nas escolas existentes nos bairros, o que acarretou dificuldades na alocação de estudantes. Neste contexto, considerando as necessidades destas famílias e o porte de alguns destes conjuntos, a oferta e a localização de serviços públicos essenciais de educação poderia ter feito parte destes empreendimentos.

Observa-se que o nível geral de escolaridade dos moradores entrevistados é baixo, na medida em que mais da metade dos respondentes (63,3%) apresenta o ensino fundamental incompleto. Apenas 7,4 % dos entrevistados têm como grau de escolaridade o ensino

fundamental completo e 13,1% o Ensino Médio completo. Somente 0,5% dos respondentes possui ensino superior completo (Tabela 35).

Tabela 35 - Nível educacional dos respondentes por idade.

	18-24 anos	25-29 anos	30-39 anos	40-49 anos	50-59 anos	60 anos ou mais	Total	%
Fundamental incompleto	20	34	61	46	44	26	231	63,30%
Fundamental completo	4	2	10	8	2	1	27	7,40%
Médio incompleto	7	12	9	0	4	0	32	8,80%
Médio completo	12	16	12	6	1	1	48	13,20%
Superior incompleto	0	0	1	0	0	0	1	0,30%
Superior completo	0	2	0	0	0	0	2	0,50%
Não alfabetizado	0	0	4	3	6	11	24	6,60%
Total	43	66	97	63	57	39	365	100,00%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Estes dados apontam a desigualdade relacionada ao acesso às oportunidades educacionais desta população, bem como a importância da ampliação de programas visando à educação para jovens e adultos. Especialmente em programas de habitação popular, como no caso do Morar Feliz, uma ação conjunta com a Secretaria Municipal de Educação para o incentivo ao retorno escolar, assim como o fornecimento de cursos de qualificação para o mercado de trabalho, considerando tais dados, podem trazer ganhos significativos.

Como consequência deste atraso e abandono escolar, se considerada a população de 18 a 24 anos de idade, a qual, pela sua idade, deveria ter completado a educação básica e ingressado no nível superior, observa-se que 20, do total de 43 entrevistados deste grupo possui apenas o ensino fundamental incompleto. Além disto, nenhum dos entrevistados desta categoria possui o ensino superior (completo ou incompleto).

Entre os entrevistados de 25 e 29 anos, pode-se perceber que, dos 66 entrevistados, 34 possuem o ensino fundamental incompleto. Também neste grupo há 12 entrevistados com ensino médio incompleto e 16 com ensino médio completo. Somente nesta categoria há moradores com ensino superior completo: apenas 2 entrevistados. A partir dos 30 anos, observa-se uma predominância nas demais categorias de moradores que possuem o ensino fundamental incompleto, reafirmando a baixa escolaridade presente entre os moradores do programa Morar Feliz.

Já o impacto do reassentamento sobre a qualidade dos serviços de creche e escola pública parece ser negativo, como pode ser visualizado na Tabela 36. Assim, para 62,7% dos moradores entrevistados, a qualidade da escola pública e creche tiveram significativa piora após a mudança para o conjunto.

Tabela 36 - Qualidade dos serviços de escola pública e creche após a mudança para o conjunto.

Resposta	Escola Pública		Creche	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Melhorou	76	20,8%	74	20,3%
Piorou	229	62,7%	229	62,7%
Continua Igual	56	15,3%	57	15,6%
N/R	4	1,1%	5	1,4%
Total	365	100,0%	365	100,0%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

De fato, a necessidade de unidades escolares próximas aos conjuntos parece ser uma das causas desta insatisfação. Assim sendo, nota-se na Tabela 37 que 55,6% dos moradores afirmam não existir creches próximas aos conjuntos. Quanto à escola municipal, pré-escola e escola fundamental, 59,5% e 68,5% dos entrevistados, respectivamente, afirmam não ser fornecido este serviço na área do conjunto. No caso de escola com ensino médio, este número sobe para 80,3% dos moradores alegando sua inexistência no local.

Tabela 37 - Existência de creche e escola próximas à área do conjunto.

	Creche		Escola Municipal (Pré-escola)		Escola Pública (Ensino Fundamental)		Escola Pública (Ensino Médio)	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Sim	152	41,6%	129	35,3%	97	26,6%	52	14,2%
Não	203	55,6%	217	59,5%	250	68,5%	293	80,3%
N/S	9	2,5%	17	4,7%	15	4,1%	16	4,4%
N/R	1	0,3%	2	0,5%	3	0,8%	4	1,1%
Total	365	100,0%	365	100,0%	365	100,0%	365	100,0%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Ainda que exista a unidade de ensino na área do conjunto, persistem as dificuldades de acesso a seus serviços. Pode-se perceber, na Tabela 38, que 57,9% dos moradores que afirmaram existir creche próxima ao conjunto alegam ser difícil o acesso a este serviço.

Tabela 38 - Facilidade no acesso ao serviço de creche e escola próximo a área do conjunto.

	Creche		Escola Municipal (Pré-escola)		Escola Pública (Ensino Fundamental)		Escola Pública (Ensino Médio)	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Fácil	64	42,1%	68	52,7%	57	58,8%	29	55,8%
Difícil	88	57,9%	61	47,3%	40	41,2%	23	44,2%
Total	152	100,0%	129	100,0%	97	100,0%	52	100,0%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Em relação à escola municipal (pré-escola), 47,3% dos entrevistados apontaram dificuldade no acesso a este serviço nas proximidades do conjunto. Os números também apontam as dificuldades de atendimento nas escolas de ensino fundamental e médio: para os que afirmaram sua existência nas proximidades do conjunto, 41,2% e 44,2% dos moradores, respectivamente, afirmaram ter dificuldades no atendimento destas unidades de ensino.

Estes dados indicam os problemas enfrentados por diversas famílias reassentadas para obterem vagas para seus filhos em novas unidades escolares. No caso dos conjuntos da Penha e do Jockey, por exemplo, moradores deslocados do subdistrito de Ururá foram os que tiveram maiores problemas, ao não encontrarem vagas para seus filhos nos novos bairros. Ao tornarem público este dilema, por meio de jornais e televisão, a prefeitura disponibilizou veículos para que as crianças continuassem frequentando a escola anterior. Mesmo assim, somada a outras dificuldades vivenciadas nos conjuntos, algumas famílias preferiram retornar ao bairro antigo.

No Gráfico 11, pode-se constatar que 35% dos moradores entrevistados apontaram dificuldades enfrentadas por seus filhos para frequentar a escola após a mudança para o conjunto. Dentre os motivos relatados, 17,2% apontaram a falta de vagas na nova unidade escolar, havendo também a questão da distância até a escola, apontada como uma dificuldade por 12,6% dos moradores.

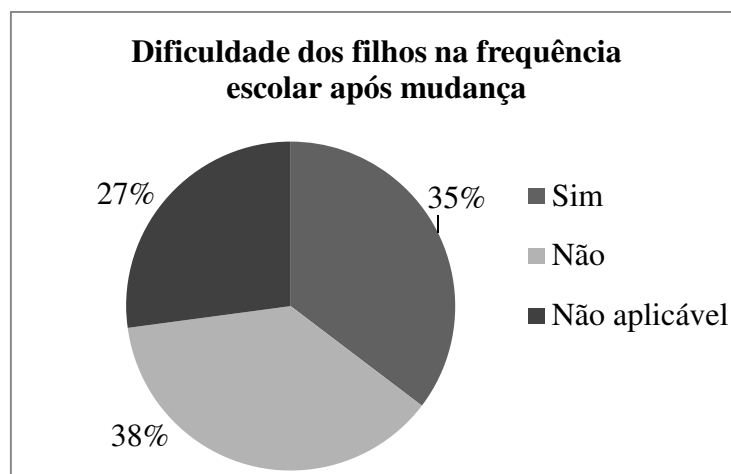


Gráfico 11 - Dificuldade na frequência escolar após mudança.
 Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Tabela 39 - Motivos da dificuldade em frequentar escola.

Motivos	Frequência	Percentual
Falta de Vagas	63	17,3%
Distância	46	12,6%
Falta de transporte	33	9,0%
Falta de professores	6	1,6%
Não adaptação	3	0,8%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Deve-se considerar que muitas crianças e jovens continuaram frequentando suas escolas anteriores, tendo que fazer trajetos, como no caso do deslocamento Jockey-Ururáí, de quase 14 quilômetros. Este problema seria equacionado, segundo a prefeitura, ao término do semestre ou ano escolar, com a garantia de que estas famílias teriam seus filhos alocados nos colégios de seus bairros atuais. Neste contexto, também foi apontada a falta de transporte por 9% dos moradores, considerando estas necessidades de descolamento.

A pesquisa também aferiu se eram oferecidos cursos e atividades de esporte e cultura às crianças e jovens do conjunto. Apenas 13 entrevistados disseram que estes cursos são oferecidos, mas nenhum parece ser específico para os conjuntos habitacionais. São cursos fornecidos “na escola do bairro” pela prefeitura, no “CVA/GUARUS- Centro de Vivência e Aprendizagem” ou “ofertado por políticos”, de acordo com relato dos moradores.

Nas entrevistas com agentes municipais, foi relatada a oferta de cursos destinados à qualificação dos moradores dos conjuntos, fornecidos pela prefeitura em convênios com escolas e centros tecnológicos. Foi enfatizado que as assistentes sociais e os síndicos,

através do trabalho de acompanhamento, convidavam os moradores para participarem destes cursos. Entretanto, esta campanha parece não ter tido muito sucesso, tendo em vista, como relata a entrevistada, a pouca disposição dos moradores em “*aprender a pescar*”. Através dos inquéritos, apenas 6 entrevistados afirmaram a existência destes cursos de qualificação e geração de renda, ao contrário dos 350 que afirmaram não existir a oferta destes cursos (Tabela 40).

Tabela 40 - Existência de cursos de capacitação e geração de renda, segundo os moradores.

Resposta	Frequência	Porcentual
Sim	6	1,6%
Não	350	95,9%
N/S	9	2,5%
Total	365	100,0%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Os cursos de capacitação e geração de renda, segundo os 6 moradores que afirmaram sua existência, são oferecidos na Secretaria Municipal de Assistência e Família (chamada de “*CSU*”), em “*escolas do bairro*” e no Instituto Federal Fluminense (IFF). Somente 2 moradores entrevistados frequentam estes cursos: um de “*pedreiro*” e outra de “*cozinheira*”.

A possibilidade de um investimento em educação nas áreas do conjunto, ao menos no que consiste a construção de escola, foi citada pelos agentes municipais entrevistados, tendo dois conjuntos, Jockey e Tapera I⁶³, recebido creche municipal próxima a sua área. Considera-se aqui não apenas a edificação destes espaços, mas o reconhecimento da necessidade de investimentos com vista à propagação de um cenário de qualificação e desenvolvimento social local em todos estes conjuntos. Considerando o baixo rendimento destes moradores, como veremos no tópico a seguir, investimentos na qualificação de moradores destas áreas poderiam resultar em ganhos significativos.

⁶³ Apesar da construção da escola na Tapera, no dia 08 de abril de 2014, pais de alunos realizaram um protesto no local, ateando fogo em pneus devido à falta de aula e de professores na unidade escolar (Jornal Folha da Manhã, 09/04/2014).

4.7.2- Trabalho e renda

O reassentamento para o conjunto habitacional parece não ter vindo acompanhado de mudanças no rendimento ou melhores oportunidades de emprego para os moradores entrevistados. Sobre o acesso a oportunidades de emprego, apenas 22,7% afirmam que a mudança para o conjunto representou uma melhora no acesso a postos de trabalho. Grande parte dos moradores afirma que o acesso ao trabalho permaneceu igual (41,5%) ou mesmo piorou (35,8%).

A situação de trabalho dos entrevistados também foi aferida durante a pesquisa, conforme Tabela 41. Nela podemos perceber que, no momento dos inquéritos, apenas 26% exerciam algum tipo de atividade: 9,3% eram empregados com carteira assinada e 16,7% autônomos. Dentre os empregados com carteira assinada, menor número encontrado, estavam os funcionários de comércios e escritórios, serviços domésticos, semiquualificados (especialmente trabalhadores na área de construção civil) e trabalhadores da agroindústria (cortador de cana).

Os autônomos tiveram uma grande importância no desenvolvimento de pequenas “unidades de trabalho” domiciliares dentro dos conjuntos, minimizando as dificuldades cotidianas de acesso a este serviço pelos demais moradores. Dentre os serviços exercidos pelos autônomos, estavam o pequeno comércio residencial, vendedores ambulantes, serviços domésticos (diarista e faxineiras), semiquualificado (cabelereira, pintura automotiva, ladrilheiro, pedreiro) e na agropecuária (cortador de cana).

Tabela 41 - Situação do trabalho, segundo os entrevistados.

Resposta	Frequência	Porcentual
Empregado com carteira assinada	34	9,3%
Autônomo	61	16,7%
Aposentado/Pensionista	68	18,6%
Desempregado	77	21,1%
Do lar	125	34,2%
Total	365	100,0%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Há ainda um grande número de aposentados e pensionistas, no total de 68 entrevistados, sendo 34 destes acima de 60 anos, 22 entre 50 e 59 anos, e 12 pessoas

abaixo de 49 anos. Existem, neste grupo, aposentados por invalidez, viúvos, afastados por motivo de saúde, além de beneficiários de pensões alimentícias.

Pode-se observar ainda um número expressivo de entrevistados que se declararam desempregados (21,1%) e do lar (34,2%). Considerando-se que a maior parte desta amostra é composta por mulheres, este último dado acaba por ser justificado. Entretanto, cumpre ressaltar a importância da formulação de políticas de incremento de geração de renda muito específicas para esta realidade, contando, assim com uma rede de proteção que possibilite a inserção destas mulheres no mercado de trabalho. A existência de escolas e creches para as crianças, um impeditivo relatado pelas entrevistadas, aliviaria muitas destas dificuldades. Além disto, as atividades exercidas pelos entrevistados ocupados permitem entender que, via de regra, tratam-se de atividades mal remuneradas e com baixa qualificação, dados que são essenciais para o planejamento e formulação de políticas nestas áreas.

De fato, fica evidenciado, no Gráfico 12, o baixo rendimento dos entrevistados: 65,8% afirmam que o rendimento familiar é de até 1 salário mínimo. Nota-se ainda que 31,2% tem rendimento familiar de 1 a 2 salários mínimos e 2,5% de 2 a 3 salários mínimos. Apenas 0,5%, o que equivale a 2 moradores, declaram que a renda familiar vai de 3 a 4 salários mínimos.

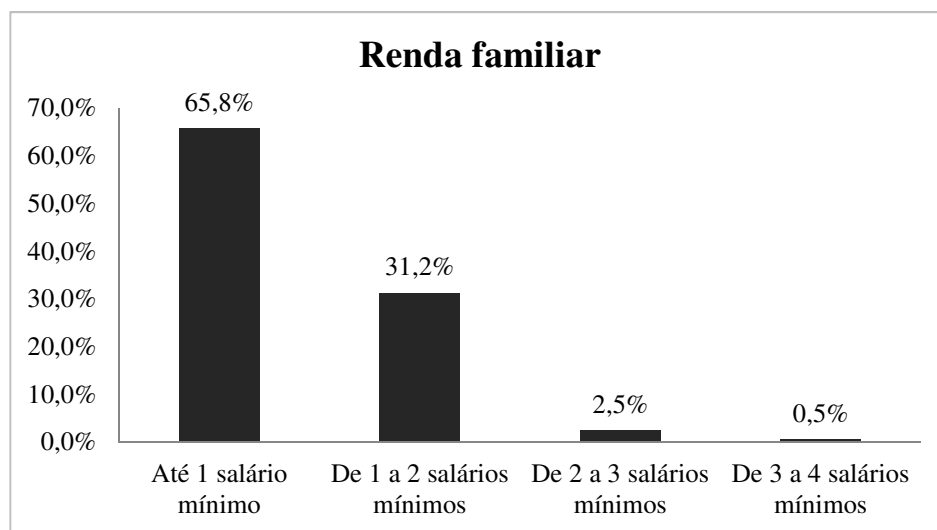


Gráfico 12 - Renda familiar. Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Ademais, a contribuição dos programas sociais para o rendimento familiar é significativo, e em alguns casos determinante para a sua subsistência. Segundo os dados, 58% dos entrevistados incluem em seus rendimentos o recebimento de programas sociais.

No Gráfico 13, nota-se a categorização destes programas sociais recebidos: 25,5% dos entrevistados recebem benefícios federais (Bolsa Família, Renda Melhor e Brasil Carinhoso), 12,6% recebem benefícios municipais (Cheque Cidadão, Renda Mínima, Vale Alimentação, Pet e Guarda Mirim) e 19,5% dos moradores recebem tanto benefícios municipais quanto federais.

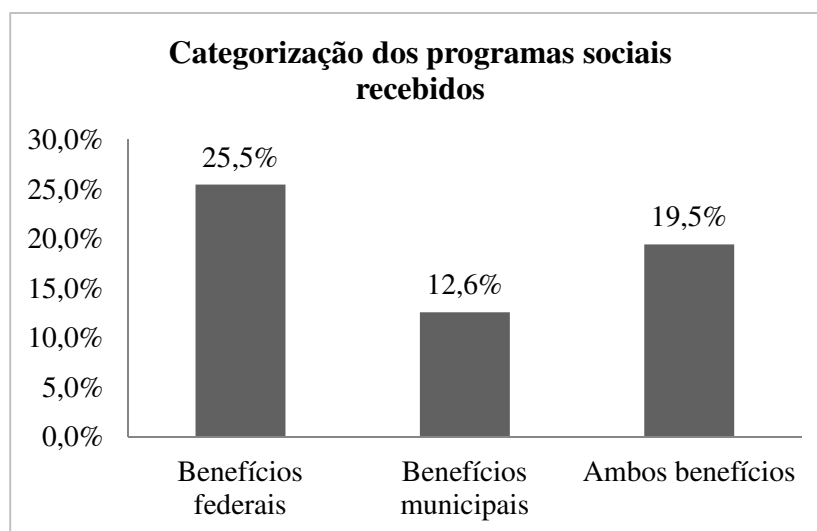


Gráfico 13 - Categorização dos programas sociais recebidos.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Além disto, pode se observar, na Tabela 42, os valores recebidos pelos entrevistados, permitindo uma noção de seu papel na renda total, considerando que grande parte tem renda familiar de até 1 salário mínimo. Assim, quanto aos benefícios sociais, 18,1% dos moradores recebem até R\$ 100,00, 17,8% entre R\$ 100,01 e R\$ 200,00, 12,3% entre R\$ 200,01 a R\$ 300,00 e 5,0% entre R\$ 300,01 a R\$ 400,00. Há um grupo de 5,0% o qual, somando diversos benefícios, obtém valores acima de R\$ 400,01, sendo grande parte de sua renda familiar, nestes casos, composta por estes programas.

Tabela 42 - Valores recebidos em programas sociais.

Valores recebidos (R\$)	Frequência	Percentual
Até 100,00	66	18,1%
de 100,01 a 200,00	65	17,8%
de 200,01 a 300,00	45	12,3%
de 300,01 a 400,00	17	5,0%
A partir de 400,01	17	5,0%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

No Gráfico 14, pode-se perceber que apenas 9,6% dos entrevistados afirmaram ter tido aumento da renda familiar após mudança para o conjunto. Paradoxalmente, apesar dos baixos rendimentos, ressalta-se que 68,2% dos entrevistados afirmaram que tiveram seus gastos aumentados após a mudança para o conjunto. Entende-se, neste sentido, que a mudança para o conjunto nestes casos teve um impacto negativo sob o orçamento familiar, em virtude deste aumento dos gastos.

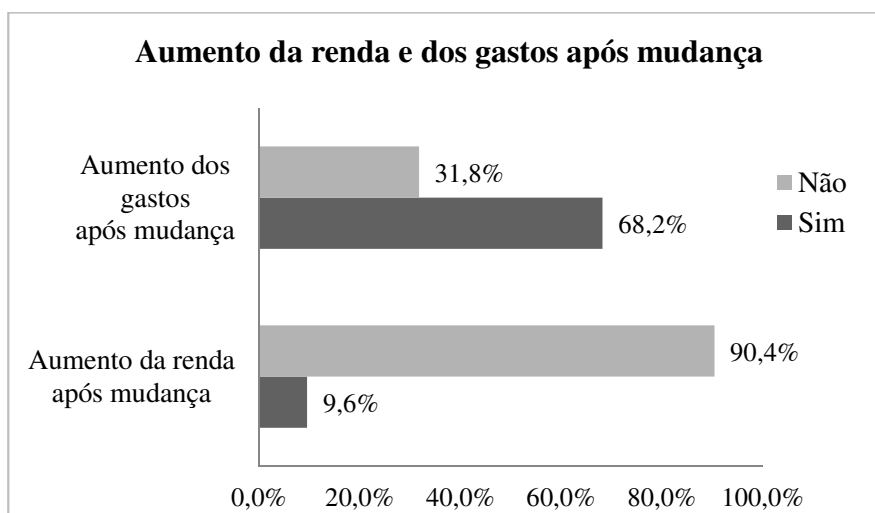


Gráfico 14 - Aumento da renda e dos gastos após mudança.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Isto se deve ao aumento dos gastos de diversos serviços, tais como água, segundo 61,1% dos entrevistados, e energia elétrica, de acordo com 59,5%, muitos destes adquiridos anteriormente na informalidade e que, agora legalizados, demandam um significativo impacto no orçamento familiar (Tabela 43).

Tabela 43 - Descrição do aumento dos gastos.

Resposta	Frequência	Porcentual
Água	223	61,1%
Eletricidade	217	59,5%
Transporte	49	13,4%
Outros	32	8,8%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Houve também um aumento de gastos com transporte (13%) e “outros gastos”, descritos como alimentação, saúde, gás e necessidades da nova moradia (edificação do muro e mobiliário), que juntos afetaram 8,8% dos entrevistados.

Em virtude desta situação socioeconômica, a pesquisa também aferiu a possibilidade destes moradores enfrentarem dificuldades na manutenção de suas prestações e dívidas. Não obstante, 27% dos entrevistados afirmaram se encontrar com alguma prestação em atraso no momento da pesquisa (Gráfico 15).

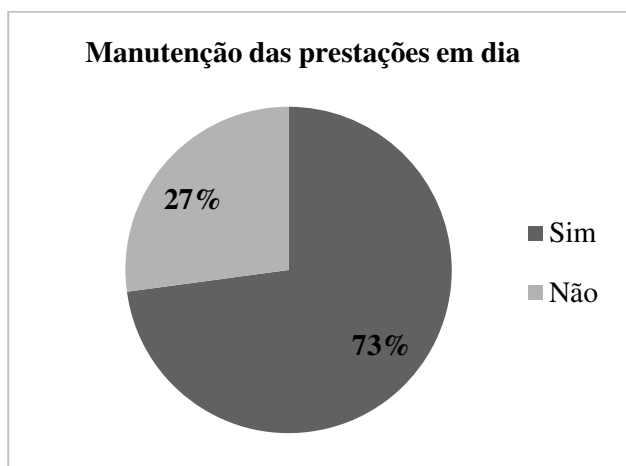


Gráfico 15 - Manutenção das prestações em dia.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

As dificuldades para o pagamento dos encargos tem diferentes causas, como detalhado pelos moradores: 16,2% alegaram o aumento dos gastos com a nova moradia, 13,2% a situação de desemprego, 13,7% os salários baixos e, finalmente, 5,8% alegaram problemas de saúde, incluindo gastos excessivos com remédios (Tabela 44).

Tabela 44 - Motivos para atraso nas prestações.

Resposta	Frequência	Porcentual
Aumento dos gastos com a moradia	59	16,2%
Salários baixos	50	13,7%
Desemprego	48	13,2%
Problemas de saúde	21	5,8%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Estes dados revelam que, embora tenha havido o acesso à moradia por meio do programa municipal, permanecer nestas habitações e mantê-las com baixos rendimentos e

aumento dos gastos com as mesmas, tais como com água e energia elétrica, torna-se um elemento complicador para estas famílias.

Ademais, percebe-se que pouco se fez no incentivo e incremento da qualificação e inserção destes moradores ao mercado de trabalho, de modo a incrementar sua renda, tendo a mudança, em alguns casos, representado uma piora nas oportunidades de emprego. Entretanto, como afirmou um funcionário ligado ao programa:

Pesquisadora: Sobre a questão da renda, existe algum projeto de melhoramento de renda dos moradores?

Agente municipal: Não. Ainda não chegamos nesse momento. Vai existir uma hora do Morar Feliz, que é no pós-ocupação, aonde trabalhamos essa questão da geração de renda, com curso de capacitação. Essa é a proposta, que é a hora que nós, enquanto governo, nos comunicamos, a linguagem das secretarias no processo setorial. Vai trabalhar junto com o Ministério do Trabalho e Renda, com cooperativas, aonde pode estar agregando e atrelando propostas que logicamente o resultado final vai ser pro beneficiário. (Entrevistado 1, Diretoria do Departamento do Morar Feliz, SMFAS, Informação Verbal)

Entretanto, deve-se entender que o conjunto habitacional reconfigura a estrutura populacional dos bairros e, neste sentido, deveria estar acompanhado de outras políticas, urbanas e sociais, em virtude de seu impacto. Desprovida a visão antropológica e a consideração das atividades produtivas anteriormente existentes (formais e informais), houve ainda, por parte da gestão local, pouca consideração aos moradores que possuíam comércio nos locais anteriores, os quais, apesar das solicitações junto aos funcionários do programa, perderam sua fonte de renda com a mudança. Isto pode ser percebido em entrevista realizada com um funcionário do programa:

Pesquisadora: Você falou que a questão de espaço pra comércio também, dessa vez, não existe uma previsão?

Agente municipal: Não, a princípio não. Teve alguns conjuntos específicos como o Parque Prazeres (Conjunto Nogueiras, entregue na gestão do prefeito anterior) que tem uma área comercial. Talvez na projeção, não deu esse olhar especial pelo resultado de Parque Prazeres, que de início houve uma ocupação e aí hoje vive em total abandono. (Entrevistado 1, Diretoria do Departamento do Morar Feliz, SMFAS, Informação Verbal)

Desta forma, baseado em projetos habitacionais de gestões anteriores, que tiveram inclusa a construção de centros comerciais, mas que segundo o atual funcionário da

prefeitura “estão em total abandono”, preferiu-se, no programa Morar Feliz, não dotar os conjuntos deste recurso. Entretanto, os moradores entrevistados alegam sentir a falta de comércio nos conjuntos do Morar Feliz.

Sobre a existência de estabelecimentos comerciais próximos ao seu local de moradia, pode-se perceber mais claramente, através do Gráfico 16, as dificuldades dos moradores: 66,6% dos entrevistados disseram não existir supermercado em área próxima ao conjunto e somente 33,4% afirmaram haver este serviço. A situação é melhor no que se refere à padaria e mercearia, existente próximo aos conjuntos de acordo com 67,4% dos moradores. Entretanto, 32,4% disseram não haver padarias ou mercearias próximas as suas residências.

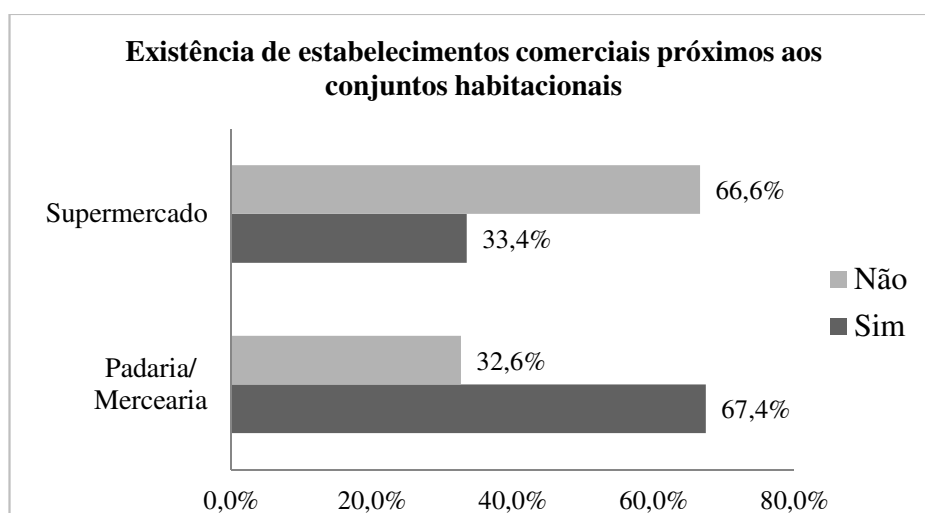


Gráfico 16 – Existência de estabelecimentos comerciais próximos aos conjuntos habitacionais.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Apesar destas dificuldades, observa-se a continuidade da construção de novos conjuntos, em áreas relativamente distantes, sem área comercial e com limitações de uso das moradias para os moradores assistidos. Uma vez ausentes as políticas complementares, tais como incremento em qualificação, trabalho e renda, as dificuldades na manutenção das residências e dos gastos com as mesmas parecem retomar dificuldades anteriores na persistência da vulnerabilidade socioeconômica, apesar dos objetivos “intersectoriais” do programa.

4.7.3- Acesso a serviços e equipamentos sociais

Por inclusão social entende-se ainda o acesso a serviços sociais (saúde, esporte, lazer, cultura, assistência social e segurança pública). Refere-se à oferta e uso destes serviços

sociais públicos, de acordo com as necessidades básicas da população beneficiária do projeto.

Neste sentido, o Gráfico 17 aponta pouca melhoria na disposição destes serviços nas áreas dos conjuntos. No caso da saúde, por exemplo, a qual localmente se faz presente a partir da disposição de unidades básicas de saúde (UBS, “*posto de saúde*”, “*posto médico*”), pode-se observar dificuldades dos beneficiários do Morar Feliz: 73,4% dos entrevistados afirmaram não existir posto de saúde próximo ao conjunto habitacional, e somente 26,6% disseram existir posto médico próximo ao local de moradia. Quanto à existência de hospital ou pronto socorro, 79,5% dos entrevistados atestaram a inexistência deste serviço nas proximidades do conjunto.

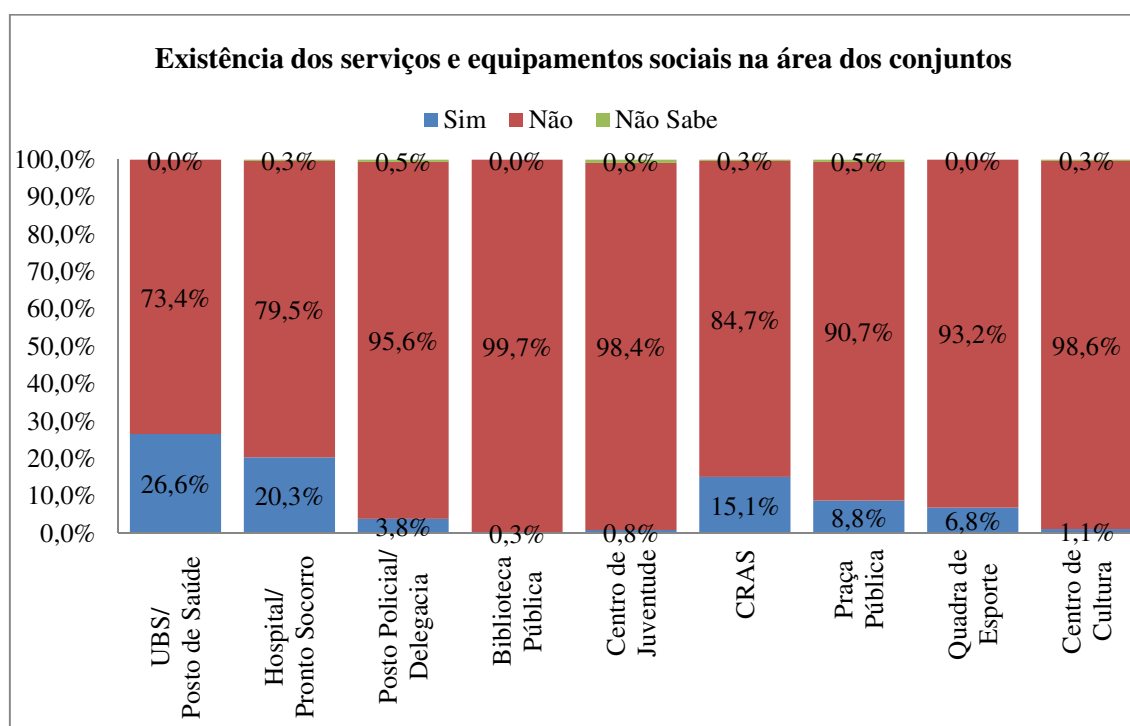


Gráfico 17 – Existência dos serviços e equipamentos sociais na área dos conjuntos.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Quanto à existência de posto policial ou delegacia, apenas 3,8% afirmaram sua existência próxima aos conjuntos. Contrariamente, e apesar do aumento da criminalidade nos conjuntos, 95,6% dos moradores disseram que este serviço é inexistente.

Também foi observado que praticamente inexistem equipamentos culturais nos conjuntos visitados, tais como biblioteca pública, centro de juventude e centro cultural, como apontado por mais de 98% dos entrevistados, nestes casos. A dotação de áreas e

equipamentos de lazer também é uma das dificuldades: 90,7% afirmaram não existir praça pública próxima ao conjunto, assim como 93,2% afirmaram inexistir quadra de esporte. Considera-se como área dos conjuntos os bairros próximos, propiciando um olhar sobre estes espaços de forma integrada.

Por se tratar de um programa de casas populares com objetivos “*sociais*”, sua propaganda política está no fato de conceder a seus assistidos “*vida mais digna e cidadania*”. Considerando ainda, no decreto do programa, o seu intuito de “*atenuar as disparidades sociais e o flagelo das famílias campistas*”, contrariamente, os dados demonstram que ainda há um longo caminho para que os moradores entrevistados alcancem este objetivo.

4.8- Morar Feliz: aspectos de cidade como obra/construção coletiva

A cidade é uma obra coletiva, como afirma Lefebvre (2001), e a forma como estes moradores participaram no projeto habitacional ao qual seriam deslocados será o ponto inicial de análise deste item. As possibilidades de pactuação entre os moradores e com a prefeitura na formulação do projeto, bem como a forma como eles se organizam uma vez estabelecidos no conjunto habitacional também são aspectos interessantes neste programa habitacional. Ao mesmo tempo, a cidade como obra, ou seja, uma construção coletiva que provém exatamente desta capacidade de constituição do urbano subordinada ao seu uso, acima do poder do mercado, como prevê o Estatuto da Cidade, cumprindo sua Função Social.

4.8.1- Participação dos moradores no projeto do Morar Feliz

Um dos pontos analisados junto aos funcionários envolvidos no Morar Feliz e os seus moradores foi a realização de reuniões anteriores ao reassentamento nos conjuntos habitacionais. Como aferido na entrevista abaixo realizada com um agente municipal:

Pesquisadora: Você tem feito palestra e reuniões com os moradores?

Agente municipal: Sim, temos as reuniões de preparo. As famílias são identificadas, cadastradas no processo inicial. Que aí antes de receber a convocação de mudança, ela passa por uma reunião de preparo onde ali é sinalizada a questão da higiene, da conservação do conjunto, do que pode, do que não pode. Todo esse processo que vai se deparar ao receber a chave e

usufruir daquele patrimônio. (Entrevistado 1, Diretoria do Departamento do Morar Feliz, Informação Verbal)

Por meio da fala do entrevistado, percebe-se que a política de habitação social está imbuída de uma proposta disciplinadora, visando à ordenação, à homogeneização e à moralização das populações assistidas: “*a questão da higiene, da conservação do conjunto, do que pode, do que não pode*”. Neste sentido, é necessário que os moradores se ajustem ao projeto estabelecido pela prefeitura e a forma como os espaços devem ser utilizados. O que não se adequa a esta concepção, que passa pela higiene e bons costumes, é visto como transgressão, inadaptação à nova realidade. Entretanto, a realização de reuniões “*antes, durante e após a entrega das moradias*” estava prevista no decreto 005/2011, do Morar Feliz, cabendo à Secretaria de Assistência e Família:

- h) efetuar reuniões periódicas com as famílias beneficiadas antes, durante e após a entrega das moradias, como forma de mensuração dos impactos obtidos com a política habitacional criada;
- i) providenciar a apresentação de temas, através de palestras educativas, como higiene e limpeza, meio ambiente, uso correto da pia e vaso sanitário, preservação do imóvel, dentre outros assuntos correlatos. (Diário Oficial, decreto Nº 005/2011)

Esta proposta “civilizatória” da política habitacional acredita que, mediante o acesso à casa legalizada e projetada, o “assistido” deve ser ensinado a mudar de vida, de hábitos e de costumes. Assim, as palestras e reunião promovidas são baseadas na difusão de padrões comportamentais e valores culturais “civilizadores”, buscando formar “cidadãos”, com prioridade à ordem, à organização e ao respeito às normas. Estes momentos não foram pautados na conscientização de direitos, mas na transmissão de “*palestras educativas*”. Contrariamente, muitos moradores se apropriam do espaço a partir de seus próprios valores, implicando resistência a mecanismos disciplinares de controle propostos pela prefeitura.

Embora não tenha havido abertura para promoção de encontros de inclusão dos moradores nestes projetos, como um momento de escuta as suas demandas e compartilhamento das decisões, ocorreu, inversamente, a imposição de um pensamento único, estandardizado e impessoal. Contrariamente, muitos moradores se fizeram ouvir por meio de protestos (como os ocorridos na Tapera, em Ururá, no Eldorado e no Parque Aeroporto), implicando na interdição de rodovias como um recurso para atrair a atenção da mídia frente as suas realidades, e assim pressionarem a prefeitura. Estes momentos

deveriam ter sido interpretados como um “sinal de alerta” de que o projeto não se pautava em decisões partilhadas, nem tampouco tinha seus critérios de escolha pactuados.

Entretanto, em outra entrevista, este aspecto fica mais evidente:

Pesquisadora: E tem alguma reunião pra esses moradores?

Agente municipal: Olha, antes, no primeiro conjunto, a gente conseguiu fazer, mas agora a gente entrega uma casa atrás da outra, fica complicado fazer palestra pra todos os moradores antes da entrega. (Entrevistado 2, assistente social do Departamento de Habitação, Informação Verbal)

Nesta afirmativa, percebe-se a real condição das entregas dos conjuntos do Morar Feliz, realizadas em ritmo apressado, pouco reflexivo e sem qualquer pactuação com os moradores. Em muitas áreas classificadas pela Defesa Civil pelo seu risco, o trabalho da equipe da prefeitura limitou-se ao cadastro e anúncio do dia de entrega das casas. Em meio à urgência das enchentes e aos atrasos das obras do programa, as casas foram entregues sem o devido preparo dos moradores. A que se ressaltar que a justificativa para o atraso das entregas, por parte dos agentes municipais, recaiu sobre o afastamento judicial da prefeita de seu cargo, condição que durou sete meses. Todavia, o presidente da câmara, seu então aliado, assumiu a prefeitura por decisão judicial com a promessa de dar continuidade aos seus projetos, o que não explicaria, desta forma, o atraso das casas Morar Feliz.

Desta forma, a correria nas entregas dos conjuntos acabou por desprezar as possibilidades de uma intervenção social que criasse mecanismos para o envolvimento destes moradores no processo de realojamento, de forma que estas famílias participassem das decisões e da implementação do projeto.

De acordo com o Plano Nacional de Habitação (2009), em qualquer projeto habitacional o trabalho social deveria ser um dos pontos básicos, uma vez que as famílias contempladas deveriam ter o direito de conhecer e opinar sobre o novo local de moradia, tornando este processo mais democrático e inclusivo. Cabe ao trabalho social o papel de “advocacy social”, mobilizando e organizando a participação da população frente ao processo de realojamento.

No caso do Morar Feliz, este “pré-morar” ocorreu através da identificação das áreas de risco e do cadastramento dos moradores. Por isto, pode-se observar, no Gráfico 18, que apenas 10,1% dos moradores entrevistados do Morar Feliz afirmaram que a prefeitura realizou reunião com os mesmos antes de serem realojados nos conjuntos habitacionais. Contrariamente, grande parte dos moradores, 89,9%, alega não ter havido qualquer

reunião, o que poderia ter representado uma oportunidade para compartilhar o projeto junto aos mesmos, além de reconhecer as organizações comunitárias locais, por meio da realização de um trabalho social mais inclusivo. Além disto, 96,4% dos entrevistados afirmam que a prefeitura não consultou sua opinião quanto ao programa ou a nova casa.

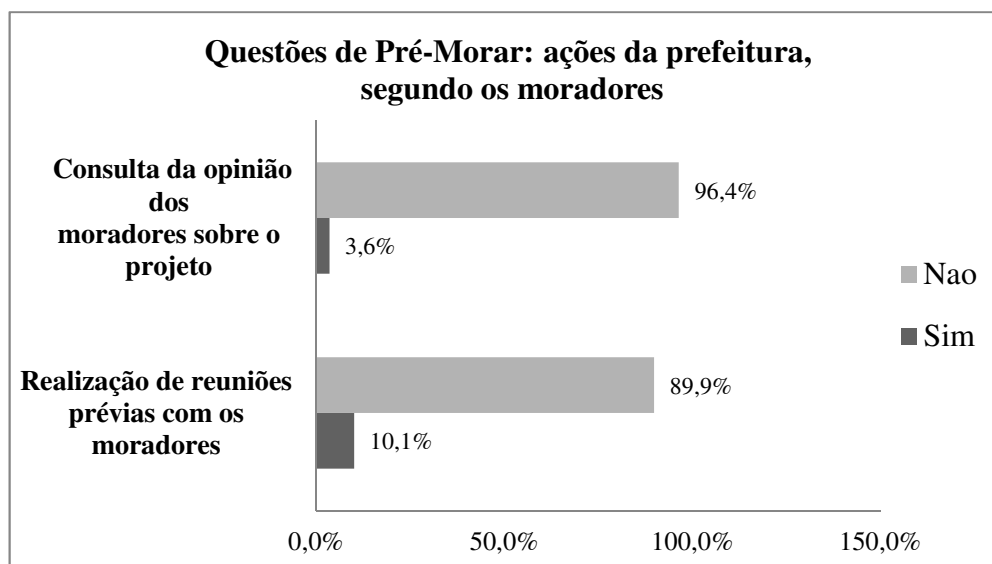


Gráfico 18 - Questões de Pré-Morar: ações da prefeitura segundo os moradores.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Entretanto, como indica o Plano Nacional de Habitação (2009), o trabalho social não consiste apenas no cadastramento das famílias, mas no preparo destes moradores em um projeto que pretende ir além da obra física. Busca-se impulsionar a estratégia local através de um trabalho intersetorial, articulando a habitação ao conjunto de políticas sociais. O acompanhamento destes espaços, pelos gestores públicos, deveria ser pautado na emancipação destes atores urbanos, ou seja, na capacidade da comunidade de estabelecer uma articulação com o poder público e de ser atuante sobre a mesma. O trabalho de pré e pós morar potencializa esta atuação comunitária.

Estes dados atestam o alijamento dos moradores quanto aos princípios de participação comunitária, aspecto importante para transformar realidades sociais em contextos de desigualdade. Os 10,1% de moradores que afirmaram a ocorrência de reuniões anteriores à mudança confirmaram o caráter informativo e “civilizatório” destes encontros: informações sobre o dia da entrega, sobre a titularidade e proibições de venda e sobre como utilizar a casa foram os motivos que apareceram nas respostas.

A ampliação da participação popular em programas desta natureza é um dos pressupostos de orientação do Ministério das Cidades, para que a efetividade e humanização da habitação sejam alcançadas. Estes moradores deveriam ter o direito de saber sobre as consequências desta intervenção pública sobre as suas vidas e, de alguma forma, opinar e participar sobre a mesma. Busca-se, ainda, afastar os perigos de projetos impessoais e compulsórios, tão em voga na década de 60 e 70 (VALLADARES, 1978; ZALUAR, 1985), gerando, a partir de uma nova proposta de habitação popular, espaços mais humanizados, nos quais os usuários se identifiquem e se sintam mais participantes em sua concepção. Neste contexto, alcança evidência um novo discurso de produção de conjuntos habitacionais na busca de processos de decisão mais participativos, de forma que a satisfação dos usuários seja garantida.

Além disto, podemos verificar, no Gráfico 19, que 55,9% dos moradores gostariam de ter dado sua opinião sobre o programa e suas residências antes do realojamento. Dentre as opiniões, expostas na Tabela 45, ficam mais evidentes as necessidades de serviços urbanos e sociais, tais como a construção de áreas de lazer nos empreendimentos, a dotação de um posto médico, a construção de muros nas casas e a alocação de postos policiais próximos aos conjuntos, evidenciando os problemas recorrentes com a segurança pública nestes territórios.

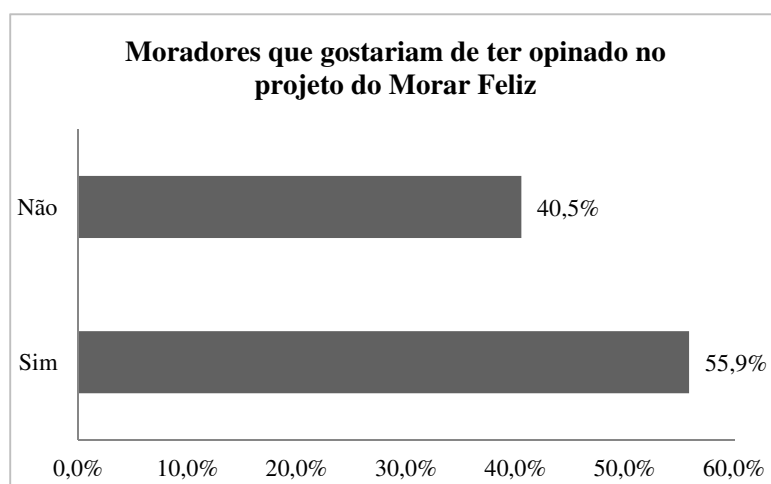


Gráfico 19 - Moradores que gostariam de ter opinado no projeto do Morar Feliz.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Tabela 45 - Opiniões que moradores gostariam de fornecer à prefeitura antes da mudança.

Resposta	Frequência	Percentual
Construir área de lazer	61	16,7%
Construção de posto médico / ambulância	57	15,6%
Construir muros nas casas	48	13,2%
Construção de escola / creche	46	12,6%
Colocar posto policial próximo ao conjunto	42	11,5%
Construção de casas maiores	36	9,9%
Material construtivo da casa	26	7,1%
Casas não geminadas	23	6,3%
Serviço de correios	17	5,0%
Outras opiniões	52	14,2%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Quanto à nova residência, os moradores gostariam de ter opinado sobre a necessidade de maior dimensão construtiva, sobre o material construtivo e sobre a tipologia geminada das residências. Houve também a preocupação com o comércio no local anterior e com a escolha do conjunto, opiniões não consideradas, mas que atualmente afetam negativamente a vida destes moradores.

A negligência na criação de instâncias para que estes moradores pudessem dispor de suas opiniões e reclamações acarretou uma série de constrangimentos, atualmente, nos conjuntos, e que ainda servem como pretexto para “futuras” intervenções no local, mantendo estes moradores dependentes da “vontade política” da gestão municipal, em um discurso de que *“ainda há muito por fazer”*.

O que se ressalta neste contexto é que a escolha por manter um programa habitacional com recursos próprios permite à municipalidade maior liberalidade de definir seu funcionamento. Da mesma forma, constatou-se que - dentre outras idiossincrasias - ocorreu expressivamente a personificação da casa como uma dádiva da prefeita, explicitando o caráter de uma política que - na falta de uma melhor expressão - poder-se-ia denominar de “neo-populista”.

Assim, quando os moradores dos conjuntos são questionados sobre “Quem seria o responsável por terem recebido esta casa?”, grande parte dos entrevistados atribui à atual prefeita este mérito, demonstrando que a casa é vista como uma “benesse política” e não como um direito à habitação. A gratuidade das residências, como é destacada pela política municipal de Campos dos Goytacazes como um diferencial do programa, acarreta - para

grande parte dos beneficiados - a geração de um elo de “gratidão”, que poderá no futuro render votos e apoio popular à prefeita e seus aliados.

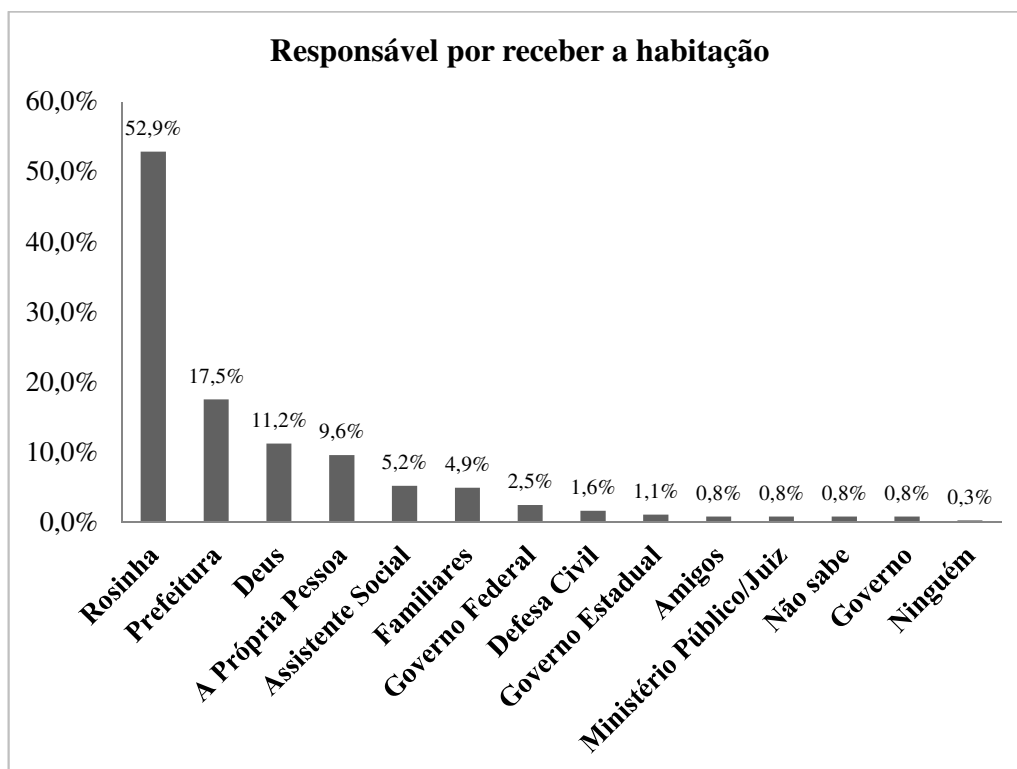


Gráfico 20 - Responsável por receber a habitação. Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Desta forma, nota-se, no Gráfico 20, que a atual prefeita é percebida pela população investigada como sendo a principal responsável pela aquisição da moradia, representando 52,9% dos entrevistados. A prefeitura, enquanto órgão gestor, é representado bem abaixo, com apenas 17,5%. Outras respostas apontam para Deus, com 11,2%, e o protagonismo individual como 9,6%, enquanto a moradia como fruto do acolhimento das necessidades pelo Estado, representada na figura da assistência social, aparece com apenas 5,2%.

O Governo Federal - como o maior executor de políticas habitacionais na atualidade - mas que não participa do “Morar Feliz” - aparece com 2,2% dos moradores. Há ainda a intervenção judicial, vivenciada por 0,8% dos entrevistados.

Os dados aqui apresentados indicam que a população beneficiada por essa política pública não a reconhece como um direito e, sim, como uma benesse, como se esse benefício só fosse possível nesta gestão. Neste contexto, o processo instituído de obtenção da casa própria pode ser oriundo, em alguns momentos, de relações individuais com a máquina pública, suprimindo as possibilidades de conquistas coletivas e comunitárias

destes moradores. A personificação do benefício na figura da prefeita fica evidente, ainda, na fala de políticos aliados, num discurso que entende a construção de casas populares como dependente unicamente da vontade desta gestão, numa tentativa de “capitalização” eleitoral desta política habitacional:

Então, isso pra mim tem um significado especial, porque estar aqui hoje, a prefeita assinando e realizando o sonho de 10 mil famílias. O sonho de todos nós que é ter a nossa casa. As pessoas que moram de aluguel sempre sonham, principalmente quem é mãe. Então, eu vim aqui hoje pra dizer a senhora prefeita da minha emoção, minha alegria em poder estar compartilhando com a senhora desse sonho, que a senhora está proporcionando pra muitas famílias, de ter uma casa própria, de ter um abrigo, de poder ter um lar. Eu queria parabenizar, a prefeita em especial. Lógico, porque a prefeita é a articuladora, a grande mentora de tudo isso, junto com o Dr. Chicão e com o Garotinho, que é uma pessoa especialíssima pra mim [...]. (Deputado Estadual, durante prestação de contas no Trianon, Informação Verbal)

Pensando no que foi feito, e o que foi mostrado nesse vídeo, em apenas 4 anos, com as adversidades políticas que você enfrentou, ficando 7 meses afastada da prefeitura [...] encontrando uma administração completamente deteriorada, onde as secretarias estavam destruídas, é realmente uma proeza! [...] Isso é muita coisa, não é pouca coisa não. Isto é o resultado de administrar dinheiro como dona de casa. É saber que o dinheiro vai ser aplicado na tabelinha, no caderninho do que entra e do que sai. Rosinha não é aquele bicho que gasta mais do que pode. Rosinha é aquela formiguinha que trabalha, carregando as coisinhas, juntando pra na hora certa, dar esse presente pra nossa cidade. (Deputado Federal, durante prestação de contas no Trianon, Informação Verbal)

Portanto, o que temos é a reprodução já descrita na literatura (MARICATO, 2008) de um perigoso ambiente propício à utilização política na disposição das necessidades e serviços urbanos, dentre um deles o “sonho da casa própria”, estabelecendo novas formas de controle e dominação. Percebe-se que o programa não foi acompanhado de um trabalho técnico social sistemático que possibilitasse aos novos moradores a ampliação da compreensão do significado da posse da casa própria, em seus elementos de ressignificação constitutivos de cidadania e direito.

4.8.2- Vida Social e Comunitária

A reconfiguração da vizinhança é essencial para a adaptação de moradores transferidos para conjuntos habitacionais, sendo, em caso de insatisfação, como já apontado na literatura (ZALUAR, 1985; VALLADARES, 1978; SOARES e ESPINHEIRA, 2006; GUIMARÃES, 2007; ARRUDA, 2009) motivo para abandono da

moradia. Neste sentido, interessa observar as possíveis rupturas dos laços vicinais, a descontinuidade e o rearranjo das relações sociais no novo local, uma vez que moradores procedentes de diversas áreas foram realocados nos conjuntos. Este fator pode causar conflitos, tornando necessária a sua observação na dinâmica do conjunto habitacional.

A dissolução dos sentimentos comunitários existentes nos locais anteriores, que garantiam a coesão social através de diferentes fatores, pode ser quebrado neste novo espaço por meio do afastamento de vizinhos antigos, a entrada de pessoas não procedentes da favela, além do aumento da sensação de insegurança e violência.

Nas pesquisas com os agentes municipais, em vários momentos, foi ressaltada a preocupação do programa Morar Feliz com a alocação de vizinhos em áreas próximas nos conjuntos, de forma que os vínculos anteriores fossem mantidos:

É, temos muito cuidado de manter raízes. A questão dos laços, dos vínculos, e até mesmo da condição de vida. Então a gente respeita essa questão dos vínculos, né? E também uma coisa que muito impacta é que respeitamos também a opinião dessa família. Até mesmo de resguardar a integridade física. Por questões de demarcações de área (de tráfico), porque a gente sabe que aqui no município existe muito isso. Área “x” que não pode parar “y”, isso também é respeitado. (Entrevistado 1, Diretoria do Departamento do Morar Feliz, Informação Verbal)

Sobe este assunto, no Gráfico 21, pode-se perceber que a maior parte dos moradores, 87%, alegou estar satisfeita com a sua nova vizinhança. Há, entretanto, 13% insatisfeitos, conforme demonstra a Tabela 46, por motivos que passam pela violência/insegurança, problemas relacionados a conflitos de divisão do espaço, especialmente pela tipologia geminada das casas e do quintal, e conflitos com os vizinhos (discussões, “fofocas”, barulho e som alto, dentre outros).



Gráfico 21 - Satisfação em relação à nova vizinhança.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Tabela 46 - Motivos de insatisfação com a vizinhança atual.

Respostas	Frequência	Percentual
Violência/insegurança	20	5,5%
Problemas de divisão/partilha do espaço	25	6,9%
Problemas de relação com o vizinho	20	7,4%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Muitos destes moradores também vivenciaram uma experiência de desterro ou desenraizamento, típica de processos de realojamento, ou seja, elementos “estranhos” em uma vizinhança em consolidação, sem regras claras. Todavia, nestes casos de insatisfação, fica evidente a constituição de uma relação assimétrica, pautada pela insegurança e pelo desrespeito ao espaço do outro. Como demonstrado no Gráfico 22, 35,9% dos moradores afirmaram que seus vizinhos não colaboram para a manutenção do espaço comum, o que eventualmente pode ocasionar conflitos, ou mesmo disputas.

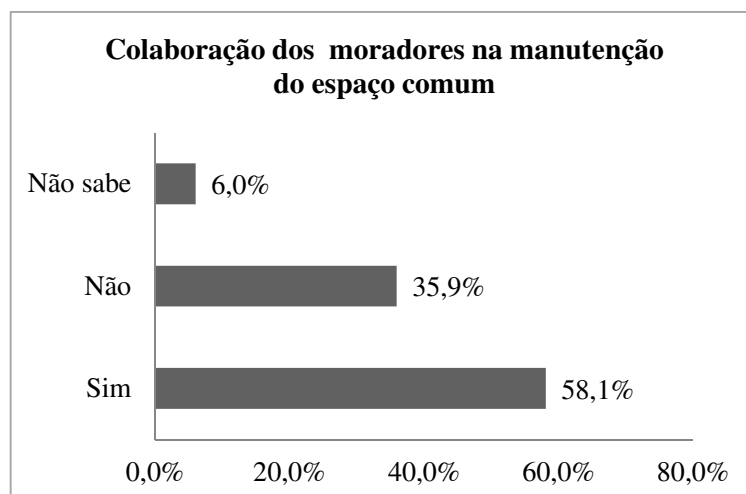


Gráfico 22 - Colaboração dos moradores na manutenção do espaço comum.
 Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Para evitar estes acontecimentos, e como tratado por um entrevistado, já tendo conhecimento destes problemas em conjuntos de gestões precedentes, os agentes do departamento do Morar Feliz buscaram agrupar os moradores nos conjuntos de acordo com seus locais anteriores, definindo ruas inteiras para determinados grupos. Esta prática minimizou possíveis conflitos, mas não os extirpou por completo, principalmente devido à presença do tráfico de drogas que embora, não seja considerado “*o meu vizinho de rua*”, indiretamente, afeta todos os moradores dos conjuntos. É também devido a sua existência que se enfraquece a constituição de um projeto comunitário em muitos destes conjuntos, onde ele acaba por determinar as ordens, impondo o silêncio e o medo.

Além da transferência de vizinhos do local anterior, a pesquisa também aferiu se os entrevistados tiveram familiares que habitavam em suas residências anteriores realojados em outras casas no conjunto. Como se pode observar no Gráfico 23, 33% dos entrevistados tiveram algum familiar deslocado para outra moradia no conjunto habitacional. Também neste caso, parece ter ocorrido uma preocupação da prefeitura em alocar estas famílias em áreas próximas: destes que tiveram familiares transferidos, 83% afirmam que eles estão morando próximos a sua residência atual.

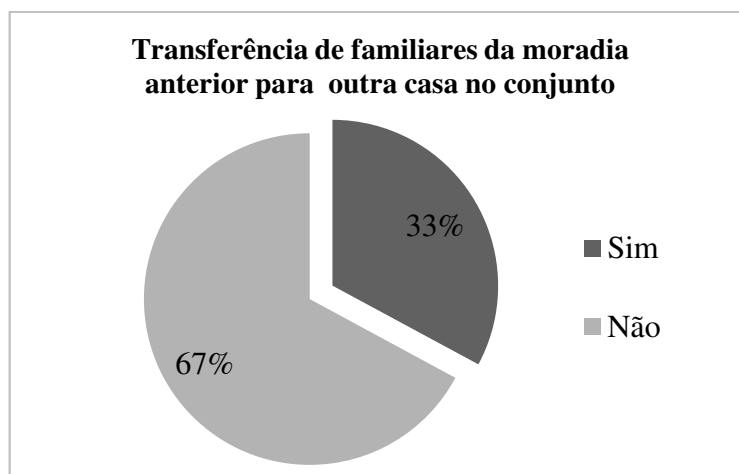


Gráfico 23 - Transferência de familiares da moradia anterior para outra casa no conjunto.
 Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Considerando estes aspectos, a reconfiguração dos laços sociais não deve ser minimizada na formulação de políticas públicas que lidam com o reassentamento de moradores de áreas populares. A preocupação da prefeitura com estes aspectos já representa um avanço na formulação do Morar Feliz, considerando as inúmeras dificuldades recorrentes das quebras vicinais e familiares em contextos de realojamento. Principalmente porque as relações de vizinhança e os apoios familiares são essenciais para os segmentos de renda mais baixa, considerando a utilização de uma rede de solidariedade de vizinhos e parentes como estratégia de sobrevivência, relacionada, principalmente as suas necessidades cotidianas. Neste novo lugar, os moradores vivenciam a tarefa de reconstruir seus laços, suas identidades e adaptar suas práticas à nova realidade.

Sobre este aspecto, 72,1% dos moradores afirmaram ter vizinhos anteriores também transferidos para o conjunto habitacional. Além disto, 58,6% declararam que estes vizinhos estão morando próximos as suas residências, o que, nestes casos, pode ser considerado um aspecto positivo para a adaptação destas famílias. Dos 14% que não possuem seus vizinhos anteriores morando próximos no conjunto, 10% gostaria que esta alocação tivesse sido considerada pela prefeitura (Gráfico 24).

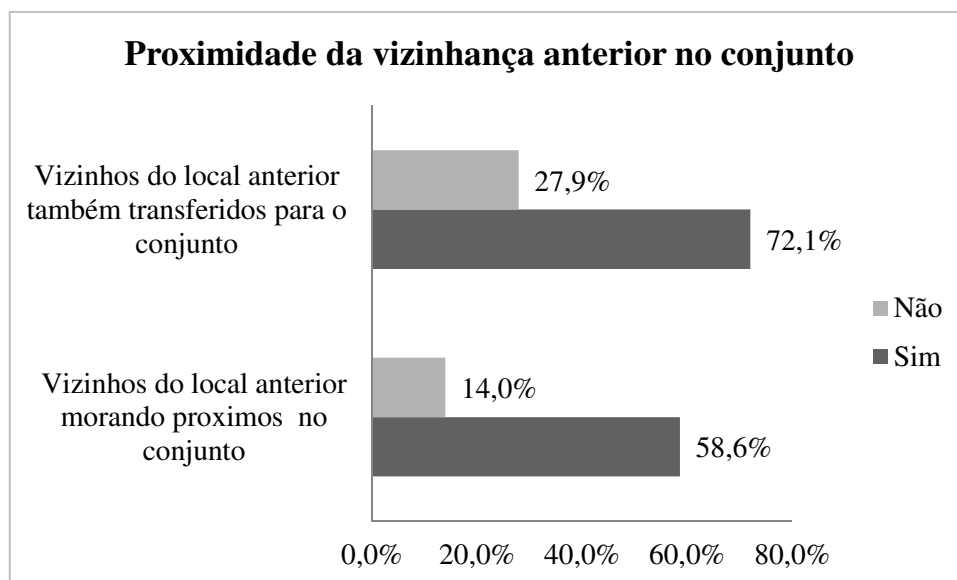


Gráfico 24 - Proximidade da vizinhança anterior no conjunto.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Por sua vez, também no conjunto, diante das dificuldades cotidianas, da precariedade de renda e de equipamentos urbanos, a constituição de rede de solidariedade entre vizinhos é essencial como recurso e apoio. É preciso destacar que estes vínculos são mantidos pelo reconhecimento de dificuldades comuns, já que, independentemente das diferentes origens dos moradores, eles partilham a realidade de serem todos afetados por necessidades socioeconômicas comuns. Por sua vez, pode-se perceber o uso de redes sociais (igreja, time de futebol) para a reconstrução de vínculos, recurso também utilizado pelos moradores na constituição destes novos territórios, como demonstra a Tabela 47:

Tabela 47 - Descrição de organizações comunitárias presentes no conjunto.

Resposta	Frequência	Porcentual
Grupos religiosos	270	74,0%
Associação de moradores	22	6,0%
Outras organizações	7	1,9%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Como pode-se observar, apenas 6% dos entrevistados afirmaram a existência de associação de moradores no conjunto. Deste grupo, somente 1,4% (6 moradores) frequentam a associação. Ressalta-se que estas associações ainda encontravam-se em constituição, não havendo espaço próprio, sendo realizada, portanto, na casa dos moradores.

Cabe destacar que tem sido difícil a implementação de associações nos conjuntos, segundo relatos dos moradores, especialmente nos de maior dimensão, tais como Jockey e Eldorado, onde as possibilidades de encontro e definição de demandas coletivas são mais conflituosas. Com isto, ficam diminuídas as possibilidades de controle social das ações públicas pela organização comunitária e pelo exercício da participação.

Nota-se ainda, na Tabela 47, a forte presença de grupos religiosos, como apontado por 74% dos entrevistados. Destaca-se a forte presença do grupo evangélico, sendo apontada por alguns moradores como um diferencial na constituição de laços sociais, superando a delimitação do espaço “minha rua”, mas que se estende ao pertencimento da mesma denominação religiosa. A solidariedade evangélica, no entanto, é limitada ao universo dos seus membros, mostrando-se pouca aberta a novas redes de contato e possuindo laços fortes de solidariedade interna que são excludentes quase na mesma proporção. Isto é, na mesma medida em que é densa, também se mostra limitada.

Por fim, o programa Morar Feliz não foi pactuado coletivamente desde o seu princípio, sendo seu planejamento todo sistematizado nos escritórios municipais. Sem consideração às lideranças locais e às possibilidades de organizações comunitárias, o programa se pautou pelo alijamento dos grupos presentes. Com poucas possibilidades de engajamento político nos conjuntos, torna-se difícil para os moradores se fazerem ouvidos, ou mesmo reclamarem pelos diversos serviços públicos que se mostram insuficientes ou inexistentes. Ao mesmo tempo em que há práticas individualistas, da busca por interesses particulares baseados em benesses assistencialistas junto aos órgãos públicos, desintegra-se a noção de que lutar por interesses comuns abriga algum sentido.

Para lograr maior eficácia e possibilidades reais de apoio à mudança, como afirma Azevedo (2007), é fundamental uma estratégia de envolvimento e corresponsabilidade da sociedade organizada, através da construção de canais de participação que aumentem gradativamente a “accountability”. Deve-se considerar que o governo local está longe de possuir sozinho o poder sobre os rumos da cidade. Entretanto, ele necessita de um papel de liderança e de aglutinação de aliados para a elaboração de agendas mínimas, além da formação de coalizões com legitimidade e força suficientes para a elaboração e implementação de mudanças nas várias áreas de sua competência formal (AZEVEDO; TIMÓTEO; ARRUDA, 2013).

Além disto, a fragilidade da “cultura política” no conjunto habitacional pode ser explicada pelo conceito utilizado por Burgos (2005), o “*controle negociado*”, ou seja, um

modo de integração social baseado em práticas clientelistas e assistencialistas. Isto fundamenta um assimétrico sistema de trocas entre as camadas populares e os políticos. Por sua vez, isto influencia diretamente no fracasso das associações de moradores, já que não há emancipação política, mas um controle das relações políticas através do sistema de benesses. O assistencialismo é sempre uma política de exclusão que reproduz a miséria ao mesmo tempo em que impede práticas políticas comunitárias (ARRUDA, 2009).

4.9- Morar Feliz: centralidade política e territorial

Embora sejam o centro de um programa pautado em causar forte impacto social, os moradores do Morar Feliz não fazem parte de um projeto emancipador e enfrentam inúmeros obstáculos, após o reassentamento, para se fazerem ouvidos e estabelecerem alguma influência sobre as ações públicas em seus locais de moradia. Não se configura, desta forma, uma “centralidade territorial”, tampouco “política”.

Quando Lefebvre (2001) traz à tona a importância da *centralidade*, entende-se que ele parece não se referir somente à questão territorial, mas sobretudo à centralidade política, pois é no centro onde as decisões são tomadas, e também onde grande parte da população é alijada deste núcleo de poder, decisão e participação.

Nesta ocasião, cabe também a ponderação quanto à construção de conjuntos habitacionais destacados da malha urbana, não integrados ao entorno e à cidade, o que impede a apropriação social destes locais. Desde já, cabem as perguntas sobre em que tipo de terra se constrói um projeto de habitação social: próximo ou distante da centralidade?

A falta da centralidade territorial se torna perceptível na insuficiência de serviços públicos, dispostos em áreas centrais, o que é agravado pela falta de transporte adequado. Também se dá por uma mídia local cooptada, que disputa, em prol de seu grupo político, a imagem que deseja passar destes conjuntos: uma grande política pública, ou um grande problema urbano (espaço da violência, da inexistência de serviços).

Ademais, a ausência de centralidade política é perceptível por sua baixa capacidade de organização e influência sobre a forma como a prefeitura acompanha estes espaços, terceirizados através da figura pública dos “síndicos”, que mais atuam como agentes de controle sobre os moradores do que de proteção social.

4.9.1- Conjuntos do Morar Feliz: localização e transporte

Uma das dificuldades apontadas pelos moradores durante os inquéritos corresponde aos problemas relativos à distância dos conjuntos em relação ao centro da cidade, inibindo o seu acesso ao comércio e demais serviços. De fato, os conjuntos foram alocados em áreas periféricas, com problemas de acessibilidade a serviços públicos e infraestrutura urbana.

A cidade foi marcada, nos últimos anos, pelo abatimento do centro antigo e popular e a formação de uma nova centralidade, de classe média e alta, que incorpora seus modos de consumo, com restaurantes, núcleos médicos e jurídicos. A consolidação de bairros de classe média e alta veio acompanhada do aumento da verticalização destas áreas, fenômeno apontado⁶⁴ por outros autores.

O que se torna perceptível é a atuação da gestão municipal como agente modelador deste espaço urbano, reafirmando áreas nobres, onde se encontra disposta uma grande quantidade de serviços públicos e urbanos, mas também ampliando as áreas periféricas através da construção de conjuntos em bairros afastados e carentes, localizados às margens da cidade.

Deve-se considerar que um eficiente transporte público diminuiria as dificuldades resultantes da alocação destes conjuntos. Todavia, contrariamente, este é um dos grandes problemas destes moradores. Pode-se observar, no Gráfico 25, que 59% dos entrevistados afirmaram ter “piorado” a qualidade do transporte público em relação ao seu local anterior. Segundo 12% dos moradores, o transporte público “continua igual” e para 29% “melhorou”.

⁶⁴ Faria (2006), Terra (2007).

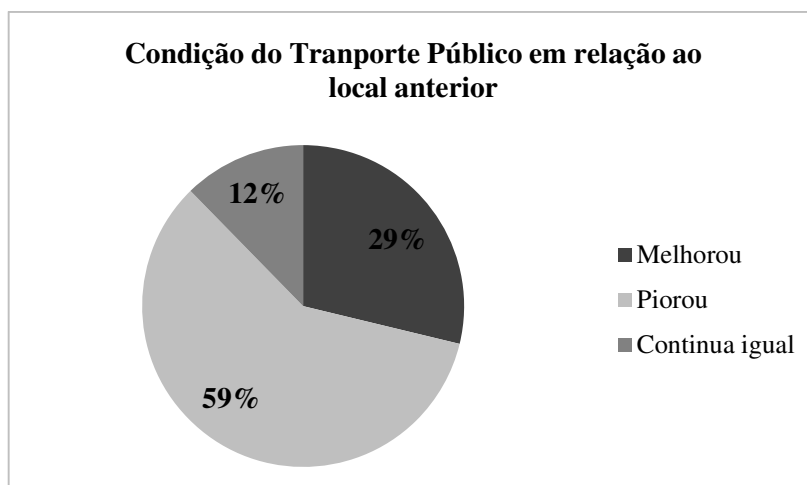


Gráfico 25 - Condição do transporte público em relação ao local anterior.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Pode-se observar também, na Tabela 48, que 28,2% dos moradores afirmaram que o tempo de espera por ônibus chega a 30 minutos. Grande parte dos entrevistados, 49,9%, afirma esperar 60 minutos pelo transporte público. Há ainda 6,5% que afirmaram aguardar em média 90 minutos por transporte, e 5,0% que chegam a ultrapassar este tempo de espera.

Tabela 48 – Tempo de espera por ônibus em conjuntos do Morar Feliz.

Resposta	Frequência	Porcentual
Até 15 minutos	38	10,4%
Até 30 minutos	103	28,2%
Até 60 minutos	182	49,9%
Até 90 minutos	24	6,5%
Acima de 90 minutos	18	5,0%
Total	365	100,0%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Além do tempo de espera, há também a alocação deste transporte, que em alguns conjuntos é mínimo. Assim, os moradores precisam se deslocar para áreas próximas, onde exista um transporte regular, bem como a presença do transporte alternativo feito por vans.

Nenhum dos conjuntos possui área específica e coberta para a espera de ônibus. Claramente, este parece ser um aspecto ignorado pelos projetores. No conjunto Tapera II, por exemplo, a situação é dificultada devido ao seu completo deslocamento do bairro como pode ser observado na Figura 21.



Figura 20 - Conjunto Tapera. Em destaque vermelho, o caminho improvisado pelos moradores para acesso à BR-101, onde encontram transporte. Fonte: Adaptado de Google Earth, 2014.

Para dispor de transporte coletivo, os moradores deste conjunto improvisaram um caminho que passa pela linha férrea e dá acesso à rodovia BR-101. A travessia para o outro lado da rodovia gera riscos, e segundo os moradores já provocou atropelamentos noticiados na mídia (Figura 21).



Figura 21 - Moradores do Conjunto Tapera II atravessando linha férrea para acesso à BR-101. Fonte: Acervo Próprio, 2013.

A localização de outros conjuntos também gerou controvérsias. Áreas próximas a lagoas despertaram críticas de engenheiros e ambientalistas do município, divulgadas em jornais e blogs⁶⁵. Houve questionamento quanto à edificação de conjuntos em desrespeito à lei orgânica do município, o que requereu aterramentos de áreas alagadiças e dúvidas quanto ao distanciamento mínimo previsto na lei (Figuras 22 e 23).



Figura 22 - Localização dos conjuntos Santa Rosa, Parque Prazeres I e II.
Fonte: Adaptado de Google Earth, 2014.

⁶⁵ “As mazelas do programa Morar Feliz”, Jornal O Rebate, disponível em <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.jornalrebate.com.br%2Fsite%2Fcolunistas-249%2Farthur-soffiati%2F10526-as-mazelas-do-programa-morar> e <http://www.jornalrebate.com.br/site/arthur-soffiati/9125-morar-feliz>, acessados em 20 de setembro de 2013. Houve também as notícias publicadas no Jornal Folha da Manhã: “Morar Feliz: obra lenta, cara e com licitação adivinhada”, divulgada em 20 de fevereiro de 2011; “Poder público e representantes da sociedade civil vão trabalhar juntos, na questão ambientais do conjunto habitacional do Parque Prazeres”, divulgada em 15 de fevereiro de 2011.



Figura 23 - Conjunto Aldeia. Fonte: Adaptado de Google Earth, 2014.

Há ainda o caso do conjunto Aldeia, construído sob rede elétrica de alta tensão, pertencente à empresa geradora de energia (Furnas/RJ) (Figura 23). A construção de residências próximas a redes de alta tensão é polêmica, principalmente quanto à dúvida sobre possíveis riscos à saúde humana. Além disso, há riscos de acidentes que poderiam ser ponderados.

Diante da disposição destes conjuntos na cidade, a capacidade de atuação das administrações locais como agente modelador do espaço urbano através da produção habitacional torna-se um ponto importante de reflexão. A construção de grandes conjuntos em espaços periféricos, sem infraestrutura adequada, somada à carência de políticas complementares, parece comprometer o sucesso do programa. O que temos é uma política de produção habitacional que precisa ser reconvertida em uma política social de habitação, e que este caráter social assumo-se como ponto forte. Trata-se de uma reorientação de objetivos a atingir, das metodologias do realojamento e da gestão social destes espaços. O que se observa, no caso do Morar Feliz, é uma “reorganização” do processo de periferização da cidade, institucionalizado pela atuação municipal, longe, porém, de poder estar relacionado à promoção de melhorias intensas destes espaços.

4.9.2- Acompanhamento dos conjuntos pós-ocupação

A forma como estes conjuntos são acompanhados pela prefeitura, após a sua ocupação, também representa um aspecto importante nesta análise, considerando as possibilidades de uma cogestão destes espaços. A capacidade de gestão destes conjuntos está relacionada às frentes de atuação e organização destes moradores, bem como a sua capacidade de controle social sobre a prefeitura. Entretanto, como foi apresentado anteriormente, ainda não estão desenvolvidas estas bases associativas nestes conjuntos, tampouco há articulação em torno de um projeto comum.

Desta forma, enquanto o realojamento representou um desmembramento de formas coletivas de representação de interesses, há a predominância de uma busca de soluções diante dos problemas vivenciados nos conjuntos, através de demandas individuais pleiteadas por cada família, isoladamente, nos órgãos públicos. Sem esta articulação entre o ator individual e o coletivo, há pouca influência nas decisões políticas (entendendo que em um programa deste porte estão em jogo os recursos públicos e os modelos para sua gestão, tendo em vista a sua continuidade). Este ambiente favorável à fragmentação assegura a continuidade de ações promovidas de “cima para baixo”, através da atuação da prefeitura sem integração com os moradores residentes nestes espaços.

A importância da *centralidade* refere-se não apenas à questão territorial, mas também à centralidade política, considerando que é no centro que as decisões são tomadas. Todavia é também neste centro, neste núcleo de poder, que a maior parte da população é alijada da decisão e da participação, e onde o acesso à informação sobre as ações do poder público é, na maioria das vezes, negado.

A pesquisa revelou que 22% dos moradores afirmaram já terem feito alguma reclamação por problemas ligados à casa ou ao conjunto. Dentre as reclamações, conforme a Tabela 49, foram apontados defeitos na moradia (15,9%), problemas de acesso a serviços públicos (8,2%) e violência nos conjuntos (5,2%).

Tabela 49 - Motivo das reclamações realizadas pelos moradores.

Resposta	Frequência	Percentual
Defeitos na moradia	58	15,9%
Problemas de acesso a serviços públicos	30	8,2%
Violência/insegurança	19	5,2%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Quanto ao local onde os moradores realizaram suas reclamações (Tabela 50), predomina o Departamento do Morar Feliz e, em segundo lugar, a empresa construtora. A procura pela empresa construtora pelos moradores está relacionada aos defeitos existentes na moradia, bem como à falta de conhecimento quanto ao local onde poderiam apresentar suas demandas.

Tabela 50 - Como realizou a reclamação.

Resposta	Frequência	Porcentual
No departamento do Morar Feliz	30	8,2%
Na empresa construtora	25	6,8%
Outros	25	6,8%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Dentre “outras” formas de reclamação, destacam-se o contato com os agentes municipais durante as suas visitas, quando houve a comunicação de suas insatisfações, bem como por meio das concessionárias de água e energia elétrica, também procuradas pelos moradores em virtude das elevadas contas mensais, as quais chegaram a valores extremos. Este fato foi noticiado pela mídia, e um grupo de moradores contou com a ajuda de uma vereadora da oposição no governo na revisão das contas e parcelamento da dívida⁶⁶. Um morador afirmou ter reclamado pessoalmente com a prefeita Rosinha em virtude do não atendimento dos Correios no conjunto. Outro afirmou ter reclamado na Câmara de Vereadores, devido à necessidade de limpeza das áreas vazias dos conjuntos. Há ainda uma moradora que procurou a mídia para denunciar a constante falta de energia elétrica em seu conjunto, fato noticiado, segundo a mesma, no jornal local.

Sobre o acompanhamento do conjunto (Gráfico 26), 47% dos moradores afirmaram terem recebido visita de agentes municipais em sua residência após a mudança para o conjunto. Dentre as razões, 12,1% afirmaram o acompanhamento e opinião quanto ao conjunto e à nova moradia. Por outro lado, 11% dos moradores afirmaram que receberam visita para fiscalização da nova moradia em relação ao seu uso, e 9,3% para informação sobre a titularidade da residência (Tabela 51).

⁶⁶ “Odisséia e moradores da Tapera no Procon por revisão de altas contas de luz”, jornal Folha da Manhã, 09/05/2011.

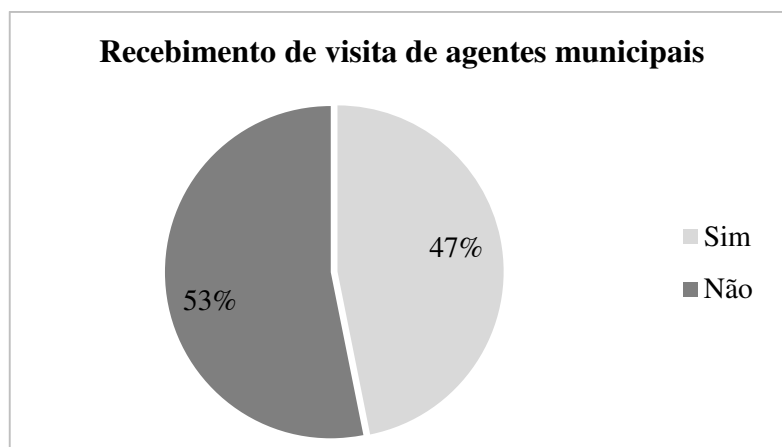


Gráfico 26 - Recebimento de visita de agentes municipais.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Tabela 51 - Motivo da visita de agentes da prefeitura.

Resposta	Frequência	Porcentual
Opinião/acompanhamento	44	12,1%
Vistoriar/fiscalizar uso da casa	40	11,0%
Documentação/titularidade da casa	34	9,3%
Visita do síndico/Assistente social	27	7,4%
Outros motivos	22	6,0%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

A visita do síndico e da assistente social foi relatada por 7,4% dos entrevistados. Dentre os “outros motivos” (6%), estão o conserto das residências, convite para inauguração de conjuntos e visitas em período de campanha eleitoral.

A par das reclamações frente ao poder público, os moradores foram questionados durante a pesquisa quanto à realização de reuniões pela prefeitura após a ocupação dos conjuntos, recordando ser este um dos requisitos do decreto 005/2011. Entretanto, a maioria dos inquiridos, 72,6%, afirmou não ter sido realizada nenhuma reunião em seus conjuntos até o momento da pesquisa. Apenas 25,8% declararam que a prefeitura realizou alguma reunião (Gráfico 27).

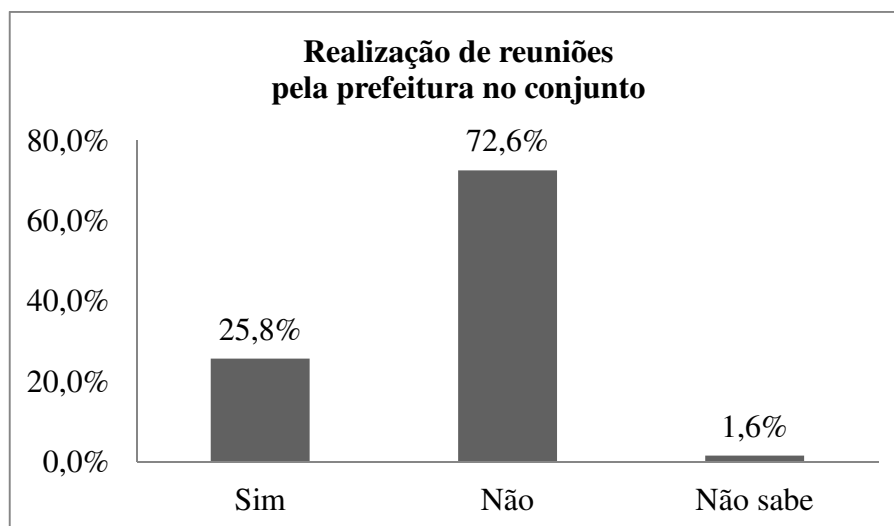


Gráfico 27 - Realização de reuniões pela prefeitura no conjunto.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Dentre os motivos presentes na Tabela 52, 20,5% afirmaram que a reunião ocorreu para informar quanto aos documentos necessários para a titularidade da casa (termo de permissão de uso). Segundo 8,8% dos moradores, ocorreram reuniões sobre como utilizar a nova casa. Na categoria outros motivos, estão a realização de reuniões voltadas ao recolhimento de opiniões e reclamações dos moradores, informações sobre cursos e novamente aparece a aproximação em virtude da campanha política.

Tabela 52 - Motivos das reuniões pós-entrega.

Resposta	Frequência	Porcentual
Informar sobre a titularidade da casa	75	20,5%
Informar como utilizar a casa	32	8,8%
Outros motivos	18	4,9%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

De fato, a busca por demandas e opiniões dos moradores pela prefeitura, neste novo espaço, parece ser insuficiente, como demonstram os dados. Ao contrário, a maior parte das reuniões faz parte de um projeto “civilizador”, com demonstrações de como utilizar a casa, justificadas por um entrevistado da SMFAS pela necessidade de que os moradores beneficiados tenham uma transformação cultural:

A questão cultural é um fator que você vive tantos anos numa cultura. E você trabalhar essa cultura não é de um dia pro outro, é um trabalho árduo. A gente pode falar que é um processo sistemático e construtivo. Então, hoje, a maior dificuldade é você colocar na cabeça dos beneficiários que deve zelar, não deve deteriorar o objeto de benefício que é a casa, e fazer valer mesmo a questão da

conservação, da limpeza, higienização. Que muitos das áreas insalubres utilizam de uma forma errônea aquela casa é tão bem estruturada. (Entrevistado 1, Diretoria do Departamento do Morar Feliz, Informação Verbal)

O que tem acontecido é que pessoas que moravam em lugares bem sem infraestrutura, não estavam acostumados com esgoto, com água potável. Já houve caso de quando o morador mudou pra casa, a moradora colocou um vaso de planta dentro do vaso sanitário, por não estar acostumada. Fazia necessidades num buraco, e não sabia a serventia da privada. (Entrevistado 4, Membro do Conselho de Habitação Municipal e funcionário na EMHAB, Informação Verbal)

A ocorrência destes contatos está relacionada à atuação dos síndicos contratados pelo departamento do Morar Feliz e das assistentes sociais que visitaram estas famílias. Por isto, somente 12% dos moradores afirmaram que a prefeitura os consulta sobre suas ações no conjunto. A grande maioria, 88%, alegou que não há nenhuma consulta às opiniões dos moradores sobre as intervenções realizadas nestes locais, bem como sobre suas opiniões sobre as melhorias que necessitavam ser realizadas (Gráfico 28).

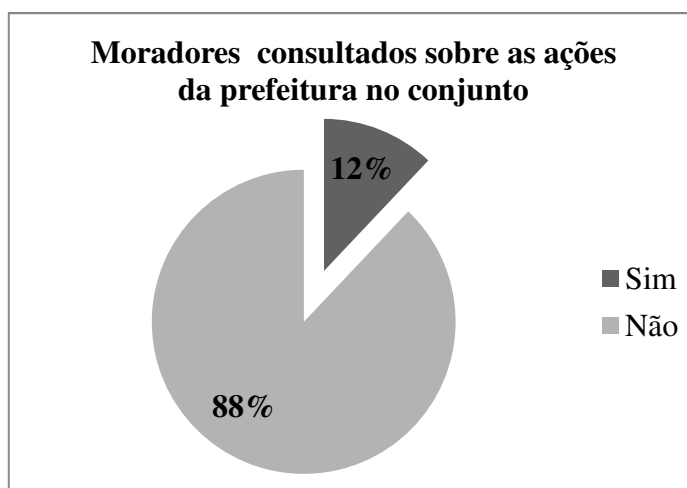


Gráfico 28 - Moradores consultados sobre as ações da prefeitura no conjunto.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Ainda sobre as ações da prefeitura, 44% dos moradores apontaram que a mesma vem fazendo, sob algum aspecto, a manutenção do conjunto (Gráfico 29). Na Tabela 53, entretanto, pode-se perceber que grande parte desta manutenção se dá para conservação do espaço, como coleta de lixo, limpeza e iluminação pública (37,3% dos entrevistados), manutenção do saneamento básico (5,8%), além de vistoria e conserto das casas (8,3%). Apenas 1,6% dos entrevistados apontaram a construção de um novo equipamento urbano (creche pública) nos conjuntos.

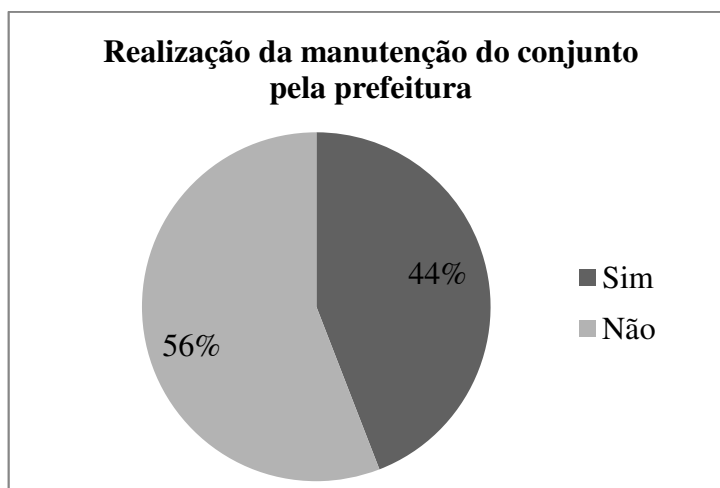


Gráfico 29 - Realização da manutenção do conjunto pela prefeitura.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Tabela 53 – Manutenção do conjunto pela prefeitura, segundo os moradores.

Resposta	Frequência	Porcentual
Coleta de lixo/limpeza pública/iluminação	136	37,3%
Manutenção do saneamento básico	21	5,8%
Consertando/vistoriando as casas	30	8,3%
Construção de creche	6	1,6%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Não obstante, 90% dos entrevistados consideram que os conjuntos precisam de melhorias (Gráfico 30). No que se refere à natureza destas melhorias, na Tabela 54, destacam-se as 7 primeiras: a construção de posto de saúde (49,3%), a edificação de área de lazer (46,3%), construção de creche (33,4%) e escola (33,2%), necessidade de maior segurança e policiamento (24,7%), melhoria nos transportes (24,4%) e serviço de correios (17%).

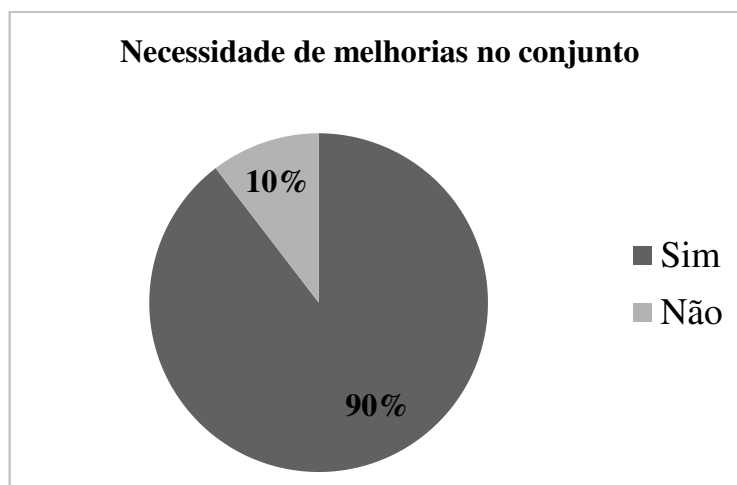


Gráfico 30 - Necessidade de melhorias nos conjuntos.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Tabela 54 - Melhorias necessárias nos conjuntos, segundo os moradores.

Respostas	Frequência	Porcentual
Equipamento de saúde (Posto médico, ambulância)	197	54,0%
Área de lazer	169	46,3%
Creche	122	33,4%
Escola	121	33,2%
Segurança/policiamento	90	24,7%
Melhoria nos transportes	89	24,4%
Correio	62	17,0%
Comércio	27	7,4%
Manutenção e melhoria construtiva (casas, construção de muro, cômodos, quebra-molas)	22	6,0%
Limpeza urbana e iluminação	19	5,2%
Serviço de telefonia (pública e residencial)	16	4,4%
Incremento em trabalho, renda e qualificação	13	3,8%
Melhorias nos serviços de água e esgoto	6	1,6%
Incentivo a formação de associação de moradores	2	0,5%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Outras questões são apontadas, em menor número, todavia permanecem nesta tabela no intuito de apontar para as principais necessidades apresentadas por estes moradores. Algumas parecem de simples solução, como a edificação de quebra-molas, iluminação e limpeza urbana. Outras melhorias, no entanto, dependem de uma política articulada e intersetorial, tais como a solicitação de cursos profissionalizantes e melhorias de emprego.

Ao que parece, grande parte dos entrevistados, 83,8%, concorda que o responsável pelas melhorias necessárias nos conjuntos é a prefeitura, como se vê na Tabela 55. O Estado aparece como responsável para 2,5% dos moradores. O Governo Federal parece ser a esfera mais distante na apreensão dos moradores quanto ao grau de responsabilização, com apenas 1,1% das respostas. Os próprios moradores, como agentes responsáveis na realização destas melhorias, corresponderam à opção de somente 1,4% dos inqueridos.

Tabela 55 – Responsável pelas melhorias necessárias nos conjuntos.

Resposta	Frequência	Porcentual
Prefeitura	306	83,8%
Estado	9	2,5%
Governo Federal	4	1,1%
Moradores	5	1,4%
Outros	3	0,8%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Se não houve participação ou preparação anterior para o realojamento nos conjuntos, tampouco parece ter havido o envolvimento dos moradores nas decisões destes espaços no pós-ocupação. Eles concordam quanto às necessidades de melhorias nos conjuntos, responsabilidade atribuída majoritariamente à prefeitura. Esta responsabilização aponta também para a atitude de inércia sobre a gestão coletiva destes espaços, bem como de dependência da ação municipal - uma política que busca assistir a vulnerabilidade social, mas que acaba por criar uma vulnerabilidade política pelo alijamento. A partir de intervenções contingentes, pouco integradas e mais ligadas à conservação e limpeza destes espaços, a prefeitura permanece para os moradores como mantenedora destes conjuntos, com possibilidade de ganhos em nível de resposta social, mas sem promover, de fato, efetivas mudanças nos problemas sociais persistentes.

Neste âmbito, uma vez presente a divisão entre a “gestão do tráfico”, atuante como “administrador” em alguns conjuntos, e a gestão dos síndicos determinados pela prefeitura, resta pouca ou nenhuma capacidade de organização comunitária para a gestão deste espaço. Uma vez inexistente a participação dos moradores nas decisões que incidem sobre o seu conjunto habitacional, o mesmo acaba por permanecer neste sistema “tutelado”, suplantando qualquer possibilidade de gestão participativa, de forma que a sustentabilidade destes empreendimentos por seu viés comunitário seja garantida.

4.9.3- Síndicos: entre a mediação e o controle social

Certamente, não são poucas as reflexões resultantes deste processo de pós-ocupação quanto às formas como a gestão municipal se fez presente, ou não, nestes espaços, as quais, claramente, imprimem uma “*marca de boa administração*” na cidade. Implica entender o quão envolvida se encontra a gestão municipal na busca por melhorar as condições de vida destes moradores, em um projeto que é definido por seus funcionários por seus objetivos “*intersetoriais*”.

Como forma de acompanhamento, a prefeitura alocou um grupo de funcionários municipais para os diversos conjuntos habitacionais do programa Morar Feliz, chamados de Síndicos. Estes agentes deveriam constituir um canal de mediação entre os moradores e a prefeitura, levando à mesma as suas demandas. Normalmente, o síndico é constituído a partir de uma convenção entre moradores, os representando em suas demandas na defesa do interesse comum. Inicialmente, observa-se que os síndicos do programa Morar Feliz partem de uma imposição municipal, tendo como finalidade a mediação e, principalmente, a fiscalização destes espaços e seus moradores. Neste sentido, a atuação deste “síndico” é mais devotada à prefeitura do que ao morador, como um agente de “policimento” deste espaço.

O acompanhamento, especificamente, do conjunto. As obras irregulares, fiscalizar mesmo. Ele é um síndico do condomínio. Como a gente mora num condomínio e vendo qualquer tipo de alteração, solicitar uma assembleia, se for o caso de muita urgência. E esse síndico está sendo qualificado semanalmente para melhor atender o público. (Entrevistado 1, Diretoria do Departamento do Morar Feliz, SMFAS, Informação Verbal)

Suas relações com os moradores eram, a princípio, justificadas pelo desejo de “*ajudar*”, instruir e acompanhar socialmente as famílias. A equipe era dividida geralmente em três pessoas por conjunto. As visitas para pesquisa e conscientização de como utilizar a nova moradia e esclarecimentos sobre documentos para a titularidade foram realizadas por estes síndicos. Como afirmou uma entrevistada⁶⁷:

A visão era trazer uma condição de vida melhor para o morador. Não é que você era da favela que você não pode ter uma condição de vida melhor, cultura, uma higiene melhor. Eu tentei ser mais amiga do que a função de síndico. E tentar ajudar os moradores, na higiene, cultura, conversar com as crianças sobre drogas

⁶⁷ Entrevista não registrada em áudio a pedido do entrevistado, por medo de represálias e de não ser reconvocato para a função de síndico.

[...]. Os moradores gostavam muito da gente, porque ajudávamos como médico. Eles desabafavam com a gente. (Entrevistada 6, ex-síndica, Informação Verbal)

Percebe-se, nesta fala, um caráter civilizatório sobre os moradores, tendo o papel do síndico também o de “educador” de boas maneiras. Entretanto, sua função, além de “*conscientização dos moradores*”, se dava no controle das eventuais irregularidades cometidas pelos moradores quanto ao uso deste espaço, atuando como fiscalizador e denunciador de desvios, desde a abertura de pontos comerciais à locação ou venda das residências. Os próprios moradores foram incorporados neste sistema de controle, colaborando com denúncias sobre os infratores. Como afirmou um entrevistado:

Essas irregularidades, na própria verificação que a gente faz no conjunto, e visitas no conjunto quando os próprios moradores fazem denúncias de vizinhos ou pessoas do conjunto. A gente permanecia no conjunto não só para auxiliar os usuários, mas para verificar essas questões de irregularidade. (Entrevistado 5, Funcionário do Departamento de habitação, SMFAS, Informação Verbal)

Esta função de controle não veio sem represálias, e em muitos momentos acabou por impedir uma interlocução maior das equipes com os moradores. Vistos como “denunciadores”, muitos síndicos, bem como outros membros da equipe do Morar Feliz, se viram ameaçados, principalmente nas ocasiões de retomada de residências de moradores infratores. O síndico, enquanto representante do município nestes conjuntos, tinha ainda seu “poder” diminuído pela ação do tráfico.

Além disto, as condições de trabalho não eram adequadas, o que impedia a constituição de uma intervenção pública mais adequada. Sem espaço nos conjuntos para realizarem suas tarefas, uma entrevistada alega:

Não tinha banheiro, lugar para ficar. Ficávamos no tempo, no relento. Não tinha estrutura de trabalho. Tinha promessa de montar uma tenda, mas nunca aconteceu. (Entrevistada 6, ex-síndica, Informação Verbal)

Além de representarem a prefeitura, estes funcionários, muitos deles contratados temporariamente, representaram também interesses de políticos que influenciaram suas contratações. Da mesma forma, criou-se a possibilidade de que o atendimento do serviço público intermediado pelo síndico fosse visto como um benefício alcançado somente pelo intermédio de seu “representante político”. Esta prática, além de tutelar estes moradores a determinadas combinações políticas, arrisca transformar o síndico em “emissário” eleitoral. Neste jogo de benesses, forma-se um sistema que impulsiona atitudes

assistencialistas e remediativas ligadas àqueles que se dispõem a interagir com estes grupos políticos em busca de soluções muito pontuais para estas famílias.

O projeto de síndicos municipais foi suspenso, desde o início de 2013, sob a alegação de falta de verbas, denotando a fragilidade desta prática, dependente da conjuntura política e de acordos dentro da máquina pública. Afastados dos cargos com promessa de retorno sem prazo determinado, mesmo estas pessoas fazem parte de uma rede de dependência que também as afeta. Descontextualizada de uma concepção de políticas públicas estruturadas e contínuas, a função destes síndicos parece não representar tanta relevância quanto é destacado no decreto do programa, uma vez que foi suspensa, bem como por seu atrelamento a questões de viés partidário. Poderia, entretanto, representar uma possibilidade de co-gestão destes espaços, de forma que a prefeitura não se afastasse completamente, mas utilizasse de possibilidades de diálogo com esta população, tendo como base a participação a partir de interesses coletivos.

Assim, parece ser necessário refletir sobre as formas como a prefeitura acompanha estes conjuntos, bem como suas possibilidades de resposta e maior eficácia em intervenções de combate às desigualdades e à exclusão social. Em verdade, persiste a falta de pactuação e diálogo com os moradores, ferindo princípios de *empowerment*, pelo alijamento de participação e responsabilização dos moradores destes espaços. São poucas as possibilidades, bem como a disposição, em participar das ações que, de alguma forma, lhe dizem respeito. As soluções chegam prontas, com poucas possibilidades de diálogo.

Finalmente, o monitoramento dos conjuntos habitacionais através das ações de síndicos delegados pela prefeitura inviabiliza, conforme exposto nesta análise, quaisquer formas de participação e representação coletiva. Evidenciam também uma postura política de tutela e controle dos moradores a partir do espaço de moradia concedido.

4.9.4- Avaliação da mudança: pontos positivos e negativos desta nova realidade

Escolher uma moradia não significa somente escolher uma casa por sua quantidade de cômodos, sua estética ou sua luminosidade. Este processo denota também a escolha do bairro, da vizinhança, sua localização face às atividades cotidianas, o trabalho, a escola, a disposição de equipamentos e serviços, as possibilidades de mobilidade, de segurança – ou seja- a sua relação com a cidade. Por isto, a avaliação da mudança pelos moradores do

Morar Feliz traz à tona questões que vão além do alojamento, mas partem para o conceito de habitat (FERREIRA, 2005) e tudo o que ele deveria dispor.

Pode-se perceber, na Tabela 56, que dentre os pontos positivos destacados pelos moradores na mudança para o Morar Feliz a saída da área de risco ganha predominância, tendo sido apontada por 39,7% dos moradores. Em seguida, possuir a “casa própria” foi apontada como positiva por 31% dos moradores. Embora não disponham de nenhum título de propriedade destas residências, estes moradores se reconhecem como proprietários destas habitações. Todavia, eles possuem limitações como plenos proprietários de suas residências, tendo em vista as várias restrições a que estão submetidos no termo de permissão de uso, muito embora o programa pareça atender à ideologia do “sonho da casa própria”, dando esta impressão aos seus “usuários”.

Tabela 56 - Pontos positivos da mudança para o conjunto, segundo os moradores.

Resposta	Frequência	Porcentual
Sair da área de risco	145	39,7%
Ter casa própria	113	31,0%
Gostou da casa nova	57	15,6%
Boa vizinhança	34	9,3%
Gostou da localização	33	9,0%
Melhoria na infraestrutura (água, esgoto, pavimentação)	31	8,5%
Sair do aluguel	30	8,2%
Nada de positivo	19	5,2%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Além destes aspectos, aparece também o apreço pela nova casa, considerando principalmente as condições da residência anterior, tendo o programa apresentado uma melhora importante na vida de muitas famílias. A vizinhança e a localização aparecem como pontos positivos da mudança para 9,3% e 9% dos entrevistados, respectivamente. A melhoria na infraestrutura, através do acesso à água, esgoto e pavimentação foi destacada por 8,5% dos moradores. Finalmente, a saída do aluguel foi um aspecto positivo apontado por 8,2%. Cumpre ressaltar ainda que 5,2%, 19 moradores, afirmaram que não houve nada de positivo na mudança para o Morar Feliz.

Contrariamente, perguntados sobre a existência de aspectos negativos da mudança para o conjunto (Tabela 57), 39,2% dos moradores apontaram que estes não procedem. Isto demonstra certa satisfação, em um aspecto geral, da mudança para o conjunto e a aquisição

da nova casa, acompanhada da segurança frente às intempéries do risco e da falta de habitação adequada.

Para aqueles que apresentaram aspectos negativos, 20,8% dos moradores apontaram a distância e o isolamento dos conjuntos do centro urbano, o que significa dificuldades nos serviços de comércio, da escola, de hospitais e do trabalho. A falta de transporte adequado, o que incide sobre sua frequência e regularidade, foi um fator indicado como negativo por 14% dos moradores. A falta de equipamentos e serviços públicos (creche, escola, posto médico, área de lazer, água, telefonia e correio) também foi destacada por 14% dos entrevistados.

Tabela 57 - Pontos negativos da mudança para o conjunto, segundo os moradores.

Resposta	Frequência	Porcentual
Distância/isolamento (longe do comércio, escola, hospitais e trabalho)	76	20,8%
Transporte insuficiente nos conjuntos	51	14,0%
Violência e insegurança	47	12,9%
Falta de comércio	28	7,7%
Local anterior era melhor	24	6,6%
Insatisfação quanto na moradia (tamanho e material e tipologia)	29	8,0%
Falta de equipamentos e serviços públicos (creche, escola, posto médico, área de lazer, água, telefonia, correios)	51	14,0%
Outros pontos negativos	11	4,6%
Nenhum ponto negativo	143	39,2%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

A violência e a insegurança nos conjuntos foram apontadas como aspectos negativos por 12,9% dos moradores. A ausência de comércio (7,7%) também é um ponto sentido pelos moradores, embora muitos estejam abrindo em suas residências pequenas áreas comerciais que tem suprido algumas necessidades dos moradores.

Assim, estas insatisfações impactam a forma como estes moradores se sentem a respeito da mudança que ocorreu em suas vidas: sobre este aspecto, apontam piores e permanência de dificuldades dispostas em seus locais anteriores, mas que agora se encontram em um espaço formulado pela prefeitura. Mais uma vez, estes aspectos negativos poderiam ter sido minimizados por meio de um trabalho de políticas complementares à habitacional, entendendo esta mudança como um conjunto na vida destes moradores.

Como pode ser observado, um dos aspectos negativos apontados pelos moradores refere-se à violência existente nos conjuntos. Quanto à segurança e policiamento, comparando o local anterior e o atual, 38,3% consideram que houve melhora após a ida para o conjunto, outros 37% apontam uma piora, enquanto para 24,7% a situação continua igual. Entretanto, este sentimento de continuidade remete à mesma sensação de insegurança existente na localidade anterior, em que o território era controlado pela criminalidade. Entretanto, durante a aplicação dos inquéritos, houve uma reclamação constante quanto ao aumento da violência nos conjuntos, o que vem interferindo não somente na sensação de segurança, mas também na apropriação deste espaço (Gráfico 31).

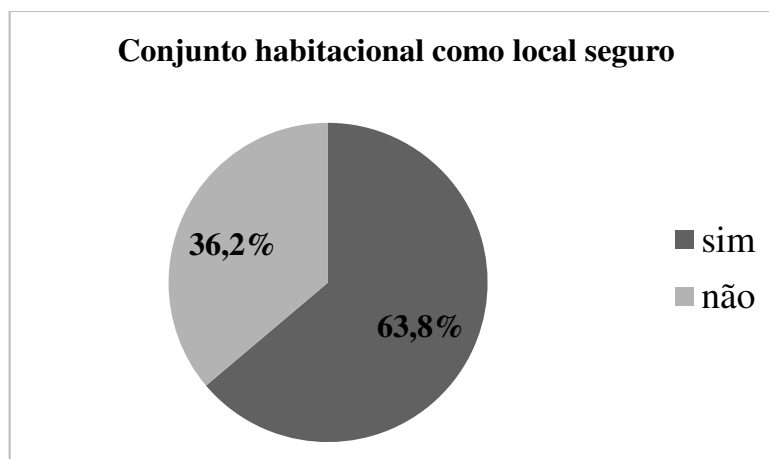


Gráfico 31 - Conjuntos habitacionais como locais seguros, segundo os moradores.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Ademais, 36,2% dos entrevistados afirmaram não considerar o conjunto habitacional um local seguro. 63,8%, dos inqueridos consideram o local seguro, embora muitos conjuntos sejam noticiados em jornais quanto a ocorrências relacionadas à criminalidade. Dentre os que apontaram o seu conjunto como inseguro, a presença do tráfico de drogas aparece como principal motivo, sendo destacado por 16,4% dos moradores. A violência, em aspectos gerais, foi apontada por 11,2% dos inqueridos. A sensação de que a casa não é segura, com portas e janelas frágeis, assim como a falta do muro, é um aspecto relevante para 5,2% dos inqueridos (Tabela 58).

Tabela 58 - Motivo para considerar o conjunto inseguro.

Respostas	Frequência	Porcentual
Tráfico de drogas	60	16,4%
Violência no conjunto	41	11,2%
A casa não é segura (janela e portas frágeis)	19	5,2%
Assaltos	21	5,8%
Outros motivos	25	6,7%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

A existência de assaltos a casas e moradores dos conjuntos foi destacada por 5,8% dos entrevistados. Também aparecem como motivos de insegurança a ocorrência de assassinatos, a falta de policiamento, a presença de pessoas desconhecidas (em virtude das transferências de pessoas de diferentes bairros), tiroteios e briga de vizinhos. Em todos estes aspectos percebe-se a impotência dos moradores, bem como da prefeitura, a qual afirma ser esta uma questão que vai além de sua competência.

Como destacou um entrevistado do SMFAS, a prefeitura reconhece a existência da criminalidade, mas a encara como um problema já existente nas áreas realojadas. Desta forma, o aumento da violência foi associado ao realojamento de áreas que já possuíam conflitos. A ação da prefeitura, segundo um entrevistado, é limitada diante desta realidade e passaria pelo resgate de valores “perdidos” por estes moradores:

O problema de violência a gente pode falar que é todo Brasil, né? Onde hoje você pode me citar um lugar seguro? Nem você pagando condomínios muito caros você garante segurança. Então a questão de violência, e o poder paralelo potencializado, eu coloco que realmente a gente não pode negar que existe e a gente consegue trabalhar essas questões. Já estamos providenciando ações, porque o nosso problema maior é o resgate dessas famílias que estão em momento conflituoso. E se você consegue atingir essa valorização, esse resgate da família, resulta positivamente na convivência coletiva do conjunto. E voltando a pergunta do tráfico, isso daí é resultado das áreas que você colocou, Novo Jóquei. A área de Novo Jóquei é remanejada nas áreas conflituosas. Se você for buscar dentro do remanejamento das áreas, lá já existia um tráfico bem potente. A gente muda a realidade da família, mas também não podemos impedir que aquela família deixe as questões enraizadas. Por isso que a gente trabalha as questões pós-ocupação pra melhor atender a nossa expectativa como um trabalho comunitário com os moradores. (Entrevistado 1, Diretoria do Departamento do Morar Feliz, SMFAS, Informação Verbal)

Consequentemente, a violência e a criminalidade existentes nos conjuntos, bem como o seu distanciamento do centro urbano, especialmente do acesso aos serviços que este dispõe, dificulta a permanência e a “sobrevivência” das famílias de baixa renda

contempladas nos conjuntos estudados. Ressalta-se que este sistema tem por consequência uma diversidade de problemas de mobilidade urbana, inclusão em escolas, garantia de trabalho e acesso a comércio e serviços, conforme apresentado por esta pesquisa.

Neste contexto, 34,79% dos entrevistados disseram ter conhecimento da saída de moradores dos conjuntos (Gráfico 32). Neste ponto incide não somente o aspecto de comercialização de residências, como abordado anteriormente, mas também do abandono de residências, da saída forçada por motivos como a violência sofrida por estes moradores que, em ocasiões extremas, chega à invasão de casas por facções criminosas, como ocorrido em outubro de 2012, no bairro Eldorado.

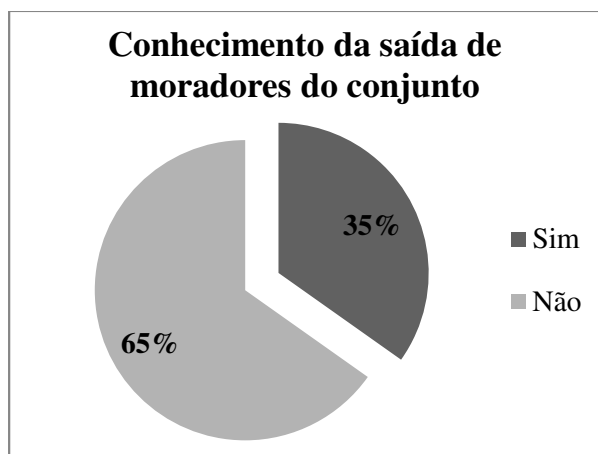


Gráfico 32 - Conhecimento da saída de moradores do conjunto habitacional.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Dentre os maiores motivos desta saída conhecidos pelos entrevistados, conforme a Tabela 59, estão a violência e insegurança, segundo 13,4%, e a não adaptação ao bairro ou moradia, como afirmaram 11,5% e 5,5% dos entrevistados, respectivamente. Também foi apontada a desistência do benefício em virtude de problemas financeiros (5,5%), como desemprego e aumento dos gastos com a habitação. Dentre os “outros motivos”, foram relatadas como causas as dívidas com drogas, pessoas que possuíam anteriormente mais de uma moradia ou ganharam mais de uma casa pelo programa, casos relacionados, segundo os moradores, à comercialização de casas e conflitos com familiares e vizinhos. Há ainda 11,8% dos moradores que afirmam não conhecer o motivo do abandono, embora reconheçam a existência do fato.

Tabela 59 - Motivos da saída de outros moradores.

Motivos	Frequência	Porcentual
Violência/insegurança	49	13,4%
Não adaptação ao bairro	42	11,5%
Não adaptação à moradia	20	5,5%
Problemas financeiros	20	5,5%
Outros motivos	27	7,2%
Não sabe o motivo	43	11,8%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Pode-se analisar a questão da violência, que cresce cotidianamente nos conjuntos, como um impeditivo para a permanência dos moradores em suas casas. Além disto, a propagação destes conjuntos como espaços violentos tem interferido na continuidade do programa, ou seja, tem sido um obstáculo para que as famílias selecionadas para a segunda fase do Morar Feliz aceitem se mudar para as novas casas. Em fevereiro de 2014, moradores da favela da Margem da Linha realizaram manifestações, interrompendo o tráfego da rodovia BR-101, por serem contrários à transferência para o novo conjunto construído em Ururaí. Segundo o relato de um morador, na reportagem do jornal Campos 24h:

Muitas pessoas não querem sair daqui. Querem nos misturar com pessoas de outras comunidades. Porque não colocam a gente aqui perto? Nas reuniões que fizeram aqui deixamos claro que não vamos sair. Estamos com medo de algumas coisas que estão ocorrendo em alguns conjuntos”. (Jornal On-line Campos 24 horas, 24 de fevereiro de 2014)

Neste caso em especial, está também a alegação, por parte do moradores, de que a prefeitura os quer realojar devido à valorização imobiliária ocorrida no local nos últimos anos. De fato, a instalação de um grande shopping e de condomínios residenciais nas proximidades desta favela elevaram significativamente o preço dos imóveis no bairro o qual se encontram. Por outro lado, a favela está instalada próxima à linha ferroviária e à BR-101, local que, segundo a prefeitura, não pode ser ocupado devido à legislação federal.

De fato, como pode ser observado na Tabela 59, a violência e a não adaptação ao bairro, que pode estar relacionada à transferência de moradores de diferentes áreas para os conjuntos, parecem ser os principais motivos apontados pelos que tem conhecimento da saída de famílias do programa. Estas ocorrências tem sido noticiadas pela mídia, destacando as dificuldades vivenciadas pelos moradores após a transferência. Como

demonstrado anteriormente na ação dos síndicos, fiscalizadores das irregularidades, a prefeitura tem conhecimento da saída de moradores, bem como de seus motivos, como relata abaixo um agente entrevistado:

Pesquisadora: Isto (a venda das casas e saída de moradores) ocorre com muita frequência?

Entrevistado 5: Sim, já ocorreu com muita frequência a venda, o abandono.

Pesquisadora: E eles falam o porquê, o que os levam a abandonar as casas?

Entrevistado 5: É por diversas questões. Envolvimento no tráfico de drogas, onde, de certa forma, no cadastro, omitiram informações que não tinham que serem contemplados, levando até a equipe ao erro. As pessoas agem de má fé e a assistente social tem que confiar no que ela está falando. Nem sempre elas estão falando a verdade. Depois que ocupam a casa, aí vendem ou alugam [...]. Objetivo da fiscalização é impedir que as pessoas façam estas irregularidades que são vistas no termo de permissão de uso e que consequentemente estas pessoas retornam à área de risco. Impedir que elas cometam estas irregularidades, retornem e não percam a casa atual. Eles vendem a preços muito baixos, 500, 300 reais. (Entrevistado 5, Funcionário do Departamento de habitação, SMFAS)

A questão da violência e do tráfico incide como o grande mote para a desistência de moradores dos programas habitacionais. Sentimentos de estranheza em uma nova comunidade, de insegurança e de medo por suas famílias provocam a necessidade de saída, ainda que o chamado “sonho” de ter uma casa própria seja grande. Há que se encarar, não apenas no caso do Morar Feliz, mas em qualquer projeto de habitacional, quais motivos fazem os moradores deixarem as suas residências. De fato, como apontam os estudiosos, estas causas não divergem muito: violência, problemas financeiros, má localização destes empreendimentos, dentre outros. Por melhor que seja a residência oferecida, se não houver o acompanhamento de outras políticas essenciais à permanência dos moradores, a sustentabilidade destes empreendimentos fica comprometida.

É fato que o Morar Feliz representa um empenho da prefeitura frente ao acesso por populações carentes à moradia. Esforço este que é avaliado positivamente pelos moradores, como pode ser observado no Gráfico 33. Entretanto, é necessário ir além e dar acesso à cidade, partilhando o urbano em sua plenitude. Além disto, para alcançar maior eficácia e possibilidades reais de apoio à mudança, é fundamental uma estratégia de envolvimento e corresponsabilidade com os moradores, através da construção de canais de participação que aumentem gradativamente a “accountability”.

Ao analisar os dados, afere-se que o público alcançado pelo Morar Feliz realmente foi composto por uma significativa população de baixa renda, como apontado anteriormente, tendo o programa alcançado o mérito de proporcionar melhores condições de habitação a um grande quantitativo de pessoas. Entretanto, quando considerados os demais dados, persiste a existência de constrangimentos sociais e urbanísticos.

Durante a aplicação dos questionários, foi pedido aos moradores que conferissem notas, de 0 a 10, aos seguintes aspectos: casa; mudança para o conjunto; vizinhança e ao Programa Morar Feliz. Em todos estes quesitos, pode-se observar que a avaliação foi significativamente positiva. A nota 10, máxima na avaliação, foi conferida por 55,9% dos entrevistados para a mudança para o conjunto; por 56,2% para a nova vizinhança; por 62,2% para a nova casa e, finalmente, o programa Morar Feliz, como um todo, recebeu esta nota por 76,2% dos entrevistados. Isto demonstra que, apesar dos constrangimentos e dificuldades ainda existentes nestes espaços, os moradores entrevistados reconhecem, de um modo geral, o projeto como positivo em suas vidas, considerando as condições de seus locais de origem (Gráfico 33).

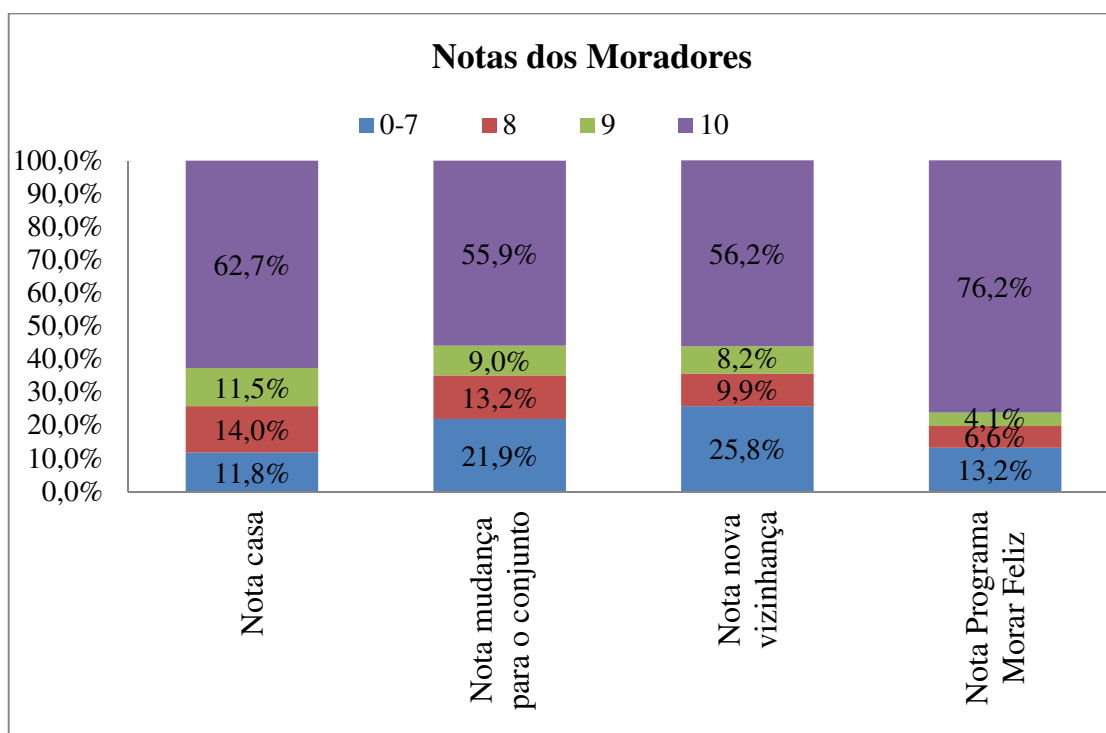


Gráfico 33 - Notas dos moradores para a casa, o conjunto habitacional, a vizinhança e o Morar Feliz.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

A nota para o programa Morar Feliz, em muitos momentos, veio acompanhada por uma explicação que incidia sobre a sua grandeza quantitativa, sobre a saída da área de risco, o alcance da “casa própria” e, enfim, após anos de cadastros mal sucedidos, uma política voltada para “aqueles que mais precisam”. Novamente, salienta-se que o programa é visto como uma concessão e não o acesso a um direito. Nesta perspectiva, trata-se de uma benesse possível a partir desta gestão municipal, fruto deste grupo político.

Pode-se perceber ainda que a mudança para o conjunto e a nova vizinhança foram os quesitos que apresentaram uma avaliação mais expressiva entre as notas 0 a 7, alcançando 21,9% e 25,8% dos entrevistados, respectivamente. A mudança para o conjunto, como demonstrado anteriormente, veio acompanhada de pioras no acesso a serviços importantes, em comparação ao local anterior: serviços de correios, transporte público, segurança pública, posto de saúde, escola, creche e acesso a trabalho são pontos questionáveis do projeto pelas recorrentes reclamações. Quanto à nova vizinhança, embora a prefeitura tenha realizado tentativas com alocações de vizinhos e parentes em áreas próximas, a aproximação forçada pelo realojamento de pessoas de diversos pontos da cidade implica num processo de reconstrução de laços vizinhais e na organização comunitária, o que demanda tempo. Há também a possibilidade de tensões e conflitos nestes rearranjos sociais, já evidenciados anteriormente neste estudo, justificando a disposição de notas relativamente menores nestes quesitos.

O anseio desta pesquisa é salientar a complexidade do processo de realojamento, uma vez que, dada a permanência de precariedades nas novas condições urbanas e sociais, pode-se acabar agravando, contrariamente ao que se propõe, as dimensões da pobreza e exclusão social dos moradores beneficiados. Assim, satisfeitas as necessidades “primárias” da habitação, surgem outras necessidades derivadas deste novo ambiente, que se referem também a condições que ultrapassam o conceito de alojamento para o de “habitat”.

Esta pesquisa permitiu observar ainda que a avaliação destes moradores sobre o programa é, muitas vezes, contraditória e ambivalente: ao mesmo tempo em que são gratos por terem recebido esta moradia, não podem deixar de estabelecer um número de dificuldades importantes nesta nova realidade. Neste sentido, o “gosto pela nova casa” pode se contrapor ao “desgosto pelo bairro”, pela “nova vizinhança” ou pela “falta de infraestrutura e acessibilidade”.

Entende-se que, mediante anos de ausência do poder público sobre estes espaços de risco, pobreza e vulnerabilidade, um programa que se dispõe a construir e entregar

gratuitamente 10 mil casas populares, em um município das dimensões de Campos dos Goytacazes, certamente obterá por parte desta parcela da população assistida uma significativa aprovação. Muitas destas famílias, pela primeira vez, se sentiram cuidadas pelo poder público. A questão que se apresenta nesta realidade é a transposição deste cuidado, fazendo-se enxergar de forma completa por este mesmo poder público, contemplando as outras e importantes necessidades que incidem sobre as vidas destes beneficiários.

4.9.5- O “olhar” da mídia on-line sobre o Morar Feliz: grande política pública ou grande problema?

A forma como os moradores classificam os bairros da cidade em espaços ricos ou pobres, violentos ou tranquilos, pode estar, dentre outros fatores, fortemente relacionada à forma como a mídia apresenta estes locais. Assim, um dos pontos analisados para o entendimento da “centralidade” dos bairros do Morar Feliz na cidade de Campos ocorreu a partir da análise da mídia local.

A configuração de um “lugar”, uma representação dos conjuntos do Programa Morar Feliz, seja como política pública ou como espaço de moradia, a partir da mídia on-line, revela um aspecto interessante: a segregação socioespacial destes espaços se soma a uma imagem estigmatizada produzida, em parte, por esta mídia. E esta empreitada é complexa, pois nela se intercala um discurso que revela o Morar Feliz ora como uma grande política pública, ora como um grande problema urbano e social.

Além disto, a utilização da mídia como recurso político e eleitoral no Brasil (RUBIM & AZEVEDO⁶⁸, 1998; ABRAMO⁶⁹, 2003) traz à tona a sua atuação como um espaço de disputa e construção simbólica, sobre as quais discursos são mobilizados e constituídos. Neste contexto, ações e obras para as camadas populares, nas periferias e favelas mais necessitadas, podem operar, através do recurso midiático, como “espetáculos” de uma boa gestão pública, e, assim, propagandas em busca de apoio popular e legitimação social. Por outro lado, esta disputa entre grupos midiáticos e seus respectivos influentes políticos pode

⁶⁸ RUBIM, Antônio Albino Canelas & AZEVEDO, Fernando Antônio. **Mídia e política no Brasil: estudos e perspectivas**. IV Congresso Latino-americano de Ciências de la Comunicación, 1998.

⁶⁹ ABRAMO, Perseu. **Padrões de manipulação na grande imprensa**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

colaborar no processo de *accountability*, na medida em que funciona como um recurso de vigilância e oposição, cobrando maior transparência na ação pública.

Desta forma, entre os anos 2010 e 2013, foram catalogadas 146 notícias envolvendo o programa Morar Feliz, analisadas através da técnica de análise de conteúdo. A pesquisa foi realizada recorrendo exclusivamente à versão on-line dos jornais Folha da Manhã e Campos 24h, pela acessibilidade e popularidade destes veículos de comunicação. O jornal Campos 24h é publicado unicamente no formato on-line, e parece apresentar uma disposição editorial favorável à prefeitura. Em 2014, este veículo atingiu um número recorde de acessos diários (40 mil). Com quatro anos de atividades, ele recebeu, em 27 de novembro de 2013, uma “moção de aplausos” na Câmara de Vereadores de Campos, pedido aprovado com unanimidade pelos mesmos. O jornal Folha da Manhã, fundado em 1978, possui versão online e impressa diariamente publicadas, apresentando um caráter editorial mais voltado à oposição da atual gestão.

Num primeiro momento, as notícias recolhidas foram classificadas em “negativas”, cujo teor apontava alguma crítica ao programa ou conjuntos, e “positivas”, apontando aspectos “positivos” dos mesmos. Mediante esta classificação, foram catalogadas 80 notícias positivas e 66 negativas. Entretanto, longe de expor uma simples dualidade, existe toda uma complexidade nas notícias que envolvem o programa. Mais que isto, revelam a disputa política e eleitoral existente no município, na qual os dois jornais analisados parecem refletir. Dentre as notícias analisadas, pode-se observar, no Gráfico 34, uma concentração maior de aspectos negativos e críticos à política do programa por parte do jornal Folha da Manhã (45 reportagens).

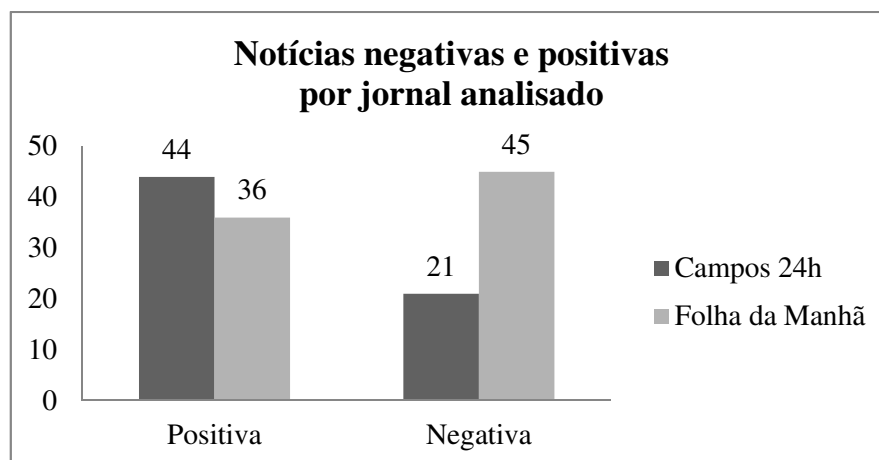


Gráfico 34 - Notícias “negativas” e “positivas” sobre o Morar Feliz, por jornal analisado.
Fonte: Elaboração Própria, 2014.

As notícias “positivas” foram classificadas em dois grupos: referentes à propaganda do programa e à entrega dos conjuntos, com datas e divulgação dos “espetáculos” realizados pela prefeitura. As notícias com aspectos negativos foram classificadas em três grupos: Denúncias, Críticas ao Programa e Segurança Pública (Gráfico 35).

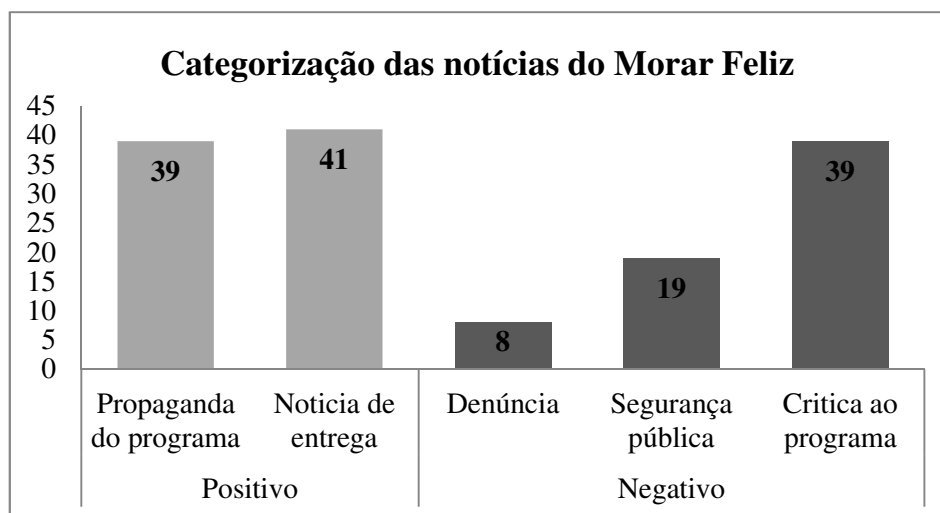


Gráfico 35 - Categorização das notícias sobre o Morar Feliz.
Fonte: Elaboração Própria, 2014.

No Quadro 1 pode-se observar com maior detalhe os aspectos presentes nestas categorias:

Detalhamento das notícias analisadas		
Classificação das notícias	Aspectos encontrados nas notícias	Número de reportagens
Propaganda do programa	Construção do conjunto	9
	Quantidade de entrega	5
	Síndicos (acompanhamento dos conjuntos)	6
	Segunda fase	12
	Moradores retirados de área de risco	2
	Premiação recebida pelo Morar Feliz	5
	Total	39
Crítica ao programa	Demissões de operários (obras)	1
	Atraso no prazo de entrega/primeira fase	6
	Oposição da prefeitura/vistoria das casas	3
	Oposição/questão ambiental	1
	Oposição da prefeitura/atraso no prazo	2
	Ameaça de invasão de casas	4
	Falta de água em conjuntos entregues	1

	Inexistência do conselho de habitação	1
	Conta de luz alta em conjuntos entregues	1
	Reconstrução de barracos em área de risco	1
	Esgoto	2
	Moradores em área de risco	8
	Atraso no prazo de entrega/segunda fase	5
	Incêndio em casa do Morar Feliz	1
	Abandono de casas	1
	Falta de infraestrutura	1
	Total	39
Entrega	Entrega dos conjuntos	41
	Total	41
Denúncia	Troca de casas entre moradores	2
	Venda de casa	5
	Invasão de casa	1
	Total	8
Segurança Pública	Tráfico de drogas/família expulsa	5
	Operação policial	9
	Violência/assassinato	5
	Total	19

Quadro 1 - Detalhamento das notícias analisadas. Fonte: Elaboração Própria, 2014.

Em sua complexidade, estes conjuntos, ora propagandeados como um modelo de projeto público, ora noticiados como espaços problemáticos, acabam por se destacar pela criminalidade e pela falta de equipamentos e serviços públicos. No caso do Morar Feliz, não seria apenas uma lógica comercial que define sua dimensão na mídia, mas uma lógica de disputa política, ligada aos dois grupos que interferem nos respectivos editoriais da “Folha” e do “Campos 24h”. Considerando assim, a “noticiabilidade” dos acontecimentos relacionados ao Morar Feliz serve a interesses políticos, sejam eles de defesa, neutralidade ou crítica ao programa, mas que tem por consequência a projeção de uma imagem sobre estes espaços e seus moradores, com possibilidade de vir a ser internalizada por estes habitantes e pela cidade. Com uma pauta voltada à formação de opinião pública, a análise destas notícias configura uma disputa pela imagem do programa e dos conjuntos em si.

As notícias relativas às entregas dos conjuntos referiam-se às mudanças dos moradores para suas novas casas, bem como destacavam os momentos de entregas realizados pela prefeita. Aquelas classificadas como “propaganda do programa” exaltavam os aspectos positivos da construção das casas populares, principalmente pela retirada de moradores da área de risco, em uma política de “*boa aplicação dos royalties*”. Em algumas

ocasiões, a quantidade de entregas realizadas era destacada nas manchetes, pontuando a iniciativa municipal que “*mudaria a vida da população de baixa-renda*”. A segunda fase do programa segue com propagandas da gestão atual, que promete dar continuidade às boas obras para “*a população menos favorecida*”, embora sem qualquer reflexão aparente aos equívocos cometidos na sua primeira fase.

Claramente, estas reportagens de propaganda focam principalmente o alcance quantitativo do Programa Morar Feliz: a quantidade de casas e ruas urbanizadas com pavimentação e esgoto. Estampam, geralmente, uma figura emblemática do beneficiário em sua nova residência, às vezes acompanhada de algum funcionário da prefeitura, somando-se a relatos agradecidos pela saída da área de risco, do aluguel ou da pobreza. Trazem também, nestes relatos, a realização do “sonho da casa própria” e a idéia de que isto somente é possível graças a esta gestão atual. Como afirmou uma moradora ao Jornal Campos 24h⁷⁰:

Essa é uma vitória que Deus está me dando, pois sempre tive vontade de sair daqui, mas não tinha condições de comprar uma casa em outro lugar. Abaixo de Deus, agradeço à prefeita Rosinha, que está tirando a gente daqui, pois eu já tinha perdido as esperanças. Eu dizia que a gente só iria sair quando nascessem os dentes da galinha. Agora, vamos ver se a galinha está com os dentes mesmo (Jornal On-line Campos 24h, 23/03/2011).

Em maio de 2013, as reportagens de promoção ao programa destacaram-se pela premiação recebida em Brasília. O Morar Feliz recebeu o prêmio de Grande Impacto Regional, pela Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação (ABC). Na ocasião, a prefeita afirmou:

O Morar Feliz é um projeto muito especial de nosso governo, porque cuida de pessoas, promove cidadania e dignidade. Quando assumimos a prefeitura, em 2009, encontramos mais de 23 mil pessoas desalojadas ou desabrigadas. É um programa que realiza o sonho da casa própria para pessoas que viviam em áreas de risco ou de vulnerabilidade social. E, para nós, é motivo de alegria sabermos que o nosso projeto foi selecionado e reconhecido nacionalmente. (Jornal On-line Campos 24h, 15/05/2013)

Este prêmio foi destacado pelos dois jornais, bem como foi propagandeado em vários outros sites e blogs de pessoas ligadas à prefeitura. De certa forma, funcionou como um “*reconhecimento*”, a nível nacional, dos trabalhos realizados, como destaca a fala da

⁷⁰ Campos 24 Horas - “Mais 84 famílias da Tapera saem da área de risco nesta quinta-feira” <http://campos24horas.com.br/site2/geral/casas-23>, acessado em 23/03/2011.

prefeitura, de um programa realizado somente com recursos “próprios”, mas que possui um alto impacto quantitativo. O programa serve, neste sentido, à criação de um ambiente propício à divulgação pessoal, considerando que é apontado como único e somente passível deste atual governo.

Em verdade, o uso do “sonho da casa própria”, como a mesma destaca, é passível de todo governo que anseia forte apelo popular. E, considerando o histórico das políticas habitacionais realizadas em Campos, todos os governos anteriores empreenderam projetos de habitação popular (ARRUDA, 2009). De fato, nenhum projeto anterior possuía um caráter quantitativo tão expressivo como o caso do Morar Feliz, mas todos apresentam como característica estes moldes: edificação de conjuntos populares em áreas destacadas da cidade, com sérios problemas no acesso a equipamentos e serviços públicos, geralmente acometidos pela criminalidade. Nisto ele não é nenhuma novidade, a não ser pela sua grandiosidade: 10 mil casas populares. Ainda que diversos estudos (PÓVOA, 2003; DUARTE, 2008; ARRUDA, 2009; OLIVEIRA & PEDLOWSKI, 2012) já tenham apontado equívocos anteriores na construção de casas populares no município, o Morar Feliz parece pouco comprometido com uma reflexão sobre estas dificuldades, reproduzindo uma situação que não se difere muito dos projetos anteriores e cabalmente já apresenta problemas, como demonstra esta pesquisa.

Neste contexto, as notícias críticas ao programa estiveram presentes desde o início. Parte questionava o atraso das obras, apesar dos valores já disponibilizados à construtora contratada. O programa Morar Feliz tem sido questionado, especialmente, por políticos de oposição, bem como por professores universitários, arquitetos e engenheiros, os quais, através de blogs ou mesmo da mídia, divulgaram opiniões importantes sobre o projeto - pedidos ao Ministério Público sobre o impacto ambiental do projeto, necessidade de vistoria das casas e o acompanhamento da sociedade civil, além de questionamentos sobre a atuação do conselho de habitação, dentre outros, fizeram parte de críticas e pontos obscuros não esclarecidos.

À medida que as casas eram entregues e as dificuldades enfrentadas pelos moradores começavam a ser sentidas - problemas como falta de água, aumentos dos gastos com a moradia e falta de infraestrutura - e mesmo o abandono de residências, estas críticas começaram a se manifestar. A existência de moradores em áreas de risco, apesar das casas entregues, e o atraso das moradias, agora da segunda fase do projeto, continuaram a ser destacados. Enquanto a prefeitura confirmava que conseguiria chegar a 10 mil casas

populares em quatro anos, havia pouca credibilidade nas notícias, apaziguada pelo compromisso de reeleição.

À primeira vista, pode se pensar, diante dos dados apresentados, que este processo de construção do Morar Feliz foi constituído por uma população apática, sem sentimento de luta. Entretanto, as disputas pelas casas, por meio de manifestações e tentativas de invasões, foram diversas vezes propagandeadas por ambos os jornais. Em parte, o jornal Folha da Manhã serviu, enquanto parte opositora, como um instrumento de vocalização das diversas demandas e manifestações por habitação, posicionando uma arena política que, embora periférica, buscava ser incorporada à agenda pública por meio do programa municipal. Todavia não o foi, como observado nos dados apresentados anteriormente, e à medida que os moradores buscavam ter voz, por meio destas manifestações, eram silenciados, muitas vezes, até com uso da força policial.

Entretanto, tendo por alegação possíveis irregularidades na distribuição das casas, e conscientes dos critérios de acesso à habitação, estes manifestantes pactuaram uma gramática comum pautada no discurso da “vulnerabilidade social” e do “risco”. A questão da pobreza e de ser um “morador de área de risco” eram alocados no discurso midiático como a justificativa para que fossem assistidos. A publicização desta “vulnerabilidade” como um recurso, por meio da mídia, deu voz ao drama da pobreza urbana vivenciado por diversas famílias residentes no município, as quais alegavam estar cadastradas na Secretaria de Habitação, embora não tivessem sido beneficiadas pelo programa Morar Feliz.

Entretanto, neste duelo pelo acesso à habitação, os discursos mobilizados pelos atores nas entrevistas aos jornais durante as manifestações não tinham como reconhecimento um “direito universalista”, mas ao contrário, traziam todo um componente de competição com outros grupos ou bairros considerados menos prioritários. Por exemplo, em março de 2011, moradores do bairro Ururaí fecharam durante horas a Rodovia BR-101, ocasionando um engarrafamento de 10 km. O protesto ocorreu sob alegação de que os moradores do bairro vizinho, Tapera, estavam sendo privilegiados nas entregas das casas populares. Planejando invadir o conjunto Tapera I, muitos destes moradores estavam desalojados em virtude da enchente no Rio Ururaí.

Estes conflitos e tensões, na busca por acesso às casas do Morar Feliz, se estenderam em diversos bairros, fragilizando o “poder” e a “administração” dos agentes municipais sobre a distribuição destes benefícios, os levando, em muitos momentos, a recorrer à força

policial. Se por um lado parecia haver maior controle social e coletivo nesta distribuição, por meio das reivindicações, por outro as disputas individuais pelo acesso à moradia continuavam ocorrendo, nas tentativas de “ganhar uma casa” por meio de “conhecidos” dentro da administração municipal. Longe de resolver a questão, esta forma de acesso à moradia gerava ainda mais revolta, e outras mobilizações surgiam a cada entrega dos conjuntos.

Assim, os dias em que ocorriam as entregas eram marcados por tensões, conforme noticiado pelos jornais. Grupos de famílias se mobilizavam tendo como recurso a interdição de estradas e as ameaças de invasão a casas ainda inacabadas. Durante a distribuição das casas do conjunto Lagoa das Pedras, no subdistrito de Guarus, em maio de 2011, moradores localizados às margens do “Km 6” da BR-101 também realizaram uma manifestação, interrompendo o tráfego da rodovia. Questionando a ordem de distribuição das casas, acusavam a prefeitura de privilegiar os moradores do “Km 7”. A prefeitura, normalmente, contrapunha as denúncias por meio do secretário de Defesa Civil, afirmando que a entrega das casas seguia o laudo da instituição, na busca, assim, de uma resposta legitimada, mas contestada pelos moradores não beneficiados.

Em 22 de maio de 2012, duas mobilizações ocorreram em locais distintos da cidade: Parque Aldeia e Parque Boa Vista (Km 7). Os moradores do Parque Aldeia reclamavam da demora na distribuição das casas para moradores deixados na área de risco e não contemplados na primeira entrega. Por este motivo, interditaram a BR-356. Já no Km 7, os moradores interromperam a BR-101, reivindicando o término das obras do conjunto Boa Vista, invadido durante a gestão municipal anterior (Prefeito Mocaiber). Embora aleguem terem sido cadastrados na prefeitura, não foram convocados para a mudança.

O ápice destas manifestações ocorreu em junho de 2012, quando, enfim, um conjunto do Morar Feliz, o Travessão, foi totalmente ocupado, estando nesta situação até o presente momento. Este fato gerou novas manifestações, desta vez com os moradores que alegam terem sido cadastrados no programa, mas em virtude da “invasão” temiam perder o benefício. Em agosto de 2012, uma tentativa de invasão ao conjunto Eldorado foi revertida pela prefeitura, o que gerou conflitos entre moradores no local.

Observa-se, desta forma, a divulgação de diversas notícias/denúncias ligadas aos “*infratores*” do programa: moradores que invadem casas, como no caso de travessão, que trocam casas entre os conjuntos ou que as vendem ou alugam. O caso mais notório ocorreu justamente quando uma funcionária contratada da prefeitura negociou diversas residências

em um conjunto do Morar Feliz. Embora o fato tenha sido noticiado pelos dois jornais analisados, o Campos 24h buscou reverter o caso, o apresentando como o resultado da intensificação da fiscalização da prefeitura, através das denúncias dos próprios moradores. As casas seriam vendidas por R\$7 mil reais pela funcionária, a qual foi presa em flagrante. Na época, havia a suspeita de envolvimento de outros funcionários, fato que não foi esclarecido posteriormente.

Em alguns momentos, principalmente em notícias com teor negativo, os jornais analisados referem-se aos conjuntos habitacionais pelo termo “casinhas”⁷¹. Em eventuais conversas com os moradores dos bairros do entorno, estes se referiam aos residentes dos conjuntos como “*moradores das casinhas*” ou mesmo “*casinhas da Rosinha*”. Até mesmo algumas linhas de ônibus, como as dos bairros Jockey, Tapera e Parque Prazeres, quando passam pelos respectivos conjuntos habitacionais, acrescentaram em sua descrição de trajeto o termo “*casinhas*” (Figura 26).



Figura 24 - Ônibus linha Parque Prazeres, com a descrição “casinha”, indicando o seu trajeto próximo ao conjunto. Fonte: Acervo Próprio, 2014.

⁷¹ “PM encontra quatro homens e crianças com drogas no Eldorado”, Campos 24h, 06 de agosto de 2012.

Cumprir questionar até que ponto este termo, expressado no diminutivo, refere-se apenas ao tamanho das casas, ou pode implicar um aspecto pejorativo em relação a este local, que está sendo incorporado nas descrições relativas a estes espaços e seus residentes. Em que pese maior aprofundamento, ser morador de “*casinha*” parece significar um processo de diferenciação destes habitantes do restante da cidade e do bairro ao qual se localizam, não pela valorização de uma população assistida pelo poder público, mas ao contrário, porque assistida denotaria carente, desvalorizada e estigmatizada.

A estigmatização dos conjuntos do Morar Feliz como espaços violentos se fortalece por meio de notícias que tratam da criminalidade existente nestes locais, o que tem se intensificado nos últimos meses. Este tipo de reportagem teve seu ápice com a ação policial ocorrida em outubro de 2012. Após uma família ter sido expulsa e sua casa tomada pelo tráfico, no conjunto Eldorado, uma operação desenvolvida pela Polícia Militar, Ministério Público Federal e Polícia Rodoviária Federal deflagraram a operação “Valentini”, para cumprir sete mandados de prisão e mais de mil mandados de busca e apreensão. Esta operação foi tratada pelo promotor de justiça como “*uma resposta do Estado ao tráfico*”.

A dona de casa expulsa pelo tráfico, neste caso, foi espancada, teve a casa destruída e queimada após denúncia da invasão. A ocorrência de fatos criminosos, frequentemente, mobiliza os dois grupos jornalísticos analisados, trazendo a alegação de que, nestes locais, “*imperam a lei do silêncio*” sobre os moradores. Operações policiais, assassinatos e apreensões de entorpecentes evidenciam a realidade que milhares de pessoas que foram transferidas para estes conjuntos vivem cotidianamente. A “*dignidade*” e a “*cidadania*”, embora objetivos do Morar Feliz, não sobrevivem a estes constrangimentos.

Esta questão carece de maior aprofundamento, entretanto já lança um olhar sobre as possibilidades de reflexão da imagem conferida ao Morar Feliz pela mídia local: ora uma grande política nacionalmente premida, ora um grande problema urbano e social, marcado pela construção de espaços sem infraestrutura e pela criminalidade.

Neste sentido, o Morar Feliz e o seu processo de construção simbólica parecem comprimir a real imagem daqueles que nele habitam. Enquanto há certa aproximação entre um determinado “*poder*” midiático e certos grupos políticos, ele é propagandeado como um modelo de política pública. Em contrapartida, mediante um afastamento entre a mídia e esta atual gestão, a imagem atribuída ao Morar Feliz é de uma política pública questionável, equivocada e com efeitos perversos, sendo o abandono de casas, a falta de

estrutura e a criminalidade provas destes problemas. Estes jornais atuam como em uma disputa discursiva, restando poucos espaços para uma reflexão sobre a real imagem estabelecida pelos moradores e sobre o seu lugar de moradia e de vida.

4.10 - Conjuntos do Programa Morar Feliz e seus bairros de entorno: a configuração de um território de negação – condições urbanísticas e sociais

A lógica imposta pelo Programa Morar Feliz tem repetido o erro já demonstrado em inúmeros outros assentamentos de populações de baixa renda construídos pelo país: a construção de conjuntos habitacionais em locais distantes dos centros urbanos, em bairros já segregados socialmente e espacialmente, quase sempre marcados pela carência de serviços e equipamentos urbanos. A segregação é o resultado de processos heterogêneos, separando grupos sociais e os concentrando em determinados espaços geográficos específicos – fazendo com que a população destes espaços acabe por ser excluída da vida urbana, estigmatizada tal qual quando residia em áreas faveladas, em última análise.

A aprovação geral quanto à nova casa concedida pelos usuários do Morar Feliz, como mostrado anteriormente, não impediu que os beneficiários apontassem, durante a pesquisa de campo, diversos problemas sociais, em virtude da não dotação de equipamentos e serviços complementares nos conjuntos, tais como transporte e educação, que garantissem a inserção urbana destes moradores.

Entretanto, uma questão fundamental é que estes conjuntos parecem potencializar problemas antigos já existentes nos bairros aos quais eles foram alocados, os quais não estavam preparados para um incremento populacional destas proporções. Após a conclusão da primeira fase do programa, já era possível refletir sobre os seus possíveis equívocos, de acordo com uma agente municipal entrevistada:

Se tivesse sido planejado, muita coisa teria sido melhor. Porque, por exemplo, o conjunto do Jockey, que tinha 964 casas, vamos botar assim, 1000 casas. Se cada família ali tem pelo menos 4 pessoas são 4000 pessoas dentro de um bairro que já está ali e que não tem sua estrutura totalmente que atenda aquela comunidade. E ainda põe 4 mil famílias ali dentro, com metade de crianças em fase escolar, com idosos sem ônibus. Ônibus não entrava dentro do conjunto, só passava na pista. Sem posto médico, é totalmente loucura! (Entrevistado 7, Ex- Assistente Social Departamento do Morar Feliz, SMFAS, Informação Verbal)

Assim, estes problemas urbanos e sociais também são destacados pelos habitantes residentes nos entornos dos conjuntos, também pesquisados a partir da aplicação de

questionários, sendo, em alguns aspectos, a sua insatisfação da mesma proporção que a dos próprios moradores dos conjuntos, e em alguns casos de forma até mais grave, como no caso do saneamento básico, conforme Tabela 60:

Tabela 60 - Situação do serviço de saneamento, segundo os moradores do conjunto habitacional e do seu entorno.

Conjunto e Entorno – Serviços de Saneamento							
	Problema muito grave	Problema grave	Problema pouco grave	Não é um problema	NR	NS	Total
Conjunto	61 16,2%	53 14,1%	31 8,2%	225 59,7%	6 1,6%	1 0,3%	377 100%
Entorno	104 39,1%	44 16,5%	27 10,2%	83 31,2%	6 2,3%	2 0,8%	266 100%
Total	165 25,7%	97 15,1%	58 9,0%	308 47,9%	12 1,9%	3 0,5%	643 100%

Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2013).

O serviço de saneamento (a falta de esgotamento adequado/esgoto a céu aberto) corresponde, para 39,1% dos moradores dos entornos, um “problema” muito grave, em contrapartida de 16,2% dos residentes dos conjuntos. Da mesma forma, para 59,7% dos moradores dos conjuntos, o serviço de saneamento “não é um problema” - explicável pela entrega recente dos residenciais, os quais contam com este serviço de forma universal.

Como o entorno é constituído de bairros periféricos, onde este serviço já possuía diversos problemas em suas instalações, agravados com o aumento da população dos novos conjuntos, o mesmo acaba sendo apontado como uma dificuldade maior por parte dos moradores entrevistados. Isto demonstra que os investimentos realizados na edificação de novos conjuntos não vieram acompanhados de políticas urbanas para as áreas que os receberam.

Por outro lado, a falta de comércio e demais serviços (banco, supermercado, agência dos Correios, farmácia, mercado, padaria, dentre outros) parece ser um problema mais sentido pelos moradores do conjunto, apontado como “muito grave” e “grave” para 73,5% destes. Em contrapartida, para os moradores do entorno, esse tipo de constrangimento afeta 59,4% da população (Tabela 61).

Tabela 61 - Situação do acesso a comércio ou serviços, segundo moradores do conjunto habitacional e do seu entorno.

Conjunto e Entorno - Falta de comércio ou serviços							
	Problema muito grave	Problema grave	Problema pouco grave	Não é um problema	NR	NS	Total
Conjunto	188 49,9%	89 23,6%	40 10,6%	57 15,1%	3 0,8%	0 0,0%	377 100,0%
Entorno	104 39,1%	54 20,3%	36 13,5%	70 26,3%	1 0,4%	1 0,4%	266 100,0%
Total	292 45,4%	143 22,2%	76 11,8%	127 19,8%	4 0,6%	1 0,2%	643 100,0%

Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2013).

Cabe lembrar que os novos conjuntos habitacionais do Morar Feliz não possuem área comercial e, além disto, é negado aos moradores dispor de suas residências para este fim. Aqueles que transgridem esta regra correm o risco, por parte da municipalidade, de perderem o benefício, tendo suas casas retomadas. Assim, para dispor destes serviços os moradores dos conjuntos precisam se deslocar para os bairros do entorno, os quais não apresentam uma situação muito melhor em termos de comércio e serviços, como pode-se observar na tabela acima. Desta forma, observa-se a configuração de espaços onde este constrangimento é apontado de forma negativa por toda a população, ainda que os moradores dos novos conjuntos sintam-se mais prejudicados.

Considerando ainda a necessidade de deslocamento, principalmente em virtude da falta de equipamentos e serviços destes espaços, foi analisada a disposição e o acesso ao transporte público. Neste quesito, os moradores dos conjuntos tem enfrentado intempéries, em virtude da carência de atendimento regular de ônibus. Desta forma, enquanto 40,3% dos residentes dos conjuntos do Morar Feliz afirmam não serem bem servidos por transporte público, este número cai para 24,4% entre os moradores do entorno. Cumpre ressaltar que uma parte significativa dos moradores dos novos conjuntos, para ter acesso aos pontos de ônibus, necessita atravessar os bairros do entorno (Tabela 62).

Tabela 62 - Fornecimento do serviço de transporte público, segundo moradores do conjunto habitacional e do entorno.

Seu bairro é bem servido com linhas regulares de ônibus?						
	Sim	Não	NR	NA	NS	Total
Conjunto	212	152	10	2	1	377
	56,2%	40,3%	2,7%	0,5%	0,3%	100,0%
Entorno	191	65	2	7	1	266
	71,8%	24,4%	0,8%	2,6%	0,4%	100,0%
Total	403	217	12	9	2	643
	62,7%	33,7%	1,9%	1,4%	0,3%	100,0%

Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2013).

Além disto, tanto os novos conjuntos como os bairros do entorno concordam nas deficiências do serviço de transporte público, ou seja, um número de ônibus muito aquém da demanda, além de horários muito espessos e irregulares. Para os moradores dos conjuntos, a qualidade do transporte público tem sido um “problema grave” ou “muito grave”, segundo 75,3% dos entrevistados, e 62,8%, segundo os moradores dos entornos. Esta escassez foi apontada como causa de problemas de acesso à escola e a emprego, bem como a demais serviços dispostos no centro da cidade (Tabela 63).

Tabela 63 - Situação do transporte público, segundo os moradores do conjunto habitacional e do seu entorno.

O transporte público (os horários, os preços das passagens, ônibus cheios) é...							
	Problema muito grave	Problema grave	Problema pouco grave	Não é um problema	NR	NS	Total
Conjunto	210	74	34	50	6	3	377
	55,7%	19,6%	9,0%	13,3%	1,6%	0,8%	100,0%
Entorno	108	59	28	62	3	6	266
	40,6%	22,2%	10,5%	23,3%	1,1%	2,3%	100,0%
Total	318	133	62	112	9	9	643
	49,5%	20,7%	9,6%	17,4%	1,4%	1,4%	100,0%

Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2013).

A carência destes equipamentos e serviços nestes bairros parece indicar que a reconfiguração habitacional dos moradores do Morar Feliz pode não ter significado mudanças profundas no que consiste ao acesso à vida urbana em sua plenitude para estas

áreas. O caso da falta de hospitais e postos de saúde é um problema que também afeta igualmente moradores dos conjuntos habitacionais e dos entornos. Na Tabela 64, pode-se observar que a insuficiência destes serviços é um “problema grave” ou “muito grave”, segundo 79,8% entrevistados dos conjuntos e segundo 75,2% dos moradores dos entornos.

Tabela 64 - Situação do serviço de saúde (hospital e posto médico), segundo os moradores do conjunto habitacional e do seu entorno.

Conjunto e Entorno - Falta de Hospitais / Postos de Saúde							
	Problema muito grave	Problema grave	Problema pouco grave	Não é um problema	NR	NS	Total
Conjunto	207	94	28	44	4	0	377
	54,9%	24,9%	7,4%	11,7%	1,1%	0,0%	100,0%
Entorno	133	67	22	38	2	4	266
	50,0%	25,2%	8,3%	14,3%	0,8%	1,5%	100,0%
Total	340	161	50	82	6	4	643
	52,9%	25,0%	7,8%	12,8%	0,9%	0,6%	100,0%

Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2013).

A falta de vagas nas unidades escolares, como demonstra a Tabela 65, é uma dificuldade maior para os moradores do conjunto. Enquanto esta insuficiência é um “problema muito grave” e “grave” para 63,9% dos moradores dos conjuntos, para os entrevistados do entorno este percentual cai para 51,1%. Embora trate-se de um problema comum aos dois grupos, ressalta-se que muitas crianças e jovens dos conjuntos habitacionais enfrentaram diversas dificuldades para conseguirem vagas escolares, como já demonstrado anteriormente.

Tabela 65 - Situação do serviço escolar (vaga em escola e creche), segundo os moradores do conjunto habitacional e do seu entorno.

Falta de vagas em escolas ou creches							
	Problema muito grave	Problema grave	Problema pouco grave	Não é um problema	NR	NS	Total
Conjunto	146 38,7%	95 25,2%	26 6,9%	69 18,3%	7 1,9%	34 9,0%	377 100,0%
Entorno	82 30,8%	54 20,3%	27 10,2%	62 23,3%	4 1,5%	37 13,9%	266 100,0%
Total	228 35,5%	149 23,2%	53 8,2%	131 20,4%	11 1,7%	71 11,0%	643 100,0%

Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2013).

Não obstante, pode-se observar, na Tabela 66, que o conjunto habitacional possui maiores dificuldades no acesso às escolas: 20,5% dos entrevistados afirmaram que necessitam utilizar transporte público, percorrendo uma distância superior a 10 minutos para chegarem às unidades escolares, enquanto este número cai para 9% entre os moradores dos entornos. Os moradores dos conjuntos também utilizam mais transporte particular (3,7% contra 2,6% dos entornos) e também tem acesso ao transporte escolar municipal (1,1%) disponibilizado pela prefeitura, em consequência de protestos realizados pelos moradores devido às dificuldades de frequência escolar após o realojamento.

Tabela 66 - Deslocamento até a unidade escolar, segundo os moradores do conjunto habitacional e do seu entorno.

Mesmo que você não estude, quanto tempo você leva até a escola mais próxima?									
	Andam até 10 min	Andam de 11 a 30 min	Utiliza transporte particular	Utiliza ônibus, percurso superior a 10 min	Utiliza transporte escolar municipal	NR	NA	NS	Total
Conjunto	112 29,8%	140 37,2%	14 3,7%	77 20,5%	4 1,1%	5 1,3%	1 0,3%	23 6,1%	376 100%
Entorno	95 35,7%	105 39,5%	7 2,6%	24 9,0%	0 0,0%	5 1,9%	1 0,4%	29 10,9%	266 100%
Total	207 32,2%	245 38,2%	21 3,3%	101 15,7%	4 0,6%	10 1,6%	2 0,3%	52 8,1%	642 100%

Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2013).

A ausência de alguns equipamentos públicos, tais como espaços de lazer, também parece ser um problema comum aos dois grupos em questão - moradores dos novos conjuntos e dos bairros do seu entorno -, conforme a Tabela 67.

Tabela 67 - Situação do acesso às áreas de lazer, segundo os moradores do conjunto habitacional e do seu entorno.

Conjunto e Entorno - Falta de áreas de lazer							
	Problema muito grave	Problema grave	Problema pouco grave	Não é um problema	NR	NS	Total
Conjunto	185 49,1%	101 26,8%	45 11,9%	28 7,4%	15 4,0%	3 0,8%	377 100,0%
Entorno	126 47,4%	67 25,2%	23 8,6%	38 14,3%	9 3,4%	3 1,1%	266 100,0%
Total	311 48,4%	168 26,1%	68 10,6%	66 10,3%	24 3,7%	6 0,9%	643 100,0%

Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2013).

Estes espaços de lazer são essenciais do ponto de vista urbanístico como também social, pois neles ocorre um apoio para o encontro dos moradores, configurando, assim locais importantes para a sociabilidade dos mesmos. Entretanto, embora o Morar Feliz seja um projeto recente, não foram construídas nos conjuntos áreas ou praças de lazer, sendo esta carência assinalada como um “problema muito grave” e “grave” para 75,9% dos residentes.

Os bairros do entorno, por sua vez, quando possuem estes espaços, apresentam, em muitos casos, praças degradadas, com poucos equipamentos para lazer e práticas desportivas, tendo sido esta carência apontada como um problema “grave” ou “muito grave” por 72,6% de seus moradores (Figura 27).



Figura 25 - Conjunto Tapera I e seu entorno. Fonte: Adaptado de Google Earth, 2014.

Uma questão que pode ser levantada em relação à fragilidade destes equipamentos e serviços deve-se ao fato de que os moradores do entorno foram pouco favorecidos com a edificação dos conjuntos habitacionais. Em suma, os conjuntos financiados pela municipalidade poderiam dispor de mais equipamentos de lazer, tanto para resolver os seus problemas nessa área, como também visando atenuar as necessidades dos bairros mais antigos dos entornos. Ou seja, seria uma oportunidade de urbanizar estes bairros, considerando as suas necessidades, as quais acabam por serem as mesmas dos conjuntos recém-construídos.

A Tabela 68 confirma as dificuldades vivenciadas pelos dois grupos – moradores dos conjuntos e de seus entornos – na disposição e acesso a determinados serviços públicos. A inexistência de áreas de lazer é mais uma vez destacada, segundo 71,7% dos moradores dos conjuntos, e segundo 60,3% dos entornos. Por outro lado, a existência de alguns serviços - tais como escola, posto de saúde e transporte – pode, não necessariamente, estar associada a uma boa qualidade, como pode ser verificado na avaliação dos moradores entrevistados. O transporte coletivo, por exemplo, embora exista nestas áreas, é avaliado por 47% dos entrevistados dos conjuntos e 32% dos entornos como “ruim”.

Tabela 68 - Avaliação de alguns serviços e equipamentos da região - Moradores dos conjuntos e entorno.

		Não existe	Existe e não utiliza	Bom	Regular	Ruim	NR	NA	NS	Total
Centro de saúde	Conjunto	21,3%	6,9%	25,3%	29,0%	14,4%	1,1%	0,3%	1,9%	100%
	Entorno	16,5%	9,0%	24,4%	32,0%	13,5%	1,1%	0,0%	3,4%	100%
Rede pública de ensino (escolas)	Conjunto	9,6%	13,8%	34,6%	25,0%	11,7%	1,3%	1,3%	2,7%	100%
	Entorno	2,6%	21,1%	28,9%	27,8%	10,9%	1,5%	1,1%	6,0%	100%
Educação Infantil (Creches)	Conjunto	14,9%	31,6%	22,9%	11,4%	6,4%	2,1%	3,2%	7,4%	100%
	Entorno	5,3%	46,2%	15,8%	13,2%	5,6%	1,5%	1,5%	10,9%	100%
Áreas de Lazer	Conjunto	71,3%	5,9%	5,3%	6,4%	6,9%	1,3%	0,3%	2,7%	100%
	Entorno	60,2%	13,2%	5,6%	6,0%	8,3%	1,5%	0,8%	4,5%	100%
Centro de Referência de Assistência Social – CRAS	Conjunto	18,1%	25,3%	29,5%	10,4%	3,7%	1,3%	0,5%	11,2%	100%
	Entorno	19,9%	31,6%	13,2%	7,5%	5,6%	2,3%	0,4%	19,5%	100%
Segurança Pública (Policimento)	Conjunto	13,8%	5,9%	32,7%	27,4%	17,3%	1,9%	0,5%	0,5%	100%
	Entorno	7,9%	2,3%	24,1%	35,0%	25,6%	2,3%	0,4%	2,6%	100%
Transporte Coletivo Público	Conjunto	5,3%	3,7%	17,6%	23,9%	47,1%	1,6%	0,0%	0,8%	100%
	Entorno	1,1%	5,6%	26,7%	32,3%	32,0%	1,5%	0,4%	0,4%	100%

Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2013).

Deve-se considerar, ainda, que os programas habitacionais que se explicam pela elevação social e pela melhoria da qualidade de vida dos moradores, como no caso do Morar Feliz, deveriam, de fato, demonstrar um esforço em ações indutoras para a inserção produtiva dos moradores, através de uma interlocução com outras políticas. Contudo, a Tabela 69, explicitando a distribuição da renda familiar total por estratos, aponta que, tanto nos conjuntos do Morar Feliz quanto nos seus entornos, há o estabelecimento de uma população com rendimento extremamente baixo, reafirmando a condição de pobreza destes espaços.

Tabela 69 - Renda familiar total, segundo os moradores do conjunto habitacional e do entorno.

Conjunto e Entorno - Tabulação Cruzada								
Renda Familiar Total								
	0 a 200	Acima de 200 a 400	Acima de 400 a 600	Acima de 600 a 800	Acima de 800 a 1000	Acima de 1000 a 1200	Acima de 1200	Total
Conjunto	100	25	27	77	41	23	84	377
	26,5%	6,6%	7,2%	20,4%	10,9%	6,1%	22,3%	100,0%
Entorno	103	9	15	28	21	13	77	266
	38,7%	3,4%	5,6%	10,5%	7,9%	4,9%	28,9%	100,0%
Total	203	34	42	105	62	36	161	643
	31,6%	5,3%	6,5%	16,3%	9,6%	5,6%	25,0%	100,0%

Fonte: Pesquisa 2 - Projeto Novos Territórios Urbanos (2013).

Como se pode observar, 26,5% dos entrevistados dos conjuntos habitacionais recebem renda familiar de até R\$ 200,00, contra 38,7% entre as famílias moradoras do seu entorno. Estes dados demonstram que os conjuntos foram alocados em bairros extremamente pobres. Também se pode observar que, no estrato entre R\$ 600,00 e R\$ 800,00, há uma maior diferença “favorável” às famílias dos conjuntos, totalizando 20,4%, contra 10,5% dos moradores dos entornos.

Entretanto, na categoria de renda acima de R\$ 1.200,00, há uma inversão na tendência descrita até então, considerando que, neste estrato mais alto, as famílias do entorno recebem cerca de 6,6 pontos percentuais acima das famílias do conjunto, sendo respectivamente, 22,3% para o conjunto e 28,9% do entorno. Os dados demonstram que o entorno apresenta tanto um percentual mais alto daqueles que recebem até R\$ 200,00

(grupo mais pobre) quanto daquelas famílias que recebem acima de R\$ 1.200,00 (grupo de maior renda).

Os dados de renda aferidos nesta pesquisa também reforçam um aspecto já salientado anteriormente, apontando que o público atingido pelo Morar Feliz parece ser constituído por uma população pobre, se considerarmos que 60,7% dos moradores possuem uma renda média familiar de até R\$ 800,00. Entretanto, se considerarmos os dados acumulados nos dois grupos – entorno e conjuntos habitacionais – evidencia-se a concentração de pessoas de baixa renda em ambos, o que confirma a conhecida segregação social dos pobres no interior das cidades, com suas consequências evidentes na mobilidade social.

Ressalte-se, ainda, que o impacto negativo das construções dos conjuntos em relação aos seus respectivos entornos não se restringe apenas ao aumento das dificuldades de acessos a serviços e equipamentos urbanos acima analisados. Obviamente que a divisão de serviços já escassos anteriormente aos moradores dos bairros aos quais os conjuntos foram alocados teve um impacto considerável, todavia há também a questão da sociabilidade destes territórios, que receberam pessoas de diversas áreas da cidade. Nesta questão, está implicado o aumento da criminalidade, uma vez que a falta de segurança pública foi acirrada nestas áreas devido às transferências de diferentes grupos do tráfico de drogas para os novos conjuntos.

No que diz respeito aos moradores dos novos conjuntos, enquanto 59% dos entrevistados afirmaram a existência do tráfico de drogas no local de moradia, entre os moradores dos entornos este número sobe para 64% dos entrevistados. Embora alguns destes bairros já possuíssem grupos criminosos anteriormente, o estabelecimento do programa acabou por causar um rearranjo destas facções, na busca por se afirmar também nos conjuntos, bem como o conflito com elementos rivais realojados oriundos de áreas diferentes (Gráfico 36).

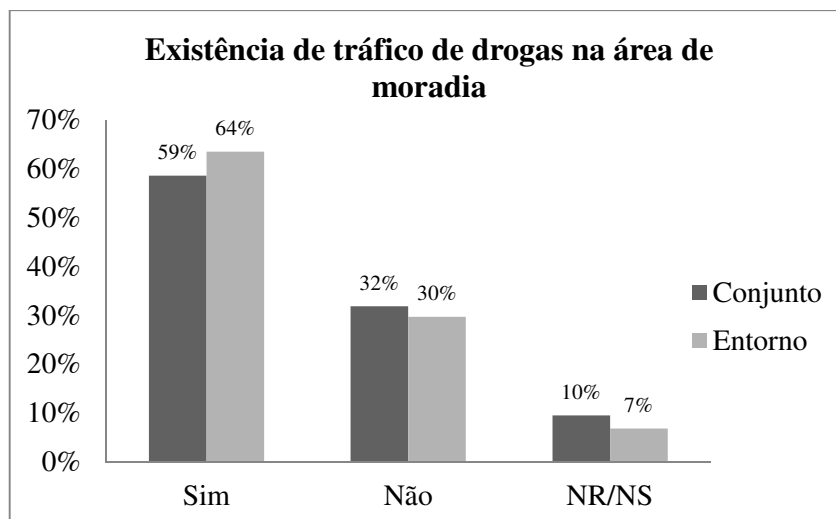


Gráfico 36 - Existência de tráfico de drogas no conjunto habitacional e no entorno.
Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2013)

Esta tensão fica evidente na perspectiva dos antigos moradores dessas regiões periféricas, os quais consideram que o incremento do tráfico estaria também relacionado à construção dos novos conjuntos. Especialmente nestes locais, em meio ao recente assentamento e reconfiguração de vínculos vicinais, a atuação do tráfico pode impedir, dentre outros aspectos, as possibilidades de interação por demandas coletivas pelos moradores. Não obstante, conforme relatos adquiridos durante o processo de pesquisa, alguns conjuntos são considerados pelos moradores dos entornos como “áreas perigosas”, que devem ser evitadas. A sensação de insegurança, entretanto, está presente nos dois grupos – moradores dos conjuntos e seus entornos - como podemos observar nas Tabelas 70 e 71:

Tabela 70 - Sensação ao andar de dia pelo bairro - moradores do conjunto habitacional e do entorno.

Como se sente ao andar de DIA pelas ruas do bairro/vizinhança							
	Muito seguro (a)	Seguro (a)	Nem seguro (a), nem inseguro (a)	Inseguro	Muito inseguro	NR/NS	Total
Conjunto	43 11,4%	160 42,4%	80 21,2%	69 18,3%	19 5,0%	6 1,6%	377 100,0%
Entorno	32 12,0%	116 43,6%	48 18,0%	54 20,3%	13 4,9%	3 1,1%	266 100,0%
Total	75 11,7%	276 42,9%	128 19,9%	123 19,1%	32 5,0%	3 2,7%	643 100,0%

Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2013)

Tabela 71 - Sensação ao andar de noite pelo bairro - moradores do conjunto habitacional e do entorno.

Como se sente ao andar de NOITE pelas ruas do bairro ou vizinhança							
	Muito seguro (a)	Seguro (a)	Nem seguro (a), nem inseguro (a)	Inseguro	Muito inseguro	NR/NS	Total
Conjunto	19 5,0%	94 24,9%	62 16,4%	119 31,6%	70 18,6%	13 3,4%	377 100,0%
Entorno	20 7,5%	62 23,3%	41 15,4%	74 27,8%	61 22,9%	8 3,0%	266 100,0%
Total	39 6,1%	156 24,3%	103 16,0%	193 30,0%	131 20,4%	9 6,4%	643 100,0%

Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2013).

A sensação de segurança nestas áreas é maior de dia: 53,8% dos moradores dos conjuntos se sentem “seguros” ou “muito seguros” ao andar de dia pelo local, enquanto no entorno este valor sobe para 55,6%. À noite, entretanto, a situação se inverte, e 50,1% dos moradores dos conjuntos se sentem “inseguros” ou “muito inseguros” ao andar pelas ruas do bairro ou vizinhança, enquanto no entorno este valor sobe para 50,8%. Soma-se a este fator à ausência de policiamento nestas áreas, destacada como um problema “grave” ou “muito grave” por 46,2% dos moradores dos conjuntos e 52,3% dos entornos, como demonstra a Tabela 72.

Tabela 72 - Situação do policiamento, segundo os moradores do conjunto habitacional e do entorno.

	Problema muito grave	Problema grave	Problema pouco grave	Não é um problema	NR	NS	Total
Conjunto	115 30,5%	59 15,6%	51 13,5%	141 37,4%	7 1,9%	4 1,1%	377 100,0%
Entorno	83 31,2%	56 21,1%	41 15,4%	77 28,9%	7 2,6%	2 ,8%	266 100,0%
Total	198 30,8%	115 17,9%	92 14,3%	218 33,9%	14 2,2%	6 0,9%	643 100,0%

Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2013).

O aumento desta sensação de violência pode ter consequência a ampliação da tensão entre moradores dos conjuntos e do entorno, criando espaços de dupla segregação, na qual os moradores dos conjuntos, estranhos frente a uma comunidade consolidada, podem ser interpretados como condutores de atitudes e processos negativos, quando não, responsáveis diretos pelo tráfico.

De uma forma geral, frente à cidade como um todo, estes espaços – conjunto e seu entorno – enfrentam um processo de exclusão e estigmatização, protagonizando no imaginário coletivo um território periférico, violento, pobre e marcado por dificuldades sociais, econômicas e culturais. Entretanto, em um processo de dupla segregação e de recondução do estigma, os residentes do Morar Feliz acabam por ser reconhecidos pelos moradores de seus entornos como responsáveis pela piora dos serviços, bem como pelo aumento da criminalidade, sendo o conjunto configurado, ao nível dos discursos e das práticas, como um espaço de exclusão e fragmentação em relação ao restante do bairro.

No Gráfico 37, pode-se observar os motivos alegados pelos residentes dos entornos para as dificuldades vivenciadas em seus bairros: para 28,2%, estes problemas são frutos do impacto dos conjuntos edificadas pela municipalidade. Dentre os motivos, para 32,2%, está a fragilidade das instituições (prefeitura, polícia e políticos). Há ainda 48,5% que relacionam os problemas existentes ao conformismo desta situação (“sempre existiram”, “acontece em toda a cidade”, “são problemas normais para uma cidade do tamanho de Campos”).

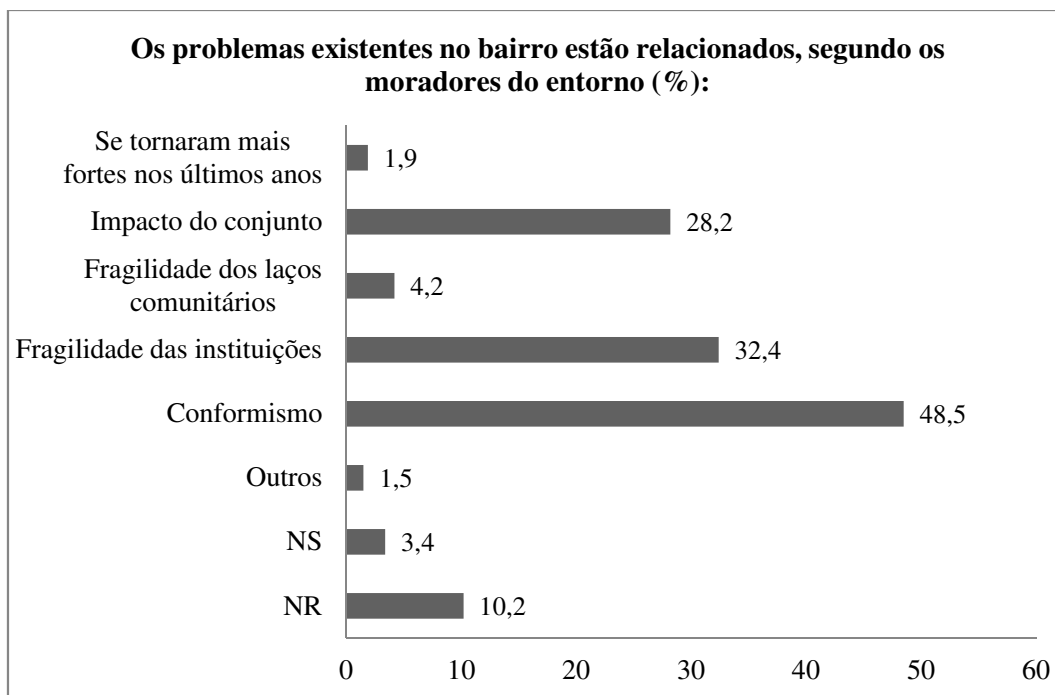


Gráfico 37 - Responsabilidade dos problemas existentes no bairro, segundo os moradores do entorno.
 Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2013).

Disputas de poder em processos de configuração dos diferentes grupos presentes nestes territórios, a formação de “estabelecidos e outsiders”, como apontado por Norbert Elias (2000), pode ser possível quando estes dados são analisados. Nesta medida, os estabelecidos acabam afastando os novos moradores do seu convívio social, estabelecendo a sociabilidade local.

Este processo de dupla segregação, ou seja, de espaços segregados⁷² da cidade que são compostos por grupos que internamente se excluem, no caso os moradores dos conjuntos habitacionais e de seus bairros de entorno, pode gerar dinâmicas de conflitualidade por recursos que não deveriam ser escassos e pela sensação de insegurança crescente. Neste contexto, acusações são instauradas conferindo aos novos moradores a responsabilidade pelas dificuldades que se intensificam cotidianamente, minimizando as possibilidades de sociabilidade e projetos comuns (AZEVEDO; TIMÓTEO; ARRUDA, 2013).

⁷² Por “espaços segregados”, entendem-se regiões, normalmente periféricas e homogeneamente pobres, com diversos serviços públicos de baixa qualidade ou inexistentes, que dificultam suas interações com os setores mais dinâmicos da cidade (AZEVEDO, TIMÓTEO, ARRUDA, 2013).

Apesar da possibilidade de se estabelecer um ambiente de disputas e tensões nestes bairros, as necessidades comuns articulam um sentimento de deixar estes espaços, de forma comum aos dois grupos: 29,2% dos moradores dos conjuntos e 29,7% dos moradores dos entornos afirmaram que se mudariam dos conjuntos, se pudessem (Tabela 73).

Tabela 73 - Sentimento em relação ao bairro/conjunto habitacional.

	Você se sente em casa (neste bairro/conjunto habitacional)	(Este bairro/conjunto habitacional) é apenas um lugar para morar	Se pudesse, você mudaria (deste bairro/conjunto habitacional)	NR	NS	Total
Conjunto	205	40	110	21	1	377
%	54,4%	10,6%	29,2%	5,6%	0,3%	100%
Entorno	152	22	79	13	0	266
%	57,1%	8,3%	29,7%	4,9%	0,0%	100%
Total	357	62	189	34	1	643
%	55,5%	9,6%	29,4%	5,3%	0,2%	100%

Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2013).

Há, contudo 54,4% de moradores dos conjuntos e 57,1% de residentes dos entornos que afirmaram que estes locais os fazem “sentir em casa”, ou seja, alimentam um processo de identificação com este território, de modo que, apesar das dificuldades relatadas, expressam o desejo de neles permanecer. Finalmente, a construção destes conjuntos representou um impacto que parece não ter sido considerado pelos seus planejadores. Além disto, representou uma oportunidade desperdiçada de estabelecer serviços e recursos urbanos a estes territórios, quando ao contrário acabou por sobrecarregá-los. Neste contexto, o desejo de permanecer nestes locais, ou ainda a falta de perspectiva de mudança, precisa enfrentar todos estes constrangimentos vivenciados cotidianamente e relatados pelos moradores dos conjuntos e dos seus entornos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em meio ao regresso da habitação à agenda federal, por meio do programa “Minha Casa, Minha Vida”, o município de Campos dos Goytacazes optou por um programa próprio, o “Morar Feliz”, diferindo da maior parte dos Estados e municípios brasileiros. Este contexto reaviva a necessidade de estudos sobre esta atuação estatal num setor que, para além de fins de indução econômica, deveria constituir uma resposta social à carência habitacional e urbana vivenciada por milhares de famílias em todo o país.

Considerando esta intervenção estatal no setor habitacional, esta pesquisa tratou do programa municipal Morar Feliz (MF⁷³), por meio de uma análise de seus impactos sociais, tendo como mote principal a consonância entre o direito à habitação e à cidade, entendida como o acesso não apenas à moradia, mas a equipamentos e serviços urbanos e sociais.

Por meio de quatro pontos de análise – Inserção Urbana, Inclusão Social, Cidade como Obra Coletiva e Centralidade Política e Territorial – foi constituído este estudo que, em última análise, permite refletir não apenas sobre o caso do Morar Feliz, ao considerar este momento do retorno da política habitacional, mas ponderar ainda sobre a construção de conjuntos habitacionais populares no país e o conjunto de questões que se referem a sua efetividade no combate às desigualdades urbanas e sociais. Ademais, além do direito à habitação, garantido pela Constituição Federal como um direito social, pondera-se também sobre o Direito à Cidade (LEFEBVRE, 2001; HARVEY, 2008, 2009, 2012; SANTOS JÚNIOR, 2011b), entendendo que as camadas populares são alijadas não apenas do acesso à moradia, mas do urbano em si e de tudo o que ele representa em termos de ganhos e da garantia da efetiva democratização do desenvolvimento social e urbano.

Cabe ressaltar que a promoção do acesso à moradia implica em uma situação mais complexa do que apenas deslocar um contingente de famílias de áreas degradadas para ambientes mais salubres. Este processo tem representado, no caso de Campos, por meio do discurso oficial da prefeitura, a aquisição de uma melhor qualidade de vida urbana e social pelos beneficiários do programa habitacional.

Entretanto, apesar da construção de conjuntos habitacionais por iniciativa municipal ter sido uma constante em Campos dos Goytacazes desde 2001, processo este já analisado

⁷³ Em alguns momentos, houve a abreviação do programa Morar Feliz (MF), de modo a garantir maior fluidez ao texto.

anteriormente⁷⁴, e dos avanços quantitativos em produção de unidades, alguns equívocos continuam sendo cometidos. A construção de conjuntos habitacionais e a doação de casas populares têm sido um recurso utilizado por diversas gestões municipais ao verem nestes projetos exemplos de “*bom uso dos royalties*” e a solução para a questão habitacional. Contudo, o forte caráter assistencialista destas políticas vem acompanhado de uma extrema dificuldade em intervir de maneira efetiva diante de quadros de carência que vão além da habitação, demonstrando uma distância da realidade desta população pelos gestores urbanos, tornando estas experiências contraproducentes no sentido de real inserção social e urbana. Os dados coletados permitiram concluir que, para muitos beneficiários do Morar Feliz, o acesso à cidade ainda se apresenta muito distante. Não apenas em aspectos territoriais, como também em termos sociais, econômicos e políticos.

É fato que, em termos de acesso à moradia, o alcance quantitativo do programa foi inegável, tendo alcançado mérito também na abrangência da população de baixa renda, como aferido pela pesquisa. Os dados demonstraram a boa avaliação concedida às novas habitações por seus usuários, aspecto de êxito do projeto. Fica evidente, desta forma, o avanço propiciado pelo programa no que consiste a melhoria das condições habitacionais de milhares de pessoas, fornecendo uma moradia que, em termos gerais de salubridade, se apresenta muito melhor que a anterior.

Entretanto, em virtude da interdependência da questão habitacional com outras esferas complementares, não basta apenas o incremento dos programas de habitação, o que acaba por não se constituir a única solução para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre (AZEVEDO, 1994). Claramente, programas de habitação popular, como o Morar Feliz, podem ser inviabilizados e ter um resultado pouco efetivo caso outras políticas urbanas, tais como as de transporte, saúde, educação, segurança pública, dentre outras, não sejam integradas aos mesmos.

Quanto ao aspecto urbanístico, cabe ressaltar a não consideração de espaços de lazer, praças ou centros comunitários nos conjuntos que abrigam as mais de 5.000 casas edificadas. Também não foi ponderado um espaço específico para o comércio, o que tem dificultado o cotidiano das famílias nos conjuntos, marcados pela localização distante do centro da cidade. Neste aspecto, alguns moradores vêm construindo estabelecimentos comerciais junto as suas moradias, o que infringe a destinação “*unicamente*” residencial instituída pela Prefeitura,

⁷⁴ ARRUDA, 2009.

embora este fato seja extremamente explicável quando pensada a apropriação social deste novo espaço.

Isto porque, para muitas destas famílias, a casa cumpria uma função para além do uso residencial, funcionando também como um recurso econômico em atividades comerciais estabelecidas em suas localidades anteriores. Embora a prefeitura queira manter a aparência original do projeto, há uma grande possibilidade de transformação - e até mesmo de deterioração - destes espaços em algumas condições, o que poderia ser evitado caso houvesse um planejamento considerando estes fatores assinalados.

Estas questões atestam, ainda, a existência de um projeto cuja elaboração parece ter ocorrido sem maior preocupação em uma comunicação precedente com os moradores, ou seja, o chamado “pré-morar”, de forma que os diferentes arranjos comunitários presentes nos locais anteriores, incluindo igrejas, associações de moradores e mesmo os pontos comerciais, fossem incluídos nos conjuntos. Esta estrutura centralizadora das ações da prefeitura teve como resultado uma evidente incapacidade de promover o desenvolvimento participativo dos moradores realojados durante o processo, ocultada por um peso burocrático pouco social e distante das lógicas comunitárias. Desta forma, foi rompida uma importante possibilidade de emancipação e autonomia de ação destes moradores assistidos pelo programa.

Ainda que, por um lado, tenha havido o estabelecimento de uma meta quantitativa elevada no âmbito municipal, por outro foram negligenciados aspectos relacionados ao planejamento da intervenção social que seria produzida e à preparação dos assistidos para enfrentar as dificuldades de adaptação ao novo local de moradia, além de, obviamente, da preparação das áreas do entorno para receberem esse contingente de novos moradores – apesar da previsão e recomendação do Ministério das Cidades (2009). Assim, definiu-se o cumprimento da primeira etapa, 5.400 unidades, de maneira apressada, em detrimento de uma articulação com outros setores e o desenvolvimento dos trabalhos técnicos sociais necessários a este tipo de atividade.

Há ainda que se considerar, neste contexto, a transformação da habitação em “lugar” e, neste sentido, se faz necessário entender este fenômeno de apropriação subjetiva e coletiva do espaço em que se reside (ALCALÁ, 1995). Nesta perspectiva, além das relações familiares e de vizinhança que se estabelecem nestes locais - conjuntos habitacionais - há ainda o estabelecimento da relação destes com a cidade, e, assim, com a distribuição de equipamentos e serviços sociais e urbanos definidos pelas políticas públicas. Todos estes fatores reforçam

ou atrapalham este processo de pertencimento, complexo por si só quando consideradas suas contradições e problemas.

Nesta perspectiva, o papel que desempenha a habitação na vida social, mais do que uma mercadoria, se constitui como um direito social essencial. Assim, cumpre ressaltar a importância dada à “estabilidade habitacional”, a qual impulsiona o chamado “*sonho da casa própria*” - o que explica, em parte, a valorização dada à moradia concedida pelos inqueridos ao programa Morar Feliz frente às intempéries do aluguel e da moradia em áreas de risco. Desta forma, o valor da segurança desta nova moradia - ainda que sem reflexão quanto à condição de permissionário (Termo de Permissão de Uso) e não de proprietário de fato - implicando em uma série de restrições - já representa certa “conquista social” frente à habitação anterior.

Neste sentido, outras questões precisam ser consideradas quando tratada a habitação de interesse social que, de fato, tenha um mínimo de efetividade em termos operacionais e de elevação socioeconômica dos moradores contemplados. Ou seja, entende-se, neste estudo, que o Morar Feliz contribuiu para reduzir as dificuldades no acesso à habitação, porém não resolveu problemas sociais e urbanos sofridos anteriormente por seus beneficiários.

Assim, percebe-se que estes conjuntos habitacionais carecem de serviços e equipamentos complementares, além de encontrarem-se geograficamente isolados, às margens da área urbana. A concentração de residentes com problemas urbanos e sociais - como apresentado pelos dados ligados à baixa renda, desemprego, baixa escolaridade, dentre outros - acaba por reforçar a sensação de privação e de exclusão, ainda que se deseje, no discurso da gestão municipal, a inserção destes grupos.

Neste sentido, a lógica imposta pelo programa Morar Feliz acabou por replicar o equívoco já demonstrado em inúmeros outros assentamentos de populações de baixa renda edificados pelo país, promovendo a construção de conjuntos habitacionais em locais distantes dos centros urbanos, em bairros já segregados socialmente e espacialmente. A “periferização” destes conjuntos reforça o processo de “espacialização da pobreza”, conjugada pela sua homogeneidade socioeconômica. Os dados levantados suscitaram ainda que os moradores residentes nos entornos dos conjuntos - construídos na periferia da cidade e compostos por uma população extremamente pobre - estão vivenciando diferentes dificuldades devido ao forte incremento da demanda que estes projetos causaram nos serviços públicos já escassos, bem como ao aumento da violência e da criminalidade. Como demonstrado, parte destes moradores acaba por associar a chegada destes conjuntos como causa da piora de suas

condições de vida, revelando, assim, a possibilidade de que tensões sejam estabelecidas e de que a interação entre estes grupos seja prejudicada.

A questão da criminalidade merece destaque ao diminuir, dentro dos conjuntos bem como em sua relação com os entornos, o estabelecimento de processos de interação social e o desenvolvimento de movimentos associativos. Além disto, os moradores dos conjuntos e dos entornos enfrentam dificuldades, em virtude deste contexto, seja no estabelecimento de um espaço relacional, seja na apropriação social destes locais, o que tem acarretado a saída de algumas famílias. Mesmo o acompanhamento destes espaços pela gestão municipal parece ficar limitado, em alguns momentos, frente à atuação destas facções criminosas que, por vezes – segundo os próprios moradores – acabam por “gerir” estes espaços. Cabe ressaltar ainda o papel da mídia que, em suas disputas direcionadas por questões de cunho político, acaba por reforçar o “fracasso” do programa, evidenciando os conjuntos do Morar Feliz como espaços violentos e fragmentados.

Ainda sobre o acompanhamento destes espaços, marcados por poucas possibilidades de negociação ou mesmo influência junto às ações municipais, os moradores acabam aliados quanto à participação no processo decisório, sendo deixados sob responsabilidade dos chamados “*síndicos*”. Refletindo sobre este aspecto, ressalta-se que, no nível de diretrizes gerais para lograr maior eficácia e possibilidades reais de apoio para mudança, é fundamental uma estratégia de envolvimento e corresponsabilidade através da construção de canais de participação que aumentem gradativamente a “*accountability*”, especialmente nestes projetos habitacionais os quais deveriam, desde a sua concepção, ser desenvolvidos sob estas bases. Trata-se de perceber que, dada a complexidade desta realidade social, o governo local se mostra longe de possuir sozinho o poder sobre os rumos da cidade (AZEVEDO, 2007).

Dado o cenário nacional de investimentos no setor urbano, o programa poderia ter apresentado uma relação, ainda que mínima, com o governo federal, na busca de parceria através do MCMV. Lembra-se que esta não cooperação deve ser entendida como uma escolha política da gestão municipal, tendo em vista que a participação nestes projetos é fruto da adesão aos mesmos⁷⁵, dependendo, assim, da vontade política. Estes gastos com as casas populares, uma vez repartidos com o ente federado, poderiam ter sido destinados a outros setores, como no caso da educação, na qual já foi apontada, anteriormente, a péssima colocação do município no comparativo nacional.

⁷⁵ A assinatura do termo de adesão do município ao MCMV somente ocorreu em março de 2013. O momento parecia ser propício a uma “disposição” municipal para as parcerias políticas, tendo em vista as incertezas quanto ao futuro dos recursos dos royalties do petróleo.

Ainda que o “Morar Feliz” se apresente como um projeto alternativo e diferenciado a partir de uma iniciativa municipal, há de se considerar também que o programa federal “Minha Casa, Minha Vida” marcou fortemente o cenário habitacional como uma nova forma de política pública, caracterizada por uma produção em massa de residências para os setores populares. Ressalta-se, assim, que o destino das cidades brasileiras e das suas condições de moradia, por um lado, dependem da capacidade de organização de seus moradores e da pressão sobre o poder público, e, por outro, encontram-se umbilicalmente dependentes da ação do Estado nos seus três níveis de governo, na busca de maior efetividade.

Assim, pode-se constatar que, guardadas as devidas proporções, o “Morar Feliz”, de forma concomitante, acaba por competir com o “Minha Casa Minha Vida”. Não havendo adesão ao programa federal, buscou-se uma “exclusividade” no tratamento das questões habitacionais para as camadas de baixa renda - justamente no setor de 0 a 3 salários, aquele que confere a este tipo de política maior legitimidade social e apoio popular - imprimindo na cidade a “marca” da gestão municipal e de seu grupo político. Afastou-se, assim, qualquer possibilidade de “promoção” federal ou estadual em território campista. Devido ao seu forte impacto quantitativo, inclusive no que se refere à forma de denominação e divulgação, o Morar Feliz passou a ser apresentado como “*o maior programa habitacional do interior do Brasil*”. Este aspecto é perceptível no discurso dos funcionários municipais entrevistados, evidenciando uma evidente postura em favor do programa, bem como em defesa da prefeita, além da confirmação da personificação do programa em sua figura, condição observada em seu discurso bem como nas propagandas durante os eventos públicos que o envolvem.

Por fim, o dilema da administração municipal em Campos - uma vez que o Morar Feliz segue rumo a sua segunda fase - parece exatamente empreender projetos habitacionais que intervenham com efetividade, atendendo às metas quantitativas, mas também repensando modelos de habitação social que, contrariamente, acabem por corroborar com processos de exclusão urbana e social – não somente dos conjuntos habitacionais produzidos como também dos bairros dos entornos. Sem colocar em descrédito o mérito deste programa para a ampliação do acesso à moradia para as camadas populares, especialmente em níveis de alcance quantitativo – aspecto inegável - esta tese buscou refletir sobre as possibilidades de melhores práticas para a produção da habitação popular. Isto porque programas de habitação popular, como o Morar Feliz, apesar da sua magnitude, podem acabar por não alcançar uma lógica de integração e tampouco de inserção urbana dos moradores beneficiados. Assim, longe das vantagens da centralidade, estes moradores podem acabar por se encontrarem

afastados dos processos de decisão, conduzidos ainda por um processo que facilmente os leva a sua própria estigmatização e dos espaços onde residem.

Neste contexto, projetos habitacionais que integrem uma preocupação com um diagnóstico socioeconômico dos moradores e com suas demandas, uma implementação planejada e um acompanhamento de pós-ocupação representam um avanço em direção contrária aos efeitos perversos acima apontados, podendo, além da concessão da moradia, garantir o direito de acesso à cidade em sua plenitude.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. Teoria Econômica da Favela. Quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. (IN): Abramo, Pedro (ORG.). **A cidade da informalidade**. O desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras/FAPERJ, 2003.

ALCALÁ, Luis Cortes. **La Question Residencial**. Bases para una sociologia del habitar. Madrid: Ed. Fundamentos, 1995.

ARANTES, Otilia; MARICATO, Erminia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

ARRETCHE, Marta. T. S. **Mitos da descentralização**: mais democracia e eficiência das políticas públicas? São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1996.

_____, Marta. T.S. **Políticas sociais no Brasil**: descentralização em um Estado Federativo. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1999.

ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira de. **Política habitacional e remoção de favelas em cidades de porte médio: a experiência do conjunto habitacional Aldeia em Campos dos Goytacazes**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Políticas Sociais, da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes: UENF/PPGPS, 2009.

AZEVEDO, Sérgio de. Política de habitação popular e subdesenvolvimento: Dilemas, desafios e perspectivas. (IN): DINIZ, Eli.(Org.) **Políticas públicas para áreas urbanas: Dilemas e alternativas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1981.

_____, Sérgio de. **Políticas Públicas e habitação popular: pontos para reflexão**. RAM – Revista de administração municipal. Rio de Janeiro, Vol. 34, 1987, p.40-49.

_____, Sérgio de. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH**. Rev. Adm. públ., Rio de Janeiro, 22(4):107-119, out./dez. 1988.

_____, Sérgio de. **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 Adauto Lucio Cardoso. Porto Alegre : ANTAC (Coleção Habitare), 2007.

_____, Sérgio de. **Estratégias de gestão**. (IN) Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Secretaria Nacional de Habitação; Ministério das Cidades. Brasília – DF: 2008.

AZEVEDO, Sérgio de. & ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro:Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luís César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. do; (Orgs) Introdução: cultura política, cidadania e voto nas metrópoles. (IN): _____ . **Cultura política, cidadania e voto nas metrópoles: desafios para a governança metropolitana.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

BAPTISTA, Luís. **Cidade e Habitação Social.** Oeiras: Celta Editora, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Estatuto da Cidade:** Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil.** In: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 3ª edição. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BURGOS, Marcelo Baumann. **Cidade, Territórios e Cidadania.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, 2005, pp. 189 a 222.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. **COTS- Caderno de Orientação Técnico Social – COTS.** Normativa da Caixa, 2013. Disponibilizado em https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/publicacao/texto/programa/Cots_setor_publico.pdf. Acesso em 12/06/2013.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CARDOSO, Adauto. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais.** Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2006.

CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz de. (Org.). **A Municipalização das Políticas Habitacionais:** uma avaliação das experiências recentes (1993-1996). Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ; Fase, abr. 1999.

CARDOSO, Adauto. Lúcio. ; Aragão, Thêmis Amorim. & Araújo, Flávia de Souza. **Habitação de Interesse Social:** Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano In: Anais XIV ENANPUR 2011. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/site/anais/ena14/busca.swf>. Acessado em 12/01/ 2012.

CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE. **V Fórum Social Mundial.** Porto Alegre. 2006. Disponível em http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12. Acesso em 25 de outubro de 2012.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, Marcelo Barbosa. **Proximidade espacial e distanciamento social: determinantes da segregação sócio-espacial, a percepção entre segregados e auto-segregados – um estudo de caso sobre a favela do matadouro e seu entorno.** Dissertação

de mestrado apresentada ao Programa de Políticas Sociais, da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes: UENF/PPGPS, 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de Carvalho. Avaliação participativa. (IN): DINIZ, Eli. (Org.) **Políticas públicas para áreas urbanas: Dilemas e alternativas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1981.

CRUZ, José Luiz Viana da. Origens, natureza e persistências das desigualdades sociais no norte fluminense. (IN): CARVALHO, Ailton Mota de & TOTTI, Maria Eugenia Ferreira. (Orgs.) **Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução; Beatriz Medina. São Paulo: Ed. Boitempo, 2006.

DRUMOND, Nágyla Maria Galdino. **Donas-de-Casa e Donas da Casa**. Seminário Fazendo Gênero - Corpo, Violência e Poder. Florianópolis, de 25 a 28 de agosto de 2008.

DUARTE, Danielle Barros. **A Descentralização da Política Habitacional: O Caso de Campos dos Goytacazes**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Políticas Sociais, da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes: UENF/PPGPS, 2008.

DUARTE, Teresa. **A possibilidade da investigação a 3**: reflexões sobre triangulação (metodológica). CIES e Working Paper N.º 60/2009, Lisboa, Portugal, http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP60_Duarte_003.pdf. Acessado em 20 de maio de 2011.

ENGELS, Friederich. **A questão da habitação**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os Estabelecidos e os Outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2000.

FARIA, Teresa de Jesus Peixoto. Configuração do espaço urbano da cidade de Campos dos Goytacazes após 1950: Novas centralidades, velhas estruturas. (IN): CARVALHO, Ailton Mota de & TOTTI, Maria Eugenia Ferreira. (Orgs.) **Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. GUERRA, Isabel. **Um olhar sociológico sobre o alojamento?** Lisboa: Sociologia, Problemas e Práticas, nº 24, pp. 165-181, 1997.

FERREIRA, Ana Cristina. **Família e Habitat: Dinâmicas socioeconômicas, valores e formas de apropriação do alojamento**. Cidades – Comunidades e Territórios, nº 11, ISCTE/CET: Lisboa, dezembro de 2005.

GOUVEIA, Taciana. **Mulheres: sujeitos ocultos das/nas cidades**. Mimeo, Recife, 2005.

GUIMARÃES, Danielle Costa. **Casa que eu quero ou a que me oferecem, qual a casa eu preciso? Cultura local e políticas públicas em habitação**. Anais XII Encontro Da Associação Nacional De Pós-Graduação E Pesquisa Em Planejamento Urbano E Regional 21 A 25 De Maio De 2007 Belém - Pará – Brasil.

HARVEY, David. **The Right to the City**. New Left Review, v.53: 23-40, 2008.

_____, David. **Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade**. Novos Cadernos NAEA, v. 12, n. 2, p. 269-274, dez. 2009.

_____, David. **Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution**. London/New York, NY: Verso Books, 2012.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=pb>> Acesso em: 24/05/2013.

LAGO, Luciana Corrêa (org.) **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **Espacio y Política: el Derecho a la Ciudad II**. Barcelona: Península, 1976.

_____, Henri. **A revolução urbana**, Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

_____, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Documentos, 2001.

_____, Henri. **A cidade do capital**. Tradução Maria Helena Rauta Ramos e Marilene Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006. Disponível em <www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq.../1a.../A_producao_do_espaco.pdf> Acesso em: 30/01/2014.

LEITÃO, Gerônimo & ANDRADE, Luciana da Silva. **Transformações na paisagem urbana: "favelização" de conjuntos habitacionais**. Anais XII encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional. Belém, 21 a 25 de maio de 2007.

NUNES, Livia Soares & GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves. **As Áreas de Especial Interesse Social no município de Campos dos Goytacazes: uma análise quantitativa**. XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, realizado em Caxambu- MG – Brasil, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. Tradução de Estela dos Santos Abreu. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

KAPP, Silk. **Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole** Cad. Metrop. São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 463-483, jul/dez 2012.

KOWARICK, Lúcio, *A Espoliação Urbana*. Paz e Terra, São Paulo: 1993.

_____, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2009a.

_____, Lúcio. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Editora 34, 2009b.

MAGALHÃES, Alexandre. **A gramática da ordem na cidade**: a reatualização da remoção de favelas no Rio de Janeiro. Revista E-metropolis, Rio de Janeiro: março, 2012.

MALHEIROS, Jorge Silva Macaísta. Vulnerabilidade residencial e segregação espacial dos imigrantes em Portugal e na Área Metropolitana de Lisboa – o papel das políticas de habitação. (IN): Hernández Borge, J.; Gonzalez Lopo, D.L. (eds.) **Movilidad de la poblacion y migraciones en áreas urbanas de España y Portugal** - Actas del Coloquio Internacional - Cátedra UNESCO 226 sobre Migracións santiago de Compostela, 27-28 noviembre de 2008, pp.237-262

MALHEIROS, Jorge Silva Macaísta; Fonseca, Maria Lucinda. (Coords. com). **Acesso à Habitação e Problemas Residenciais dos Imigrantes em Portugal**. Lisboa: ACIDI, 2011.

MARICATO, Ermínia; LOCONTE, Wanderley (Coord.). **Habitação e cidade**. 7.ed São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, ERMÍNIA. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. 3 ed.Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

_____, ERMÍNIA. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARSHALL, Theodore Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MELO, Marcus André B.C., “**Anatomia do Fracasso**: Intermediação de Interesse e a Reforma das Políticas Sociais na Nova República”. Vol. 36, Rio de Janeiro: DADOS, 1993.

MONIÉ, Frédéric. Petróleo, industrialização e organização do espaço regional. In: PIQUET, R. **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2003.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de intervenção em favelas**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Habitação/Programa Habitar Brasil/BID, Ministério das Cidades, 2009b.

_____. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, 2004.

_____. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, 2009. Disponível em http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf. Acessado em 12/07/2011

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2008**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, 2011, 140 p. Elaboração: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações.

_____. **Trabalho Social e Intervenções Habitacionais**. Reflexões e sobre o Seminário Internacional. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, 2011.

PERLHAM, Janice. **O Mito da Marginalidade: Favelas e Política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro : Paz e terra, 1977.

PICCININI, Livia Teresinha Salomão & MELLO, Oberon Da Silva. **Avaliação da política pública urbana: a relação entre padrões habitacionais e urbanísticos e inclusão sócio-espacial**. Anais do XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Rio de Janeiro: 2011.

PURCELL, Mark. **Excavating Lefebvre: The Right to the City and its Urban Politics of the Inhabitant**, GeoJournal, v. 58, 2002, p.99-108

PÓVOA, F. M. R. **A municipalização da política de habitação popular em Campos dos Goytacazes-RJ (1989-2001)**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Políticas Sociais, da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes: UENF/PPGPS, 2002.

OLIVEIRA, Júlio Cezar Pinheiro de; PEDLOWSKI , Marcos Antônio. **Estado e programas municipais de habitação popular em Campos dos Goytacazes (RJ)**. Análise Social, nº 204, v. xlvii (3.º), 2012.

OSRNF. **Boletim Técnico nº 5/2001: Favelas/comunidades de baixa renda no Município de Campos dos Goytacazes**. PESSANHA, Roberto Moraes (responsável). Observatório Socioeconômico da Região Norte Fluminense, ago, 2001.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (ORG). **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: Legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP, 1997.

_____, Raquel. **O que é a cidade**. Coleção Primeiros Passos. 3. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1998.

_____, Raquel. **Direito à Moradia**. Desafios do Desenvolvimento, v. 51, p. 41-41, 2009.

SALES, Teresa. **Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira**. In: São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.º 25, ano 9, jun., 1994.

SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização Latino-americana**. São Paulo: Hucitec, 1982.

_____, Milton. **O Espaço do Cidadão**. Edusp: São Paulo, 2012.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. Políticas Públicas, arenas e atores sociais: o fórum nacional da reforma urbana e a agenda pelo direito à cidade. (IN): Natal, Jorge (Org.). **Território e Planejamento: 40 anos do PUR/UFRJ**. Rio de Janeiro: Letra Capital: IPPUR, 2011b.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, Desafios e Recomendações. (IN): _____ (Orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço crítico e perpecivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles/IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; SILVA, Renata Helena da; SANTANA, Marcel Claudio. Introdução. (IN): SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço crítico e perpecivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles/IPPUR/UFRJ, 2011.

SERRA, Rodrigo. V. **O sequestro das rendas petrolíferas pelo poder local: a gênese das quase sortudas regiões produtoras**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), v. 9, p. 101-114, 2007.

SINGER, Paul. Prefácio. IN: KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. Paz e Terra, São Paulo: 1993.

SOUZA, Marcelo José Lopes de: **Urbanização e Desenvolvimento no Brasil Atual**. São Paulo: Ática, 1996.

TERRA, Denise Cunha Tavares. **Uma leitura espacial da apropriação desigual das rendas petrolíferas em Campos dos Goytacazes**. 2007. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

TEIXEIRA, Maria Cristina Villefort. **Espaço projetado e espaço vivido na habitação social: os conjuntos Goiânia e Araguaia em Belo Horizonte**. Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade e Federal do Rio de Janeiro – 2007- UFRJ.

TIMÓTEO, Geraldo. **Novos Territórios Urbanos**. Projeto FAPERJ, 2012-2013.

UN-HABITAT. **Global Report on Human Settlements: Planing Sustainable Cities: policy orientations. United Nations Human Settlements Programme**. ONU: 2009. Disponível em: www.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS2009/GRHS.2009.pdf Acessado em 20/04/2011.

VALLADARES. Lícia (Org). **Repensando o espaço Urbano**. Rio de Janeiro: ZAHAR editores, 1982.

_____. Lícia. **Passa-se uma casa**. Análise do Programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. 2ª ed, Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

VIEIRA, Simone Pedro; FARIA, Teresa Peixoto. **Princípios de Legislação Urbanística, Planejamento Urbano e Divisão do Espaço: Um Estudo do Plano de Desenvolvimento Físico-Territorial Urbano de Campos dos Goytacazes/RJ**. XI Congresso Brasileiro de Sociologia 1 a 5 de setembro de 2003, UNICAMP, Campinas.

ZACCHI, Raquel Callegario; FARIA, Teresa de Jesus Peixoto. **Fragmentação Urbana: a Ocupação de Áreas de Expansão por Condomínios em Campos Dos Goytacazes (RJ)**. Anais da V Jornada Internacional de Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão,

2011. Disponível em
http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTAO_URBANA_E_GESTAO_DAS_CIDADES/FRAGMENTACAO_URBANA.pdf.
Acessado em 11/10/2012

ZALUAR, Alba. **A máquina da revolta:** as organizações populares e o significado da pobreza. Rio de Janeiro: ed. Brasiliense, 1985.

ZALUAR, Alba & ALUITO, Marcos (Orgs). **Um século de Favelas.** Rio de Janeiro: EDITORA FGV, 1999.



Figura: Propaganda do Morar Feliz às margens da BR-101. Fonte: Acervo próprio, 2012.



Figura: Moradias derrubadas às margens da BR-101. Fonte: Acervo próprio, 2012.



Figura: Moradias derrubadas às margens da lagoa do Sapo, subdistrito de Guarus. Fonte: Acervo próprio, 2012.



Figura: Entrega do Conjunto Tapera I. Fonte: Acervo próprio, 2011.



Figura: Entrega do Conjunto Tapera I. Fonte: Acervo próprio, 2011.



Figura: Placa de inauguração do conjunto Tapera I. Fonte: Acervo próprio, 2011.



Figura: Prestação de contas no Trianon. Fonte: Acervo próprio, 2013.



Figura: Propaganda do Morar Feliz em área central, nas proximidades do mercado municipal.
Fonte: Acervo próprio, 2014.



Figura: Propaganda do Morar Feliz em área central, nas proximidades do hospital Plantadores de Cana.
Fonte: Acervo próprio, 2014.

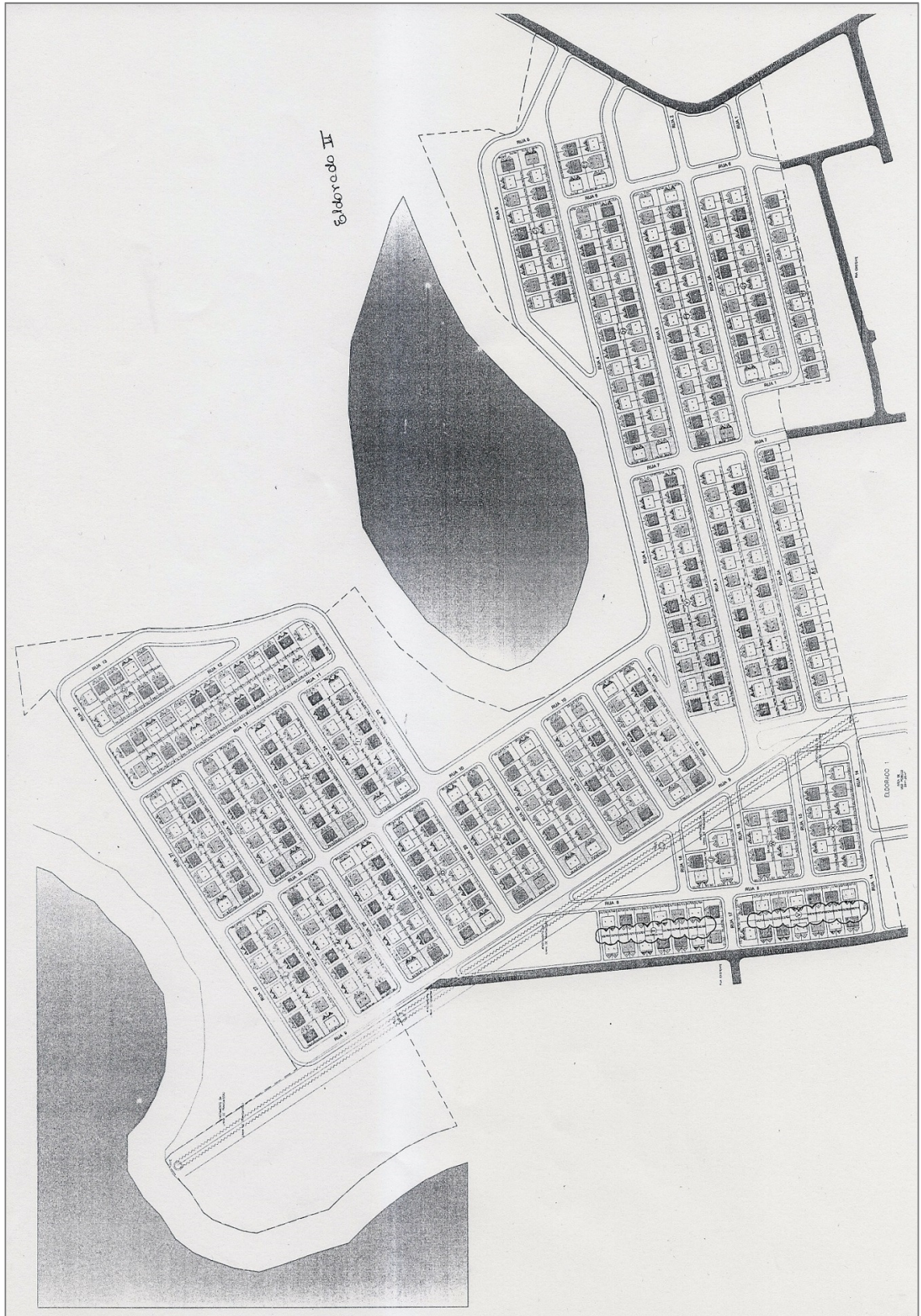


Figura: Mapa do conjunto Eldorado II. Fonte: Odebrecht, 2012.

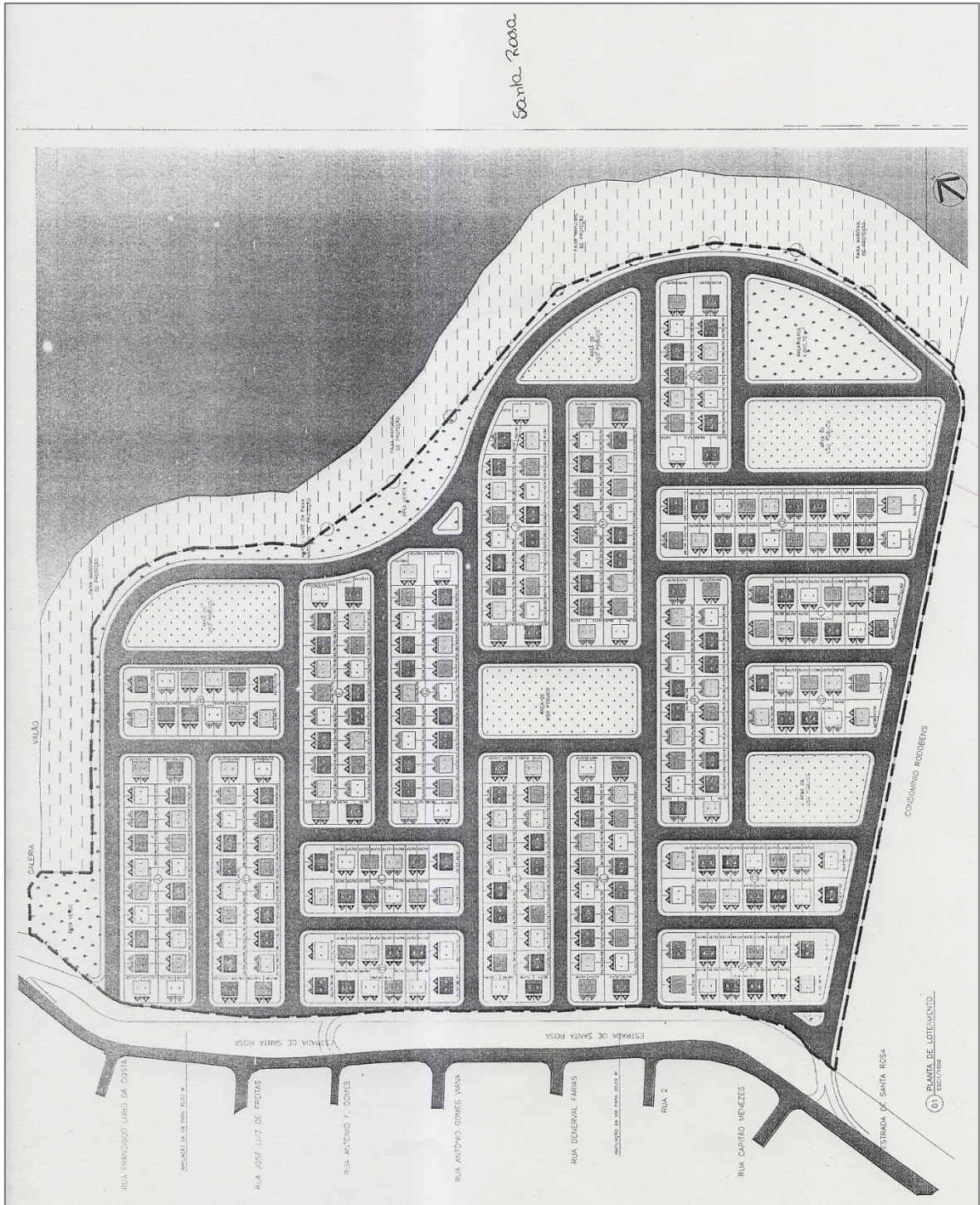


Figura: Mapa do conjunto Santa Rosa. Fonte: Odebrecht, 2012.

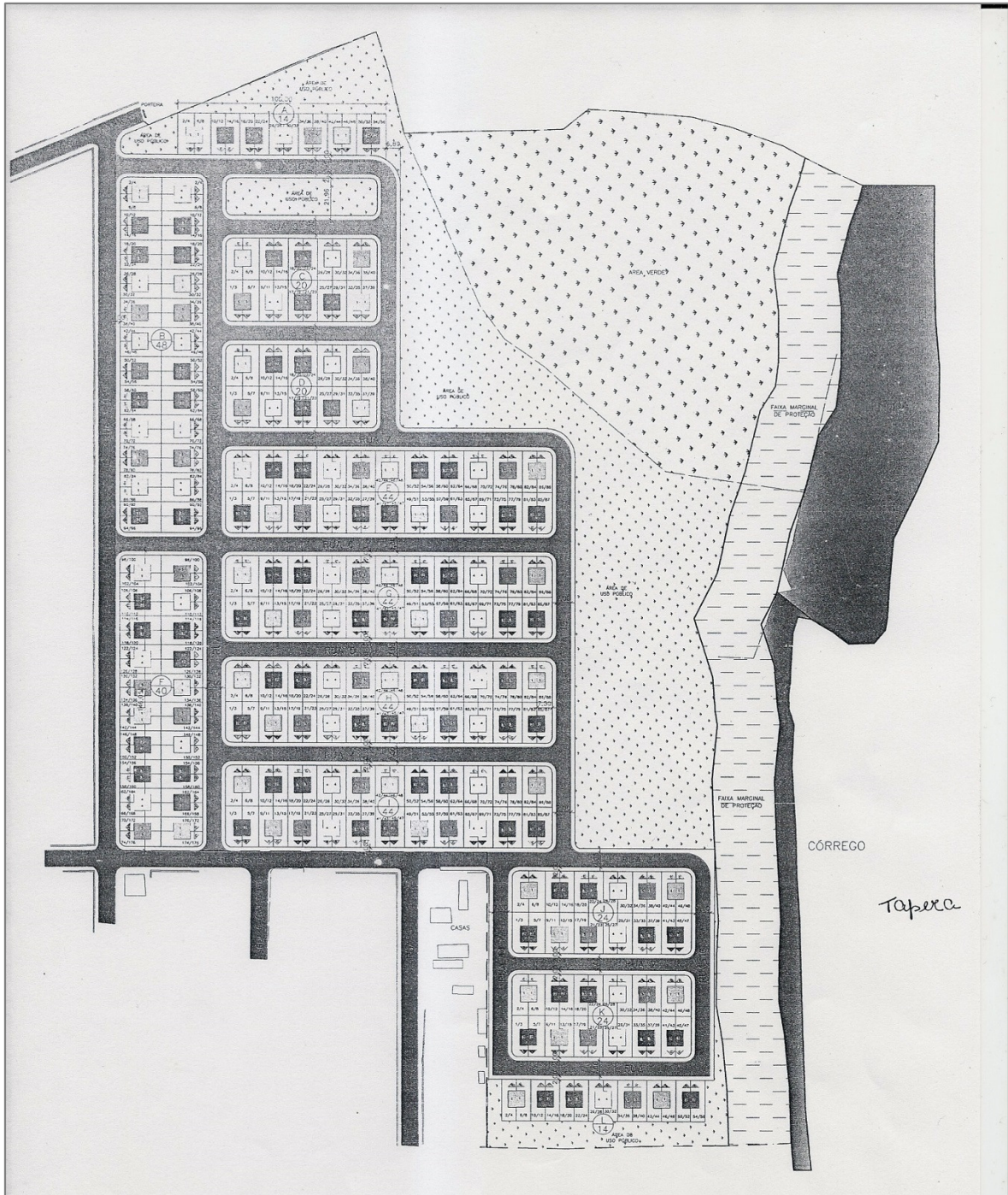


Figura: Mapa do conjunto Tapera. Fonte: Odebrecht, 2012.



**CCH – Centro de Ciências do Homem
PPGSP- Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política**

Instrumento de coleta de dados sobre remoção de favelas e produção de conjuntos de habitação social - desafios e perspectivas do programa “MORAR FELIZ” em Campos dos Goytacazes

Apresentação

O Sr.(a) é convidado (a) a participar desta pesquisa que tem por objetivo avaliar o programa habitacional “Morar Feliz”. Sua participação se dará respondendo a este questionário contendo algumas perguntas acerca de suas condições socioeconômicas e de moradia, antes e após ser beneficiado pelo programa.

Sua participação é voluntária. Todas as informações coletadas nesta pesquisa são estritamente sigilosas. Os dados do questionário serão identificados por códigos e nomes fictícios de forma que o Sr.(a) não possa ser identificado.

Agradecemos a sua colaboração.

Entrevistador: _____ Data ____/____/____ N° do questionário ____/____/____
Conjunto: _____ Rua: _____ n° _____

CARACTERÍSTICA DO RESPONSÁVEL PELO DOMICÍLIO

1- ENTREVISTADO: _____

2- SEXO: (1) Fem (2) Mas

3- QUAL A SUA IDADE: _____

4- QUAL A SUA COR?

(1) Branca (2) Preta (3) Parda (4) Amarela (5) Indígena

5- QUAL SEU ESTADO CIVIL?

(1) Casado (2) Divorciado (3) Solteiro (4) Convivente (5) Viúvo

6- EM RELAÇÃO COM A SUA CASA O SR.(a) É?

- (1) Proprietário desde a inauguração
(2) Proprietário por compra
(3) Emprestada
(4) Alugada
(5) Outro _____

7- QUAL O SEU NÍVEL EDUCACIONAL?

- (1) Ensino Fundamental incompleto (5) Ensino Fundamental completo
(2) Ensino Médio completo (6) Ensino Médio incompleto
(3) Ensino superior incompleto (7) Ensino superior completo
(4) Curso técnico (8) Não alfabetizado

8- QUANTAS PESSOAS MORAM NESTA CASA? _____

MORADIA ANTERIOR

"Neste momento vou perguntar algumas informações sobre sua moradia anterior:"

9- ONDE O SR.(a) MORAVA ANTES? (bairro e cidade)

10- A RESIDÊNCIA ANTERIOR AO CONJUNTO ERA:

- (1) Própria (ir para próxima questão)
(2) Alugada (ir para a questão 12)
(3) Emprestada (ir para a questão 12)
(5) Outro _____

11- SE A RESIDÊNCIA ERA PRÓPRIA O QUE FEZ COM ELA?

- (1) Foi demolida
(2) Alugada. 11.1 - VALOR R\$ _____
(3) Emprestada
(4) Vendida. 11.2 - VALOR R\$ _____
(5) Outros. 11.3 - ESPECIFICAR _____

12- QUAIS PROBLEMAS EXISTIAM EM SUA MORADIA E LOCAL ANTERIOR?

PROCESSO DE MUDANÇA

“Neste momento vou perguntar algumas informações sobre a sua mudança para o conjunto, como e por que ela ocorreu:”

13- EM QUAL DATA PASSOU A MORAR NESTA CASA? ___/___/___

14- QUAL A RAZÃO PARA O SR. (a) TER SE MUDADO PARA ESTA CASA?

- (1) Morava em área de risco.
- (3) Aluguel social da prefeitura
- (5) Outra razão **14.1 ESPECIFICAR:**_____

15- A PREFEITURA AFIRMA QUE É NECESSÁRIO FAZER UM CADASTRO PARA GANHAR A CASA. EM RELAÇÃO AO SEU CADASTRO O SR.(a):

- (1) Procurou uma forma de cadastrar sua família
- (2) Sua família foi cadastrada automaticamente pela prefeitura *(Ir para pergunta 17)*
- (3) Outra forma. **15.1- ESPECIFICAR:**_____ *(Ir para pergunta 17)*

16- .O SR.(a) CADASTROU SUA FAMÍLIA NO “MORAR FELIZ” ATRAVÉS DE QUAL MANEIRA?

- (1) Se cadastrou no departamento do Morar Feliz
- (2) Se cadastrou na Defesa Civil
- (3) Foi cadastrada através de Vereadores e outros políticos
- (4) Foi cadastrada através de amigos e parentes
- (5) Outra forma. **16.1-ESPECIFICAR**_____

17- EM ALGUM MOMENTO DA CONSTRUÇÃO FOI PROCURADO PELA PREFEITURA PARA SABER A SUA OPINIÃO SOBRE A CASA E O PROJETO DO CONDOMÍNIO?

- (1) Sim (2) Não *(ir para questão 20)*

18- QUAIS FORAM SUAS OPINIÕES? _____

19- O SR.(a) ACHA QUE SUA OPINIÃO FOI CONSIDERADA NA CONSTRUÇÃO DO CONJUNTO E DA CASA

- (1) Sim *(ir para questão 22)* (2) Não *(ir para questão 22)*

20- O SR.(a) GOSTARIA DE TER DADO SUA OPINIÃO SOBRE A CONSTRUÇÃO DESTAS CASAS E DO CONJUNTO?

- (1) Sim (2) Não

21- SE SIM QUAL SERIAM SUAS OPINIÕES/ SUGESTÕES? _____

22- FORAM REALIZADAS REUNIÕES OU PALESTRAS COM OS MORADORES DO CONJUNTO ANTES DA CONSTRUÇÃO E ENTREGA?

- (1) Sim (2) Não *(ir para a questão 24)* (3) Não sabe *(ir para a questão 24)*

23- O SR(a) SE LEMBRA DO QUE FOI FALADO NESTAS REUNIÕES?

24- EM SUA OPINIÃO, QUEM É O MAIOR RESPONSÁVEL POR TER RECEBIDO ESTA CASA PARA MORAR? _____

MORADIA ATUAL

“Neste momento vou perguntar algumas informações sobre sua moradia atual:”

25- DESDE O MOMENTO EM QUE O SR.(a) SE MUDOU SUA CASA APRESENTOU ALGUM DEFEITO COMO: (Múltipla escolha)

- (1) Rachadura (2) Sinais de umidade
(3) Outros defeitos 25.1 ESPECIFICAR: _____

26- O SR.(a) MODIFICOU ESTA CASA DEPOIS QUE VEIO MORAR AQUI?

- (1) sim (2) Não (ir para a pergunta 29)

27- QUAIS FORAM AS MODIFICAÇÕES? (Múltipla escolha)

- (1) Construção de mais quartos (2) Ampliou a sala
(3) Ampliou a cozinha (4) Muro e Grade
(5) Revestimento (pisos e paredes) (6) Acabamento (louças e metais)
(7) Modificou janelas e portas (8) Construção de garagem
(9) Outros. 27.1 Quais? _____

28- O SR.(a) CONSULTOU A PREFEITURA PARA REALIZAR ESTAS MODIFICAÇÕES?

- (1) Sim (2) Não

29- O SR.(a) RECEBEU ALGUMA CÓPIA DA PLANTA DE SUA CASA?

- (1) Sim (2) Não

30- O TAMANHO DO DOMICÍLIO É ADEQUADO AO TAMANHO DA FAMÍLIA?

- (1) Sim (2) Não (3) Não sabe

31- COMO CLASSIFICA O MATERIAL UTILIZADO EM SUA CASA?

- (1) Muito bom (2) Bom (3) Regular (4) Ruim (5) Muito ruim

32- O QUE O SR.(a) GOSTOU EM SUA CASA?

33- O QUE O SR.(a) NÃO GOSTOU EM SUA CASA?

34- O SR.(a) RECEBEU ALGUM DOCUMENTO DE POSSE DA SUA CASA?

- (1) Nenhum
(2) Termo de permissão de uso
(3) Escritura
(4) Outro. 34.1- Qual: _____

35- QUANTO O SR.(a) ACHA QUE CUSTOU SUA CASA? _____ R\$

36- QUAIS MOTIVOS O FARIAM VENDER ESTA CASA? (Múltipla escolha)

- (1) Aumento dos gastos com a moradia (2) Problemas familiares
(3) Problema com os vizinhos (4) Não adaptação à moradia
(5) violência/insegurança (6) Não adaptação ao bairro
(7) Desemprego (8) Outros. 36.1-Quais: _____
(9) Nada o faria vender esta casa (Ir para questão 38)

37- SE O SR.(a) VENDESSE ESTA CASA QUANTO ACHA QUE PAGARIAM POR ELA? _____ R\$

38- O SR.(a) TEM CONHECIMENTO DA SAÍDA DE MORADORES DESTE CONJUNTO?

(1) Sim (2) Não (Ir para questão40)

39- SE SIM, O SR.(a) SABE QUAIS MOTIVOS TEM FEITO ESTES MORADORES DEIXAREM O CONJUNTO? (Múltipla escolha)

- (1) Aumento dos gastos com a moradia (2) Problemas familiares
(3) Problema com os vizinhos (4) Não adaptação à moradia
(5) violência/insegurança (6) Não adaptação ao bairro
(7) Desemprego (8) Não sabe
(9) Outros. **39.1-Quais:** _____

COMPARANDO A MORADIA ANTERIOR E A ATUAL

Neste momento eu gostaria que o Sr. (a) comparasse sua moradia anterior e a atual

40- EM RELAÇÃO A SUA CASA ANTERIOR, SUA ATUAL MORADIA É:

(1) Muito melhor (2) Melhor (3) Igual (4) Pior (5) Muito pior

41- QUANTOS CÔMODOS TINHA/TEM SUA CASA?

41.1 Anterior 41.2 Atual

42- QUANTOS QUARTOS TINHA/TEM SUA CASA?

42.1 Anterior 42.2 Atual

43- MUITAS VEZES UTILIZAMOS NOSSA CASA ALÉM DO USO RESIDENCIAL. COMPARANDO A SUA CASA ANTERIOR E A ATUAL SR.(a) UTILIZAVA/UTILIZA: (Múltipla escolha)

		Casa Anterior		Casa Atual	
		Sim	Não	Sim	Não
43.1/.2	Geração de renda: comércio	1	2	1	2
43.3/.4	Práticas religiosas (culto, reunião)	1	2	1	2
43.5/.6	Associativismo (reunião comunitária)	1	2	1	2

44- COMPARANDO SUA CASA ANTERIOR E A ATUAL O SR.(a) TEM/TINHA ACESSO AOS SEGUINTE BENS?

		Casa Anterior			Casa Atual	
		Sim	Não		Sim	Não
44.1	Televisão	1	2	44.11	1	2
44.2	Telefone fixo	1	2	44.12	1	2
44.3	Computador	1	2	44.13	1	2
44.4	Acesso a internet	1	2	44.14	1	2
44.5	Fogão	1	2	44.15	1	2
44.6	Chuveiro quente	1	2	44.16	1	2
44.7	Geladeira	1	2	44.17	1	2
44.8	Carro	1	2	44.18	1	2
44.9	Moto	1	2	44.19	1	2
44.10	Maquina de lavar	1	2	44.20	1	2

45- A PREFEITURA AFIRMA QUE O OBJETIVO DO MORAR FELIZ É DAR DIGNIDADE E CIDADANIA PARA OS MORADORES. SE O Sr.(a) COMPARAR A SUA MORADIA ATUAL E ANTERIOR DIRIA QUE A QUALIDADE DOS SEGUINTE SERVIÇOS :

		MELHOROU	PIOROU	CONTINUA IGUAL
45.1	Fornecimento de água	1	2	3
45.2	Rede de esgoto	1	2	3
45.3	Energia elétrica	1	2	3
45.4	Coleta de lixo	1	2	3
45.5	Limpeza urbana (varrição)	1	2	3
45.6	Pavimentação	1	2	3
45.7	Iluminação pública	1	2	3
45.8	Transporte público	1	2	3
45.9	Correio	1	2	3
45.10	Telefone Público	1	2	3
45.11	Escola Pública	1	2	3
45.12	Creche	1	2	3
45.13	Porto de saúde	1	2	3
45.14	Segurança/policiamento	1	2	3
45.15	Acesso a comércio	1	2	3
45.16	Inundações/alagamentos	1	2	3
45.17	Paisagem estética	1	2	3
45.18	Acesso a trabalho	1	2	3

46- AGORA VOU LER ALGUNS SERVIÇOS E GOSTARIA QUE ME DISSESSE SE EXISTE PRÓXIMA A ÁREA DO CONJUNTO E A FACILIDADE DE ACESSO E ATENDIMENTO:

	EXISTÊNCIA DO SERVIÇO				ACESSO AO SERVIÇO (Atendimento)		
	SIM	NÃO	N/S		FÁCIL	DIFÍCIL	
46.1.1	Creche pública	1	2	3	46.2.1	1	2
46.1.2	Escola municipal (pré- escola)	1	2	3	46.2.2	1	2
46.1.3	Escola pública (ensino fundamental)	1	2	3	46.2.3	1	2
46.1.4	Escola pública (ensino médio)	1	2	3	46.2.4	1	2
46.1.5	UBS/ Posto de Saúde	1	2	3	46.2.5	1	2
46.1.6	Hospital/Pronto Socorro	1	2	3	46.2.6	1	2
46.1.7	Posto policial /Delegacia	1	2	3	46.2.7	1	2
46.1.8	Biblioteca pública	1	2	3	46.2.8	1	2
46.1.9	Centro de Juventude/ Núcleo Socioeducativo	1	2	3	46.2.9	1	2
46.1.10	Centro de Referência da Ass. Social - Cras	1	2	3	46.2.10	1	2
46.1.11	Praça pública	1	2	3	46.2.11	1	2
46.1.12	Clube Esportivo /quadra de Esporte	1	2	3	46.2.12	1	2
46.1.13	Centro cultural	1	2	3	46.2.13	1	2
46.1.14	Padaria/mercearia	1	2	3	46.2.14	1	2
46.1.15	Supermercado	1	2	3	46.2.15	1	2

46.3- EM MÉDIA QUANTO TEMPO O SR.(a) LEVA ESPERANDO POR ONIBUS UMA VEZ NO PONTO?

 em Minutos

“Neste momento gostaria que a Sr.(a) me fornecesse algumas informações sobre o acesso a EDUCAÇÃO na área do conjunto habitacional”

47- AS CRIANÇAS E JOVENS DESTA CASA TIVERAM DIFICULDADES EM FREQUENTAR A ESCOLA APÓS A MUDANÇA PARA O CONJUNTO?

- (1) Sim 47.1 – MOTIVO: _____
(2) Não
(3) Não Aplicável

48- EXISTEM CURSOS, ATIVIDADES DE ESPORTE E CULTURA OFERECIDAS ÀS CRIANÇAS E JOVENS DESTE CONJUNTO?

- (1) Sim 48.1 – LOCAL ONDE OCORREM: _____
(2) Não
(3) Não sabe

49- AS CRIANÇAS E JOVENS DESTA CASA FREQUENTAM ESTES CURSOS, ATIVIDADES DE ESPORTE E CULTURA? (1) Sim (2) Não (3) Não Aplicável

50- EXISTEM CURSOS DE CAPACITAÇÃO E GERAÇÃO DE RENDA OFERECIDOS AOS MORADORES DO CONJUNTO?

- (1) Sim 50.1- LOCAL ONDE OCORREM: _____
(2) Não (ir para a questão 52)
(3) Não sabe

51- ALGUÉM DA SUA FAMÍLIA FREQUENTA ESTES CURSOS DE CAPACITAÇÃO E GERAÇÃO DE RENDA?

- (1) Sim 51.1 QUAIS CURSOS? _____
(2) Não

52- O SR.(a) VOLTOU A ESTUDAR DEPOIS QUE SE MUDOU PARA O CONJUNTO?

- (1) Sim (2) Não

INSERÇÃO NO MUNDO DO TRABALHO

“Agora eu gostaria de saber algumas informações sobre as oportunidades de trabalho e geração de renda após a sua vinda para o conjunto”

53- NESTE MOMENTO SITUAÇÃO DE TRABALHO?

		QUAL FUNÇÃO EXERCIDA
1	Empregado com carteira assinada	53.1
2	Autônomo	53.2
3	Aposentado/pensionista	
4	Desempregado	
5	Do lar	

54- AS CHANCES DE TRABALHO PARA SUA FAMÍLIA APÓS A MUDANÇA PARA O CONJUNTO ?

- (1) Melhoraram (2) Pioraram (3) Indiferente

55- REUNINDO TODOS OS MEMBROS DE SUA FAMÍLIA QUAL A RENDA TOTAL DESTE DOMICÍLIO:

- (1) Até 1 salário mínimo
(2) De 1 a 2 salários mínimos
(3) De 2 a 3 salários mínimos
(4) De 3 a 4 salários mínimos
(5) Acima de 4 salários

56- A RENDA FAMILIAR INCLUI RECURSOS OBTIDOS DE ALGUM PROGRAMA SOCIAL?

- (1) Sim (2) Não (ir para a questão 58)

57- SE SIM, QUAIS PROGRAMAS E VALORES RECEBIDOS?

Programa	Valores R\$
57.1-	
57.2	
57.3	
57.4	

58- A RENDA DA SUA FAMÍLIA AUMENTOU APÓS SE MUDAR PARA O CONJUNTO?
 (1) Sim (2) Não

59- OS SEUS GASTOS AUMENTARAM APÓS MUDAR PARA O CONJUNTO?
 (1) Sim. (2) Não *(ir para a questão 61)*

60- SE SIM QUAIS GASTOS AUMENTARAM OU SURGIRAM APÓS A MUDANÇA?
 (1) Eletricidade (2) Água (3) Transporte (4) Educação
 (5) Outros. **60.1 Quais?** _____

61- O SR.(a) TEM CONSEGUIDO MANTER AS PRESTAÇÕES EM DIA?
 (1) Sim *(ir para pergunta 63)* (2) Não

62- QUAIS SÃO OS MOTIVOS PARA NÃO CONSEGUIR MANTER AS PRESTAÇÕES EM DIA? (múltipla escolha)
 (1) Desemprego (2) Aumento dos gastos com a casa (3) Salários baixos
 (4) Problemas de saúde (5) Outros. **62.1-Especificar** _____

VIDA SOCIAL E COMUNITÁRIA/CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO

“Neste momento eu gostaria de saber sua opinião sobre sua vizinhança e sobre os espaços de participação comunitária dentro do conjunto”

63- EM RELAÇÃO A SEU LOCAL ANTERIOR VOCÊ CONSIDERA QUE SUA VIZINHANÇA?
 (1) Melhorou (2) Piorou (3) Continua Igual

64- OS DEMAIS MORADORES COLABORAM PARA A MANUTENÇÃO DO ESPAÇO COMUM DO CONJUNTO? (1) Sim, colaboram (2) Não colaboram (3) Não sabe

65- ALGUÉM QUE MORAVA EM SEU DOMICÍLIO ANTERIOR TAMBÉM FOI TRANSFERIDO PARA OUTRA CASA NESTE CONJUNTO?
 (1) Sim. **65.1-Qual o parentesco?** _____
 (2) Não *(ir para questão 67)*

66- ELES ESTÃO MORANDO PRÓXIMOS A SUA ATUAL CASA? (1) Sim (2) Não

67- SEUS VIZINHOS DO LOCAL ANTERIOR TAMBÉM FORAM TRANSFERIDOS PARA O CONJUNTO?
 (1) Sim (2) Não *(ir para questão 70)*

68- ELES ESTÃO MORANDO PRÓXIMOS A SUA ATUAL CASA?
 (1) Sim *(ir para questão 70)* (2) Não

69- SE NÃO VOCÊ GOSTARIA QUE SEUS VIZINHOS TIVESSEM SIDO REMOVIDOS PARA PRÓXIMO A SUA CASA? (1) Sim (2) Não

70- EXISTE ALGUM LOCAL ONDE OS MORADORES PODEM SE REUNIR NO CONJUNTO?
 (1) Sim (2) Não

71- O SR.(a) SABE DIZER SE EXISTEM AS SEGUINTE ORGANIZAÇÕES COMUNITÁRIAS NO CONJUNTO: (Múltipla escolha)

- (1) Grupos religiosos (2) Grupos culturais (3) Grupos esportivos
(4) Associação de Moradores (5) Outro. **71.1-especificar** _____

72- SE EXISTE ASSOCIAÇÃO DE MORADORES VC PARTICIPA?

- (1) Sim, **72.1- Frequência** (1) Sempre (2) Quase sempre (3) Raramente
(2) Não (*ir para questão 74*)

73- SE O SR.(a) PARTICIPA DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES CONSIDERA QUE SUAS SOLICITAÇÕES SÃO ATENDIDAS PELA PREFEITURA? (1) Sim (2) Não

74- O SR.(a) ESTÁ SATISFEITO COM SUA VIZINHANÇA?

- (1) Sim
(2) Não. **74.1- Por qual motivo?** _____

75- O SR.(a) PARTICIPA DE ALGUMA INSTITUIÇÃO RELIGIOSA?

- (1) Sim **75.1 – Qual?** _____
(2) Não

“Neste momento eu gostaria de saber de que forma a prefeitura está acompanhando os moradores e o conjuntos”

76- O SR. (a) JÁ RECLAMOU POR PROBLEMAS LIGADOS A SUA CASA OU CONJUNTO?

- (1) Sim (2) Não (*ir para a questão 80*)

77- SE SIM QUAIS FORAM SUAS RECLAMAÇÕES? (Múltipla escolha)

- (1) Problemas com vizinhança (2) Defeitos na moradia
(3) Falha na coleta de lixo (4) Aumento das contas(água, luz etc.)
(4) Violência/insegurança (5) Outro. **77.1 Especificar** _____

78- EM QUAIS LOCAIS O SR.(a) FEZ ESTAS RECLAMAÇÕES?

79- SUAS RECLAMAÇÕES FORAM ATENDIDAS? (1) Sim (2) Não

80- DURANTE O TEMPO QUE ESTÁ NESTA CASA RECEBEU VISITA DE ALGUÉM DA PREFEITURA?

- (1) Sim **80.1- Qual motivo?** _____
(2) Não

81- A PREFEITURA REALIZOU REUNIÕES OU PALESTRAS COM OS MORADORES DEPOIS DA ENTREGA DAS CASAS?

- (1) Sim. **81.1 Quantas?** _____ (3) Não sabe
(2) Não

82- SE SIM QUAIS FORAM OS MOTIVOS DESTAS REUNIÕES? (Múltipla Escolha)

- (1) Informar como utilizar a casa
(2) Informar sobre a titularidade da casa
(3) Convidar para a participação em cursos, atividades de ensino
(4) Recolher sugestões ou reclamações sobre o conjunto
(5) Outros. **82.1- especificar** _____

83- OS MORADORES SÃO CONSULTADOS SOBRE AS AÇÕES DA PREFEITURA NO CONJUNTO?

- (1) Sim (2) Não

84- EM SUA OPINIÃO A PREFEITURA VEM FAZENDO A MANUTENÇÃO DO CONJUNTO?

- (1) Sim (2) Não (*ir para a questão 86*)

85- DE QUE FORMA A PREFEITURA TEM FEITO A MANUTENÇÃO? _____

86- O Sr.(a) ACHA QUE PRECISAM SER FEITAS MELHORIAS NESTE CONJUNTO HABITACIONAL?
(1) Sim (2) Não (ir para a questão 89)

87- QUAIS SÃO AS MELHORIAS QUE PRECISAM SER FEITAS?

88- EM SUA OPINIÃO, QUEM SERIA RESPONSÁVEL POR ESTAS MELHORIAS?

- (1) Prefeitura (5) Associação de moradores
(2) Estado (6) Moradores
(3) Governo Federal
(4) 88.1-Outro _____

89- O Sr.(A) CONSIDERA ESTE CONJUNTO HABITACIONAL UM LOCAL SEGURO?

- (1) Sim
(2) Não 89.1- Motivo: _____

90- AVALIANDO A VINDA DE SUA FAMÍLIA PARA ESTE CONJUNTO HABITACIONAL QUAIS FORAM OS PONTOS POSITIVOS DESTA MUDANÇA?

- 1- _____
2- _____
3- _____
4- _____

91- AVALIANDO A VINDA DE SUA FAMÍLIA PARA ESTE CONJUNTO HABITACIONAL QUAIS FORAM OS PONTOS NEGATIVOS DESTA MUDANÇA?

- 1- _____
2- _____
3- _____
4- _____

92- De 0 A 10 QUE NOTA VOCÊ DÁ PARA A SUA NOVA CASA?

93- DE 0 A 10 QUE NOTA VOCÊ DÁ PARA A SUA MUDANÇA PARA O CONJUNTO?

94- DE 0 A 10 QUE NOTA VOCÊ DÁ PARA SUA VIZINHANÇA?

95- DE 0 A 10 QUE NOTA VOCÊ DÁ PARA O PROGRAMA MORAR FELIZ?

ATENÇÃO: AGRADECER AO MORADOR PELA ENTREVISTA

OBSERVAÇÕES DO ENTREVISTADOR: _____

