

**A VOLTA DOS QUE NÃO FORAM:
UM ESTUDO SOBRE AS FAMÍLIAS DE ÁREAS DE RISCO QUE
RECUSARAM A PROPOSTA DO PROGRAMA HABITACIONAL
MORAR FELIZ EM CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ.**

POLLYANA LOPES DUTRA RIBEIRO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
2021

POLLYANA LOPES DUTRA RIBEIRO

**A VOLTA DOS QUE NÃO FORAM:
UM ESTUDO SOBRE AS FAMÍLIAS DE ÁREAS DE RISCO QUE
RECUSARAM A PROPOSTA DO PROGRAMA HABITACIONAL
MORAR FELIZ EM CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ.**

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

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Joseane de Souza

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
2021

FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pela autora.

R484 Ribeiro, Pollyana Lopes Dutra.

A VOLTA DOS QUE NÃO FORAM : UM ESTUDO SOBRE AS FAMÍLIAS DE ÁREAS DE RISCO QUE RECUSARAM A PROPOSTA DO PROGRAMA HABITACIONAL MORAR FELIZ EM CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ / Pollyana Lopes Dutra Ribeiro. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2021.

307 f. : il.
Inclui bibliografia.

Tese (Doutorado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2021.

Orientadora: Joseane de Souza.

1. Território. 2. Resistência. 3. Moradia. 4. Pertencimento. 5. Participação. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 361.61

POLLYANA LOPES DUTRA RIBEIRO

**A VOLTA DOS QUE NÃO FORAM: UM ESTUDO SOBRE AS FAMÍLIAS DE
ÁREAS DE RISCO QUE RECUSARAM A PROPOSTA DO PROGRAMA
HABITACIONAL MORAR FELIZ EM CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ.**

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

Aprovada em: 29/11/2021

Banca Examinadora:

Joseane de Souza

Prof.^a Dr.^a Joseane de Souza (Orientadora)
Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF)

Denise Cunha Terra

Prof.^a Dr.^a Denise Cunha Tavares Terra
Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF)

Geraldo Marcio Timóteo

Prof. Dr. Geraldo Marcio Timóteo
Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF)

Aristides Arthur Soffiati Netto

Prof. Dr. Aristides Arthur Soffiati Netto
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Antenora Maria da Mata Siqueira

Prof.^a Dr.^a Antenora Maria da Mata Siqueira
Universidade Federal Fluminense (UFF)

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ**

2021

Dedico esta tese a Deus, pelo sustento.

Ao meu esposo Gustavo, pelo carinho,
por tanta força e apoio nesse processo.

E a meus pais e irmãos, por estarem
sempre ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

Esta tese simboliza a concretização de um importante ciclo em minha vida. E, por isso, a gratidão se estende a cada um que fez parte desse árduo e rico processo.

Primeiramente, agradeço a Deus por ter me acompanhado em cada momento desta trajetória, me fortalecendo e guiando nos momentos difíceis.

Ao meu esposo, Gustavo Ribeiro, por todo amor e paciência, por ter me escutado e encorajado em todo o tempo: “Você foi fundamental!”

A meus pais, Dalma e Getúlio, e irmãos, Lucas e Thiago por me oferecerem tanto amor e alegria, me apoiando sempre. A meus sogros, Maria Lúcia e Genecy Ribeiro, por serem pessoas tão especiais em minha vida. Sou grata, também, por meu “doguinho”, Ricco, pela companhia fiel que alegrava os exaustivos dias de reta final desta tese.

Aos professores e colegas do doutorado com quem compartilhei aprendizados e momentos de troca.

À minha orientadora, Joseane, por me incentivar tanto e contribuir de forma especial na minha trajetória, pelos saberes compartilhados e sua forma acolhedora de conduzir este processo - eterna gratidão.

Aos professores da banca, em especial, professora Denise Terra, que acompanha minha trajetória desde o mestrado, a ela agradeço pelas preciosas contribuições e por estar sempre pronta a cooperar comigo. Ao professor Geraldo Timóteo, que vem colaborando significativamente durante o meu percurso na UENF, e vem contribuindo desde o início do projeto, agradeço imensamente pelos valorosos apontamentos. Ao professor Arthur Soffiati, que me acompanha desde a graduação, por fazer parte deste momento e colaborar com esta pesquisa partilhando importantes informações. E à professora Antenora pelo aceite para fazer parte desta banca e contribuir com sua relevante percepção sobre o tema.

Aos profissionais da Defesa Civil Municipal e do Departamento de Políticas Habitacionais pelo acolhimento durante a pesquisa de campo e fornecimento de preciosas informações para este trabalho!

Aos moradores das comunidades estudadas - Lagoa do Vigário, Coroa e Margem da Linha - a vocês agradeço imensuravelmente por abrirem suas casas e me apresentarem suas realidades, contando suas histórias, dando vida e significado à este trabalho.

E por fim, a mim mesma, por ter persistido e chegado até aqui!

*“Se estudarmos as cidades, poderemos
compreender o que se passa no mundo”.*

(Robert Park)

RESUMO

A situação de informalidade, precariedade e riscos emoldura a realidade habitacional das famílias pobres brasileiras, que, distantes do acesso ao mercado formal de moradia, encontram-se nos espaços periféricos da cidade. Diante desta questão, ações de remoção de favelas e programas habitacionais vão constituindo-se enquanto soluções do Estado para a questão da moradia no país, como é o caso do município de Campos dos Goytacazes-RJ com o programa Morar Feliz. Trata-se de uma política habitacional administrada com recursos próprios, provenientes da arrecadação de royalties do petróleo. O município de Campos, com a segunda maior receita municipal de *royalties* do país, entregou desde o ano de 2011 aproximadamente 6.202 moradias distribuídas em 19 conjuntos habitacionais, priorizando majoritariamente as famílias moradoras de áreas de risco (com ações de remoção e reassentamento) e também aquelas em situação de aluguel social, além das cadastradas no Departamento de Habitação do município. Diante disso, chama a atenção o fato de algumas comunidades terem passado pela intervenção sob as marcas da resistência. Para melhor compreender essa questão, esta tese propõe analisar os fatores que levaram esses moradores a resistirem à oferta de moradia nos conjuntos e como os espaços que passaram pelas intervenções vêm se constituindo após este processo de remoção. Os resultados da pesquisa apontam que os fatores que nortearam as decisões da recusa estão relacionados ao pertencimento dos moradores à estes territórios, às relações afetivas com a casa, às redes de solidariedade entre vizinhos e à proximidade com as áreas centrais, facilitando também o acesso ao trabalho. Os processos de resistência atrelados a formas coletivas organizadas e associativas deram vida e voz às margens.

Palavras-Chave: Território. Resistência. Moradia. Pertencimento. Participação.

ABSTRACT

The situation of informality, precariousness and risks frames the housing reality of poor Brazilian families, who are far from accessing the formal housing market, and find themselves in the peripheral spaces of the city. Faced with this issue, actions to remove slums and housing programs are constituted as solutions by the State to the question of housing in the country, as is the case in the municipality of Campos dos Goytacazes-RJ with the Morar Feliz program. It is a housing policy administered with its own resources, from the collection of oil royalties. The municipality of Campos, with the second largest municipal revenue from royalties in the country, has delivered since 2011 approximately 6.202 houses distributed in 19 housing projects, prioritizing mostly families living in risk areas (with removal and resettlement actions) and also those in social rent situation, in addition to those registered with the municipality's Department of Housing. Therefore, it is noteworthy the fact that some communities have undergone intervention under the marks of resistance. To better understand this issue, this thesis proposes to analyze the factors that led these residents to resist the offer of housing in the complexes and how the spaces that underwent interventions have been constituted after this removal process. The research results show that the factors that guided the decisions to refuse are linked to the residents belonging to these territories, to the affective relationships with the house, the solidarity networks between neighbors and the proximity to the central areas, also facilitating access to the work. Resistance processes linked to organized and associative collective forms gave life and voice to the margins.

Keywords: Territory. Resistance. Housing. Belonging. Participation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AEIAP** – Área de Especial Interesse Ambiental Valorização Paisagística
- AGSN** – Aglomerados Subnormais
- ANTT** – Associação Nacional de Transportes Terrestres
- APACG** – Associação de Pescadores Artesanais da Coroa Grande do Rio Paraíba do Sul
- APP** – Área de Preservação Permanente
- BNH** – Banco Nacional de Habitação
- CAPES** – Centro de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CCZ** – Centro de Controle de Zoonozes
- CDC** – Coordenadoria de Defesa Civil
- CEHAB** – Companhia Estadual de Habitação
- CEF** – Caixa Econômica Federal
- CJSP** – Centro Juvenil São Pedro
- CLIPA** – Complexo Logístico Industrial e Portuário do Açú
- COBRADE** – Código Brasileiro de Desastres
- COHABS** – Companhias Habitacionais
- COTS** - Caderno de Orientação Técnico-Social
- CRAS** – Centro de Referência da Assistência Social
- CREAS** – Centro de Referência Especializado da Assistência Social
- EMHAB** – Empresa Municipal de Habitação e Saneamento
- DC** – Defesa Civil
- DNIT** – Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte
- DPH** – Departamento de Políticas Habitacionais
- FCA** – Ferrovia Centro Atlântica
- FCP** – Fundação da Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FIPERJ – Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro

FJP – Fundação João Pinheiro

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

GSF – Gasto Social Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografias Estatísticas

INEA – Instituto Estadual do Ambiente

MCMV – Minha Casa Minha Vida

MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAS – Programa Aluguel Social

PE – Participações Especiais

PEA – Programa de Educação Ambiental

PCE – Projetos Consultoria e Engenharia

PLANHAB – Plano Nacional de Habitação

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMCG – Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes

PMF – Programa Morar Feliz

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNPDEC - Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanos

REGIC - Regiões de Influência das Cidades

RJ – Rio de Janeiro

SMFAS – Secretaria Municipal da Família e Assistência Social

SMDHS – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Sociais

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TTS – Trabalho Técnico Social

UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense

VLI - Valor da Logística Integrada

ZEIS – Zona de Especial Interesse Social

LISTA DE TABELAS

| | | |
|------------------|--|-----|
| Tabela 1 | Brasil: População e taxa de crescimento médio anual, segundo a situação do domicílio (1940-2010)..... | 60 |
| Tabela 2 | Trajectoria do Gasto Social Federal (1995-2010)..... | 75 |
| Tabela 3 | PMCMV – Montante habitacional contratado por região brasileira, segundo as faixas de rendimento (2009-2016)..... | 81 |
| Tabela 4 | PMCMV: Valores da contratação do montante entre 2009 e 2016 – segundo as faixas de rendimento..... | 83 |
| Tabela 5 | Déficit habitacional por componente, segundo a região brasileira (2016-2019)..... | 89 |
| Tabela 6 | Ranking - Média Salarial – Municípios do Estados do Rio de Janeiro – 2019..... | 102 |
| Tabela 7 | Resultados do IDGM – Posição do município de Campos. Ranking dos 100+..... | 106 |
| Tabela 8 | Resultados do IDHM – Campos dos Goytacazes – 2010..... | 107 |
| Tabela 9 | Trajectoria rural x urbana de Campos-RJ – Total de habitantes..... | 114 |
| Tabela 10 | Total de Favelas por década – 1940 – 2010..... | 115 |
| Tabela 11 | Déficit Habitacional Básico – Campos dos Goytacazes – 2010..... | 138 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|------------------|---|
| Quadro 1 | Módulos dos roteiros de entrevista – Moradores das Áreas de risco...42 |
| Quadro 2 | Módulos dos roteiros de entrevista - Representante do poder público46 |
| Quadro 3 | PMCMV - Critérios de Elegibilidade por Faixas do PMCMV (1, 2 e 3).80 |
| Quadro 4 | Aglomerados subnormais de Campos – RJ (2010).....119 |
| Quadro 5 | Conjuntos Habitacionais construídos pelo BHN - 1966 a 1985.....121 |
| Quadro 6 | Vilas construídas pela prefeitura em Campos-RJ – 1989 a 1994.....122 |
| Quadro 7 | Conjuntos habitacionais construídos em Campos-RJ – 1999 a 2021.....124 |
| Quadro 8 | Conjuntos da Primeira Etapa do Programa Morar Feliz.....153 |
| Quadro 9 | Conjuntos da Segunda Etapa do Programa Morar Feliz.....154 |
| Quadro 10 | Áreas de risco atendidas – Origem X Conjuntos de Destino.....180 |
| Quadro 11 | Áreas de intervenção do programa Morar Feliz com moradores resistentes à saída / Conjuntos Habitacionais que receberam moradores destas localidades.....184 |

LISTA DE FIGURAS

| | | |
|------------------|---|-----|
| Figura 1 | Esquema com os núcleos de discussão da Tese..... | 31 |
| Figura 2 | Esquema da relação entre capítulos e objetivos específicos do trabalho..... | 34 |
| Figura 3 | Déficit habitacional total segundo unidades da federação – 2019..... | 94 |
| Figura 4 | Rio de Janeiro: Mesorregiões de Planejamento..... | 96 |
| Figura 5 | Área rural de Campos em 1958. Corte de cana. Transporte de tração animal..... | 97 |
| Figura 6 | Usina São José..... | 97 |
| Figura 7 | Usina do Cupim..... | 97 |
| Figura 8 | Campos dos Goytacazes: Rua dos Mercadores (1948) (Atual Rua Treze de Maio)..... | 110 |
| Figura 9 | Campos dos Goytacazes: Praça São Salvador (1958)..... | 111 |
| Figura 10 | Campos dos Goytacazes: Conjunto residencial para operários em usina em Campos (1953)..... | 112 |
| Figura 11 | Usina São João - Conjunto residencial para operários – 1967..... | 112 |
| Figura 12 | Inundação na localidade de Três Vendas em 2012..... | 116 |
| Figura 13 | Inundação na localidade Ilha do Cunha em 2012..... | 117 |
| Figura 14 | Foto aérea de terreno em período de terraplanagem..... | 145 |
| Figura 15 | Foto aérea – Conjunto Habitacional Novo Jockey..... | 145 |
| Figura 16 | Planta da casa padrão / PMF..... | 146 |
| Figura 17 | Casa padrão – PMF..... | 147 |
| Figura 18 | Banheiro de casa adaptada do PMF..... | 148 |
| Figura 19 | Rua de um conjunto habitacional do PMF..... | 149 |

| | | |
|------------------|---|-----|
| Figura 20 | Comércio construído em conjunto habitacional do PMF..... | 151 |
| Figura 21 | Mapa de localização dos conjuntos do Programa Morar Feliz..... | 161 |
| Figura 22 | Inundação na localidade de Três Vendas em 2012..... | 172 |
| Figura 23 | BR 356 – Localidade de Três Vendas..... | 173 |
| Figura 24 | BR 356 – Localidade de Três Vendas..... | 174 |
| Figura 25 | Localização das áreas de risco selecionadas para a pesquisa..... | 187 |
| Figura 26 | Propriedade de terras na Lagoa do Vigário – Déc. 70..... | 188 |
| Figura 27 | Propriedade de terras na Lagoa do Vigário – Déc. 70..... | 188 |
| Figura 28 | Barraco no entorno da Lagoa – Déc.70..... | 189 |
| Figura 29 | Corretagem realizada nas margens da Lagoa – Déc. 70..... | 189 |
| Figura 30 | Localização da Comunidade Lagoa do Vigário..... | 191 |
| Figura 31 | Ligação da Lagoa do Vigário com o Canal Nogueira – 1939..... | 192 |
| Figura 32 | Plano de Urbanização – 1944..... | 193 |
| Figura 33 | Delimitação áreas de risco e remoção – Lagoa do Vigário..... | 196 |
| Figura 34 | Comunidade Lagoa do Vigário e a expressiva resistência ao PMF... | 197 |
| Figura 35 | Terreno vazio entre duas casas resistentes e um comércio..... | 197 |
| Figura 36 | Comércios e casas resistentes em meio ao Projeto..... | 199 |
| Figura 37 | Casa de 2 pavimentos em meio ao projeto..... | 199 |
| Figura 38 | Portal do projeto com o nome Lagoa do Vigário..... | 200 |
| Figura 39 | Academia para idosos, <i>playground</i> quebrado e vazamento de esgoto..... | 200 |
| Figura 40 | Demolições na Lagoa do Vigário..... | 201 |
| Figura 41 | Casa que permaneceu no local mesmo com a saída de boa parte dos vizinhos..... | 201 |
| Figura 42 | Localização dos conjuntos de destino - Comunidade Lagoa do Vigário..... | 203 |
| Figura 43 | Representação da localização da Comunidade Coroa | 205 |
| Figura 44 | Entrada da Comunidade da Coroa..... | 205 |

| | | |
|------------------|---|-----|
| Figura 45 | Delimitação áreas de risco e remoção – Coroa..... | 207 |
| Figura 46 | Localização do conjunto de destino – Comunidade Coroa..... | 208 |
| Figura 47 | Oficina de consertos de eletrônicos em uma residência..... | 209 |
| Figura 48 | Barbearia em uma residência..... | 210 |
| Figura 49 | Casas na Coroa situadas à beira do Rio Paraíba..... | 211 |
| Figura 50 | Dependências da APACG..... | 212 |
| Figura 51 | Dependências da APACG..... | 212 |
| Figura 52 | Localização da Comunidade Margem da Linha em Campos-RJ..... | 217 |
| Figura 53 | O muro construído no entorno da comunidade Margem da Linha..... | 219 |
| Figura 54 | No outro lado do muro: os condomínios..... | 219 |
| Figura 55 | Área de lazer de um condomínio residencial vizinho..... | 221 |
| Figura 56 | Rua da Comunidade Margem da Linha..... | 221 |
| Figura 57 | Localização do conjunto de destino – Comunidade Margem da Linha..... | 223 |
| Figura 58 | Delimitação áreas de risco e remoção – Margem da Linha..... | 224 |
| Figura 59 | Instalação de gasoduto na calçada – Rua Dr. Beda..... | 225 |
| Figura 60 | Esquema montado para a proposta de urbanização da comunidade..... | 227 |
| Figura 61 | Fachada do CJSP na Margem da Linha..... | 229 |
| Figura 62 | Sala de Aula – CJSP..... | 229 |
| Figura 63 | Sala de informática – CJSP..... | 230 |
| Figura 64 | Biblioteca – CJSP..... | 230 |
| Figura 65 | Espaço de jogos e recreação – CJSP..... | 230 |
| Figura 66 | Campo de Futebol – CJSP..... | 231 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1 – BRASIL: Taxa de Urbanização (1940/2010)..... | 60 |
| Gráfico 2 – Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010: Habitação e Urbanismo..... | 77 |
| Gráfico 3 – Distribuição espacial (%) do montante habitacional contratado por regiões – PMCMV (2009-2016)..... | 82 |
| Gráfico 4 - Distribuição relativa do montante contratado, segundo as faixas do Programa..... | 83 |
| Gráfico 5 – Déficit Habitacional Total - Por componentes e regiões brasileiras – 2019..... | 90 |
| Gráfico 6 – Série Histórica – PIB Per Capta – Campos dos Goytacazes - 2010-2018..... | 103 |
| Gráfico 7 - Trajetória dos <i>royalties</i> e das participações especiais. Campos-RJ (2010-2021) | 105 |
| Gráfico 8 – População residente em Campos por situação – 1970 a 2010..... | 114 |
| Gráfico 9 – Número de casas entregues em Campos-RJ - Tipo de recurso / parceria..... | 126 |
| Gráfico 10 - Produção habitacional em Campos / Governo / Tipo de recurso-parceria..... | 127 |
| Gráfico 11 – Número de famílias beneficiadas pelo Programa Aluguel Social (1998-2021) | 132 |
| Gráfico 12 - Moradias em aglomerados subnormais Campos / localização..... | 137 |
| Gráfico 13 - Perfil das famílias que ocuparam o Conjunto Ururaí I..... | 158 |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| Introdução..... | 20 |
| 1. Percurso Metodológico..... | 27 |
| 1.1 - Postura investigativa: concepção científico-metodológica..... | 28 |
| 1.2 - Tratamento teórico-conceitual da Tese..... | 31 |
| 1.3 – Materiais e Métodos de Procedimento..... | 33 |
| 1.4 - Tratamento das informações..... | 44 |
| 2. A habitação social no contexto das políticas sociais no Brasil..... | 48 |
| 2.1 - Política Social no Brasil: contextos para atuação da política habitacional..... | 49 |
| 2.2 - Política Habitacional no Brasil: avanços e perspectivas..... | 58 |
| 2.3 - Gasto Social Federal: O investimento de recursos públicos no campo da habitação e urbanismo no Brasil..... | 73 |
| 3. A realidade urbana e habitacional do município de Campos dos Goytacazes..... | 95 |
| 3.1 - Os contrastes socioeconômicos do município de Campos dos Goytacazes e seus reflexos no cenário urbano e habitacional..... | 96 |
| 3.2 - O desenvolvimento urbano de Campos..... | 109 |
| 3.3 - A trajetória das políticas habitacionais no município de Campos-RJ..... | 120 |
| 4. Territórios de exclusão: perspectivas e entraves do Programa Morar Feliz em Campos dos Goytacazes..... | 136 |
| 4.1 - O escopo do programa..... | 137 |
| 4.2 - Especificações das Moradias..... | 145 |
| 4.3 - Especificações dos conjuntos habitacionais..... | 153 |
| 4.4 - Conjuntos habitacionais do programa Morar Feliz: redução do risco ou do direito à cidade?..... | 162 |

| | |
|---|------------|
| 5. Por detrás dos escombros: A realidade das famílias resistentes ao programa Morar Feliz..... | 170 |
| 5.1 - O contexto do risco a partir do Programa Morar Feliz..... | 171 |
| 5.2 - Delimitação dos territórios envolvidos na Pesquisa..... | 183 |
| 5.2.1 - Comunidade Lagoa do Vigário..... | 188 |
| 5.2.2 - Comunidade Coroa..... | 204 |
| 5.2.3 - Comunidade Margem da Linha | 215 |
| 5.3 - Por quê resolvi ficar?..... | 232 |
| | |
| Considerações Finais..... | 273 |
| Referências..... | 278 |
| Anexos..... | 292 |
| Apêndices..... | 296 |

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa de doutorado foi desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). A área de concentração a que se vincula o programa é a “participação e regulação”, sendo o presente trabalho direcionado à linha de pesquisa “Estado, sociedade, meio-ambiente e territórios” cuja proposta é o fomento de estudos que tragam à tona o tratamento das questões relacionadas ao território, com enfoque especial no campo das políticas sociais. Neste âmbito, o tema desta tese busca conectar a perspectiva da política social envolvida à realidade social das famílias das comunidades estudadas, que revelam resistência à proposta de reassentamento em conjunto habitacional.

O interesse pelo tema maior da pesquisa, habitação e território, foi iniciado quando em atuação da autora como Assistente Social no Departamento de Habitação da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes-RJ, no programa Morar Feliz, nos anos de 2011 e 2012 e em etapa inicial de implantação da política habitacional do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na cidade. Desde então, surgiram alguns questionamentos a respeito da política habitacional implementada pelo município por meio do programa Morar Feliz e seu impacto sobre as famílias envolvidas neste processo, como: O que as famílias pensam a respeito do processo de deixarem suas moradias? De que forma esta política pública poderia alcançar os interesses da população assistida? O que precisa ser feito para se pensar as moradias em espaços acessíveis e democráticos no âmbito da cidade? Por que algumas dessas famílias se recusavam a sair de suas casas? Partindo dessas questões, a pesquisa foi o caminho encontrado para buscar as respostas.

O estudo desta tese desenvolve-se no contexto do município de Campos dos Goytacazes-RJ e consiste em analisar a realidade das famílias que resistiram ao programa habitacional Morar Feliz, política pública local, mantendo suas moradias nas áreas denominadas de “risco” pela prefeitura. Campos dos Goytacazes é um município situado no norte do estado do Rio de Janeiro, possui aproximadamente 514.643 mil habitantes, segundo atual estimativa do IBGE (2021), com uma vasta extensão territorial e expressivas desigualdades socioespaciais em sua estrutura urbana.

O programa Morar Feliz foi uma proposta de campanha eleitoral e integrante do plano de governo das gestões 2009-2012 e 2013-2016, da prefeita Rosinha Garotinho, sendo anunciado como a maior política habitacional municipal do país. Dentre os programas sociais disponibilizados nesta gestão política - sejam aluguel social, cheque-cidadão, cartão campos-cidadão (passagem social), renda mínima, restaurante popular - o Morar Feliz foi o programa de maior destaque, tendo sido amplamente divulgado pela prefeitura, estando, portanto, na mira de todos os canais de comunicação da cidade. Destaca-se que o investimento no campo social era uma característica forte deste governo. O programa foi implementado com recursos municipais, tendo o município recusado alternativas federais vigentes como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), adotando um modelo de programa local com regras próprias e cunho político bastante presente, tendo em vista a participação de membros da política local nas inaugurações. Estima-se que o programa habitacional Morar Feliz tenha custado um valor aproximado de R\$ 2 bilhões de reais aos cofres públicos do município.

É importante destacar as fartas receitas do município com os royalties do petróleo no período, especialmente na primeira gestão (2009-2012), sendo construídas, segundo informações obtidas na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, um total de 6.202 casas populares até o final das duas gestões em 2016, quando, já em decadência, o petróleo, desde 2014, período que demarca uma crise internacional do produto, quando o preço do barril apresenta queda expressiva no mercado internacional passando de US\$ 111,87 dólares em junho de 2014 para US\$ 48,42 dólares em janeiro de 2015 (PESSANHA, 2015). Além desse fator, acrescenta-se a crise política vivida pela Petrobrás – decorrente da operação “Lava Jato” – com escândalos de corrupção envolvendo a estatal, e suspensão de contratos com empreiteiras, afetando drasticamente a economia petrolífera e, conseqüentemente, a economia do município de Campos dos Goytacazes. A arrecadação do município com os royalties e participações especiais passa de R\$ 1,3 bilhões em 2012 R\$ 352 milhões em 2016 (ANP), representando uma considerável redução na receita orçamentária.

Este fato merece destaque, pois, como consequência da drástica redução da receita orçamentária municipal, também houve um impacto nos programas sociais como o Morar Feliz, que deixou os conjuntos das localidades de Ururaí e Donana com obras inacabadas, nos quais as casas foram invadidas, além de outros

conjuntos que não foram construídos. Considerando o volume habitacional produzido e as mudanças - socioambientais, demográficas dentre outras - com a implementação do programa habitacional, entende-se que há muito para ser estudado, tendo em vista os efeitos desta política na cidade e na vida das famílias direta ou indiretamente envolvidas no processo, ou seja, das que foram residir nos conjuntos e das que residem em seu entorno, assim como daquelas que permaneceram nas áreas de risco.

Diante disso, o presente trabalho de doutoramento é uma continuidade nos esforços de responder aos questionamentos trazidos, iniciados nos estudos realizados durante o mestrado no curso de pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, com a dissertação: “Programa Habitacional Morar Feliz em Campos dos Goytacazes: Análise da percepção dos beneficiários sobre suas novas condições de moradia” (DUTRA, 2015). Esta pesquisa trouxe o programa Morar Feliz, enquanto principal discussão do trabalho, e foi direcionada aos moradores dos conjuntos habitacionais beneficiados com esta política pública, sendo fundamental para permitir indagações que culminaram no tema desta tese.

Após esse caminho percorrido, acredita-se que tão importante quanto entender os impactos do programa na vida dos reassentados é compreender a realidade daqueles que resistiram à política habitacional implementada pela prefeitura e mantiveram sua residência nas antigas áreas. Locais estes cuja ação da prefeitura foi realizada com o reassentamento de famílias em conjuntos habitacionais e a demolição de suas residências, mas não foi totalmente concluída, considerando a permanência dos moradores nesses locais até a atualidade.

A tese de doutorado que aqui se apresenta traz uma nova perspectiva de abordagem do tema, ultrapassando a análise do impacto da política habitacional Morar Feliz sobre a vida dos reassentados para a compreensão do impacto sobre a realidade das famílias que optaram em manter suas moradias nas áreas em que a prefeitura atuou, sendo parte delas consideradas tecnicamente como “áreas de risco”¹ e consideradas áreas inadequadas para a construção de moradias e

¹ Cabe destacar, que o termo “risco” utilizado não se coloca rigidamente a todos os territórios, dada a diversidade de áreas sinalizadas pela prefeitura, das suas características e dos tipos de risco que apresentam. Logo, em alguns territórios, por exemplo, ocorreu a demarcação pela prefeitura por configurarem áreas insalubres e que não poderiam receber investimento com infraestrutura adequada para moradia. Sendo assim, tratam-se de espaços em situação de precariedade, sem infraestrutura urbana adequada e de lotes sem regularização fundiária.

recebimento de infraestrutura. Estas localidades são passíveis de alagamento em períodos de chuva, fato bastante comum na trajetória histórica do município. Sendo assim, a pesquisa vai buscar mais que compreender estas realidades; aproximar o pesquisador das questões que colocam a ação de resistência dos moradores destas áreas à política habitacional do município e seu protagonismo de luta frente as suas formas de gestão do território.

Destaca-se que, com a pesquisa de doutorado, pontos relevantes da ação desta política serão discutidos, tendo em vista o papel do estado também frente à gestão destes territórios. Logo se destaca a originalidade do tema em questão que opta pelo protagonismo dos sujeitos sociais inseridos em espaços locais marcados pela informalidade e pela carência de recursos essenciais.

Diante da proposta da pesquisa aqui introduzida, cabe explicitar a relevância do presente estudo enquanto contribuição acadêmica e científica no tratamento da política habitacional local e das problemáticas que envolvem as áreas de risco de Campos dos Goytacazes-RJ. Tendo em vista o impacto do programa municipal Morar Feliz na vida de milhares de famílias, percebe-se que também é preciso desvendar o que permeia a vida daqueles que recusaram a proposta do programa habitacional, considerando que permanecem residindo em áreas de risco e/ou consideradas inadequadas e hoje convivem com os “vazios” das demolições das casas dos vizinhos que saíram do local e com a nova realidade após a intervenção do programa. Considera-se que estes moradores, assim como os contemplados, vivenciam impactos da pós-intervenção do programa em sua comunidade. Essa interferência, provocada pelo poder público, envolve questões para além dos escombros das casas demolidas que dizem respeito, especialmente, sobre a nova realidade habitacional e as novas relações de sociabilidade dos que ficaram. Diante dessa compreensão, para nortear a pesquisa, colocam-se as seguintes questões: Que fatores influenciaram na decisão das famílias a permanecerem em suas comunidades recusando a proposta habitacional da prefeitura? Complementarmente, como as pessoas vivem nesses locais atualmente? E quais são as suas percepções sobre os ganhos e perdas da recusa em mudar?

Este trabalho partiu da hipótese de que os principais fatores que interferiam na decisão dos moradores para continuarem em suas casas foram a proximidade das comunidades (áreas de risco) em relação às áreas centrais da cidade e aos locais de trabalho; a incerteza em relação à nova e desconhecida

realidade social (conjuntos habitacionais), incluindo questões relacionadas à violência e à nova vizinhança; e o sentimento de pertencimento ao local de moradia, considerando a dificuldade de romper com os laços sociais.

Apesar dos percalços promovidos pela ruptura dos laços, acredita-se também em uma tendência de reorganização desses vínculos entre os vizinhos que permanecem e um sentimento de pertencimento em relação ao território em que vivem. Para tanto, por mais frágil que possam ter sido as formas de organização, parte-se do pressuposto de que estas comunidades possuem suas formas de interferir e decidir sobre o território, tendo em vista a permanência nele. Sobre os ganhos e perdas da recusa, acredita-se que, enquanto ganho, destacam-se a proximidade da área de risco no acesso às áreas centrais da cidade e a manutenção as relações sociais existentes, e, enquanto perda, destaca-se a oportunidade de melhores condições habitacionais.

Seguindo esta argumentação, é de suma importância apontar os principais objetivos deste trabalho.

Como objetivo geral, a tese pretende analisar a realidade habitacional atual das famílias residentes de áreas de risco que recusaram a proposta do programa Morar Feliz, considerando os efeitos desta política pública na realidade desses moradores. Para tanto, a pesquisa foi desenvolvida em torno dos seguintes objetivos específicos:

- Pesquisar sobre as temáticas da política social e habitacional, o crescimento dos espaços improvisados e os desafios historicamente enfrentados pela sociedade no acesso à moradia no Brasil;
- Analisar o programa Morar Feliz em Campos dos Goytacazes e o processo de reassentamento das famílias nos novos conjuntos habitacionais;
- Identificar as áreas de risco e/ou consideradas inadequadas para moradia que passaram por intervenção do programa Morar Feliz que ainda possuem moradores;
- Analisar os motivos e as estratégias da resistência das famílias que permaneceram nas áreas de risco, verificando seus modos de vida e suas percepções acerca do cotidiano e da permanência, percebendo também as possibilidades de participação neste contexto;
- Compreender a percepção do poder público em relação às áreas de risco.

É importante destacar que, até o presente, momento não foi encontrado estudo acadêmico que tenha tratado sobre a situação das famílias que permanecem nas áreas de risco, recusando a proposta habitacional do programa Morar Feliz em Campos dos Goytacazes-RJ, mesmo sendo a proposta inédita e relevante dentro das discussões que envolvem políticas habitacionais em geral, e o próprio programa, em particular. Considera-se a importância desta pesquisa para compreender os fatores que influenciaram nas decisões de permanência, identificando suas principais motivações.

A intenção desta pesquisa, portanto, é destacar a recusa à proposta habitacional da prefeitura como uma forma de decisão dos moradores, verificando suas determinantes, bem como analisar suas formas de organização social como um fator importante deste processo. Acredita-se que, com este estudo, será possível compreender também os desdobramentos da atuação do poder público após a intervenção do programa habitacional nestas áreas, considerando os efeitos dessa interferência com tal política. Por fim, destaca-se a importância do debate sobre o tema para sugerir novas pesquisas no que se refere ao estudo de políticas habitacionais e suas repercussões nas cidades.

Nesse sentido, a tese encontra-se dividida em cinco capítulos, além das considerações finais e das referências bibliográficas. O primeiro capítulo apresenta o “Percurso Metodológico da Tese”. Em seu conteúdo, versará sobre a ciência, a pesquisa e os desafios da escolha metodológica. Também apresenta a proposta teórico-conceitual da tese, apontando os principais núcleos teóricos e autores de influência no estudo do tema e das categorias de análise que o envolvem. É neste capítulo que serão, ainda, expostos os procedimentos metodológicos utilizados para realização de cada objetivo do trabalho, bem como para o tratamento das informações.

O segundo capítulo deste trabalho, “A habitação social no contexto das políticas sociais no Brasil”, discute a política social enquanto um avanço frente às mazelas sociais, fruto de lutas da sociedade civil e de necessárias respostas do Estado frente às expressões da pobreza e desigualdade social. Esta discussão se desdobrará numa análise das políticas sociais no Brasil e do reconhecimento destas por parte do Estado. Aborda o caso brasileiro cuja Constituição, de 1988, inaugura um marco no campo dos direitos sociais, introduzindo a discussão do direito à

moradia e as políticas habitacionais neste processo. Também apontará o gasto social federal no campo da infraestrutura para pensar este objeto na perspectiva do estado. O capítulo vai trabalhar especificamente o desenvolvimento da política habitacional no Brasil, destacando os avanços e entraves postos, à luz do cenário econômico e político do país e dos constantes desafios impostos a sua implementação. Desdobra-se numa perspectiva histórica da política pública em questão, elencando as principais intervenções do governo federal diante da questão habitacional até os dias atuais.

No terceiro capítulo, “A realidade urbana e habitacional do município de Campos dos Goytacazes”, é apresentado o contexto socioeconômico do município, dando ênfase à situação habitacional e da conformação das periferias urbanas no contexto da cidade. Seguindo este entendimento, apresenta, também, a trajetória das políticas habitacionais desenvolvidas pelo município desde 1989 até a atualidade, oferecendo um panorama detalhado dos programas de habitação.

Já o quarto capítulo, “Territórios vulneráveis: perspectivas e entraves do programa Morar Feliz em Campos dos Goytacazes”, apresenta o programa Morar Feliz, tendo em vista sua magnitude e importância para este trabalho, trazendo um detalhamento acerca da sua estruturação, do seu alcance, dos seus resultados e desdobramentos na pós-ocupação dos conjuntos habitacionais.

No quinto capítulo, “Por detrás dos escombros: A realidade das famílias resistentes ao programa Morar Feliz”, são apresentadas as áreas definidas para a pesquisa de campo com a descrição de suas principais características locais, e expostos os resultados da pesquisa de campo, com o desenvolvimento da análise dos dados e das discussões teóricas pertinentes.

Seguindo as ideias expostas até aqui, acredita-se que, mais do que falar de moradia, este trabalho busca pensar os territórios enquanto lugares dotados de significados, considerando também as tensões que os envolvem a partir dos diferentes interesses aos que está sujeito. Por fim, espera-se que esta tese possa contribuir para a discussão sobre formas mais democráticas de se pensar a cidade, as políticas habitacionais e para a construção de novos olhares em direção às margens resistentes da cidade.

1. PERCURSO METODOLÓGICO

O presente capítulo realiza uma abordagem da proposta metodológica desta tese, trazendo os principais conceitos que embasam a análise, ou seja, a concepção teórica utilizada para compreensão e aproximação do tema estudado com o objeto pesquisado. Apresenta também, em detalhes, os instrumentos e as técnicas (métodos de procedimento) utilizados no desenvolvimento da pesquisa de campo e na análise dos resultados. Nesse sentido, o capítulo encontra-se estruturado em quatro seções: a primeira trata da perspectiva metodológica enquanto um relevante elemento para se pensar o objeto científico e a análise de sua realidade, justificando a importância de uma abordagem crítica para o tema em questão. A segunda seção segue com a discussão das principais contribuições teóricas e dos principais conceitos que balizaram os debates desenvolvidos ao longo deste trabalho. A terceira detém-se na apresentação e no esclarecimento dos métodos de procedimento utilizados na pesquisa, relacionando-os a cada capítulo e a cada objetivo específico anteriormente delineados. A quarta e última seção explicita a metodologia analítica do trabalho, ou seja, como foram realizados o tratamento, a organização e a análise dos dados coletados.

1.1 - Postura Investigativa: perspectiva científico-metodológica.

Para melhor compreensão deste estudo, faz-se mister destacar alguns elementos importantes relacionados ao pesquisador e ao objeto, intrínsecos à produção da ciência e, especialmente, à perspectiva metodológica utilizada para interpretação da realidade desta pesquisa. Com base nas principais leituras realizadas, algumas reflexões podem ser trazidas.

Partamos do entendimento da Ciência. Uma observação indispensável para iniciar esta discussão é o fato de a ciência ser, historicamente, colocada no lugar do inquestionável, promovendo uma verdade pura e indubitável. Segundo Thuillier (1994)

Toda uma longa tradição convida os profanos a venerar a ciência como uma atividade superior". Logo, dentro dessa compreensão a ciência é vista no lugar do "sagrado", do desvelamento da "verdade", sendo o pesquisador um "sábio" dotado de um saber "imaculado" pautado na perfectibilidade (THUILLIER, 1994 p. 16).

Desse modo, também é histórica a visão idealista do olhar objetivo do pesquisador, pautando a crença na imparcialidade da análise e tratamento dos fatos, descartando a subjetividade inerente ao ser, neste caso do cientista. Mediante as ideias de Thuillier (1994, p. 18), é preciso um olhar crítico para a concepção de que "os cientistas estudam os fenômenos de modo neutro, afastando qualquer pressuposto filosófico e criando dentro de sua mente uma espécie de vazio teórico". Partindo dessa visão, a reflexão crítica que se coloca aqui é: se entre o objeto e a pesquisa há um observador, de que modo pode-se acreditar no afastamento completo dos valores, das percepções, dos pressupostos filosóficos, políticos e ideológicos do mesmo? Entendemos que é preciso repensar a ciência fora desse lugar, do inquestionável, admitindo-se a relevância do pensamento do pesquisador, das escolhas feitas por este, dos riscos assumidos e dos diversos saberes encontrados na sociedade, como destaca Thuiller (1994), aqueles que estão fora da ciência, os saberes socialmente construídos. O autor Pedro Demo (1985), ao

abordar a questão da metodologia, observa que o objeto nas ciências sociais é intrínseco ao pesquisador e incompreensível fora de sua relação social. Ele ressalta:

Quando estudamos a sociedade, em última instância estudamos a nós mesmos, ou coisas que nos dizem respeito socialmente. É, por isto, diferente de estudar um cristal que colocamos debaixo de um microscópio. Não existe identidade entre nós e o cristal (DEMO, 1985, p. 16).

Sendo assim, “o cientista natural tem seu envolvimento inevitável como cidadão que é; mas isto não faz parte intrínseca de seu objeto de estudo [...]. O cientista social tem tal imbricação no próprio objeto de estudo [...]” (DEMO, 1985, p. 19). Isso se dá pela aproximação do sujeito com a realidade social, que abarca em si representações, simbologias, crenças, valores e ideologias.

Certamente a crença na concepção de neutralidade, coloca-se como uma visão maliciosa e ingênua, sendo a crítica e autocrítica elementos importantes no processo de pesquisa. Portanto, apesar das representações ideológicas presentes na realidade das pesquisas sociais, é necessário um equilíbrio para que não predominem na pesquisa as intenções ideológicas muito menos a utopia de sua isenção. É preciso desenvolver uma análise relativamente distanciada, sem emprego de juízos de valor, mas com o olhar do pesquisador enquanto uma interpretação em processo.

Apesar da anterior relação profissional da pesquisadora com o presente objeto de pesquisa, enquanto assistente social, o afastamento da função deu-se quando da sua aprovação para ingresso no mestrado, fator relevante no percurso do trabalho científico, tendo em vista a necessidade de um olhar pautado na perspectiva acadêmica.

Seguindo esta discussão, é possível entender que não há um caminho ideal, mas há métodos, teorias e instrumentos que podem ser mais ou menos adequados a determinadas pesquisas, sendo esta definição uma escolha, uma identificação, um desafio ao cientista. Ainda nesse debate, Demo (1985) se coloca numa posição crítica, apontando para a existência de vários métodos e não de apenas um único método.

Um ponto interessante para refletir ao longo desta discussão é: a que interesses servem os saberes? Deve-se pensar também, de que forma os saberes se reproduzem, se exprimem, se articulam e interagem nas sociedades. A que interesses, projetos e valores correspondem? Para compreender é preciso questionar. Para questionar é preciso formular questões, realizar observações e experimentos e construir análises (THUILLIER, 1994). Este necessário questionamento requer do pesquisador uma visão crítica da realidade para compreendê-la em suas múltiplas dimensões.

É partindo do questionamento da superficialidade da realidade que a pesquisa se coloca na base da ciência. Ela vem para indagar, trazer uma postura crítica frente ao que está estabelecido e conseqüentemente requer uma escolha metodológica. Seguindo este argumento, entende-se que

A atividade básica da ciência é a pesquisa. [...] A pesquisa é atividade científica pela qual descobrimos a realidade. Partimos do pressuposto de que a realidade não se desvenda na superfície. Não é o que aparenta à primeira vista. [...] A pesquisa é um processo interminável, [...] processual (DEMO, 1985, 22-23).

Uma vez que a pesquisa é uma construção constante, cabe ao pesquisador buscar o método, mais adequado ao seu estudo, que possa proporcionar à pesquisa o desvendamento da realidade a qual se dispõe estudar e compreender, observando suas proposições e contribuições na produção do saber científico.

Para tanto, este trabalho parte de uma perspectiva crítica, tendo em vista a característica principal do objeto de estudo ser o conflito de diferentes interesses que permeiam o território, seja por parte do estado, seja por parte da sociedade civil, ou pelo próprio mercado imobiliário, considerando que, o objeto desta pesquisa são as famílias residentes em áreas de risco que se recusaram a mudar para as casas do programa morar feliz da prefeitura de Campos dos Goytacazes-RJ e que as áreas de risco constituem-se territórios que sofrem constantes alterações. Dada sua dinâmica social, a interpretação desta realidade faz-se fundamental para a

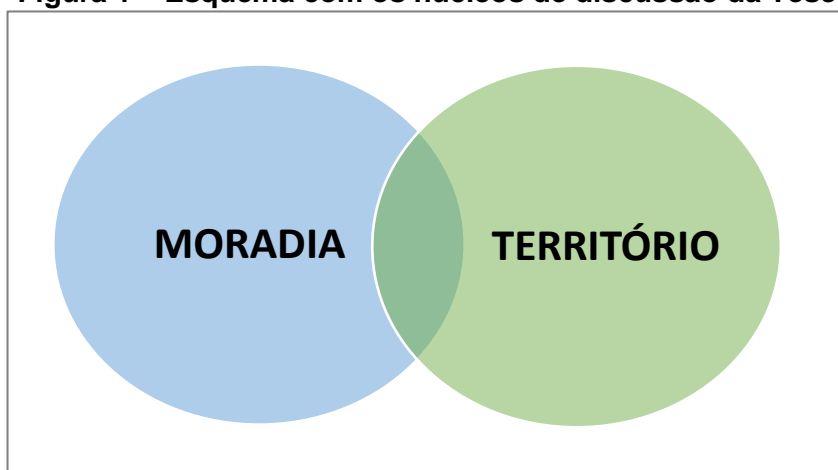
construção de uma análise científica que nos permita compreender como essas áreas - e suas populações - se (re) organizam e desenvolvem.

1.2 - Tratamento teórico-conceitual da tese

Para nortear a construção teórica deste trabalho, optou-se por uma organização explicativa em núcleos de discussão, divididos em 2 categorias centrais, que englobam, de forma mais ampla, todas as discussões em que a tese se apoia, como explica o esquema na figura 1.

O esquema foi criado para melhor visualização da proposta analítica do trabalho como um todo, sendo importante compreender que os núcleos complementam-se mutuamente dentro da proposta de organização das ideias e concepções teóricas desenvolvidas.

Figura 1 – Esquema com os núcleos de discussão da Tese



Fonte: Elaboração Própria, 2021.

Estes núcleos, definidos em *moradia* e *território*, possuem uma contribuição peculiar no trato do tema desta tese, tendo em vista a importância de serem pensados de forma articulada durante a discussão teórica e a construção analítica deste objeto de estudo. No entanto, eles não se dividem em etapas rígidas nesta tese, mas se articulam continuamente na discussão da problemática da

pesquisa. Logo, os núcleos são relevantes, pois expressam uma gama de discussões a que se desenrola o tema da tese, com a contribuição de importantes autores.

O núcleo *moradia*, evidencia a discussão de alguns temas como a política habitacional brasileira, o direito à moradia e a problemática habitacional no Brasil. Estas discussões são basilares, visto que nesta tese, o que está em jogo e em discussão são problemáticas que têm a moradia em sua centralidade. Sempre que se discute os problemas urbanos, é preciso discutir a moradia. A moradia, enquanto garantia social (BRASIL, 1988), se coloca na centralidade deste trabalho, considerando que o objeto de investigação aponta para uma discussão no que tange à habitação em periferias da cidade. Nessa percepção, a tese se apropriará deste núcleo promovendo discussões acerca da urbanização brasileira, das condições precárias das moradias e seu alargamento nas cidades, da cidadania, da política habitacional historicamente construída no país e do programa habitacional local, o caso do programa Morar Feliz na cidade de Campos-RJ.

Com relação ao núcleo *território*, temas importantes são elencados como a desigualdade sócio-territorial, o espaço enquanto construção social e o direito à cidade enquanto uma questão de cidadania (LEFEBVRE, 2001). Nessa direção, serão discutidas as relações de poder no território, apontando também para os conflitos de interesses postos na realidade urbana. Este núcleo também prevê a compreensão do território enquanto um espaço econômico e socialmente formado, uma expressão histórica da humanidade. A cidade, permeada pelas suas próprias contradições e por transformações constantes, portanto, “muda quando muda a sociedade no seu conjunto” (LEFEBVRE, 2001, p. 51). Logo, as alterações que sofre se dá no curso histórico de sua existência, sendo o território, base de atuação de diversos atores, sofrendo especialmente influência de questões essencialmente econômicas no bojo das tramas da cidade (SANTOS, 2013).

Questões de cunho ideológico também interferem no modo como os espaços se produzem, tendo o Estado papel relevante neste processo (ROUX, 1980, apud SANTOS, 2013), sendo, portanto, um lugar de interferência direta de múltiplos interesses sociais numa conjuntura cujas forças antagônicas se esbarram num mesmo contexto. Segundo Harvey (2012, p. 81) todo esse jogo, interfere nas “formas espaciais de nossas cidades, que consistem progressivamente em fragmentos fortificados, comunidades fechadas e espaços públicos privatizados”.

Mas é preciso pensar o território para além do consumo e do mercado, pois no território tem vida, relações, potencialidades, tem história. Mas, todavia, o que está em jogo é o direito à cidade, que na concepção de Lefebvre (2001, p. 118) constitui “o direito à vida urbana, transformada, renovada”.

Ao longo da tese, estes núcleos serão trabalhados tendo como referência teórica importantes autores do universo científico relacionado ao tema, permitindo a compreensão das principais categorias sob uma perspectiva crítica da realidade como Henri Lefebvre (2001), David Harvey (2012), Manuel Castells (1995), Milton Santos (2012), Rogério Haesbaert (2004), Hermínia Maricato (2006), Lícia Valladares (2005), Lúcio Kowarick (2009) dentre outros.

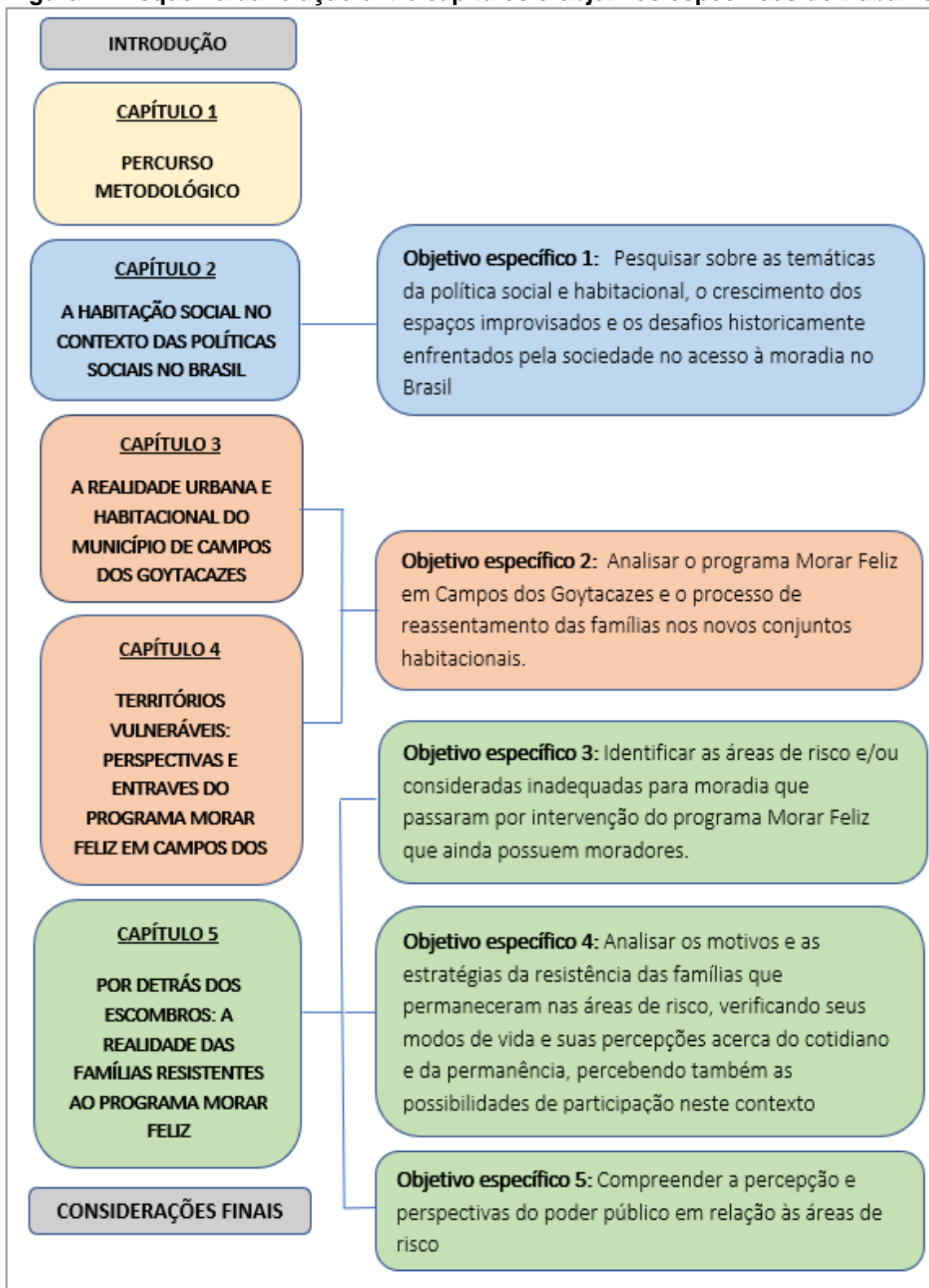
As principais categorias que se colocam durante a construção teórica desta tese e na experiência do campo são: política social, moradia, território, exclusão territorial, direito à cidade e pertencimento.

1.3 - Materiais e Métodos de procedimento

Para um entendimento ampliado da propositura metodológica deste trabalho, foram relacionados os capítulos da tese aos objetivos da pesquisa (Figura 2) e estes, ao longo da seção, aos métodos de procedimento.

Com isso, ficam expostos todos os instrumentos e técnicas utilizados para desenvolver cada objetivo específico da pesquisa, e a exposição de seus resultados na composição dos capítulos 2, 3, 4 e 5. Cabe lembrar que o objetivo principal deste trabalho é analisar a realidade habitacional das famílias residentes em áreas de risco e/ou inadequadas que recusaram a proposta do programa Morar Feliz, considerando os desdobramentos desta política pública em suas realidades.

Figura 2 - Esquema da relação entre capítulos e objetivos específicos do trabalho



Fonte: Elaboração Própria, 2021.

Como se pode notar no Esquema 1, o segundo capítulo – A habitação social no contexto das políticas sociais no Brasil - contempla o primeiro objetivo específico: pesquisar sobre as temáticas da política social e habitacional, o crescimento dos espaços improvisados e os desafios historicamente enfrentados pela sociedade no acesso à moradia no Brasil. Para alcançar a proposta foram trabalhadas as categorias teóricas “políticas sociais”, “políticas habitacionais” e “direito à moradia”, consideradas necessárias para discorrer sobre as desigualdades historicamente gestadas na sociedade a partir de suas alterações históricas e das alternativas pensadas pelo Estado para estruturar a política social, com destaque para o caso brasileiro. Foi trabalhada também a política de habitação de interesse social e seu processo histórico-formativo no Brasil, observando os seus entraves e tensões enquanto política pública, estando no centro da discussão, a moradia enquanto uma garantia constitucional e um elemento de promoção da cidadania.

Na busca de cumprir este primeiro objetivo e construir o segundo capítulo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, orientada pelos temas: política social, exclusão social, direito à moradia, política pública de habitação no Brasil, direito à cidade e ocupação irregular do solo urbano. Dentre os autores utilizados destacam-se, Marshal (1967), Montagut (2014), Maricato (2006), Santos (1987), Silva (2010), Castro e Júnior (2009), Rolnik (2008). A pesquisa bibliográfica é fundamental ao processo de investigação científica, pois, segundo Ruiz (2009, p. 57),

qualquer espécie de pesquisa, em qualquer área, supõe e exige pesquisa bibliográfica prévia, quer a maneira de atividade exploratória, quer para o estabelecimento de *status quaestionis*, quer para justificar os objetivos e contribuições da própria pesquisa (RUIZ, 2009, p. 57).

Segundo Fachim (2010) a pesquisa bibliográfica é a base para as demais etapas da pesquisa, constituindo para Cervo (2011, p. 61), “[...] o primeiro passo de qualquer pesquisa científica”.

Para o desenvolvimento do segundo objetivo específico que é analisar o programa Morar Feliz em Campos dos Goytacazes e o processo de reassentamento das famílias nos novos conjuntos habitacionais (Esquema 1), foram construídos os capítulos terceiro e quarto.

O terceiro capítulo - A realidade urbana e habitacional do município de Campos dos Goytacazes – aparece como uma introdução à temática do capítulo seguinte, apresentando as disparidades socioeconômicas no âmbito da cidade e as configurações urbanas neste contexto desigual, conformando os espaços periféricos de moradia. Em sua construção foram analisados alguns indicadores referentes ao município de Campos como renda, educação e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e apresentados dados sobre as fartas receitas do município com arrecadação de *royalties* do petróleo e participações especiais nos últimos anos, o que demonstra a alta capacidade do município em desenvolver políticas públicas. Ainda neste capítulo, foi construído um panorama histórico sobre a trajetória dos programas habitacionais desenvolvidos pelo município de Campos, apresentando desde o primeiro programa, em 1989, até os mais recentes.

Para tanto, foi realizado levantamento minucioso junto ao Departamento de Políticas Habitacionais (DPH), o que proporcionou a construção deste complexo percurso das políticas municipais de habitação em Campos, tendo em vista que não existiam materiais sistematizados no setor, que possibilitassem uma visualização precisa das informações passadas, demandando um esforço de constantes retornos e diálogos com profissionais mais antigos. Para embasar a discussão, também foram utilizados alguns trabalhos relacionados ao tema: Lamego (1940), Cruz (2006), Serra e Terra (2006), Póvoa (2002) entre outros.

Para a elaboração do quarto capítulo - Territórios vulneráveis: perspectivas e entraves do programa Morar Feliz em Campos dos Goytacazes (Esquema 1), também foram realizados levantamentos, ou seja, uma consulta a documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Campos, no Departamento de Políticas Habitacionais (DPH) da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social (SMDHS) e na Coordenadoria de Defesa Civil (CDC), para compreendermos a concepção, estruturação e características do programa.

Além da pesquisa documental, foram utilizados dados da pesquisa ‘Novos Territórios Urbanos’, desenvolvida por Timóteo (2012), que objetivou “Verificar a existência de um processo de segregação espacial que tem levado à formação de “Novos Territórios Urbanos” e contribuído para a manutenção da dificuldade de acesso ao mercado de trabalho formal e das condições de sobrevivência da população pertencente aos estratos econômicos inferiores [...] (TIMÓTEO, 2012, p. 5).

Para a discussão a respeito do programa e de seus impactos na vida dos moradores dos conjuntos habitacionais, foram apresentados alguns resultados de pesquisa de campo, realizada por Dutra (2015), autora desta tese, que envolveu a realização de 27 entrevistas com moradores dos novos conjuntos habitacionais e teve como principal objetivo: “analisar a percepção dos moradores dos conjuntos habitacionais sobre o novo contexto de moradia, observando de que forma esta política pública habitacional, interferiu em suas vidas” (DUTRA, 2015). A junção desses dados proporciona uma exposição elucidativa do trabalho de reassentamento realizado pela prefeitura municipal e dos desdobramentos desta ação na vida das famílias beneficiadas, como demanda o segundo objetivo deste trabalho.

O quinto capítulo - Por detrás dos escombros: A realidade das famílias resistentes ao programa Morar Feliz - contempla o terceiro, o quarto e quinto objetivos específicos. O terceiro objetivo visa identificar as áreas de risco e/ou consideradas inadequadas para moradia que passaram por intervenção do programa Morar Feliz que ainda possuem moradores (Figura 2). Para cumprir esta proposta, visitas institucionais foram realizadas no Departamento de Políticas Habitacionais (DPH) da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social (SMDHS) e na Coordenadoria de Defesa Civil (CDC). Durante as visitas ao DPH, ocorridas entre 2017 a 2020, foi realizado um levantamento de informações e dados a respeito das áreas demarcadas para o trabalho de reassentamento, cujos moradores resistiram, e lá permanecem, bem como dos conjuntos de destino da população reassentada.

Com essas informações foi possível delimitar os territórios para realização da pesquisa de campo. Todos os resultados obtidos em campo serão sumarizados e apresentados no corpo do capítulo 5; por ora nos limitaremos a explicitar os (dois) critérios utilizados para a seleção das localidades para a realização da pesquisa de campo, que são os seguintes:

1. Áreas mencionadas pelos agentes públicos como aquelas que apresentaram resistência mais expressiva à saída para os conjuntos mediante proposta do programa habitacional;

2. Áreas de maior viabilidade de aproximação da pesquisadora ao campo de pesquisa.

Através destes critérios definiram-se três localidades nas quais seriam realizadas a pesquisa de campo, a saber: Margem da Linha, Coroa e Lagoa do Vigário. Todas essas áreas, situadas às margens (de linha férrea, lagoa e rio), apresentavam um contexto bastante interessante à pesquisa, tanto no que se refere à resistência, quanto às suas particularidades locais.

A partir desta delimitação, buscar-se-á atingir o quarto e quinto objetivos específicos do trabalho - que consistem em: analisar os motivos e as estratégias da resistência das famílias que permaneceram nas áreas de risco, verificando seus modos de vida e suas percepções acerca do cotidiano e da permanência, percebendo também as possibilidades de participação neste contexto; e compreender a percepção do poder público em relação às áreas de risco, respectivamente – pesquisa cujos resultados também serão apresentados no capítulo 5 (Figura 2).

Para alcançar a proposta do quarto objetivo, propôs-se a realização de uma pesquisa qualitativa por meio de entrevistas semiestruturadas, guiadas por um roteiro com perguntas abertas e fechadas e aplicadas a três moradores de cada uma das três áreas selecionadas.

A escolha do método qualitativo de investigação justifica-se pela sua relevância para estudos que buscam certo aprofundamento em realidades particulares, cujo objeto requer um alcance mais compreensivo, subjetivo e complexo da questão levantada, não desconectando do alcance social e coletivo da mesma. Para Minayo (2012, p. 623) “o verbo principal da análise qualitativa é compreender. Compreender é exercer a capacidade de colocar-se no lugar do outro”, considerando suas experiências no âmbito das singularidades e da coletividade em que se insere. Considera-se a metodologia qualitativa um caminho rico que permite a expansão do entendimento sobre dada realidade, e requer criação, um verdadeiro “adentrar-se” neste vasto universo que é o campo de pesquisa.

O método qualitativo tem grande importância para estudos no campo da avaliação de políticas públicas, visto que busca profundidade nas questões a serem respondidas, permitindo compreender o processo de implementação de determinada política e seu significado na vida dos sujeitos envolvidos. Segundo Batista e Domingos (2017, p. 14), a pesquisa qualitativa, contribui para analisar políticas públicas, pois “o foco vai muito além dos objetivos e metas previstos pelo programa e o interesse está em cada ator como único, com padrão de significação próprio”. Ou seja, “o foco está em como os indivíduos percebem a implementação, como foram afetados pelos instrumentos do programa e quais efeitos foram gerados” (BATISTA E DOMINGOS, 2017, p. 14).

Essas considerações apontam a uma importante ponderação que se coloca diante desta pesquisa, são os reflexos de uma política pública numa dada realidade social e o significado desta na vida dos atores envolvidos. Ou seja, a compreensão de como esses atores são afetados por determinada política, mesmo que, de forma indireta, como é o caso do público-alvo desta pesquisa, os moradores de áreas de risco que recusaram sair de suas casas para os conjuntos habitacionais.

Considera-se também relevante a esta pesquisa a escolha pela entrevista semiestruturada, que possibilita maior interação entre o entrevistador e o entrevistado durante a abordagem da entrevista, visto que não segue um formato rígido, permitindo que novas questões sejam formuladas no momento da entrevista para melhor elucidarem os fatos. Este tipo de entrevista valoriza os

[...] aspectos afetivos e valorativos dos informantes que determinam significados pessoais de suas atitudes e comportamentos. As respostas espontâneas dos entrevistados e a maior liberdade que estes têm podem fazer surgir questões inesperadas ao entrevistador que poderão ser de grande utilidade [...] (BONI; QUARESMA, 2005, p. 75).

Todavia, o entrevistado, nesse formato de entrevista, fica à vontade também para entrar em assuntos que lhe conferem importância, ou até mesmo desconhecidos pela pesquisadora, sendo estes considerados e explorados, quando relevantes à pesquisa. Com base nestas considerações, a entrevista semiestruturada é relevante à presente pesquisa, tendo em vista a aproximação que

este modelo pode propiciar na relação entre entrevistador e entrevistado, ficando este último à vontade para responder e tratar de questões peculiares de sua vida e realidade. Permite flexibilidade para incluir novos pontos, um tipo de entrevista, em que protagoniza o entrevistado. De acordo com Patton (2002, p. 4),

Entrevistas: perguntas abertas e sondagens produzem respostas aprofundadas sobre as experiências, percepções, opiniões, sentimentos e conhecimentos das pessoas. Os dados consistem em citações textuais com contexto suficiente para serem interpretáveis (Patton, 2002, p. 4).

Inicialmente, propôs-se a realização de visitas locais às áreas selecionadas para fins de observação e aproximação inicial com o campo. Minayo (2012, p. 623) destaca a importância de o pesquisador [...] “dirigir-se informalmente ao cenário de pesquisa, buscando observar os processos que nele ocorrem. É preciso ir a campo sem pretensões formais e ampliar o grau de segurança [...]”. As observações a respeito das características das áreas, dentre outras, foram registradas em diário de campo.

A seleção dos entrevistados em cada comunidade ocorreu a partir de um “informante”, que sendo morador das localidades delimitadas pela pesquisa, seria um facilitador do acesso do pesquisador aos locais da pesquisa e a outros moradores. Esse mesmo informante, poderia ser entrevistado, caso consentisse e estivesse em situação de negação à política pública habitacional, indicando posteriormente outro morador para entrevista.

Caso o morador informante se recusasse, a entrevista seria iniciada pelo morador indicado pelo mesmo. Quando não havia esta alternativa, o pesquisador se dirigia a algum morador que aceitasse participar da entrevista. Com essa indicação inicial de um segundo morador, este também indicaria outro morador, e assim sucessivamente, pois, devido à busca pelo aprofundamento de questões por meio da percepção do entrevistado, como propõe o caminho metodológico da pesquisa qualitativa, “[...] essa abordagem envolve a análise de poucos casos, não representativos estatisticamente, da população”, Batista e Domingos (2017, p. 14).

Sua representatividade está presente no “conteúdo ou mapeamento das visões, experiências e resultados” (BATISTA E DOMINGOS, 2017, p. 14). Também

vale ressaltar que se optou por este formato de seleção dos moradores, considerando que a indicação inicial por um morador local dos demais entrevistados propicia melhor aproximação do pesquisador com o território, até então “desconhecido” em suas tramas, e permite uma relação de confiança na pesquisa com os demais participantes. Além disso, essa indicação, reduziria o erro da realização da entrevista com moradores que não residiam no local na época do reassentamento.

É preciso salientar que a entrevista também dependia da disponibilidade e aceite do morador, que assinaria um termo de consentimento livre e esclarecido (apêndice 1) para disponibilizar a utilização das suas respostas para fins desta pesquisa. A entrevista era realizada no momento da visita ao local ou remarcada para dia que melhor atendesse ao entrevistado. As entrevistas foram gravadas, mediante autorização do entrevistado, e os registros foram feitos pela pesquisadora no roteiro para melhor organizar o tratamento dos dados e a realização da análise.

É importante destacar que, anteriormente ao início da entrevista, foi feita uma pergunta de corte, que definiu se este morador possuía ou não o perfil para a entrevista. A pergunta permitia verificar se o entrevistado, de fato, resistiu à política de reassentamento mantendo-se no local ou se tratava-se um novo morador. Caso se tratasse de um novo morador, a entrevista não seria realizada, tendo em vista que este não contempla o perfil do público-alvo da pesquisa, que visava compreender o processo de negação dos moradores à política habitacional no período de intervenção da prefeitura. Ao todo foram realizadas 9 entrevistas, sendo ao todo, 3 entrevistados em cada comunidade.

Insta mencionar que as entrevistas buscavam, em suas questões, identificar elementos presentes nestes territórios que pudessem melhor explicar a resistência pela permanência nestas áreas e suas relações no contexto de seus territórios. Para uma organização das ideias o roteiro de entrevista (apêndice 2) foi estruturado em 4 módulos de discussão sendo:

Quadro 1 – Módulos dos roteiros de entrevista – Moradores das Áreas de risco

| | |
|----------------------|------------------------------------|
| Entrevistados | Moradores das áreas de risco |
| Módulos | Território e Moradia |
| | Programa Morar Feliz X Resistência |
| | Participação |
| | Perspectivas |

Fonte: Elaboração Própria, 2021.

O módulo *território e moradia* trabalha questões que envolvem as relações do morador com o território, a realidade do bairro e suas percepções acerca do cotidiano local.

No módulo *Programa Morar Feliz x Resistência* encontram-se questões sobre a atuação da prefeitura na localidade no período em que receberam a proposta do programa Morar Feliz, saída dos vizinhos, os motivos e as formas de resistência das famílias perante a proposta, avaliando os efeitos que atribuem à esta escolha.

Em sequência, o módulo *Participação*, contém perguntas a respeito da participação local, buscando perceber se há possíveis formas de mobilização com grupos de moradores ou associação. Também é importante entender as possíveis formas de participação que podem existir nestes locais e a relação destas áreas com o poder público, pois “embora pessoal, toda vivência tem como suporte os ingredientes do coletivo em que o sujeito vive e as condições em que ela ocorre” (Minayo, 2012, p. 622).

No último módulo, *Perspectivas*, as questões propõem um entendimento das expectativas que os moradores possuem em relação ao local em que vivem e as projeções de melhorias que eles consideram como fundamentais em seus territórios. Acredita-se que a entrevista com o morador que ficou nas áreas de risco permitiu compreender o processo de negação ao reassentamento, os modos de vida destas famílias e suas percepções acerca do cotidiano e da permanência neste atual

cenário, possibilitando a reflexão acerca das políticas públicas essenciais no trato dessas áreas.

Por fim, segue-se o detalhamento dos procedimentos adotados para o alcance do quinto objetivo específico do estudo que busca compreender a percepção do poder público em relação às áreas de risco. A proposta constituiu-se em analisar a realidade desses espaços e da realidade dessas famílias também pela ótica do poder público, por meio de entrevista, seguido o mesmo formato anterior (semiestruturada e com roteiro de perguntas abertas e fechadas)

Para fins de obtenção de informações a respeito das áreas em condição de risco no município, bem como melhor compreender os territórios em evidência, foi entrevistado o representante da Coordenadoria da Defesa Civil. Durante as visitas institucionais o diálogo com os profissionais técnicos do órgão também auxiliou significativamente nas informações pertinentes a este trabalho.

Para tanto foi criado um modelo de roteiro, (apêndice 3), com seus respectivos módulos, como mostra o quadro 2.

**Quadro 2 – Módulos dos roteiros de entrevista –
Representante do poder público**

| | |
|---------------------|--|
| Entrevistado | Representante da Coordenadoria da Defesa Civil |
| Módulos | Risco em Questão |
| | Territórios Resistentes |
| | Planejamento e Intervenção Pública |

Fonte: Elaboração Própria, 2021.

Considerando a especificidade do roteiro, observa-se que os módulos, de um modo geral, buscam atingir o objetivo de compreender a percepção do poder público acerca do entendimento dos locais afetados no município e das realidades estudadas, para que fossem ampliadas as compreensões sobre esses espaços e também sobre a questão do risco na cidade.

A partir da descrição detalhada dos procedimentos metodológicos adotados para a pesquisa na presente seção, segue-se para a elucidação dos procedimentos adotados para tratamento e análise dos dados obtidos no processo de investigação.

1.4 - Tratamento das informações

Partindo dos dados obtidos durante a pesquisa, segue o seu tratamento e análise. Para isso, inicialmente, foi feita uma ordenação dos textos (artigos e livros) que norteiam a base teórica do estudo, do material do diário de campo e das entrevistas realizadas. Os dados secundários, como fotos, documentos e informações prestadas pela prefeitura, censos e dados de instituições de pesquisa, matérias em jornais e websites, foram utilizados para ilustração e/ou elucidação dos assuntos tratados ao longo do trabalho contidos em formas de texto, figuras, quadros e tabelas e em elemento pós-textual, como nos anexos. Esses são dados que enriquecem tanto a aproximação da pesquisadora com o tema, quanto da suplementação de assuntos em discussão.

Os dados primários, resultantes das entrevistas foram tratados da seguinte forma: as informações constantes em diário de campo serão utilizadas para melhor descrever as principais características das áreas selecionadas e as entrevistas serão transcritas e organizadas em arquivos, sendo essas informações expostas e trabalhadas no quarto capítulo da tese, no qual constam os resultados do campo de pesquisa.

Como método de tratamento das informações obtidas nas entrevistas foi utilizada a análise de conteúdo², que busca a compreensão do conteúdo expresso na fala do entrevistado revelando as suas percepções, sendo o pesquisador um instrumento importante de compreensão do sentido das questões apontadas,

² Apesar deste método ter sua fundação inicial em estudos de base quantitativa, em busca do rigor e objetividade científica, sua aplicação foi sendo desenvolvida ao longo dos anos e apropriada por estudos de corte qualitativo, possibilitando a ampliação das formas de sua utilização, percorrendo por ambos formatos metodológicos (GODOY, 1995).

captando as categorias teóricas mais relevantes ao tema em discussão por meio do conteúdo da fala do entrevistado. Seguindo as considerações de Bardin (2011) este método constitui-se

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2011, p. 47).

Segundo esta autora, a análise de conteúdo pode ser aplicada tanto em pesquisas de naturezas quantitativa quanto qualitativa. Ela destaca que a técnica possui três etapas, sendo: 1) pré-análise; 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados.

A etapa de pré-análise é a etapa da organização, ou seja, da análise prévia do material. Nessa etapa da presente pesquisa, o material das entrevistas foi transcrito, e realizada a “leitura flutuante”, que consiste em uma aproximação inicial com os documentos utilizados para análise (BARDIN, 2001). Ainda nessa etapa, os objetivos da análise foram definidos, e criados os recortes de discussão.

Na etapa de exploração do material, alguns elementos são importantes para uso da técnica, sendo a codificação (formas de enumeração e classificação dos formulários), a classificação pelo sentido das palavras e a categorização (por temáticas de discussão, organizando os assuntos).

Para Bardin (2011), as categorias podem ser criadas previamente ao campo (podendo a critério do pesquisador serem ou não alteradas ao longo da pesquisa) ou posterior ao campo. Destaca-se que, nesta pesquisa, se optou por trabalhar as categorias, sendo: moradia, território, pertencimento, recusa ao reassentamento, e formas de organização.

Por fim, segue-se para etapa de tratamento dos resultados, realizando, nesta etapa, inferências (levantando os principais referenciais de resposta que as perguntas geraram) e interpretação de conceitos, propondo uma reflexão acerca das respostas obtidas. É o momento da descoberta, da interpretação, da criação e reflexão a respeito dos dados. Esta etapa da pesquisa, debruça em um esforço de

atuação do pesquisador entre as partes empírica e teórica, com contribuições dos autores que norteiam as categorias evidenciadas.

Apesar do método análise de conteúdo apresentar um formato bastante estruturado, sua utilização não é rígida, a ponto de serem percebidas suas múltiplas formas de aplicação, e por isso, representa “um conjunto de técnicas” (MINAYO, 2001), possibilitando a compreensão do que está por trás do conteúdo. Seguindo essa compreensão com base em Triviños (1987), o pesquisador deve ir para além do conteúdo propriamente exposto (conteúdo manifesto), buscando sair da superficialidade das informações, desvendando-o (conteúdo latente). Segundo este autor, a análise de conteúdo pode auxiliar em análises de maior profundidade. Partindo de uma perspectiva crítica de análise, entende-se possível a compreensão das realidades desta pesquisa, considerando as dinamicidades e contradições no processo sócio-histórico em que estão inseridas.

No processo de construção dessa pesquisa tem-se a importante tarefa de captar a realidade social e humana, o que possibilita “construir a realidade de modo científico, aceitando que também as teorias científicas não são produtos acabados” (DEMO, 1985, p. 98). Para Triviños (1987, P. 117) estudos com enfoques críticos “[...] partem da necessidade de conhecer (através de percepções, reflexão e intuição) a realidade para transformá-la em processos contextuais e dinâmicos complexos [...]”.

Considerando a busca por entender, por meio das entrevistas, as motivações dos moradores em permanecerem nestes locais, buscando também conexões entre estas motivações por meio da análise de conteúdo, pretende-se verificar as possibilidades de uma percepção coletiva da questão, ou das questões. Pois, as problemáticas urbanas, especialmente quando relacionadas às áreas dos segmentos mais pobres da cidade, referem-se a demandas coletivas.

Apesar de considerar a subjetividade como um relevante elemento na escolha por ficar, das famílias entrevistadas, considera-se que esta escolha não se encontra desconectada de um sentido mais amplo de luta. Para Castro e Jr. (2009) os direitos ligados à infraestrutura social (habitação e urbanismo; saneamento e meio-ambiente) são de apropriação coletiva, ou melhor, são de aplicação ou materialização apenas social.

Sendo assim, o tratamento dos dados, pautando-se nesta proposta analítica, realiza uma aproximação com o que se denomina “lógica interna dos atores”, que para Minayo (2012) é o ponto crucial quando o pesquisador alcança o sentido das falas dos entrevistados criando sua problematização.

A contribuição deste conjunto de métodos e técnicas aqui elencados permite, somado ao esforço analítico, uma compreensão do que está nas entrelinhas da realidade pesquisada.

2. A HABITAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O presente capítulo traz a discussão sobre políticas sociais, com um enfoque especial na política habitacional brasileira, buscando, em uma perspectiva crítica, abordar os temas à luz de diferentes autores, como Marshall (1967), Montagut (2014), Wanderley G. dos Santos (1979; 1987), Milton Santos (2012), Pereira (2009), Silva (2010), Maricato (2000; 2006; 2010) e Valladares (1982) entre outros. Essa discussão revela-se de grande importância, não somente por este escrito se tratar de um trabalho de doutoramento em Políticas Sociais, mas também, por ser o foco deste estudo a compreensão dos resultados de uma política social local, como é o caso do Programa Morar Feliz.

Para tanto, colocam-se as seguintes perguntas: Como as políticas sociais e, em especial, a política de habitação social, têm sido pensadas no contexto brasileiro e de que forma as políticas locais de habitação estão respondendo às demandas dos cidadãos num contexto de exclusão no território? Para responder a estas questões, o capítulo foi dividido em três seções.

A primeira faz uma introdução ao conceito de “política social”, “cidadania”, “cidadania regulada”, “cidadania invertida”, explicitando as bases da formação histórica das políticas sociais no Brasil. A segunda aborda a evolução histórica da moradia no país, da política habitacional brasileira, apontando para suas tensões, seus avanços e retrocessos enquanto política pública e a terceira apresenta o gasto social federal com habitação tecendo considerações a respeito do formato empregado pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

2.1 - Política Social no Brasil: contextos para atuação da política habitacional

As políticas sociais surgiram na Europa, no século XIX, em função da emergência da questão social, resultado das transformações geradas pela industrialização na vida da classe trabalhadora. O termo “questão social” dá significado às expressões da pobreza, exclusão e vulnerabilidade nas sociedades, tratando-se de um “enigma” da coesão social (CASTEL, 1995), sendo esta última um desafio frente aos reflexos da desigualdade.

Inicialmente as primeiras expressões de proteção social surgiram na Inglaterra, tendo como base a Lei dos Pobres, com ações voltadas aos trabalhadores fabris, posteriormente destacando-se a chegada do Seguro Social (de natureza contributiva) proposto por Otto Von Bismark na Alemanha em 1883, beneficiando os trabalhadores. Em seguida, surge um novo modelo de proteção de William Beveridge na Inglaterra, em 1942, com o “Plano Beveridge”, um formato ainda mais abrangente (de natureza distributiva), que iria para além do modelo de seguro social. Este último formato trouxe inovações ao campo da proteção, propiciando o surgimento da assistência social contemporânea. Sendo assim, o Estado de Bem-Estar Social, também conhecido por “*Welfare State*”, nasceu no século XIX, mas sua ascensão, de fato, ocorreu no século XX, sendo o período de 1945 a 1975 (conhecido como os “trinta anos gloriosos”) muito importante à expansão deste modelo, quando o Estado passa a assumir seu papel de provedor do “bem estar social”, atuando na regulação da economia e sociedade.

Sendo a política social um tema antigo, dado seu surgimento, pode-se dizer que ao longo da história, vem se desenvolvendo e transformando, justificando sua ação inicialmente aos trabalhadores, ampliando-se para os demais setores da população, especialmente aos mais pauperizados. Logo algumas definições de política social são encontradas e consideradas relevantes no debate. Segundo Montagut (2014), a política social é a expressão de uma política econômica, portanto, é o “ponto chave” do conflito de interesses dos diferentes atores sociais. Para esta autora, não há uma única definição de política social, dada a abrangência das discussões de seu conceito nos diversos campos do saber.

Na definição das políticas públicas, Giovani (2009, n.p) alega ser “um conceito evolutivo, na medida em que a realidade a que se refere, existe num

processo constante de transformações históricas nas relações entre estado e sociedade [...]”, chamando atenção para as consequências do “livre jogo” do mercado, sobretudo, para a presença do capitalismo.

Numa visão neoliberal, a política social representaria um atraso à economia e à intervenção do Estado na vida dos cidadãos, retirando destes a liberdade e autonomia para enfrentar suas dificuldades e fracassos. A visão economicista do conceito, para Montagut (2014), seria insuficiente à medida que trata dos aspectos econômicos desconsiderando os demais aspectos em questão, como o político e o social, por exemplo. Completando este raciocínio, pode-se dizer que, nas aspirações neoliberais, o mercado se coloca como o campo “natural de satisfação das necessidades econômicas e sociais dos indivíduos”, enquanto a proteção social é apresentada de forma mínima e marginalizada (SILVA, 2010). O discurso neoliberal busca a correção de desequilíbrios provocados pela economia mundial (PEREIRA, 2009) por meio de ações voltadas a mitigar os efeitos perversos gerados na sociedade. Essa lógica defende o livre mercado, a redução de gastos e o Estado mínimo, especialmente no que tange à oferta de políticas sociais.

Segundo Montagut (2014), na visão liberal, as políticas sociais atrapalham a livre ação do mercado e propiciam o desequilíbrio, sendo a ação do Estado no campo social vista como uma “intromissão” deste na economia e na vida das pessoas, impedindo-as de enfrentar suas questões individualmente.

A concepção crítica da política social compreende-a como um meio mitigador dos efeitos perversos da relação capital x trabalho, promovendo uma devolutiva aos trabalhadores daquilo que lhes foi retirado. O modelo capitalista de produção, nesta concepção, é visto como o responsável pela reprodução das desigualdades sociais, ao passo que poucos detêm a acumulação da riqueza socialmente produzida. E por isso “a necessidade de que fossem estabelecidos novos princípios e novos pactos nas relações entre capital e trabalho” (Giovani, 2009, n.p). No entanto, segundo Montagut (2014, p. 27), *“existe una tensión entre el reconocimiento de la ciudadanía y la estructura desigual de las sociedades modernas. Los derechos sociales mitigan, pero no eliminan las desigualdades”*.

Todavia as políticas sociais são resultantes de um processo histórico e foram pensadas na proposta de atender às necessidades humanas diante de um contexto político, econômico e social particular. Montagut (2014, p. 31) expõe que “[...] Puede afirmarse que hay una relación entre un determinado modelo de política

social y la dinâmica de cada sociedade, incluyendo aquí las pautas culturales, las estratégias políticas y las dinâmicas históricas”. Portanto, compreende-se que não há como pensar as políticas sociais desvinculadas do campo da economia e da política, especialmente das particulares realidades que as experimentam, visto que são desenvolvidas pelo Estado para atender a demandas que modelos políticos e econômicos desiguais produzem. De acordo com Silva (2010),

As políticas sociais, para serem mais eficazes, devem estar articuladas a políticas macroecon micas que garantam um crescimento econômico sustentado; a gera o de emprego; a eleva o da renda proveniente do trabalho e, sobretudo, a redistribui o de renda [...]. (SILVA, 2010, p. 156)

Entretanto a compreensão das políticas sociais não pode ser reduzida   interven o do Estado, mas precisa ser compreendida dentro dos contextos históricos em que tais políticas foram desenvolvidas. Numa análise do Estado de Bem-Estar Social e da experiência brasileira, a autora Ermínia Maricato (2006) alega que este modelo de prote o não representou conquistas universais no país e que, somado   “[...] reestrutura o produtiva do capitalismo fizeram-se acompanhar do ideário neoliberal que como todos sabem varreu a palavra subsídios das políticas sociais no final do século XX” (MARICATO, 2006, p. 212, 213). A assertiva da autora supramencionada leva a compreensão de que, no Brasil, a proposta do “bem-estar” social não se desenvolveu de forma universalizada no âmbito das políticas públicas, considerando que estas sempre foram vinculadas ao mercado formal de trabalho e, quando ampliadas, ao longo dos anos, apresentavam um perfil residual e focalizado na questão da pobreza.

  possível afirmar que no Brasil há “um grande contingente populacional que sempre esteve   margem da sociedade; que nunca teve inser o no trabalho formal nem participou da sociabilidade ordinária” (SILVA, 2010, p. 157). E, por isso, “não ser incluído   uma condi o estrutural que tem marcado gera es após gera es (SILVA, 2010, p. 157). Essa herança historicamente engendrada no país   fruto do modelo que concentra nas mãos de poucos a riqueza e a propriedade, sendo portanto, uma sociedade desigual no acesso aos bens e serviços. Logo

[...] No Brasil, a pobreza aprofundou-se como consequência de um desenvolvimento concentrador da riqueza socialmente produzida e dos espaços territoriais, representados pelos grandes latifúndios no meio rural, e pela especulação imobiliária no meio urbano. Tem raízes na formação sócio-histórica e econômica da sociedade brasileira. (SILVA, 2010, p. 157).

Tendo em vista as considerações anteriores, percebe-se um círculo vicioso: a concentração de riqueza e renda acentuam a pobreza, que por sua vez, acentua a concentração de riqueza (dentre elas, a propriedade) e renda tanto no meio rural quanto no meio urbano. Dessa forma, a desigualdade pode ser percebida no Brasil tanto no que tange ao acesso à riqueza socialmente produzida e aos bens e serviços essenciais, quanto à propriedade e, conseqüentemente, em relação à questão da moradia e ao acesso à habitação.

Partindo de uma análise histórica, observa-se que algumas ações do Estado, em termos de proteção, vão sendo timidamente introduzidas no Brasil, como a criação da Lei Eloy Chaves, em 1923, para viabilizar o acesso à previdência e saúde, no formato de seguro, apenas para trabalhadores contribuintes. Já, segundo Boschetti (2009, p. 8), “a assistência social manteve-se, ao longo da história, como uma ação pública desprovida de reconhecimento legal como direito, mas associada institucionalmente e financeiramente à previdência social”. Destaca-se que a partir da década de 1930, o Brasil, com os processos de industrialização e urbanização, passa a sofrer profundas transformações que alteram e ressignificam os seus contextos social e econômico, modificando, em poucas décadas, o seu perfil majoritariamente rural para um perfil urbano, assunto trabalhado na próxima seção deste capítulo. Vale lembrar que a década de 1930 é marcada também por constantes reivindicações da classe trabalhadora, quando surgem ações no campo social, no governo de Vargas, com caráter populista, buscando uma regulação na relação capital x trabalho.

As ações de enfrentamento à questão social no Brasil são iniciadas pelas igrejas católicas, que atuavam frente às mazelas da sociedade num formato moral, caritativo e filantrópico. As intervenções do Estado no campo da assistência social iniciam-se em 1947 com a criação da Legião Brasileira da Assistência Social (LBA), comandada pela primeira-dama Darcy Vargas. Porém, cabe destacar que as ações

estatais mantinham-se no âmbito da tutela sob a roupagem das gramáticas políticas paternalista e clientelista.

Destaca-se que o país presenciou a atuação de efervescentes movimentos sociais na década de 1960, sendo estes interrompidos no período do governo militar em 1964, e retomados na década de 1980, tendo como um importante desdobramento a proposta da constituinte, que promulgou em 1988 a nova Constituição Federativa do Brasil, conhecida como a “constituição cidadã”. É a partir deste momento que a política de assistência social se constitui enquanto direito para quem dela necessitar, compondo o tripé da Seguridade Social brasileira, composto também pela política de saúde, de cunho universal e de previdência social, de cunho contributivo. Inaugura-se uma tendência de ampliação do papel do Estado, até então, bastante restrito e desconfigurado no campo das políticas públicas.

A partir disso, as políticas desenham-se com especificidades próprias, marcadas por um novo modelo de gestão pautado na descentralização, cujo objetivo está na atuação dos estados e municípios brasileiros junto ao governo federal. Este novo modelo representa um avanço no campo dos direitos sociais, visto que busca a participação dos entes federados e da sociedade civil no controle social das políticas. Mas, vale ressaltar que,

Apesar de ter um caráter inovador e intencionar compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência). (BOSCHETTI, 2009, p. 8).

Para seguir com esta discussão, a categoria cidadania será considerada, tendo em vista sua relevância no trato das políticas sociais. Marshall (1967), um autor clássico na discussão do tema, vai considerar a cidadania como sendo composta pelos: direitos civis, (como o de ir e vir por exemplo), políticos (participar da vida política) e sociais (garantia de um bem-estar econômico e social). O teórico vai definir política social como a “[...] política dos governos relacionada à ação que exerça um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, ao proporcionar-lhes serviços ou renda” (MARSHALL, 1967, p. 7).

A incorporação de uma concepção moderna de cidadania e o reconhecimento desses direitos ocorreram “em função da participação de diferentes grupos sociais face ao *status quo*” (BARRETO, 1993, p. 95), quando as reivindicações sociais passam a ser consideradas não mais no âmbito da caridade, mas enquanto direito. Nos moldes do Estado Democrático de Direito, a participação aparece como peça chave do conceito de cidadania. Sendo assim, acessar políticas sociais, enquanto direito, remete à um experimento da cidadania e sua negação à sua subversão. De acordo com Carvalho (2008):

A cronologia e lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis [...]. Depois vieram os direitos políticos [...]. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (CARVALHO, 2008, p. 219).

É importante destacar que, no Brasil, antes de 1988, o acesso à proteção social era condicionado ao trabalho formal e à contribuição do trabalhador, feita por desconto na folha de pagamento, seguindo a lógica de seguro social³. O autor Wanderley Guilherme dos Santos (1987) denomina este tipo de acesso de “cidadania regulada”, considerando a exigência do vínculo empregatício para obtenção da proteção social, sendo a cidadania, neste caso, regida pela relação de trabalho. Logo “a cidadania está embutida na profissão e os direitos de cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido em lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece” (SANTOS, W. G. 1979, p. 75).

Alguns autores; (SANTOS, W. G. 1979, 1987; SANTOS, M. 2012) possibilitam a reflexão de que esta concepção de cidadania atrelada àqueles que se encontram no mercado formal de trabalho, esteve presente na forma como as

³ Inaugurado pela Lei Eloy Chaves, pelo Decreto Legislativo nº 4.682 de 24/01/1923, que criava as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) voltada aos trabalhadores ferroviários para acesso à assistência médica (estendida aos familiares dependentes), aposentadoria e pensões para herdeiros. Posteriormente, o modelo foi sendo estendido aos ramos: portuário, navegação marítima e aviação. Em 1933, surgem os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's) que beneficiavam as categorias profissionais (bancários, industriários e comerciários). Em 1966 ambos transformam-se no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), que em 1990 será alterado para Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

políticas sociais foram gestadas no Brasil, trazendo como consequência a exclusão daqueles que não se “enquadravam” nesta lógica.

No entanto, após 1988, as políticas sociais são reconhecidas enquanto direito social, retirando de cena, pelo menos teoricamente, o formato clientelista até então vigente, assumindo o Estado, perante a lei, um compromisso com as demandas sociais. Neste caso, a Seguridade Social instaura um modelo de tendência universal, que visa à ampliação do acesso numa perspectiva de redistribuição da riqueza socialmente produzida. A nova Constituição Federal de 1988 indicava um avanço sobre o reconhecimento por parte do Estado de suas responsabilidades nas políticas sociais como forma de direito e uma questão de cidadania. Logo o Estado “passaria a exercer um papel essencial e intransferível na produção, provisão e regulação de bens e serviços, além da defesa dos interesses coletivos e na assunção do social como verdadeiro bem público” (CASTRO E JR., 2009, p. 264).

O novo modelo constitucional representou um avanço significativo dos direitos civis, mas, mais intensamente, dos direitos políticos e sociais. De acordo com Carvalho (2008), apesar de a Carta Magna apresentar tamanha propositura democrática no campo da política, este quesito não foi suficiente para sanar os problemas do desemprego e das desigualdades persistentes, especialmente os relacionados à educação, saúde, saneamento e segurança. Corroborando estas assertivas, Kowarick (2009, p. 108, 109) destaca que se trata de “um sistema político que segue as regras democráticas, mas não consegue diminuir as vastas exclusões sociais e econômicas”. Para o autor, é uma contradição haver liberdade política e extrema desigualdade social e econômica. Ele observa que, apesar de ser notável um avanço na dimensão política na realidade brasileira, as dimensões civis e sociais permaneceram precárias.

Diante de uma crescente na ascensão dos direitos no Brasil, a crise fiscal persistente nos anos 80 promovia um novo movimento, que era a adoção do projeto neoliberal, que vigorou a partir dos anos 90, retardando os avanços conquistados constitucionalmente no campo dos direitos sociais. De acordo com Bresser Pereira (1997), tratava-se de um momento de crise fiscal, decorrendo daí o ajuste fiscal, mas, mais que disto, de uma crise de governança, sendo necessária uma reforma do próprio Estado, que passava de um modelo administrativo burocrático (um formato custoso e ineficiente) para o modelo gerencial (mais moderno e eficiente),

com “novas formas de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que para o controle de procedimentos” (BRESSER PEREIRA, p. 41, 42), considerando o avanço tecnológico e a competitividade econômica em escala mundial.

Essa reforma – anunciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) - no governo Fernando Henrique Cardoso - foi criada e apresentada por Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Fazenda, como uma proposta de cunho democrático e participativo, propondo uma ressignificação do papel do Estado, mais forte financeiramente, menos burocrático, menos interventor, mais competitivo (incluindo a terceirização de serviços públicos), trazendo valores como a eficiência, a competição, o individualismo e a solidariedade. De acordo com seu idealizador, trata-se de

[...] Uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada. Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém mais livres, na medida em que o Estado que reduz sua face paternalista, torna-se ele próprio competitivo, e, assim, requer cidadãos mais maduros politicamente. Cidadãos talvez mais individualistas porque mais conscientes dos seus direitos individuais, mas também mais solidários, embora isto possa parecer contraditório, porque mais aptos à ação coletiva e portanto mais dispostos a se organizar em instituições de interesse público ou de proteção de interesses diretos do próprio grupo. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 53).

O autor menciona a reforma como um reflexo da ineficiência do próprio Estado, que passou de um “Estado Social-Burocrático do século vinte” para um “Estado Social-Liberal”. Esse enfoque da reforma na alteração do modelo administrativo do Estado revelou uma preocupação do governo no âmbito da gestão pública que, segundo Dain e Soares (1998), aproximava-se da visão neoliberal, visto que, com o modelo de Estado mínimo, não esteve em cena a preocupação com a desigualdade social e com políticas públicas, inclusive políticas sociais, que permitissem a redistribuição de renda. Nesse novo modelo proposto, o Estado gerencial, segundo Bresser Pereira (1997, p. 31), “continuará a ser um forte promotor ou subsidiador das atividades sociais e científicas, com a diferença que sua execução no Estado que está surgindo caberá principalmente a entidades públicas não-estatais”, como é o caso das organizações sociais, “entidade pública

de direito privado, que celebra um contrato de gestão com o Estado e assim é financiada parcial ou mesmo totalmente pelo orçamento público” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 29). Significa que, enquanto a Constituição Federal de 1988 ampliava o Estado de Bem-Estar Social no Brasil, a reforma do Estado proposta em 1995, na prática, o restringia.

Sabe-se que o projeto neoliberal constitui o mercado como agente regulador, traz o consumo ao centro das relações e coloca o individualismo em evidência, para que os problemas sejam resolvidos pelos indivíduos, retirando a centralidade da perspectiva coletiva do enfrentamento das desigualdades sociais, retraindo também o papel do Estado no trato da questão social. Confirmando esta visão, Carvalho (2008, p. 226) afirma que na visão liberal renovada, “o cidadão se torna cada vez mais um consumidor, afastado de preocupações com a política e com os problemas coletivos. [...] A cultura do consumo dificulta o desatamento do nó que torna tão lenta a marcha da cidadania entre nós”. O ajuste fiscal, todavia, interrompia, no Brasil, a agenda do Estado no campo social.

Segundo Yamamoto (2002, p. 65), o novo projeto representa o “desmonte das políticas sociais públicas e dos serviços a elas inerentes, destituindo a responsabilidade do Estado na preservação do direito à vida de amplos segmentos sociais, transferida à eventual solidariedade dos cidadãos [...]”. Esse novo tempo representa, também, segundo Kowarick (2009), a “derrota de um vigor social”, um momento de retração das convicções e desejos de mudança, vigorosos nos anos 80, restando então “uma sociedade plena de contrastes que parece estar desperdiçando a oportunidade de avançar na consolidação dos direitos de cidadania” (KOWARICK, 2009, p. 113).

Seguindo esta compreensão, faz-se mister o conceito de “cidadania invertida” de Fleury (1984) explicando ser a situação em que sociedade se vê obrigada a transformar o Estado providência em sociedade providência, ou seja, é a sociedade capaz de criar redes de solidariedade e assumir o papel de solucionadora das “disfunções sociais”. O indivíduo se torna objeto da política em detrimento de seu fracasso e a política social deve ser a “última instância”, apontando para uma redução de sua atuação e uma perspectiva focalizada. Destaca-se que, nos anos 2000, houve uma forte tendência de criação de programas sociais de perfis extremamente focalizados, de caracteres emergenciais, o que promoveu certa

“subordinação” por parte dos beneficiários, gerando muita dependência e pouca ascensão destes sujeitos.

Sendo assim, uma nova tendência sob a égide do neoliberalismo surge no Brasil, que é a “assistencialização da proteção social” (GALIZIA; PASTORINI, 2012) somada à privatização da tríade saúde, educação e previdência. Essa é uma tendência atual, visto que a sociedade se vê forçada a buscar, via mercado, as soluções para o acesso a setores essenciais, sendo este, propriamente, um processo de mercantilização da vida, reduzindo consideravelmente a intervenção estatal e fortalecendo a lógica de mercado.

Pode-se observar, que algumas tendências deste modelo vigoram até os dias atuais, produzindo políticas sociais extremamente focalizadas e pautadas na redução da pobreza e não efetivamente da desigualdade social. Vale reforçar que existe uma tendência de individualização das demandas imposta pela lógica de mercado, o que enfraquece a luta no âmbito social, porém, é neste contexto que se exige uma “cidadania ativa” (SILVA, 2012), para que se desperte para o controle social e seu papel democrático no bojo das relações socialmente estabelecidas.

Seguindo as ideias de Montagut (2014), existe uma relação entre o modelo de política social e a dinâmica peculiar de cada sociedade, sendo os seus enfrentamentos e estratégias vinculados à sua dinâmica histórica, o que confere à este trabalho a importância de analisar a questão da moradia e a política de habitação social, no caso brasileiro.

2.2– Política Habitacional no Brasil: avanços e perspectivas

As políticas sociais, em seu principal sentido, são pensadas para atender as necessidades das pessoas, tanto as vinculadas ao mundo do trabalho quanto as que se encontram em situação de vulnerabilidade social. No Brasil, as políticas sociais têm seu início marcado na década de 1930, numa perspectiva de ação corporativa, sendo, posteriormente, após este período, instaurado um formato filantrópico/caritativo (cujas ações são pautadas na ótica da ajuda e generosidade de quem as faz) que subsequentemente deu vez ao modelo atual, assentado na perspectiva dos direitos sociais a partir de 1988

No campo da infraestrutura-social, a atuação do Estado deu-se de forma bastante lenta e tardia. Apesar da importância de cada política social, nesta ocasião, será abordada a política pública habitacional, principal tema de discussão deste trabalho, alavancando sua constituição histórica no Brasil, seus avanços e entraves, e a atuação do Estado neste âmbito.

Enquanto política social, a habitação vem sendo destaque na esfera dos direitos desde a constituição de 1988, com a inclusão da moradia como um direito social fundamental. A problemática habitacional no Brasil, tema de particular interesse para este trabalho, manifesta-se mais nitidamente a partir do período de 1930, com os processos de industrialização e de urbanização dele decorrente, sendo ainda mais percebida a partir de 1970 com a intensificação da migração das pessoas do campo para a cidade, em busca de trabalho e de melhores condições de vida no meio urbano, fenômeno conhecido como êxodo rural.

De acordo com dados do IBGE (2010), em 1940, a população brasileira residente em áreas urbanas era de apenas 12.860.036 habitantes (Tabela 1), correspondendo a uma taxa de urbanização de 31,2% (Gráfico 1). Entre 1940-1950 e 1950-1960, observa-se a aceleração do crescimento da população urbana (aumento da taxa de crescimento de 3,87% a.a para 5,47% a.a, respectivamente) e um crescimento populacional rural positivo e praticamente constante - e em torno de 1,6%). Em 1970, a população urbana brasileira, de 52.904.744 habitantes, ultrapassou, pela primeira vez, a população rural do país (41.603.839) e, com uma taxa de urbanização de 55,9%, o Brasil passou a ser considerado um país Urbano. O ritmo acelerado de crescimento da população urbana, em todo esse período, deveu-se, principalmente, às migrações rurais-urbanas, ou êxodo rural.

Durante todo o período, verifica-se o aumento ininterrupto da população urbana. Na Tabela 1, podemos observar, ainda, que o processo de urbanização é contínuo, muito embora a taxa de crescimento médio anual apresenta-se em declínio desde os anos 1970, período em que as migrações rurais-urbanas ainda eram intensas, porém, em menor volume, comparativamente às duas décadas anteriores. Ressalta-se que o arrefecimento desta taxa reflete, ainda, a queda rápida e intensa da fecundidade ocorrida no final dos anos 1960 (RIOS-NETO, 2000)⁴.

⁴ É importante destacar que não há um consenso na literatura sobre o início da queda na taxa da fecundidade no Brasil. Segundo Gonçalves et al (2019, p.21) “a transição [da fecundidade] teria se iniciado em São Paulo, no Rio de Janeiro e no Extremo Sul, no mínimo, a partir dos anos 1930. Talvez, a transição tenha começado antes, porém, não há dados para as décadas anteriores”.

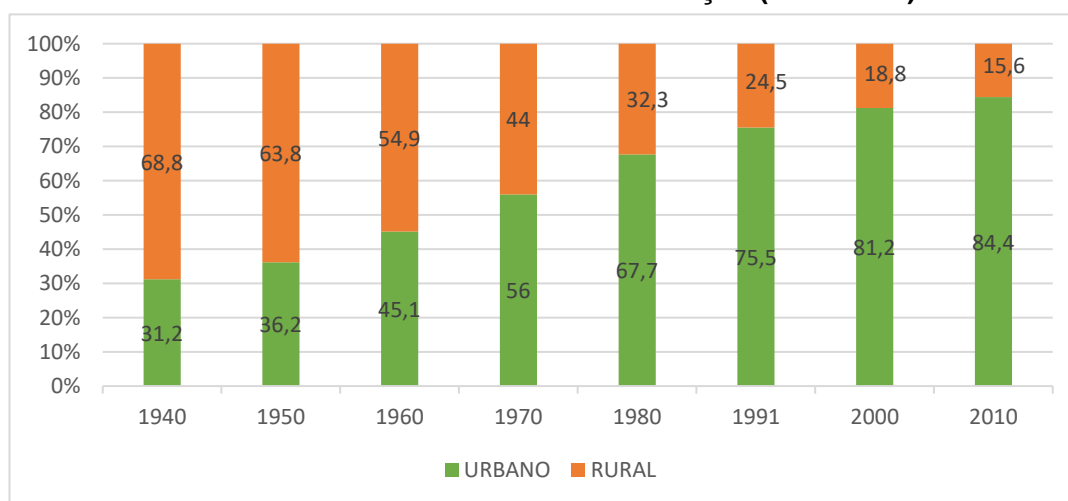
Note, na Tabela 1, que a taxa de crescimento da população rural apresenta-se negativa, a partir do ano Censitário de 1980, refletindo, em números absolutos, a redução desta população, ocorrida durante os anos 1970. A partir daquele período, a população rural decresce continuamente no país, ao passo que a população urbana aumenta.

Tabela 1 – Brasil: População e taxa de crescimento médio anual, segundo a situação do domicílio (1940-2010)

| ANO CENSITÁRIO | POPULAÇÃO ABSOLUTA | | | TAXA DE CRESCIMENTO | | |
|----------------|--------------------|------------|-------------|---------------------|-------|-------|
| | Urbana | Rural | Total | Urbana | Rural | Total |
| 1940 | 12.860.036 | 28.305.253 | 41.165.289 | - | - | - |
| 1950 | 18.782.891 | 33.161.506 | 51.944.397 | 3,86 | 1,60 | 2,35 |
| 1960 | 32.004.817 | 38.987.526 | 70.992.343 | 5,47 | 1,63 | 3,17 |
| 1970 | 52.904.744 | 41.603.839 | 94.508.583 | 5,15 | 0,65 | 2,90 |
| 1980 | 82.013.375 | 39.137.198 | 121.150.573 | 4,48 | -0,61 | 2,51 |
| 1991 | 110.875.826 | 36.041.633 | 146.917.459 | 2,78 | -0,75 | 1,95 |
| 2000 | 137.755.550 | 31.835.143 | 169.590.693 | 2,49 | -1,40 | 1,45 |
| 2010 | 160.925.792 | 29.830.007 | 190.755.799 | 1,57 | -0,65 | 1,18 |

Fonte: Dados IBGE (2010). Elaboração própria, 2021.

Gráfico 1 - BRASIL: Taxa de Urbanização (1940/2010)



Fonte: Dados IBGE (2010)⁵. Elaboração própria, 2021.

⁵ Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>. Acesso em: 05/06/2019.

De acordo com o Censo de 2010, entre 2000-2010 a população urbana cresceu a um ritmo médio anual de 1,57% e alcançou o patamar de 160.925.792 habitantes. A população rural, por sua vez, decresceu a um ritmo de -0,65% a.a, chegando a 29.830.007 habitantes, número ligeiramente superior ao da população rural brasileira, em 1940. Como se pode notar no Gráfico 1, em 2010, a taxa de urbanização era de 84,4%, enquanto apenas 15,6% da população residia em áreas rurais. Finalmente, observa-se que o crescimento da população brasileira dá-se, atualmente, estritamente em função do crescimento urbano.

Esses dados revelam, portanto, que a intensa transição do homem do campo para a cidade em busca de empregar a sua força de trabalho em troca de salário, na expectativa de alcançar melhores condições de vida, provocou o acelerado processo de urbanização no país e a intensificação da vida nas cidades.

Há que se considerar também, que, segundo Veiga (2004), nesse processo houve uma subestimação da ruralidade brasileira. O autor faz uma crítica com relação ao critério considerado no Brasil para a definição de urbano, que abarcaria todas as sedes de municípios e distritos, independentemente de algumas características que pontua como relevantes, como a combinação dos critérios: densidade demográfica, localização e tamanho. Diante disso, ele considera que, no ano de 2000, o Brasil não pode estar representado por 81,2 % de população urbana (Gráfico 1), pois se usada a regra de considerar urbano o morador de município com mais de 20 mil habitantes, a taxa de urbanização cairia para 70%, e ainda, combinando os critérios, consideraria nos anos 2000, um percentual total de 57 % de população urbana, o que demonstra diferença significativa dos dados revelados pelos censos realizados ao longo dos anos pelo IBGE.

É preciso ressaltar que, apesar das controvérsias no debate e análise acerca do grau de urbanização, não se pode negar que o Brasil é, de fato, um país urbano. Tendo em vista a relação entre industrialização e urbanização, tão bem expressada por Santos (2013), é possível dizer que o elemento “trabalho” tem papel relevante no processo de urbanização. Seguindo a compreensão de Maricato (2000, p. 155), “a cidade é, em grande parte, reprodução da força de trabalho”, e confirmando essa ideia, Déak (2010, p. 16) ressalta que “o trabalho assalariado –

vale dizer, o desenvolvimento do capitalismo –, a industrialização e a urbanização não são apenas inseparáveis ou inter-relacionados: são um só processo”. Não obstante, pode-se observar que,

A urbanização vertiginosa, coincidindo com o fim de um período de acelerada expansão da economia brasileira, introduziu no território das cidades um novo e dramático significado: mais do que evocar progresso ou desenvolvimento, elas passam a retratar – e reproduzir – de forma paradigmática as injustiças e desigualdades da sociedade (ROLNIK e SAULE JR, 2002, P.23).

Neste cenário, a grande massa trabalhadora que vivia nas cidades industriais em busca de melhores condições de vida, encontrava-se à própria sorte, quanto à proteção social do Estado e ao acesso à moradia. Visto o rápido crescimento urbano provocado pela industrialização, profundas alterações ocorreram no perfil do país, que passou a ter a maioria de sua população vivendo nas zonas urbanas. Este movimento, marcado pela ausência de políticas públicas, provocou um desenvolvimento urbano excludente e segregacionista, pois as famílias de baixa renda e as desprovidas dela ficaram distantes do acesso formal à moradia, buscando desenvolver suas estratégias para morar, residindo em locais desvalorizados pelo mercado imobiliário e pelo Estado, nos locais “esquecidos” na realidade urbana.

Assim sendo, a realidade da moradia do trabalhador das cidades é marcada historicamente pela insalubridade, precariedade, ausência de saneamento, entre outros problemas, como já introduzido na seção 1 deste Capítulo. Neste contexto, cuja lógica do capital se instaura, crescia o potencial de produção e, junto a esse processo, cresciam também as indústrias, enquanto as cidades se avolumavam em estados caóticos e insalubres, sem estrutura para abarcar o rápido crescimento populacional.

As grandes cidades tornam-se “o lugar de todos os capitais e de todos os trabalhos [...]” (SANTOS, 2013, p. 10). Crescem o mercado de produção e consumo, a população, a especulação, a desigualdade, e também a crise habitacional, tendo em vista o padrão brasileiro de alta concentração de renda e de propriedade, como já dito. Confirmando essa ideia, Maricato (2006) afirma que as cidades brasileiras

são gestadas por uma “matriz patrimonialista”, cuja acumulação de propriedade, de renda e as relações de troca são elementos presentes em todo o processo que envolve o acesso ao território. Ou seja, tudo isso representa um reflexo do próprio modelo que norteou o acesso à terra no país, desde o descobrimento e durante todo o período colonial, caracterizado por ser altamente excludente e seletivo. A terra estava no âmago das relações econômicas e sociais, encontrando-se centralizada nas mãos da aristocracia portuguesa.

No Brasil colônia, foi implementada a Lei de Sesmarias, modelo já utilizado em Portugal, cuja distribuição de terras era realizada por representantes da Coroa portuguesa e destinada ao cultivo. De acordo com Faoro (2001), o modelo sesmarial é desvirtuado com a inserção da monocultura, com a produção do açúcar e do café, exigindo um largo investimento, mão-de-obra escrava, instaurando um novo formato econômico. Nesse sentido, a “mudança de rumo, mudança que o contexto comercial da economia acelerou, refletiu sobre o sentido da propriedade territorial que se afasta da concessão administrativa para ganhar conteúdo dominial” (FAORO, 2001, p. 151, 152). Em outros termos, o pretendente à sesmaria deveria ser dotado de recursos para investir na terra recebida, visto que o objetivo final era a produção dos produtos exportáveis.

O acesso à terra passou de uma concessão administrativa, voltada ao sustento, para uma proposta econômica de produção, sob a lógica do domínio, sendo instituídos em 1695 os “foros de sesmarias”, quando um tributo passou a ser cobrado aos possuidores de terras no solo brasileiro, delimitando também o tamanho das concessões, que poderiam ter; até “quatro léguas de comprimento e uma de largo” (NOZOE, 2006, p. 593). É válido acrescentar que, sem uma delimitação definida, anteriormente à instituição dos foros, as concessões ocorriam de forma irrestrita, quando os lotes eram fartamente distribuídos, chegando a oito, dez, vinte e até mesmo cinquenta léguas (NOZOE, 2006, p. 593).

Ainda sobre o regime de Sesmarias, Nozoe (2006, p. 596) aponta que este modelo privilegiava “homens de qualidade e/ou de cabedal” no acesso à terra, provocando

[...] O aparecimento de extensas propriedades territoriais e alta concentração fundiária que, acrescidas as dificuldades enfrentadas pelas repartições públicas [...] estimulava a ocupação simples de parcelas de terra mediante precário cultivo e moradia. Ao lavrador de poucos recursos, analfabeto e desprovido de meios para influenciar os governantes, convinha a posse das faixas situadas entre os limites das grandes propriedades [...] (NOZOE, 2006, p. 596).

Desse histórico patrimonialista da terra brasileira, é importante destacar que apenas em 1850, já após a independência do Brasil, em 1822, é que foi criada a Lei de Terras que tratou da questão fundiária no país, regulamentando a organização da propriedade e submetendo-a ao processo de compra e venda ou de autorização da coroa portuguesa, pois até então, a posse mantinha-se no formato da apropriação privada de terras (NOZOE, 2006, p. 596). Essa mesma lei sofre alteração em 1930, inserindo a desapropriação de terras por interesse público mediante indenização ao proprietário. Mas foi a Constituição de 1946 que trouxe à discussão o cumprimento da função social da propriedade no país, uma proposta importante para pensar o desigual acesso aos espaços territoriais promovido historicamente. A partir daí, foi criado, em 1964, o Estatuto da Terra, que propôs a realização de uma reforma agrária e a promoção de uma política agrícola, considerando que foi com a Constituição de 1988 que, de fato, se legitimou a desapropriação de terras para fins da reforma agrária no país.

Esse processo desigual, de base patrimonialista, de acesso à propriedade da terra e, posteriormente, do acesso à moradia, ainda pode ser percebido na realidade brasileira e os números do déficit habitacional comprovam isso: em 2015, somavam 6.355.743 unidades habitacionais (FJP, 2018), representando os milhões de brasileiros que vivem na condição de ausência ou precarização da moradia. Destaca-se ainda, neste mesmo ano, a diferença entre o déficit habitacional urbano, estimado em 5.572.700 unidades, e o déficit habitacional rural, estimado em 783.043 unidades.

Apesar desta pesquisa de tese estar voltada para o trato da questão habitacional na área urbana, e de a problemática habitacional ser mais grave nestas áreas, o déficit habitacional persiste nas áreas rurais e não deve ser esquecido pelos formuladores de políticas públicas de habitação.

Considera-se ainda, que, nas áreas urbanas do país, especialmente nas grandes cidades, restaram, para a maior parte da população, os espaços periféricos, desvalorizados pelo mercado imobiliário e aqueles cujas legislações urbanística e ambiental consideraram impróprios à construção (ROLNIK, 2008). Sobre este cenário urbano e precário, recorda Carvalho (2008, p. 73), que a cidade do Rio de Janeiro, por volta de 1904, era “ainda colonial, de ruas desordenadas e estreitas, com precário serviço de esgoto e de abastecimento de água”. Segundo esse autor, ocorreu uma reforma urbanística na cidade do Rio de Janeiro, com abertura de grandes avenidas e ruas e centenas de moradias demolidas, cujos moradores ficaram desabrigados. Junto a essa reforma urbana, inicia-se também uma proposta de higienização da cidade, sendo visados os “cortiços, conjuntos de habitações anti-higiênicas onde se aglomerava boa parte da população pobre” (CARVALHO, 2008, p. 73).

Segundo Mautner (1999, p. 253), “a periferia é de fato um local onde vivem os pobres, é socialmente segregada, e o preço da terra é baixo, porém, ao mesmo tempo, é um local mutante”. Complementando sobre a consequência dessa desigual formação dos espaços o autor Milton Santos expõe:

[...] Pelo fato de não dispor de mais recursos, o indivíduo é condenado a permanecer num bairro desprovido de serviços e onde, pelo fato de ser um bairro pobre, os produtos e bens são comprados a preços mais altos, tudo isso, contribuindo para que a pobreza seja ainda maior e sua capacidade de mobilidade seja igualmente menor (M. SANTOS, 2012, p. 111).

Logo a pobreza materializa-se na cidade, “tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes da periferia (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres” (M. SANTOS, 2013, p. 10). Segundo Lefebvre (1999), o espaço urbano é, por excelência, o lugar da desordem, o lugar de maior expressão da segregação social. A respeito da cidade,

[...] Do ponto de vista inter-urbano é marcante em sua paisagem a presença de abundantes áreas vazias em meio a malha urbana, assim como do fenômeno da segregação sócio-espacial englobando a 'periferização' da população, a moradia irregular, a desigual distribuição geográfica dos serviços entre outros atributos. Tais características guardam relação imediata com o processo de valorização do solo, onde o Estado na formulação das políticas urbanas, está submetido aos ditames do setor imobiliário e, de modo mais amplo, aos interesses do setor privado, os efetivos agentes do processo de estruturação do espaço urbano (PANIZZI; 1990, p. 52)

Sendo assim, a urbanização das cidades brasileiras será construída pelas engrenagens do capital, fortemente apoiadas pelo Estado e pela dificuldade das famílias pobres em acessar o espaço urbano de forma regulamentada. Kowarick (2009) chama esse processo segregatório de “padrão periférico de ocupação do solo urbano”, induzido pelo Estado ao privilegiar a realização de investimentos em determinadas áreas da cidade em detrimento de outras, provocando a formação de “novas periferias”, isto é, a construção de moradias em locais “clandestinos”, desprovidos de serviços e ações do Estado, alargando as “manchas urbanas”. Com isso, a segregação sócio-espacial pode ser entendida como as “desigualdades existentes em uma cidade ao acesso aos recursos materiais materializados no espaço urbano, em razão da localização residencial e da distribuição desigual dos equipamentos, serviços urbanos, da renda monetária e do bem-estar social” (RIBEIRO e JÚNIOR, 2003, p. 84), o que faz com que pessoas desprovidas de renda para acessar os lotes e moradias em locais regularizados pelo Estado e pelo mercado sejam segregadas em locais sem qualquer infraestrutura e investimento. Sobre esse processo de inserção desigual na cidade, tem-se que

A presença desse vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens na máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão das desigualdades sociais e de renda: ela é agente de reprodução dessa desigualdade (MARICATO, 2006, p. 200).

A formação de periferias de espaços improvisados no Brasil e a intensa aglomeração nas cidades, dado o crescimento populacional, fez com que pessoas

sem moradia nem condições econômicas necessárias para obtê-la utilizassem formas alternativas, como por exemplo, a autoconstrução, sendo a cidade, segundo Milton Santos (2013), o lugar dos conflitos, mas também das soluções. Todavia

A caracterização do processo de autoconstrução tem sido comumente feita a partir de um conjunto de elementos que, articulados, permitem sua consecução mesmo em um quadro de extrema carência de recursos. Assim, o grupo familiar autoconstrutor depende de montar uma “estratégia de sobrevivência” que será determinante no processo de produção da habitação [...] (VALLADARES, 1982, p. 51).

Essa estratégia, mesmo diante da baixa qualidade da produção habitacional, representa a obtenção da casa própria e o não pagamento de aluguel, trazendo mais segurança às famílias. Contudo Kowarick (2009) afirma que a autoconstrução é também espoliativa à medida que está condicionada a alguns elementos, como: capacidade de disponibilizar um tempo de trabalho extra pelo autoconstrutor; energia física para aumentar sua jornada de trabalho; dispor de apoio de familiares, amigos e vizinhos predispostos a colaborar no processo construtivo; e implementar a redução de despesas básicas. Sendo assim, a ocupação “ilegal” de áreas urbanas ocorria enquanto uma estratégia da família que não conseguia comprar a casa própria, pois “no Brasil onde jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia, [...], a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram partes integrantes do crescimento urbano sob a égide da industrialização” (MARICATO, 2000, p. 155).

Segundo Azevedo (2007), nos últimos anos a autoconstrução foi a forma predominantemente utilizada pelos brasileiros na edificação de moradias. O autor alerta que estes não receberam, em sua maioria, apoio de linhas de crédito via mercado. Portanto, “nem políticas públicas e nem mercado privado responderam às necessidades do assentamento da população migrante das cidades”, sendo esta questão enfrentada sem financiamento público ou privado (MARICATO, 2006, p. 213). De acordo com autora, o processo de ocupação do solo urbano no Brasil foi institucionalizado pelo mercado imobiliário e pela ausência de políticas sociais, fazendo-se necessário destacar também o papel do próprio Estado ao longo dos anos como um grande regulador e especulador do território, tolerando o seu uso

desordenado e promovendo uma desigual distribuição de investimentos públicos no espaço urbano.

Nota-se que as áreas valorizadas pelo mercado, são dotadas por regulamentações e infraestrutura urbana; são pensadas e destinadas à população que possui recurso financeiro para adquiri-las e seus altos preços as tornam inacessíveis para a população de baixa renda. As áreas desvalorizadas são carentes de infraestrutura urbana e muito frequentemente de regulamentação; não atraem capital imobiliário, investimentos estatais e, por isso, não atraem a população das classes mais elevadas e acabam sendo apropriadas pelos mais pobres, pois “excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos precários foram autoproduzidos por seus próprios moradores com os meios que se encontravam à sua disposição [...]” (ROLNIK, 2008, n.p). Com isso, aumenta-se o índice das construções de moradias em locais inadequados nas cidades brasileiras, acarretando riscos à vida humana e ao meio ambiente. Maricato (2006) afirma que esse problema

Não se restringe a uma questão formal – ser legal ou não –, pois implica muitos aspectos negativos que acompanham o crescimento urbano, como a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, como beiras de rios, de córregos, de lagoas, mangues, reservatórios de água potável, dunas, áreas de matas e florestas, encostas instáveis, várzeas, etc. (MARICATO, 2006, p. 213).

Rolnik (2008, n.p) considera esse cenário reflexo de uma “lógica da desordem”, estando as cidades em um “padrão insustentável do ponto de vista ambiental e econômico”. A “ilegalidade” do morar, no sentido do acesso informal à terra/moradia, dos espaços não regulados pelo Estado, reforça a ideia de exclusão, uma vez que os moradores vivem sem condições mínimas de saneamento, urbanização e lazer. Além disso, encontram-se, em sua maioria, distantes de equipamentos públicos básicos (como hospitais, escolas, postos de saúde e creches), dos culturais e sociais (como teatros, cinemas, praças, etc.), bem como dos de mobilidade urbana (transporte público).

É relevante destacar o importante conceito de espoliação urbana de Kowarick (2009, p. 107), do qual se apropria esta tese, definido pela “ausência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que junto com o acesso à terra, mostram-se socialmente necessários à reprodução urbana dos trabalhadores”. Ou seja, a espoliação nada mais é do que a “percepção de que algo – um bem material ou cultural – está faltando e é socialmente necessário” (KOWARICK, 2009, p. 107). Essas ausências no cenário urbano demarcam as localizações espaciais das famílias pobres e seus fluxos de acesso aos demais espaços da cidade.

De acordo com Rolnik (2008, n.p), “vai sendo produzida a “cidade fora da cidade”, desprovida das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade”. No entanto, as ocupações ilegais são alternativas altamente utilizadas por moradores das cidades brasileiras e merecem atenção do Estado. De acordo com Maricato (2000, p. 161), “não é em qualquer localização, entretanto, que a invasão de terras urbana é tolerada. Nas áreas valorizadas pelo mercado a lei se aplica”, logo, “o direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade” (MARICATO, 2000, p. 161).

Nota-se, portanto, a forte ausência de ações governamentais voltadas para a problemática da moradia desde os primórdios do agravamento do quadro habitacional brasileiro, principalmente no trato dessas áreas urbanas inseridas em um contexto de informalidade e precariedade. A especulação imobiliária também interfere intensamente neste processo, dada a hipervalorização em detrimento da desvalorização de determinadas áreas das cidades, que se favorecem ou desfavorecem de acordo com os interesses de mercado, numa relação ambígua e contraditória.

Retomando a trajetória da política habitacional no Brasil, é preciso destacar a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) em 1946, através do Decreto 9.218, como primeiro órgão voltado para a provisão de moradia para as famílias pobres, desenvolvendo ações de cunho clientelista. Para Andrade (1990, p. 33), este formato político “[...] tende a florescer em contexto marcados pela escassez e deita raízes quando a grande massa de necessitados está incorporada politicamente, podendo fazer de seu voto a moeda de troca nesse mercado”. Revela-se como “[...] Um instrumento de engenharia política astuciosamente manipulado por aqueles que controlavam o poder” (NUNES, 1997, p. 68).

Dentro dessa gramática, as políticas públicas vão sendo implementadas no Brasil, promovendo uma relação de troca e favor entre governo e sociedade. Neste contexto, o acesso à casa própria, portanto, era limitado e a condicionalidade da renda beneficiava apenas trabalhadores com salários mais elevados. Mediante a necessidade da população, a oferta de moradias era limitada, o trâmite era muito burocrático, as filas eram numerosas e o clientelismo estava sempre em evidência.

Mas foi somente em 1964, com a crise do populismo⁶, momento de repressão política, que foi pensado um novo formato para a política habitacional brasileira. Foi extinta a FCP e criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável pela gestão financeira dos recursos voltados para a habitação, que recusava os ideários populistas, buscando uma linha de solução empresarial, substituindo o velho clientelismo pelo modelo militar. Surge também neste período certa preocupação do governo com as grandes massas que confrontavam com o modelo ditatorial. Nesse formato, o acesso à moradia também não foi efetivamente ampliado, pois o modelo empresarial era alvo de grande inadimplência, tornando-se o BNH um banco de segunda linha, com a responsabilização do privado pelo crédito, impedindo o seu êxito.

As Companhias Habitacionais (COHABS) eram os agentes promotores do BNH para o mercado popular. As ofertas eram inicialmente voltadas para famílias com renda entre um e três salários mínimos, estendendo-se, posteriormente, para famílias com renda de até cinco salários mínimos, o que gerou uma disputa entre os mais pobres e a classe média, que também passou a recorrer a este mercado, devido à dificuldade do acesso a casa própria provocada pela especulação imobiliária. Tanto a FCP quanto o BNH não deram conta de solucionar a problemática habitacional brasileira.

Em 1970, ocorre a construção do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que dedicou um capítulo à Política de Desenvolvimento Urbano, sendo esta década o momento de institucionalização da política de habitação e saneamento enquanto política pública. Nota-se aí o fortalecimento da discussão da questão da moradia no país e com a chegada dos anos 80, da participação popular frente a este tema, pois,

⁶ Para este assunto ver: (NUNES, 1997).

[...] A democratização do país veio acompanhada de avanços no campo da política urbana, especialmente no reconhecimento do direito à moradia e à cidade, ao incremento dos processos de participação cidadã e na incorporação dos mais pobres como interlocutores das políticas urbanas. (CYMBALISTA, NAKANO, ROLNIK, 2011, p. 127).

Diante disso, é preciso considerar a relevância dos movimentos sociais urbanos, que atuaram em busca de melhores condições de vida através da luta pela moradia, por espaços mais acessíveis e cidades mais democratizadas. Foi a partir das reivindicações populares, na luta pela reforma urbana (germinada, em 1963, no Congresso, interrompida no período ditatorial de 1964 e retomada entre as décadas de 1970 e 1980), que nasceu, em 1985, o importante Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), o qual inseriu no debate diversas propostas de reformas, das locais às nacionais, no enfrentamento de desigualdades sócio-espaciais, considerando a questão urbana como uma forma democrática de transformação social da realidade brasileira. Todavia

Em 1986, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana define o conceito da reforma urbana como uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos. Assume-se, portanto, a crítica e a denúncia do quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal. Condena a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009, p. 260).

O MNRU pensou a cidade como um espaço de todos, com a participação de diversos setores da sociedade (militantes e profissionais de diversas áreas) em busca pela maior democratização das políticas públicas relacionadas à habitação, por investimentos públicos no espaço urbano e pela regularização fundiária das áreas ocupadas pelos pobres. Este movimento buscava também a discussão de um novo instrumento de regulação da política urbana. Logo

Contar a sua história é contar a trajetória de uma bandeira de luta que unificou e articulou diversos atores sociais. No princípio, a luta do Movimento tinha um caráter local, como a reivindicação por moradia. Mas com o fim do regime militar, passou a incorporar a idéia de cidade, a cidade de todos, a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social (SAULE JÚNIOR, UZZO, 2009, p. 260).

Enquanto se buscavam alternativas para as problemáticas urbanas e sociais, chamavam atenção os territórios em situações alarmantes nas cidades brasileiras, em contextos de risco como locais com frequente ocorrência de enchentes, deslizamentos de casas, ocupações irregulares e degradação ambiental. Com isso, o tema se intensifica enquanto preocupação da população, que continua a cobrar ações do Estado neste âmbito. Após muitas lutas e reclames sociais da população brasileira, foi a partir da Constituição de 1988, com a descentralização administrativa, que municípios e Estados ganharam espaços para atuar frente aos programas sociais fortalecendo sua autonomia.

Na constituição de 1988, encontramos avanços importantes com relação aos direitos assegurados, como: o direito de propriedade enquanto um direito fundamental (Art. 5.º, Inciso XXII); o cumprimento da função social da propriedade (Art. 5º, XXIII) e a moradia como um direito social, onde se lê no Art. 6º: “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, 2010, p. 16). Nota-se ainda, que, no Art. 5.º o direito à propriedade é constituído como inviolável, assim como o direito à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança. Também consta no título VII da Constituição Cidadã, um capítulo dedicado à Política Urbana do país, que confere aos municípios no Art. 182º a responsabilidade pelo ordenamento territorial das cidades, “garantindo o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 2010, P. 128).

Diante da realidade histórica habitacional brasileira, é importante trazer neste momento uma reflexão sobre o investimento público neste campo após 1988, ressaltando que a moradia foi incluída como direito social na Constituição apenas no

ano de 2000 pela Emenda Constitucional n.º 26. Apesar de a habitação ter sido pensada enquanto política pública nos anos 70 e dos avanços conjugados a partir da Constituição de 1988, destaca-se que os anos 80 e 90 foram marcados por momentos de descontinuidades de ordem institucional e financeira nas ações, o que revela o seu caráter periférico e tardio no âmbito das políticas sociais (CASTRO; JR, 2009). Neste contexto, a política habitacional era implementada por meio de uma política fundiária urbana, o que impedia o uso da terra para fins meramente especulativos, com ofertas de financiamento. Já o campo do saneamento prezava atuar no aumento da cobertura de água e esgoto, buscando atender famílias em áreas de risco e em situação de pobreza.

Em relação às políticas de financiamento, é importante ressaltar que a proposta de financiamento habitacional, feita nos anos 90 pelo Estado brasileiro, era bastante seletiva, na medida em que atendia as famílias com renda superior a 10 salários mínimos (MARICATO, 2000), o que dificultava o acesso ao custeio pelas famílias de rendas mais baixas. A trajetória destas políticas, portanto, é marcada por questões de ordens econômica e política no país. Como, por exemplo, a questão do financiamento habitacional fortemente vinculado aos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), permitindo que apenas brasileiros inseridos no mercado de trabalho formal acessassem os programas habitacionais.

2.3. Gasto Social Federal: O investimento de recursos públicos no campo da habitação e urbanismo no Brasil.

O Gasto Social Federal (GSF) refere-se aos custos empregados pelo governo federal com programas de políticas sociais. Os autores Castro e Cardoso Júnior (2005) desenvolveram um estudo sobre o Gasto Social Federal no Brasil, cuja definição parte do conceito de Gasto Público Social (GPS) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que

[...] Compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos sociais, correspondendo ao pagamento dos custos de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação (depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos (CASTRO; JR, 2005, p. 262).

Partindo da análise dos autores, pode-se afirmar que o GSF brasileiro aumentou continuamente, em termos relativos, como percentual do PIB entre 1995 e 2010, como é possível verificar na tabela 2. Considera-se nessa análise, que o Gasto Social Federal total no referido período, apresentou uma tendência crescente ao longo dos últimos anos, resultando, em todo o período 1995-2010, uma elevação de 11,24 % do PIB para 15,54 %, um aumento de 4,3%. Considerando esta elevação percentual e o aumento do PIB no período, o GSF aumentou de R\$ 234,0 bilhões em 1995, para R\$ 638,5 bilhões em 2010, como pode ser visto na tabela 2.

Tabela 2: Trajetória do Gasto Social Federal (1995-2010)

Em R\$ bilhões constantes de Dez/2011 (corrigidos pelo IPCA mensal)

| Áreas de atuação | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Alimentação e Nutrição | 2,3 | 1,3 | 2,0 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,5 | 2,3 | 2,3 | 2,0 | 2,3 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 3,2 | 4,5 |
| Assistência Social | 1,7 | 2,0 | 3,8 | 5,5 | 6,8 | 9,8 | 12,4 | 15,8 | 17,4 | 21,4 | 24,4 | 28,3 | 31,5 | 35,4 | 39,4 | 44,2 |
| Benefícios Serv. Púb. Federais | 51,5 | 49,5 | 52,9 | 56,2 | 58,4 | 60,5 | 65,3 | 67,9 | 63,4 | 65,8 | 67,4 | 70,3 | 75,4 | 79,5 | 86,5 | 93,1 |
| Cultura | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 1,1 | 1,2 | 1,4 | 1,7 |
| Desenvolvimento Agrário | 3,2 | 2,9 | 4,8 | 4,6 | 3,7 | 3,6 | 3,8 | 3,1 | 2,8 | 3,8 | 5,0 | 6,1 | 6,7 | 6,0 | 6,2 | 4,9 |
| Educação | 19,7 | 17,3 | 16,7 | 18,1 | 18,3 | 21,2 | 20,7 | 19,9 | 18,8 | 20,7 | 22,7 | 25,3 | 29,4 | 31,9 | 37,6 | 45,5 |
| Emprego e Def. do Trabalho | 11,1 | 12,1 | 12,0 | 13,4 | 12,4 | 12,8 | 14,2 | 14,9 | 14,7 | 15,5 | 17,4 | 21,6 | 24,9 | 27,0 | 33,1 | 33,8 |
| Habituação e Urbanismo | 2,3 | 3,7 | 10,2 | 7,5 | 6,1 | 10,5 | 8,0 | 9,0 | 7,8 | 8,5 | 11,3 | 12,5 | 13,8 | 20,4 | 28,1 | 33,1 |
| Previdência Social | 103,7 | 113,7 | 116,5 | 131,8 | 136,0 | 141,2 | 151,5 | 160,2 | 172,9 | 188,9 | 206,1 | 224,8 | 238,2 | 247,2 | 266,1 | 303,5 |
| Saneamento | 0,7 | 1,7 | 2,7 | 4,0 | 2,3 | 2,7 | 5,6 | 2,2 | 0,9 | 1,5 | 2,3 | 2,9 | 6,0 | 5,9 | 7,4 | 5,4 |
| Saúde | 37,3 | 32,7 | 37,8 | 36,0 | 39,8 | 41,4 | 43,0 | 44,2 | 41,9 | 46,1 | 46,8 | 52,4 | 55,9 | 59,3 | 67,6 | 68,8 |
| GSF Total | 234,0 | 237,4 | 259,8 | 280,1 | 286,9 | 306,8 | 327,6 | 340,0 | 343,3 | 374,9 | 406,6 | 447,8 | 485,7 | 516,3 | 576,5 | 638,5 |

Em % do PIB

| Áreas de atuação | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Alimentação e Nutrição | 0,11 | 0,06 | 0,09 | 0,11 | 0,11 | 0,11 | 0,10 | 0,09 | 0,09 | 0,07 | 0,08 | 0,09 | 0,08 | 0,07 | 0,09 | 0,11 |
| Assistência Social | 0,08 | 0,09 | 0,17 | 0,24 | 0,29 | 0,4 | 0,49 | 0,60 | 0,66 | 0,75 | 0,83 | 0,91 | 0,93 | 0,97 | 1,06 | 1,07 |
| Benefícios Serv. Púb. Federais | 2,46 | 2,28 | 2,35 | 2,46 | 2,48 | 2,47 | 2,58 | 2,57 | 2,38 | 2,31 | 2,29 | 2,25 | 2,23 | 2,18 | 2,33 | 2,26 |
| Cultura | 0,03 | 0,03 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,03 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,04 | 0,04 |
| Desenvolvimento Agrário | 0,16 | 0,14 | 0,21 | 0,20 | 0,16 | 0,15 | 0,15 | 0,12 | 0,11 | 0,14 | 0,17 | 0,2 | 0,20 | 0,17 | 0,17 | 0,12 |
| Educação | 0,95 | 0,80 | 0,74 | 0,79 | 0,78 | 0,87 | 0,83 | 0,76 | 0,71 | 0,73 | 0,77 | 0,81 | 0,88 | 0,88 | 1,02 | 1,11 |
| Emprego e Def. do Trabalho | 0,53 | 0,56 | 0,53 | 0,59 | 0,53 | 0,52 | 0,56 | 0,56 | 0,55 | 0,55 | 0,59 | 0,69 | 0,74 | 0,74 | 0,89 | 0,82 |
| Habituação e Urbanismo | 0,11 | 0,17 | 0,45 | 0,33 | 0,26 | 0,43 | 0,32 | 0,35 | 0,29 | 0,30 | 0,39 | 0,4 | 0,41 | 0,56 | 0,76 | 0,81 |
| Previdência Social | 4,98 | 5,25 | 5,15 | 5,76 | 5,75 | 5,77 | 6,00 | 6,08 | 6,52 | 6,65 | 7,00 | 7,2 | 7,04 | 6,78 | 7,16 | 7,38 |
| Saneamento | 0,03 | 0,08 | 0,12 | 0,18 | 0,10 | 0,11 | 0,23 | 0,09 | 0,03 | 0,05 | 0,08 | 0,09 | 0,18 | 0,16 | 0,20 | 0,13 |
| Saúde | 1,79 | 1,53 | 1,67 | 1,58 | 1,69 | 1,7 | 1,71 | 1,68 | 1,58 | 1,62 | 1,59 | 1,68 | 1,66 | 1,63 | 1,82 | 1,68 |
| GSF Total | 11,24 | 10,98 | 11,51 | 12,25 | 12,16 | 12,56 | 13,00 | 12,92 | 12,95 | 13,20 | 13,82 | 14,35 | 14,38 | 14,19 | 15,54 | 15,54 |

Participação percentual de cada área de atuação no total do GSF

| Áreas de atuação | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Alimentação e Nutrição | 1,0 | 0,5 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,7 |
| Assistência Social | 0,7 | 0,8 | 1,5 | 2,0 | 2,4 | 3,2 | 3,8 | 4,6 | 5,1 | 5,7 | 6,0 | 6,3 | 6,5 | 6,9 | 6,8 | 6,9 |
| Benefícios Serv. Púb. Federais | 22,0 | 20,9 | 20,4 | 20,1 | 20,4 | 19,7 | 19,9 | 20,0 | 18,5 | 17,6 | 16,6 | 15,7 | 15,5 | 15,4 | 15,0 | 14,6 |
| Cultura | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 |
| Desenvolvimento Agrário | 1,4 | 1,2 | 1,8 | 1,6 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 0,9 | 0,8 | 1,0 | 1,2 | 1,4 | 1,4 | 1,2 | 1,1 | 0,8 |
| Educação | 8,4 | 7,3 | 6,4 | 6,5 | 6,4 | 6,9 | 6,3 | 5,9 | 5,5 | 5,5 | 5,6 | 5,6 | 6,1 | 6,2 | 6,5 | 7,1 |
| Emprego e Def. do Trabalho | 4,7 | 5,1 | 4,6 | 4,8 | 4,3 | 4,2 | 4,3 | 4,4 | 4,3 | 4,1 | 4,3 | 4,8 | 5,1 | 5,2 | 5,7 | 5,3 |
| Habituação e Urbanismo | 1,0 | 1,6 | 3,9 | 2,7 | 2,1 | 3,4 | 2,4 | 2,6 | 2,3 | 2,3 | 2,8 | 2,8 | 2,8 | 4,0 | 4,9 | 5,2 |
| Previdência Social | 44,3 | 47,9 | 44,8 | 47,1 | 47,4 | 46,0 | 46,2 | 47,1 | 50,4 | 50,4 | 50,7 | 50,2 | 49,0 | 47,9 | 46,2 | 47,5 |
| Saneamento | 0,3 | 0,7 | 1,0 | 1,4 | 0,8 | 0,9 | 1,7 | 0,6 | 0,3 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 1,2 | 1,1 | 1,3 | 0,8 |
| Saúde | 15,9 | 13,8 | 14,5 | 12,9 | 13,9 | 13,5 | 13,1 | 13,0 | 12,2 | 12,3 | 11,5 | 11,7 | 11,5 | 11,5 | 11,7 | 10,8 |
| GSF Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

FONTE: CASTRO et al. IPEA, 2012. Adaptado pelo autor, 2021.

Ao analisar a tabela 2, é preciso levar em consideração que há uma grande disparidade do aporte de recursos entre as áreas sociais, nas quais o Estado atua, com destaque para a Previdência Social, que já reflete os efeitos do envelhecimento populacional e do aumento da expectativa de vida da população idosa. O percentual do PIB gasto com a Previdência Social aumentou de 4,98% em 1995, para 7,38%, em 2010. O GSF nessa área correspondia a 44,3% do GSF total, em 1995, e a 47,5%, em 2010.

Observa-se que a área da Assistência Social, com a qual foi gasto menos de 0,1% do PIB, em 1995, experimenta um ganho significativo ao longo do tempo, relacionado à implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), instituído pela CF de 1988⁷ e ao Programa Bolsa Família (PBF), implementado em 2004⁸. Em suma, os gastos na área da Assistência Social passam de 0,7% (1995) para 6,9% (2010) do total do GSF.

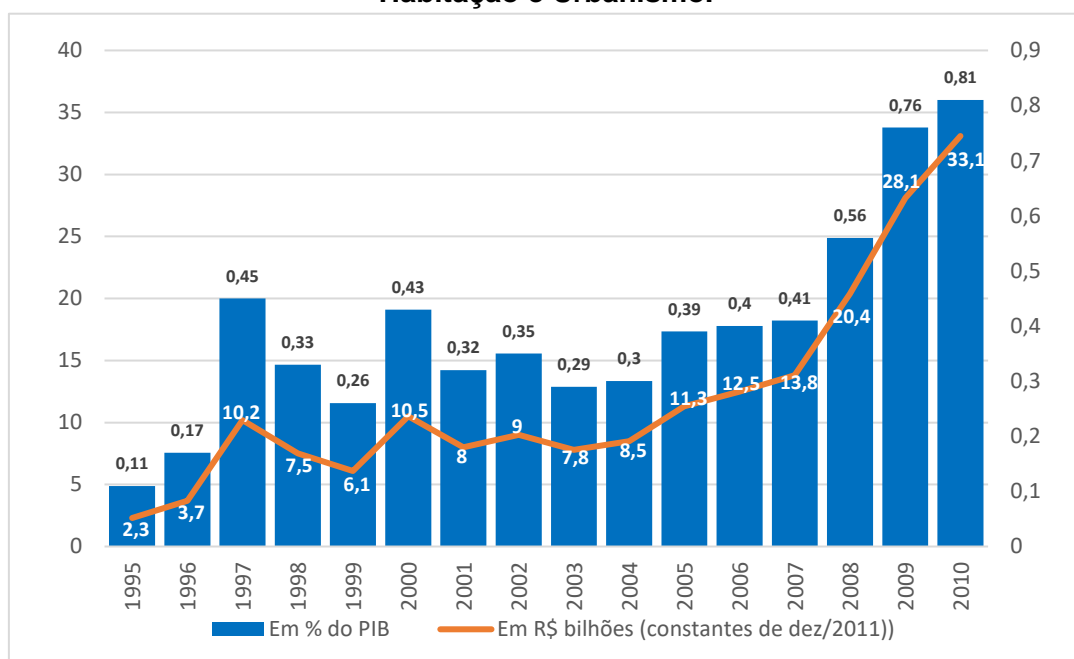
Com a área de Habitação e Urbanismo, de particular interesse para esta pesquisa, o Gasto Social Federal elevou-se de 0,11% do PIB, em 1995, para 0,81% em 2010, como detalha a tabela 2. A participação relativa do setor no total do GSF aumentou de 1%, em 1995, para 5,2%, em 2010. O aumento relativo do GSF observado em alguns setores (como Previdência Social, Assistência Social e Habitação e Urbanismo) foi compensado principalmente pela redução relativa do GSF com benefícios pagos aos servidores públicos federais e com os setores de Saúde e Educação (Tabela 2).

Em termos absolutos (em R\$ de dezembro de 2010), a área da Habitação e Urbanismo, apesar de mostrar-se um campo menos expressivo na trajetória do GSF com as políticas sociais brasileiras, percebeu um aumento no aporte de recursos de R\$ 2,3 bilhões (1995) para R\$ 33,1 bilhões (2010), como mostra o gráfico 2, no qual se observa que o GSF, com Habitação e Urbanismo, oscilou significativamente ao longo do período 1995-2010. Tais oscilações explicam o fato de as políticas sociais no setor serem permeadas de inconstâncias.

⁷ E regulamentado pela Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

⁸ Pela lei nº 10.836 de 4 de janeiro de 2004. O PBF é uma unificação dos programas sociais pré-existentes, criados entre 2001 e 2003: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Auxílio Gás e Cadastramento Único do Governo Federal.

**Gráfico 2 – Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010:
Habitação e Urbanismo.**



FONTE: CASTRO et. al. IPEA, 2012. Adaptado pelo autor, 2021.

Vale um adendo neste momento: no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), foram retomados os financiamentos na área de Habitação e Saneamento, paralisados no governo Collor (1990-1992). Entretanto foi um período curto de investimentos sociais no governo FHC: “[...] ele se estendeu de 1995 a 1998 e durou enquanto houve disponibilidade de recursos do FGTS para estados e municípios” (CASTRO; CARDOSO JR, 2009, p. 307). No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), com o ajuste fiscal, as políticas sociais foram fortemente sacrificadas, sendo o campo da Habitação e do Saneamento os mais prejudicados. As áreas de Habitação e Urbanismo e de Saneamento “costumam sofrer de modo intenso os efeitos de ajustes fiscais, o que torna sua trajetória bastante instável” (CASTRO, et. al., 2012, n.p).

Todavia considera-se, nesse processo o hibridismo, que compõe o Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), tendo em vista sua heterogeneidade nos gastos com as diferentes esferas de atuação das políticas sociais, mas é visível que o “núcleo da política social federal manteve-se localizado nas seguintes áreas de atuação: previdência social, benefícios a servidores, saúde, assistência social, educação, e emprego e defesa do trabalhador” (CASTRO, et. al., 2012, n.p).

Destaca-se ainda, que, o financiamento do gasto social do país está vinculado ao modelo tributário em vigência de base regressiva, como analisam Castro e Cardoso Jr. (2005). Considerando que a maior parte do GSF está destinada à área da Previdência Social, entende-se que quem financia a maior parte desse gasto é a própria classe trabalhadora inserida aí, extratos das camadas pobres do país.

De acordo com os autores, “[...] a arrecadação pública está concentrada em tributos sobre o consumo de bens e serviços cuja incidência é proporcionalmente maior sobre parcelas da população que detêm os menores níveis de rendimentos” (CASTRO E CARDOSO JR. 2005, p. 358), ou seja, tributos estes que financiam indiretamente os programas sociais e são pagos pelos próprios beneficiários. Significa dizer que o modelo de autofinanciamento, que configura as políticas sociais brasileiras, somado à atual estrutura tributária do país, reduz o potencial de combate à desigualdade social.

Sendo assim, diante destas evidências, é possível considerar que a política habitacional é, de fato, uma política tardia e periférica na realidade brasileira, sendo juridicamente frágil contra ajustes fiscais, diferentemente das políticas atreladas a direitos incondicionais, como saúde e educação, que mesmo em circunstâncias de crise, conseguem manter seu grau de prioridade no Gasto Público Social, como esclarecem Castro e Cardoso Jr. (2005).

Sobre os ganhos, é mister considerar alguns avanços percebidos ao longo dos anos, com as importantes conquistas do campo habitacional, após a Constituição de 1988, como o lançamento pelo governo federal no ano de 2000 do Projeto Moradia, elaborado pelo Instituto Cidadania, que visava democratizar o acesso à moradia para as famílias pobres, reduzir o déficit habitacional brasileiro e, em última instância, criar o Ministério das Cidades. Em 2001, foi criada a Lei 10.257, conhecida como o “Estatuto das Cidades”, que inaugura uma regulamentação específica para a política urbana e habitacional objetivando fortalecer a gestão democrática das cidades, buscando a efetivação da função social da propriedade e da cidade, promovendo a participação cidadã na formulação e efetivação das políticas públicas urbanas, dentre as quais destacamos os planos diretores municipais.

Neste mesmo ano foi aprovada a Medida Provisória N.º 2.220, que dispõe sobre a Concessão de Uso Especial⁹ e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, órgão responsável por formular e gerenciar as ações da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, com programas voltados à habitação, saneamento básico, transportes urbanos e política de ordenação do solo e foi instituído o Conselho das Cidades (ConCidades), que contou com a participação de diferentes setores da sociedade. Em 2004 foi reformulada a Política Nacional de Habitação, com o objetivo de “[...] garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna” (PNH, 2004, p. 29), através da integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano.

Nota-se que algumas ações do Estado na área habitacional vão tomando destaque e, em 2005, é criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei Federal 11.124/2005, que propõe a gestão compartilhada das cidades pelos entes federativos, cabendo lembrar que sua origem parte de um projeto de lei de iniciativa popular, com mais de um milhão de assinaturas. Ainda em 2005, ocorre a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), pelo Decreto nº 5796, órgão responsável pela descentralização dos recursos para estados e municípios brasileiros, sob a ótica do controle social, sendo estabelecido também o seu Conselho Gestor.

Em 2007, destaca-se a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um plano estratégico do governo com atuação em obras de infraestrutura, na urbanização de assentamentos precários e em projetos de habitação, e do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) em 2009, previsto na Lei 11.124/2005, sendo este plano um instrumento de planejamento de longo prazo no campo habitacional incorporando na agenda o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado neste mesmo ano pelo governo federal. A proposta do PlanHab era de universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro (PlanHab, 2009).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), é um programa habitacional do governo federal, criado em 2009, pela Medida Provisória 459/2009, implementando ações na produção habitacional do país, atendendo a diferentes

⁹ Tratada no Art. 183 da Constituição Federal Brasileira.

segmentos da população, com diferentes faixas de renda, pelas vias de mercado. O principal objetivo do PMCMV foi viabilizar o acesso à moradia através de propostas de financiamento juntamente à Caixa Econômica Federal (CEF) para as famílias que estivessem dentro dos critérios de renda, organizados na sua última fase (fase 3), por quatro faixas, como mostra o Quadro 3:

Quadro 3: PMCMV - Critérios de Elegibilidade por Faixas do PMCMV (1, 2 e 3)

| Faixas do Programa | Faixa de renda familiar mensal Fase 1 2009-2010 | Faixa de renda familiar mensal Fase 2 2011-2016 | Faixa de renda familiar mensal Fase 3 2017-2019 |
|---------------------------|--|--|--|
| 1 | Até R\$ 1.395,00 | Até R\$ 1.600,00 | Até R\$1.800,00 |
| 1,5 | * | * | Maior do que R\$1.800,00 até R\$ 2.600,00 |
| 2 | Maior que R\$ 1.395,00 até R\$ 2.790,00 | Maior que R\$ 1.600,00 até R\$ 3.100,00 | Maior do que R\$2.600,00 até R\$4.000,00 |
| 3 | Maior que 2.790,00 até R\$ 4.650,00 | Maior que R\$ 4.000,00 até R\$ 5.000,00 | Maior do que R\$4.000,00 até R\$9.000,00 |

Fonte: BRASIL (2020)¹⁰. Relatório do Tribunal de Contas da União (2011). BIDERMAN et. al, 2019. Elaboração Própria, 2021. Notas: *Faixa inexistente.

Vale destacar que, ao longo dos anos, o PMCMV sofreu alterações nas definições das faixas de renda, reconfigurando os critérios de acesso. Como pôde ser visualizado no quadro 3, as tradicionais faixas 1, 2 e 3 aumentaram seus valores, chegando o programa a atender famílias com renda de até R\$ 9.000,00. Além do aumento dos limites das faixas de renda do programa, a partir de 2017, com a

¹⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mcmv>.

mudança de governo foi adicionada a faixa 1,5 passando então para 4 faixas. De acordo com Biderman et. al (2019, p. 86 e 87), o lançamento desta nova faixa “contempla famílias que não eram consideradas de baixa-renda, mas não podiam arcar com os custos de entrada da faixa 2”, facilitando, então, o acesso desse segmento.

É importante considerar que as faixas 1 e 1,5 estão relacionadas ao modelo de Habitação de Interesse Social (HIS) e, as faixas 2 e 3 às operações diretas realizadas via mercado imobiliário, com a Habitação de Mercado Popular (HMP).

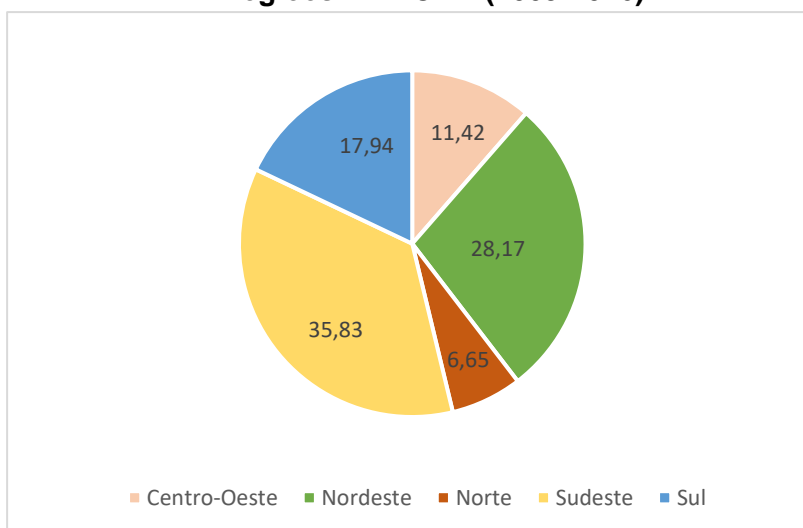
O PMCMV teve forte expressividade enquanto política habitacional, com a contratação, entre os anos de 2009 a 2016, de um total de 4.503.231 unidades habitacionais (Tabela 3). Tal magnitude expressa o significado desse programa na história da política habitacional brasileira. No gráfico 3, é possível perceber a concentração das famílias beneficiárias nas regiões Sudeste e Nordeste.

Tabela 3 - PMCMV – Montante habitacional contratado por região brasileira, segundo as faixas de rendimento (2009-2016)

| Região | Faixa 1 | Faixa 2 | Faixa 3 | Total |
|---------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| Centro-Oeste | 150.023 | 308.464 | 55.578 | 514.065 |
| Nordeste | 703.643 | 472.997 | 91.759 | 1.268.399 |
| Norte | 219.829 | 54.480 | 25.245 | 299.554 |
| Sudeste | 470.713 | 838.408 | 304.241 | 1.613.362 |
| Sul | 196.503 | 525.733 | 85.615 | 807.851 |
| Brasil | 1.740.711 | 2.200.082 | 562.438 | 4.503.231 |

Fonte: EUCLYDES, et. al., 2017. Adaptado pelo Autor, 2021.

Gráfico 3: Distribuição espacial (%) do montante habitacional contratado por regiões – PMCMV (2009-2016)

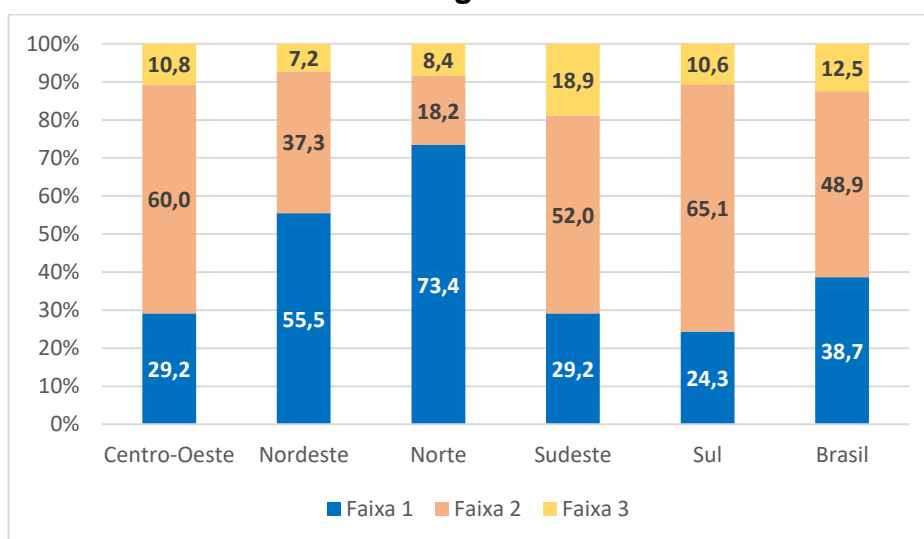


Fonte: EUCLYDES, et. al., 2017. Elaboração Própria, 2021.

Para melhor detalhamento e compreensão destes dados, é necessário perceber no gráfico 4, a distribuição relativa das famílias beneficiárias segundo a faixa de rendimento do PMCMV) por região brasileira. Nas regiões mais pobres – Norte e Nordeste – há concentração de famílias beneficiárias na faixa 1 do Programa, que atendia, na época do período estudado, famílias com renda familiar de até R\$ 1.600,00. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, predominaram os beneficiários da faixa 2.

Essa distribuição reflete que extratos da classe mais pauperizada da população brasileira não foi a demanda majoritária do PMCMV, no período estudado.

Gráfico 4: Distribuição relativa do montante contratado, segundo as faixas do Programa



Fonte: EUCLYDES, et. al., 2017. Elaboração Própria, 2021.

Para visualizar este fato, a tabela 4 apresenta, em valores reais, o total de recursos destinados a cada faixa, sendo possível afirmar que, em termos monetários, o PMCMV obteve uma contratação superior ao atendimento das famílias da faixa 2.

Tabela 4 – PMCMV: Valores da contratação do montante entre 2009 e 2016 – segundo as faixas de rendimento

| Faixas do PMCMV | Valor Contratado (R\$) | % |
|-----------------|------------------------|--------|
| Faixa 1 | R\$ 83.486.234.994,31 | 25,11 |
| Faixa 2 | R\$ 198.860.636.755,79 | 59,81 |
| Faixa 3 | R\$ 50.118.952.330,24 | 15,07 |
| Total | R\$ 332.465.824.077,30 | 100,00 |

Fonte: EUCLYDES, et. al., 2017. Elaboração Própria, 2021.

Apesar do elevado investimento promovido no campo da Habitação de Interesse Social nos últimos anos, com o PMCMV oferecendo condições de acesso à casa própria às famílias de baixa-renda, é preciso evidenciar que o programa foi permeado por alguns descompassos que serão aqui considerados. Como já

apontado, foi possível notar que a faixa 2, voltada às famílias de renda média-baixa, ultrapassa o total de moradias (medido pelo número de famílias beneficiárias – Tabela 3) e o montante total de investimentos da faixa 1, que atende às famílias de baixa-renda, e que deveriam ser a prioridade do programa. Assim, se somadas as faixas 2 e 3, tem-se 61,4 % do total de moradias, representando 2.462.520 habitações, em detrimento de 1.740.711 habitações contratadas para a faixa 1, ou seja, o PMCMV beneficiou expressivamente as famílias de classe média-baixa e média.

No estudo realizado, Euclides et. al. (2017) consideram alguns fatores a respeito do PMCMV, como: beneficiários da faixa 1, ao receber custeio de até 90 % do valor do imóvel, teria o comprometimento de apenas 5 % de sua renda mensal, a juros zero, ou seja, no caso de uma renda de até R\$ 500,00, por exemplo, as prestações seriam em torno de R\$ 25,00. Esse fato merece destaque, pois, nos casos das famílias das faixas 2 e 3, na primeira condição receberia um custeio de até R\$ 27.500,00, pagando taxas de juros de 5,5 a 7 % a.a, e na segunda, sem subsídio, pagaria o imóvel com taxa de 8,16 % a.a (EUCLYDES et. al. 2017).

Sendo assim, do ponto de vista econômico, tem-se “melhores oportunidades mercadológicas nas Faixas 2 e 3, em virtude da atratividade que a configuração das modalidades e seus efeitos especulativos poderiam proporcionar a empreendedores privados” (EUCLYDES et. al. 2017p. 607). Esse ponto tem suscitado críticas relacionadas aos contornos que o PMCMV vem tomando ao longo do tempo, enfraquecendo as soluções habitacionais para as famílias de baixa renda e fortalecendo um viés economicista em que protagonizam as empresas construtoras e as famílias com maior poder aquisitivo, em detrimento das famílias mais pobres.

É importante considerar neste debate do PMCMV, o PlanHab enquanto instrumento de planejamento no campo público e privado da habitação. Este planejamento foi proposto para um período de quinze anos (2008-2023), com quatro eixos centrais: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Segundo Bonduki, (2009)

A ampliação dos recursos para habitação é central no PlanHab, de modo a criar uma nova política de subsídio baseada em grupos de atendimento por capacidade de retorno ao financiamento, em que os mais pobres são beneficiados e os que têm alguma capacidade de pagar, mas representam risco para os agentes financeiros, podem utilizar um Fundo Garantidor. [...] A falta de capacidade das prefeituras, estados e do próprio agente financeiro (Caixa) para uma atuação em larga escala, os constrangimentos da cadeia produtiva, cujos produtos, em geral, não estão adequados para atender à demanda prioritária, a dificuldade de acesso e o custo da terra urbanizada e regularizada para a produção da Habitação de Interesse Social (HIS), em condições urbanas e ambientais adequadas, são obstáculos para a aplicação dos recursos, com foco na população prioritária (BONDUKI, 2009, n.p).

Todavia o autor revela, numa postura crítica, que o cenário atual do PMCMV contradiz o PlanHab e que as regras têm sido socialmente injustas, pois se faz necessário enfrentar “[...] o desafio de focar na população de baixa renda o subsídio habitacional” (BONDUKI, 2009, n.p). Sendo assim, evidencia-se a importância que deve ser dada à proposta inicialmente estabelecida pelo PMCMV, priorizando o público-alvo do déficit habitacional brasileiro, que são as famílias pobres.

Fazendo um balanço a respeito do programa, Hermínia Maricato, que atuou na criação do Ministério das Cidades e foi Secretária Executiva do governo federal à época do PMCMV, afirma que o programa “foi antes uma política econômica pós-crise de 2008 para segurar o PIB e emprego do que propriamente uma política habitacional” (MARICATO, 2019¹¹) e que apesar do esforço da Caixa Econômica e da equipe técnica qualificada a realizar o programa, caracterizou-se um projeto desenvolvimentista que investiu muito na cidade sem investir em política urbana, propiciando conjuntos dispersos, afastados da cidade e de equipamentos básicos, permeados pela especulação imobiliária consentida pelo poder público municipal, o qual atua na definição da localização dos conjuntos habitacionais, que tornam-se um terreno fértil para o controle do crime organizado.

A pesquisadora fundamenta que, entre as eras BNH (1965-1980) e PMCMV (considerando o período 2009-2015) - que beneficiaram aproximadamente 4 milhões de brasileiros cada uma – as cidades passam por uma reconfiguração

¹¹ Entrevista concedida em 31 de Março de 2009 para o Instituto Humanitas Unisinos. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/587974-moradia-urbana-tem-que-levar-em-consideracao-a-politica-urbana-principalmente-de-terra-urbana-entrevista-especial-com-erminia-maricato>

provocada pela forte especulação, horizontalização do espaço urbano e dispersão dos conjuntos em locais distantes das áreas mais centralizadas da cidade.

Seguindo essa percepção, Rolnik (2012) destaca que o PMCMV reproduziu um crescimento periférico, com a fragmentação das cidades, distante de um desenvolvimento urbano estratégico. Logo o que se percebe é que o PMCMV, apesar de apresentar, em termos quantitativos, um avanço no trato da questão habitacional no país, acabou permitindo o continuísmo da problemática histórica das políticas sociais deste segmento no país, o restrito acesso das famílias mais pauperizadas à moradia, reforçando o modelo segregador da construção de conjuntos habitacionais em localizações mais periféricas e afastadas da cidade.

Recentemente, o atual governo, criou o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), pela Lei 14.118/21, originada pela Medida Provisória 996/20, aprovada pela Câmara dos Deputados e Senado Federal em 2020, o qual substituiu o PMCMV criado em 2009. De acordo com a nova Lei, o atual programa visa à promoção do direito à moradia “[...] associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e renda, e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural” (BRASIL, 2021). Além do tradicional financiamento habitacional, o programa inclui também duas novas modalidades através do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional¹²: o financiamento de regularização fundiária urbana e a abertura de crédito para a reforma de casas prontas.

No novo programa, as definições das faixas de renda também sofreram alterações, estruturando-se em 3 faixas, sendo a faixa 1,5 destinada para famílias com renda mensal até R\$ 2.000,00, a faixa 2 com renda mensal até R\$ 4.000,00 e a faixa 3 até R\$ 7.000,00. Observa-se que a proposta do PCVA apresenta uma redução da renda da faixa 3 em relação ao PMCMV, que atendeu a partir de 2017, famílias com renda de até R\$ 9.000,00, o que aponta para uma redução do acesso para as famílias que se enquadravam dentro daquela antiga faixa.

¹² O programa de regularização fundiária visa conceder o acesso ao título de posse do lote, visando promover segurança jurídica aos moradores, sendo contemplados núcleos urbanos informais ocupados por famílias pobres que configurem áreas de interesse social, não sendo passíveis de regularização as áreas consideradas de risco. O programa de melhoria habitacional atende famílias com renda mensal até R\$ 2.000,00 e propõe a realização de reformas e ampliação do imóvel com problemas de deterioração, ausência de banheiro, cobertura ou piso, instalações elétricas ou hidráulicas inadequadas, de adensamento excessivo, dentre outros. Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/regularizacao-fundiaria-e-melhoria-habitacional>

A titularidade da habitação, de acordo com a lei do programa, deve dar prioridade às mulheres, especialmente àquelas que se colocam na condição de chefe de família. A nova proposta habitacional do governo federal visa reduzir as taxas de juros para as famílias moradoras das regiões Norte e Nordeste e, especialmente, aos que utilizarem os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Em contrapartida, houve um aumento da faixa de renda para as pessoas moradoras de área rural, que poderão ter renda até R\$ 84.000,00 por ano, quando no MCMV eram atendidas famílias de zonas rurais com renda anual de até R\$ 78.000,00, ampliando então, o acesso para aqueles que vivem no campo.

Além disso, algumas alterações ocorreram no atual governo, como por exemplo, a extinção do Ministério das Cidades e do Ministério da Integração Nacional e a junção destes numa pasta única, o Ministério do Desenvolvimento Regional, criado em 2019. Essa alteração cria uma nova estrutura administrativa aglutinando dois ministérios em um único que trata de políticas habitacionais, urbanas e de desenvolvimento regional e macrorregional.

Há de se destacar, a realização de um importante evento, ocorrido entre 14 a 24 de setembro de 2020¹³, realizado pelo Ministério de Desenvolvimento Regional, em parceria com a Fundação João Pinheiro, (FJP/MG), que desde 1995 é a Instituição responsável por estimar o déficit habitacional do país. Tratou-se de um Seminário Internacional com o tema “Pesquisa de Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil: avanços e desafios”, com apresentações de renomados pesquisadores, especialistas no tema para discussão do assunto. Os debates focaram nas temáticas: apuração do déficit habitacional, inadequação de domicílio, nova proposta metodológica, carências habitacionais na América Latina (formas de cálculo), déficit habitacional (ônus excessivo com aluguel e mercado de terras urbanas). Outra proposta do evento foi a formação de dois grupos de trabalho, um sobre o déficit e outro sobre a inadequação para tratar os conceitos utilizados e as metodologias empregadas, com apresentação de resultados no último dia.

Como desdobramentos deste debate, em 2021, foi publicado o estudo das estimativas do déficit habitacional do país para o período 2016-2019, contendo relatórios e cartilha com os resultados, com base na nova proposta metodológica¹⁴.

¹³ O evento ocorreu de forma online, com a realização de 4 webnários, devido ao momento atual em que atravessa o país, com a pandemia do coronavírus/Covid-19.

¹⁴ Para maiores detalhes, ver: Relatório Metodológico. FJP, 2021.

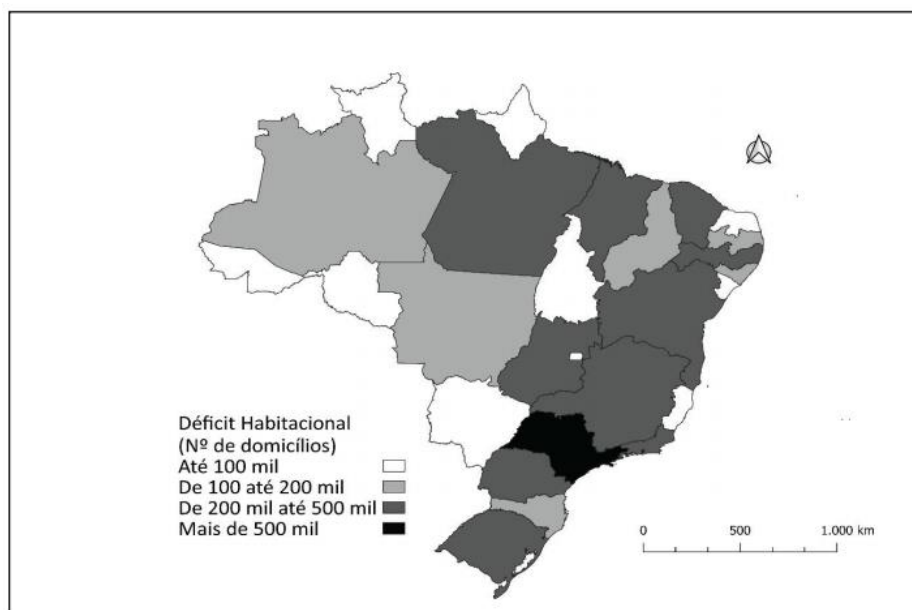
Há de se considerar importância deste evento para se discutir e aprimorar os conceitos e metodologias relacionados aos temas propostos, visto que desde 1995, a Fundação João Pinheiro vem contribuindo com o cálculo do déficit habitacional e da inadequação de moradias, sendo seus resultados adotados e reconhecidos pelo governo federal, bem como por estados, municípios e pesquisadores, auxiliando no aprimoramento da gestão pública na questão habitacional, refletindo na produção de políticas públicas.

Afinal o déficit habitacional se sustenta em indicadores que indicam, segundo a FJP (2021), “a falta (déficit) de habitações e/ou existência de habitações em condições inadequadas como noção mais ampla de necessidades habitacionais”, ou seja, relaciona-se a um conjunto de carências, seja pela própria moradia, seja por algum item que a moradia deixa de fornecer, como é o caso das inadequações, bem como do acesso aos serviços básicos habitacionais. Logo o déficit representa o número de moradias necessárias para solucionar necessidades básicas habitacionais num dado momento (FJP, 2021).

Para tanto, merece destaque a estimativa do déficit habitacional total do país, com base no último levantamento da Fundação João Pinheiro (FJP, 2021), correspondente a 5.876 milhões de moradias para o ano de 2019, que equivale a 8,0 % do estoque total de domicílios particulares permanentes e improvisados do país. Desse total, 5,044 milhões situam-se em área urbana e 832 mil em área rural.

A figura 3 mostra o déficit por unidades da federação, sendo São Paulo o estado de maior déficit em números absolutos, 1,226 milhão de unidades. Em segundo lugar está o estado de Minas Gerais com 496 mil domicílios, e em terceiro, o estado do Rio de Janeiro com 481 mil, justificando então, o destaque da região Sudeste no déficit absoluto do país.

Figura 3 – Déficit habitacional total segundo unidades da federação - 2019



Fonte: FJP, 2021.

Ao realizar uma análise por regiões, examina-se, respectivamente (tabela 5), que a região Sudeste concentra (em números absolutos) a maior parte do déficit, seguida das regiões Nordeste, Norte, Centro-Oeste e Sul. Considera-se que essas informações corroboram o fato de que as regiões Sudeste e Nordeste também se configuram como as mais populosas do país, de acordo com as estimativas do IBGE para o mesmo ano do estudo do déficit (2019), com um total de 88.371.433 e 57.071.654 milhões de pessoas, respectivamente, seguidas das regiões Sul (29.975.984), Norte (18.430.980) e Centro-Oeste (16.297.074).

Apesar de as regiões Norte e Centro-Oeste serem menos populosas do que a região Sul, ambas apresentaram déficit habitacional mais expressivo que esta última, evidenciando, então, o fato de que as carências habitacionais apresentam-se em menor escala nesta região do país.

Tabela 5 – Déficit habitacional, por componente, segundo a região brasileira (2016-2019)

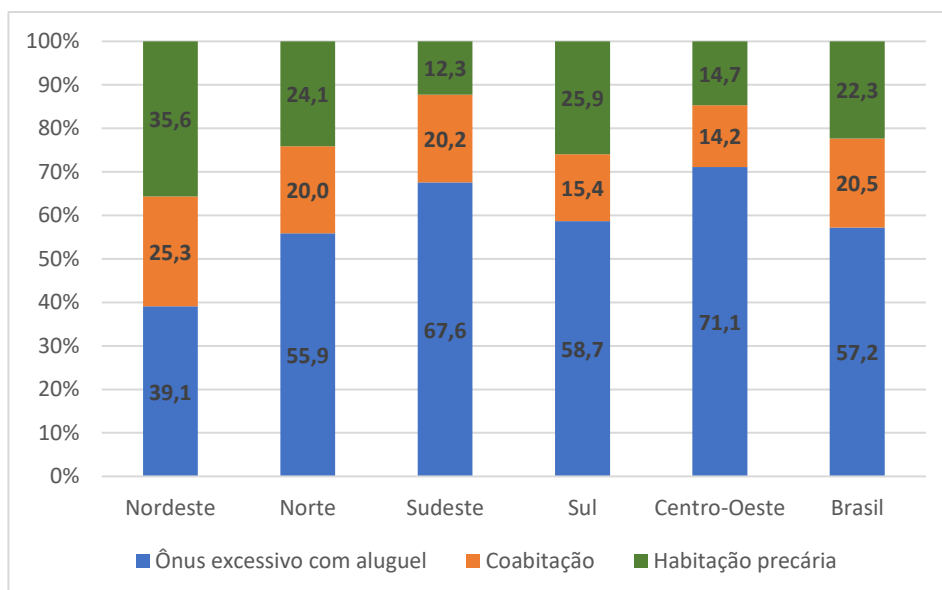
| Componentes | Nordeste | Norte | Sudeste | Sul | Centro-Oeste | Brasil |
|----------------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|------------------|
| Ônus excessivo com aluguel | 695.477 | 719.638 | 1.545.710 | 363.299 | 472.102 | 3.796.226 |
| Coabitação | 449.418 | 258.206 | 461.144 | 95.150 | 94.456 | 1.358.374 |
| Habitação precária | 634.070 | 310.312 | 280.267 | 160.423 | 97.514 | 1.482.586 |
| Total | 1.778.965 | 1.288.156 | 2.287.121 | 618.872 | 664.072 | 6.637.186 |

Fonte: FJP, 2021.

Vale observar que, nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, o déficit habitacional é majoritariamente urbano (mais de 90 %) ao passo que, nas regiões Nordeste e Norte, o déficit habitacional rural situa-se em torno de 27% e 26% do déficit habitacional total de cada região, respectivamente, o que é bastante expressivo. Isso demonstra que, é na área urbana que se concentra a maior parte das carências habitacionais do país, mas este fato não surpreende, uma vez que mais de 85% da população brasileira reside em áreas urbanas.

Dos componentes do déficit, o adensamento excessivo com aluguel urbano foi o mais expressivo, totalizando 57,2 % do déficit total do país, com 3,796 milhões de domicílios. Em seguida, estão as habitações precárias com 22,3 % do déficit (1,482 milhão) e a coabitação com 20,5 % do déficit (1,358 milhão) dos domicílios, como mostra o gráfico 5.

Gráfico 5 - Déficit Habitacional Total - Por componentes e regiões brasileiras – 2019



Fonte: FJP, 2015. Elaboração Própria, 2021.

Percebe-se que a problemática do elevado custo do aluguel, representando o maior componente do déficit, justifica a dificuldade na aquisição da casa própria por milhões de famílias brasileiras, observando também que a sua maior concentração está nas regiões Sudeste e Nordeste, sendo que também foi o principal componente de quatro das cinco regiões brasileiras, o que aponta

indicativos importantes para pensar a situação habitacional do país. Este componente é representado pelas famílias que destinam mais de 30% de seus salários com aluguel, com renda mensal de até três salários mínimos. A região Sudeste, representa neste componente mais de 50% da demanda do país, com um total de 1,445 milhão de habitações, estando em seguida as regiões Nordeste com 695 mil e Sul 363 mil domicílios.

Com relação às habitações precárias, que tem por característica os domicílios rústicos ou improvisados, a região com maior número é a do Nordeste com 634 mil domicílios, seguida das regiões Norte do país com 310 mil e Sudeste com 280 mil. Tratam-se de casas com paredes de alvenaria ou madeira em condição de insalubridade e depreciação, além daquelas denominadas por moradia alternativa¹⁵. Esse dado demonstra que a maior parte das habitações em situação precária pertencem, em especial, às famílias nordestinas e nortistas do Brasil.

O componente coabitação vai representar os cômodos¹⁶, que são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos em casas estilo cortiço, cabeças-de-porco ou cômodo, como define o IBGE, tendo maior expressividade nas regiões Sudeste (461 mil), Nordeste (449 mil) e Norte (258 mil) do país. A coabitação, além disso, representa as famílias conviventes que optam, por vontade própria ou necessidade do compartilhamento habitacional, o que pode também remeter à falta da possibilidade de escolha ou do “não-direito” de decidir sobre a moradia, ou de ter opção de formar um novo domicílio. Dito isto, considera-se que estes sujeitos, não estão exercendo o “direito à habitação” (FJP, 2021), fato que infringe o preceito constitucional da moradia enquanto um direito social do cidadão. Vale ressaltar que o tradicional componente “adensamento excessivo de moradores em domicílio alugado” foi suprimido na atual versão do déficit, visto que na nova proposta metodológica estes já se encontram representados no componente coabitação (pelas unidades conviventes).

Com a apresentação do déficit habitacional brasileiro, é possível identificar elementos relevantes para pensar os dilemas da habitação no país, percebendo especialmente, algumas peculiaridades regionais. Nota-se que as

¹⁵ Cujos moradores situam-se embaixo de pontes, viadutos, carcaças de carros abandonados, imóveis comerciais, dentre outros (FJP, 2015).

¹⁶ Com exceção dos cedidos pelo empregador.

regiões Sudeste e Nordeste carregam a maior parte do déficit habitacional total, seguidas das regiões Norte, Sul e Centro-Oeste. A região Sudeste, com o maior déficit, aponta para a importância da reposição do estoque habitacional, ou seja, do desenvolvimento de políticas públicas que venham responder às necessidades relacionadas à moradia na região.

Destaca-se que o Nordeste, com o segundo maior déficit do país, apresenta maior índice de habitação em situação precária, reforçando o perfil das habitações na região, sendo esta também a maior problemática da região Norte, na segunda posição do componente. As regiões Sul e Centro-Oeste, também tiveram mais altos números no maior componente do déficit, o ônus excessivo com aluguel, além da habitação precária, permitindo a reflexão de que, apesar das singularidades de cada região, as problemáticas que envolvem a habitação são expressivas em todo território nacional e se repetem nas mais variadas cidades brasileiras, com um único ponto em comum: o acesso à moradia.

Sobre o déficit, de um modo geral, é relevante considerar que o ônus excessivo com aluguel urbano não somente representa o maior problema frente ao déficit habitacional do país, mas também vem apontando crescimento contínuo no período 2016-2019, inferindo o necessário incremento do estoque de moradias. É verdade que

Para determinada parcela pobre da sociedade, o aluguel não é uma opção, diferentemente do que ocorre com alguns setores da classe média. [...] A maior preocupação dessas famílias [de mais baixa renda] é não ter condição de continuar a pagar o aluguel e sofrer uma forte queda na qualidade da habitação (FJP, 2016, p.21).

Além do mais, no período analisado (2016-2019), é possível perceber um incremento das habitações precárias, pelo tipo de domicílios improvisados, com redução dos domicílios rústicos. No componente coabitação, ocorreu um declínio, nos dois componentes (cômodos e unidades conviventes), sendo ainda mais expressiva a redução da moradia por cômodos.

A recente publicação do déficit pela FJP (2021) proporciona uma compreensão atualizada das carências habitacionais do país, além de sinalizar a

sua concentração na faixa de renda de até 1 salário mínimo e a figura da mulher como responsável por esses domicílios. Esse quadro traz relevantes percepções da atual situação da habitação no Brasil e faz alguns apontamentos para se pensar as políticas públicas neste âmbito, em especial as políticas habitacionais.

Diante do panorama histórico das políticas habitacionais brasileiras, é preciso considerar que apesar das intervenções do Estado brasileiro no campo da habitação desde a década de 1940, o contexto de exclusão no segmento habitacional ainda persiste, pois, a dificuldade de acesso a casa própria pelas famílias de renda mais baixa ainda é um problema a ser enfrentado no país. Fora as políticas de habitação desenvolvidas, foram as famílias pobres que construíram as suas casas e, propriamente, as cidades. Em períodos de ausência de políticas públicas para a habitação, foi “[...] o povão construindo a cidade. A sua própria cidade” (MARICATO, 2019).

Logo os espaços “esquecidos” e cuja importância e valor de sua terra não afetam o mercado, passam a ser o destino de moradia das famílias pobres. Nesse sentido, as leis, como expressão de poder, desenvolvem ainda mais a desigualdade social, assinalando que no caso brasileiro as cidades ainda não melhoraram o suficiente e “a implementação do Estatuto da Cidade tem deixado muito a desejar desde sua promulgação em 2001” [...] (MARICATO, 2010, p. 22), pois, “o padrão injusto e insustentável de ocupação da terra urbana, que tem sido vigente durante séculos ainda não mudou” (MARICATO, 2010, p. 22).

Sendo assim, é importante destacar que, mesmo com todas as melhorias alcançadas no campo das políticas habitacionais, as soluções passíveis de serem executadas foram muito lentas, à medida que ainda se observa um número significativo de famílias vivendo em condições bastante precárias de moradia no solo brasileiro. Mediante a todas as ausências relacionadas ao urbano; (transporte, saneamento, iluminação, sinalização urbana, áreas de lazer), a mais latente é a casa, o lugar da moradia. Assim também é o espaço urbano, imbuídos aí os entornos das habitações precárias e a infraestrutura das periferias.

Atualmente a questão urbana tem sido um relevante tema de discussão para a melhoria e gestão das cidades, assim como a habitação e a pobreza um dos maiores problemas de enfrentamento do país nas últimas décadas.

Diante dessa discussão, pode-se concluir que a política habitacional no Brasil vem apontando avanços, mas ao longo da sua história, o Estado realizou

iniciativas bastante subordinadas às questões macroeconômicas, inviabilizando a prioridade devida, especialmente nos períodos de crise econômica. Sobre alguns desafios no campo da habitação, coloca-se em evidência o próprio processo histórico desta política, que revela, ao longo dos anos, características de fragilidade e atraso, em sua implementação e administração. Na esfera municipal, a habitação é um campo recente de atuação e segundo Cardoso e Ribeiro (1999), com a Constituição de 1988, ocorreu uma “descentralização por ausência”, devido às lacunas, anteriormente deixadas pelo governo federal, que também não deu respostas suficientes às problemáticas habitacionais, além de considerar que os municípios brasileiros não estavam totalmente preparados para tratar desta política.

Todavia, apesar dos avanços, a questão urbana e, em especial, a política habitacional precisam ser amplamente difundidas, pois segundo Maricato (2011, p. 45) “a ignorância generalizada sobre o espaço geográfico e urbano no Brasil é imensa”. Porém, “a crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica constitui um momento importante para uma produção intelectual comprometida com a democracia no Brasil” (MARICATO, 2000, p. 188).

Por este motivo, considera-se a relevância de abordar analiticamente o programa Morar Feliz, uma política pública desenvolvida na realidade de Campos dos Goytacazes-RJ, visto sua expressividade na realidade urbana da cidade nos anos recentes. Considerar as suas repercussões na vida das pessoas direta e indiretamente impactadas é do que se ocupa este trabalho.

3. A REALIDADE URBANA E HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

O presente capítulo vai construir um percurso da trajetória urbana da cidade de Campos dos Goytacazes-RJ, considerando o seu contexto socioeconômico e as soluções habitacionais criadas pelo poder público ao longo dos anos.

Dividido em três seções, tece, na primeira, considerações sobre a economia campista frente ao cenário regional, apresentando o seu desempenho diante de alguns indicadores como renda, educação e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), tendo em vista as fartas receitas provenientes da arrecadação de *royalties* do petróleo¹⁷ e participações especiais¹⁸ nas últimas décadas. Na segunda seção, trata o desenvolvimento urbano da cidade, com ênfase na formação dos espaços periféricos, em especial no que se refere ao desdobramento sobre a realidade de moradia das famílias pobres e vulneráveis na cidade. Na terceira e última seção apresenta a construção de um panorama histórico dos programas de habitação desenvolvidos no município de Campos-RJ desde 1989 (ano em que se iniciam as ações do poder público no segmento) até a atualidade, avaliando os avanços e objeções que os permearam.

O objetivo deste capítulo é proporcionar a compreensão da situação urbana e habitacional da cidade de Campos-RJ, com especial interesse na discussão da questão da moradia, abrindo campo para tratar o principal programa a que se relaciona esta tese, o Programa Morar Feliz.

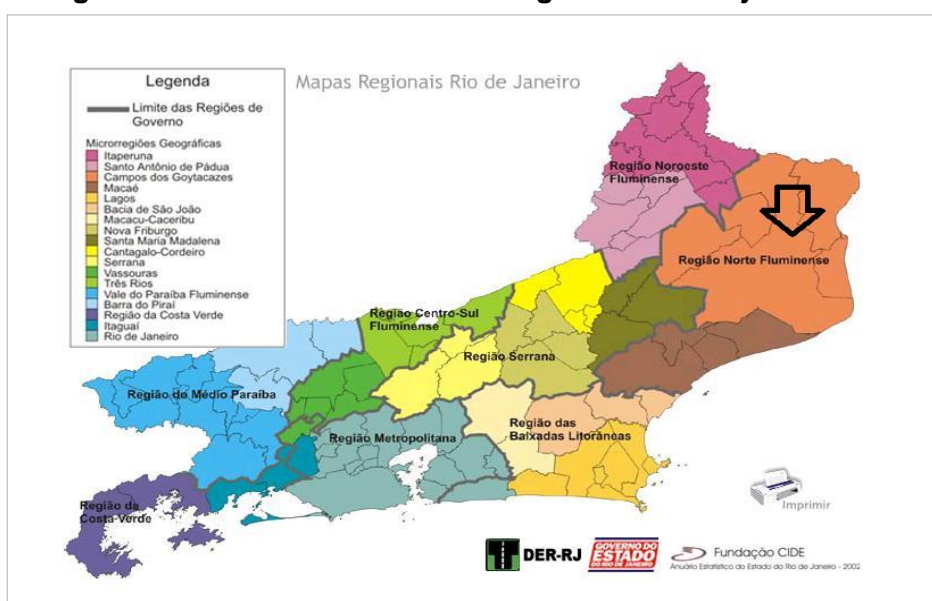
¹⁷ São uma compensação financeira devida à União aos estados, ao Distrito Federal, e aos municípios beneficiários pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro: uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis, previstos na Lei 9.478/97 e calculados com base no decreto n.º 2.705/98. (ANP, 2020). A compensação foi assegurada constitucionalmente a partir da Emenda Constitucional 102/19.

¹⁸ Prevista na Lei nº 9.478/97, constitui compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade, conforme os critérios definidos pelo decreto n.º 2.705/98. (ANP, 2020; BRASIL,1998).

3.1 - Os contrastes socioeconômicos do município de Campos dos Goytacazes e seus reflexos no cenário urbano e habitacional.

A cidade de Campos dos Goytacazes está situada na região norte-fluminense do estado do Rio de Janeiro. Ocupando uma área de 4.032,487 km² quilômetros quadrados, é a maior em extensão territorial do estado.

Figura 4 – Rio de Janeiro: Mesorregiões de Planejamento

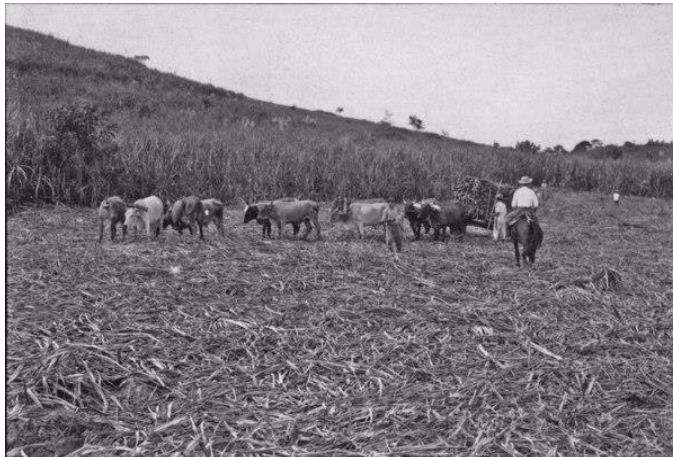


Fonte: CIDE, 2021.

Segundo estimativas recentes do IBGE (2020), o município possui 511.168 habitantes. Com passado histórico-econômico pautado na agropecuária, destaque para a bovinocultura e a produção de cana-de-açúcar (figura 4), Campos registra a primeira usina de açúcar do país, a Usina do Limão, em 1879¹⁹. A cidade viveu os tempos gloriosos da produção sucroalcooleira (Figuras 5, 6 e 7), especialmente entre os anos 1950 e 1970, com declínio mais expressivo a partir da década de 80 (PESSANHA, 2004).

¹⁹ Para mais informações do histórico das usinas produtoras de açúcar em Campos, ver: PARANHOS, 2006.

Figura 5 – Área rural de Campos em 1958. Corte de cana. Transporte de tração animal



Fonte: Acervo do IBGE.

Figura 6 –Usina São José.



Fonte: Acervo do IBGE.

Figura 7 – Usina do Cupim.



Fonte: Acervo do IBGE.

A modernização de técnicas agrícolas e a mecanização das atividades introduzidas a partir de meados da década de 60, além dos incentivos ao setor

sucroalcooleiro através do Programa Nacional do álcool (PróAlcool) criado em 1975, provocaram uma importante alteração nos moldes tradicionais da produção açucareira, o que afetou as relações de trabalho gerando o endividamento das usinas, sendo importante considerar também o contexto macroeconômico vigente, com a desvalorização da moeda e os novos desafios gerenciais e administrativos que o novo contexto trazia (POCIANO, SOUZA, 2006). De acordo com Cruz (2004) essas alterações trouxeram como consequências a eliminação de lavouras e culturas tradicionais, além de aumento do desemprego e precarização de mão-de-obra.

Tal cenário atingiu fortemente as relações de trabalho no município, sendo marcado também pela introdução da economia do petróleo, na década de 70, cuja mão-de-obra requer alto grau de especialização e conhecimento técnico, excluindo, então, os trabalhadores com baixos níveis de escolaridade, antes empregados pelo setor açucareiro em declínio. De acordo com Cruz (2006), trata-se de uma população de aproximadamente 25.000 trabalhadores desempregados e sem qualificação para exercer atividades no novo ramo econômico, o que certamente contribui para a situação de desigualdade social verificada historicamente no município.

Na década de 70, a base de operações da Petrobras é instalada no município de Macaé-RJ, que, devido às economias de escala geradas pela economia de aglomeração, acaba atraindo outras tantas empresas nacionais e multinacionais, além de milhares de trabalhadores. Logo Macaé, município vizinho de Campos e próximo da capital, está em constante movimento, sendo “também um município potencialmente integrador do mercado de trabalho das demais municipalidades da região” (PASSARELI-ARAÚJO; SOUZA, 2020, p. 1).

A economia petrolífera introduz um novo cenário na região norte-fluminense, onde está a Bacia de Campos, reconhecidamente uma das maiores bacias produtoras de petróleo e gás natural do país, com aproximadamente 115.800.00 quilômetros quadrados de extensão e uma produção média atual de 824 mil barris equivalentes de petróleo por dia (boe/d)²⁰.

²⁰Painel Dinâmico de Produção de Petróleo e Gás Natural. ANP. Período de referência: Setembro de 2021.

De acordo com a Agência Nacional do Petróleo (ANP), a Bacia de Campos foi a maior produtora de petróleo do país até o início de 2018²¹. Após este período, até o presente, passa a ocupar o segundo lugar no ranking, tornando-se a segunda maior produtora do país, com 24,4 % do total da produção nacional, atrás apenas da Bacia de Santos, que atingiu o percentual de 72,4 % da produção com 2,740 milhões de boe/d (ANP, 2021). Em matéria publicada pelo site oficial da PETROBRAS, veicula a informação de que a bacia de Campos foi laboratório para alteração dos rumos mundiais da economia petrolífera e que “[...] foi o celeiro de inovações que nos projetaram internacionalmente como líderes em exploração e produção em águas profundas e ultraprofundas”, propiciando também a descoberta do pré-sal²².

Com a criação da “Lei do Petróleo”, (Lei n.º 9.478 de 1997), o critério para distribuição de *royalties* foi alterado, ampliando a arrecadação de recursos pelos municípios situados em região produtora, estando Campos entre os que mais receberam recursos oriundos dos *royalties* do petróleo e participações especiais (PE) no segmento, chegando a arrecadar, em 2012, o montante de R\$ 1,3 bilhões. Apesar da farta arrecadação dos municípios confrontantes com a bacia de Campos²³, muitos deles, inclusive Campos dos Goytacazes, não teriam na economia do petróleo o maior índice de empregabilidade dos seus munícipes, sendo apenas municípios recebedores, beneficiados por estarem numa localização geográfica privilegiada na região petrolífera, representando uma espécie de “concentração espacial de riqueza” (SERRA E TERRA, 2006). Logo, de acordo com os estudos desses autores, tratar todos esses municípios como vinculados a produção de petróleo promove uma percepção equivocada e distorcida das especificidades econômicas e sociais de cada um deles, que não empregam nem atuam expressivamente no setor, sendo meramente beneficiários das altas rendas petrolíferas.

²¹Mais especificamente, em fevereiro de 2018, perde o posto para a bacia de Santos. Fonte: ANP. Evolução história da produção de petróleo e gás no Brasil. Dados disponíveis para o período 2000-2021.

²²Fonte: PETROBRÁS. Disponível em: https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/5-coisas-que-voce-precisa-saber-sobre-a-renovacao-da-bacia-de-campos.htm?gclid=Cj0KCQjwse-DBhC7ARIsAI8YcWL8EXWVzTwUY4xiK_ib5JmXsLXsQyty36eEzfyIef5udDUF2wqMqDwaArV-EALw_wcB

²³Municípios confrontantes com a região produtora da Bacia de Campos: São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Macaé, Quissamã, Carapebus, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Armação de Búzios e Cabo Frio.

Apesar da vinculação formal do município de Campos com a economia do petróleo, é possível notar, segundo esses autores, a predominância de atividades de trabalho ligadas ao transporte ferroviário interurbano, à fabricação de produtos cerâmicos e fabricação e refino de açúcar, preservando sua base agrícola, apresentando, também, empregabilidade considerável no campo da administração do Estado e da política econômica e social. Isso demonstra que, apesar da economia petrolífera promover um enriquecimento louvável aos cofres campistas, não promove absorção expressiva da mão-de-obra local.

Outro ponto importante a ser considerado na situação econômica de Campos dos Goytacazes foi o anúncio, em 2006, da implantação do Complexo Logístico, Industrial e Portuário do Açú (CLIPA), no distrito do Açú, em São João da Barra, município vizinho. Por situar-se nas proximidades deste município e ser um centro urbano de referência na região, a cidade de Campos esperançou os reflexos do crescimento regional que este grandioso empreendimento anunciava. As obras de construção do porto, iniciadas em 2007, por iniciativa privada do grupo EBX (do empresário Eike Batista), com apoio do Estado, absorveram profissionais da região e de fora dela, inclusive de outros países, provocando forte especulação imobiliária em Campos, devido à chegada desses trabalhadores.

O empreendimento provocou um “boom” no mercado imobiliário da cidade de Campos - especialmente entre 2010 e meados de 2013²⁴, impulsionando a compra de imóveis por investidores, beneficiando sobretudo o mercado de aluguéis. De acordo com a pesquisa de Rangel (2020), entre 2006 e 2014 houve um aumento de 535% na arrecadação do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) no município de Campos, o que confirma o aumento das transações de imóveis no período, além do incremento nas atividades do setor da construção civil, por consequência das expectativas criadas pelo Porto, “que poderia trazer um maior quantitativo de moradores para o município, por oferecer melhor infraestrutura urbana, além de atendimentos de saúde, educação e lazer” (RANGEL, 2020, p. 132).

Contudo o desenvolvimento tão aguardado com a atuação do Porto na região foi transitório, permeado por interrupções das obras, greves dos

²⁴ Segundo o Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro (CRECI-RJ) em matéria divulgada. Fonte: <<https://creci-rj.gov.br/mercado-de-imoveis-volta-viver-momento-positivo-em-campos/>>.

trabalhadores, escândalos de corrupção das empresas responsáveis e demissões em massa durante e após o término das obras, além das desapropriações de propriedades rurais no Distrito do Açú, afetando dramaticamente a população local, causando significativos impactos socioambientais (AGB, 2011)²⁵. Todavia trata-se de “[...] um empreendimento exógeno à região, que cria efeitos no local, mas não dialoga com o mesmo” (RANGEL, PIQUET E SHIMODA, 2018, p. 143).

Ademais esse cenário vai ocasionar a devolução de imóveis em larga escala no município de Campos, provocando uma redução na dinâmica comercial e imobiliária local, em especial a partir de 2014, período da crise econômica.

Outro ponto que merece destaque é que os níveis gerais de empregabilidade formal para moradores do município de Campos, entre 2006 e 2018, teve aumento de apenas 0,2 %, segundo estudos de Rangel (2020), que aponta que este aumento ocorreu apenas nos segmentos de comércio e serviços, o que poderia estar relacionado ao fato de os trabalhadores do setor residirem na cidade de Campos. Isso demonstra que, de fato, o município de Campos não obteve os impactos esperados em termos de economia e empregabilidade no setor portuário.

Com as considerações a respeito da empregabilidade nos setores petrolífero e portuário, é possível analisar, com base nos estudos anteriormente mencionados, que o município não altera significativamente seu quadro socioeconômico, marcado por desigualdades gestadas historicamente, especialmente nas relações de trabalho e renda, o que pode ser observado nas estimativas do IBGE (2021), cujo índice de população ocupada em 2019 em relação à população total é de 19,1%, um total de 96.903 pessoas.

O salário médio mensal de trabalhadores formais na cidade de Campos é de 2,4 salários mínimos, ocupando o município a 16ª posição no *ranking* salarial dos municípios do estado, empatando com Maricá, Piraí e São Sebastião do Alto, como mostra a tabela 6.

²⁵ Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB). Relatório sobre os impactos socioambientais do Complexo Industrial Portuário do Açú. Rio de Janeiro: AGB, 2011. Fonte: <https://docplayer.com.br/561109-Relatorio-dos-impactos-socioambientais-do-complexo-industrial-portuario-do-acu-i.html>

Tabela 6 - Ranking - Média Salarial – Municípios do Estados do Rio de Janeiro – 2019

| RANKING | MUNICÍPIO | MÉDIA SALARIAL |
|----------------|-----------------------|-----------------------|
| 1º | Macaé | 6,1 |
| 2º | Rio de Janeiro | 4,2 |
| 3º | Seropédica | 3,9 |
| 4º | São João da Barra | 3,6 |
| 5º | Angra dos Reis | 3,3 |
| 6º | Rio das Ostras | 3,2 |
| 7º | Niterói | 3,1 |
| 8º | Porto Real | 3,0 |
| 9º | São Pedro da Aldeia | 2,9 |
| 9º | Itatiaia | 2,9 |
| 10º | N.I | - |
| 11º | Itaguaí | 2,8 |
| 11º | Quissamã | 2,8 |
| 11º | Resende | 2,8 |
| 12º | N.I | - |
| 13º | N.I | - |
| 14º | Duque de Caxias | 2,7 |
| 15º | Magaratiba | 2,5 |
| 16º | Maricá | 2,4 |
| 16º | Piraí | 2,4 |
| 16º | Campos dos Goytacazes | 2,4 |
| 16º | São Sebastião do Alto | 2,4 |

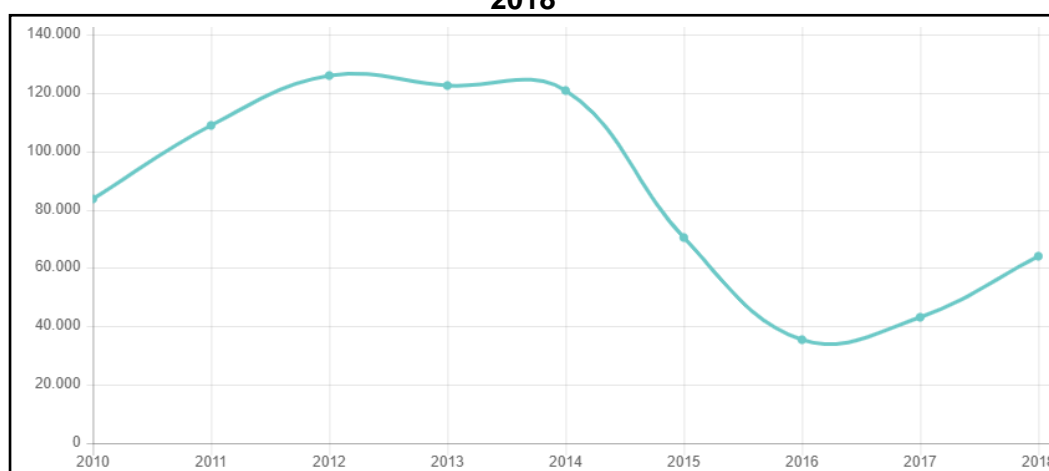
Fonte: IBGE, 2021. Elaborado pelo autor. / N.I – Não Identificado.

Vale destacar que, no ranking nacional da média salarial de trabalhadores formais, o município de Campos ocupa a 651ª posição, enquanto Macaé, assim como no *ranking* do estado, encontra-se em 1º lugar, devendo-se considerar o fato já apontado de que Campos apresenta-se meramente como beneficiário da farta arrecadação por sua localização na bacia petrolífera e não como atuante nas atividades do ramo, o que corrobora com o impacto sobre a média salarial dos campistas. Como mostra a tabela 6, Campos empata com os municípios de Piraí e São Sebastião do Alto, ficando muito abaixo dos municípios da região, como Macaé e Rio das Ostras, que alcançaram médias salariais em torno de 6,1 e 4,2 salários mínimos, respectivamente. Sendo assim, apesar de Campos ser o maior município

produtor de petróleo da bacia, esse fato indica, mais claramente, que o município de Macaé recebe impactos reais deste segmento, beneficiando também a cidade de Rio das Ostras, conhecida como a “cidade dormitório” de trabalhadores de Macaé.

A evolução do PIB per capita do município entre 2010 e 2018 pode ser observada no Gráfico 6. Como se pode notar, o PIB per capita, que em 2018 foi calculado em R\$ 64.186,76 (ocupando a 10ª posição no estado e a 214ª no país), já tinha atingido o elevado montante de R\$ 126.044,76 em 2012, (o 5º lugar no *ranking* estadual e 24º no nacional) (IBGE, 2019).

Gráfico 6 – Série Histórica – PIB Per Capta – Campos dos Goytacazes - 2010-2018



Fonte: IBGE, 2019.

Percebe-se no gráfico 6, que a queda mais expressiva do PIB per capita do município ocorreu em 2015 chegando ao valor de R\$ 35.457,36 no ano de 2016, o que certamente está relacionado à redução expressiva das receitas municipais (relativas aos recursos dos *royalties* e participações especiais), dada a crise internacional do petróleo iniciada em meados de 2014, com a queda dos preços dos barris, acarretando grandes prejuízos no ramo petrolífero e, conseqüentemente, à redução da capacidade de investimento dos municípios produtores beneficiados. Em Campos, estima-se que a perda girou em torno de R\$ 2 bilhões e 400 milhões.

Alguns reflexos desta crise no município de Campos foram o atraso de salário de servidores públicos, o desemprego, o enfraquecimento do comércio, a redução na circulação do dinheiro na cidade, a precarização de serviços públicos além da contratação de empréstimo pelo município junto à Caixa Econômica Federal

(CEF) em 2016²⁶ no valor de R\$ 562.244.820,56 milhões, que parcelado em dez anos, ficou conhecido como a “venda do futuro”, comprometendo os recursos vindouros dos *royalties*. Ressalta-se que parte deste valor foi utilizado para quitar dívidas anteriores do município, restando R\$ 367.384.240,32.

Ressalta-se que o município já havia realizado empréstimos anteriores, em 2014, com o Banco do Brasil, época em que o orçamento municipal girava em torno de 2,5 bilhões e em 2015 com a CEF (CRUZ; NETO, 2016). De acordo com Rangel (2020), Campos apresenta forte dependência com relação aos recursos dos *royalties* e participações especiais, o que também se confirma num estudo realizado em 2019 pelo Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ). De acordo com o CENPE, a cidade ocupa a sétima posição no ranking estadual, no que se refere ao grau de dependência do recurso dos *royalties*, com relação ao exercício de 2018, alcançando um percentual de 36,2%, maior que Quissamã, Rio das Ostras e inclusive, Macaé.

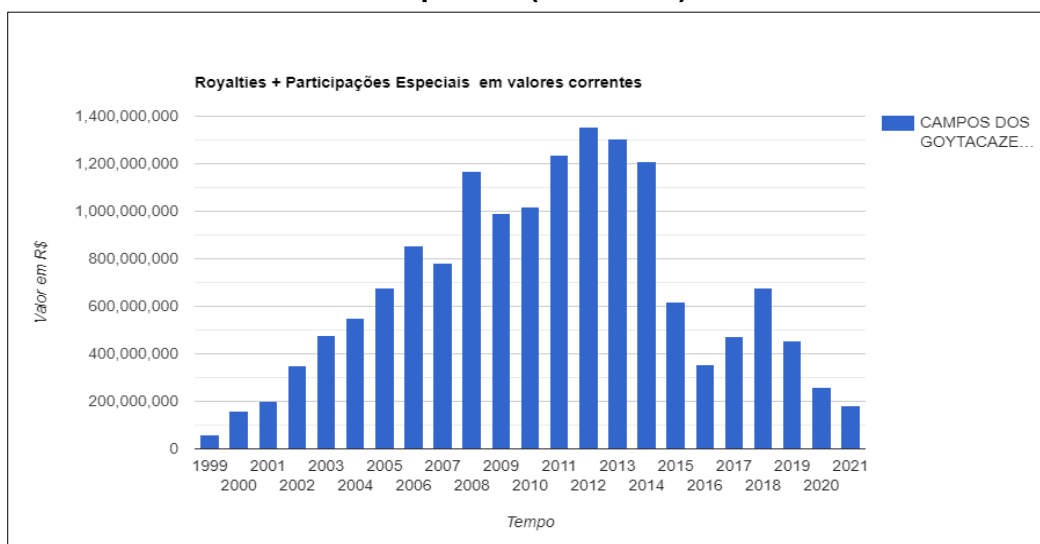
É importante mencionar que o município de Campos, em relação aos demais municípios da bacia, foi o que mais recebeu recursos de *royalties* e das participações especiais nos últimos anos. Como já assinalado anteriormente, foi a cidade que, até o início de 2018, ocupava o primeiro lugar na produção de petróleo do país, [...] “em virtude de encontrar-se em um espaço territorial do mar continental com um número expressivo de plataformas de petróleo” (CRUZ; NETO, 2016 p. 3), tendo recebido, entre 1999 e 2021, mais de R\$ 15,4 bilhões em arrecadação de *royalties* e participações especiais (ANP, 2021).

Numa análise histórica do recebimento destes recursos pelo município de Campos, com base no gráfico 7, é possível identificar que, em 1999, a arrecadação era pequena, ocorrendo um aumento abrupto até 2006, com uma queda em 2007, relacionada à apreciação do Real frente ao Dólar (BREGMAN, 2007). Em 2008, com o aumento do preço do barril no mercado internacional, a arrecadação tornou a crescer expressivamente, alcançando seu ápice em 2012. Com a crise do petróleo no mercado internacional, a partir de 2014 as quedas na receita foram muito expressivas. As recuperações entre 2017 e 2018 foram muito pequenas e, em 2019

²⁶ Aprovado na Câmara Municipal em junho de 2015, permeadas por discordâncias e até ação judicial, sendo a votação encerrada com 15 votos a favor versus 9 votos contra a decisão. Fonte: http://aspjustica.com/noticias2964_Futuro_de_Campos_vendido_mais_uma_vez

as rendas petrolíferas foram menores em comparação com o ano anterior, acontecendo o mesmo em 2020.

Gráfico 7 – Trajetória dos royalties e das participações especiais. Campos-RJ (2010-2021)



Fonte: ANP, 2021. Inforoyalties, 2021.

No entanto, apesar de tanto recurso, o município vem apresentando resultados muito ruins em indicadores sociais relevantes para pensar os ganhos que poderiam ser visíveis, em especial, na saúde e educação²⁷, caso a aplicabilidade ocorresse de forma responsável.

Um estudo sobre gestão pública²⁸, que reúne os 100+ (os cem maiores municípios brasileiros, em população²⁹), apresenta resultados do Índice dos Desafios da Gestão Municipal (IDGM), que considera, em sua avaliação, indicadores de quatro áreas: educação, saúde, segurança, saneamento e sustentabilidade, em busca de identificar desafios, boas práticas e soluções à gestão pública, considerando a oferta de serviços públicos essenciais por parte dos municípios. Nos

²⁷ Como prevê a Lei 12.858 de 9 de Setembro de 2013, que dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural com a finalidade de cumprimento da meta de aplicação de 75 % na área da educação e 25% na área da saúde.

²⁸ Realizado por uma empresa de consultoria MACROPLAN. O estudo visa abordar os aspectos da qualidade de vida da população relacionados à oferta de serviços essenciais sob a influência dos governos municipais. Fonte: <https://www.desafiosdosmunicipios.com.br/odgm.php>

²⁹ Em 2017, agrupou os municípios com mais de 265 mil habitantes, em 2018 e 2020 municípios com mais de 273 mil habitantes.

estudos realizados sobre a gestão pública, os resultados do município de Campos no ranking dos 100+ podem ser observados na tabela 7.

Tabela 7 – Resultados do IDGM – Posição do município de Campos. Ranking dos 100+

| Ano | IDGM Geral | IDGM Educação | IDGM SAÚDE | IDGM Segurança | IDGM Saneamento e Sustentabilidade |
|------------|-------------------|----------------------|-------------------|-----------------------|---|
| 2017 | 61 ^a | 63 ^a | 92 ^a | 81 ^a | 40 ^a |
| 2018 | 74 ^a | 59 ^a | 98 ^a | 93 ^a | 34 ^a |
| 2020 | 68 ^a | - | - | - | - |
| 2021 | 72 ^a | - | - | - | - |

Fonte: Macroplan. Elaboração Própria, 2021.

Campos ficou na 68^a posição em 2020 no IDGM caindo para a 72^a posição em 2021, no *ranking* das 100 maiores cidades brasileiras, o que aponta que a gestão pública do município deixa muitas lacunas. Na avaliação feita em 2020, foi destacado que Campos foi a cidade que menos progrediu, pois de 10 indicadores, apenas 6 estavam melhores, se comparados há dez anos. O estudo do IDGM de 2017 apontou que em 2014 o município de Campos (comparado aos 100+), ficava em primeiro lugar com relação ao PIB.

Neste mesmo estudo, Campos está na 72^a posição entre os 100 municípios, no que tange à transparência com os recursos públicos, com base na escala Brasil Transparente, dado que reitera a condução da gestão pública acerca do uso do dinheiro público. No IDGM de 2018, entre o 100+, Campos apresentou o seu pior índice no campo da saúde, ficando entre os 5 últimos da lista de 100 municípios avaliados, na 98^a posição, considerando ainda que apresentou dentre todos, a maior taxa de mortalidade infantil no ano de 2016 com 19,8 óbitos infantis por 1.000 nascidos vivos. Apesar dos últimos relatórios do IDGM (2020 e 2021) não terem apresentado o *ranking* dos indicadores por município, observa-se no IDGM geral, a queda da 61^a posição em 2017 para a 72^a em 2021, o que demonstra piora da avaliação da gestão pública da cidade de Campos.

Segundo relatório desenvolvido em 2017 sobre *royalties* do petróleo e desenvolvimento municipal³⁰, com base em dados do Censo do IBGE (2010), a cidade de Campos poderia eliminar a pobreza em 2010, apenas com 5% dos recursos dos *royalties* e participações especiais e a indigência com apenas 1,1%. A partir dos dados analisados é possível inferir que as rendas petrolíferas não estão sendo devidamente aplicadas pelo município.

Ou seja, mesmo com os fartos recursos recebidos nos últimos anos, Campos ainda apresenta lentos avanços frente às problemáticas sociais verificadas na cidade. Apesar da importância de se pensar a questão econômica do município de Campos, é preciso pensar também as oportunidades e o desenvolvimento humano dos cidadãos campistas. Para tanto, considerando que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) como aquele que afere o progresso resumidamente em três dimensões básicas, sendo longevidade, educação e renda, variando de 0 a 1, cujo valor mais próximo de 1, demonstra maior desenvolvimento humano, analisa-se, portanto, “a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda” (PNUD, s/d). Em 2010, o município de Campos atingiu o IDHM de 0,716 (Tabela 8) ocupando o 37º lugar no ranking estadual, ficando muito abaixo das cidades de Rio das Ostras, que ocupou o 3º lugar, e de Macaé, o 7º lugar (IBGE, 2010). No ranking nacional Campos estava na 1427ª posição.

Tabela 8 - Resultados do IDHM – Campos dos Goytacazes - 2010

| IDHM | IDHM Renda | IDHM Longevidade | IDHM Educação |
|--------------|-------------------|-------------------------|----------------------|
| 0,716 | 0,715 | 0,830 | 0,619 |

Fonte: PNUD, 2010.

Os dados do IDHM, baseados no último Censo realizado pelo IBGE em 2010, demonstram que os índices educacionais precisavam melhorar em Campos e

³⁰ <https://www.macroplan.com.br/wp-content/uploads/2017/12/royalties-do-petroleo-e-desenvolvimento-municipal.pdf>

ainda coadunam com a atual realidade, se forem considerados os recentes resultados do município no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Na avaliação realizada pelo Ministério da Educação, com relação às séries iniciais do ensino fundamental, Campos obteve em 2017 a média 4.6, ocupando a 79ª posição no ranking estadual e a 4.259ª posição no nacional, caindo 31 posições em relação à última avaliação em 2015, quando ocupava a 48ª posição do estado. Já com relação aos anos finais do ensino fundamental, recebeu a nota 3.5 e subiu apenas 1 posição no ranking estadual, ocupando o 84º lugar, e no nacional o 4.141º lugar (IBGE, 2010; INEP, 2017).

Comparando com Macaé, por exemplo, que obteve a nota 5.9 no IDEB, ocupando o 11º lugar no ranking estadual, para as séries iniciais, Campos ficou 68 posições abaixo do município vizinho e nas séries finais Macaé obteve a nota 4.5, ficando em 27º lugar no ranking estadual, enquanto Campos ficou em 84º lugar, ou seja, uma diferença discrepante nas colocações, o que nos permite relacionar os resultados da situação educacional e da renda – média salarial (anteriormente apresentada na tabela 6) - entre os municípios. Diante dessa realidade, é possível concordar com a assertiva de que “as relações entre educação e desigualdade, evidentemente, remetem a múltiplas e complexas dimensões sociais, econômicas e culturais” (BARROS; HENRIQUE, MENDONÇA, 2002, p. 2), de uma determinada realidade.

Diante da avaliação do cenário socioeconômico do município de Campos, é possível perceber que, ao longo dos anos, Campos vem sofrendo altos e baixos nas suas economias de base, como ocorreu com a agropecuária e vem ocorrendo recentemente com o petróleo, ficando o município, altamente dependente desses recursos, sem outras alternativas. Paralelamente, temos um cenário que resulta de intervenções públicas que não converteram os abundantes recursos dos *royalties* em melhorias para a população, ou seja, em políticas públicas eficientes, refletindo em precário acesso à saúde, baixos níveis de escolaridade e baixa-renda da população campista.

Tendo analisado o panorama histórico da realidade social e econômica do município de Campos, os reflexos da má-gestão e utilização dos recursos refletiram nas péssimas colocações da cidade no cenário nacional, frente aos índices que demonstram a falta de políticas públicas efetivas, o que reverbera a falta de oportunidades, de acesso a direitos e o empobrecimento dessa população ao longo

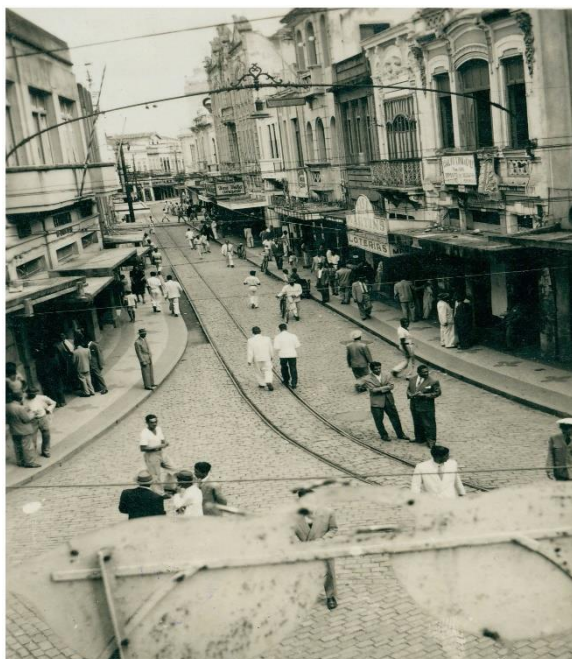
dos anos. Vale ressaltar, também, que o desenvolvimento regional e as formas de dominação empregadas na região norte-fluminense, segundo Cruz (2006), propiciou um cenário socialmente desigual, desencadeado pela força de trabalho precarizada e pelos reflexos da pobreza ali gestadas.

Apesar de tanta riqueza produzida, especialmente com a chegada da economia petrolífera, a pobreza e a exclusão social constituem uma problemática visível no município de Campos, assim como a existência de moradias em áreas inadequadas e insalubres desprovidas de saneamento básico e de equipamentos básicos necessários ao cotidiano das famílias em situação de vulnerabilidade. Não diferente da formação da maior parte das cidades brasileiras, a realidade urbana de Campos vai tomando contornos bastante desiguais, restando para a classe trabalhadora os espaços periféricos da cidade, afastado das áreas centrais, mais estruturadas e dotadas de algum tipo de infraestrutura.

3.2 – O desenvolvimento urbano de Campos-RJ

Há algumas décadas, antes de ser beneficiário dos fartos recursos dos *royalties* e PE, o município de Campos não possuía capacidade para financiar com recursos próprios programas habitacionais, sendo totalmente dependente do estado e da união. Ademais, a cidade de Campos desenvolve-se numa conjuntura pautada na desigualdade social, como pôde ser percebido na seção anterior, cujos reflexos econômicos historicamente verificados, foram propiciadores da concentração de riqueza e conseqüentemente da expansão da pobreza e seus corolários, especialmente no que tange à questão habitacional. O “boom” das usinas de açúcar na região, especialmente a partir da década de 30, junto à introdução do modelo industrial e capitalista de produção, provoca uma alteração no cenário rural e urbano, atraindo trabalhadores para o núcleo da cidade, promovendo a migração rural-urbana. Nesse momento também se intensificam as atividades comerciais nas regiões centrais da cidade, fortalecendo as relações econômicas estabelecidas na urbe (Figura 8).

**Figura 8 – Campos dos Goytacazes: Rua dos Mercadores (1948)
(Atual Rua Treze de Maio)**



Fonte: Acervo do IBGE.

Vale destacar que Campos, capitania doada pela Coroa Portuguesa à Pero de Góis, foi fundada enquanto comarca em 1833, tornando-se cidade em 1835, nomeada de Vila de São Salvador, primeira cidade do país e da América Latina a receber a iluminação pública elétrica, ainda em 1883. Porém, de acordo com Lamego (1940, n.p.), “[...] é somente desde a ascendência das usinas e o seu predomínio sobre os engenhos, que Campos se torna verdadeiramente cidade. O comando de toda a sua vida cultural passa dos solares rurais para os escritórios urbanos”.

Figura 9 – Campos dos Goytacazes: Praça São Salvador (1958)



Fonte: Acervo do IBGE.

Na figura 9, foto da Praça São Salvador, que recebeu o mesmo nome da cidade, quando vila.

A região central da cidade, portanto, vai sendo ocupada pelos comércios e dando espaço às construções suntuosas dos grandes proprietários de terra. Transportes como bondes elétricos, *trolley buss* e trens facilitavam o acesso ao centro da cidade. A região do centro em Campos, trata-se, portanto de área de notável valor, de acordo com Faria (2008) “área privilegiada” e “hierarquizada” historicamente na cidade.

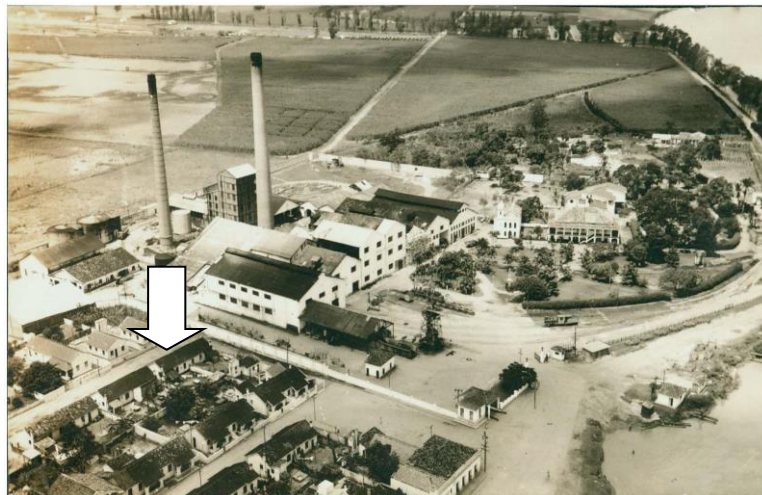
Por volta de 1930, proprietários de algumas usinas de cana-de-açúcar de Campos, construíram “vilas operárias”, cujas moradias, nos arredores das usinas, eram concedidas aos seus empregados, que acabavam criando uma relação de dependência “casa-trabalho” (Figuras 10 e 11). Ou seja, a questão da moradia profundamente significada nas relações de trabalho e na sua manutenção. Isso também revela que, trabalhar na usina, significava alcançar um bem de suma importância à vida do trabalhador, que é a casa, estando ali, estabelecidas também as relações cotidianas familiares e da sociabilidade, ampliando então, a significação deste lugar para além do trabalho.

Figura 10 – Campos dos Goytacazes: Conjunto residencial para operários em usina em Campos (1953)



Fonte: Acervo do IBGE.

Figura 11 – Usina São João - Conjunto residencial para operários - 1967



Fonte: Acervo do IBGE.

As usinas e as vilas operárias transformavam-se em verdadeiros centros de movimentação econômica-social (LAMEGO, 1940). Vale destacar que as usinas situavam-se em áreas rurais e urbanas da cidade de Campos. Nesse tempo, o município expande suas relações comerciais, localizadas nas regiões centrais da cidade, expandindo também a valorização desta região e seu entorno. Segundo Alberto Lamego (1940),

[...] Campos, também apenas cidade municipal, exerce no meio açucareiro fluminense [...] a função de capital. E assim é que, as grandes usinas, embora muito próximas, vindo até mesmo levantar-se junto ao perímetro urbano, como no caso do Queimado, não têm energia para absorver e descentralizar o crescente poder urbano. Ao contrário, o comércio a varejo é beneficiado, porque é em geral na cidade que compra o roceiro, e também o comércio por atacado, fornecedor de gêneros para as usinas [...] (LAMEGO, 1940, n.p).

Em 1944, visto o interesse das elites locais em afirmar a cidade de Campos como referência no cenário regional, o município encomenda ao engenheiro Coimbra Bueno um plano de urbanização, modernização e embelezamento, com uma proposta de reordenação urbana³¹. Tem destaque, nesse projeto, a abertura de avenidas, a pavimentação e o alargamento de ruas, a ordenação do crescimento do solo urbano, a ampliação do acesso a redes de água e esgoto e o embelezamento da cidade com a renovação de parques e jardins (OLIVEIRA, 2012).

Dessa forma, com importante destaque na região, inclusive no estado, vai se expandindo a realidade urbana de Campos. Ainda na década de 40, a Halways, companhia de estradas de ferro, constrói, no bairro do Saco, 12 casas (FARIA, 2000) para seus funcionários nas redondezas do local de trabalho. A trajetória econômica vai dando contornos à realidade habitacional campista, que vai passando de um cenário predominantemente rural para outro, fortemente urbano, como pode ser notado na tabela 9.

³¹ Até o momento o município executava o Plano Saturnino de Brito de 1902, implementado entre 1910 e 1940.

Tabela 9 – Trajetória rural x urbana de Campos-RJ – Total de habitantes

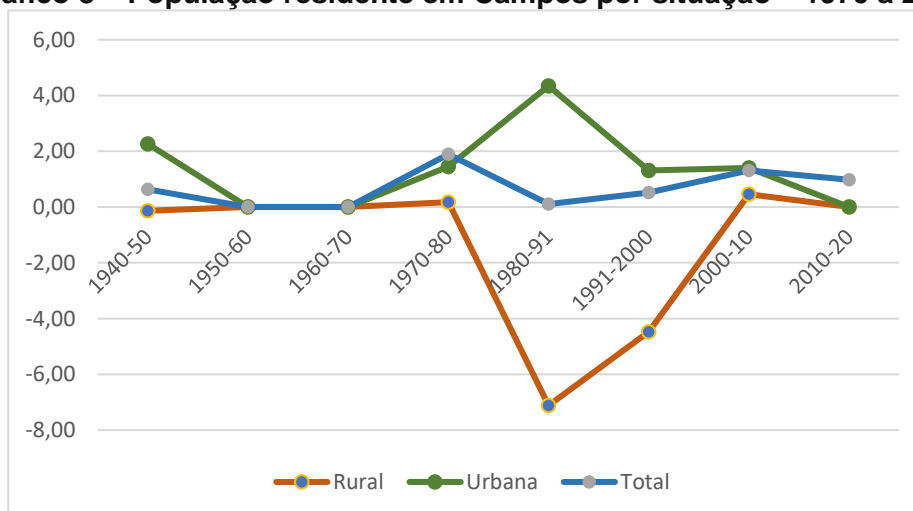
| ANO | RURAL | | URBANA | | TOTAL | |
|------|----------|------|----------|------|----------|-------|
| | Absoluto | (%) | Absoluto | (%) | Absoluto | (%) |
| 1940 | 156.729 | 70,2 | 66.444 | 29,8 | 223.173 | 100,0 |
| 1950 | 154.545 | 65,0 | 83.088 | 35,0 | 237.633 | 100,0 |
| 1960 | nd | - | nd | - | 289.277 | - |
| 1970 | 142.724 | 44,8 | 176.082 | 55,2 | 318.806 | 100,0 |
| 1980 | 145.184 | 37,8 | 203.358 | 52,9 | 384.542 | 90,6 |
| 1991 | 64.442 | 16,6 | 324.667 | 83,4 | 389.109 | 100,0 |
| 2000 | 42.991 | 10,6 | 364.177 | 89,4 | 407.168 | 100,0 |
| 2010 | 45.006 | 9,7 | 418.725 | 90,3 | 463.731 | 100,0 |
| 2020 | nd | - | nd | - | 511.168 | - |

FONTE: Elaboração Própria. 2021. Dados dos Censos do IBGE (1940-2010). Estimativa do IBGE (2020)*.

Notas:*Não há estimativa da população por situação de domicílio.

A população rural chegou a representar 70,2% da população campista, em 1940 (Tabela 9). Porém, como se pode notar, esta população vem se reduzindo em números absolutos, pelo menos desde o período 1940-1950, o que explica as taxas negativas de crescimento plotadas no Gráfico 8. Por outro lado, a população urbana, que era relativamente pequena (menos de 30% da população total, em 1940), vem crescendo ininterruptamente desde 1940-1950 (Gráfico 8). Em 1970, o Censo Demográfico apontou, pela primeira vez, uma população urbana maior do que a população rural. E, de acordo com o Censo de 2010, o grau de urbanização da população campista fica em torno de 90,3%.

Gráfico 8 – População residente em Campos por situação – 1970 a 2010



Fonte: IBGE, 2021. Séries Estatísticas.

Nesse processo de aceleração do crescimento urbano de Campos, acentuam-se as construções em locais periféricos. As moradias em condições de precariedade e insalubridade vão dando forma à realidade habitacional das famílias moradoras das periferias campistas.

Na década de 30 alguns bairros periféricos foram se formando na cidade de Campos, como por exemplo, Turf Club, Saco e Matadouro (FARIA, 2005; 2000), mas as primeiras favelas foram, de fato, se estabelecendo por volta de 1940 e se intensificando na cidade especialmente a partir de 1960 (Tabela 10), apresentando uma queda no ano de 2010, possivelmente relacionada ao início das ações do município com programas habitacionais³².

Tabela 10 – Total de Favelas por década – 1940 - 2010

| ANO | TOTAL DE FAVELAS |
|-------------|-------------------------|
| 1940 | 4 |
| 1950 | 11 |
| 1960 | 26 |
| 1970 | 28 |
| 1980 | 31 |
| 1991 | 32 |
| 2010 | 27 |

Fonte: Elaboração Própria. Adaptado de PÓVOA (2002); IBGE (2010).

O estudo de Póvoa (2002) indica as primeiras favelas formadas em Campos na década de 40 (Tamarindo, Aldeia, Parque Bela Vista e Rio Ururáí), apontando que, na década de 60, a expansão das favelas em Campos teve significado na crise econômica do açúcar, que intensifica o êxodo rural na região, além da inundação ocorrida no período, mais especificamente em 1966, com as

³² Essas ações decorrem do período pós-municipalização/descentralização administrativa, com a Constituição Federal de 1988, quando o município inicia as suas primeiras intervenções com programas de habitação em 1989 (ainda pontuais), intensificadas especialmente a partir dos anos 2000. Antes deste período as atuações foram pouco expressivas e dependentes exclusivamente dos governos estadual e federal, como será apresentado no decorrer deste capítulo.

cheias do Rio Paraíba do Sul. De acordo com Carneiro (2016), este último evento destruiu safras de cana de açúcar e desabrigou em média 11 mil pessoas. As inundações são um problema antigo do município de Campos, que trava a luta do campista contra os desastres provocados pelo transbordamento do Rio Paraíba desde 1728, segundo registros de Lamego (1940), provocando a morte de animais do campo, ruína de prédios, engenhos e lavouras. Importantes inundações na cidade foram registradas ao longo dos anos: 1728, 1769, 1775, 1833, 1841, 1855, 1859, 1882, 1886, 1895, 1906, 1917, 1923, 1943, 1966, 2007, 2008, 2012. É importante destacar dentre as mais expressivas as de 1943, 1966 e 2007, essas duas últimas com um volume 10,8 e 11,6 metros, respectivamente, além das ocorridas em 2008, 2009 e 2012, esta última afetou fortemente a população (Figuras 12 e 13). Trata-se de uma “submersão periódica da cidade numa pavorosa reincidência de calamidades”, retrata Lamego (1940, n.p) a respeito das inundações.

Figura 12 – Inundação na localidade de Três Vendas em 2012



Fonte: Acervo da Defesa Civil.

Figura 13 – Inundação na localidade Ilha do Cunha em 2012



Fonte: Acervo da Defesa Civil.

É importante assinalar que a cidade de Campos está situada em uma região de planície, às margens do rio Paraíba, o que aumenta a possibilidade de acúmulo de água em períodos de chuvas intensas. As ocupações, que foram ocorrendo nas baixadas próximas de brejos e lagoas, que foram sendo aterradas, vão dando contornos aos problemas urbanos, especialmente, relacionados ao saneamento. Vale acrescentar que além da criação do plano voltado, em especial, para a questão do saneamento básico de Campos, Saturnino de Brito, propôs também, em 1926, um plano para saneamento da planície fluvio-marinha do norte fluminense (OLIVEIRA, 2012).

Apesar dos planos evidenciados, no trabalho de Lamego, escrito em 1940, é possível notar que os problemas com esgoto e drenagem já eram pautas urgentes na realidade de Campos, e neste caso, continua merecendo atenção nos últimos anos, assim como a questão das cheias do rio, que ainda afeta muitas famílias que residem nos espaços mais vulneráveis da cidade. Fato interessante é que, após 70 anos, em 2010, foi constatado que apenas 57 % dos domicílios do município tinham acesso ao serviço de esgotamento sanitário, ficando a cidade em 79º lugar no *ranking* estadual, além de obter apenas 34,2 % de urbanização de vias públicas, ocupando a 56ª posição no mesmo *ranking* (IBGE, 2010), o que revela uma posição extremamente desfavorável por se tratar da maior cidade do estado,

uma das mais “ricas” em recebimento de recursos dos *royalties* pela bacia de campos, como já mencionado na seção anterior deste trabalho.

No último censo do IBGE (2010), o município de Campos contabilizava um total de 142.418 domicílios particulares permanentes, sendo 128.723 na área urbana e 13.695 na área rural. No levantamento, 4.595 domicílios particulares ocupados situavam-se em favelas, denominadas (AGSN) pelo IBGE, aglomerados subnormais, também conhecidos como “comunidades”, “vilas”, “invasões”, ou seja, em espaços que refletem a irregularidade ocupacional, em se tratando de terrenos com características urbanísticas precárias e irregulares, com carência de serviços públicos básicos, dentre outros. Essas moradias estão distribuídas em 27 aglomerados subnormais identificados pelo IBGE em 2010, como mostra o quadro 4, abarcando um total de 15.777 habitantes. A média de moradores nestes tipos de domicílios é de 3,43.

Quadro 4 – Aglomerados subnormais de Campos – RJ (2010)

| N.º | Aglomerados Subnormais |
|------------|---------------------------------|
| 1 | Aeroporto Bonsucesso |
| 2 | Aldeia |
| 3 | Avenida Central |
| 4 | Baleeira |
| 5 | Bariri ou Madureira |
| 6 | Chatuba |
| 7 | Escova Urubu |
| 8 | Fofoca |
| 9 | Fundão |
| 10 | Ilha de Ururai |
| 11 | Ilha do Cunha |
| 12 | Inferno Verde |
| 13 | Lagoa do Vigário |
| 14 | Margem da Linha do Rio - Tapera |
| 15 | Martins Lage |
| 16 | Matadouro |
| 17 | Oriente |
| 18 | Parque Bela Vista |
| 19 | Parque São Matheus |
| 20 | Patronato |
| 21 | Presidente Vargas |
| 22 | Rio Ururai |
| 23 | Risca Faca |
| 24 | Rua da Farmácia |
| 25 | Santa Luísa |
| 26 | Siqueira e Silva |
| 27 | Tira-Gosto |

Fonte: IBGE (2010). Elaboração Própria, 2021.

É importante assinalar, que boa parte das comunidades relacionadas no quadro 4, possuem estreita relação com situações de calamidade e risco, como inundações, alagamentos (seja pelo inexistente escoamento sanitário, seja pelas cheias do rio, afetando as lagoas e moradias em seus entornos), proximidade com rodovias, dentre outras. As inundações, por sua vez, constituem um problema registrado há séculos na cidade e continuam atingindo milhares de famílias, o que vem exigindo soluções por parte do poder público, inclusive com as políticas habitacionais. No caso de Campos, as intervenções pautaram-se historicamente em soluções imediatistas e emergenciais com a remoção e o abrigo das famílias em escolas, que se transformavam em abrigos. Com a chegada dos programas

habitacionais, novas soluções vão sendo introduzidas pelo município, sendo oportuno compreender o percurso histórico das políticas públicas neste âmbito.

3.3 - A trajetória das políticas habitacionais no município de Campos-RJ

É possível afirmar que as primeiras iniciativas do poder público no trato da questão da moradia em Campos foram muito pontuais, dado o próprio percurso histórico da política pública habitacional no país. Como já tratado no segundo capítulo deste trabalho, o caráter tardio e periférico das políticas de habitação no Brasil refletiu na atuação das cidades, que, prejudicadas por este atraso, iniciaram suas intervenções com forte dependência de estados e do governo federal, o que também pode ser percebido na cidade de Campos dos Goytacazes-RJ.

A primeira atuação do município de Campos no segmento das políticas públicas habitacionais data a década de 60, por intermédio da Companhia Estadual de Habitação (CEHAB), com financiamento do governo federal pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). A cargo da CEHAB ficavam as responsabilidades de elaboração, acompanhamento e fiscalização das obras, além da urbanização no entorno dos conjuntos e da regularização documental. O primeiro conjunto habitacional do município foi o João XXIII, entregue no ano de 1966, situado no Parque Nova Brasília. A partir desse período, foram entregues ao todo, 12 conjuntos habitacionais, representando um total de 3.976 casas, como mostra o quadro 5.

Vale considerar que os 5 primeiros foram direcionados às famílias com rendas de até 5 salários mínimos, com um total de 1.607 casas e 7 conjuntos direcionados às famílias com rendas superiores a 5 salários mínimos, com um total de 2.369 casas, ou seja, as famílias de mais baixa-renda não foram o público majoritário desta política desenvolvida pelo BNH, situação ainda verificada em tempos recentes com o MCMV, como já exposto no capítulo anterior. Isso demonstra que, mesmo com mais de meio século, os programas habitacionais do governo federal continuam privilegiando na produção habitacional as classes de maior renda. É importante destacar que, para as famílias de renda até 5 salários, as casas eram financiadas com recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e

para as de renda acima de 5 salários, com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE).

Quadro 5 – Conjuntos Habitacionais construídos pelo BHN - 1966 a 1985

| Ano | Conjunto | Bairro | Quantidade de moradias |
|------------|--------------------------|----------------|-------------------------------|
| 1966 | João XXIII | Nova Brasília | 256 |
| 1968 | Pq. Lebret | Lebret | 230 |
| 1970 | Guadalajara (Pombal) | Pecuária | 280 |
| 1977 | Santo Amaro | Santo Amaro | 421 |
| 1980 | João Paulo II | Ururaí | 420 |
| 1981 | Lagoa Dourada (Pelincão) | Pelinca | 444 |
| 1981 | Duas Lagoas (Lacerdão) | Centro | 288 |
| 1981 | Francisco Lamego | Guarus | 360 |
| 1983 | Penha | Penha | 588 |
| 1983 | São Salvador (Formosão) | Centro | 446 |
| 1984 | Alberto Torres | Centro | 128 |
| 1985 | João Maria | Pq. João Maria | 115 |
| Total | 3.976 | | |

Fonte: Elaboração Própria, 2021. Adaptado de Póvoa (2002); Bárbara (2004).

Os conjuntos habitacionais aludidos no quadro 5, se não todos, em sua maioria, são verticalizados, cabendo ressaltar que as unidades foram financiadas pelos moradores junto ao BNH, quando à época, a atuação com habitação era sempre desempenhada pelo estado e governo federal, sem interferência do município³³. Com a Constituição Federativa de 1988 e a descentralização administrativa, foi conferida aos municípios (Título VII, Art. 182º) a responsabilidade de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes” (BRASIL, 2010, p. 128). Além disso, a moradia passa a ser um direito social do cidadão, reconhecido por esta Constituição, o que reforça a

³³ Os planos desenvolvidos para o planejamento urbano de Campos até então não haviam considerado a questão habitacional da cidade, são eles: Plano Saturnino de Brito (1902); Plano de Urbanização Coimbra Bueno (1944); Plano Estratégico para o Desenvolvimento Físico, Territorial e Urbano de Campos – PDUC (1979).

importância de tratar a habitação enquanto política pública, sendo também os municípios responsáveis por atuar nas questões que a envolvem.

Foi apenas em 1989 que o município de Campos desenvolveu o primeiro programa habitacional municipal, o *“Pode entrar que a casa é sua”*, com o prefeito Anthony Garotinho, beneficiando as famílias de baixa-renda, com até 3 salários mínimos, residentes em áreas de risco ou destituídas de moradia. As primeiras entregas ocorreram entre 1989 e 1994, com a construção de 6 vilas, por meio de recursos municipais, resultando 182 unidades habitacionais (quadro 6). O programa foi interrompido entre 1994 e 1995 por falta de recursos. As casas das vilas possuíam 1 ou 2 quartos, 1 sala e 1 banheiro e eram construídas em terrenos desapropriados pela prefeitura. Na distribuição das casas, tinham prioridade as famílias de baixa renda - em situação de risco ou desprovidas de moradia - com maior número de filhos e com pessoa com deficiência.

Quadro 6 – Vilas construídas pela prefeitura em Campos-RJ – 1989 a 1994

| Vilas | Local | Origem das famílias | Unidades | Ano | Recursos |
|---------------------|--------------------|--|----------|------|----------|
| Vila da Paz | Baleeira - Caju | Galpão de Madeira | 14 | 1989 | PMCG |
| Vila Esperança | Oriente - Pecuária | Galpão de Madeira | 12 | 1989 | PMCG |
| Vila Felicidade | Jockey | Beira-valão / Lixão | 9 | 1990 | PMCG |
| Vila Getulio Vargas | Santa Helena | Debaixo da ponte da Lapa | 42 | 1991 | PMCG |
| Agrovila Manhães | Vila Manhães | Famílias da localidade | 13 | 1993 | PMCG |
| Vila dos Pescadores | Farol de S. Thomé | Frigorífico desativado Faixas da BR | 92 | 1994 | PMCG |
| Total | 182 | | | | |

Fonte: Elaboração Própria, 2021. Dados de Póvoa (2002) e do Departamento de Habitação (SMFAS, 2021).

As ações no campo habitacional foram retomadas em 1999 pelo prefeito Arnaldo Viana (1998-2004), que realizou parcerias com os governos estadual e federal, com a proposta dos conjuntos habitacionais, que tinha como público alvo os moradores das áreas de risco, os cadastrados na habitação e moradores de aglomerados, como as favelas. Os conjuntos foram construídos em terrenos

desapropriados pela prefeitura, alguns com recursos próprios, outros em parceria com o estado, por meio da CEHAB-RJ e com o governo federal, por meio do programa Habitar Brasil³⁴. Após este período, as intervenções da prefeitura com conjuntos habitacionais e casas populares foram continuadas, e intensificadas pelos prefeitos Alexandre Mocaiber (2005-2008) e Rosinha Garotinho (2009-2016), com o Programa Morar Feliz (PMF), ocorrendo também intervenções recentes a níveis estadual (por meio da CEHAB, com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) e federal (com o Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV). Os dados relativos aos conjuntos habitacionais implantados no município podem ser observados no quadro 7.

³⁴ O programa era financiado por empréstimo junto ao banco Interamericano de Desenvolvimento e recursos do orçamento Geral da União, com a participação dos Estados e Municípios. Tinha como público-alvo as famílias moradoras de aglomerados urbanos e estabelecendo o trabalho social durante e após a ocupação.

Quadro 7 – Conjuntos habitacionais construídos em Campos-RJ – 1999 a 2021

| Conjuntos | Local | Origem das famílias | Unidades | Ano | Recursos / Parceria | Prefeito(a) |
|------------------------------------|------------------------|---|-----------------|------------|--|--------------------|
| Nova Jerusalém | Esplanada | Favela Ilha do Cunha (Beira do Rio) | 60 | 1999 | PMCG + Gov. Federal* (Habitar BR) | Arnaldo Vianna |
| Morro do Côco | 12º distrito (rural) | Faixas da BR Proximidades (Área rural) | 59 | 1999 | PMCG + Gov. Federal (Habitar BR) | Arnaldo Vianna |
| Aldeia | Pq. Aldeia | Favela Aldeia Debaixo da Ponte - Coroa | 400 | 2001 | PMCG + CEHAB | Arnaldo Vianna |
| Eldorado | Pq. Eldorado | Santa Rosa Pq. Guarus / Nova Canaã | 300 | 2001 | PMCG + CEHAB | Arnaldo Vianna |
| Vila Tamarindo | Centro | Favela Tamarindo | 50 | 2002 | PMCG | Arnaldo Vianna |
| Rio Preto | 9º distrito (rural) | Famílias da localidade | 80 | 2002 | PMCG | Arnaldo Vianna |
| Aeroporto | Jd. Aeroporto | Ocupação na prefeitura-Centro Dia | 9 | 2000-2004 | PMCG | Arnaldo Vianna |
| Osvaldo Gregório | Estrada do Carvão | Favela Chatuba do Carvão | 260 | 2005 | PMCG | Alexandre Mocaiber |
| Vilmar Cavas Assed | Santa Cruz | Famílias da localidade | 47 | 2006 | PMCG | Alexandre Mocaiber |
| Travessão | Travessão | Famílias da localidade (áreas de risco - BR) | 47 | 2006 | PMCG | Alexandre Mocaiber |
| Três Vendas | Três Vendas | Famílias da localidade (áreas de risco) | 29 | 2006 | PMCG | Alexandre Mocaiber |
| Goytacazes | Goytacazes | Famílias da localidade | 57 | 2006 | PMCG + CEHAB | Alexandre Mocaiber |
| Aldeia II | Pq. Aldeia | Famílias da localidade (áreas de risco) | 110 | 2006 | PMCG + CEHAB | Alexandre Mocaiber |
| Matadouro (Portelinha) vertical | Pq. Califórnia | Favela Matadouro/Tiragosto | 228 | 2007 | PMCG | Alexandre Mocaiber |

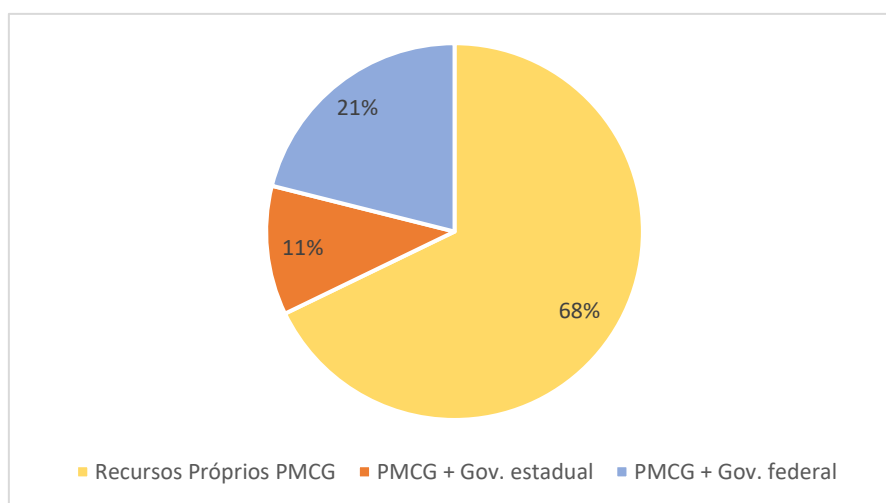
| | | | | | | |
|-------------------------|-----------------------------|---|--------------|----------------|-------------------------------|--------------------|
| Santa Rita | Pq. Prazeres (Atrás HGG) | Pq. Prazeres (área de risco) Aluguel Social Det. judiciais | 300 | 2008 | PMCG | Alexandre Mocaiber |
| Santa Helena* | Santa Helena | (Beira-rio) Coroa / Aldeia | 117 | 2008 | PMCG | Alexandre Mocaiber |
| Donana | Donana | Ttravessa Santa Luzia | 127 | 2008 | PMCG | Alexandre Mocaiber |
| Boa Vista I*** | Jd. Boa Vista | invadido | 125 | 2008 | PMCG + CEHAB | Alexandre Mocaiber |
| Boa Vista II*** | Jd. Boa Vista | invadido | 125 | 2008 | PMCG + CEHAB | Alexandre Mocaiber |
| Conjuntos PMF** (19) | 15 localidades | Áreas de risco Aluguel Social Cadastro Habitação | 6.202 | 2011 a 2017 | PMCG | Rosinha Garotinho |
| Eldorado – PAC | Eldorado | Cadastro habitação | 138 | 2014 | PMCG + CEHAB (PAC) | Rosinha Garotinho |
| Santa Rosa | Santa Rosa | Cadastro junto à PMCG e CEF | 600 | 2016 | PMCG + Gov. federal (MCMV) | Rosinha Garotinho |
| Aeroporto | Pq. Aeroporto | Cadastro junto à PMCG e CEF | 896 | 2016 | PMCG + Gov. federal (MCMV) | Rosinha Garotinho |
| Novo Horizonte I | Pq. Aeroporto | Cadastro junto à PMCG e CEF | 139 | 2021 | PMCG + Gov. federal (MCMV) | Rafael Diniz |
| Novo Horizonte II | Pq. Aeroporto | Cadastro junto à PMCG e CEF | 336 | 2021 | PMCG + Gov. federal (MCMV) | Rafael Diniz |
| Novo Horizonte III | Pq. Aeroporto | Cadastro junto à PMCG e CEF | 297 | 2021 | PMCG + Gov. federal (MCMV) | Rafael Diniz |
| Total | 44 Conjuntos | - | 11.320 casas | - | - | |

Fonte: Elaboração Própria, 2021. Dados de Póvoa (2002) e do Departamento de Habitação (SMFAS, 2021).

Notas: *Remoção para construção da Ponte Alair Ferreira. **Serão apresentados em tabela própria. *** Conjuntos invadidos antes da entrega

Até o presente momento, o município contabiliza sua participação no campo habitacional, com a construção de moradias populares, com um total de 6 vilas, 44 conjuntos e 11.320 casas populares. Se somadas aos conjuntos pré-88, implementados pelo município junto à CEHAB e ao BNH, o montante é de 15.296 moradias. Partindo da análise dos dados apresentados no quadro 7, fez-se necessário compreender as formas de implementação via recursos próprios e parcerias com estado e governo federal pelo município. É possível afirmar que, o município de Campos, ao iniciar os trabalhos com habitação a partir de 1989, desenvolveu majoritariamente moradias utilizando recursos próprios (68%), 21% dos empreendimentos foram financiados através das parcerias firmadas com o governo federal e 11% com o governo estadual (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Número de casas entregues em Campos-RJ - Tipo de recurso / parceria

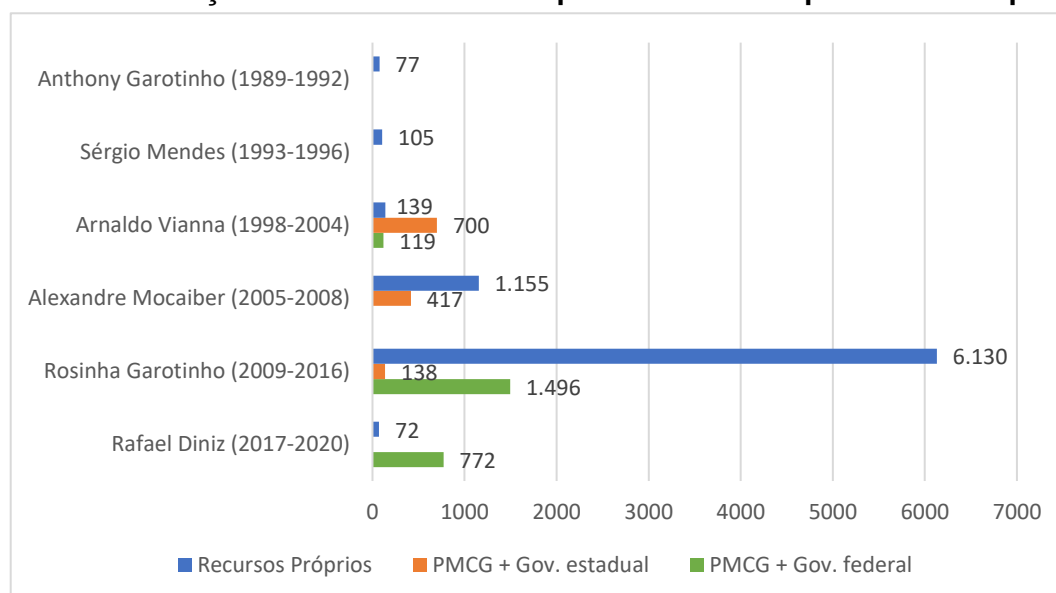


Fonte: Elaboração Própria, 2021.

Analisando a realização dos empreendimentos, por governo, é possível compreender que, inicialmente, os programas habitacionais desenvolvidos pelo município tinham pouca magnitude nas primeiras intervenções, devido especialmente aos escassos recursos municipais, o que dificultava a ampliação dos investimentos com habitação. O aumento, da produção habitacional pode ser

percebido em 1999, no governo de Arnaldo Vianna³⁵, como mostra o gráfico 10, com a predominância das intervenções do município em parceria com o governo do estado do Rio de Janeiro, por meio da CEHAB-RJ, à época governado por seu aliado político, Anthony Garotinho. Ainda nesta gestão, percebe-se também a ocorrência de parceria com o governo federal, além da utilização de recursos próprios, apesar de a parceria com o estado ter sido responsável pelo maior número de moradias entregues. Vale ressaltar que neste período, o município passa a obter relevante aumento da receita com os recursos dos *royalties* e participações especiais, principalmente a partir dos anos 2000, como já mostraram as análises anteriores.

Gráfico 10 – Produção habitacional em Campos / Governo / Tipo de recurso-parceria



Fonte: Elaboração Própria, 2021.

As parcerias do município com o governo federal, para atender as famílias de baixa-renda, são pontuais ao longo da história, como indica o gráfico 10, sendo percebidas nos governos de Arnaldo Viana, Rosinha Garotinho e Rafael Diniz. Este fato pode estar fundamentado nas observações de Duarte (2008) a respeito da inadimplência do município com a prestação de contas com o governo federal, com

³⁵ Como vice-prefeito, assume em 1998 o lugar do então prefeito Anthony Garotinho, em exercício desde 1997, que deixa o cargo para disputar a eleição do governo estadual. Arnaldo foi reeleito em 2000.

o Programa Habitar Brasil, referente ao contrato assinado em 1997 por Anthony Garotinho, vigente até 2001, ficando, muitos anos após o período, com parcerias suspensas. Apesar da reduzida interlocução entre os entes neste âmbito (federal) a produção habitacional apresentou-se ainda superior neste formato do que nas parcerias estaduais.

Já os empreendimentos que se valeram de recursos próprios tiveram maior produção no governo da prefeita Rosinha, com o PMF e no governo de Alexandre Mocaiber, que também priorizou a atuação autônoma do município. Vale destacar que, na gestão de Alexandre Mocaiber, ocorreu importante aumento de investimentos no segmento, utilizando majoritariamente recursos próprios, apesar de ainda percebida a produção via parceria estadual. No governo de Rosinha Garotinho, ocorre um *'boom'* de investimentos em habitação com a utilização de recursos próprios e com parcerias estadual e federal. Já no governo Rafael Diniz, os investimentos no segmento reduziram-se abruptamente, sendo realizada parceria com o governo federal (MCMV) e concluída a entrega de um conjunto inacabado da gestão anterior.

Um ponto interessante a se destacar é a construção de conjuntos habitacionais no próprio local de origem das favelas, preservando as sociabilidades ali existentes, como foi o caso dos conjuntos Osvaldo Gregório (Favela Chatuba do Carvão) e Matadouro (Favela do Matadouro/Tira-gosto) no governo Alexandre Mocaiber. Este tipo de iniciativa também aparece na gestão de Arnaldo Viana, com a construção de casas na favela Tamarindo, que se transformou em "Vila Tamarindo", entre 2001 e 2002 e na gestão de Rosinha Garotinho, com o Residencial João Batista (Favela Inferno Verde), que somente foi entregue na gestão seguinte pelo prefeito Rafael Diniz. Vale ressaltar que no PMF, da prefeita Rosinha, muitos conjuntos (PMF) foram edificados em locais distantes das áreas de risco, fora da redondeza da maioria das comunidades assistidas, provocando um distanciamento com o local de origem das famílias.

Vale observar, sobre a estrutura urbana no entorno, que os conjuntos da gestão do prefeito Alexandre Mocaiber eram compostos por áreas comerciais como o conjunto Santa Rita e o Osvaldo Gregório (Chatuba), este último contava também com equipamentos de apoio comunitário, como, por exemplo, o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Centro de Controle de Zoonozes (CCZ), além de contar com serviço de ambulância. Já nos conjuntos do PMF, percebe-se a

ausência da construção de área comercial, o que certamente provocou uma dificuldade aos comerciantes reassentados nestes espaços, além da falta de equipamentos públicos no entorno dos conjuntos.

Os detalhes referentes ao PMF serão apresentados mais a diante, tendo em vista ser objeto principal da discussão deste trabalho, bem como o programa de maior magnitude na produção habitacional da história de Campos. Ainda na gestão de Rosinha, após a interrupção das obras do PMF, dois conjuntos foram frutos de parceria com o governo federal (MCMV) em 2015, nos bairros Santa Rosa (600 casas) e Aeroporto (896 casas), sendo um deles³⁶ custeado integralmente pelo município, que assumiu a dívida dos moradores. Ainda no governo da prefeita, o município recebeu um conjunto do governo do estado em 2014 no bairro Eldorado, com 138 casas, pelo PAC.

No governo Rafael Diniz, seriam entregues no último ano de seu mandato (2020) 772 casas do PMCMV do Conjunto Novo Horizonte, no Pq. Aeroporto, fruto da parceria realizada com governo federal em 2015. Porém, com o atraso das obras e a situação de pandemia iniciada neste mesmo ano, as entregas foram adiadas e os conjuntos acabaram sendo invadidos em abril de 2021, já no mandato do atual prefeito Wladimir Garotinho.

Um aspecto a ser observado é que alguns governos iniciaram projetos habitacionais e estes acabaram concluídos em governos posteriores, como é o caso do conjunto Santa Rita, que foi planejado no governo de Arnaldo Viana e executado na gestão de Alexandre Mocaiber; do Residencial João Batista do PMF com Rosinha Garotinho, só finalizado pelo prefeito Rafael Diniz; e dos 3 conjuntos do Novo Horizonte (MCMV) iniciados no governo Rafael Diniz e concluídos (e invadidos) no mandato de Wladimir Garotinho.

Com base nos dados apresentados, fica claro que as políticas habitacionais de Campos dos Goytacazes tiveram como público-alvo principal as famílias em situação de risco, pobreza e ausência de condições dignas de moradia, confirmando assim, a realidade periférica habitacional de milhares de campistas ao longo da história do município. As vilas, por exemplo, representam as tímidas iniciativas do município na questão habitacional e, os conjuntos, a fase da expansão da política pública, seja com recursos próprios, seja por meio das parcerias via estado e governo federal. Nota-se também que há uma lacuna temporal na

³⁶ O conjunto Santa Rosa. Informação obtida no Departamento de Políticas Habitacionais. 2020.

produção habitacional do município no período compreendido entre 1994-1999, dada a interrupção do programa “Pode entrar que a casa é sua” por falta de recursos para a área da habitação, o que demonstra a incapacidade financeira do município de gerir programas próprios, sendo as parcerias com o estado e governo federal, essenciais.

Embora seja possível notar a atuação do município na área da habitação a partir de 1989, foi mais expressivamente a partir dos anos 2000 que o município de Campos apresentou aumento na produção de moradias, construindo, entre 1999 e 2021, um total de 44 conjuntos habitacionais, com recursos próprios e parcerias com outras esferas do governo. Há também alguns elementos importantes que devem ser considerados nessa trajetória, como a criação, em 1990, do Plano Diretor do município, da Lei Orgânica Municipal e do Departamento de Habitação Popular e Assuntos Fundiários, primeiro setor destinado à atender a demanda habitacional do município.

Seguindo a apresentação dos programas desenvolvidos, ainda em 1992 foi instituído o programa “**Cada família tem um lote**”, que apresentava a proposta de doação de lotes no bairro Codin – “Terra Prometida” e materiais de construção para atender um total de 360 famílias, as quais por meio de mutirão realizariam as obras dos próprios imóveis. De acordo com o estudo de Póvoa (2002), a proposta inicial do programa foi alterada por uma certa “pressa política”, por se tratar de último ano do mandato do prefeito Anthony Garotinho, não sendo viabilizado o material de construção, e, conseqüentemente não ocorrendo o mutirão, sendo contratada uma empreiteira que construiu aproximadamente 80 moradias compostas por um único cômodo e sem banheiro.

Vale considerar que algumas famílias ocuparam os lotes improvisando a moradia com tábuas e papelão (*Ibid.*), o que revela o não cumprimento da proposta criada e a frustração provocada nas famílias que não conseguiram ser atendidas. Esse fato aponta para a frequente e comum interferência da agenda política no andamento e produção das políticas públicas, com destaque para as habitacionais, refletindo inclusive na sua qualidade e continuidade.

Ainda no ano de 1991 foi criado o projeto “**Vale Construção**”, que atendia famílias com renda per capita de até meio salário mínimo mensal, que possuíam casa própria (com escritura ou recibo de compra e venda) ou da família (mediante autorização), promovendo pequenas reformas e, em alguns casos, a

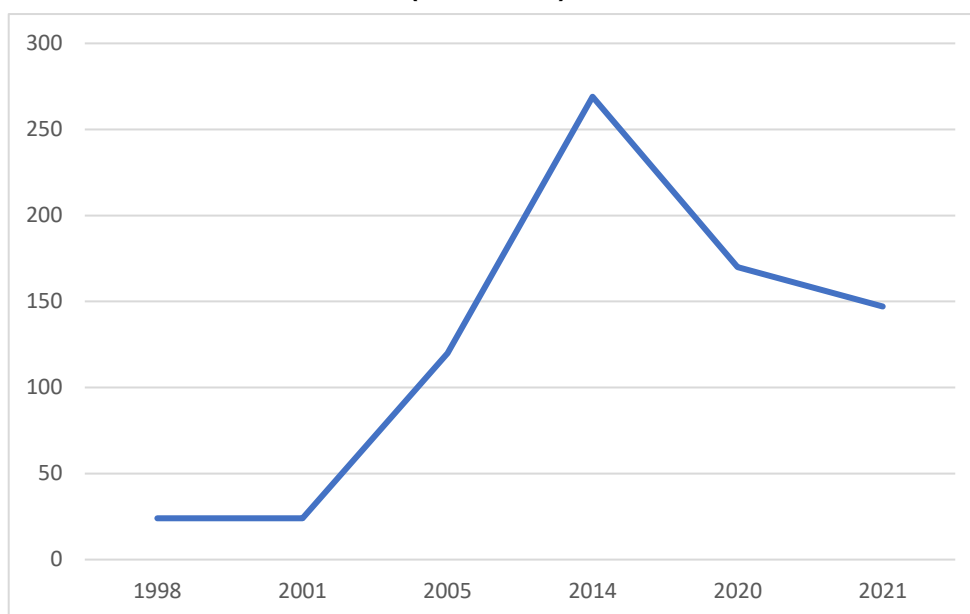
construção ou reconstrução de cômodos de um imóvel. O referido programa previa o custeio do material de construção e a mão de obra (quando necessário), sendo desativado no ano de 2001, quando 600 pessoas³⁷ aguardavam atendimento. Posteriormente, em 2007, teve seu nome alterado sendo denominado projeto “**Casa Nova**”, seguindo a mesma proposta, com foco no atendimento às famílias afetadas pelas inundações deste mesmo ano.

Nessa trajetória, das ações no segmento habitacional, merece destaque o programa “**S.O.S Habitação - Aluguel Social**” (PAS), criado em 1993 e em funcionamento até os dias atuais, para atender famílias que sofrem com as inundações provocadas pelas cheias do rio Paraíba (ficando desabrigadas e com casas condenadas pela Defesa Civil) moradoras de áreas de risco, e/ou pessoas desprovidas de moradia, custeando o pagamento do aluguel com meio salário mínimo. O programa em 1995 passa a constituir a política de Assistência Social do município e, a partir de 2000, passa a receber uma verba específica do fundo municipal. Ele foi reformulado pelo Departamento de Habitação e Ação Fundiária em 2005 e em 2011, pela Lei 8.236 de 2011, e em ambas versões, é atribuído um caráter emergencial ao programa, cujo atendimento poderia ser de curto prazo (até 3 meses), médio prazo (até 6 meses) e longo prazo (a partir de 6 meses) tendo como foco as famílias moradoras de áreas de risco (e faixas de rodovias, ferrovias, margem de lagoas e rios, em encostas e aterros) e de habitações precárias, com comprometimento da estrutura. Apesar de se referir a um atendimento temporário, de caráter emergencial, na prática, muitas famílias permanecerem por anos com o benefício por falta de alternativas.

O Art.5º da Lei 8.236/2011, do Programa Aluguel Social, prevê que o beneficiário seja atendido até que seja incluído em programa de casas populares. Com isso, a partir de 2011, o Programa Morar Feliz atendeu, prioritariamente, os moradores de áreas de risco e os beneficiários do Aluguel Social, nessa ordem, o que pode ter provocado uma diminuição no número de assistidos pelo programa, pelo fato de terem recebido casa popular. O gráfico 11, demonstra o volume de atendimento nos últimos anos pelo Programa Aluguel Social.

³⁷ Levantamento de Póvoa (2002).

Gráfico 11 – Número de famílias beneficiadas pelo Programa Aluguel Social (1998-2021)



Fonte: Elaboração Própria, 2021. Dados da SMDHS (2021).

É possível analisar, no gráfico 11, uma tendência de aumento no atendimento do programa, a partir de 2001, com número de beneficiários ainda elevado até 2014, apresentando tendência de queda a partir desse ano, com redução mais expressiva em 2020 até o presente ano, com um total de 147 famílias assistidas³⁸. Vale acrescentar que, em 2021, o referido programa foi inserido enquanto benefício eventual da proteção social básica³⁹, assim como outros existentes (cesta básica, auxílio, funeral, renda mínima, defeso municipal, etc.), não sendo mais o Departamento de Habitação responsável por seu gerenciamento. O valor a ser pago vem sendo mantido em meio salário-mínimo, cabendo destacar que, ao final de alguns governos, este programa vem sofrendo inadimplências de pagamento da prefeitura com os locatários, com 2 meses de atraso no término da gestão da Rosinha e 3 meses na gestão do Rafael Diniz, que na transição para o atual prefeito, Wladimir Garotinho, não foram acertados⁴⁰.

Um programa criado em 2000 foi o “**Comunidade Legal**” para estruturar áreas urbanas de favelas da cidade, inclusive com reforma e ampliação de casas. A favela Tamarindo foi remodelada, sendo as antigas habitações todas reconstruídas,

³⁸ SMDHS (2021).

³⁹ Segundo informações de assistente social do setor de Proteção Básica (2021).

⁴⁰ Informações obtidas na SMDHS. 2021.

com a reforma de 50 casas e da fachada da comunidade. Sabe-se que entre 2002 e 2005 o projeto visava atender também as favelas Baleeira, Tira-Gosto, Oriente, Matadouro e Chatuba (PÓVOA, 2002; DUARTE). Buscou-se verificar junto ao Departamento de Habitação se os conjuntos Osvaldo Gregório da favela Chatuba do Carvão (2005) e Matadouro/Portelinha da favela Matadouro (2007), teriam sido também resultado da propositura deste programa, mas não foi obtida informação concreta a respeito.

Em 2009, um programa similar ao Vale Construção foi criado pela Lei 8.136/2009, o “**Cheque-Construção**”, cuja proposta era viabilizar a quantia de R\$ 1.500,00 para custeio de material para reforma/construção de imóveis em terrenos próprios, em situação de risco ou precariedade, ficando a mão-de-obra a cargo dos contemplados. Cabe salientar a semelhança entre os dois programas (Vale-Construção e Cheque-Construção), sendo o primeiro na gestão do prefeito Anthony Garotinho e o segundo da prefeita Rosinha Garotinho. O programa Cheque-construção era destinado às famílias com renda mensal de até três salários mínimos e o imóvel deveria ser previamente avaliado pela Defesa Civil municipal, que emitia um laudo técnico do imóvel. O referido programa era acompanhado pela Empresa Municipal de Habitação Urbanização e Saneamento (EMHAB), pela Secretaria Municipal da Família e Assistência Social (SMFAS) e pela Defesa Civil. Seu funcionamento ocorreu em 2010 e foi somente até o início do ano de 2011, quando as ações foram interrompidas pela gestão municipal, tendo beneficiado ao todo, 112 famílias.

No ano de 2011 foi criado o “**Projeto Titularidade**” pela EMHAB, que realizou cadastramento para realizar a regularização fundiária em algumas localidades da cidade, constituídas como Zona de Especial de Interesse Social (ZEIS)⁴¹. O objetivo do trabalho era de regularizar a situação das moradias, viabilizando a titularidade (documento) do imóvel aos moradores. O cadastramento ocorreu nas comunidades Vila Tamarindo, Condomínio Osvaldo Gregório, Codin, Madureira, Carvão e Lapa (Rua Miguel Herédia). Esses cadastros foram encaminhados para a Procuradoria Municipal e os desdobramentos não foram identificados.

⁴¹ As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) são instrumentos urbanísticos que definem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021).

Alguns programas voltados à infraestrutura urbana também foram implementados como os programas “**Bairro Legal**” em 2011 e “**Meu Bairro é Show**” em 2013. O primeiro concentrou esforços na provisão de infraestrutura, com obras em diversos bairros da cidade para a construção de galerias de água pluviais, redes de drenagem e de esgotamento sanitário, pavimentação das ruas, construção de calçadas com acessibilidade, além de serviços de iluminação e sinalização. De acordo com a prefeitura, foram em média, 18 bairros e 160 ruas atendidas com o programa Bairro Legal. Já o segundo programa atuava na recuperação de infraestrutura, além de recuperar a pavimentação e realizar reparos no sistema de drenagem. Posteriormente, é anunciado outro programa, em 2015, com o nome “**Prefeitura Pertinho de Você**”, propagado no *website* da prefeitura com ações de capina, pintura de meios fios, poda de árvores, troca de lâmpadas, assistência jurídica, atendimentos do Balcão de Empregos, entre outros.

Em 2015 foi lançado o projeto **Viver Feliz**, que previa ações quinzenais de diversas secretarias pelos conjuntos do programa Morar Feliz, tendo como principal trabalho a viabilização dos títulos de posse dos moradores dos conjuntos habitacionais. Segundo informações da direção do Departamento Habitacional, moradores de todos os conjuntos do PMF receberam o termo de posse dos imóveis, inclusive alguns conjuntos mais antigos, com exceção de Boa Vista I e II e o conjunto de Travessão (2006), que tiveram as entregas interrompidas devido à pandemia.

Posteriormente, em 2020, o projeto “**A Casa é Sua**”, uma iniciativa da prefeitura através da EMHAB em parceria com o Ministério da Integração Regional, do governo federal, realizou o cadastramento de moradores do entorno da Lagoa do Sapo, no bairro Eldorado, em lotes irregulares (do ponto de vista jurídico) visando viabilizar a posse definitiva da moradia de aproximadamente 622 famílias. O projeto, voltado para a regularização fundiária, também realizou obras de infraestrutura no entorno da Lagoa, construindo uma área de lazer para os moradores (com praça, quadras poliesportivas, *playground* infantil, academia, área de lazer, ciclovia e rampas de acessibilidade), ofertando também cursos de capacitação profissional (cabeleireiro e manicure) para quem estivesse fora do mercado de trabalho.

Dada a apresentação das intervenções do município de Campos com programas voltados para a habitação, considerando as primeiras ações em 1989 até a atualidade, o aumento da atuação municipal no segmento vem sendo verificado,

especialmente após os anos 2000, com destaque para os anos 2009-2016 com a chegada do Programa Morar Feliz. Os anos mais recentes tem apontado uma diminuição nos investimentos por parte do município com habitação popular, buscando parcerias com o governo federal.

Ao longo desta trajetória, chamam a atenção os descontínuíssimos constatados na implementação dos programas habitacionais no município e para os processos que estas problemáticas geram nas vidas das famílias pobres que esperam soluções por parte do Estado. Ademais, é possível considerar que a propositura destas políticas, historicamente, cumpre importante papel no campo político partidário, o que deveras proporciona representatividade popular. Diante do percurso dos programas habitacionais municipais, será então apresentado o **Programa Morar Feliz**, principal objeto deste estudo, que, por merecer o devido destaque, será detalhado no próximo capítulo desta tese.

4. TERRITÓRIOS DE EXCLUSÃO: PERSPECTIVAS E ENTRAVES DO PROGRAMA MORAR FELIZ EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

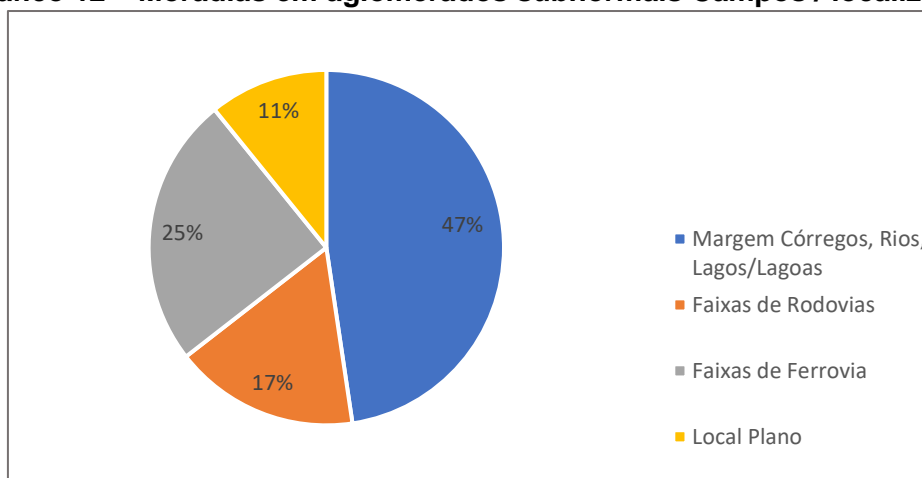
O capítulo que se segue inaugura a abordagem acerca da principal política pública a que está arrolada esta tese, que é o programa habitacional Morar Feliz na cidade de Campos dos Goytacazes-RJ. Nele, pretende-se abordar o escopo dessa política pública considerando, em detalhes, seus desdobramentos na realidade da cidade e dos seus beneficiários. Para tanto, a primeira seção discorre sobre o escopo do Programa Morar Feliz, contextualizando-o frente à problemática habitacional da cidade de Campos, elucidando sua forma de implementação, tendo como base a escolha do município por implementar um programa com recursos próprios. A segunda seção deste capítulo apresenta as especificações das casas populares, analisando as carências a elas atreladas e suas interferências no cotidiano das famílias. Dando seguimento à discussão sobre as moradias, na terceira seção, serão apresentados os conjuntos habitacionais, a realidade de seu entorno e as lacunas deixadas no contexto pós-ocupação pelo poder público, considerando, também, outros embaraços da política pública em questão, como o abandono das obras, os conjuntos inconclusos e as ocupações ocorridas em alguns conjuntos. Por fim, na quarta e última seção do capítulo, são tecidas considerações sobre os desdobramentos do Programa Morar Feliz enquanto política pública, pontuando as dificuldades atualmente enfrentadas pelas famílias nesse contexto habitacional, colocando em discussão o direito ao acesso aos bens e serviços básicos essenciais, incluindo neste debate um direito mais amplo e necessário à vida urbana, o direito à cidade.

4.1 – O escopo do programa

O Programa Morar Feliz foi criado no governo da prefeita Rosinha Garotinho (2009-2016), instituído, pelo Decreto Municipal n.º 055/2011, como uma política habitacional para atender a “população mais carente, marginalizada e em risco iminente, além daquela vulnerável socialmente” (CAMPOS, 2011). Diante desse contexto, foi priorizado no programa o atendimento às famílias que se encontravam residindo em áreas consideradas de risco pela Defesa Civil, além daquelas que apresentavam insalubridade e precariedade na infraestrutura local.

Com base no Censo do IBGE (2010), 89% das moradias dos aglomerados subnormais, na cidade de Campos, situavam-se em locais como faixas de rodovias, ferrovias, margem de rios, lagoas e córregos (IBGE, 2010), como mostra o gráfico 12.

Gráfico 12 – Moradias em aglomerados subnormais Campos / localização



Fonte: IBGE (2010). Elaboração Própria, 2021.

Essas áreas são comumente afetadas em períodos de chuvas intensas, especificamente quando ocorrem inundações e alagamentos, provocados pelas cheias do rio Paraíba, gerando consequência imediata na realidade daqueles que residem próximos do rio e de lagoas na cidade. Há também moradias que beiram às faixas de rodovias e ferrovias, cujos moradores, além de expostos a riscos, sofrem com a precária infraestrutura local, sem acesso a esgotamento sanitário adequado, e pela ausência de outros serviços urbanos, em um cenário de insalubridade. Vale

destacar que, para além dessas áreas, há outras que são expostas ao risco propriamente dito, mas estão em uma condição habitacional de extrema precariedade, pelo fato de situarem-se em habitações e terrenos precários e em localidades desprovidas de estrutura residencial básica, o que os coloca em uma realidade extremamente vulnerável, ocasionando riscos relacionados à saúde e à vida como um todo. De acordo com o Art. 3º da Lei 8.080 (BRASIL, 1990), a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente e o acesso aos bens e serviços essenciais são fatores determinantes e condicionantes da saúde, assim como a alimentação, o trabalho, a renda, a educação, o transporte e o lazer.

Esse cenário é conhecido especialmente nas favelas do município de Campos, constituindo, portanto, as áreas mais pobres e vulneráveis da cidade, o que levou o PMF a direcionar suas intervenções para essas localidades. Cabe considerar que também faziam parte do público-alvo do programa os beneficiários do programa Aluguel Social, pessoas cadastradas no Departamento Habitacional em programas de moradia, incluindo prioritariamente os idosos e as pessoas com deficiência.

Vale considerar o déficit habitacional do município, que foi estimado em um total de 11.717 moradias (FJP, 2010), a maioria em situação urbana, como mostra a tabela 11. Desse total, a maior parte do déficit enquadra-se nos componentes de coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel, seguidos do adensamento excessivo e habitações precárias.

Tabela 11 – Déficit Habitacional Básico – Campos dos Goytacazes - 2010

| Unidade Territorial | DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO | | | | | |
|-----------------------|-----------------------------|--------|-------|---------------------------|--------|-------|
| | ABSOLUTO | | | % DO TOTAL DOS DOMICÍLIOS | | |
| | Total | Urbana | Rural | Total | Urbana | Rural |
| Campos dos Goytacazes | 11 716 | 11 038 | 678 | 8,22 | 8,57 | 4,95 |

Fonte: Fundação João Pinheiro (2010). Elaboração Própria, 2021.

A proposta, publicamente anunciada pela prefeita Rosinha Garotinho, foi a entrega de um total de 10.000 casas populares, número que chegaria bem próximo de eliminar o déficit estimado, sendo, então, propagado como o maior

programa habitacional municipal do Brasil. A distribuição das responsabilidades entre os órgãos envolvidos ficou definida da seguinte forma:

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

- a) coordenar o programa de que trata este decreto, devendo proceder às visitas domiciliares para a análise socioassistencial das famílias com o perfil descrito no art. 3º;
- b) proceder a análise, por meio de Assistentes Sociais, da possibilidade de inclusão das famílias no programa;
- c) efetuar a marcação das casas a serem concedidas e posterior aplicação do Formulário de Levantamento socioeconômico-habitacional;
- d) celebrar com o beneficiário o Termo de Permissão de Uso, nos termos do anexo único deste decreto;
- e) formar e manter o CRAS itinerante, o qual fará o acompanhamento sistêmico das famílias beneficiárias;
- f) capacitar os agentes sociais e os estagiários bolsistas do Município, 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, cofinanciados 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 e vaso sanitário, preservação do imóvel, dentre outros assuntos correlatos.

➤ **Defesa Civil Municipal:**

- a) emitir laudo de avaliação de risco iminente, procedendo o 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;

➤ **Empresa Municipal de Habitação - EMHAB:**

- a) identificar as áreas a serem desapropriadas para construção dos condomínios residenciais populares;
- b) efetuar a construção de áreas de uso comum, bem como de um escritório de campo;
- c) fiscalizar as famílias beneficiárias no que tange à conservação do imóvel concedido.

➤ **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; (CAMPOS, 2011).

É preciso destacar que, apesar da previsão desses órgãos envolvidos na proposta do programa, via decreto, o trabalho direto realizava-se, mais especificamente, pela Defesa Civil e pela Secretaria Municipal da Família e Assistência Social (SMFAS), que atuavam na delimitação das áreas de risco a serem atendidas, e no levantamento das moradias e dos moradores, respectivamente, com a presença de agentes da defesa civil, assistentes sociais, psicólogos e agentes sociais de apoio administrativo. A equipe do programa também era composta por profissionais de outras áreas que atuavam no suporte técnico como: Direito, pedagogia e ciências sociais, sendo percebido um grande número de profissionais envolvidos diante do volume de trabalho que o programa habitacional apresentava. O PMF era acompanhado pela empresa Projetos Consultoria e Engenharia (PCE) que prestava assessoria⁴² ao município na execução do projeto.

O trabalho de reassentamento iniciava-se com visitas da equipe técnica do Departamento de Habitação da SMFAS, que, acompanhada da equipe da Defesa Civil, identificava o local previamente definido e estabelecia um primeiro contato com a comunidade. A equipe realizava um levantamento socioeconômico das famílias moradoras, identificando a composição familiar e as formas de uso do espaço habitacional. Nesse momento, a proposta da mudança já era apresentada à família moradora, e, se aceita, realizava-se um cadastro, geralmente anunciando a possível data da mudança. Todas as casas recebiam uma numeração/código no muro, com vistas a identificar a sequência e a situação da família/imóvel. Como se pode perceber, o contato estabelecido entre a equipe e a comunidade era bastante reduzido, voltado para o ato do cadastramento, refletindo a apertada agenda pública

⁴² A PCE acompanhava as etapas do projeto, participando desde a definição dos terrenos (para a construção dos conjuntos) até os prazos de entrega.

- rigidamente definida pelo alto escalão – impossibilitando um diálogo mais efetivo e a participação ativa da população no processo do reassentamento.

A elaboração e implementação do PMF foram de responsabilidade exclusiva do governo municipal, que define a utilização de recursos próprios oriundos estritamente dos *royalties* do petróleo, não havendo convênio ou parceria do município com outras esferas de governo. Vale destacar que, no período em que o PMF foi desenvolvido, a receita municipal alcançou recordes nas rendas provenientes do petróleo, chegando a arrecadar, em 2012, o valor de 1,3 bilhões de reais, tempos gloriosos no cenário econômico campista. Todavia a primeira etapa do PMF (2009 a 2012), orçada em R\$ 453,9 milhões⁴³, entregou à população 5.426 moradias; quando na segunda (2013-2016), orçada em R\$ 477 milhões, deveriam ter sido entregues as restantes 4.574, porém, esse número reduziu-se a 704 unidades habitacionais, em decorrência da interrupção do programa. Isso ocorreu em um período de crise no mercado internacional do petróleo em 2015, o que provocou redução nas receitas municipais, sendo alegado, em entrevista⁴⁴, pela empresa construtora Odebrecht, que a suspensão das obras do PMF deu-se em função da falta de pagamento por parte da prefeitura. Vale considerar que cada unidade habitacional, na primeira, etapa custou aproximadamente R\$ 83.658,00 aos cofres públicos e, na segunda etapa, o valor de R\$ 104.285,00 e o investimento total do programa, que correspondeu a um valor aproximado a 1 bilhão de reais entre contratos e aditivos⁴⁵.

Esse fato chama atenção para pensar a questão da responsabilidade com os recursos municipais, tendo em vista tratar-se de uma fonte previsivelmente escassa (petróleo), dado o elevado grau de dependência do município com o mesmo e dadas também as possibilidades de se desenvolver programas com parcerias (especialmente, em termos de recursos), como por exemplo o Minha Casa Minha Vida do governo federal, criado no mesmo ano do PMF, com um limite de

⁴³ Contrato principal licitado somado aos aditivos.

⁴⁴ <https://g1.globo.com/rj/norte-fluminense/noticia/obras-de-contrato-de-2013-entre-odebrecht-e-prefeitura-de-campos-rj-estao-abandonadas.ghtml>

⁴⁵ Vale considerar que, dada a interrupção do PMF e a falta de transparência do poder público com relação à publicação dos seus custos finais, não é possível precisar o valor empregado nesta política pública habitacional, sendo então uma estimativa.

custo da unidade de R\$ 75 mil⁴⁶, que ofertaria inclusive o suporte com o Trabalho Técnico Social (TTS), fornecido pela Caixa Econômica junto à execução dos projetos habitacionais, pautado em diretrizes já definidas pelo Caderno de Orientação Técnico-Social (COTS). As orientações do COTS trazem como demanda a elaboração de um Plano de Reassentamento com “a caracterização das áreas de intervenção e de reassentamento, o diagnóstico social e a caracterização das moradias existentes na área de intervenção, com indicação do tipo de atendimento habitacional que será dado a cada família” (BRASIL, 2013a, p. 11). Além disso, prevê ações de informação e participação da comunidade, além de medidas compensatórias aos danos causados. O programa MCMV demandava, ainda, pela Portaria n.º 168/2013, que, para cada empreendimento, fossem firmados um Termo de Adesão por parte do município, o qual teria a responsabilidade de, no mínimo, se comprometer com a realização do trabalho social, e um Instrumento de Compromisso para instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços, que seria diagnosticado previamente por meio de um relatório sobre as demandas locais (BRASIL, 2013b).

A parceria do município com o PMCMV na gestão da prefeita Rosinha somente ocorreu em 2015, devido à interrupção do Programa Morar Feliz, em razão da dificuldade de atingir a proposta inicial das 10.000 casas, sendo uma saída para tentar complementar essa lacuna. Destaca-se também que o Programa Morar Feliz não criou um plano de reassentamento próprio, nem ao menos realizou caracterização prévia dos territórios da remoção e do reassentamento, o que poderia proporcionar melhores resultados quanto ao impacto do programa e minimizar os danos atualmente percebidos. Com isso, entende-se que, apesar da interessante propositura em termos quantitativos do PMF, o que está em jogo é o desenho dessa política pública, que perpassa por questões que envolvem o projeto (quem pensou o programa, quem definiu seu escopo) e a sua metodologia própria (escolha das comunidades e as formas de intervenção), ambos adequados aos prazos apertados, não só por uma agenda de governo apressada, dada a meta estabelecida, mas pelo próprio cronograma de entregas. Esse fato indica que, para alcançar o elevado número de moradias proposto, seguir metodologias com maiores exigências, como é o caso do programa MCMV, exigiria a realização das diferentes etapas previstas

⁴⁶ Valor com base na Portaria n.º 168/2013 para capitais, que se aplica à situação de Campos, considerada capital regional com base no REGIC (Regiões de Influência das Cidades) do IBGE de 2008.

junto à comunidade pelo TTS, o que demandaria maior tempo e poderia significar a entrega de um total de moradias menos expressivo que o anunciado. Ou seja, fazendo uma análise, entre 2011 e 2012, período do auge do programa MF, é possível notar a entrega de 3 conjuntos habitacionais em apenas um mês, o que caracteriza o curto intervalo de tempo entre as entregas, o precário diálogo entre a prefeitura e as comunidades a serem assistidas e a sobrecarga de trabalho aos profissionais envolvidos. Avaliando quantitativamente, o PMF implementado entre 2009 e 2016 representa 80,8% das moradias construídas com recursos próprios pelo município em toda sua história de intervenção na questão habitacional (1989-2021). Em outras palavras, 19,2% das moradias construídas com recursos próprios pelo município foram distribuídas em um período de aproximadamente 20 anos, enquanto 80,8% foram entregues em 5 anos (2011-2015).

Esses pontos, anteriormente assinalados, revelam fragilidades a respeito do próprio escopo do PMF, a medida que técnicos já atuantes com essa população, os assistentes sociais, por exemplo, não participaram do planejamento dessa política e não opinaram sobre as áreas de destino dessas comunidades. Essa tarefa foi definida em escritório por profissionais de uma empresa contratada para assessorar o projeto, composta, em sua maioria, por engenheiros e arquitetos, além de profissionais de fora do município junto à EMHAB que acabava por atuar na parte mais gerencial do projeto, distante do diálogo com a SMFAS, que atuava em toda execução do programa especialmente no contato direto com as comunidades. Revela-se então, a importância deste projeto ter sido discutido com os profissionais da ponta, especialmente os assistentes sociais, lotados no Departamento de Habitação da prefeitura, escutando também aqueles inseridos nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que assistem as comunidades a nível territorial, inclusive encaminhando demandas ao aludido departamento, podendo contribuir significativamente para pensar esta política junto aos territórios e suas demandas. Esse diálogo proporcionaria o estreitamento da política pública com a própria comunidade, pois, nessa interlocução, deveriam ser escutados os moradores, compreendendo as particularidades de cada local e suas demandas para melhor definir as estratégias de cada intervenção do programa.

Nesse sentido, a participação da sociedade no planejamento e controle desta política pública deveria também ter sido efetivada por meio do Conselho Municipal de Habitação e Saneamento previsto no escopo do Plano Diretor vigente à

época pela Lei 7.972/2007, que visava à “garantia da participação da sociedade na formulação, planejamento e gestão das políticas públicas municipais, com o fortalecimento dos Conselhos [...]” – Art. 116 (CAMPOS, 2007). O plano aludido teve como referência o Estatuto da Cidade e pautava-se no planejamento e gestão “transparente e participativa” (Art. 114), remetendo à participação da população nos processos de decisão ao exercício da cidadania, atuando no planejamento do desenvolvimento territorial. No Art. 104, pensando especificamente a Política Municipal de Habitação, as ações a serem adotadas deveriam: “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”. Acontece que, apesar de todo esse arcabouço “democrático”, a participação popular não é percebida no âmbito do plano Municipal de Habitação e Saneamento, que pareceu pouco atuante. Com isso, compreende-se que o referido Conselho não cumpriu o seu devido papel, especialmente, diante da política habitacional desenvolvida, pois, segundo Gomes (2013), a sociedade civil organizada não participou nem atuou na gestão e controle da política habitacional, e por isso, não houve uma real efetividade no cumprimento do plano diretor vigente à época.

Diante disso, considerando a lacuna provocada pela falta de participação e de uma gestão compartilhada com a sociedade, como preconiza o Plano Diretor, o programa Morar Feliz tratou-se de uma política desenhada por um planejamento do tipo “top down”⁴⁷, ou seja, de cima para baixo, cujas principais decisões estavam concentradas entre o alto escalão da gestão pública municipal

⁴⁷ Neste modelo os tomadores de decisão (políticos) atuam separadamente dos implementadores (administração), ou seja, as políticas públicas são concebidas e definidas na esfera política e “a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos (SABATIER, 1986; WILSON, 1987, apud SECCHI, 2012, p. 47).

4.2 – Especificações das moradias

Os conjuntos habitacionais do programa Morar Feliz foram construídos pela empresa Odebrecht, que atuava desde o serviço de terraplanagem, instalação de infraestrutura urbana, até a finalização das casas populares. As figuras 14 e 15 mostram dois conjuntos habitacionais em estágios diferentes, um na fase inicial e outro na fase final das obras.

Figura 14 – Foto aérea de terreno em período de terraplanagem



Fonte: Odebrecht. S/D.

Figura 15 – Foto aérea – Conjunto Habitacional Novo Jockey



Fonte: PCE. 2015.

O projeto desenvolvido pela empresa construtora envolvia algumas premissas como a conservação das Áreas de Preservação Permanente (APPs), implantação de saneamento básico, reordenação da ocupação do solo, implantação

de área de lazer para a comunidade e loteamento adaptado para fácil locomoção e acesso de pessoas com necessidades especiais. As casas são geminadas e possuem 43 m², em lotes de 140 m² cercados e parcialmente gramados, com infraestrutura de água, luz e esgoto, de acordo com as especificações da construtora Odebrecht, na seguinte composição:

- 2 quartos - com piso cerâmico.
- 1 banheiro - com azulejos.
- 1 sala - com piso cerâmico.
- 1 cozinha - com piso cerâmico.
- 1 área de serviço.

Figura 16 – Planta da casa padrão / PMF



Fonte: Acervo da Defesa Civil.

Figura 17 – Casa padrão – PMF



Fonte: Odebrecht. S/D.

Do total de cada conjunto, 10% das habitações foi adaptado para pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida, obtendo 51 m², com um lote de 160 m² e

com a mesma composição da casa padrão, incluindo as adaptações de acessibilidade, como mostra a figura 18.

Figura 18 – Banheiro de casa adaptada do PMF



Fonte: Odebrecht. S/D.

Um ponto a ser observado é com relação à infraestrutura incluída, pela empresa, no projeto, que prevê: “ruas pavimentadas, calçadas arborizadas e adaptadas para portadores de necessidades especiais, iluminação pública, coleta e destinação de esgoto para tratamento, água tratada, áreas destinadas ao lazer da comunidade e construção de escolas, creches e outros equipamentos”. É possível assinalar que, dentre os compromissos listados anteriormente, como a construção de equipamentos de lazer, educação e saúde não foram materializados, assim como a proposta de arborização das calçadas. Esse fato vai apontar uma carência identificada no contexto dos conjuntos, que se refere ao acesso a serviços básicos essenciais como posto de saúde, creche, escola, e áreas para interação e lazer da comunidade, que não só eram parte do projeto, mas também anunciados nas entregas das casas. Nas inaugurações das “casinhas”, como são comumente chamadas pela população local, os representantes da prefeitura faziam-se presentes e eram promovidos, verdadeiros eventos com direito a palco, *show* musical, fala da prefeita, que elencava alguns compromissos com a população dos conjuntos.

Figura 19 – Rua de um conjunto habitacional do PMF



Foto: Odebrecht. S/D.

Na figura 19, é possível perceber a ausência do muro nas casas, elemento não incluso no projeto, que ficou sob responsabilidade do morador, cabendo observar que um modelo padronizado foi elaborado pela EMHAB, com as medidas e, inclusive, o tipo de material a ser utilizado pelo morador, sendo divulgado em alguns conjuntos no ano de 2011. Na figura 19, também é possível observar os medidores de energia instalados e a pavimentação das ruas, porém a parte de “arborização”, incluída na proposta, também não foi realizada, o que demonstra, pelo apertado cronograma do programa, a maior preocupação com a agilidade e a quantidade, e por isso, esses “detalhes”, que poderiam proporcionar um ambiente mais “humano” e sustentável, pareceram menos prioritários que o cumprimento ato da entrega em si. Vale ressaltar que o Plano Diretor vigente previa não somente a criação de áreas verdes na cidade, especialmente em áreas de pouca infraestrutura, como também a elaboração de um plano voltado para arborização e áreas verdes urbanas, o que também não ocorreu.

Outras ausências que podem ser identificadas são as áreas de lazer e os equipamentos de saúde e educação, previstos no projeto, porém, não instalados nas adjacências da maior parte dos conjuntos, sendo identificado apenas 1 vila olímpica no Conjunto Santa Ross, 2 praças e 2 quadras dos Conjuntos Aldeia e Pq. Prazeres (DUTRA, 2015). Em pesquisa realizada nos conjuntos, moradores entrevistados lembram de algumas promessas feitas pela prefeitura como a construção de escolas, creches e áreas de lazer, que não haviam se cumprido (DUTRA, 2015). Vale observar que, com base no COTS,

A área receptora deve ser servida de infra-estrutura básica e equipamentos comunitários que atendam a demanda da comunidade ou estes itens devem estar previstos no projeto. As condições de habitabilidade da nova solução oferecidas às famílias devem ser equivalentes ou superiores à situação inicial (BRASIL, 2013a, P. 11).

Há que se considerar, ainda, a inexistência de áreas comerciais no projeto, ficando totalmente desamparados os comerciantes reassentados, especialmente se for considerado o fato de que, o programa não apenas beneficiava pessoas que aguardavam por habitação, por terem se cadastrado há anos, mas especialmente, e, quase que exclusivamente, atuava no reassentamento de comunidades inteiras, cujos comércios já ali se encontravam. Isso demonstra o formato padronizador deste programa da prefeitura, que não adequou os conjuntos à realidade dos reassentados, pelo contrário, remanejou os moradores comerciantes sem qualquer contrapartida. Fazendo novamente uma correlação com o COTS da CAIXA, os parâmetros de reassentamentos preveem

Medidas compensatórias (outra unidade e/ou indenização) para todas as famílias que na área original possuíam imóveis quer seja para uso misto (residência e comércio) ou apenas residencial, para que não sejam afetadas suas condições de sobrevivência (BRASIL, 2013, P. 11).

Considera-se que a construção de áreas comerciais seria essencial para manter a renda dessas famílias e também ao cotidiano dos moradores, que distantes das redes comerciais mais sólidas dos antigos espaços, deparavam-se com uma nova forma de consumo que os obrigava a sair do local, elevando o custo de vida. Ademais, é preciso destacar que a prefeitura fiscalizava a construção de comércios e alterações na construção do imóvel, como até mesmo os “puxadinhos”, sendo considerados irregulares. Mas esse fator não coibiu a construção de comércios em diversos conjuntos como mostra a figura 20.

Figura 20 – Comércio construído em conjunto habitacional do PMF



Fonte: Acervo Próprio. DUTRA, 2015.

Elementos relacionados às redes das comunidades das áreas de risco também não foram levados em consideração, como é o caso das igrejas locais, que não obtendo qualquer projeção dentro desta política pública, ficaram erguidas e totalmente sem solução, abandonas em meio aos escombros das casas. As famílias realizavam as mudanças e as igrejas permaneciam. Dessa forma, lideranças religiosas procuravam apoio e resposta da prefeitura para migrarem junto à comunidade para os conjuntos, mas não tiveram qualquer apoio. Acredita-se que estas instituições tenham permanecido no mesmo local por um tempo e que as famílias tenham frequentado suas reuniões no mesmo local, deslocando-se dos conjuntos para as antigas áreas de risco. Ou seja, o reassentamento ocorre, mas as relações existentes no antigo território são dificilmente rompidas.

A pesquisa realizada por Dutra (2015) demonstra que moradores relatavam se deslocarem para ir até as reuniões religiosas, verificando, também, a criação de alternativas das igrejas com a viabilização da condução. Atualmente, casas também vêm constituindo templos e grupos de oração, sendo estas redes reconstruídas pela própria comunidade local.

Diante das especificações das moradias, analisando os aspectos que viabilizam materialmente as condições do morar, é possível compreender que, dada a pressa para os prazos de entrega, importantes elementos na proposta oferecida pela construtora ao município são desconsiderados e outros, não previstos, não são ao menos levados em consideração pelo poder público. Algumas casas já

apresentavam, em pouco tempo, problemas relacionados à instalação elétrica, falta de água, ao esgoto e escoamento, e inclusive à infraestrutura, com a ocorrência de infiltrações e rachaduras (DUTRA, 2015). Apesar destes problemas, não é possível desconsiderar o fato de que a nova casa ofertada pela prefeitura ofereceu melhores condições habitacionais às famílias, significando uma realidade mais salubre e digna ao morar, especialmente para os moradores de áreas de risco cujas habitações eram bastante precárias e seus entornos com pouco ou nenhum investimento urbano. Algumas realidades das antigas moradias podem ser conferidas (DUTRA, 2015, p. 114) nas falas dos moradores:

“Muito rato, sem iluminação, sem esgoto, sem água... A água suja ia pra rua e gerava confusão com os vizinhos”

“Lá a gente não tinha chuveiro, a gente tomava banho de balde e não tinha pia pra escovar o dente. Não tinha esgoto, água encanada...”

Observa-se a partir das falas, a precariedade dos imóveis onde os entrevistados residiam, não somente em relação à estrutura da casa, mas também em relação ao saneamento básico, que aparece como um item inexistente no contexto de moradia de alguns dos entrevistados. A falta de serviços públicos básicos como água potável, esgoto e luz dentre outros tem sido uma realidade comum na vida das famílias residentes de áreas segregadas e em situação de risco ou vulnerabilidade social, como é o caso das vilas, favelas e loteamentos irregulares.

Com isso, é possível compreender que as casas populares do PMF representaram, enquanto estrutura física, uma alternativa à situação precária em que viviam muitas famílias, em um contexto de pobreza e insalubridade. Porém, não se pode descartar as lacunas que as construções “apressadas”, sem uma adequação às comunidades reassentadas, deixaram sem ao menos ter sido realizada uma avaliação sistemática da pós-ocupação, visando solucionar as diferentes demandas que surgiam.

A seguir, serão apresentados os conjuntos edificados, suas localizações e as comunidades assistidas, fazendo este mesmo balanço acerca da política pública.

4.3 – Especificações dos conjuntos habitacionais

A entrega das casas populares do PMF foi estruturada em duas etapas, a primeira com um quantitativo de 5.100 e a segunda com 4.900 unidades habitacionais. A primeira contemplaria os conjuntos nas áreas urbanas da cidade e a segunda seria mais voltada para as áreas rurais e/ou afastadas da sede municipal. Porém, na primeira etapa (2011-2012), a prefeitura entregou 5.426 casas, avançando no número inicial, enquanto a segunda (2013-2016), prejudicada pelo abandono das obras em 2015 - devido aos escândalos de corrupção envolvendo a empresa construtora e a crise internacional do petróleo – foi concluída com apenas 776 casas, sendo um conjunto finalizado em 2018, restando inconclusas um total de 3.798. Os quadros 8 e 9 demonstram as duas etapas:

Quadro 8 – Conjuntos da Primeira Etapa do Programa Morar Feliz

| Conjuntos | Unidades Habitacionais | Situação | Ano de Entrega |
|------------------|---------------------------|-----------------------|----------------|
| Tapera I | 380 | Entregue | 2011 - 2012 |
| Tapera II | 418 | Entregue | 2012 |
| Eldorado I | 348 | Entregue | 2011 |
| Eldorado II | 936 | Entregue | 2012 |
| Eldorado III | 140 | Entregue | 2012 |
| Pq. Prazeres I | 250 | Entregue | 2011 |
| Pq. Prazeres II | 164 | Entregue | 2012 |
| Santa Rosa | 598 | Entregue | 2011 / 2012 |
| Novo Jockey | 934 | Entregue | 2011 / 2012 |
| Penha | 370 | Entregue | 2011 |
| Pq. Esplanada | 186 | Entregue | 2012 |
| Lagoa das Pedras | 100 | Entregue | 2011 |
| Pq. Aldeia | 502 | Entregue | 2011 / 2012 |
| Travessão | 100 | Invasão | 2012 |
| Total | 5.426 casas | / 14 conjuntos | |

Fonte. Elaboração Própria, 2021. SMDHS.

Quadro 9 – Conjuntos da Segunda Etapa do Programa Morar Feliz

| Conjuntos | Unidades Habitacionais | Situação | Período Entrega |
|--------------------|---|-----------------|----------------------------|
| Ponta Grossa | 84 | Entregue | 2014 |
| Dores de Macabu | 30 | Entregue | 2014 |
| Saturnino Braga | 90 | Entregue | 2015 |
| Ururaí I | 500 | Entregue | 2014 / 2015 |
| Ururaí II | N.I | N.E | - |
| Ururaí III | N.I | N.E | - |
| Donana | 370 | Invasão | 2017 |
| Lapa | 72 | Entregue | 2018 |
| Morro do Coco | N.I | N.E | - |
| Conselheiro Josino | N.I | N.E | - |
| Tocos | N.I | N.E | - |
| Goytacazes I | N.I | N.E | - |
| Goytacazes II | N.I | N.E | - |
| Goytacazes III | N.I | N.E | - |
| Santo Eduardo | N.I | N.E | - |
| Vila Nova | N.I | N.E | - |
| Santa Maria | N.I | N.E | - |
| Lagoa de Cima | N.I | N.E | - |
| Rio Preto | N.I | N.E | - |
| Pq. Aurora | N.I | N.E | - |
| Farol de S. Thomé | N.I | N.E | - |
| Serrinha | N.I | N.E | - |
| Três Vendas | N.I | N.E | - |
| Campo Novo | N.I | N.E | - |
| Cantagalo | N.I | N.E | - |
| Ponta da Lama | N.I | N.E | - |
| Macaco | N.I | N.E | - |
| Baixa Grande | N.I | N.E | - |
| Total | 4.574 (776 entregues) / 28 conjuntos (5 entregues) | | |

Fonte. Elaboração Própria, 2021. SMDHS. *N.I – Não Identificado. N.E – Não Entregue

Cabe ressaltar que, na primeira etapa, foram ultrapassadas as entregas de um total de 5.100 casas para 5.426, devido à entrega dos conjuntos Eldorado 3 (140 casas) e Pq. Esplanada (186), sendo construídos 14 conjuntos em 10 bairros. Na segunda etapa, apenas 5 dos 28 conjuntos previstos foram construídos, situados em localidades mais afastadas da sede municipal, ainda na gestão da prefeita

Rosinha, alcançando apenas 15% do número estimado, com exceção do Conjunto da Lapa, que foi finalizado em 2018, sendo importante considerar o desfecho dos conjuntos que estavam com obras em andamento. Para tanto, os conjuntos do PMF que tiveram as obras abandonadas durante o processo construtivo foram: Lapa, Ururaí I e Donana.

O conjunto da Lapa foi a única proposta do programa de reassentamento da população no mesmo local da comunidade sendo, também, o único verticalizado. O cadastramento da favela conhecida como “Inferno Verde” foi iniciado em 2011, com a remoção das famílias, sendo a elas ofertado o custeio da moradia pelo programa Aluguel Social. Foi um processo lento para que todas as famílias aceitassem a saída, já que suas casas seriam demolidas, tendo em vista as obras “in loco”. Após incessantes diálogos, a comunidade deixou o local por completo e todo o período, do início da interlocução até a entrega dos apartamentos, durou cerca de sete anos, com a interrupção das obras em 2016 e a conclusão das obras em 2018, na gestão do prefeito Rafael Diniz. O conjunto foi denominado Residencial João Batista, não mais utilizando o antigo nome da comunidade, sendo composto por três blocos, com 54 unidades de dois quartos, sala cozinha e banheiro e 18 unidades de três quartos, sala, cozinha e banheiro com acessibilidade. Diferente da maioria dos conjuntos do PMF, o residencial conta com playground infantil e quadra de areia para práticas esportivas, além de instalação de internet com *Wi-Fi*.

É importante sobressaltar que, no levantamento, aproximadamente 80 pessoas foram cadastradas⁴⁸ e o projeto previa a construção de 90 apartamentos e 9 comércios (que seriam destinados aos comerciantes locais), quando foram entregues apenas 72, sem os comércios, significando que um pequeno grupo de moradores ficou sem receber o imóvel, bem como ficaram sem solução os comerciantes, assim como nos demais conjuntos habitacionais. Mediante os registros do Departamento de Habitação, 5 famílias ficaram sem receber o apartamento, sendo feita uma negociação pela prefeitura para que essas continuassem com o benefício do Aluguel Social, até que fosse ofertado um imóvel por meio de programa habitacional, o que certamente significa residir em outra comunidade/localidade.

Essa situação expõe a fragilidade do planejamento do PMF e expressa a falta de comprometimento e a forma de condução do estado em cumprir com o seu

⁴⁸ Segundo informações do Departamento de Habitação.

papel, especialmente, quando se trata de pessoas e comunidades que se deslocam, se movem, frente às proposições de uma política habitacional, tendo seus planos frustrados, moldando-se às situações impostas por aqueles que detém o poder, sendo este legitimamente um processo de violência simbólica, como conceitua Bourdieu (1998). Esse tipo de violência vem sendo percebido em todo o processo aplicado no PMF, desde as lacunas deixadas no processo de planejamento da política pública, que não inclui importantes elementos como os muros das casas, a os comércios, as igrejas, deixando obras inacabadas e expectativas da obtenção da moradia frustradas.

Além disso, vale ressaltar que esse formato, descontinuado e inseguro do PMF, alterou o cenário habitacional de muitas famílias até hoje não-beneficiadas, como é o caso das famílias da localidade de “Xexé” em Farol de São Thomé, área que não apresentava risco, mas foi demarcada pela prefeitura para intervenção do programa, não sendo identificada a motivação da remoção nem os interesses que envolviam esta área. Sabe-se que a informação dada às famílias foi sobre a propriedade dos mesmos, alegando que pertenciam à prefeitura, o que parece ter sido um equívoco, apesar dessa informação não ser passível de verificação. Ao todo foram demolidas 20 casas e as famílias inseridas no programa Aluguel Social da prefeitura, com a promessa de serem reassentadas em conjunto habitacional que não foi construído, permanecendo as famílias, no referido programa, sem qualquer definição dos governos seguintes até o presente. Vale ressaltar que uma moradora ingressou judicialmente contra a prefeitura⁴⁹, resistindo a saída e ainda permanece no local.

O conjunto de Ururaí I, com projeto para 900 casas, teve apenas 500 unidades entregues aos moradores da comunidade Margem da Linha, dentre elas, 32 estavam incompletas, e de acordo com a prefeitura, haviam sido depredadas após a interrupção das obras, tendo sido também invadidas e posteriormente desocupadas por determinação judicial. Dadas a suspensão do reassentamento da comunidade da Margem da Linha no conjunto Ururaí e a ausência de imóveis prontos para beneficiar o restante dos moradores, foi feito um acordo com 32 famílias da comunidade, que aceitaram receber os imóveis incompletos, arcando com os necessários reparos do imóvel. A entrega ocorreu em julho de 2017, pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Sociais (SMDHS), na gestão do prefeito

⁴⁹ Com base em informação do Departamento de Habitação. 2021.

Rafael Diniz e as famílias tiveram suas antigas casas demolidas pela Defesa Civil, logo após a mudança. Em levantamento documental realizado no Departamento de Habitação para fins desta pesquisa, foi contabilizado, pela equipe, um total de 860 imóveis⁵⁰ na comunidade Margem da Linha, principal público-alvo do conjunto de Ururaí. Atenta-se ao fato de que parte considerável da comunidade da Margem ficou desassistida pelo programa, e parte dela foi contrária à política de reassentamento proposta pela prefeitura.

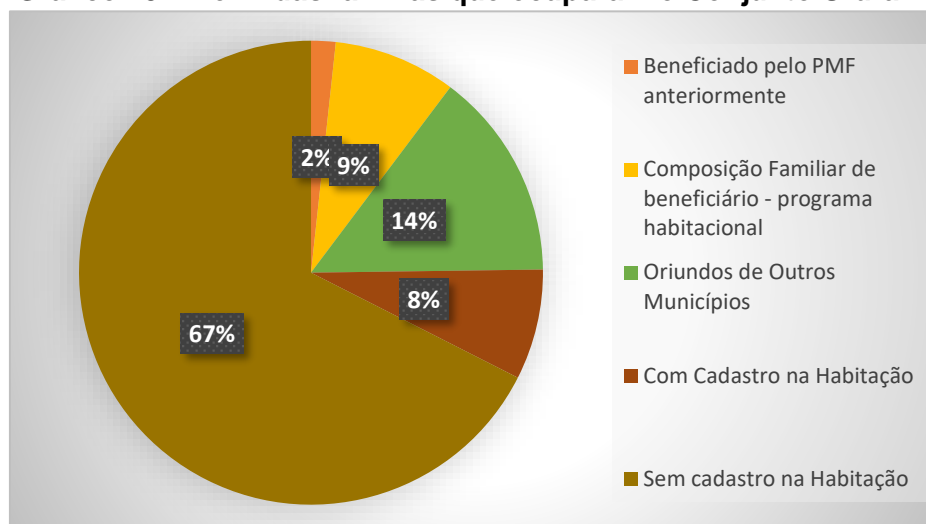
Outro ponto que merece atenção são os diferentes números de unidades anunciados pela prefeitura ao longo do programa, como foi possível perceber no caso do conjunto de Ururaí, no levantamento realizado, quando identificadas as divulgações de 900 casas em 2013, de 1.397 em 2014 e de 1.260 em 2015, o que aponta para certa variação nas (in)definições do projeto, provocando um cenário inseguro para aqueles que esperam pelo benefício. Em 2014, foi anunciada⁵¹ pela prefeitura a construção de área de lazer, creche-escola e plantio de 146 árvores neste conjunto após a construção de todas as casas, o que não ocorreu.

Vale destacar que, com o abandono das obras pela construtora Odebrecht, parte das casas do conjunto Ururaí I continha apenas o alicerce e outra parte possuía algum tipo de construção iniciada, ainda que em fase inicial, o que ocasionou a ocupação desses lotes e de casas inacabadas, que segundo a prefeitura estaria sem condições de habitabilidade. De acordo com o levantamento realizado, a ocupação contabiliza um total de 117 moradores, segundo relatório do Departamento Habitacional de 2019. O gráfico 13 detalha o perfil dos ocupantes.

⁵⁰ Segundo relatório do setor de 2015. SMDHS.

⁵¹ https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=29219

Gráfico 13 – Perfil das famílias que ocuparam o Conjunto Ururaí I



Fonte: Elaboração Própria, 2021. SMDHS.

Analisando o gráfico apresentado, é possível identificar que o perfil dos ocupantes é majoritariamente composto por pessoas sem cadastro no Departamento de Habitação (67%) e aquelas oriundas de outros municípios (14%), seguidos por pessoas que se encontram na composição familiar de um beneficiário de programa habitacional do município (9%), ou seja, que residiam com algum familiar em conjunto habitacional, sendo 4 deste mesmo conjunto (Ururaí I), 5 do Conjunto Tapera, localidade vizinha, e apenas 1 do Conjunto Novo Jockey. Além destes, 8% são pessoas com cadastro no Departamento de Habitação para casas populares e 2% já haviam sido beneficiados com casa popular do PMF em outros conjuntos (Gráfico 13). Os dados permitem uma melhor compreensão acerca da ocupação de Ururaí, que revela a busca por moradia por parte de pessoas sem referenciamento na política de assistência social local, junto ao Departamento de Habitação, além de moradores de outras regiões/cidades/estados, como Quissamã, Rio das Ostras, Cabo Frio, Itaboraí, São Paulo e Bahia. Mas é relevante destacar que, em relação às origens dos ocupantes, 53%, ou seja, mais da metade são pessoas moradoras da região do conjunto, respectivamente Ururaí (20), Tapera (36) e Margem da Linha (6). Um ponto que chama atenção são as pessoas que residiam com familiar contemplado, inclusive no mesmo conjunto em Ururaí, fato que pode remeter à questão do adensamento excessivo, ou seja, das unidades residenciais compostas por mais de uma família, com a casa e/ou cômodos compartilhados, o que incrementa as necessidades habitacionais. Considerando que as casas

populares do programa possuem dois quartos, para uma família composta por 5 ou mais membros, o espaço fica reduzido. Este fato aponta para uma questão identificada na Pesquisa Novos Territórios Urbanos, que apresentou um percentual de 14,1% de famílias que utilizavam a sala como dormitório e de 0,8% que utilizavam a cozinha com o mesmo fim. Nas antigas casas onde residiam estes moradores, o percentual era ainda superior, alcançando 23,3% para a utilização da sala e 5,3% da cozinha como dormitório. Tem-se, então, uma queda do percentual de utilização de outros cômodos como dormitório após a mudança, porém, há indicativos de que o adensamento excessivo pode ser uma problemática nos conjuntos do PMF. No conjunto também existiam ocupantes com cadastro no Departamento de Habitação, ou seja, possivelmente dentro dos critérios de um programa de casa popular, aguardando o benefício, além daqueles que já haviam sido beneficiados com o PMF, em outros bairros, remetendo também a possibilidades de questões relacionadas à violência e/ou insatisfações com o conjunto onde foram contemplados.

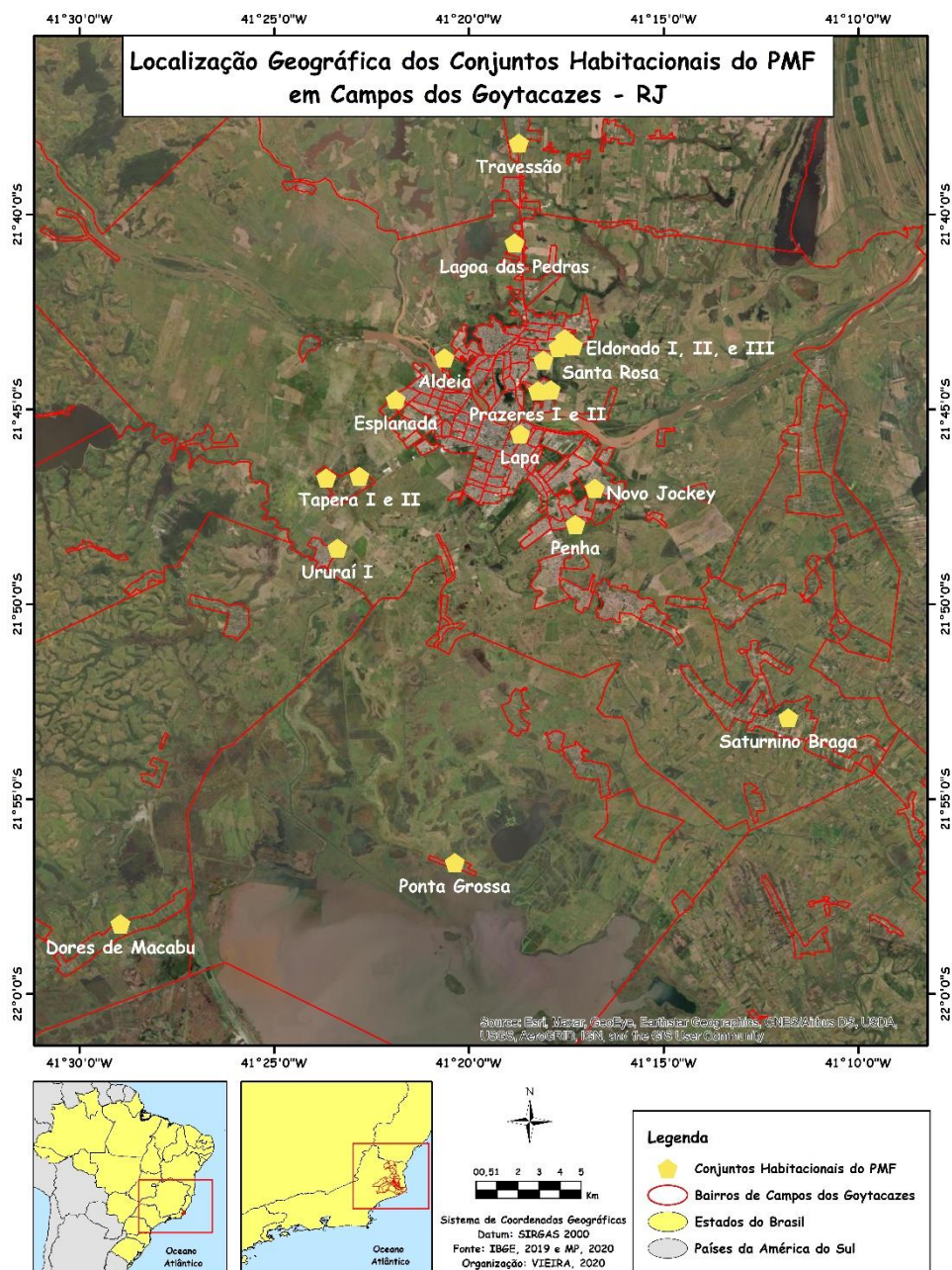
Já o Conjunto de Donana, com o abandono das obras, ficou inacabado e não teve nenhuma unidade entregue oficialmente pela prefeitura, acarretando sua invasão em junho de 2017 por aproximadamente 70 famílias. No levantamento realizado para esta pesquisa, um relatório do Departamento de Habitação de 2017 aponta que as famílias alegavam estar aguardando o benefício habitacional, além de dificuldades no custeio de aluguel. No relatório, o setor informa que a maioria dos ocupantes são de outros bairros e alguns possuíam casa própria na localidade de Donana, sendo uma minoria os possíveis beneficiários com cadastramento no setor. O conjunto seria composto por 370 casas, estando em fase de construção e, após a paralização das obras, as casas deste conjunto sofreram depredações e saques de materiais como telhas, portas, janelas, caixas de água, lavatório, vaso sanitário e até a parte elétrica, ao final de 2016, como aponta o relatório. A prefeitura sinaliza também que boa parte destes moradores estariam ocupando casas no Conjunto de Donana para fins de aquisição de um segundo imóvel, o que é vedado pela política habitacional. Dos ocupantes, foram identificados 7 candidatos ao programa Minha Casa Minha Vida do Conjunto do Aeroporto – Residencial Novo Horizonte, 2 para o conjunto de Donana e outros já beneficiados com casa popular nos seguintes conjuntos: 2 no Santa Rosa (MCMV), 3 no Novo Jockey (PMF), 2 Eldorado (PMF), 2 no Santa Rosa (PMF) e 1 no Matadouro (Portelinha).

É possível observar que as ocupações em conjuntos habitacionais já vinham ocorrendo em tempos anteriores, como ocorreu em 2008 com os Conjuntos de Boa Vista I e II, fruto de parceria com o governo estadual, sendo ocupadas 250 casas antes da entrega oficial. Além desse conjunto, também se destaca o conjunto de Travessão, com 100 casas do Programa Morar Feliz, que teve suas casas ocupadas, em 2012, antes da entrega oficial aos moradores cadastrados pela prefeitura. Insta mencionar que a situação destes dois conjuntos já foi definida em instância jurídica, tendo sido concedida aos ocupantes a posse das casas. Recentemente, também foram alvo de ocupação, antes da entrega oficial aos beneficiários, os conjuntos do programa Minha Casa Minha Vida “Novo Horizonte”, construído no bairro aeroporto no corrente ano. Os conjuntos já estavam com obras atrasadas (o que provocou protesto dos beneficiários) e prestes a serem entregues, com um total de 772 casas e a situação ainda tramita judicialmente, sem definição.

Todavia é possível afirmar que o PMF foi marcado por uma considerável disputa pelo acesso à moradia, representando, para milhares de famílias pobres da cidade, a oportunidade de adquirir a tão sonhada casa própria, além de condições mínimas adequadas de moradia. Dado o volume de cadastros encaminhados pelos equipamentos socioassistenciais ao Departamento de Habitação do município, além da grande quantidade de moradias em condições precárias em áreas de risco da cidade, muitas famílias viam nas ocupações irregulares das casas uma estratégia de aquisição do imóvel, com vistas a garantir a casa própria.

Propagado como o maior programa habitacional municipal do país, o Morar Feliz não cumpriu a meta inicial de 10.000 moradias e encerrou seu ciclo com a entrega de 6.202 casas populares em 19 conjuntos habitacionais, situados em 14 localidades, entre 2011 e 2018, como pode ser observado no mapa da Figura 21.

Figura 21 – Mapa de localização dos conjuntos do Programa Morar Feliz



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Os conjuntos habitacionais foram distribuídos em diferentes pontos da cidade, situando-se em terrenos mais afastados das áreas centrais e de redes de serviços mais estruturadas, acarretando dificuldades ao cotidiano dos beneficiários, que, distantes de tudo, passam a ser estigmatizados como os “moradores das casinhas”. Sendo assim, apesar destes moradores terem saído de áreas de risco e/ou periféricas e de estarem ocupando novas áreas, regulares do ponto de vista jurídico, as lacunas deixadas pelo poder público nesses espaços legitima a formação

de novas periferias, ou seja, de novos espaços precarizados e distantes dos centros urbanos. Esse processo vai trazendo significações ao contexto dos conjuntos habitacionais, que tem desdobramentos importantes para pensar o lugar das pessoas no âmbito da cidade, enquanto cidadãos que dela deveriam fazer parte.

4.4 - Conjuntos habitacionais do programa Morar Feliz: redução do risco ou do direito à cidade?

A distância dos conjuntos habitacionais das áreas mais centralizadas da cidade e do acesso aos serviços essenciais contraria o Art. 99 do Plano Diretor Participativo Municipal de 2007 vigente à época do PMF, que assinala:

a construção da cidade no Município de Campos dos Goytacazes adota como estratégia geral a promoção do desenvolvimento sem segregação de espaços urbanos, partilhando os benefícios econômico-sociais e promovendo o acesso à terra e à moradia digna e sustentável a todos os cidadãos (CAMPOS, 2007).

Diferentemente dessa cidade desejável e partilhada em benefícios, os conjuntos habitacionais do PMF remontam à lugares distantes, desassistidos pelo estado, permeados pela violência e ausência ou precariedade de serviços primordiais à vida. De acordo com Maricato (2008, p. 119), “[...] a produção de moradia exige um pedaço de cidade não de terra nua”, ou seja, a casa precisa estar interligada à cidade e aos serviços por meio dos equipamentos sociais disponíveis.

Como já apresentado anteriormente, a ausência dos comércios no projeto dos conjuntos não só trouxe prejuízos aos comerciantes reassentados, mas também fazia com que moradores se deslocassem para outros bairros para realizar compras ou até mesmo adquirir itens do dia a dia, provocando um incremento no custo de vida, se ainda considerada a problemática do transporte nesses espaços. Na pesquisa de Dutra (2015)⁵², moradores chegaram a relatar 2 horas de espera pelo

⁵² Desenvolvida entre 2013 e 2015 nos conjuntos habitacionais do PMF e teve como principal proposta analisar os efeitos do programa Morar Feliz na vida dos beneficiários, tendo por base a

ônibus e até mesmo a falta de circulação nos finais de semana no conjunto, como ocorria no Conjunto Lagoa das Pedras, por exemplo. Além disso, em alguns conjuntos, não havia sequer a circulação de ônibus, o que fazia os moradores se deslocarem para outros locais para acessar o transporte. Na pesquisa “Novos Territórios Urbanos” (NTU)⁵³, realizada nos conjuntos do PMF, o transporte coletivo também foi motivo de queixa dos moradores e foi apontado por 47,1 % dos entrevistados como um serviço de qualidade ruim. Essa pesquisa também indicou que 40,3 % dos moradores não contam com acesso a linhas de ônibus regulares e 71,4 % não possuem automóvel, o que reforça ainda mais a necessidade do transporte coletivo nessas localidades. Sendo assim, a precarização do serviço de transporte público significa a restrição da circulação, o impedimento do acesso a outras regiões da cidade, impactando no trabalho, na renda e na otimização do tempo dessas famílias, dificultando ainda mais a vida cotidiana.

Outro ponto que merece problematização é o acesso aos equipamentos de saúde e educação pelos moradores, pois os mesmos situavam-se distantes da maioria dos conjuntos. A pesquisa Novos Territórios Urbanos confirmou esse fato e apontou que 67 % dos moradores dos conjuntos precisavam andar entre 10 a 30 minutos até a escola ou creche mais próxima e 20,5 % necessitavam pegar ônibus e andar mais de 10 minutos. O acesso ao transporte escolar aparece em apenas 1,1% das entrevistas, um serviço que se revelou quase inexistente, visto não ter sido ofertado a grande maioria dos moradores.

No caso dos serviços de saúde, 56,5 % dos moradores entrevistados informaram que gastavam entre 30 minutos a 2 horas para chegar em alguma unidade da rede pública, de acordo com a pesquisa NTU. A fala de uma moradora do Conjunto Eldorado II confirma o dado e expressa essa dificuldade: “*Esses dias fui a pé e levei quase uma hora com meu filho no colo, se tivesse um posto mais perto seria melhor*” (DUTRA, 2015, p. 140). Cabe ressaltar que uma das exigências prevista no COTS, neste tipo de intervenção, é que o local do reassentamento deve estar localizado “o mais próximo possível da antiga área ocupada, para possibilitar a

percepção das famílias acerca das transformações ocorridas. Foram realizadas 27 entrevistas com moradores dos 13 conjuntos habitacionais entregues na primeira etapa do programa.

⁵³ Trata-se de um *survey* realizado em 2012 e 2013 nos 13 conjuntos do PMF e seus entornos, com a realização de 643 entrevistas, tendo como principal objetivo “verificar a existência de um processo de segregação espacial que tem levado à formação de “Novos Territórios Urbanos” [...]” ((TIMÓTEO, 2012, p. 5).

manutenção das relações de vizinhança e emprego estabelecidas, bem como a proximidade com os equipamentos públicos já utilizados” (BRASIL, 2013a, p. 11).

Ainda sobre os serviços, não foi identificado nenhum equipamento cultural e não houve oferta de quaisquer atividades para crianças e adolescentes na localidade ou até mesmo próximo (DUTRA, 2015). Segundo a percepção de alguns moradores, os jovens estão entrando para o mundo do tráfico devido a uma conjunção de fatores que envolvem desde a falta de perspectivas destes jovens, como a ausência de projetos que os valorizem e motivem. Os espaços de lazer e sociabilidade também eram raros nos conjuntos e alguns deles já possuíam até os terrenos para esta finalidade. Sendo assim, o lazer nos conjuntos foi uma promessa comum nas inaugurações, como lembravam os moradores durante as entrevistas em Dutra (2015, p. 141):

Tem um espaço aqui, mas só ficou o espaço (Moradora do Conj. Lagoa das Pedras)

Ela prometeu em 2012 na inauguração: creche, praça de brinquedo nos terrenos descampados, vila olímpica e não fez nada. (Moradora do Conj. Eldorado II).

As problemáticas apresentadas no cenário dos conjuntos habitacionais do PMF comprovam e reafirmam o não cumprimento do Plano Diretor Municipal vigente, Lei 7.972/2007, que, acerca da ampliação da oferta de habitação social, previa no Art. 106, Inciso II, “o indispensável provimento de infra-estrutura, meios de transporte e equipamentos sociais na implantação de novos empreendimentos habitacionais” (CAMPOS, 2007). Isso reforça a ideia de que os territórios são palcos primários da desigualdade revelada espacialmente, cujo formato segregador promove o distanciamento de indivíduos dos serviços públicos, que obtêm ainda mais custos oriundos desse não-acesso, diminuindo a capacidade de consumo.

Além destes pontos, os conjuntos vêm perpassando há anos por recorrentes situações de violência e pelo predomínio de facções de tráfico de drogas. Esse problema vem sendo frequente desde a entrega dos conjuntos, devido ao fato de em alguns deles ter ocorrido mistura de moradores de diferentes bairros da cidade. Acontece que, além dos moradores de áreas de risco que foram

reassentados nesses conjuntos - respeitando a ordem de vizinhança⁵⁴, e assim mantendo a mesma sequência das casas, alguns moradores com cadastro no Departamento de Habitação (não moradores de tais áreas de risco⁵⁵) eram atendidos à medida que se tinha disponibilidade de casas e acredita-se que esta alocação possa ter sido propiciadora destes conflitos. Em 2021, foi realizado um levantamento junto ao Departamento de Habitação e identificado o registro de 42 situações de denúncias relacionadas à invasão de imóvel ou expulsão de morador em conjunto habitacional do PMF, além de 21 casos no conjunto do PAC Eldorado e 31 nos conjuntos do MCMV (Santa Rosa e Aeroporto). Essa realidade da violência tem se tornado motivo inclusive de abandono do imóvel por parte de moradores, que com receio de viver na insegurança, preferem perder algo tão arduamente conquistado após anos de espera, que é a casa própria. Esse fato foi relatado por profissional do Departamento de Habitação que informou ter presenciado aproximadamente 32 casos de devolução das chaves por conta da violência nos conjuntos, sendo os moradores, nesses casos, amparados com o programa Aluguel Social, além dos casos de famílias que estão retornando às áreas de risco e reconstruindo cômodos no antigo local. Essas situações também foram confirmadas nas entrevistas com agentes da Defesa Civil.

Com isso, os conjuntos habitacionais passaram a ser conhecidos através dos noticiários policiais, situação que vem estigmatizando os moradores, fato inclusive identificado na pesquisa Novos Territórios Urbanos desde 2012. A pesquisa já sinalizava que 28,2% dos moradores do entorno dos conjuntos relacionava os problemas do bairro à chegada dos moradores dos conjuntos, revelando certa insatisfação. Esse ponto remete aos “estabelecidos e outsiders” de Elias e Scotson (2000), que analisaram as relações entre vizinhanças locais, estabelecendo as conexões entre antigos e novos moradores e as formas de

⁵⁴ Esse ponto pôde ser identificado na análise dos “espelhos”, uma planilha física cuja ordem das residências era anotada pela equipe técnica do PMF na visitação e identificação dos imóveis nas áreas de risco.

⁵⁵ Com a sobra de algum número de casas, após o reassentamento da comunidade da área de risco, a tendência era viabilizar moradia para o cadastrado no departamento e residisse mais próximo da região do conjunto, o que não impedia questões futuras, que poderiam surgir por existência de algum membro desta família não ser aceito naquele local. Acontece que, em alguns casos, a sobra ocorria em conjunto de bairro diferente do bairro do cadastrado e o mesmo aceitava ir para o novo local, o que também poderia provocar problemas. (Informação do Departamento de Habitação).

interação, inclusive o processo de estigmatização pelo qual perpassam aqueles que chegam no “novo” espaço.

Vale ressaltar que a continuidade do acompanhamento desses conjuntos por parte da prefeitura foi falho, não só pela ausência dos serviços essenciais e o seu difícil acesso, que já foram anteriormente identificados, mas também quando ocorre de moradores construir quebra-molas para evitar acidentes, como evidenciado no caso do Conjunto da Tapera (DUTRA, 2015). O acompanhamento pós-ocupação, que a prefeitura iniciou, deu-se apenas por volta do ano de 2012, com a contratação de aproximadamente 100 “síndicos”, escolhidos pela prefeitura para assistir os conjuntos habitacionais do PMF e atuarem como interlocutores entre os conjuntos e a prefeitura. Acontece que as ações dos síndicos se limitavam a uma espécie de fiscalização, identificando as regularidades e encaminhando-as para a prefeitura, o que colocava estes profissionais em risco e desconstruía a proposta do verdadeiro e relevante acompanhamento social. Nas entrevistas com moradores (DUTRA, 2015), os síndicos apenas foram lembrados pelo ato de registrar solicitações/reclamações dos conjuntos, porém, sem qualquer retorno, o que mais uma vez reforça que os mesmos foram contratados para realizar certo “controle” pelo estado, como a denúncia de novas construções (seja na expansão da casa sem autorização, construção de muros sem padronização ou criação de comércio), o que era vedado pela prefeitura. O trabalho ocorreu por poucos meses, sendo os síndicos dispensados após período de atraso nos pagamentos, ou seja, não houve efetivamente um trabalho de pós-ocupação e acompanhamento social dos conjuntos por parte da prefeitura, o que se confirma na pesquisa de Dutra (2015, p. 148), quando moradores afirmam: *“Tiveram aqui por causa de venda de casa só”; “Só em época de eleição.*

A falta de acompanhamento social destes novos espaços pelo poder público viola a proposta do Inciso VII, do Art. 104 do Plano Diretor municipal de 2007, que previa dentre as ações: “realizar trabalho social permanente junto às comunidades e famílias contempladas pelos programas habitacionais” (CAMPOS, 2007). Vale ressaltar que, ainda em 2013, durante o seu desenvolvimento, o programa Morar Feliz foi apresentado no evento do Prêmio Selo de Mérito organizado pela Associação Brasileira de COHABs e Agentes Públicos de Habitação (ABC), que visa premiar Companhias e Secretarias de Habitação assim como prefeituras, e foi premiado na categoria “Grande Impacto Regional”. Neste evento,

verifica-se na apresentação⁵⁶ do poder público, que a estratégia adotada pelo programa foi de desenvolver o “[...] *trabalho social, com a instalação de um centro comunitário em cada Conjunto Habitacional para atender a população beneficiária com Síndico, Enfermeiro e Assistente Social*”. Cabe pontuar que estes centros comunitários, mencionados na apresentação da premiação, não foram efetivados, e que apenas a figura do síndico aparece numa proposta mais “fiscalizatória”, como já exposto anteriormente. Em 2014, já iniciada a segunda fase do programa, uma matéria⁵⁷ expõe fala da prefeita Rosinha Garotinho: “*procurei fazer o melhor projeto, inclusive, dei sugestão das cores das casas para formar um ambiente alegre, mas cabe a cada um de vocês buscar a boa convivência dentro de casa e com os vizinhos e, assim, cada um construirá seu doce lar*”.

Os desdobramentos desta política habitacional têm apresentado um arsenal de possibilidades para pensar o território e a habitação na realidade de Campos, tendo em vista a configuração dos conjuntos habitacionais espalhados pela cidade. O principal ponto a ser destacado na avaliação dos efeitos desta política é a falta do relevante integração das políticas públicas, partindo, neste caso, da política habitacional, que deveria ter sido pensada conjuntamente à outras tão importantes quanto, para oferecer uma vida digna aos moradores destes espaços. Os conjuntos, portanto, vêm, desde a entrega, vivenciando um contexto de exclusão social, violência e falta de amparo por parte do poder público, tendo em vista a falta de investimentos com equipamentos públicos sociais e de acompanhamento no período pós-ocupação.

A pesquisa de Dutra (2015) concluiu que, apesar de o programa Morar Feliz ter representado uma alternativa de acesso ao direito à moradia, os moradores beneficiados com as casas populares do PMF ainda se encontravam distantes do direito à cidade, vivenciando dificuldades agravadas em suas realidades, especialmente quanto à mobilidade urbana, pelo precário acesso ao transporte identificado na pesquisa. Sem o transporte não é possível acessar os demais espaços da cidade, o trabalho e os equipamentos não disponíveis no entorno, especialmente os relacionados à saúde, educação, dentre outros, o que aponta para pensar o direito à cidade, que “se manifesta como forma superior dos direitos: direito

⁵⁶ Disponível no site da ABC: <http://abc.habitacao.org.br/selo-de-merito-2013-projetos-vencedores/>

⁵⁷ https://campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=28449

à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar” (LEFEBVRE, 2001, p. 134).

Em pesquisas recentes sobre o programa Morar Feliz⁵⁸ e seus desdobramentos, aparecem, portanto, alguns elementos na avaliação dos efeitos desta política pública sob diferentes aspectos, como a fragmentação do espaço urbano, a violência, a expansão periférica, a reconstrução das formas de habitar, a falta de participação da população nas decisões do poder público e do acesso à cidade em sua plenitude.

De acordo com Maricato (2011), numa crítica às problemáticas observadas neste tipo de realidade, ao abordar moradia e território, argumenta que os “conjuntos habitacionais que muitos julgam ser soluções para o déficit habitacional podem trazer mais problemas do que constituir soluções [...]” (2001, p.77), e que desde a era BNH os conjuntos foram sendo localizados em regiões de menor valor, como áreas periféricas e rurais, alimentando uma disputa fundiária, preservando as áreas mais valorizadas ao mercado imobiliário. Esse formato de “cidade espraiada”, como conceitua Santos (2013 [1993]), é fruto de um processo de urbanização que, influenciado pela especulação imobiliária e consentimento do Estado, reforça um modelo periférico de cidade, que segrega pessoas e fragmenta o espaço urbano.

Com essas concepções, pode-se entender que o programa Morar Feliz representa uma política pública permeada pelos velhos problemas da política habitacional do país, refletindo os conjuntos, numa verdadeira modelação periférica (espraiada) da cidade. Vale complementar que, apesar do PMF ter tomado uma grande proporção enquanto política pública de acesso à moradia, demonstrou também carecer de um planejamento articulado com as necessidades da população beneficiária, que, em sua maioria, está distante do acesso aos bens e serviços básicos. Na proposta dessa política habitacional, constata-se que o direito à moradia é viabilizado, enquanto que o direito à cidade é negado.

Diante desse contexto complexo, em que se revela a realidade dos conjuntos habitacionais, é preciso criar novos olhares a respeito desta política habitacional, tendo em vista os rastros por ela deixados nas áreas de intervenção. Esses rastros referem-se àqueles que ainda lá residem, pelo fato de resistirem à mudança proposta.

⁵⁸ ARRUDA (2014); DUTRA (2015); GOMES (2014); MENDES (2015).

Parte-se, então, para a apresentação dos resultados da pesquisa desenvolvida para este trabalho de Tese no próximo capítulo, acreditando na sua contribuição enquanto continuidade da construção crítica sobre os desdobramentos dessa política habitacional, com enfoque especial na realidade daqueles que são afetados por ela, neste caso, os moradores de áreas de risco que a ela se recusaram.

5. POR DETRÁS DOS ESCOMBROS: A REALIDADE DAS FAMÍLIAS RESISTENTES AO PROGRAMA MORAR FELIZ

Neste capítulo, são apresentados os resultados da pesquisa de campo, e sua estrutura está dividida em 3 seções. A primeira destaca o fator “risco” enquanto uma premissa do Programa Morar Feliz, tendo em vista a sua priorização aos moradores de áreas consideradas de risco na cidade, apresentando o entendimento destes espaços por parte da Defesa Civil do município e conceituando alguns termos técnicos com base nas normativas vigentes, apontando para a importância de se considerar a dimensão social da questão, ultrapassando o mero tecnicismo que enquadra pessoas e lugares em uma condição vulnerável de escolha sobre o seu habitat. A segunda seção apresenta os territórios envolvidos no estudo, Lagoa do Vigário, Margem da Linha e Coroa, desdobrando-se em três subitens que descrevem e caracterizam cada uma delas. Este momento do trabalho revela as peculiaridades dos referidos territórios, trazendo dados, fotografias e percepções da autora com base na pesquisa de campo e nos levantamentos realizados na prefeitura. Já na terceira seção, está contida a análise das percepções dos moradores entrevistados a respeito dos seus locais de moradia (resgatando algumas memórias), da proposta do reassentamento feita pelo poder público, da resistência por parte dos moradores que permanecem no local e das possíveis formas de participação nesse processo.

5.1 – O contexto do risco a partir do Programa Morar Feliz

As áreas de risco foram a maior demanda absorvida pelo programa habitacional Morar Feliz, visando promover a redução das moradias nesses locais ditos inseguros e a regularização fundiária das famílias, tanto do ponto de vista jurídico, quanto da infraestrutura urbana e habitacional, a partir da viabilização de casas populares. Ou seja, o reassentamento dessas famílias nos conjuntos representava a oferta de moradias mais condignas, especialmente no que se refere à infraestrutura do imóvel e do seu entorno, se comparadas à realidade das áreas de risco cujas habitações costumam ser bastante precárias, e seu entorno sem infraestrutura urbana adequada à moradia. E por isso, o programa Morar Feliz representa uma alteração na realidade habitacional das áreas de risco na cidade, repercutindo diretamente nas reconfigurações da vida dos moradores atingidos pelos desastres provocados pelas recorrentes inundações.

É possível constatar, com base em Lamego (1940), que o problema com os desastres provocados pelas cheias do Rio Paraíba do Sul dura quase três séculos, desde as primeiras ocorrências registradas no solo campista até os dias atuais. De acordo com Soffiati (informação verbal)⁵⁹, “com o desmatamento, a erosão, o assoreamento e os barramentos, os desequilíbrios hídricos aumentaram e as cheias se transformaram em enchentes destruidoras”. As famílias pobres são aquelas que mais sofrem nesse contexto, perdendo os seus bens e, em alguns casos, a própria moradia. Para Valencio (2010, p. 7) “[...], a perda da ‘concha’ protetora, que é a casa, indica riscos de vivência sistemática da violência simbólica, tanto em virtude da supressão e revelia do universo privado, quanto de exposição integral do grupo ao mundo público [...]”, com a alocação dos moradores em abrigos temporários, por exemplo, como acontece com os moradores de diferentes áreas do município de Campos. Com as cheias do rio, as escolas se tornam os refúgios das famílias atingidas pelos desastres das inundações, o que, certamente, somado às perdas materiais, compõe um cenário de fragilização emocional e social.

As inundações mais recentes em Campos foram bastante marcantes (2007, 2008, 2009 e 2012) no que tange às afetações, deixando famílias desabrigadas. De acordo com Siqueira e Malagodi (2012), em 2007, as

⁵⁹ Informação fornecida pelo historiador Aristides Arthur Soffiati Netto em 2021.

comunidades mais afetadas foram Ilha do Cunha, Matadouro e Tira-Gosto e em 2008 e 2009 as localidades de Ururaí, Lagoa de Cima e Ponta Grossa dos Fidalgos, na baixada campista, ambas atingidas pelas cheias do Rio Ururaí. Ainda sobre as cheias de 2007, merece destaque a queda dos pilares da ponte General Dutra, que interliga importantes pontos da cidade, inclusive para aqueles que entram e saem da mesma rumo a outras cidades e estados. Em 2012, um desastre ocorreu causando o rompimento do dique na BR-356, na localidade de Três Vendas (Figura 20), com as cheias do Rio Muriaé, deixando uma grande cratera na estrada, situação também ocorrida em 2007, que, de acordo com a Defesa Civil, provocou mortes. Na última ocorrência (2012), cerca de 500 famílias foram retiradas das casas pela Defesa Civil⁶⁰ e outras 500, em situação de risco, resistiam à saída para os abrigos. Os registros do Departamento de Habitação registram em 2012 o abrigamento de 44 pessoas na Escola Municipal Francisco de Assis e de 8 pessoas no Centro Integrado de Educação Pública (CIEP) da Lapa.

Figura 22 – Inundação na localidade de Três Vendas em 2012



Fonte: Acervo da Defesa Civil.

Segundo a Defesa Civil, a localidade possui em média 4.000 habitantes. O acontecimento foi noticiado nacionalmente, e em uma manchete⁶¹, anunciava-se: “em Campos, o bairro que virou mar” (Figura 23).

⁶⁰ Informação prestada pela Defesa Civil em entrevista: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/01/tres-vendas-cidade-submersa-depois-das-fortes-chuvas-no-brasil.html>

⁶¹ <https://veja.abril.com.br/brasil/em-campos-o-bairro-que-virou-mar/>

Figura 23 – BR 356 – Localidade de Três Vendas - 2012



Fonte: Acervo da Defesa Civil.

Em entrevista realizada para esta pesquisa⁶², o representante da Defesa Civil afirmou que a situação de Três Vendas já foi informada ao Ministério Público e ao extinto Ministério da Integração Regional⁶³. Foi apresentado, também, um documento encaminhado ao Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT) pela Defesa Civil em 2013, solicitando providências sobre a crítica situação da localidade - informando os riscos a que estão expostos os moradores e a necessidade da construção de um dique de 1,5 Km na localidade. No documento, o órgão informa já ter sinalizado o caso ao Instituto Estadual do Ambiente (INEA) e ao extinto Ministério das Cidades. Para o representante, trata-se de uma “tragédia anunciada”, pois o dique existente (chamado de “boianga”), construído pelo INEA, não havia sido refeito, consideradas as sucessivas notificações realizadas pela Defesa Civil, sendo identificadas infiltrações provocadas pela presença de grande formigueiro, o que coloca em risco as pessoas que passam pela rodovia e os moradores locais, podendo provocar um grande desastre. Segundo o entrevistado, *“os diques estão todos vulneráveis. Se a estrada romper talvez não tenha tempo hábil para retirar todas as famílias”*. A figura 24, registrada em 2015 pela Defesa Civil evidencia a situação precária, ainda persistente, das condições da rodovia (BR-356) na localidade de Três Vendas.

⁶² Realizada durante as sucessivas visitas à Defesa Civil municipal em 2019 e 2020. Também foram realizados levantamentos documentais no órgão.

⁶³ Atualmente integrado ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

Figura 24 – BR 356 – Localidade de Três Vendas - 2015



Fonte: Acervo da Defesa Civil.

Como prevê o Art. 6.º da Lei 12.340/2010,

Ficam autorizados o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT e o Ministério da Defesa, mediante solicitação do ente federado interessado, a atuar, em conjunto ou isoladamente, na recuperação, execução de desvios e restauração de estradas e outras vias de transporte rodoviário sob jurisdição dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios afetadas por desastres (BRASIL, n/p., 2010).

Com base na aludida legislação, reparos como estes apresentados - urgentes e necessários à segurança da população sob risco de desastre – estão previstos, porém, na realidade de Campos, nota-se que não foram efetivados. A localidade de Três Vendas vem sendo monitorada constantemente pela Defesa Civil,

que a considera uma das localidades mais vulneráveis da cidade a desastres naturais. É importante mencionar que o programa Morar Feliz continha em sua segunda etapa a previsão de um conjunto para atender famílias moradoras de áreas de risco de Três Vendas, o que não saiu do papel, devido à interrupção do programa. Em janeiro de 2020, famílias da localidade deixaram suas moradias sob orientação da Defesa Civil, em uma ação de prevenção, ficando alojadas em casas de familiares e abrigadas em escolas municipais da prefeitura. Acrescenta-se que o termo desabrigado refere-se àquelas pessoas que não possuem amparo diante de um desastre, necessitando de apoio do poder público, e o termo desalojado, àquelas que possuem alternativa de acolhimento para deixarem seus imóveis, temporária ou definitivamente em ações de prevenção ou na ocorrência do desastre.

Nota-se que a Defesa Civil do município de Campos vem cumprindo seu essencial papel no monitoramento dessas áreas, atuando nas prevenções de risco na cidade e nas situações de emergência, quando já ocorrido o desastre. Apesar disso, muitas das demandas apresentadas na atuação da prevenção pelo órgão dependem de recursos de outros setores governamentais, o que acaba por limitar o trabalho de prevenção das equipes. Para o biênio 2019/2020 foi elaborado o Plano Municipal de Contingência de Proteção e Defesa Civil⁶⁴ que previa um levantamento diário das chuvas para controlar o risco das inundações e alagamentos na cidade.

De acordo com a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) as enxurradas, inundações e os alagamentos representam os desastres naturais de tipo hidrológico. As enxurradas são provocadas pelas “[...] chuvas intensas e concentradas, normalmente em pequenas bacias de relevo acidentado [...]”, tendo como características a “[...] elevação súbita das vazões de determinada drenagem e transbordamento brusco da calha fluvial [...]”. Nas inundações, “[...] o transbordamento ocorre de modo gradual, geralmente ocasionado por chuvas prolongadas em áreas de planície” e na situação de alagamento, ocorre a “extrapolação da capacidade de escoamento de sistemas de drenagem urbana e conseqüente acúmulo de água em ruas, calçadas ou outras infraestruturas urbanas, em decorrência de precipitações intensas”⁶⁵.

⁶⁴ É definido como o conjunto de medidas preestabelecidas destinadas a responder a desastres de forma planejada e intersetorialmente articulada, com o objetivo de minimizar os seus efeitos (BRASIL, 2021, p. 1).

⁶⁵ Definições contidas no COBRADE (BRASIL, n.p, s/d).

Na cidade de Campos, períodos chuvosos, como por exemplo, em épocas de verão, provocam as cheias do rio e conseqüentemente as inundações, afetando os que vivem próximo de lagoas e do próprio Rio Paraíba do Sul, e os alagamentos atingindo os que residem em áreas sem capacidade de escoamento e drenagem da água acumulada da chuva, cujos terrenos também se configuram em locais de relevo mais baixo. Diferentemente das regiões serranas, comumente afetadas pelos deslizamentos de terra, no município de Campos, cujo relevo é mais plano e baixo, “[...] as áreas de risco ambiental para grupos humanos situam-se mais na planície – em margens de rios, canais e lagoas – do que no tabuleiro e na serra” (SOFFIATI, 1996, p. 1063).

Em um mapeamento realizado pela Defesa Civil Municipal de Campos, as inundações e alagamentos são os desastres que mais atingem as localidades em situação de risco na cidade, mas outros também foram identificados, como por exemplo as enxurradas, os deslizamentos (tipo geológico) e os vendavais (tipo meteorológico). A verdade é que, independente do desastre envolvido, ambos os formatos incidem dramaticamente sobre a realidade das famílias que, diante do “risco” de permanecerem em suas moradias, são levadas para os abrigos “improvisados” da prefeitura, quando da impossibilidade de serem assistidas por familiares. As sucessivas ocorrências do fenômeno tendem a naturalizar a barbárie, pois os desastres parecem fazer

[...] parte da vida comum dos cidadãos locais e, particularmente, da rotina dos grupos empobrecidos. Sendo banais, ainda assim, são experiências corrosivas, que mobilizam todos os recursos, pessoais, familiares e comunitários, os quais, porém, ficam sempre aquém daquilo que lhes foi tirado no contexto de devastação (VALENCIO, 2014, p. 40).

Para um entendimento técnico sobre o termo, o conceito de desastre é definido como o “resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica sobre cenário vulnerável que cause danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais” (BRASIL, 2020)⁶⁶. Trata-se do

⁶⁶ Decreto n.º 10.593/2020. 24 de dezembro de 2020.

resultado da uma “[...] combinação da exposição ao perigo, da condição de vulnerabilidade existente e da incapacidade para reduzir as possíveis consequências negativas” (UNSDR, 2009, p. 9, **tradução nossa**)⁶⁷. Todavia o desastre não é o evento adverso, mas as consequências deste evento na realidade dos afetados, provocando a disrupção do funcionamento de uma determinada realidade.

De acordo com o Manual de Planejamento em Defesa Civil (CASTRO, s/d), os desastres apesar de ocorrerem, em algumas circunstâncias, de forma inesperada, outros fatores também interferem nesses espaços vulneráveis, como a falta de planejamento urbano-fundiário adequado, as condições socioeconômicas da população, a poluição dos mananciais e nascentes, o desmatamento, as construções em terrenos inadequados, a falta de um serviço eficiente de proteção civil. Na visão de Beck (2010), junto ao processo de modernização, com a industrialização e o avanço tecnológico, cria-se a “sociedade de riscos”, produtora de incertezas e riscos sociais, ambientais, econômicos, que culminam os desastres. Todavia acredita-se que a noção da produção de riscos deve ser ampliada para o sentido da sua construção social, como se verá mais adiante.

Para avançar neste debate, cabe então a definição do termo áreas de risco, que são aquelas “[...] suscetíveis à ocorrência de desastres, caracterizadas pela relevância dos elementos expostos a danos humanos, materiais e prejuízos econômicos e sociais” (BRASIL, 2021)⁶⁸. O risco, pode ser compreendido como “[...] uma função da ameaça (um ciclone, um terremoto, a cheia de um rio, ou o fogo, por exemplo), da exposição de pessoas e bens a essa ameaça, e das condições de vulnerabilidade das populações e bens expostos” (UNSDR, 2009, p. 8) e representa “a probabilidade de ocorrência de um acidente ou evento adverso, relacionado com a intensidade dos danos ou perdas, resultantes dos mesmos” (CASTRO, s/d, n.p).

Sob a compreensão técnica do risco, o Programa Morar Feliz sustentou sua existência viabilizando moradia a famílias residentes em locais afetados há anos por inundações, alagamentos, próximos a rodovias e ferrovias, além de locais insalubres sem infraestrutura urbana e saneamento básico. Com base no Art. 14.º

⁶⁷ No original: [...] Combination of: the exposure to a hazard; the conditions of vulnerability that are present; and insufficient capacity or measures to reduce or cope with the potential negative consequences.

⁶⁸ Decreto n.º 10.692, de 3 de Maio de 2021.

da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), “os programas habitacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem priorizar a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco” (BRASIL, 2012). Além disso, cabe aos municípios executar a PNPDEC em âmbito local, identificar e mapear as áreas de risco e desastre, promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas, dentre outras funções (BRASIL, 2012).

Sendo assim, sob a ótica do risco, a atuação da Defesa Civil nas comunidades mapeadas em Campos parecem ter consonância com os critérios⁶⁹ de:

XI - vulnerabilidade: exposição socioeconômica ou ambiental de um cenário sujeito à ameaça do impacto de um evento adverso natural, tecnológico ou de origem antrópica;

XII - risco de desastre: potencial de ocorrência de evento adverso sob um cenário vulnerável;

A partir destes critérios, faz-se necessário destacar que o Plano Diretor Municipal define em seu Art. N.º 100 as moradias em situação de risco ou inadequadas à ocupação, como aquelas “sujeitas a inundações, em faixas marginais de proteção de rios e outros corpos d’água, nas faixas de domínio de rodovias e ferrovias, em áreas de preservação ambiental ou preservação permanente, conforme definições da legislação ambiental”; e as ditas irregulares, aquelas em “condição de ausência ou insuficiência de infra-estrutura urbana e de equipamentos sociais ou ausência de titularidade” (CAMPOS, 2007).

Portanto as áreas atendidas pelo Programa Morar Feliz não somente apresentavam os riscos de desastres mas algumas delas encontravam-se em uma condição de extremas vulnerabilidade e insalubridade, com habitações precárias e estruturas em risco. A delimitação das comunidades a serem assistidas ficou sob a responsabilidade da Defesa Civil municipal, que as identificavam na condição de

⁶⁹ Estão presentes em Instrução Normativa da Defesa Civil N.º 36/2020.

áreas de risco iminente, aquelas sujeitas a alagamentos, inundações – especialmente aquelas afetadas pelas enchentes de 2007 e 2008 - e acidentes por estarem situadas à beira de rodovias e ferrovias. Além destas áreas, há aquelas em situação de vulnerabilidade social e precariedade urbana, identificadas como áreas de “risco secundário” ou em “risco potencial”⁷⁰, ou seja, comunidades instaladas em locais sem condições de receber o escoamento necessário - para evitar os alagamentos e problemas de esgotamento - e obras de infraestrutura, compostas por habitações extremamente precárias. De acordo com o técnico da Defesa Civil entrevistado, o risco não é algo que se define muito rigidamente, mas é um constante “vir a ser”, que exige monitoramento diário dos rios, das ondas, das chuvas, dos ventos, das tábuas das marés dentre outros.

É importante salientar que, segundo a Defesa Civil, a cota de transbordo do Rio Paraíba do Sul em Campos era de 7,5 m antes da realização do Programa Morar Feliz e, atualmente, aumentou para 10,60 m. Isso significa que, ao atingir 7,5 m, as águas do rio alcançavam as residências das famílias que viviam em suas proximidades, e com o reassentamento das famílias em novas áreas, essa cota aumentou, ou seja, seu potencial de afetação hoje é menor. Com isso, menos famílias são atingidas na cidade em relação às inundações do Rio Paraíba do Sul, representando um avanço no que se refere ao acometimento das casas e bens das famílias. Em 2015, o município de Campos obteve a certificação de “Cidade Resiliente” pela Organização das Nações Unidas (ONU) por sua adesão, em 2015, à campanha “Construindo Cidades Resilientes”, que tem como objetivo uma aliança global de governos locais para criação de medidas⁷¹ para redução de riscos de desastres. Com este título, o município obteve um perfil na página da *United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR)*⁷² para divulgação das ações da gestão pública no combate aos riscos de desastres e apresenta como principal ação o Programa Morar Feliz, intitulado-o como um dos maiores programas habitacionais do interior do país.

⁷⁰ Segundo informações da Defesa Civil.

⁷¹ A proposta engloba 10 passos essenciais com estratégias de ação. Ver: https://www.unisdr.org/files/26462_guiagestorespublicosweb.pdf

⁷² <https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/cities/brazil/rio-de-janeiro/campos-dos-goytacazes-rio-de-janeiro>

Diante das intervenções do Programa Morar Feliz, estima-se, em levantamento realizado com base em informações do Departamento de Habitação e da Defesa Civil, que famílias de aproximadamente 26 áreas consideradas “de risco” foram reassentadas em Conjuntos Habitacionais do PMF, como mostra o quadro 10.

Quadro 10 - Áreas de risco atendidas – Origem X Conjuntos de Destino

| Áreas de Risco Atendidas | Conjuntos de Destino |
|---|------------------------------|
| Tapera (BR 101) | Tapera |
| Rua da Ponte – Ururáí | Tapera / Ururáí / Penha |
| Rua da Ilha – Ururáí | Tapera / Ururáí / Penha |
| Chatuba - Pq. Lebret | Eldorado |
| São Mateus (beira-lagoa) | Eldorado / Santa Rosa |
| Km 8 a 11 - Jd. Aeroporto (BR 101) | Eldorado / Lagoa das Pedras |
| Rua H - Santa Rosa | Eldorado / Lagoa das Pedras |
| Rua Soldado Salvador Rosa – Eldorado | Eldorado |
| Rua Genaro Bastos – Eldorado | Eldorado |
| Lagoa do Sapo – Eldorado | Eldorado / Santa Rosa |
| BR 356 - Fundão | Aldeia |
| Rua Waldir Rodrigues Moraes – Pq. Cidade Luz | Aldeia |
| Avenida Teresópolis – Fundão | Aldeia |
| Pq. Aldeia | Aldeia |
| Lagoa do Vigário | Parque Prazeres / Santa Rosa |
| Rua da Paciência – Chatuba do Pq. Lebret | Santa Rosa |
| Travessa Santa Luzia - Donana | Novo Jockey / Penha |
| Cidade de Deus – Penha | Novo Jockey / Penha |
| Travessa Chuva de Ouro - Goytacazes | Novo Jockey / Penha |
| Tira-gosto - Lapa | Novo Jockey |
| Goibabal | Novo Jockey |
| Matadouro | Novo Jockey |
| Beco Santo Antônio (Penha) | Penha |
| Ilha do Cunha - Pecuária | Esplanada |
| Dores de Macabu | Dores de Macabu |
| Beira da Lagoa - Ponta Grossa | Ponta Grossa |
| Tócos / Saturnino Braga | Saturnino Braga |
| Margem da Linha – Ururáí / Pq. dos Rodoviários | Ururáí |
| Inferno Verde – Lapa | Conjunto Lapa |
| 26 Áreas de risco / Áreas em situação precária | |

Fonte: Elaboração Própria, 2021. Dados coletados na SMDHS e na Defesa Civil.

Os dados apresentados no quadro 10 foram obtidos após sucessivas visitas aos setores mencionados, tendo em vista a dificuldade de se localizar estas informações em registro único. Foi considerada a importância de correlacionar as áreas antigas com os conjuntos em que os moradores foram reassentados. Estes dados podem suscitar olhares para novas pesquisas relacionadas ao programa, pelo fato de apresentarem as respectivas identificações territoriais de sua atuação. É possível perceber, com base nas informações contidas no quadro 10, que uma mesma comunidade, situada em determinada área de risco, foi reassentada em diferentes conjuntos habitacionais, como é o caso, por exemplo, das famílias do Aeroporto, da Lagoa do Vigário, da Penha e de Goytacazes. Além disso, a distância entre algumas das comunidades e os respectivos conjuntos (onde foram reassentadas) é visível. Nota-se que esta dispersão deflagrada das comunidades revela não só a questão anteriormente apresentada da violência nos conjuntos, dada a mistura de pessoas de diferentes localidades, bem como promove uma ruptura nas relações sociais entre aqueles que se dispersam após a mudança. Com isso, as experiências dos primeiros reassentamentos provocaram certo receio nas comunidades que foram posteriormente visitadas pela prefeitura com a proposta do Programa Morar Feliz.

O fato é que a intervenção do PMF, nessas localidades, denominadas “áreas de risco”, em busca de abolir a moradia nestes espaços, até então consentida pelo Estado, gerou determinado grau de resistência em famílias residentes de algumas localidades. Sendo a saída facultativa ao morador, é notável, em algumas áreas de intervenção do programa, a existência de uma parcela de residências que permaneceram nesses locais, fruto da resistência de moradores. É neste ponto que se desdobra o principal objetivo desta tese, que é analisar a realidade daqueles que resistiram a esta política de reassentamento optando pela permanência. Esse fato aponta também para um novo cenário a ser descoberto, em vista das transformações ali ocorridas após a saída de moradores enquanto um processo de “reconfiguração” do território. Será relevante entender quais fatores influenciaram na decisão das famílias por permanecerem em suas comunidades recusando a proposta habitacional da prefeitura, e quais são os efeitos da intervenção do programa Morar Feliz nos territórios e na vida destas famílias, e,

complementarmente, quais são as formas de participação dos moradores existentes nestes contextos, caso existam.

Para tanto, esta tese se propõe a pensar o contexto do risco (permeado pelos desastres) para além dos conceitos técnicos, considerando a sua dimensão social, ou seja, identificando os processos que se colocam na realidade de vida daqueles que resistem à saída e vivem nos locais demarcados pelo discurso do risco. Apesar das fragilidades que cercam os que vivem em situação de “risco”,

[...] O conceito técnico de afetado retira muito da compreensão social desses processos, seja no que se refere à trajetória singular de cada pessoa, família e comunidade que passa por essa desventura, seja no referente ao contexto histórico que produz a insegurança humana dos que vivem nas margens (VALENCIO, 2014, p. 40).

Para melhor compreender o objeto em que se debruça esta tese, propõe-se a ultrapassagem de uma dimensão técnica para uma dimensão social-científica da condição do risco a que se colocam as famílias que optam por permanecer em seus locais de moradia, resistindo à política de reassentamento. O enquadramento dessas comunidades no discurso tecnicista do risco faz com que as famílias se vejam “como objetos sujeitos à expulsão sumária de sua moradia tecnicamente condenada [...]” (VALENCIO, 2014, p. 40), o que deixa implícita a sensação de provisoriedade da vida. Esse discurso acaba também por embaçar as construções sociais e memórias afetivas ali estabelecidas, colocando em evidência a segurança, e como solução, o abandono desses locais. Trata-se de uma verdadeira junção das noções de risco ambiental e insegurança social (ASCELRAD, 2010), o que “designifica” as lutas sociais dessas populações.

Partindo do pressuposto de que o espaço urbano é permeado por uma disputa de interesses e de que a camada mais empobrecida da sociedade fica distante do acesso formal à terra urbana, os espaços periféricos, em áreas precárias e insalubres (e inclusive, de “risco”), serão, num quadro de reduzidas possibilidades, as principais alternativas para a construção da moradia. Isso significa que os desastres não são somente a representação de fenômenos naturais, mas, também,

da política da perpetuação da pobreza, da precarização da vida e da falta de alternativas habitacionais.

Nesse sentido, se faz necessário um entendimento que ultrapassa a percepção naturalizada dos desastres (DOMBROWSKY, 1998) e questiona, em especial, a situação de vulnerabilidade dos que se encontram expostos a estas realidades precárias e frágeis. Do ponto de vista sociológico, é possível afirmar que os desastres são fenômenos sociais e sua origem encontra-se na estrutura social (QUARANTELLI, 2005). Diante disso, para compreender o objeto desta tese, parte-se do entendimento de que estes espaços, em condição de risco e/ou vulnerabilidade social, são dotados de relações simbólicas, construídas pelas comunidades ali estabelecidas, que podem ser dissolvidas no processo de reassentamento nos novos locais de moradia.

Para melhor compreender as escolhas do “viver em risco” das comunidades que fazem parte deste estudo, serão consideradas as histórias e significações do território a partir dos seus moradores. Apesar da inserção destes espaços no mapa do risco, para serem alvo de intervenção da prefeitura com o PMF, suas construções sociais colocam em pauta o direito de escolha dos moradores em permanecer, travando tensões entre estes últimos e o poder público. O discurso oficial do risco desqualifica a representação do território para os seus habitantes, desconsiderando as redes já criadas e os vínculos estabelecidos, fazendo com que a decisão por resistir ao PMF seja uma “responsabilidade” do morador. Para tanto, o presente trabalho busca a compreensão das significações destes espaços e das motivações da permanência destes moradores a partir de suas percepções sobre o lugar, suas trajetórias de vida e vinculações.

5.2 – Os territórios envolvidos na pesquisa: descrição e caracterização das áreas de estudo

Para identificação das áreas de risco com existência de famílias que apresentaram resistência à proposta de reassentamento do Programa Morar Feliz, foram realizadas visitas ao Departamento de Políticas Habitacionais da Secretaria

Municipal de Desenvolvimento Humano e Social (SMDHS) na prefeitura, antiga SMFAS, e à Coordenadoria de Defesa Civil. Foi identificado um total de 15 áreas de risco onde, atualmente, permanecem a presença de moradias, por motivo de resistência ao programa habitacional Morar Feliz, como se pode observar no quadro 11.

Quadro 11 – Áreas de intervenção do programa Morar Feliz com moradores resistentes à saída / Conjuntos Habitacionais que receberam moradores destas localidades

| Áreas de Intervenção | Conjunto / Bairro | N.º - Famílias que mudaram para os conjuntos |
|-------------------------|----------------------|--|
| Lagoa do Vigário | Parque Prazeres | 88 |
| | Santa Clara | |
| Coroa | Nenhum morador saiu. | 0 |
| Margem da Linha | Ururaí | 504 |
| Chatuba - Parque Lebret | Santa Rosa | N.D |
| Parque São Mateus | Santa Rosa | N.D |
| | Eldorado | |
| Parque Prazeres | Parque Prazeres | N.D |
| Santa Rosa | Santa Rosa | N.D |
| | Eldorado | |
| Parque Aldeia | Parque Aldeia | N.D |
| Fundão | Parque Aldeia | N.D |
| Aeroporto (BR 101) | Eldorado | 153 |
| | Lagoa das Pedras | |
| Penha – Cidade de Deus | Novo Jockey | 30 |
| | Penha | |
| Ilha do Cunha | Esplanada | 50 |
| Tira-Gosto | Novo Jockey | N.D |
| Goiabal | Novo Jockey | 96 |
| Ururaí | Tapera | N.D |
| | Ururaí | |

Fonte: Elaboração Própria, 2021. SMDHS e Coordenadoria de Defesa Civil. *N.D – Não Disponível

As informações sobre estas localidades foram obtidas dos próprios representantes dos respectivos órgãos mencionados, que confirmaram a existência de áreas consideradas de risco, onde a resistência de moradores impediu o reassentamento parcial ou total das comunidades pelo Programa Habitacional Morar Feliz. Mediante consentimento e autorização, os dados quantitativos foram levantados nos registros⁷³ do Departamento de Habitação, na tentativa de contabilizar os moradores que aceitaram a saída destas mesmas áreas identificadas. Porém, devido à ausência de alguns dados e da não localização do levantamento de algumas áreas no setor, apenas 6 áreas das 15 identificadas foram passíveis de quantificação, fato que demandou bastante dedicação à pesquisa de campo, sendo a maioria dos levantamentos realizados de forma manual por esta pesquisadora nos arquivos da prefeitura e com base nas informações prestadas pelos profissionais, que foram atentamente contabilizadas e verificadas em momentos distintos visando ao registro correto dos dados.

Esse fator aponta também para as precárias condições de trabalho dos funcionários do Departamento de Políticas Habitacionais do município, que diante de uma demanda tão volumosa de atendimentos cujos cadastros se amontoam em diversos arquivos e caixas, encontram-se entre os desafios cotidianos da prática profissional e da gestão dos dados em um cenário precário em todos os aspectos, desde os equipamentos tecnológicos básicos, como computadores e impressoras, e recursos materiais básicos (mesas, cadeiras, arquivos etc.), às instalações físicas (pintura da sala, banheiro etc.). Este cenário, caracterizado pela precarização dos recursos materiais, dificulta não somente o trabalho dos profissionais, de modo geral, mas também a organização dos dados, afetando diretamente o gerenciamento das informações do setor, em especial o monitoramento e a avaliação das políticas públicas habitacionais desenvolvidas. De acordo com Secchi (2014), no ciclo de políticas públicas - “*policy cycle*”, a avaliação constitui uma das suas principais etapas⁷⁴ e pode englobar os três momentos, pré (*ex-ante*), durante (*in-itinere*) e pós (*ex-post*) de determinado projeto, quando a “implementação e o desempenho da

⁷³ As informações das áreas de riscos constam em um documento denominado “espelho”, feito manualmente pelos profissionais, que contém os registros dos moradores da área visitada para o reassentamento.

⁷⁴ As etapas são: 1) Identificação do Problema; 2) Formação da Agenda; 3) Formulação de Alternativas; 4) Tomada de Decisão; 5) Implementação; 6) Avaliação; 7) Extinção (SECCHI, 2010, p. 33).

política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou” (SECCHI, 2014, p. 49). Logo se compreende que a avaliação de uma política pública é relevante em todo o processo de sua implementação, sendo, portanto, necessária a organização sistemática dos dados para conhecer, avaliar e conduzir atuais e futuras ações. Destarte todas as considerações aqui destacadas, tanto das condições de trabalho quanto da organização e gestão dos dados, também colocam em debate a “[...] a qualidade dos serviços socioassistenciais, na construção de processos interventivos que promovam protagonismos, particularmente dos usuários, para o fortalecimento da cultura democrática e de direitos” (RAICHELIS, 2010, p. 765).

Retomando, à respeito das áreas de risco, com as visitas institucionais, foi possível identificar a percepção dos representantes dos setores sobre cada uma delas, o que permitiu uma melhor compreensão da pesquisadora quanto às formas de resistência de cada comunidade frente ao trabalho de reassentamento da prefeitura. Dentre elas, chamaram atenção três comunidades em diferentes pontos da cidade, por apresentaram resistências mais expressivas à mudança, sendo então delimitadas para a presente pesquisa: Lagoa do Vigário, Coroa e Margem da Linha. É válido reforçar os critérios utilizados na escolha das áreas, que foram aquelas mencionadas pelos agentes públicos, as quais apresentaram resistência mais expressiva, entendendo que esta informação forneceria direcionamentos ao campo de pesquisa, além de serem áreas que apresentaram a viabilidade de aproximação da pesquisadora.

Cabe considerar que as três áreas da pesquisa estão situadas em locais considerados de “risco” pelo poder público municipal, por encontrarem-se nas margens de uma lagoa (Lagoa do Vigário), de um rio (Coroa) e de uma linha férrea (Margem da Linha), como mostra a figura 15.

Figura 25 – Localização das áreas de risco selecionadas para a pesquisa



Fonte: Elaboração Própria, 2021. Google Earth.

Apesar de situarem-se em localidades “vulneráveis”, no sentido da espacialização do risco no território e das problemáticas oriundas desta ocupação, acredita-se que o principal ponto que as aproximam nos últimos anos é o protagonismo que tiveram na resistência à política de reassentamento da prefeitura, fator que tem trazido novos contornos à continuidade destas comunidades. Porém, entende-se que, com todas as convergências que as relacionam a esta tese, há também que se desvendar suas particularidades e relações com a decisão de recusa dos moradores, identificando os principais fatores que motivaram essa escolha, tarefa de primor exclusivo do campo de pesquisa. Sendo assim, para uma melhor compreensão sobre os territórios envolvidos na pesquisa, cada um deles será apresentado e caracterizado a partir das experiências de campo da pesquisadora, com base na coleta de dados nos órgãos envolvidos (CDC e DPH), nas visitas presenciais a essas comunidades e no contato com os moradores locais.

5.2.1 – Comunidade Lagoa do Vigário

Como expresso no próprio nome, a comunidade “Lagoa do Vigário” situa-se à margem esquerda do Rio Paraíba do Sul, na região de Guarus, no entorno de uma lagoa de mesmo nome, que abrange os bairros Parque Alvorada, Parque Vicente Gonçalves Dias e Jardim Carioca. A localidade, no passado, era constituída por uma grande propriedade de terras (Figuras 26 e 27) utilizada para o plantio de cana de açúcar e criação de gado (Informação verbal)⁷⁵, que com o tempo foi sendo fracionada, comercializada e urbanizada. Acredita-se que o nome da lagoa faça referência ao nome do antigo proprietário das terras da região, Sr. Vigário João Carlos (PAES, 2000 *Apud* VILAÇA, 2008; SOUZA, 2009;).

Figura 26 – Propriedade de terras na Lagoa do Vigário – Déc. 70



Fonte: Acervo pessoal. Aristides Arthur Soffiati Netto.

Figura 27 – Propriedade de terras na Lagoa do Vigário – Déc. 70



Fonte: Acervo pessoal. Aristides Arthur Soffiati Netto.

⁷⁵ Informação fornecida pelo historiador Aristides Arthur Soffiati Netto em 2021.

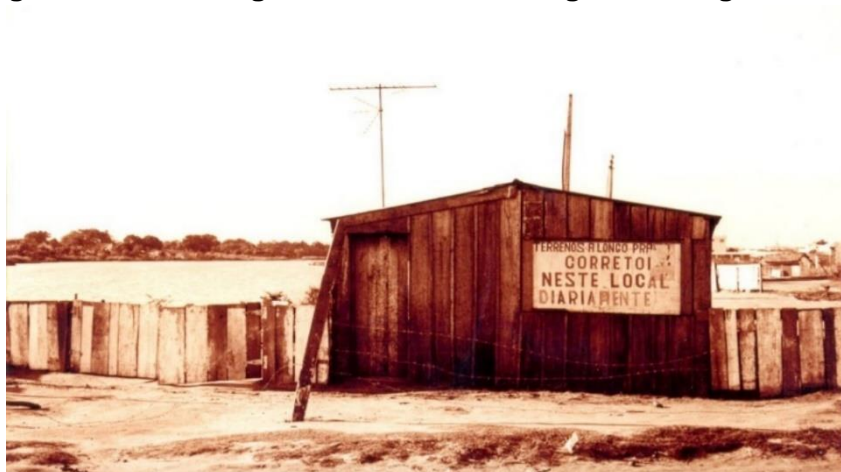
Acredita-se que, por volta da década de 50, ou seja, há aproximadamente 70 anos, com a expansão da cidade para a região de Guarus cujas terras eram mais desvalorizadas, o entorno da lagoa passa a ser uma alternativa para instalação da moradia de famílias pobres (SOUZA, 2009). Registros fotográficos da Lagoa do Vigário, cedidos pelo historiador Aristides Arthur Soffiati Netto para este trabalho, retratam os precários barracos de madeira construídos no entorno da lagoa, já com aterramentos, e inclusive um local em que se realizava uma espécie de “corretagem” para a venda de lotes (Figuras 28 e 29).

Figura 28 – Barraco no entorno da Lagoa – Déc.70



Fonte: Acervo pessoal. Aristides Arthur Soffiati Netto.

Figura 29 – Corretagem realizada nas margens da Lagoa – Déc. 70



Fonte: Acervo pessoal. Aristides Arthur Soffiati Netto.

Em um artigo para o jornal “A notícia” de 1979, a respeito da Lagoa do Vigário, Soffiati destacava que

[...] Aproveitadores e vigaristas venderam às pessoas pobres lotes de terra situados na faixa marginal de proteção, pertencente ao patrimônio público. Assim, esta faixa foi privatizada duas vezes: primeiro por aqueles que se intitularam seus proprietários e depois por aqueles que a venderam para ganhar dinheiro fácil (SOFFIATI, 1979).

Diante deste cenário, foi na gestão do ex-prefeito e morador do entorno da lagoa, José Barbosa, que, entre 1973 e 1977, parte da lagoa foi aterrada para a construção da Avenida Tancredo Neves, o que permitiu maior acesso dos moradores da localidade ao centro da cidade e interligou avenidas e bairros. As obras foram reivindicadas pela prefeitura e realizadas pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), sendo finalizadas em 1974. Por conta deste aterramento a localidade, também é popularmente conhecida como “aterro”. Um antigo morador, que trabalhou nas obras de aterramento da Lagoa do Vigário, relata em Almeida (2009), que o grande volume de água da lagoa tornou bastante difícil o aludido processo, visto que o material afundava e não dava conta de conter as águas. Todavia o aterramento dividiu o ecossistema da lagoa em duas partes, como mostra a figura 30.

Figura 30 – Localização da Comunidade Lagoa do Vigário



Fonte: Elaboração Própria. 2021. Google Maps.

Cabe ressaltar que, além do tradicional aterro feito pelo poder público, há também os “aterros” feitos pelos próprios moradores ao longo dos anos, a fim de realizar o prolongamento das construções habitacionais no entorno da lagoa, o que também propiciou sua redução. Com isso, “a Lagoa do Vigário sofre a intensa interferência da ação antrópica, principalmente devido à construção de moradias no seu entorno, que não apenas diminuiu o seu tamanho físico, como também comprometeu a qualidade de suas águas” (SOUZA, 2009 p. 99). É que, além do aterramento, a lagoa vem recebendo em todos esses anos o esgoto *in natura* e também o despejo de lixo doméstico, sendo a água utilizada pelos moradores sem qualquer tipo de tratamento, o que os expõe a riscos de doenças.

Ressalta-se ainda que a Lagoa do Vigário, nos anos 30, era utilizada para a prática de remo e foi comparada à Lagoa Rodrigo de Freitas situada na capital e a mesma possuía ligação com o Rio Paraíba (SOUZA, 2009). Porém, nota-se que as interferências na lagoa são antigas e partem, inclusive, de ações irreversíveis do poder público, pois, segundo Soffiati (2021):

Em 1939, o DNOS fechou o canal natural que ligava a lagoa ao rio Paraíba e abriu outro ligando a lagoa ao canal do Nogueira, que estava abandonado. Com isso, a atividade pesqueira na lagoa foi muito afetada por não entrarem mais peixes nela. A atividade ficou por conta da reprodução dos peixes que viviam dentro dela. (Informação verbal, 2021).

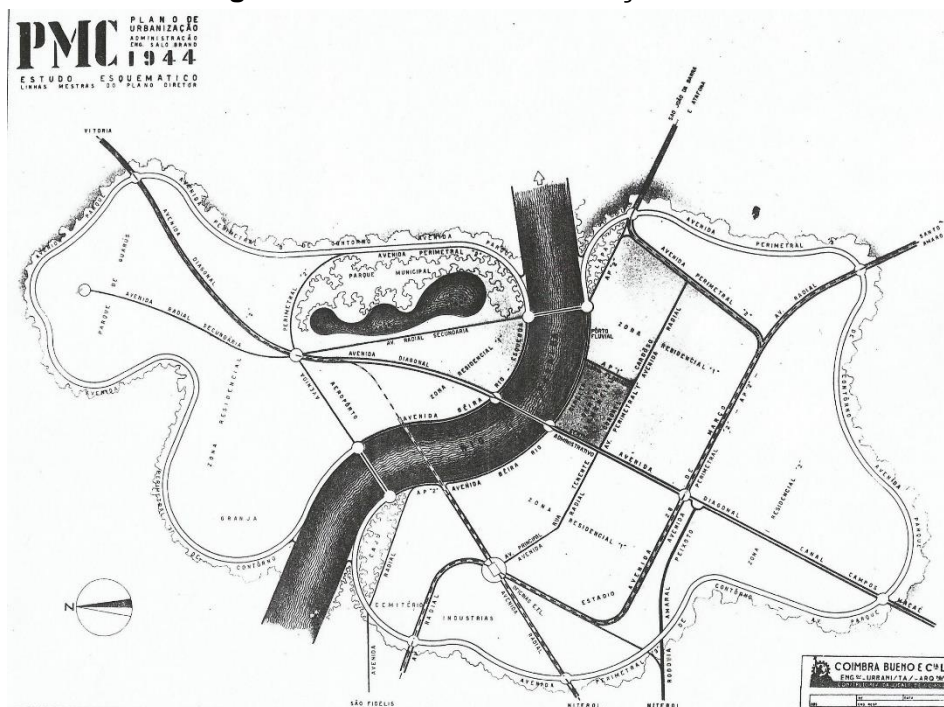
Figura 31 – Ligação da Lagoa do Vigário com o Canal Nogueira - 1939



Fonte: Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense.
Acervo pessoal. Aristides Arthur Soffiati Netto.

De acordo com o historiador e ambientalista, as enchentes também aumentaram na região da Lagoa do Vigário, pois a comunicação dela com o rio foi aterrada, além do aumento da poluição com a urbanização. Ainda em 1944, no governo do prefeito Salo Brand, havia um plano de urbanização para a região, criado pelo engenheiro, urbanista e arquiteto Coimbra Bueno, que incluía a lagoa como área de lazer do projeto (Figura 32).

Figura 32 – Plano de Urbanização - 1944



Fonte: Prefeitura Municipal de Campos. Acervo pessoal. Aristides Arthur Soffiati Netto.

Devido aos interesses das elites locais em transformar a cidade em um centro político hegemônico, uma espécie de capital regional, este plano projetava, além de modernização, embelezamento da cidade. Por sua vez, esta parte do plano, que se refere à Lagoa do Vigário, não foi executada. Interessante observar que, após algumas décadas, em matéria do jornal “O Monitor Campista” de 1974 (anexo 1), a prefeitura noticiava programação para transformar a Lagoa do Vigário em um ponto turístico da cidade. O projeto previa a construção de uma praia artificial, a criação de bares e restaurantes e passeios turísticos com pedalinhos. Este projeto não saiu do papel e a comunidade foi crescendo junto aos problemas relacionados à poluição, ao saneamento básico e à infraestrutura local, em especial dos terrenos alagadiços.

Sabe-se que área das margens da lagoa foi ocupada desordenadamente ao longo dos anos, de forma que muitas famílias ali se instalaram e foram construindo novos arranjos habitacionais, crescendo horizontalmente em corredores, conhecidos como “becos” que se prolongavam até as margens, sendo muito comum a existência de duas ou mais gerações familiares em moradias ou lotes compartilhados, ocupando densamente a região. Além disso, cabe considerar que,

em outro ponto de acesso da lagoa, pelo bairro Vicente Gonçalves Dias, está situada a Defesa Civil Municipal e, ao lado, a residência de um ex-prefeito da cidade, José Barbosa.

Em um estudo (ALMEIDA, 2009) sobre as habitações em três diferentes lagoas da cidade (Vigário, Sapo e Parque Prazeres), a Lagoa do Vigário foi a que mais apresentou problemas relacionados ao acúmulo de lixo, poluição do ar, ausência de linhas de ônibus, precariedade no sistema de ensino e falta de iluminação. De acordo com Almeida (2009, p. 3), “esse quadro ainda é agravado pela circulação de crianças nas proximidades das lagoas, que utilizam os mesmos espaços onde são jogados os esgotos domésticos, lixos e entulhos para realizar atividades de lazer”. Destaca-se que a pesca na lagoa também aparece como fonte de alimento para alguns moradores da área.

Esse cenário de pobreza e precarização é ainda mais afetado quando ocorrem as cheias do rio e o aumento do nível da lagoa, provocando alagamentos e danos às habitações das margens, que avolumadas de água, demandavam a saída dos moradores e, quando em tempo, a retirada dos pertences. Ademais, de acordo com Souza (2009, p. 85), “o canal do vigário é a principal via de escoamento das águas pluviais da área urbana pela margem esquerda”. Mas para além das águas das chuvas, sabe-se que, além da proximidade das casas com a lagoa e dos terrenos das margens serem tomados pela lama, ocorriam também problemas com as manilhas da precária rede de esgoto improvisada, que muito cheias, provocavam o transbordamento do esgoto para o interior das habitações. Com as chuvas, as também precárias galerias pluviais não davam conta da absorção da água, avolumando e agravando o problema da ausência de esgotamento regular, conformando a insalubridade na realidade habitacional das famílias do Vigário.

A situação dessas famílias vem causando debate há muitos anos. Percebe-se que, nos noticiários de 1979 (anexos 2, 3 e 4), já se discutia a remoção forçada das famílias da Lagoa do Vigário. É que as margens da Lagoa do Vigário, segundo Souza (2009), foram definidas em projeto da extinta Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), atual INEA, com base na Lei Estadual de n.º 1.130/1987, como área de relevante interesse do estado, demarcando as Faixas Marginais de Proteção (FMP) da lagoa em 300 metros impedidos de ocupação,

sendo os 100 primeiros constituídos como Área de Proteção Permanente (APP)⁷⁶. A SERLA realizou constantes visitas ao local, com o acompanhamento de força policial, quando apresentou aos moradores um auto de intimação para desocupação do local, dando um prazo de 7 dias para isso. Um noticiário de 1979 (Anexo 2) retrata que, por medo, alguns moradores assinaram a intimação de “despejo” e outros resistiram, apontando a circulação ostensiva de policiais no local, para que as obras de casas em construção não fossem terminadas, o que fazia os moradores ficarem o dia todo vigiando suas casas.

Nessa mesma matéria, um morador informou que o engenheiro que esteve no local desconheceu o único documento do imóvel que possuía, alegando que seu “papel” não teria “validade judicial”. Acredita-se que o morador se referia a um contrato de compra e venda. Este mesmo engenheiro, em nome da SERLA, alegou aos moradores, segundo a reportagem, que iria retirá-los com suas crianças sob força policial e destruição dos barracos. Esse fato também é confirmado em entrevista com morador antigo do bairro, no trabalho de Almeida (2009). Vale ressaltar que, na Câmara, alguns vereadores apoiaram os moradores, pois debatiam o fato da SERLA retirar apenas os favelados e que, se assim fosse, deveriam retirar todos os que ocupavam a área, inclusive os moradores de alto poder aquisitivo que se instalaram nas redondezas da lagoa, como era o caso do ex-prefeito.

Outra matéria encontrada (Anexo 3), intitulada “Favelados da lagoa pedem apoio à Câmara”, registra a situação dos moradores locais que se manifestavam solicitando medidas do poder público quanto à pressão exercida para a remoção das habitações. Os registros apontam que se tratava de cerca de 500 moradores cujo apoio na Câmara partiu de três vereadores que defendiam que os recursos do BNH fossem aplicados em programas de lotes urbanizados para serem destinados a estas famílias. Em matéria dos anos 80 (Anexo 4), já se noticia a existência de 2.000 moradores. Sobre esta circunstância, Soffiati (1979), apesar de compreender a degradação ambiental na lagoa, sinalizava, que a repressão às famílias não seria o melhor caminho: *“As pessoas que ocupam essas áreas foram expulsas do meio urbano pelos salários aviltantes, pelo custo de vida e pelos aluguéis exorbitantes”*. Isso reflete a urbanização desigual pela qual se emoldurou a cidade de Campos, provocando a expulsão da classe trabalhadora das áreas mais

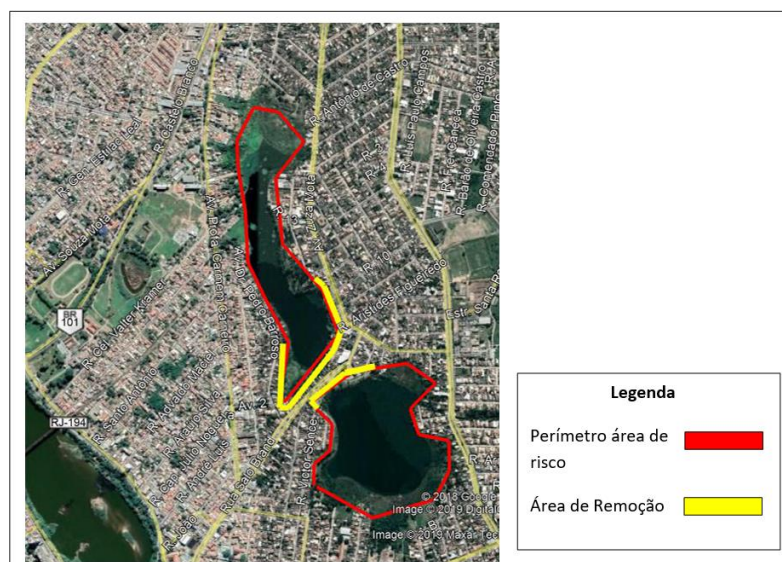
⁷⁶ Atualmente as APP's são estabelecidas pela Lei Federal 12.651/2012, conhecida como “Código Florestal” e pelas resoluções do Conselho Nacional do Meio-Ambiente (CONAMA).

centrais, que desprovidas de alternativa, localizavam suas moradias nas áreas ditas “sobrantes”, de baixa valorização e especulação.

Tais fatos provam que a tentativa de remoção dos moradores da Lagoa do Vigário por parte do poder público, sob o discurso do risco e da ilegalidade (do ponto de vista da legislação urbana), é um problema antigo, sendo a resistência da comunidade a esse processo historicamente comprovada, e, por estes motivos, destaca-se a sua relevância ao presente estudo, que busca entender a resistência aos processos de remoção, a qual se faz percebida no curso histórico da comunidade da Lagoa do Vigário.

Com as ações do Programa Morar Feliz em 2012 e 2013, a comunidade vivenciou novamente situações concretas de remoção das moradias, desta vez, sendo facultativa ao morador a saída para os conjuntos. O discurso da prefeitura para justificar as remoções nesta fase foi o fato de que a área pertence à União, constituindo uma APP, além do interesse em realizar um projeto de revitalização da lagoa. Para tanto, na figura 33, é possível identificar a área considerada de risco pela Defesa Civil e a área definida para as remoções.

Figura 33 – Delimitação áreas de risco e remoção – Lagoa do Vigário



Fonte: Defesa Civil (2020). Adaptado pelo Autor, 2021.

A delimitação pela D.C para as remoções, como pôde ser observado, tem como alvo principal as moradias situadas mais próximas às margens da lagoa e do local de implementação do projeto de revitalização e urbanização. Acontece que é possível visualizar claramente a resistência dos moradores da lagoa ao reassentamento ocorrido no local. Ao passar pela avenida do “aterro”, é possível identificar terrenos vazios (onde casas foram demolidas) daqueles que aceitaram o reassentamento e as casas que ali permaneceram pela resistência de seus moradores. Este é um novo cenário à realidade da comunidade da lagoa, reconfigurada após a realização das remoções, como mostram as figuras 34 e 35.

Figura 34 – Comunidade Lagoa do Vigário e a expressiva resistência ao PMF



Fonte: Acervo do Autor, 2020

Figura 35 – Terreno vazio entre duas casas resistentes e um comércio



Fonte: Acervo do Autor, 2020

Uma das principais características da comunidade identificadas durante a pesquisa é a presença de uma gama de comércios locais como barbearia, oficinas mecânicas, borracharia, retífica, lava-jato, compra e venda de carros, financeira (empréstimos), bar, lanchonete, peixaria, salão de beleza, antiquário, além de uma escola pública (desativada) e de igrejas de denominações da Assembleia e Batista. Ainda nas margens da lagoa, porém, em acesso afastado da comunidade, foi notada a presença de uma chácara que realiza eventos de grande porte. Nas redondezas da comunidade, fora da região da lagoa, há também uma rede comercial variada e muito dinâmica, como madeireira, hortifruti, supermercado, churrasquinho, restaurante, padaria, depósito de bebidas e farmácia dentre outros. Na mesma avenida principal, no sentido centro, é possível notar a presença de bancos, escolas particulares, redes de farmácia, lojas de roupas etc. É que, nas adjacências da comunidade, estão bairros dinâmicos e interligados como Jardim Carioca, Parque Alvorada, Calabouço e, entre eles, está a comunidade Lagoa do Vigário. Na pesquisa de Dutra (2015), uma moradora da comunidade, reassentada em conjunto habitacional, alegou ter tido depressão por ter ido para um local sem esta movimentação do bairro antigo, além das dificuldades que tinha em acessar tudo, inclusive o transporte público.

Como já mencionado neste trabalho, os comércios e igrejas não foram previstos no projeto dos conjuntos do PMF e, por isso, na localidade é possível percebê-los ativamente no território, servindo à comunidade que ainda resiste. Além disso, o projeto de revitalização da Lagoa do Vigário, demandado pelo Ministério Público junto à prefeitura via Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), foi parcialmente efetivado, tendo em vista a resistência de parte dos moradores e a manutenção de casas e comércios em trechos previstos na obra, como é possível observar nas figuras 36 e 37.

Figura 36 – Comércios e casas resistentes em meio ao Projeto



Fonte: Acervo do Autor, 2020

Figura 37 - Casa de 2 pavimentos em meio ao projeto



Fonte: Acervo do Autor, 2020.

Com a saída de boa parte das famílias ribeirinhas, foram construídos uma orla no entorno da lagoa e um portal com banheiro, área de interação para idosos e parque para crianças, nomeado de Parque Municipal Lagoa do Vigário, inaugurado em 2016 (Figura 38). Durante a pesquisa de campo, foi possível notar que as instalações do parque se encontravam em estado precário, no período da pesquisa (2020), com brinquedos quebrados, transbordamento do esgoto dos sanitários, sem qualquer manutenção por parte do poder público (Figura 39).

Figura 38 – Portal do projeto com o nome Lagoa do Vigário



Fonte: Acervo do Autor, 2020

Figura 39 – Academia para idosos, *playground* quebrado e vazamento de esgoto



Fonte: Acervo do Autor, 2020.

Vale considerar que, com a intervenção do PMF, as famílias que mais sofriam com as cheias eram as que residiam mais próximas à margem da lagoa, que, porventura, aceitaram a proposta, mudando-se para os conjuntos (Figura 40).

Figura 40 – Demolições na Lagoa do Vigário



Fonte: Acervo da Defesa Civil. 2020

Além deste fato, os moradores que resistiram estão um pouco mais distantes da margem da lagoa, porém muito próximas da rua, da avenida urbanizada e com casas de melhor estrutura do que as que seguiam para as margens. Foi possível perceber, durante a pesquisa, a presença de casas com dois pavimentos, tendo sido empregado um investimento que certamente se sobrepõe à estrutura das casas do programa Morar Feliz (Figura 41).

Figura 41 – Casa que permaneceu no local mesmo com a saída de boa parte dos vizinhos



Fonte: Acervo do Autor. 2020.

Com a saída das casas de estruturas mais precárias, algumas ditas como “barracos”, é possível observar a dissolução dos tradicionais becos da comunidade, sendo possível visualizar na nova paisagem as casas mantidas, os terrenos vazios, os comércios e as igrejas. De acordo com relatório técnico da Defesa Civil, as famílias que recusaram a saída da primeira remoção estão em residências bem afastadas das margens da lagoa, estando sujeitas apenas a desastres secundários, “relacionados com a danificação e ou destruição de habitações por meio de interferência climática ou inexperiência na construção pelo proprietário”.

Os dados do último Censo do IBGE (2010) contabilizaram na Lagoa do Vigário um total de 301 domicílios particulares ocupados e de 925 habitantes, o que contrasta com a informação anteriormente mencionada da existência de 2.000 moradores, já na década de 80 (Anexo 3). Vale considerar que não foi identificado levantamento de toda a comunidade na prefeitura, o que impossibilita as constatações quanto ao número da população da lagoa.

Durante a pesquisa de campo, em levantamento junto ao Departamento de Habitação, foi possível identificar no espelho da área um quantitativo de aproximadamente 88 famílias da Lagoa do Vigário, as quais aceitaram a proposta de reassentamento em 2012 nos conjuntos de Parque Prazeres e Santa Rosa (figura 42), este último mais conhecido como “Santa Clara”, que se situam na mesma região, em Guarus, mas em outros bairros, diferentes do antigo local.

Figura 42 – Localização dos conjuntos de destino - Comunidade Lagoa do Vigário



Fonte: Google Maps. Elaboração Própria. 2021.

Em 2013, ocorreu um novo levantamento da equipe da habitação no local, para identificar os moradores que ainda permaneciam e situavam-se em local das obras projeto de revitalização da lagoa. Neste levantamento, foram identificadas 163 moradias que deveriam receber a proposta de reassentamento, além de terem sido identificados 10 comércios, 2 templos, 4 novas construções e 9 imóveis vazios. Vale considerar que a visita não ocorreu a toda a comunidade, mas a áreas de realização do projeto.

Acredita-se na ocorrência de um segundo reassentamento realizado e de possível mudança para o bairro Eldorado, mas não foi identificado registro no setor sobre esta ação, o que impossibilita que esta pesquisa confirme tal situação e identifique quantos moradores deste segundo levantamento aceitaram a mudança. Mesmo com essas dificuldades, foi possível identificar nas listagens a existência de recusa de boa parte dos que receberam a proposta. Apesar dessas alterações no território da Lagoa do Vigário e da realização de obras públicas do projeto em seu entorno, percebe-se a descontinuidade de ações da prefeitura no local, sendo identificado um cenário de abandono. No atual Plano Diretor, de 2020, a Lagoa do Vigário é considerada uma Área de Especial Interesse Ambiental Valorização Paisagística (AEIAP) que “compreendem espaços que possam contribuir para a

formação de ambiências urbanas dotadas de amenidades físicas que, requalificados paisagística e ambientalmente, sirvam à fruição e ao lazer da população” (CAMPOS, 2020, p. 193).

Foi possível notar, durante a pesquisa de campo, que a resistência na Lagoa do Vigário partiu de decisões individuais das famílias, apesar de ter sido notado o fato de um morador, resistente, ter dialogado com outros moradores. De acordo com os relatos, é desconhecida qualquer atuação associativa na comunidade. Sendo assim, as formas de resistência desta comunidade podem ser melhor analisadas e apresentadas durante a análise das entrevistas.

5.2.2 – Comunidade Coroa

A comunidade da Coroa é uma comunidade ribeirinha situada em bairro de mesmo nome e localiza-se nas margens do Rio Paraíba do Sul (Figuras 43 e 44), que corta a cidade. As margens do rio são habitadas por moradores tanto em seu lado direito quanto esquerdo, banhando as comunidades: Coroa, Ilha do Cunha, Fundão, Parque Aldeia e Goiabal. As remoções compõem a realidade dessas comunidades, seja para realização de obras públicas⁷⁷, seja para o reassentamento com programa habitacional. O programa Morar Feliz removeu famílias de todas essas comunidades (Ilha do Cunha, Goiabal, Fundão e Parque Aldeia), com exceção da Coroa, que resistiu majoritariamente ao reassentamento.

⁷⁷ Como foi o caso das famílias do Fundão para construção da ponte Alair Ferreira, sendo estas indenizadas.

Figura 43 – Representação da localização da Comunidade Coroa



Fonte: Elaboração Própria, 2021. Google Maps.

Figura 44 - Entrada da Comunidade da Coroa



Fonte: Elaboração Própria, 2021. Google Maps.

Estima-se que a comunidade da Coroa exista há mais de cinquenta anos, o que remete à década de 70, conforme identificado em cadastros dos moradores no DPH e no diagnóstico participativo do Programa de Educação Ambiental (PEA) da bacia de Campos, realizado pela Petrobrás. Acredita-se, pelo seu histórico, que o local foi formado, inicialmente, por famílias de pescadores, devido à proximidade

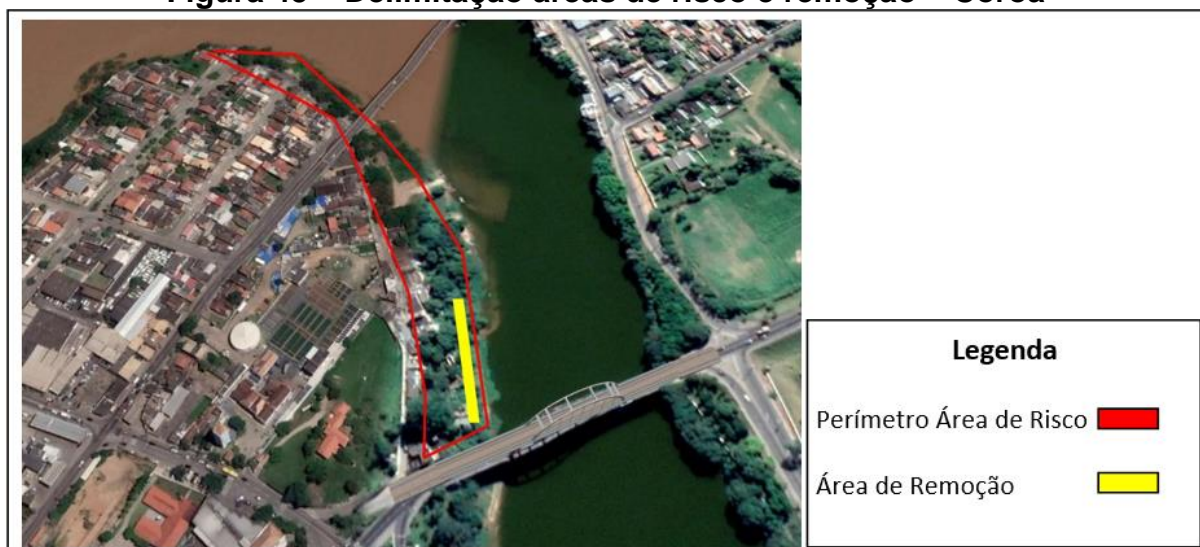
com o rio e, aos poucos, foi crescendo e recebendo outras famílias. Foi possível observar que o local revela uma paisagem natural, exprimindo uma relação íntima do espaço com a natureza, e do cenário habitacional composto pelas habitações simples e de construções rudimentares. Todavia, apesar das suas características periféricas, a comunidade da Coroa não foi considerada um “aglomerado subnormal” no último Censo do IBGE de 2010. As comunidades ribeirinhas em Campos sofrem há anos nos períodos de cheia do Rio Paraíba do Sul, ficando as habitações inundadas e seus moradores desabrigados. Em uma matéria de um jornal local⁷⁸, foi destacado pelo representante da Defesa Civil que, quando o rio está acima de 10.40 metros, comunidades como a Coroa e a Ilha do Cunha começam a alagar.

Durante a visita ao Departamento de Políticas Habitacionais, foi possível notar que a comunidade da Coroa foi uma das mais resistentes ao processo de remoção, com recusa total à proposta de reassentamento do Programa Morar Feliz, segundo representante do setor. Além disso, foi assinalado que a comunidade da Coroa teve a pesca como a principal motivação ao processo de recusa, pois muitos moradores vivem desta atividade e o reassentamento representaria o seu deslocamento das margens, do sustento e da vivência cotidiana já estabelecida neste território.

Segundo relatos dos técnicos do Departamento de Políticas Habitacionais, essa foi, dentre as comunidades, a única que apresentou resistência de absolutamente todos os moradores em relação à proposta do PMF. É relevante destacar que, em 2014, a 2.^a Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Ministério Público exigiu à prefeitura solução quanto à remoção e ao reassentamento das famílias da comunidade da Coroa, tendo em vista as frequentes afetações dessas famílias com as cheias do rio, requerendo intervenção da prefeitura. Para tanto, a área de risco na Coroa foi demarcada pela Defesa Civil, bem como o local definido para a remoção, como pode ser observado na Figura 45.

⁷⁸ Jornal Terceira Via. Do Cais à rede de canais. 09 a 15 de Fevereiro de 2020.

Figura 45 – Delimitação áreas de risco e remoção – Coroa



Fonte: Defesa Civil (2020). Adaptado pelo Autor, 2021.

Em um relatório do DPH, de 2014, foi mencionada a existência de um cadastramento da comunidade, realizado em 2007 pela prefeitura, para um possível reassentamento, constando também a ocorrência de proposta feita à comunidade em 2012, com recusa majoritária das famílias. Na época, o DPH realizou um levantamento junto à Defesa Civil e ofereceu aos moradores a possibilidade de mudança para o Conjunto do Parque Esplanada, do Programa Morar Feliz, que, dentre os previstos, seria o de maior proximidade da comunidade, porém situado em outro bairro, próximo da região, mas afastado das adjacências da Coroa. O relatório ratifica que um dos principais motivos relatados pelos moradores para a permanência foi a atuação dos moradores na atividade pesqueira, conciliando a díade trabalho – moradia, além do receio de alguns com relação à segurança devido às ondas de violência ocorridas nos conjuntos do PMF, por questões de mistura de facções, haja vista a divisão territorial que ocorre nos diferentes comandos do tráfico na cidade.

Foi possível certificar, em um relatório de 2017, que, ainda no ano da oferta habitacional, em 2012, o caso foi informado à gestão, tendo sido considerada a importância da construção de um conjunto específico para esta comunidade, o que não ocorreu. A figura 46 apresenta a distância entre a comunidade da Coroa e o conjunto ofertado, que representa aproximadamente 4 km. Distância suficiente para

romper todos os vínculos com o antigo território e com o modo de vida de quem vive em área ribeirinha.

Figura 46 – Localização do conjunto de destino – Comunidade Coroa



Fonte: Elaboração Própria, 2021. Google Maps.

Em 2018, a prefeitura retornou ao local e realizou novo levantamento na comunidade. Foram identificados 57 casas e 2 comércios, sendo realizada uma convocação aos moradores para o comparecimento no DPH para atualização cadastral. Dentre as casas, 4 encontravam-se “ancoradas no rio”, em situação mais crítica, sendo então proposta a remoção, ofertando, em contrapartida, a concessão de benefício do programa Aluguel Social e, em caso de recusa, deveria o morador assinar um termo de responsabilidade (junto à prefeitura). Das 4 famílias notificadas, 2 assinaram o termo recusando a saída e o benefício ofertado e 2 não foram localizadas, sendo o fato registrado. O termo apresenta a situação de risco a que se expõe a família ao permanecer residindo na área e considera: “[...] será de minha responsabilidade eventual dano causado a mim e minha família caso entenda por permanecer residindo em localidade considerada de risco”. Apesar das formalizações que se perfazem em âmbito jurídico do aparelho do estado, tendo em vista o amparo das ações, argumentos como este levam o morador a admitir o risco, reforçando sua condição periférica e responsabilidade por desejar permanecer no seu território, abarcando os riscos provocados por esta mesma condição. Acontece que, ao usar o tecnicismo do risco, espacializando-o nos territórios mapeados,

desconsiderando suas relações sócioterritoriais, o poder público denota que esta forma de habitar configura “um risco autoimposto à vida, uma convivência arbitrária dos moradores do local com as ameaças naturais [...] o que converteria sua territorialização em algo inadmissível, ilegítimo” ou seja algo inaceitável (VALENCIO, 2009, P. 35).

Na pesquisa de campo, foi possível identificar a presença de casas, comércios e de uma associação de pescadores. Os comércios locais, nessa comunidade, costumam estar adaptados à residência, como é o caso da oficina de eletrônica e de uma barbearia (Figura 47 e 48).

Figura 47 – Oficina de consertos de eletrônicos em uma residência



Fonte: Acervo do Autor, 2020.

Figura 48 – Barbearia em uma residência



Fonte: Acervo do Autor, 2020.

Na Coroa, nota-se que há poucos comércios, sendo identificados ao todo 1 bar, 2 mercearias de porte pequeno, 1 mercearia de porte médio, 1 eletrônica, 1 barbearia. De acordo com uma moradora entrevistada, as mercearias locais vendem produtos com alto custo, ficando inviável comprar na comunidade no dia-a-dia, e que, para acessar rede comercial de maior porte, com preços mais acessíveis, precisam se deslocar a outros bairros como Pecuária, Parque Corrientes, Fundão e Cidade Luz, os dois últimos em Guarus. Com relação às igrejas na comunidade, foi percebida a existência de 3 congregações locais, sendo 1 Católica, 1 Batista e 1 Assembleia.

Circulando pelas ruas foi possível perceber que algumas casas estão muito próximas às margens do rio, o que demanda dos moradores a vigilância dobrada dos riscos em períodos de chuva (Figura 49).

Figura 49 – Casas na Coroa situadas à beira do Rio Paraíba



Fonte: Acervo do Autor, 2020.

Durante a pesquisa de campo, foi possível adentrar as dependências da Associação de Pescadores Artesanais da Coroa Grande do Rio Paraíba do Sul (APACG), conhecendo sua estrutura e funcionamento, sendo apresentada pelo seu presidente e pela secretária. Durante conversa, o representante mostrou-se bastante atuante e contou que a entidade representa os pescadores artesanais da região e está em funcionamento desde 2002, com alvará de funcionamento e estatuto registrado no Ministério do Trabalho, sendo firmado, em 2006, o primeiro convênio com a prefeitura, na gestão Arnaldo Viana, quando na gestão da prefeita Rosinha Garotinho, em 2009, os recursos foram reduzidos em 30% e, posteriormente, totalmente cortados. Segundo a secretária, a associação já chegou a ter 256 pescadores afiliados, porém, conta atualmente com 70.

A estrutura da associação está localizada na parte superior da residência do referido presidente, que disponibilizou esta parte de seu imóvel para as atividades realizadas. Foi possível perceber a existência de uma organização e o funcionamento da entidade, além do empenho em mantê-la ativa e atualizada sob as legislações vigentes e assuntos pertinentes à pesca, apesar da estrutura simples e de poucos recursos (Figuras 50 e 51).

Figura 50 – Dependências da APACG



Fonte: Acervo do Autor, 2020

Figura 51 – Dependências da APACG



Fonte: Acervo do Autor, 2020.

O espaço possui quadros informativos e cadeiras para as reuniões, além de uma mesa de escritório, um computador, uma impressora, arquivos documentais, alguns destes materiais adquiridos ainda na época do convênio com o poder público municipal. De acordo com o presidente, para exercer as atividades na APACG, ele não possui remuneração, e, além da pesca, a sua formação também de técnico em eletrônica, é um dos seus meios de sustento, bem como a secretária que afirma atuar no ramo da pesca e também como cuidadora de idosos. Percebe-se que o viver da pesca, em especial, no meio urbano, impõe desafios à sobrevivência dos

pescadores, como atuar em outras atividades em busca do sustento. De acordo com Timóteo (2019),

Ao considerarmos o trabalho – realizado pelos pescadores e pescadores artesanais – como uma atividade econômica e social, queremos informar que sua explicação requer tanto debater sua origem, reconhecendo-o como uma atividade social circunscrita aos costumes e tradições, quanto sua faceta propriamente econômica, no sentido de permitir acesso a um rendimento que satisfaça as necessidades de alimentação, vestuário e abrigo. Essa obrigação põe todo o peso do significado de ser um trabalhador das águas [...] (TIMÓTEO, 2019, P. 150, 151).

Percebe-se a preocupação e o desejo do presidente em manter o funcionamento da associação nas atividades junto aos pescadores, mantendo-as, mesmo sem obter qualquer apoio do Estado para tal, e afirma: “*resolvemos não depender da prefeitura*”. A pesca artesanal, que caracteriza a atividade dos associados da APACG, é caracterizada pelo trabalho autônomo, pela produção artesanal e pelo envolvimento da família no segmento cujos conhecimentos são transmitidos de geração em geração (Timóteo, 2019). Isso revela a forma pela qual os pescadores artesanais atuam no processo produtivo, apesar de, com o tempo, embarcações maiores terem sido consideradas

O presidente informou estar na luta pelos pescadores desde 1997, recordando as reuniões em Farol de São Thomé, e sua origem de pais pescadores. Além disso, resgata importantes acontecimentos, como a realização pela Associação de um curso de 2008 para 25 pescadores ministrado pela Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ), sua ida a Brasília em 2006 para apresentar um projeto de recuperação das margens do Rio Paraíba do Sul à Secretara de Agricultura. Acontece que, de acordo com o ele, o projeto foi aceito e verbaliza: “*foi usada nossa história*” (informando que a verba foi utilizada por representante político da cidade para outra finalidade). Em 2018, segundo o representante, também foi criado um projeto para a construção de um “cais” em uma área de 2.600 m², que até onde lhe consta, teria sido aprovado, mas até o presente não foi construído. Apesar de manter-se firme na atuação junto à associação, relata

certo descrédito, *“hoje devido às falcatruas os pescadores não querem saber disso mais não”*, referindo-se à mobilização para a garantia de direitos e melhoria das suas condições de trabalho, e finaliza: *“mas eu continuo na luta”*.

Vale considerar que a associação, identificada na referida comunidade, expressa também a existência de uma forma organizacional que não somente atua junto aos pescadores, mas acaba por auxiliar na organização coletiva comunitária, como a recusa ao reassentamento, tendo em vista ser um espaço de referência para os moradores. Ademais, o associativismo propicia visibilidade e reconhecimento, retirando os pescadores da invisibilidade, legitimando suas atuações enquanto profissionais da pesca.

A respeito do processo de resistência comunitária ao reassentamento proposto pela prefeitura, foi informado, pelo representante, que a associação organizou um abaixo-assinado de recusa à remoção, com quase 100 assinaturas, sendo este protocolado junto ao Ministério Público (MP). Além disso, ressalta que foi utilizada como justificativa a Lei Estadual n.º 3.192 de 1999, que garante a moradia legal em áreas de conservação para pescadores e reconhece, em seu Art. 1.º, o direito real de uso “[...] sobre a propriedade aos pescadores artesanais que estejam ocupando suas terras, bem como a emitir-lhes os títulos respectivos e assumir, junto aos órgãos federais competentes, a regularização da ocupação, sem ônus para os pescadores”. Também garante aos pescadores a “[...] participação direta nos planos e decisões que afetem de alguma forma o seu modo de vida”. O presidente destacou: *“eu sempre vejo a legislação e sempre uso para encontrar nossos direitos. Usei um documento para provar a provocação, porque nós fomos provocados pela prefeitura”*. O presidente alegou que o MP compreendeu a situação dos pescadores e foi favorável à permanência.

Além desta legislação, é importante destacar, também, a inserção - via Projeto de Lei n.º 469/2007 - do Art.º 22 B na Lei 6.936/1998, que confere a concessão de uso especial para fins de moradia a pescadores artesanais que tenham a pesca como principal atividade, que residam em terrenos de propriedade da União. É de conhecimento que, apesar da característica da comunidade da Coroa ser a sua composição por famílias de pescadores e da sua relação com o rio, há moradores que atuam em outros segmentos fora da pesca e, por isso, atualmente, é bastante heterogênea nesse aspecto. Vale considerar também que,

assim como a Lagoa do Vigário, parte da comunidade da Coroa é considerada uma AEIAP pelo atual plano diretor municipal, visto que está circunscrita “a orla do Rio Paraíba do Sul e faixas adjacentes” (CAMPOS, 2020, p. 194).

5.2.3 – Comunidade Margem da Linha

A comunidade Margem da Linha, com uma extensão de aproximadamente 7 Km, está situada em uma região que interliga importantes pontos da cidade, mais especificamente, entre os bairros da Tapera e do Parque dos Rodoviários, à beira da linha férrea desativada da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA). Trata-se de uma comunidade bastante tradicional, e uma das mais antigas na cidade, existindo desde a década de 60 (SIQUEIRA, GOMES E MENDES, 2014). Foi formada por trabalhadores que atuavam no corte de cana da Usina do Queimado, que, ao serem demitidos, perderam o direito à moradia situada nas dependências do trabalho, construindo suas habitações entre a linha férrea e o pasto da usina (GODOY, OLIVEIRA, ALIPRANDI, 2012). Na pesquisa de campo, segundo relatos de uma entrevistada, moradora local, a usina teria cedido um lote para quem lá trabalhava. Sendo assim, confirma-se o fato de que o local foi formado inicialmente por trabalhadores do corte de cana.

Em 2000, de acordo com o Boletim Técnico n.º 5/2001, do Observatório Socioeconômico da Região Norte Fluminense do Rio de Janeiro, a comunidade Margem da Linha foi considerada a maior favela do município (*Ibid.*). No último Censo do IBGE (2010), foram contabilizados 1.086 domicílios particulares permanentes ocupados e 4.009 habitantes na comunidade, números provavelmente já superados na atualidade. De acordo com uma pesquisa por amostragem realizada na Margem em 2012, foi identificado um elevado percentual (54,9%) de moradores que residiam no local por mais de 20 anos (SIQUEIRA, GOMES E MENDES, 2014). Quanto à renda, foi constatado que 71,7% dos moradores entrevistados recebiam um total mensal de até 2 salários mínimos e 50% contavam, exclusivamente, com recursos de benefícios sociais, dado que evidencia o perfil de baixa renda desta população. Trata-se de uma comunidade composta por “famílias extensas, formadas por pais, mães, avós, tios, padrastos e madrastas, em que há uma centralidade na

figura da mulher (esposa, mãe, avó), tendo como base as relações de consanguinidade” (*Ibid.*, p. 50). Essa relação comunitária-familiar pôde ser percebida também durante a pesquisa de campo deste trabalho, situação que se reflete, inclusive, nas configurações habitacionais.

O local pode ser percebido no contexto da cidade por suas características periféricas, com habitações, em sua maioria, bastante precárias e simples, sem saneamento básico adequado e quase nenhuma infraestrutura urbana, apesar de estar situado em uma região que vem se reconfigurando ao longo dos anos e sendo alvo de alta especulação imobiliária. Logo sua localização atualmente possui bastante visibilidade no meio urbano, tendo em vista ser confrontante com a “Estrada do Contorno”, construída na terceira gestão do prefeito José Barbosa (1983-1988), em parceria com o governo federal, para amenizar o fluxo do trânsito do centro da cidade. A estrada teve parte de seu trecho conciliado à BR 101, com grande movimento de veículos que transitam de outras cidades e estados, além daqueles que trafegam para outros bairros. Segundo a Concessionária Arteris⁷⁹, empresa gestora da rodovia, o volume médio diário de veículos na BR-101 no sentido Norte do Rio de Janeiro é de 72 mil veículos, o que evidencia a grande circulação de veículos em direção ao município no sentido Rio – Espírito Santo – Minas Gerais e vice-versa.

Com passar dos anos, a região foi crescendo comercialmente e importantes empreendimentos foram se instalando nas proximidades da comunidade, como uma rodoviária, uma grande rede de supermercados, uma universidade privada, além de empreendimentos habitacionais voltados para a classe média, expandindo também as áreas residenciais de bairros circunvizinhos. Além de obter esses atrativos de consumo e lazer (privado), o aumento do preço da terra nas adjacências da comunidade Margem da Linha é um fenômeno pujante e sem volta, tendo em vista toda a movimentação comercial que envolve e os fluxos que o lugar estabelece. Segundo Lago (2000), os novos produtos residenciais vêm alterando a escala e o padrão de segregação diversificando-o, sendo inclusive, áreas anteriormente ditas periféricas alvo do processo especulativo.

⁷⁹ Apresentação Arteris. Autopista Fluminense. 2017. Disponível em: http://aeerj.net.br/file/2017/biblioteca/002_2017_06_AutopistaFluminense_Final.pdf

Mais recentemente, a localização vem sendo altamente valorizada, tornando-se um polo econômico dinamizador com a chegada de um *shopping* de uma grande rede nacional, hotéis e a construção de condomínios de luxo nas suas redondezas, sobressaltando forte especulação imobiliária na localidade. A figura 52 apresenta a localização da comunidade junto aos empreendimentos mencionados.

Figura 52 – Localização da Comunidade Margem da Linha em Campos-RJ



Fonte: Elaboração Própria 2021. Google Maps.

Como é possível perceber na Figura 52, a comunidade está situada em meio a inúmeros investimentos do capital privado, desde os empreendimentos comerciais até os habitacionais, o que tem provocado uma valorização expressiva da terra, com terrenos comercializados entre 200 e 390 mil reais, em condomínios fechados de maior infraestrutura. Em pesquisa realizada, Faria e Gomes (2012) concluíram que, apenas em dois anos, ocorreu um aumento proporcional a 90 % na valorização fundiária local, após a chegada de investimentos, como o *Shopping Center*, reconfigurando os padrões de uso e a ocupação do solo na região. Além disso, os investimentos públicos, até então percebidos, somente se direcionam ao reforço da lógica econômica capitalista vigente e da manutenção das desigualdades

ali estabelecidas. Trata-se de um lugar constituído por interesses do capital, que, com o consentimento do Estado, direciona livremente o crescimento urbano, enriquecendo os proprietários dessas terras e as incorporadoras. Todavia

O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico... e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos do poder público por grupos empresariais privados (VAINER, 2012, p. 89).

Trata-se da “cidade-mercadoria”, a cidade vendida, altamente especulada, delineando as ações do poder público, que ignora a legislação urbana, contradizendo as premissas do Estatuto da Cidade e sua gestão democrática e participativa. Segundo Maricato (2012, p. 125), em contextos como esse, “o resultado é: planejamento para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns”. Essa cidade, mercadorizada para alguns, retrata as desigualdades postas lado a lado, como é o caso da comunidade da Margem da Linha, vizinha a condomínios de alto padrão, separada por um muro construído entre a comunidade e a estrada de acesso aos condomínios (Figura 53).

Figura 53 – O muro construído no entorno da comunidade Margem da Linha



Fonte: Acervo Próprio. 2020.

Figura 54 – No outro lado do muro: os condomínios



Fonte: Acervo Próprio. 2020.

O muro, retratado por uma moradora em entrevista como “o muro da segregação”, torna os moradores da margem ainda mais invisíveis, separa nitidamente os ricos dos pobres e o luxo das pomposas áreas de lazer dos condomínios das ruas precárias da comunidade. Ele tem uma significação simbólica e efetiva da separação da comunidade da margem dos locais do entorno, especialmente dos condomínios, o que pode ser retratado na imagem da figura 54, onde se visualizam a proximidade e a separação, através de uma abertura no muro. Trata-se de uma espécie de fronteira, que separa os “regulares/formais dos

irregulares/informais” (ROLNIK, 2008), em poucos metros de distância em um mesmo espaço urbano. Dessa forma,

A cidade desigual se caracteriza pela existência de espaços segregados, ocupados por grupos populacionais com diferenciais de renda, que não se misturam, embora em muitas cidades esses grupos estejam separados apenas pela distância de uma rua, ou por um muro (VALENCIO, 2014, p. 5).

Percebe-se, na realidade da margem, que a poucos metros de distância estão os condomínios de alto padrão da região e seus altos muros compostos por cercas elétricas, portarias eletrônicas e um arsenal de equipamentos de segurança, garantindo a proteção dos seus moradores. São verdadeiros “territórios de exceção” (ROLNIK, s/d.) que não absorvem a multiplicidade da cidade. Enquanto que, na comunidade da margem, a rua aparece como o quintal da casa, local onde brincam as crianças e os moradores sociabilizam. A figura 55 retrata a área de uso comum de um dos condomínios vizinhos à comunidade Margem da Linha e a figura 56, a rua da comunidade, apresentando os contrastes entre as duas realidades tão distantes e tão próximas.

Figura 55 – Área de lazer de um condomínio residencial vizinho



Fonte: Zap Imóveis. 2021.

Figura 56 – Rua da Comunidade Margem da Linha



Fonte: Acervo Próprio. 2020.

Sendo assim, é possível constatar que a comunidade Margem da Linha está na mira de um mercado altamente rentável e competitivo cujo interesse maior é a obtenção máxima do lucro, retirando de cena tudo que possa “afetar” negativamente a comercialização dos seus empreendimentos. É que, no contexto urbano onde há investimentos de tal porte e residem pessoas de maior poder aquisitivo, deve-se considerar que a remoção da comunidade representaria um elemento propiciador para aumentar a valorização do local, elevando, conseqüentemente, o preço da terra. Logo sua permanência, em se tratando de um

lugar em crescente processo de valorização, representaria uma desvalorização aos empreendimentos de luxo. Este pensamento pode ser legitimado pelo próprio Estado, que, aliado aos interesses econômicos, acaba por consentir esta lógica da higienização de locais valorizados e apostar na prática das remoções em um discurso de “desenvolvimento”. Esse formato de administração “empreendedora”, segundo Santos (2005), tem sido utilizado pelas prefeituras, que oferecem incentivos no intento de atrair investimento econômico, quando o planejamento estratégico passa a tomar lugar do planejamento urbano. Ou seja, a cidade deixa de ser compreendida enquanto bem público e comum - que deve atender a interesses coletivos - e passa a ser vista como um negócio, uma fonte de riqueza – beneficiando um pequeno grupo da iniciativa privada.

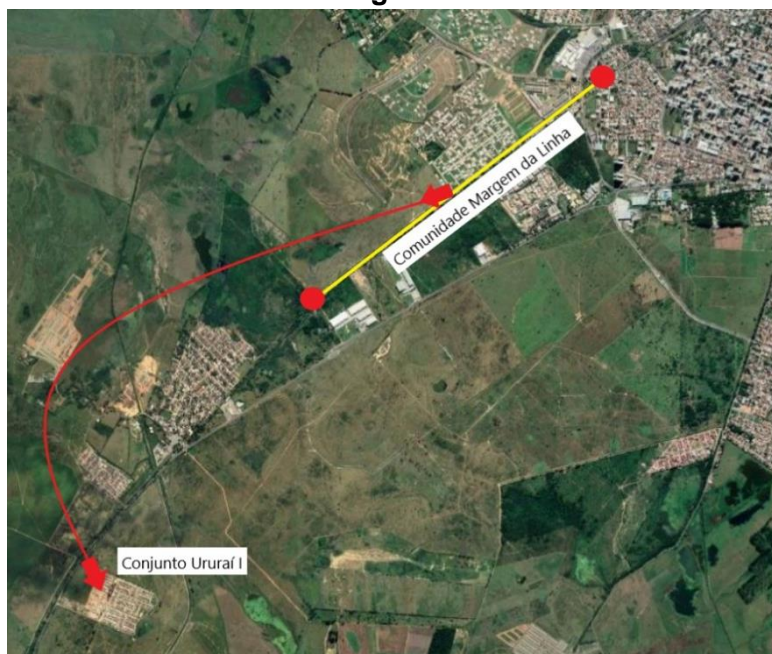
O trabalho de Godoy (2015) sinaliza a propagação da prefeitura de Campos, neste período de expansão da região, em especial entre 2013 e 2015, em estar “aberta para negócios”, apontando para o fato de que, com os grandes empreendimentos, “todos saem ganhando”, enfatizando a geração de emprego e renda. Isso remete também ao fato de a prefeitura ter oferecido moradias populares aos moradores da comunidade Margem da Linha exatamente no ano de 2014, objetivando o reassentamento e a demolição das casas.

Sob o discurso técnico do risco, pelo fato da comunidade estar instalada próxima da linha férrea e da rodovia, são iniciadas as remoções dos moradores que aceitaram a proposta, sendo reassentados no Conjunto Habitacional Ururaí I. Nos levantamentos realizados no DPH, não há, novamente, um número preciso da informação dos reassentados, constando, em um relatório de 2015, um total de 356 famílias reassentadas, porém, no relatório de 2016, é apresentado um total de 312. Apesar de os dados do Censo do IBGE (2010) contabilizarem 1.086 domicílios na comunidade, levantamento realizado pelo DPH, em 2012, identificou um total aproximado de 860 imóveis ocupados, deste total, aproximadamente 677 famílias aceitavam o reassentamento e 120 não aceitavam, além de ter sido sinalizada a presença de 30 comércios e 9 templos religiosos⁸⁰. Chama atenção a informação sobre a identificação de 67 casas sem banheiro, dado que revela a carência da condição habitacional de boa parte dessas famílias, situação mencionada, inclusive, nas entrevistas. Com a mudança de uma parte das famílias

⁸⁰ Dados fiéis aos relatórios de 2015 e 2016 do DPH, sobre a área.

da comunidade em 2014, a prefeitura estimou, em 2015, a permanência de 565 famílias. O conjunto habitacional de destino dos reassentados foi o Ururaí I, como mostra a Figura 57.

Figura 57 – Localização do conjunto de destino - Comunidade Margem da Linha

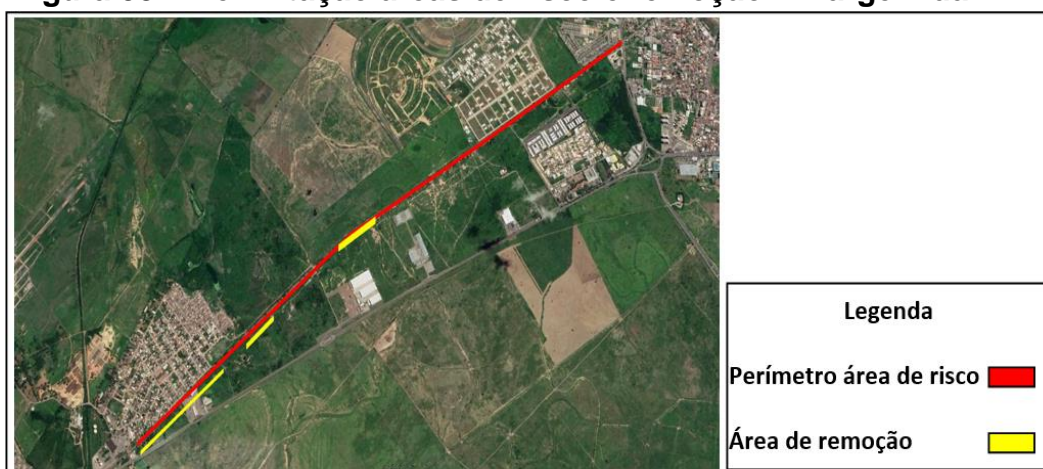


Fonte: Elaboração Própria, 2021.

É possível notar na figura 57 que o Conjunto Ururaí I possui uma distância considerável da localização atual dos moradores em relação ao antigo local (aproximadamente 7 km) e das áreas centrais da cidade. A localização, como se pode perceber, é adornada por terrenos inabitados e próxima à BR 101, ficando os moradores distantes dos serviços essenciais ao cotidiano, dado que a antiga área fica próxima a uma grande rede de serviços comerciais com fácil acesso a transporte e ao centro da cidade. Isso chama atenção para a questão da aquisição, por parte da prefeitura, dos terrenos situados em locais sempre próximos às áreas pouco habitadas e estruturadas, locais cujo preço da terra é mais baixo, configurando um processo de “re-periferização” dessas comunidades, que já conviventes com os espaços precários, sentem-se ainda mais desassistidas, tendo em vista a distância dos serviços essenciais.

De acordo com a Defesa Civil, a principal situação que circunscreve a comunidade Margem da Linha no mapa do risco é o fato de as habitações estarem situadas a poucos metros da linha férrea, em área não edificável. A legislação federal n.º 10.932/2004, no Art. 4.º, Inciso III, define que “ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado” [...] (BRASIL, 2004). Sabe-se que a ferrovia está desativada, pela própria administradora, a concessionária Ferrovia Centro Atlântica (FCA), atualmente pertencente ao grupo empresarial de logística VLI (Valor da Logística Integrada) Multimodal S.A, que administra parte da malha ferroviária privatizada no país da RFFSA. Apesar da inatividade da linha férrea, há alguns anos, foi sinalizado pela Defesa Civil, durante visita ao órgão, a possibilidade de reativação da linha férrea, pois há rumores sobre a realização de investimentos da FCA objetivando o transporte de cargas para o Porto do Açú. A informação encontra procedência na resolução 4.131/2013 da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que retira a estrada férrea de Campos na lista dos trechos antieconômicos e o inclui na lista dos economicamente viáveis. Este fato trouxe algumas reflexões acerca da possibilidade de o mesmo ter alavancado o direcionamento do poder público para as remoções ainda em 2014 e dos múltiplos interesses envolvidos no território da margem. Com isso, as áreas de risco e das remoções demarcadas pela D.C podem ser visualizadas na Figura 58.

Figura 58 – Delimitação áreas de risco e remoção – Margem da Linha



Fonte: Defesa Civil (2020). Adaptado pelo Autor, 2021.

Segundo representante da Defesa Civil, parte das residências estavam dentro desta faixa limítrofe de 15 metros, havendo casas com uma distância inferior a 7 metros da linha férrea, o que as configuram num estado de “risco”. Além disso, ressaltou que há outros dois agravantes na localidade, que são a rede de alta tensão e a tubulação de gasoduto instalada no subsolo das calçadas, esta última chega a possuir apenas 15 cm de distanciamento de algumas casas. O representante reconhece a situação de vulnerabilidade socioeconômica da comunidade e ressalta que há moradores que utilizaram postes de energia como colunas na construção de casas. Sobre as instalações da tubulação de gasoduto, informa que foram realizadas em anos recentes, já com a existência da comunidade. Segundo técnico da Defesa Civil, esta tubulação passa também em outros bairros da cidade, não somente na Margem da Linha, sinalizando outros locais, como é possível verificar na figura 59.

Figura 59 – Instalação de gasoduto na calçada – Rua Dr. Beda



Fonte: Defesa Civil (2020). Adaptado pelo Autor, 2021.

A tubulação de gasoduto evidenciada na imagem 59 situa-se nas calçadas de outras ruas e bairros da cidade, como é o caso do Parque Rosário, por exemplo. Esta área residencial, tecnicamente, também estaria configurada numa condição de risco. Assim como esse bairro, tantos outros receberam a instalação, e, certamente, não haveria políticas habitacionais suficientes para sanar a questão. É possível perceber, na figura 59, que o distanciamento da tubulação do comércio visualizado é bem pequeno, com menos de 3 metros do local.

Buscando verificar estes pontos, foi possível identificar na Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, N.º 7.975/2007, no Art. 77 (Incisos II e III), a delimitação da dimensão das faixas de domínio das ferrovias em 21 metros (maior

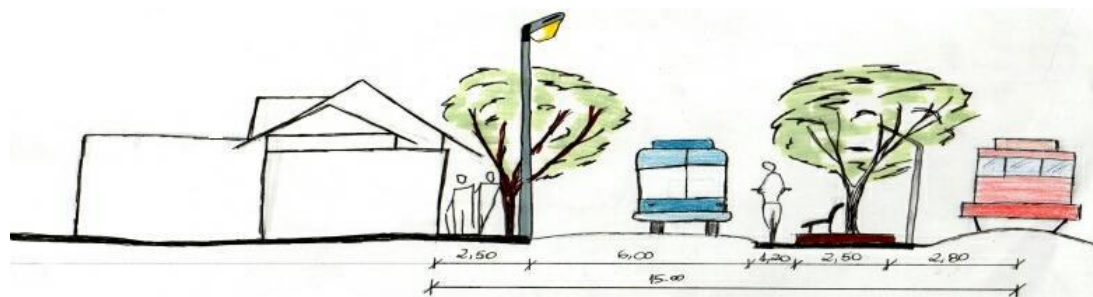
do que o estipulado em lei federal – 15 metros), e de 11 metros de linhas de transmissão de energia elétrica e dutovias. Ou seja, com esta definição da lei promulgada pelo município, a comunidade Margem da Linha, enquadrando-se em todos estes critérios, passa a situar-se dentro dos limites da linha férrea, próxima à rede de transmissão e de dutovias, configurando, então, a irregularidade jurídica da ocupação fundiária. Ainda no Art. N.º 78 da Lei, há também um reforço: “O estabelecimento das faixas de domínio das vias municipais é de responsabilidade do Executivo Municipal” (CAMPOS, 2007). Ancorado neste fundamento, o discurso da remoção por parte do poder público toma força e fundamento legal, fazendo com que os moradores da Margem da Linha se sentissem totalmente vulneráveis em suas escolhas.

Diante disso, é preciso atentar, então, para o processo de resistência que vem ocorrendo por parte da comunidade Margem da Linha desde a época das primeiras visitas da prefeitura para o cadastramento das famílias. Em entrevista com uma moradora e representante da associação de moradores, foi possível identificar que, diferentemente das comunidades Lagoa do Vigário e Coroa, a Margem da Linha protagonizou resistência organizada com apoio de boa parte da sua população, do Centro Juvenil São Pedro (CJSP) - uma instituição socioeducacional instalada no local - da Defensoria Pública e de pesquisadores de universidades locais. Toda essa mobilização deu-se pelo fato de os moradores questionarem as justificativas do poder público quanto à delimitação da comunidade na condição do risco, tendo em vista a desativação da linha férrea, o tempo de existência da comunidade e o interesse de muitos moradores em permanecer em suas casas.

De acordo com Siqueira, Gomes e Mendes (2014), na pesquisa realizada na Margem em 2012, 88,7% dos moradores informaram preferir permanecer na comunidade caso a prefeitura realizasse melhorias consideradas por eles relevantes, como as condições de infraestrutura e investimento em equipamentos públicos de saúde e educação. Um estudo (GODOY et al., 2016), desenvolvido na Comunidade da Margem da Linha por estudantes e profissionais de Arquitetura e Urbanismo, por meio de um levantamento, identifica a possibilidade de adaptar a realidade habitacional da comunidade, retirando-a da “ilegalidade”, ou melhor, da condição do “risco” e da irregularidade fundiária, com algumas intervenções para atender aos 15 metros exigidos em legislação federal, criando inclusive um

esquema, como mostra a figura 60. Segundo o estudo, nem todas as casas estão dentro dos 15 metros, o que demandaria adaptações para os casos necessários.

Figura 60 - Esquema montado para a proposta de urbanização da comunidade



Fonte: Acervo programa – Arquitetura, inclusão e cidadania: Projetos de extensão para áreas de habitação de interesse social no município de Campos dos Goytacazes/RJ, 2015.

Acontece que, com o aumento da faixa para 21 metros, torna-se inviável a adequação da comunidade dentro desta faixa, reforçando, então, os efeitos da proposta de remoção e reassentamento da prefeitura.

Assim como essa interessante alternativa apresentada com estudos no campo da arquitetura, através de um projeto de extensão do Instituto Federal Fluminense (IFF), pesquisadores e profissionais de outras áreas e instituições também apoiaram a comunidade, como por exemplo da Universidade Federal Fluminense (UFF) e da UENF. Sendo assim, mais dois projetos foram lançados, são eles: “Qualificação dos Espaços Livres de Circulação, Convivência e Lazer da Comunidade da Margem da Linha” e o de “Assistência Técnica Gratuita para as Famílias da Comunidade da Margem da Linha: Conforto Ambiental, Segurança e Salubridade das Moradias” (GODOY, OLIVEIRA E ALIPRANDI, 2015).

De acordo com a representante da Associação dos Moradores, uma das líderes do movimento de resistência, foi realizada eleição e regularização da Associação de Moradores, para legitimar e fortalecer o movimento, sendo realizada reunião com a participação de mais de 150 pessoas que decidiam por permanecer. Segundo a entrevistada, após a proposta da prefeitura para o reassentamento da comunidade, foram realizados protestos em vias públicas por moradores e até uma audiência pública em 2014 para discutir a polêmica remoção, com a presença de moradores, membros da Defensoria Pública, do poder executivo municipal, do CJSP

e de universidades. Estes fatos aparecem em matérias blogs⁸¹, bem como em trabalhos acadêmicos produzidos para discutir e evidenciar a dramática situação da Comunidade Margem da Linha⁸².

Sendo assim, como apresentado inicialmente, essa comunidade se destaca em seu processo de resistência, tendo em vista a visibilidade e proporção que foram obtidas, devido à mobilização dos moradores e ao apoio recebido por diversos setores da sociedade. A ampla resistência à mudança por boa parte desta comunidade foi percebida pelo poder público, sendo inclusive sinalizada nas primeiras visitas durante a pesquisa no DPH. Segundo Godoy, Oliveira e Aliprandi (2015, p. 133), diferentemente das demais remoções realizadas pela prefeitura, a remoção realizada na comunidade da Margem da Linha “[...] teve um diferencial porque foi mais debatido e tornou-se mais dificultoso e judicializado [...]”. Corroborando esta percepção, o estudo de Siqueira, Gomes e Mendes (2014, p. 53), aponta que o que diferencia o processo de resistência desta comunidade foi a “construção de espaços de debate e na representação em espaços públicos de controle social de políticas públicas, como os conselhos municipais”.

Esse movimento da comunidade na luta pela sua permanência, desde o seu início, teve total apoio do CJSP, uma instituição sem fins lucrativos da Rede Salesiana, que atua com trabalho socioeducativo há 14 anos no local. É mantido pela Inspeção Dom Bosco e tem espaço físico próprio, ofertando serviço de assistência social para a convivência e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. O CJSP funciona desde de 2007, de segunda a sexta-feira com oficinas de informática, esportes, teatro, cultura africana, cerâmica e preparação para o trabalho e já atendeu mais de duas mil crianças e adolescentes⁸³.

É importante considerar o papel de instituições sociais como o CJSP, que fortalecem o potencial de organização de uma comunidade e impulsionam articulações e protagonismos relevantes, como foi o processo de recusa ao reassentamento proposto pela prefeitura com o Programa Morar Feliz. Foi possível

⁸¹ <https://blogdopedlowski.com/2014/12/14/favela-da-linha-remocao-para-beneficiar-quem-e-so-olhar-os-empreendimentos-que-estao-sendo-anunciados-nas-ruas-de-campos/>
<https://www.capacidades.gov.br/blog/detalhar/id/97/post/673/param/ativos#prettyPhoto>

⁸² OLIVEIRA et al (2012); GODOY, OLIVEIRA E ALIPRANDI (2015); GODOY et al., (2016); GODOY (2015); SIQUEIRA, GOMES E MENDES (2014).

⁸³ Matéria divulgada pelo Jornal Terceira Via: <https://www.jornalterceiravia.com.br/2017/03/24/centro-juvenil-sao-pedro-comemora-10-anos-de-atividade-na-margem-da-linha/>

adentrar, durante a pesquisa, às instalações do CJSP junto a uma funcionária, que apresentou as dependências da instituição e o trabalho desenvolvido. O imóvel é dotado de salas de aulas, biblioteca, sala para equipe, sala de atendimento, sala de equipamento esportivo, sala de oficinas artísticas, estoque, almoxarifado, banheiros, capela, cozinha e campo de futebol. As imagens das figuras 61 a 66 mostram alguns desses espaços.

Figura 61 – Fachada do CJSP na Margem da Linha



Fonte: Acervo Próprio, 2020.

Figura 62 – Sala de Aula - CJSP



Fonte: Acervo Próprio, 2020.

Figura 63 – Sala de informática - CJSP



Fonte: Acervo Próprio, 2020.

Figura 64 – Biblioteca - CJSP



Fonte: Acervo Próprio, 2020.

Figura 65 – Espaço de Jogos e recreação - CJSP



Fonte: Acervo Próprio, 2020.

Figura 66 – Campo de Futebol - CJSP



Fonte: Acervo Próprio, 2020.

No contato com a comunidade, foi possível observar que, apesar do espaço reconfigurado, as relações na comunidade da Margem da Linha ainda são mantidas, tendo em vista que boa parte da comunidade da margem ainda resiste. Durante o trabalho de pesquisa, foi possível perceber a movimentação de moradores, crianças, além do funcionamento de comércios locais. As igrejas da região povoada também permanecem no local e contabilizam aproximadamente 6, sendo 5 pentecostais e 1 católica. De acordo com uma moradora, igrejas próximas ao local onde ocorreram as demolições das casas foram esvaziadas e tiveram seus trabalhos encerrados na comunidade.

Diante do contexto apresentado, é possível afirmar que a comunidade Margem da Linha, ao se deparar com a oferta habitacional do programa Morar Feliz, sendo, em contrapartida, necessária sua transferência para outro local, vem sofrendo em supor que no processo das remoções ocorresse uma ruptura dos laços estabelecidos entre moradores, além do distanciamento do território ocupado há mais de 60 anos atrás, indo para uma localidade distante.

Analisando suas peculiaridades, identifica-se que, em meio a todas as mazelas da comunidade, a mesma encontra-se, ainda, situada no “fogo cruzado” dos interesses econômicos vigentes, no que tange a sua localização no espaço urbano, que vem se valorizando e requerendo novas formatações. Porém, em meio a tantas incertezas vividas, em meio ao processo de remoção e resistência, é possível considerar que a comunidade Margem da Linha tem se fortalecido, reconhecendo sua história e inclusive aos processos do jogo de interesse do qual são objetos.

5.3 - Por que resolvi ficar?

Merece atenção a complexidade da relação entre as comunidades apresentadas e seus moradores, a partir da escolha de permanecer em seu habitat comum. A principal proposta desta discussão é compreender a realidade de moradia, assim como do território, sob os olhares daqueles que residem nas comunidades pesquisadas. Sabe-se que, para cada morador, há uma significação subjetiva e particular a respeito dos seus territórios e de suas casas, mas acredita-se que suas percepções alcancem também significações coletivas do resistir. Kowarik (2009, p. 106) denomina como “subjetividade social” a “[...] produção simbólica realizada por atores coletivos que vivenciam, interpretam, confeccionam discursos com seus sinais positivos e negativos sobre uma determinada situação concreta [...]”, relacionados à dignidade e às carências vivenciadas, desencadeando ações sociais.

Por isso, é necessário destacar que este trabalho considera a resistência enquanto uma ação que parte da decisão dos moradores em permanecer em seus locais de moradia, analisando as formas que os mesmos encontram de construir e ressignificar o território, quando da sua reconfiguração, após as ações do poder público. Aprofundar as questões que envolvem os espaços considerados de “risco” no município de Campos torna-se essencial, especialmente aos estudos que se referem ao programa habitacional Morar Feliz - e seus efeitos – e à questão territorial local - considerando os diferentes interesses em jogo no processo do reassentamento.

Para compreender a situação de resistência das famílias à proposta da prefeitura, apresenta-se uma análise a partir das entrevistas realizadas com os moradores das 3 comunidades anteriormente apresentadas, a saber: Lagoa do Vigário, Coroa e Margem da Linha. Como identificado nos itens anteriores do presente capítulo, tratam-se de verdadeiras “áreas das margens” da cidade, ou seja, de territórios que vêm, pela sua própria história, resistindo às consequências do risco e/ou do discurso que lhe confere validade e às intervenções de remoção do poder público.

Acredita-se, então, que compreender a percepção dos moradores sobre a recusa ao reassentamento, a permanência, a moradia, o território e as relações nele estabelecidas, permitirá o alcance de respostas às principais questões deste estudo, que indaga: Quais fatores influenciaram na decisão das famílias a permanecerem em suas comunidades recusando a proposta habitacional da prefeitura? Complementarmente, como as pessoas vivem nesses locais atualmente? E quais são as suas percepções sobre os ganhos e perdas da recusa em mudar?

Para isso, busca-se realizar uma análise acerca da significação do morar nesses espaços ditos “de risco” visando a um aprofundamento analítico sobre as decisões dos moradores que ficaram, mesmo diante de um cenário conturbado, com a saída de parte de seus vizinhos, como ocorreu com a grande maioria das comunidades assistidas pelo Programa Morar Feliz. Portanto, é fundamental compreender como os moradores se sentem após este processo e como estes territórios se encontram após a intervenção do poder público, demolindo casas e retirando dali parte da comunidade.

Para tanto, o ponto inicial da discussão se desdobra em uma análise dos sentidos do território e da moradia, revelados nas falas dos moradores, a partir de questões relacionadas à trajetória na comunidade, às experiências de vida e às memórias acerca do território e do cotidiano. Inicialmente, identificou-se que o tempo de moradia nas comunidades dos entrevistados varia entre 25 a 43 anos, com exceção de apenas 1 morador que relatou 7 anos, o que confirma o longo tempo de existência das comunidades deste estudo e o fato de as famílias residirem nestes locais por muito tempo. A partir das entrevistas foi possível perceber que a chegada dos moradores nesses territórios possui relação com a existência de familiares residentes no local, como se percebe nas falas:

Minha sogra já morava aqui. Não tinha quase ninguém aqui (Entrevistado A, Coroa).

A irmã da minha mãe já morava aqui e meu tio trabalhava na usina. [...] Meu tio ofereceu pra gente morar aqui... (Entrevistada B, Margem da Linha).

Eu vim de Cabo Frio e minha irmã já morava aqui. (Entrevistada C, Coroa).

Minha família era da roça. Minha irmã casou e cercou um terreno. Aí falei com meu pai e viemos porque aqui é cidade e tinha mais emprego (Entrevistado A, Lagoa do Vigário).

O fato de terem algum familiar no local parece ter motivado alguns moradores a construir suas casas na comunidade, o que reforça um entendimento de que os laços entre território e família podem ser identificados no processo de decisão sobre o habitat. Além disso, a partir das entrevistas, identificou-se também que a escolha por morar nestes espaços tem fundamento na falta de alternativas habitacionais, tendo em vista que, a casa própria tornou-se uma mercadoria inacessível aos aviltantes salários das famílias pobres.

A gente não tinha onde morar, morava numa igreja abandonada. Aqui na época era baratinho, era considerada uma favela brava. Veio minha mãe e 5 filhos (Entrevistada B, Lagoa do Vigário)

Por causa de não ter condições de morar em outro lugar mesmo. A gente morava de casa alugada e acabou morando na comunidade (Entrevistada A, Margem da Linha)

Dada a impossibilidade de acesso por estas famílias ao mercado formal da moradia, ficam esses sujeitos condicionados a buscarem alternativas nos espaços sobrantes da cidade, em áreas *non-aedificandi*, ou seja, onde a construção torna-se proibida, “ilegal”, fora da lei. Por isso, os moradores destas áreas sentem-se a todo tempo inseguros, sujeitos à uma ação de remoção, pois, como comumente percebido nos discursos oficiais, são considerados “invasores”, sendo esta percepção absorvida pelos próprios. De acordo com Valencio (2014, p. 5), morar nestes espaços é um constante “vir a ser”, pois “[...] as “favelas”, por mais que já tenham 30 ou 100 anos, remetem ao provisório, que pode vir a ser “removido” a qualquer instante”.

Além do mais, foi possível perceber também que o modelo de autoconstrução constituiu o processo de edificação dessas moradias, forma comumente utilizada pelas famílias pobres nas periferias. Trata-se de um tipo de produção habitacional que, segundo Kowarik (2009), pressupõe grandes sacrifícios da família construtora, o que requer um tempo excedente de trabalho, porém, significa a única e viável alternativa de saída do aluguel, representando um certo “vencer na vida”, tendo em vista que a casa própria representa uma conquista e uma certa segurança sobre as

contrariedades cotidianas. Uma moradora recordou: “*a minha mãe só tinha duas opções: ou trabalhar pra comer ou trabalhar pra construir. Eu sei que ela teve que ter essa escolha*” (Entrevistada B, Margem da Linha).

De acordo com um entrevistado da comunidade da Coroa, o mesmo teria auxiliado um amigo a construir no local e depois seu amigo o incentivou a morar lá e a construir também, promovendo uma espécie de mutirão, bastante comum neste formato construtivo. Segundo Rolnik (2008),

[...] Os assentamentos precários foram autoproduzidos por seus próprios moradores com os meios que se encontravam à sua disposição: salários baixos, insuficientes para cobrir o custo da moradia; falta de acesso aos recursos técnicos e profissionais, e terras rejeitadas ou vetadas pela legislação ambiental urbanística para o mercado formal (ROLNIK, 2008, n.p.).

Sendo assim, visando a uma aproximação com as histórias dos moradores das comunidades, perguntas relacionadas aos bairros, às memórias obtidas sobre o lugar, às experiências sobre o morar, permitiram um entendimento sobre como os mesmos identificam e significam estes espaços. Durante as falas moradores narram algumas lembranças de como eram suas comunidades no passado:

Aqui tinha gente que morava em cima de árvore (Entrevistado B, Coroa).

Era só areia e só casa de madeira (Entrevistado A, Coroa).

Era tudo barraquinho (Entrevistada B, Margem da Linha).

As casas eram de tábuas e depois foram fazendo as casas de tijolo. Papai quando comprou lá, era de madeira. Os canaviais eram dos dois lados e foram acabando (Entrevistado A, Margem da Linha).

As recordações dos moradores a respeito das características das habitações nas comunidades estudadas revelaram que estas foram há muitos anos,

inicialmente constituídas de materiais precários e rudimentares, como madeira, construindo verdadeiros “barracos” improvisados que se tornaram as casas destas famílias. Após alguns anos os moradores foram construindo casas de alvenaria no lugar dos barracos, mas, ainda assim, em condições precárias e como percebido em registro público e na fala de uma entrevistada, na comunidade da Margem da Linha, as casas que não possuem banheiro ainda são uma realidade, como pode ser destacado na fala: *“A experiência do passado que eu vivi, ainda tem gente aqui dessa forma ainda, que não tem banheiro, não tem piso, é chão de terra ou grosso de cimento, nem água dentro de casa deve ter, talvez uma bicazinha (sic) no quintal”* (Entrevistada B, Margem da Linha). Outro morador da mesma comunidade relata: *“ainda cozinham muito em lenha, não tem muito banheiro”*. Este fato demonstra que, apesar de muitas casas em condições precárias terem sido demolidas na comunidade, após o aceite de seus moradores à proposta habitacional, ainda há moradias nesta condição que acabaram permanecendo após a intervenção do PMF.

Foi possível identificar que, em todas as três comunidades, as moradias foram inicialmente construídas com materiais improvisados, além da precária infraestrutura urbana local. Como por exemplo, para se obter água na comunidade da Margem da Linha (segundo relatos – entrevistada B) era preciso buscar em local distante, sem contar a falta do esgotamento sanitário. No caso das comunidades da Lagoa do Vigário e da Coroa, os moradores utilizavam a água da lagoa e do rio, apesar de o esgotamento sanitário ser uma problemática grave, tendo em vista a ausência de instalações de saneamento. Nestas realidades, o esgoto vem sendo lançado “in natura” nas águas, o que complexifica ainda mais as consequências vividas por estas famílias em períodos de enchentes. Durante entrevista uma moradora da comunidade da Lagoa do Vigário (entrevistada C), mencionou que com as cheias da lagoa, a água sobe pelos “ralos” e adentra junto ao esgoto, pelos cômodos da casa, relatando já ter contraído doenças como dengue e chicungunha, referindo-se à água acumulada nos fundos das casas.

Diante disso nota-se também que, ao longo dos anos, as comunidades foram obtendo alguns itens básicos como água, energia elétrica e calçamento, como destaca uma moradora:

Sou de uma época lá que não tinha nem água, nem luz elétrica. Não existia nem calçamento [...]... Com o tempo aí veio a luz [...], aí depois veio água, aí abriram a parte do contorno. Aí calçaram nossa rua, colocaram esgoto [...] (Entrevistado A, Margem da Linha).

Durante as falas foi percebido que a questão do esgotamento sanitário constitui um dos maiores problemas nestes locais, sendo especialmente ressaltado pelos moradores da Lagoa do Vigário e da Margem da Linha. Ainda sobre a situação do esgoto na Margem da Linha, outra moradora complementa: “*ainda é fossa, porque o esgoto está tudo entupido*” (Entrevistada B, Margem da Linha).

No caso da Lagoa, as famílias que mais sofriam com as enchentes eram as que residiam mais próximo da sua margem cujos terrenos alagadiços, além da ausência de tratamento de esgoto, emolduravam um caótico cenário, sendo estes moradores os primeiros a serem afetados com as cheias da lagoa, o que poderia explicar o aceite ao reassentamento do PMF. Como pôde ser notado, na comunidade da Lagoa, as casas que permanecem são aquelas mais próximas da avenida, ou seja, que estão um pouco mais afastadas das margens, não mais sendo visualizadas neste contexto, as moradias que se situavam aos fundos.

Durante as entrevistas, buscou-se captar as principais características atribuídas pelos moradores sobre suas comunidades e seus bairros. Os moradores mencionaram que consideram suas comunidades locais calmos, relatando sentimento de segurança, como se evidencia nas falas:

As crianças brincam muito livres na rua. As crianças de fralda já tá na rua. Você vê crescendo de fraldinha e tal... Eu convivo com os dois extremos né. Porque como eu sou jardineiro eu convivo com pessoas de classe média alta, classe alta. E eu vejo assim que as crianças as vezes, se não conseguir ter um condomínio pra morar, não tem aquilo que as minhas crianças tem lá. Que é a mesma liberdade que tipo há 20 anos atrás quase em todo lugar tinha, que é a criança pegar a bicicleta e dar uma volta (Entrevistado C, Margem da Linha).

Posso ficar até mais tarde na rua, não tem horário pra não ficar porque é perigoso. (Entrevistado B, Lagoa do Vigário).

O dia-a-dia é normal de uma comunidade onde a violência não impera. É calmo. Todos são solidários uns com os outros, por isso é comunidade (Entrevistada C, Coroa).

A referência do lugar seguro e tranquilo parte não somente pela familiaridade com o território e seu entorno, mas especialmente com a vizinhança, como mostrou a fala do entrevistado C da Margem da Linha, sobre a relação das crianças com a rua tranquila, ao dizer *“aqui todo mundo é pai de todo mundo”*. Apesar de a rua, ser considerada o lugar do perigo, da insegurança, da desproteção, nota-se que nas comunidades estudadas a rua aparece como um lugar comum às interações e inclusive como lugar de proteção. Com isso, a percepção do cuidado proporcionada pelo estabelecimento de redes de apoio entre vizinhos foi um ponto em destaque durante a pesquisa. Elias e Scotson (2000, p. 133), em um estudo sobre as interações sociais de uma determinada comunidade, concluem que *“nenhum indivíduo cresce sem esse alicerce de sua identidade pessoal na identificação com um ou vários grupos [...]”*.

Sendo assim no presente estudo, além da percepção da ajuda mútua cotidiana, pode-se considerar que essas relações estabelecidas nas comunidades extrapolam os muros e criam os círculos de amizade, como percebido nas falas: *“algumas pessoas acordam e ficam na frente da casa conversando”* (Entrevistado C, Margem da Linha); *“tenho amizade com todo mundo. Eles sentam pra beber e eu sou a cozinheira”* (Entrevistado B, Coroa), deixando claro que, nessas realidades, as atividades de lazer estão comumente circunscritas nas interações entre a vizinhança. A fala desta moradora remete à percepção de Elias e Scotson sobre a pequena comunidade estudada: *“[...] as pessoas divertiam umas às outras [...]”*, ou seja, por não disporem de recursos para o lazer, realizavam atividades na própria comunidade. Uma moradora de outra comunidade também relata sobre o cotidiano local e os momentos de lazer:

É bastante movimento, bastante gente na rua, circulação de crianças, pessoas... fim de semana então minha filha, é música no último volume. Mas eles respeitam, quando chega um horário abaixa o som. Tem um campo de futebol perto do posto que os meninos jogam sábado e domingo. A comunidade fica em festa final de semana. Tem música alta, churrasco, as pessoas dançam... A gente fica na rua, e dá risada. Vem familiares almoçar ou passar o fim de semana aqui, aí fica bem movimentado (Entrevistada B, Margem da Linha).

Santos (2006b), considera que as relações de vizinhança representam uma totalidade de relações e que estas devem ser compreendidas para além das distâncias no espaço, configurando-se uma intensa gama de interações. Confirmando a visão de Elias e Scotson (2000) anteriormente apresentada, acrescenta-se também que a proximidade "pode criar a solidariedade, laços culturais e desse modo a identidade" (Guigöu, 1995, p. 56, apud Santos, 2006, p. 216). Com isso, as relações comunitárias expressadas pelo intercâmbio por entre a vizinhança são verdadeiras matrizes de densidade social que, por trocas simbólicas, se materializam no cotidiano, se multiplicam e se renovam (Duvignaud, 1977 apud, Santos, 2006).

Ainda sobre a percepção a respeito da comunidade, foram evidenciados nas falas dos moradores entrevistados outros aspectos positivos, além da vizinhança, como por exemplo a proximidade do bairro com as associações religiosas, a família, os amigos, o acesso ao trabalho e ao centro da cidade.

Aqui é um lugar bom, perto da minha igreja, amigos, família. Aqui eu vou para o centro a pé (Entrevistada B, Lagoa do Vigário).

Meus filhos estudam aqui perto... 15 minutos de bicicleta (Entrevistada B, Margem da Linha).

Supermercado perto, farmácia, Sandu de Guarus. É facilidade para tudo (Entrevistada C, Lagoa do Vigário).

Como percebido, nos itens anteriores deste capítulo, a comunidade da Margem da Linha não somente teve em seu entorno a construção de uma

importante rodovia de acesso a outros espaços da cidade, e inclusive a outras cidades, como também foi cercada de investimentos da iniciativa privada, como *shopping center*, condomínios de luxo, hotéis e outras redes comerciais.

Em menor escala de investimentos, está a comunidade da Lagoa do Vigário, que contorna uma passagem importante na região de Guarus, interligando vários bairros, dando acesso ao centro, e, portanto, atualmente está rodeada de uma vasta rede de comércios, o que dá ao local uma dinamicidade. Além disso, esta comunidade possui proximidade com as pontes que atravessam ao centro da cidade, facilitando o trajeto de moradores à esta região.

Diferentemente das comunidades da Margem e da Lagoa, a Coroa, não obteve em suas proximidades investimentos privados que proporcionassem algum tipo de valorização ou visibilidade em suas adjacências, como ocorre com as outras duas comunidades, em especial com a Margem da Linha. Apesar de existirem uma rede de comércios e alguns órgãos públicos em uma avenida próxima⁸⁴, acredita-se que a localização da comunidade da Coroa (à beira do rio), afastada dos recortes mais urbanizados do bairro, a invisibiliza no contexto urbano local. Escondida entre um rio e um bairro povoado mais próximo da avenida, não pode ser notada pelas pessoas que transitam entre o centro e outros bairros da cidade, sendo então uma comunidade cuja circulação é mais restrita aos seus moradores. Isso a coloca num contexto de exclusão, ficando verdadeiramente à margem no contexto urbano, sem a devida atenção do Estado, carecendo de infraestrutura e de equipamentos públicos básicos. Além disso, carece também de redes comerciais como supermercado, por exemplo e os pequenos comércios vendem os produtos a preços mais elevados. Esta situação é expressada na fala de uma moradora: “*Aqui aonde eu moro não tem uma cabeleireira [...]. Aqui na nossa comunidade só temos 1 comércio maior um pouco. Hortifruti não temos [...]*” (Entrevistada B, Coroa). Alegou ainda que precisa se deslocar a outros bairros como Fundão, Cidade Luz, Pecuária, Corrientes para fazer compras. A invisibilidade da comunidade da Coroa é relatada com frequência durante entrevista com uma moradora, que afirma: “*A gente aqui é um lugar esquecido*” (Entrevistada B, Coroa).

⁸⁴ Por se tratar de uma passagem que dá acesso à diversos pontos da cidade, inclusive à rodovias que interligam Campos a outras cidades, podem ser visualizados comércios específicos como posto de gasolina, restaurante e lanchonete, já fora da comunidade. Os órgãos públicos localizados foram o Detran, a EMHAB, além do importante Hospital Ferreira Machado.

Apesar destas ausências, a comunidade da Coroa tem proximidade com a região central da cidade e está próxima de duas pontes com acesso à região de Guarus e há um relato que demonstra essa percepção por um morador: “As pessoas veem como distante, mas eu não vejo” (Entrevistado A, Coroa); demonstrando que mesmo com a situação de abandono e descaso e da falta de infraestrutura local, o fato de obterem acesso à mobilidade urbana tem peso na significação deste lugar.

Seguindo na discussão sobre a percepção sobre os territórios, foi possível perceber também em algumas falas que há um sentimento de estigmatização sentido pelos moradores quanto ao olhar da sociedade sobre suas realidades, vendo-os como violentos e “perigosos”, como verbalizado pela entrevistada A (Margem da Linha): “Eu considero tranquila. As pessoas tem a visão que toda comunidade é violenta, mas o máximo lá é baixar o farol a noite”; referindo-se à uma norma de acesso no período noturno, por questões relacionadas ao tráfico. Outra moradora expõe:

As pessoas falam do local que é perigoso, que tem violência e não é... E o que me dá tristeza é que as pessoas falam isso, mas aqui não é assim. Fico triste quando as pessoas ficam fingindo que não moram aqui pra ver o que as pessoas falam. A verdade é essa, o preconceito do lugar. Quem faz o lugar somos nós. Eu falava meio receosa de onde eu moro, mas hoje eu não tenho porque eu tenho muito orgulho de onde eu cresci (Entrevistada B, Margem da Linha).

Diante dessas colocações dos moradores, acerca de uma autopercepção do preconceito, com relação às favelas, algumas reflexões podem ser extraídas. Primeiramente vale assinalar que a estigmatização relatada está comumente relacionada ao olhar do outro, ou seja, daqueles que não residem nestes espaços sobre aqueles que residem. Mas também foi possível captar o relato sobre a existência de uma certa “auto-estigmatização” do próprio morador, que se sente constrangido ao relatar que reside em uma comunidade para pessoas de outras localidades. Todavia, “o indivíduo estigmatizado, assim, se vê numa arena de

argumentos e discussões detalhados referentes ao que ela deveria pensar de si mesma, ou seja, à identidade de seu eu” (GOFFMAN, 1981, p. 107).

Durante entrevistas foi relatado, inclusive, sobre a dificuldade de conseguir trabalho (ao informar a moradia na comunidade), como mencionado por uma moradora: “*Eu trabalho de ajudante de pedreiro. Meu sonho era ser vigilante. Perdi vários serviços por morar aqui*”. (Entrevistada C, Coroa). Essa dificuldade relacionada ao trabalho, se estende até mesmo para quem comercializa pequenas produções, como é o caso de uma moradora da Margem da Linha que fabrica e vende salgados em seu domicílio, informando já ter perdido clientes que conhecem seu trabalho pela internet, apenas ao saberem da localização. Lembrou inclusive, de um episódio de um motorista de aplicativo que se recusou a adentrar na localidade com uma cliente, ao constatar que tratava-se de uma comunidade. A moradora expõe:

Tem cliente que tem medo de pegar salgado aqui, aí eu marco em local mais próximo e entrego. Eu não posso perder meu cliente, eu tenho que mostrar o lado da confiança. Tem cliente que é endinheirado e vem aqui pegar, tem outros que não. Infelizmente 30% deixa de comprar quando eu falo onde eu moro. O primeiro passo é o preço, beleza. O segundo as fotos do produto e o terceiro, onde eu moro. Eu vejo que a porta não abre 100% por causa do bairro, do lugar, do preconceito do ser humano (Entrevistada B, Margem da Linha).

As falas destas moradoras revelaram importantes pontos sobre autopercepção dos estigmas, perpetuados sobre os moradores de comunidades. Essa estigmatização refere-se aos primeiros aspectos criados sobre a identidade social, provocando descrédito sobre o indivíduo, criando uma espécie de estereótipo, reduzindo-o de forma depreciativa (GOFFMAN, 1981). Ao tentar se dirigir para fora da comunidade buscando locais nas adjacências para aguardar seu cliente, visando a entrega de seu produto, a moradora estaria tentando indiretamente corrigir a sua condição estigmatizada e garantir ao mesmo tempo o sustento da família. Nos estudos de Goffman (1981) sobre o estigma, foi identificado que as relações entre sujeitos normais (não estigmatizados) e os sujeitos

estigmatizados podem provocar uma interação angustiada, o que parece dar sentido à situação relatada pela moradora. De acordo com Kowarik (2009b),

“[...] sobre a favela recai forte preconceito, balizado não só pelas classes abastadas mas também pelas camadas pobres. [...] Fortificada em uma conjuntura de aumento do desemprego e da criminalidade, fortaleceu um imaginário que destituiu o favelado de seus atributos de trabalhador e elegeu a ilegalidade de sua habitação como forma prioritária de classificação social (KOWARICK, 2009b, p. 296)

O autor reforça que a favela, para os que moram fora dela, é vista como o pior cenário habitacional da cidade caracterizado pela pobreza, precariedade e violência. Apesar dos estigmas que recaem sobre esses espaços de moradia, sabe-se que neles a violência também encontra lugar, uma vez que as formas de domínio do tráfico, interferem na configuração do território. Sendo assim, durante as entrevistas algumas falas de moradores confirmaram experiências relacionadas ao tráfico e à violência:

Era pó de 5, pó de 10... Meus filhos cresceram com o tráfico na porta. Minha filha não pôde ir para um projeto social porque ela é de outra área, facção. (Entrevistada C, Coroa).

A gente cresceu vendo algumas violências. Quando matavam alguma pessoa, a gente as vezes ouvia os tiros, as brigas que acabavam em morte. Infelizmente quem mora em comunidade acaba vendo essas coisas mesmo e infelizmente a gente acostuma. Infelizmente a gente cresceu nesse meio e isso não fez que a gente se tornasse violento, depressivo. (Entrevistada A, Margem da Linha).

É possível notar que a violência está configurada nas periferias de várias formas. Nas falas dos moradores é possível notar que as mais expressivas são as relacionadas ao tráfico de drogas. Conviver com esta situação constitui uma realidade para estas famílias. A fala da entrevistada C da comunidade da Coroa confirma o convívio cotidiano das crianças com essa realidade e o enquadramento dos moradores neste modelo territorializado de gestão desses territórios pelas facções, impedidos até mesmo de transitar em determinados bairros, por serem

dominados por outros grupos. Kowarick (2009b, p. 299) afirma que “[...] a violência passou a ser um elemento que também estrutura o cotidiano das pessoas, demarcando espaços, selecionando horários apropriados e forjando atitudes e comportamentos defensivos que visam diminuir os riscos”.

Essas circunstâncias demarcam a espacialização da criminalidade, presente nas favelas da cidade, que territorialmente demarcadas, fazem com que seus moradores apreendam formas de lidar com a situação, a partir de novos códigos de conduta, que naturalizados, mantém a convivência comunitária. Apesar disto, é preciso destacar que os moradores não consideraram suas comunidades como perigosas, ou melhor, que estas situações relatadas não provocam no dia-a-dia cotidianos violentos ou catastróficos. Foi possível perceber também que houve moradores (nas três comunidades) que não mencionaram durante as entrevistas qualquer situação de violência, ao contrário, destacaram apenas um cotidiano tranquilo. Na comunidade Lagoa do Vigário, por exemplo, moradores falam sobre o dia-a-dia: *“Maravilhoso. Calma, paz, tranquilidade. Todo lugar tem suas imperfeições”* (Entrevistada C, Lagoa do Vigário); *“é um bairro graças a Deus rodeado de gente boa”* (Entrevistado A, Lagoa do Vigário). Porém, sabe-se que a realidade de moradia desses locais, segundo Rolnik (2008), construiu no “imaginário urbanístico” uma identificação de todas as favelas como lugares violentos.

Seguindo para a compreensão desta realidade a partir dos sentidos do descaso por parte do Estado com estes espaços, destaca-se ao conceito de espoliação urbana de Lúcio Kowarick (2009a, p. 107), que se refere a “um sentimento coletivo de exclusão, produz uma percepção de que algo – um bem material ou cultural – está faltando e é socialmente necessário”. Ou seja, trata-se de deixar de fornecer a grupos e classes os seus direitos, negando os bens mínimos necessários à sobrevivência. O processo espoliativo é decorrente de um modelo de acumulação capitalista e das consequências deste na sociedade, sendo os pobres verdadeiros espoliados na arena urbana. Ainda com base em Kowarick (2009a, p. 23), “[...] os padrões de reprodução urbana poderão melhorar ou piorar em razão de serviços e equipamentos coletivos”, além de subsídios voltados para o acesso à terra ou habitação em locais dotados de infraestrutura.

Partindo desta discussão, vale considerar que as carências nas comunidades estudadas são nítidas em seus contextos, mas as falas dos moradores

permitiram uma melhor compreensão sobre alguns problemas existentes e o que mais sentem falta no cotidiano:

É muito movimentado, barulhento, carro passando pra lá e pra cá, moto barulhenta... Tem caminhão que passa correndo e arrebenta a fiação. Já aconteceu vários acidentes aqui. Aqui é passagem pra muitos lugares. Eles acham que estão numa BR, não tem quebra-molas (Entrevistada B, Lagoa do Vigário).

Lixo que está acumulado porque não tem limpeza do local do projeto. Na verdade tá abandonada. (Entrevistado A, Lagoa do Vigário).

A gente precisava de esgoto e a gente não tinha. Até os animais não podem ficar sem saneamento... [...] Quando falta luz a gente fica dependendo até dois dias ou mais sem luz, a água é fraquinha... é uma coisa que a gente não pode reivindicar, não paga né? (Entrevistado C, Margem da Linha).

Os relatos expostos parecem corroborar com uma fala marcante (anteriormente assinalada) de uma moradora da comunidade da Coroa: “a gente aqui é um lugar esquecido”. E é exatamente sobre esta sensação de esquecimento proferida por moradores dessas periferias, que se constrói a “cidade fora da cidade”, legitimada pelo próprio Estado, que carece de serviços básicos e essenciais ao cotidiano. A ausência de melhorias e atenção do poder público nestes espaços faz com que os moradores procurem criar, quando possível, suas próprias alternativas aos problemas como é o caso das “fossas” que foram sendo construídas nas casas da comunidade Margem da Linha, devido à inexistência por muitos anos do serviço de esgotamento sanitário. Como já assinalado em momento anterior, na fala de uma moradora local, o serviço até chegou, mas ainda se mostra insuficiente e precário, o que faz com que as primeiras alternativas criadas pelos moradores resolvam as suas demandas.

Na comunidade Lagoa do Vigário, foram mencionados problemas relacionados à falta de sinalização, como quebra-molas, por exemplo, devido a se tratar de uma passagem de grande fluxo de veículos, que comumente transitam em alta velocidade, provocando riscos de acidentes, como relatado pela entrevistada B desta comunidade. Para sanar esta problemática, os próprios moradores construíram dois quebra-molas na avenida principal, um na entrada e outro na saída da comunidade. Ações comunitárias, de iniciativa dos moradores, também foram mencionadas na comunidade da Coroa, como a realização de um mutirão para

coleta de lixo, conscientização sobre o correto descarte do pescado e o replantio de árvores, como se nota na fala:

Eu e os moradores já tiramos duas mil toneladas de lixo e plantamos hortaliças... Infelizmente tem o mau uso da sociedade por falha de um processo de conscientização, de um apoio da prefeitura. Se eu tenho um habitat limpo, gera saúde. (Entrevistado A, Coroa).

A fala do morador expõe certo senso de responsabilidade em relação aos usos do espaço, em especial, do próprio Rio Paraíba, considerando também a interferência humana e a falta de apoio do próprio poder público com ações de cunho socioeducativo e de apoio no cuidado deste ambiente do qual fazem parte.

Na realidade da comunidade da Margem da Linha, também foram mencionadas ações de melhorias por parte dos próprios moradores, como mostra a fala:

Tem uma pracinha na entrada que os moradores que fizeram. Eles limparam um terreno, juntou um mutirão e fez essa pracinha, colocaram balanço, área que brincam de futebol, voleibol. O projeto era colocar escorregadeira, mas não tem essas condições. A união da comunidade que fez, porque dependendo da política não teria nada (Entrevistada B, Margem da Linha).

É possível identificar, a partir dos relatos, o descrédito que os moradores expressam com relação ao poder público, especialmente acerca da atenção sobre os problemas e necessidades da comunidade. Como pode-se perceber, é no âmbito das relações comunitárias que algumas pequenas melhorias são empregadas pelas ações dos próprios moradores, tendo em vista a inoperância do Estado nestes espaços. Na fala a entrevistada B (Margem), reforça: “*A comunidade tem seu papel, mas não dá pra fazer o trabalho da prefeitura*”. Kowarick (2009b) identifica em seu estudo que

[...] As redes associativas de solidariedade também jogam importante papel na obtenção de bens e serviços urbanos, indispensável para melhorar a qualidade de vida dos bairros periféricos. [...] O melhoramento dos bairros, do qual decorre boa parte da qualidade habitacional dos moradores da periferia, reside em parte na ação coletiva de seus próprios habitantes (KOWARICK, 2009, 220; 284).

Seguindo esta discussão sobre a relação do Estado com estes espaços periféricos, busca-se então compreender como é que se deu o diálogo da prefeitura com as comunidades - ao delimitar essas áreas no mapa do risco - e o processo de recusa desses moradores ao reassentamento nas casas populares do Programa Morar Feliz. Durante as falas dos entrevistados, foi possível perceber preocupação, medo e insegurança com a chegada dos representantes do poder público no local. A sensação proferida por um morador, ao ser abordado por agente do poder público com o discurso técnico do risco, foi de estar numa condição de “ilegalidade”:

Primeiro deu a entender que nós estava sendo excluído do nosso próprio habitat. Eles falaram que nós seria transferido e eu disse: quem falou que eu vou ser transferido? Vocês são governo e eu também. Só a marinha me tira daqui. Nenhum pescador sai daqui. Peguei a lei 3.192 e disse: se você não sabe vai estudar ela. (Entrevistado A, Coroa).

A fala do entrevistado A, da Coroa, expressa para além da recusa, o questionamento acerca da remoção e a tentativa de se amparar na legislação estadual, N.º 3.192 de 1999, que fornece amparo legal às moradias de pescadores artesanais situadas em áreas ribeirinhas. Além disso, a lei garante a participação direta dos mesmos “nos planos e decisões que afetem de alguma forma o seu modo de vida”, de acordo com o parágrafo único. Apesar desta garantia, não há qualquer documentação fornecida pelo poder público para estes moradores, como mostra a fala: “A pesca precisa ter o morar feliz, tá certo? A pesca precisa ter a casinha dele pra ele se habitar. E a gente não tem um documento do governo que garante que a gente tem esse direito”.

Sobre a forma de abordagem dos agentes nas comunidades estudadas, moradores ressaltaram terem se sentido pressionados durante a intervenção, como destacaram:

Na verdade, eles chegaram com tom de ameaça... Teve Assistente Social que quase apanhou lá dentro. Falaram depois: Se você não sair, vai ficar sem casa. Como que fala isso? Com tom de ameaça? Achei uma forma violenta de quem tinha que proteger a gente. (Entrevistada A, Margem da Linha).

Com pressão tá? Querendo tombar tudo, trazia a máquina, aí vinha Assistente Social pra eu assinar pra sair. Eles falavam que se não saíssem naquele momento não poderia garantir casa pra mim, que me colocaria no Aluguel Social até sair mais casa. (Entrevistado A, Lagoa do Vigário).

As narrativas dos moradores expõem uma situação que evidencia o célere diálogo do poder público com as comunidades, tendo em vista, que o que estava por detrás do reassentamento, eram as consequências do desfazimento de uma gama de relações e histórias construídas há longos anos nestes espaços. A fala da entrevistada A da Margem da Linha, confirma inclusive o relatado por representante do DPH sobre a revolta manifestada por parte de alguns moradores desta comunidade, que discordavam do reassentamento, tendo que ser reforçada a segurança da equipe da prefeitura com policiais durante as ações. A percepção da violência a partir da fala desta moradora, pode ser relacionada pela sua expressão simbólica, como conceitua Bourdieu (1988), ou seja, por um aparato de legitimação baseado nas relações de poder. Com base em Valencio (2011), a naturalização empregada pelos agentes do Estado ao processo de remoção, exteriorizada nos discursos oficiais, representa a legitimação arbitrária da desterritorialização. A autora fala sobre “[...] três violências praticadas contra o outro nos processos de remoção: retira sua humanidade, tiraniza-o e arbitra-se sobre seu destino” (VALENCIO, 2011, p. 172).

Apesar de as ações da prefeitura com o PMF não terem sido pautadas na saída compulsória do morador, sendo facultada ao mesmo a escolha pelo reassentamento, a fala do entrevistado A da Lagoa do Vigário expressa claramente

o sentimento de coação sobre a condição a que estaria submetido caso optasse por permanecer. Diante disso, o morador deveria tomar decisões no curto período de visitação dos agentes públicos, considerando caso permanecesse o seguinte: a) não seria mais viável residir no conjunto de reassentamento de seus vizinhos, o que significaria a possibilidade de ir para locais ainda mais distantes com moradores desconhecidos; b) não seria garantida a oferta de moradia, caso optasse por sair posteriormente; c) por estar sob uma condição juridicamente “ilegal”, se em algum momento alguma decisão judicial fosse expedida decretando sua saída, o morador seria incluído no programa aluguel social e em um cenário de incertezas com relação a moradia.

Vejam também que, a falta de garantias propagada no discurso que reforça a condição de “vulnerabilidade jurídica” do morador, o coloca num verdadeiro “beco sem saída”, sendo a opção por permanecer um ato de coragem e resistência. A entrevistada B, da Margem da Linha reforça este fato em sua fala: *“Eles falaram que a gente era obrigado a sair. Eles não deram opção pra gente... Falaram que todo mundo tinha que sair, porque aqui era risco”*. Outra moradora da lagoa do Vigário expôs:

Eles disseram que iria tirar a gente, ameaçou a tirar porque há muitos anos foi invasão isso aqui. Aqui é área da Marinha né, do ambiente florestal. A gente se sentia acuados. Chegaram a falar que quem não saísse primeiro ia indenizar e se não quisesse iriam tirar do mesmo jeito. A minha casa não tá terminada, mas é uma casa boa, com estrutura. Se eles me dessem cinquenta mil como iria comprar outra? Não daria... (Entrevistada B, Lagoa do Vigário).

É possível identificar nas falas que o discurso oficial do risco reforçou para as famílias a condição de irregularidade fundiária em que se encontravam, demonstrando que a opção pela saída seria a alternativa mais segura diante das incertezas do porvir. Além do mais, este fato substancia a identidade destes moradores enquanto “invasores”, produzindo sentidos que reforçam as percepções que os moradores tem de si, pois segundo Baczkó (1985), a imaginação é uma das formas de apreender e elaborar a vida a partir da consciência. Ou seja, é no imaginário social que diferentes atores delineiam sua identidade, se visualizam como

sujeitos e como parte de uma coletividade. É nele também que se instituem os medos e as aspirações de um grupo, de uma coletividade. De acordo com o autor, trata-se de um conjunto de representações coletivas, de natureza política, articuladas as relações de poder, onde insere-se o conflito pela utilização e apropriação de representações coletivas. Como destaca Raffestin (1993, p. 52), “o poder é parte intrínseca de toda relação”.

Nesse sentido, as marcações sem consentimento dos muros das casas, as tentativas de convencimento destas famílias por parte da prefeitura repercutem no plano material e simbólico, legitimando interesses a partir das representações do risco e da “ilegalidade” da moradia, que acabam sendo assimiladas, reconhecidas pela comunidade.

A insistência do poder público pela saída do morador pôde ser identificada na seguinte fala: *“Eles vinham mais de uma vez por semana e como estava dentro do projeto deles, eles queriam que eu saísse. Sem falar na pressão do pessoal (vizinhos) que queria que eu fosse junto”* (Entrevistado A, Lagoa do Vigário). Além disso percebe-se nesta fala que havia uma sensação de ruptura pelos que deixavam o local, ao identificar que alguns de seus vizinhos optariam por permanecer, fazendo com que tentassem convencer os resistentes ao reassentamento. Percebe-se que o aceite da vizinhança foi um fator muito importante para a adesão à proposta do PMF, tendo em vista as mudanças no entorno da casa, com as demolições, e o sentimento de solidão que poderia prevalecer com a saída dos mesmos, como relatou a entrevistada B (Margem da Linha): *“Tinham casa de altos e baixo que foi porque os vizinhos foram, iria ficar sozinho?”*

Apesar de diferentes relatos terem apontado o sentimento de coação no momento das visitas da prefeitura, em alguns casos há menção de que a aproximação com a prefeitura foi muito breve: *“Quando teve aqui não teve muita coisa. Não falaram muita coisa... para mim foi normal. Eu falei que não iria e eles não falaram nada”* (Entrevistado B, Coroa). Apesar desta percepção ter sido pouco expressada nas falas, considera-se que, alguns moradores não chegaram a ter dificuldades no processo de recusa à saída.

Com base nas falas dos moradores foi possível perceber que dentre as 3 comunidades estudadas, a Coroa foi a única que teria recebido uma visitação mais rápida, sem que ocorressem retornos por parte da prefeitura. O DPH sinalizou durante visitas ao setor, que na comunidade da Coroa houve total recusa dos moradores à qualquer tipo de reassentamento, sendo então feito um cadastramento dos moradores, para fins de levantamento.

Na comunidade da Lagoa do Vigário foi possível identificar que, a prefeitura atuou no local por bastante tempo, tendo em vista que houve moradores que aceitaram a proposta da prefeitura o que tornou a relação do poder público com os moradores mais constante no período, visto que, além das ações de remoção/reassentamento de moradores, foram realizadas também as demolições das casas desocupadas. Na comunidade Margem da Linha este contato entre a prefeitura e a comunidade também perdurou por algum tempo, pelo mesmo motivo da Lagoa, ou seja, com a mudança de moradores e a demolição de imóveis, a comunidade esteve mais próxima da atuação cotidiana da prefeitura.

Partindo para as análises das motivações da recusa, assunto que compõe a centralidade do tema desta pesquisa, é possível afirmar que os espaços territoriais envolvidos neste estudo, revelam sobretudo, os sentidos do pertencimento e também da luta pela permanência. As percepções sobre a resistência expostas neste estudo, partem das experiências destes moradores que puderam expor suas visões sobre a decisão de permanecer no seu território de origem.

Quando perguntados sobre os motivos de terem escolhido permanecer, as respostas apresentaram destaque para questões relacionadas a mobilidade urbana, a proximidade da comunidade com o centro da cidade e com o trabalho, a sensação de segurança, as relações comunitárias e o pertencimento. Além disso, o medo e as incertezas da realidade a ser encontrada nos conjuntos também foram relevantes na decisão.

A mobilidade urbana e o fácil acesso ao centro da cidade e ao trabalho, apareceram como fatores importantes à recusa, sendo percebida com frequência nos argumentos dos moradores:

Devido as minhas filhas estudarem, das coisas perto, banco, farmácia... rua que dá acesso ao centro. Colégio, hospital perto, o trabalho que é perto... (Entrevistado A, Lagoa).

Tudo que eu faço estou perto de supermercado, faculdade, da escola dos meus filhos, pra ir ao centro... Aí eu pensei assim: Porque eu sou obrigada a ir morar longe? Se eu quiser sair e comprar uma casa, tudo bem. Não é assim: você vai ter que morar em outro bairro... não é assim não. (Entrevistada A, Margem da Linha).

A fala da entrevistada A remete à uma preocupação com a distância dos conjuntos habitacionais das facilidades do dia-a-dia, visto que nas comunidades estudadas, os fluxos de acesso à área central, ao trabalho, ao comércio, e as demais necessidades cotidianas, já estão bem definidos, o que não ocorre nos conjuntos habitacionais (DUTRA, 2015).

Uma moradora da Coroa, informou que seu filho possui deficiência, trabalha como cuidadora de uma idosa e a mudança de moradia afetaria toda a sua rotina de cuidados com o filho e colocaria em risco o seu trabalho: *“Porque eu já sou acostumada, é área calma, perto de tudo. Sempre vou no médico com meu filho e eu tomo conta de uma senhora de 92 anos. [...] Aqui todo mundo conhece meu filho”* (Entrevistada B, Coroa).

Na fala da entrevistada B (Margem da Linha) também fica nítido que a recusa justifica-se especialmente nessas facilidades cotidianas, que colocam em evidencia as relações que os moradores estabelecem no território. A narrativa desta moradora apresenta questões que se entrecruzam às relações de trabalho, mas que são fundamentais ao cotidiano das famílias pobres. Uma delas é a rotina com os filhos, que muitas das vezes, sem acesso à creche, dependem da confiança em deixá-los “sozinhos” em casa, em horário de trabalho, visto que, são as redes de apoio entre vizinhos que solucionam estas demandas. A moradora expõe:

Por essa questão de conforto e segurança pra minha família, meus filhos... Primeiramente pensei nos meus filhos. Porque na época que eles vieram aqui eu ficava oito horas fora e meu medo era deixar minha filha num lugar que eu não conheço e não sabia quem iria morar lá, eu tenho três meninas. Eu não tinha como levar e buscar, eu trabalhava fora e meu marido também. Eu estava grávida do meu filho e pensava sobre eu levar pra creche e... Como elas iriam pra escola e pegar ônibus numa BR? Aqui ninguém meche com nossos filhos. Eles olham os filhos da gente. Eu não sabia quem poderia ser meu vizinho do lado esquerdo e do meu lado direito... Eles falaram que iria ter creche, mas não tem creche lá... O que eu pensei foi na segurança da família (Entrevistada B, Margem da Linha).

Sobre este mesmo ponto de vista, um outro entrevistado retratou a mesma situação: *“É como se a criança não fosse filha só do pai. Todo mundo é pai de todo mundo, né assim, de certa forma. Inclusive tem muita gente que é parente na mesma comunidade”.* (Entrevistado C, Margem da Linha). Como já apresentado anteriormente neste trabalho, além dos vínculos entre moradores, nestas comunidades é comum que se tenha em média duas, três ou mais gerações de famílias que residem no local, em habitações próximas, conjugadas ou até mesmo partilhadas, o que permite o intercâmbio das dificuldades cotidianas entre moradores. Com base nas considerações de Saquet (2011, p. 14) “formas específicas de apropriação do espaço podem gerar a produção de formas territorialmente determinadas pela solidariedade”.

Além disso, o ato de “vigiar a casa” do vizinho também apareceu nas falas: *“Quando eu vim morar aqui, minha casa não tinha porta nem janela e meus vizinhos sentavam na porta e vigiavam minha casa”* (Entrevistado A, Coroa). Sabe-se que as redes de apoio doméstico e as formas de solidariedade ainda existentes nas áreas periféricas permitem a garantia dos mínimos à reprodução da classe trabalhadora. Nos estudos de Duvignaud (1977) Apud Santos (2006),

O intercâmbio efetivo entre pessoas é a matriz da densidade social e do entendimento holístico [...] que constituem a condição desses acontecimentos infinitos, dessas solicitações sem-número, dessas relações que se acumulam, matrizes de trocas simbólicas que se multiplicam, diversificam e renovam (DUVIGNAUD, 1977 Apud Santos, 2006, p. 216).

Considerando ainda a fala da entrevista B da Margem da Linha, foi possível identificar que o receio acerca da ausência destas trocas junto às inseguranças sobre o lugar desconhecido (os conjuntos habitacionais do PMF) tornava esta proposta habitacional apressada um “mar de incertezas”.

Além do receio de serem perdidas as redes de ajuda mútua entre vizinhos e do distanciamento das facilidades, também foi percebida a existência de uma relação estabelecida entre o morador e a natureza que compõe as adjacências das comunidades:

Eu gosto de gente e de natureza. Na minha concepção aqui é bom porque você sai da BR e parece que você tá na zona rural (Entrevistado C, Margem da Linha).

[...] Parte da minha juventude, eu já morava em beira de rio com meus pais e nadava no rio. (Entrevistado A, Coroa).

Você olha pros fundos e tem o rio e isso pra mim não tem preço... não tenho isso em outro lugar. (Entrevistada B, Coroa).

Aqui tinha um valão que a gente pescava né...porque tinha um lugar ali onde o pessoal abria a comporta, aí jogava água pra cá. Quando chovia muito as vezes os peixes vinha até aqui ó, no meio do canavial, a gente pegava peixe com a mão... Aqui a turma aqui tudo aprende a nadar no valão, onde ia pescar, lá mesmo tomava banho. Papai mesmo levava a gente pra pescar, aí isso tudo acabou. Porque fizeram o condomínio e aonde eles fizeram o condomínio tem um valão, aí tem um lugar ali que até eles aterraram o valão. Lá pescava, pegava uns peixinho, o pessoal traz pra casa, faz, vai lá caça uma preá, traz... Aqui o pessoal come essas coisas, essas caça né. Aí acabou tudo né, porque as terras foram vendidas, que era terra da usina [...] aí a gente perdeu né esse... [pausa]. Como era tudo canavial a gente passava no meio dos aceiros pra chegar onde a gente queria entendeu? Isso aqui tudo era plantado, aqui era área rural mesmo. Isso aqui onde a gente tá era um pé de bananeira, tudo que meu pai plantava. Do lado de lá também era tudo plantado (Entrevistada A, Margem da Linha).

O sentimento de estar dentro da cidade, mas em um lugar de características rurais, demonstrado na fala do entrevistado C da Margem da Linha, reforça a ideia de um lugar tranquilo, seguro e, ao mesmo tempo próximo de tudo. As conexões que os moradores estabelecem com a natureza não somente expressam aproximações já estabelecidas ao longo da vida, como demonstra a fala do entrevistado A da Coroa, que já teve a mesma experiência de morar à beira do rio desde a infância com os seus pais.

Além disso, a moradia nestes espaços (próximos de rios, lagoas e plantações) tem relevância à subsistência das famílias pobres, que encontra na natureza a possibilidade de extrair o próprio alimento. No caso da Comunidade da Coroa, por exemplo, o rio representa a principal fonte de sustento dos moradores que trabalham na pesca, uma característica que reforça a importância desta espacialização. Além do mais, os sentidos atribuídos à estes lugares, passam a integrar a identidade da comunidade e do morador que sente-se parte dele, significando os seus modos de viver e de habitar. Essa percepção sobre a identidade atrelada ao lugar, pode ser demonstrada na fala:

Essa beira-rio aí mesmo foi toda construída por minha mão. Eu tinha 13 anos nessa época. [...] Aqui eu sou elogiado, bem respeitado. Todo mundo sabe quem eu sou. Aqui eu consegui fazer o social. Eu não ganho nada com esse trabalho, eu faço porque eu gosto. O caminhão de alimentos já chegou aqui pra distribuir e veio direto a mim (Entrevistado A, Coroa).

Fica evidente a partir desta fala a importância que o morador atribui ao fato de ser conhecido e respeitado na comunidade, além de ter participado da construção do dique que contorna o Rio Paraíba, importante obra pública realizada para conter o avanço das águas na cidade, em especial nos bairros das suas proximidades, como a Coroa. A sensação de ter construído o entorno do bairro em que reside e de contribuir com ações junto à população, sendo reconhecido pelo nome, lhe confere um sentimento de pertencimento a um grupo, a um lugar para chamar de seu. Pois, o indivíduo é cidadão em algum lugar (SANTOS, 2012), ou seja, em um espaço que ajudou a construir e dele faz parte. Segundo Lefebvre a cidade “tem uma história; ela é obra de uma história, isto é, de pessoas e grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas” (LEFEBVRE, 2001, p. 52).

Na busca por entender a visão dos moradores sobre a condição de “risco”, propagada pelo discurso oficial da prefeitura, identificou-se na fala de um entrevistado a consciência de tal condição, por ocupar uma área de preservação:

Porque a gente tá tipo assim, mesmo que seja 100 ou 200 metros da margem da lagoa, é uma área de risco porque a gente está em um lugar que é uma lagoa (Entrevistado A, Lagoa do Vigário).

Outra moradora, alegou não considerar o local uma área de risco, mas faz algumas ressalvas por se tratar de moradia em um trecho de aterramento da lagoa: *“Minha casa trepida muito. Sinto quando passa caminhão pesado, porque é em cima da lagoa né? Não tem bate estaca nenhuma, minha casa é feita no chão, direto na terra”* (Entrevistada B, Lagoa do Vigário).

Partindo do entendimento acerca do risco, foi percebido também que existe um conhecimento acumulado sobre o assunto, com base nas experiências cotidianas e por isso lidar com o risco já faz parte da realidade dos moradores dessas comunidades, que criam alternativas ao seu modo. Veja, no caso da Coroa, por exemplo, há alguns anos, antes da existência do PMF, a comunidade já havia sido visitada para a remoção em período de obras de construção de uma ponte da cidade, situada neste bairro, que liga a região de Guarus ao Centro. Um dos moradores entrevistados acredita que esta tentativa de remoção tenha sido motivada pela construção da ponte⁸⁵ e relata seu conhecimento sobre os “riscos” e dos saberes construtivos acumulados pela vivência neste tipo de território:

[...] Na hora de bater as estacas [da ponte] muitos ficaram com medo das casas aqui racharem e aí começaram a querer tirar nós daqui. Eu não... A casa aqui não tem nada a ver com bate estaca, o que tem a ver aqui, que nossa moradia daqui ela é um banco arenoso. E aí você bota peso em cima. É preciso saber trabalhar com o sistema de construção pra bancos de areia. E quem mora aqui não sabe disso. Como eu também quando fiz aqui, eu não fiz do jeito que eu conhecia. [...] Então hoje nós temos uma rachadura. Foi a ponte? Não. A rachadura é porque nós temos um banco de areia aqui. Toda época que chega o nivelamento da água no solo da gente ali a tendência da areia é desarticular e assentar. E são poucos milímetros que fazem a diferença, mas... a gente que tá na porta vê... Aí hoje por exemplo, eu tô lá no novo patamar do solo, tô fazendo as sapatas de novo, novo radiê, vou montar o esticador pra sustentar o impacto e vou fazer nova estrutura em volta dela e vou encher de novo. [...] Tudo é o manejo do conhecimento. Ninguém faz nada sem conhecimento. Então você precisa aprender. (Entrevistado A, Coroa).

⁸⁵ Segundo o morador, à época, moradores que residiam próximo ao rio, chegaram a ser reassentados e até indenizados, em especial os moradores ribeirinhos da margem esquerda do rio.

Percebe-se nesta fala que os fatores de “ameaça”, como o tipo do solo, o risco da inundação em épocas de chuva, problemas estruturais no imóvel aparecem como passíveis de solução. Com esta mesma percepção relatou a moradora (Entrevistada B) da Lagoa do Vigário que ao subir o nível da casa passou a ser menos afetada pelas cheias. Segundo Valencio (2009, p. 85) o entendimento por parte desses moradores acerca dos sinais da natureza “[...] se soma à apreensão de noções acerca de técnicas construtivas e outras práticas cotidianas, conformando um conhecimento que norteia suas ações” [...].

Com isso foi identificado que diante dos riscos de desastres, as famílias vão criando alternativas e estratégias que amenizam as afetações. Estas melhorias implementadas nas casas pelos moradores, também apareceram em algumas falas como um fator importante no processo de recusa ao reassentamento do PMF, pois compreendem que possuem um imóvel atualmente mais valorizado que o imóvel ofertado pela prefeitura.

Vale considerar que apesar de alguns terem realizado investimentos no imóvel, há outros que não os fizeram, que possuem uma casa ainda mais simples, e mesmo assim, preferiram ficar, como é o caso desta outra moradora: “*Se me der uma casa de luxo não saio daqui por nada! Qualquer lugar eu não quero. Aqui é um barraco, mas eu não troco por uma casa com luxo lá, com acabamento, tudo que tem* (Entrevistada C, Lagoa do Vigário). Um morador da Coroa destaca:

Ainda tem muitos aqui que falam assim... Eu tenho vontade de arrumar uma casa boa e vou sair daqui. Aí eu cá pra mim... Eu sou o contrário. Eu penso em nunca vou sair daqui, porque mesmo eu tendo uma casa boa não vou poder morar feliz lá. Não é? Quando você consegue ter alguma coisa, você tem que amar o que você tem (Entrevistado, A, Coroa).

Esses fatos demonstram que existe uma relação significativa dos moradores com relação à casa. Participar da construção do imóvel e do seu aprimoramento, parece estruturar parte da identidade estabelecida no território,

fortalecendo o pertencimento. Uma moradora da comunidade Margem da Linha durante a entrevista indaga sobre a possibilidade de os recursos públicos empregados no PMF terem sido destinados à melhorias na comunidade:

Porque não usou esse dinheiro pra construir aqui ou fazer uma reforma da casa das pessoas? Ali onde eu estou agora eu cresci ali... Estão querendo tirar nossa liberdade de escolha. (Entrevistada A, Margem da Linha).

É possível identificar a partir dessa fala da moradora sobre a [...] “existência de uma consciência por parte dos grupos ameaçados de que seria possível uma solução técnica de consolidação das suas áreas ou edificações sem que houvesse necessidade de remoção da população”. (GRIZENDI, 2003, apud VALÊNCIO, 2009, p. 85). É interessante destacar inclusive que para a comunidade da Margem da Linha, foi criado um projeto de urbanização (apresentado anteriormente na subseção 2.2.3) idealizado por um projeto de extensão de Arquitetura de uma Universidade local, com as adaptações técnicas para que as casas da comunidade deixassem de situar-se dentro da faixa limítrofe da linha férrea de acordo com a legislação federal n.º 7929/2013 (15 m²), desconfigurando a situação de “irregularidade” e “risco”. Mas, a atualização da legislação urbana municipal⁸⁶ de 2007, que instituiu as faixas de domínio para 21 m², dificultaria a realização do projeto, reforçando a inadequação e respaldando as atuações da prefeitura com ações de remoção.

Seguindo sobre a percepção social do risco, também foram identificados entendimentos difundidos pelos moradores de que a constituição desses espaços enquanto áreas de risco abrangeriam também outros locais importantes do entorno, inclusive citam uma empresa privada, uma ponte construída, um condomínio residencial, como se vê:

⁸⁶ Art.º 77 da Lei de Uso e Ocupação do Solo. Lei Nº. 7.975, de 12 de dezembro de 2007.

Eu não considero área de risco. Eu considero aqui a maior defesa pra nós é que todos nós aqui estamos errados. Não só nós aqui. E nós não temos que pagar pelo erro dos outros não. Nós estamos numa área de preservação ambiental. Essa área de preservação ambiental a água do paraíba também tá. A ponte tá dentro da área de preservação ambiental. Se você ver o histórico da verdadeira Coroa... Isso aqui foi aterrado pra beneficiar a moradia. Mas tá cadastrado lá que aqui é área de preservação. Aí só vai tirar nós? Não. Tem que acabar com o bairro. E isso não vai acontecer. Como eu já tinha entrado no Ministério Público e eu já tinha um dossiê e o dossiê foi favorável pra gente não sair. Mas também nós não proibimos não, quem quiser sair, vou fazer o que? (Entrevistado A, Coroa).

Porque se aqui fosse área de risco seria pro Recanto das Palmeiras também... porque a linha divide a nossa área e outro lado o condomínio... aqui não é enchente. O único problema aqui é saneamento básico, o esgoto fica entupido... As manilhas estão toda entupidas, quando chove sobe o esgoto. Mas porque não tem vazão. A água da chuva junta com o esgoto e sobe água pro banheiro. Tudo eles queriam dizer que aqui era perigoso pra gente ficar, só que não era. Eles não conseguiram provar. Tudo que eles batiam a gente mostrava o contrário (Entrevistada B, Margem da Linha).

Eles falaram que era a linha de trem, mas não passa trem lá. Aí falaram do gasoduto, mas então tem que tirar outros bairros também, quem mora perto do posto... A gente foi rebatendo com eles (Entrevistada A, Margem da Linha).

Ao justificar a condição de viver em áreas ditas de risco e expressar “tem que acabar com o bairro”, o entrevistado A (Coroa) reforça o entendimento de que não são apenas os ribeirinhos que ocupam a área de preservação ambiental, mas toda ou boa parte do bairro, que engloba outras frações residenciais, inclusive uma estação de tratamento de água da empresa “Águas do Paraíba”. Da mesma forma, na fala da entrevistada B (Margem da Linha), tem-se a mesma comparação, porém, neste caso a moradora faz menção a um condomínio residencial privado situado próximo da outra margem da linha férrea. A mesma questão se justifica com relação à rede de gasoduto que a prefeitura alega estar próxima das casas, ocorrendo, que como mostrado na subseção 2.2.3 deste trabalho, essa mesma rede passa à beira de residências em outros bairros, que não receberam qualquer proposta de reassentamento. Ou seja, é possível compreender que são inúmeras as tentativas de desocupar essas áreas, transferindo os pobres para periferias distantes dos conjuntos habitacionais.

Um ponto interessante a se perceber é que os moradores associam as tentativas de remoções da comunidade com os interesses do poder público em

legitimar ações, como projetos e obras públicas, e inclusive, os interesses da iniciativa privada:

Eles queriam ver essa área todinha livre. Pra quê? Pra beneficiar a Água do Paraíba. Tanto que tiraram todo mundo lá da frente, a Água do Paraíba foi e 'panhou', tá aí. Não mexeu em nada até hoje. Mas tá tudo em poder da Água do Paraíba. Quer dizer, porque que nós ia entrar nessa? Não faz sentido... (Entrevistado A, Coroa).

Porque surgiu o projeto de urbanizar a lagoa e remover pessoas da área de risco [...]. Eles focaram mais o projeto aqui desse lado, por causa do projeto deles. O outro lado ficou. (Entrevistado A, Lagoa do Vigário).

Jogada política mesmo né? Acredito que eles estavam sendo pressionados pelos empresários... Os empresários pressionam a prefeitura pra tirar a gente. Porque tinham construído recentemente o shopping, esse hotel lindo aqui... então eles pressionaram (Entrevistada B, Margem da Linha).

Durante as observações de campo foi possível fazer uma leitura do contexto relatado pelo entrevistado A da Lagoa do Vigário, sendo notório o fato de que as remoções foram realizadas em larga escala no lado da avenida onde ocorreram as obras do projeto urbanístico, com poucas remoções no lado oposto, demonstrando que os interesses voltados a realização desses projetos interferem diretamente na produção das políticas públicas e nas reconfigurações do espaço urbano.

O crescimento, em especial, do entorno da Comunidade Margem da Linha, provocado pela chegada de investimentos, como a construção de uma rodovia e de outros empreendimentos como supermercado, hotéis e o maior shopping center da cidade, fez com que ocorresse uma expansão dessa região limítrofe, que superdotada de grandes lotes, percorre uma ascensão imobiliária de grande envergadura com a chegada dos condomínios de luxo. Esse fato tem provocado grandes alterações no entorno, inclusive na própria Comunidade Margem da Linha. A fala de uma moradora apresenta uma lúcida compreensão do processo especulativo sobre o local onde se insere a comunidade:

Mas tem aquele lance né. Se tem aquele que tem dinheiro que tá pressionando, comprando tudo em volta... O lugar tá valorizado então tem que tirar a comunidade, que é o que tá enfeitando ali a paisagem, não é? Especulação imobiliária. Área nobre! Grandes condomínios chegando ali. Você acha? Você acha que vai querer a comunidade ali? Não... tanto é que eles fizeram o que? Colocaram um muro, que eu chamo do muro da segregação. Olha o tamanho desse muro! Pelo menos quem entra lá nos condomínios não dá pra ver a comunidade. Porque ninguém nunca tinha falado nisso de tirar a gente dali. Você vê que ali no início da comunidade ali, você vê que tem um prédio ali que num terminou, aquilo ali ia ser um hotel. Imagine? Um hotel com vista pra comunidade? (Entrevistada A, Margem da Linha).

Os acontecimentos relatados pela moradora refletem que a ação do poder público no intento de reassentar as famílias desta comunidade apenas ocorre após a expansão da localidade e com o 'boom' imobiliário na região. A autora Telles (2010), explica bem este cenário:

Shopping centers e grandes supermercados se multiplicaram [...] e desenharam um grande arco que chega até as periferias mais distantes da cidade, alterando o mercado de terras e valores imobiliários, provocando redistribuições demográficas e deslocamentos populacionais, mas também redefinindo as dinâmicas locais do tradicional mercado informal e da economia popular. O fato é que esses grandes equipamentos de consumo já compõem a paisagem urbana, redefinem circuitos e práticas urbanas, alteram escalas de distância e proximidade e operam como referências de tempos/espacos cotidianos. Finalmente, o universo popular das periferias pobres da cidade é também ele redesenhado por um intrincado e multifacetado jogo de atores (TELLES, 2010, P. 69).

Isso remete ao fato de que o território configura-se com base nas relações sociais, enquanto relações de poder (HAESBAERT, 2005), o que remete também à noção de controle, ou seja de dominação e de apropriação do espaço. Logo, segundo Haesbaert (2005) todo território, é funcional e simbólico, ou seja ele é visto pela sua funcionalidade (como recurso e valor de troca), mas também pela sua

significação (símbolos, valor simbólico). Nessa perspectiva ele é permeado por processos de dominação e apropriação. Santos (2000, p. 12, 13) afirma que “para os atores hegemônicos o território usado é um recurso, garantia de realização de seus interesses particulares” e para os “atores hegemonzados” o território é visto como abrigo, para “se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo em que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares”. Por isso o território é socialmente construído e seus usos transitam entre diferentes interesses e pretensões.

No caso da comunidade da Margem é possível perceber grande influência dos interesses privados sobre a localidade, pois para as empresas, a cidade é vista segundo Santos (2005), como uma “fonte de oportunidades”, diferentemente da percepção que deve, ou ao menos, deveria nortear as ações do poder público, que é a de promover investimentos para o “bem coletivo”, já que solucionar as demandas da população é responsabilidade do Estado. Diante da fala da moradora, é possível notar um certo empenho da prefeitura em reassentar estas famílias em outro local, com vistas a liberar a área ocupada, atuando em conformidade com o processo especulativo estabelecido sobre a região, beneficiando os proprietários fundiários, as incorporadoras e todo aparato privado instalado no entorno: “*Imagine? Um hotel com vista pra comunidade?*” (Entrevistada A, Margem da Linha). A moradora explicita o jogo de interesses e parece compreendê-lo, apontando que o desejo dos investidores é ver a favela longe de um lugar que está cada dia mais especulado, valorizado.

Na comunidade da Lagoa do Vigário, o projeto de urbanização e revitalização da Lagoa, passa a ser parte da agenda do governo da época, o que também fez com que as ações fossem intensificadas na área do projeto, sendo possível de ser visualizado pelos locais esvaziados com as remoções. Já a comunidade da Coroa não apresentou indícios de processos semelhantes aos da Margem da Linha e da Lagoa do Vigário, com a intensa especulação e com a implementação de um projeto urbanístico de grande porte e importância na arena urbana e política. Portanto, a comunidade da Coroa, não somente foi percebida como um lugar que despertou menos interesse do governo nas ações de remoção, como também revelou-se pelas falas dos moradores, um espaço marcado pela carência de infraestrutura urbana e de um entorno comercialmente pulsante,

diferentemente do que ocorre nas outras duas comunidades. Apesar de estar dentro da malha urbana e próxima de bairros centrais da cidade, a comunidade da Coroa demonstrou uma certa “invisibilidade” no contexto urbano, tanto pela sua localização geográfica, por estar situada à beira do rio e atrás de todo o bairro da Coroa, quanto pelo fato de a prefeitura ter compreendido rapidamente a recusa dos moradores, não sendo identificado um esforço maior para o convencimento de moradores e não tendo sido realizada qualquer remoção e reassentamento de moradores no período do Programa Morar Feliz⁸⁷. A fala de moradoras confirma esta situação:

[...] Eles tanto não nos deram ouvido como também não falaram nada, então pra eles tanto faz, como tanto fez, entendeu? Não tiraram ninguém né? Não sei se esse era o intuito da prefeitura ou não, porque o grupinho que veio só pegou nome, quantas pessoas tinha em casa e pronto. Não falaram mais nada. Simplesmente marcaram um X, foram embora e ficou por isso mesmo. (Entrevistada B, Coroa).

Foram três ou quatro da “Promoção Social”. Vieram pra ver pessoas em situação de risco, marcaram as casas para retirada das famílias. Eles não se interessaram em voltar... (Entrevistada C, Coroa).

Os fatos narrados pelos moradores e analisados neste estudo, apontam que as três comunidades estudadas estiveram inseridas na agenda política para as ações de remoção, porém, duas delas, a Lagoa do Vigário e a Margem da Linha foram parte de projetos de maior interesse do poder público frente às remoções e uma delas, a Coroa, teve menor repercussão no percurso desta política habitacional (PMF). No processo de implementação do PMF, diferentes interesses se colocavam em jogo nas relações de poder, que se confrontavam nessas trocas entre poder público e comunidade, durante as ações de visitação, de cadastramento, reassentamento e demolições dos imóveis. Enquanto algumas famílias optavam pelo reassentamento (como ocorrido na Margem da Linha e na Lagoa) outras famílias optavam por permanecer no local. Mas vale considerar, como já introduzido

⁸⁷ A informação sobre a recusa de toda a comunidade, o que impossibilitou a saída de moradores no período do PMF, foi confirmada pela representante do Departamento de Políticas Habitacionais. Visita ao DPH, 2020.

nos itens da seção 2.2, que todas as comunidades revelaram processos de recusa diferenciados.

Dentre as três comunidades, duas delas, Coroa e Margem da Linha demonstraram um relevante poder organizativo, por meio de Associações, e uma delas com menor engajamento coletivo, a Lagoa do Vigário, demonstrando que as iniciativas partiram de ações menos organizadas.

Na Lagoa do Vigário o resultado das remoções no território, expressa o modelo de ação da prefeitura neste local, com uma atuação focada no local de realização do projeto, o que permite perceber que as famílias moradoras da área do projeto, em especial, as mais próximas da lagoa (do lado do projeto) saíram, com exceção dos moradores com casas à beira da avenida e mais distantes da lagoa, que permaneceram. Uma moradora da Lagoa, menciona que a saída de seus vizinhos tinha relação com o tipo de moradia em que estes vivem, de características precárias, além destes sofrerem anualmente com as enchentes, ficando desabrigados: *“Esses corredores saiu tudo. Muitas casas quando enchia a lagoa, enchia tudo”* (Entrevistada B, Lagoa do Vigário). Apesar disso mencionou que também sofreu muito com as enchentes, mas considera sua situação, menos crítica e passível de alternativas e solução. Quanto aos moradores resistentes, foi percebido que não chegou a ocorrer uma organização coletiva. Entre os entrevistados, um morador (Entrevistado A) alegou ter ingressado com pedido de usucapião sobre o seu lote e uma moradora recordou: *“Teve um vizinho que botou na justiça, ele veio aqui e conversou com a gente, chamou e tudo. A gente até tava se organizando, mas depois parou de mexer. Logo assim acabou o mandato e as casas”* (Entrevistada B, Lagoa do Vigário).

Já na comunidade da Coroa foi feito um abaixo-assinado organizado pela Associação de Pescadores, contando com assinaturas de moradores (em especial dos pescadores) que se recusavam a sair do local. Segundo representante da associação o documento teve o apoio de aproximadamente 100 pessoas:

Nós já tinha um documento no Ministério Público e então não concordamos não. Nós percebemos que seria destruição em massa da população, aí não aceitamos não. Fiz um abaixo assinado. Aí todos pescadores participou... E os vizinhos: Ah, você está fazendo essa lista pra que? Eu falei: pra ninguém sair daqui. Aí os moradores também entraram assinando. Olha eu não sei bem não, mas acho que chegou perto de 100 assinaturas. Hoje eu conheço parcialmente as leis e pude ajudar meu povo com isso (Entrevistado A, Coroa).

A percepção do morador sobre as remoções expressada na passagem “*seria destruição em massa da população*” evidencia a preocupação do mesmo, enquanto representante da Associação, uma antiga liderança local, sobre a perda dos vínculos criados na comunidade, revelando um forte pertencimento com este espaço. É possível compreender que com as poucas aparições da prefeitura da Comunidade da Coroa, situação já explicitada anteriormente, a resistência neste local parece ter ocorrido com uma certa organização, mas o seu processo não chegou em um “embate” efetivo entre a população e o poder público.

Diferentemente dos processos de recusa das comunidades Coroa e Lagoa do Vigário, a comunidade Margem da Linha percorreu um árduo e intenso trajeto de recusa à proposta da prefeitura, já que neste local ocorreu, segundo os moradores, uma forte pressão para que a remoção ocorresse. A Associação de Moradores da comunidade foi inclusive regularizada para este fim, sendo realizada inclusive eleição de seu representante. Como explicitado na subseção 5.2.3, a comunidade recebeu apoio do centro comunitário local CJSP, de estudantes e pesquisadores de Universidades locais, bem como da Defensoria Pública. Rodas de conversa, reuniões, protestos e até uma audiência, fizeram parte do processo de resistência dessas famílias que lutavam para permanecer em sua comunidade:

Quando a gente soube que a comunidade seria removida, aí a gente regularizou a Associação, fez eleição e teve reunião com mais de 150 pessoas. O centro juvenil fez uma ponte com a Universidade e a Defensoria. A gente fez protesto, colocou fogo na pista... Vieram conversar com a gente, mas só conversa mole, só pra “emgambelar” a gente. Eles não escutavam a gente no que a gente falavam. Eu considero isso uma falsa escuta. Tá fingindo que tá ouvindo as pessoas. A gente cresceu nosso movimento. Teve o pessoal da UFF, do IFF, da UENF e depois da Defensoria Pública [...]. Esse pessoal tava do nosso lado. Isso deu muita força pra gente lutar (Entrevistada A, Margem da Linha).

Segundo relatos da entrevistada, os moradores foram orientados a ingressar com pedido judicial de “usucapião” para que o direito à moradia das famílias seja legalmente efetivado, e alegou existir também algum tipo de projeto de regularização fundiária para o local, mas não soube informar mais detalhes. Sendo assim, a comunidade Margem da Linha teve uma grande visibilidade frente ao processo de recusa à esta política de reassentamento, pela participação expressiva dos moradores e pelo apoio recebido pelo centro local (CJSP) e de outras instâncias da sociedade, fazendo com que o poder público escutasse suas demandas em audiência.

De acordo com a percepção do representante da Defesa Civil, a resistência ao reassentamento na Lagoa do Vigário demonstrou-se moderada em relação à quantidade de remoções, já na Coroa relatou ter percebido uma ampla recusa dos moradores, que pleiteavam a construção de um conjunto nas proximidades devido à atividade pesqueira. Interessante também foi perceber o reconhecimento do representante quanto à legitimidade do movimento de resistência da Margem e asseverou: “*Eu acho importante que ouçam estas famílias, porque eles questionaram a não saída ali*” (Representante da Defesa Civil).

Com isso, pode-se afirmar que os processos de resistência à política de reassentamento da prefeitura pelo PMF se confirmam nas três comunidades estudadas, ressaltadas as suas particularidades. A comunidade Lagoa do Vigário apesar de ter registrado a ocorrência de um diálogo entre algumas famílias resistentes durante as ações da prefeitura, não apresentou algum tipo de organização ou de uma mobilização coletiva dos moradores. Já as comunidades Coroa e a Margem da Linha demonstraram um relevante poder organizativo, por meio das Associações locais, obtendo esta última outras formas de apoio que fortaleceram ainda mais a decisão de permanência destas famílias. Segundo Telles (2010, p. 69) o associativismo popular deve ser compreendido como uma gama variada de práticas que “mobilizam redes e circuitos muito diferentes na sua história interna, nas suas extensões, na natureza de suas vinculações e implicações nas dinâmicas locais [...]”. Além do mais, a organização política e participativa dos moradores, constitui-se como fundamental para a gestão democrática dos territórios,

tornando-se também mais inclusivos, promovendo uma busca constante pela justiça social.

De um modo geral, nos cenários apresentados, foi identificada uma disputa no qual inserem-se atores diversos, como moradores, agentes públicos, lideranças comunitárias, ONG's, dentre outros, numa arena complexa e cheia de sentidos, significados. O que está em jogo são os diferentes interesses que promovem alterações e ressignificam o território. De acordo com Lefebvre (2008) a revolução ou renovação urbana, ocorre a partir dos seus próprios atores, ou seja, por aqueles que produzem o espaço social, enquanto lugar de criação e descoberta.

Entende-se que após a intervenção da prefeitura nos territórios estudados, exceto a Coroa, novas relações entre a sociedade e o espaço se configuraram, tendo em vista a mudança nas relações sociais e na paisagem, com a saída de alguns vizinhos, as demolições de casas, o fechamento de igrejas, dentre outros. Os moradores que ficaram foram conduzidos a um novo entendimento sobre este lugar, alterado, reconfigurado. Entende-se que esses espaços foram submetidos a um processo de desterritorialização (HAESBAERT, 1995) que se refere às descontinuidades e às dinamicidades do território, ou seja, suas constantes alterações, sobreposições, provocando o “desenraizamento” e a perda de identidade e sentido. Porém, pode-se afirmar a partir desta pesquisa que, esses territórios alterados se ressignificaram passando também pelo processo de (re)territorialização (HAESBAERT, 1995) que implica no enraizamento, na construção de novos códigos e agenciamentos, reorganizando e redefinindo suas identidades.

Esse ponto remete à percepção que os moradores revelaram sobre o lugar após a saída dos vizinhos. Os moradores da Lagoa do Vigário e da Margem da Linha puderam significar essa nova realidade, trazendo diferentes pontos de vista. Aos moradores da Margem a saída dos vizinhos representou uma piora, com falta de iluminação no local das demolições, a ruptura de relações e do próprio cotidiano:

Era 7 quilômetros de comunidade, era a mais extensa da cidade. Lá onde tiraram as casas, eles tiraram a luz, as calçadas e cresceram mato e tá um perigo. Tiraram os postes... Eu fui lá depois que tiraram umas duas vezes e fiquei numa tristeza danada. (Entrevistada A, Margem da Linha).

Não tem mais acesso a Tapera... Ficou tudo escuro, não tem mais fiação... Isso enfraqueceu o contato com a Tapera, comprava no caderninho e ia de bicicleta. (Entrevistado C, Margem da Linha)

Perto de mim não mudou nada, mas lá onde o pessoal mudou tá horrível, cheio de mato, as casas que estão perto ficaram tipo abandonadas, ficou um lugar sem energia... Parece que são dois lugares em um só. Parece que dividiu a comunidade, sabe? Tá bem feio... Quem mora lá perto reclama que tem muito bicho peçonhento, cobra, rato... (Entrevistada B, Margem da Linha).

Nota-se que as demolições das casas dos moradores que saíram provocaram uma deterioração nas condições do bairro, que já bastante precarizado vivencia uma acentuação desta condição. A desocupação deste local promoveu também a alteração dos fluxos estabelecidos na comunidade, pois constituía um acesso ao bairro vizinho (Tapera), que atualmente não é mais utilizado com frequência pelos moradores por considerarem que o trajeto ficou “perigoso”. Essa passagem propiciava uma interligação entre a comunidade e o bairro da Tapera, dando acesso aos comércios do bairro vizinho, facilitando as relações de troca e atendendo às necessidades cotidianas dos moradores. Com a nova realidade este acesso, segundo os moradores, passou a constituir um vazio neste território, com a proliferação de lixo, animais, oferecendo outros riscos aos que permaneceram mais próximo.

Isso demonstra que as ações de remoção e reassentamento da prefeitura provocaram na Margem da Linha não somente a fragmentação do território, mas também das relações sociais estabelecidas, alterando também os fluxos e acessos. A fala da moradora: “*Parece que são dois lugares em um só. Parece que dividiu a comunidade*”; reforça esta compreensão e define uma territorialidade complexa, explicada em Haesbaert (2005) pelo conceito de multiterritorialidade, ou seja, pelas distintas representações sobre o território, pelo “sentido de experimentar vários territórios ao mesmo tempo” (*Ibid.*, 2004, p. 344).

Um fato interessante é sobre a percepção dos moradores entrevistados da Lagoa do Vigário, que se mencionaram sentir uma melhora no local:

Ficou muito melhor. Ficou “Morar Feliz”. [...] Não tem bairro melhor que isso aqui não. [...] Se eu não queria sair antes, agora eu vou brigar pra não sair” (Entrevistado A, Lagoa do Vigário).

Mudou porque o povo conhecia mais como favela, um lugar perigoso. O nome não muda né? Quem é rei não perde a majestade. Aqui é o aterro. Quem tinha aquela visão antiga, tem a mesma visão até hoje. Mas mudou muito, antes tinha aquelas crianças correndo na rua, não tem mais, aí o povo associa ao que era antes, favela. Aqui era um lugarzinho mais perigoso, agora acho mais tranquilo [...]. (Entrevistada B, Lagoa do Vigário)

A entrevistada B durante a entrevista relacionou que com a saída de parte da comunidade, a violência também foi amenizada. Acredita-se que esse fato se relacione também as obras do projeto de urbanização implementado, que deu maior visibilidade à lagoa e ao entorno. Mas, é possível perceber que há quem comente sobre a saída de vizinhos, como a entrevistada C (Margem da Linha): “A falta que eu sinto é deles”. É importante destacar que a ruptura com os vínculos estabelecidos entre os que ficaram e os que saíram é sentida entre moradores de ambas as comunidades.

Por conseguinte, ao serem perguntados sobre se teriam feito a escolha certa, quanto à decisão por ficar, a resposta foi unanimemente positiva entre os entrevistados e os argumentos estiveram relacionados especialmente aos problemas relacionados aos conjuntos habitacionais, a partir da percepção que tiveram através dos vizinhos que haviam saído. A violência e a distância dos conjuntos foram fatores comumente presentes nas falas:

Você vai deixar seu habitat de nascimento para ir morar em conflito? (Entrevistado A, Coroa).

Tenho pena deles de todos eles que tão arrependidos... Por causa da violência lá. Eles queriam ficar aqui na casa de dois cômodos e um banheiro, mas não queriam ficar lá (Entrevistada C, Lagoa do Vigário).

Quando eu vou buscar um menino que trabalha comigo são 8 quilômetros. Então quando eles vêm eles têm que andar 8 quilômetros mais a distância de onde trabalham... (Entrevistado C, Margem da Linha).

As pessoas ficam reclusas, ficam oprimida, não podem ter a vida própria. O comando manda né? Uma amiga foi pra essas casas e ela até vendeu (Entrevistada B, Coroa).

Filha de uma amiga de 10 anos da minha igreja levou um tiro de raspão na cabeça. O pai estava perto, mandou abaixar era tarde. Até hoje faz tratamento. (Entrevistada B, Lagoa do Vigário).

Lá não tem nada naquele lugar. Pessoas adoeceram, morreram atropeladas na pista, morreu de desgosto, violência, criança que não vai pra escola... Eu fui visitar um casal de idosos e eles falaram que moravam no 'inferno'. A gente tá ajudando eles com cesta básica e o trabalho pastoral também. O pessoal lá vive sendo assaltado na pista. Imagina quem sai pra faculdade? Tem uma certa hora que o ônibus que passa lá não passa. Aí tem que ir pra pista e próximo ao ponto não tem nada (Entrevistada A, Margem da Linha).

As falas dos entrevistados descortinam os problemas vivenciados por moradores dos conjuntos justificando assim, a confirmação de suas escolhas. Ao ouvirem e presenciarem histórias daqueles que foram, perceberam que mesmo diante das precarizações existentes em suas realidades habitacionais e comunitárias, o viver nos conjuntos parece trazer mais riscos do que o atual território, tendo em vista que nestes espaços a convivência, como já assinalado ao longo destas análises, é pacífica e conta com importantes redes de solidariedade e apoio entre os moradores. Foi mencionado também por moradores das duas comunidades sobre a tentativa de retorno de alguns moradores que já saíram, demarcando terrenos novamente na comunidade.

Os problemas mencionados nas falas permitem uma visualização dos efeitos ocasionados pela mistura de moradores de diferentes localidades em um mesmo conjunto, provocando tragédias, a venda, a devolução e até o abandono de casas. E por isso a violência apareceu como um fator substancial em meio as justificativas dos resistentes. Além do mais, os relatos confirmam que os espaços escolhidos para a alocação das famílias ficam distantes das suas redes socioterritoriais antigas, do acesso ao transporte, ao trabalho, dentre outros.

Foi possível verificar que o conhecimento adquirido por parte dos moradores que resistiram sobre essas realidades criou no imaginário social uma repulsa em relação aos conjuntos habitacionais e um sentimento de medo. Isso

demonstra a importância da forma de se produzir políticas públicas de habitação que considerem os territórios e suas configurações socioespaciais - formas de organização e controle, cotidiano dos moradores, instituições estabelecidas, comércios locais, etc. - que tenham como base de intervenção o trabalho social com as famílias assistidas e a escuta, o diálogo e a participação como principais componentes deste.

Não se pode deixar de considerar que, apesar da recusa por parte de moradores das comunidades estudadas, as realidades dessas comunidades continuam permeadas por vulnerabilidades e pela fraca presença do Estado. Como revelaram as entrevistas, as comunidades sofrem especialmente com a ausência de saneamento básico adequado, de melhorias urbanas básicas (calçamento e sinalização), de limpeza pública, dentre outras.

A comunidade da Coroa foi a comunidade que evidenciou o maior sentimento de “abandono” por seus habitantes. Algumas necessidades foram apresentadas durante as entrevistas e algumas sugestões de melhorias foram apontadas como: limpeza nas margens do rio e suas adjacências, ampliação da rede de iluminação pública, área de lazer para as crianças e projetos sociais para os jovens.

Apesar de ter recebido um importante projeto urbanístico, com área de lazer, a comunidade Lagoa do Vigário, também carece de ações do Estado pois os espaços criados, que poderiam representar melhores usos deste território (em especial o lazer para crianças e atividade física para idosos), ficaram sem manutenção, com equipamentos quebrados e esgoto à céu aberto. Além disso, a comunidade sofre com a falta de limpeza pública do entorno e com sinalização de trânsito, por situar-se em uma passagem de alto fluxo na região de Guarus.

Na realidade da Margem da Linha, as carências sociais e urbanas também existem, sendo apresentadas pelos seus moradores as necessárias melhorias com calçamento, limpeza pública e em especial o saneamento básico, que parece ser uma das principais demandas dessa comunidade. Foram apresentadas outras faltas no âmbito do lazer e da socialização como parque, praça, campo de futebol, assim como equipamentos públicos como posto de saúde e creche. Dentro da comunidade, o Centro Juvenil São Pedro possui um papel

fundamental, atuando no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e revelou-se essencial ao processo associativo dos moradores, auxiliando no período das remoções na organização das famílias, que ganharam protagonismo e visibilidade na arena de disputa pelo território.

As análises demonstraram, que as principais motivações da recusa dos moradores ao reassentamento têm relação com um conjunto de elementos que envolvem a identidade, o pertencimento, as memórias do lugar e a casa, muita das vezes construída e aprimorada pela própria família. De acordo com Kowarick (2009b, p. 219), “morar aqui, não morar lá, produz categorias explicativas que estruturam as escolhas das pessoas a partir de adjetivação formulada segundo uma escala de valores que hierarquiza o que é pior e melhor [...]”.

Para tanto esta tese buscou tornar visível o ocultamento dessas margens, apresentando as representações que estes lugares têm para os seus moradores, dando voz às percepções de “si para si” e das inconstâncias que lhes circundam por estarem inseridos numa complexa trama da teia urbana. As falas dos moradores apontaram ricos detalhes para a compreensão destes territórios que protagonizaram resistência e por isso ainda podem ser visíveis na cidade, reconfigurados e ressignificados. Expressar o viver em risco sob a ótica dos que habitam nestes espaços, vai além de reproduzir o observável, é trazer sentido a estes contextos socialmente estabelecidos como “lugares inadequados à moradia”, enquanto lugares cheios de vida, de histórias, de simbologias e significados. É olhar para além do risco.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese buscou realizar um panorama histórico das políticas habitacionais no município de Campos dos Goytacazes a partir de um exaustivo trabalho de campo (entre levantamentos, visitas a órgãos públicos e diálogo com agentes públicos), dando ênfase ao Programa Habitacional Morar Feliz, que beneficiou um total de 6.202 famílias. Tendo em vista a priorização da atuação do programa na remoção de áreas de risco e a recusa de moradores à mudança, essas aproximações foram fundamentais para o entendimento sobre a realidade desses locais.

Com um orçamento avaliado em aproximadamente R\$ 2 bilhões de reais, a escolha do município por desenvolver um programa próprio aponta para um questionamento acerca da responsabilidade na utilização dos recursos municipais, tendo em vista a possibilidade de terem sido realizadas parcerias com o PMCMV, que, à época, iniciava as ações no país. O PMF é marcado pela ausência de uma gestão compartilhada com a sociedade, como preconizava o Plano Diretor vigente, e em especial, com as populações afetadas, configurando, então, uma política pública de tipo “*top down*”.

Após a realização do PMF, vem despertando a atenção os desdobramentos desta política na vida daqueles que por ela foram afetados, sejam os que aceitaram mudar de suas comunidades para os conjuntos habitacionais, ou aqueles que resistiram e permanecem nesses espaços.

A construção deste trabalho, portanto, ancorou-se numa busca incessante de compreender a situação dos sujeitos que vivem em áreas consideradas de risco e vulnerabilidade na cidade de Campos dos Goytacazes, os quais recusaram a proposta do PMF. Mais do que apreender as dinâmicas destes espaços, as análises buscaram dar voz e sentido às experiências cotidianas dos moradores, revelando suas percepções sobre a recusa à proposta de reassentamento feita pela prefeitura.

O dilema travado entre habitação e meio-ambiente é uma realidade que conforma a situação habitacional das famílias pobres, dado o padrão injusto e periférico de ocupação do solo urbano no país. Diante da dificuldade da aquisição regulamentada da habitação, as estratégias encontradas por estes sujeitos se

materializam na construção de moradias em locais ditos “irregulares” do ponto de vista das legislações urbana e ambiental (margens de rios, lagoas, encostas, rodovias e ferrovias) e em locais precários sem qualquer infraestrutura, emoldurando um dramático quadro de pobreza e vulnerabilidade social. Todavia a pobreza materializa-se na cidade e se intensifica com as extorsões consequentes da ausência de serviços de consumo coletivo necessários à reprodução da vida da classe trabalhadora que, espoliada no tecido urbano (Kowarick, 2009a), cria suas formas de construir a vida, a moradia e as relações socioespaciais.

A realidade das famílias moradoras das três áreas estudadas (Lagoa do Vigário, Coroa e Margem da Linha) revelam as precariedades das periferias urbanas: falta de infraestrutura (rede de água e esgoto eficientes, calçamento, iluminação pública), a ausência de equipamentos públicos de saúde, educação e de áreas de lazer e sociabilidade. Apesar de situarem-se em localizações “vulneráveis”, do ponto de vista da legislação urbana e de possuírem suas particularidades, o principal ponto em comum entre elas é a resistência.

A pesquisa de campo realizada nestes espaços proporcionou uma aproximação da pesquisadora com os contextos de vida das famílias que ali permanecem e o entendimento do lugar como expressão de práticas e vivências cotidianas (Certeau, 2009). As análises das entrevistas demonstraram as relações que os moradores travam com o território, resgatando as memórias sobre o lugar, as histórias vividas, as formas de interação com o ambiente e com a vizinhança. O tempo de existência dessas comunidades, que varia entre 50 a 70 anos, justifica as habitações contíguas partilhadas por diferentes gerações de famílias. As relações de vizinhança revelaram-se extremamente importantes nas realidades estudadas, pois fortalecendo as dinâmicas cotidianas e organizando redes de solidariedade entre vizinhos e parentes. Afinal, o indivíduo identifica-se na relação que possui com outros grupos (ELIAS; SCOTSON, 2000).

A pesquisa evidenciou que a construção desses lugares, assim como da própria habitação realizada por esses sujeitos traduz a identidade e o pertencimento revelados a partir de suas próprias falas. São espaços verdadeiramente construídos e aprimorados pelos seus habitantes, dada a ausência de ações de melhorias por parte do poder público. A conformação da vida, diante do risco, em especial no caso das realidades das comunidades da Coroa e da Lagoa do Vigário, frequentemente

afetadas pelas intempéries das enchentes, fez com que moradores adquirissem conhecimento e criassem suas próprias alternativas de aprimoramento da habitação na tentativa de diminuir as perdas.

Após a realização das análises, foi possível notar que as propostas de reassentamento feitas pela prefeitura e a remoção de uma parte da comunidade (como ocorreu na Lagoa do Vigário e na Margem da Linha) representavam, para os moradores, uma ameaça aos vínculos afetivos e às redes de apoio estabelecidas, um risco de perda da identidade e do sentimento de segurança. Sendo assim, pode-se concluir que as motivações da recusa ao reassentamento justificam-se nas seguintes categorias:

- Mobilidade Urbana
- Segurança
- Relações comunitárias
- Pertencimento

A sensação de estar inserido na cidade, o fácil acesso ao centro e ao trabalho, as relações desenvolvidas, a segurança (dado o receio com a realidade desconhecida) e o pertencimento foram as principais razões elencadas pelos moradores para a recusa à proposta da prefeitura. Elas conferiram as distâncias reais e simbólicas que essa mudança representava à vida desses moradores ao deixarem suas casas, sua comunidade. Além disso, em todas as comunidades, criou-se uma concepção bastante temerosa a respeito dos conjuntos habitacionais, constituindo, no imaginário social dessas pessoas, um lugar de reprodução da violência, da perda dos vínculos e da distância de tudo.

Estas percepções, que partem dos próprios moradores, permitem apontar que o poder público precisa levar em consideração as demandas dessas comunidades enquanto territórios socialmente construídos e constituídos no âmbito da cidade, promovendo a escuta e a participação das famílias nos processos decisórios. Pois a “cartografização do risco” (VALENCIO, 2009) sobrepõe-se a

outras interpretações desses territórios, fazendo com que o discurso oficial prevaleça e a realidade social seja reduzida ao conceito técnico do risco.

É importante considerar as disputas territoriais envolvidas nestes processos de reassentamento. Os interesses em jogo, por parte dos diferentes atores sociais envolvidos (moradores x Estado), constituíram nestes lugares um campo de luta pela remoção e pela permanência. A pressão exercida pelo poder público, configurada no plano discursivo dos moradores, demonstra que essa política tensionava a realização de uma agenda política e o esvaziamento de espaços para atender a interesses diversos, como a implantação de um projeto de urbanização, no caso da Lagoa do Vigário, e a liberação de uma área altamente especulada, no caso da Margem da Linha. Quanto à comunidade da Coroa, as remoções não chegaram a ocorrer e, de acordo com os moradores, não houve qualquer insistência do poder público, cabendo considerar, também, que a localidade não se encontra em região de alta especulação nem previa projetos públicos como a Margem da Linha e a Lagoa do Vigário.

Com isso, foi possível identificar claramente que os esforços empregados pela prefeitura no trabalho de remoção e reassentamento foram maiores nos espaços que atendiam a certos interesses. Segundo Santos (2012, p. 141), “a localização das pessoas no território é, na maioria das vezes, resultado de uma combinação entre as forças de mercado e decisões de governo”.

Os processos de resistência ao reassentamento foram desenvolvidos de diferentes formas, e a Margem da Linha foi a comunidade que revelou maior protagonismo e a mais expressiva organização. A partir da Associação de Moradores, do apoio do centro comunitário local (CJSP), das Universidades e da Defensoria Pública, fortaleceu-se um movimento de resistência participativo, que provocou reuniões com o poder público, audiências suscitando demandas locais e propostas que envolviam o investimento de recursos na própria comunidade.

Todavia os movimentos de recusa dos moradores das áreas de risco ao PMF trata-se de um verdadeiro processo de resistência, uma luta de classe travada no território, em busca de legitimar a decisão de escolha sobre o “habitat”. Nestes cenários, está em jogo o morar e, mais que isto, está em jogo o permanecer. Portanto fica o questionamento: quais são os atores que interferem no planejamento

urbano da cidade? As experiências práticas destas comunidades comprovam: a organização política, em especial a atividade associativa, é relevante na luta para tomar voz sobre as decisões que envolvem esses espaços, proporcionando a construção de espaços de debate.

Não obstante, esses lugares carecem de melhorias, de acesso a bens e serviços públicos essenciais que assinalam o “direito à cidade” (LEFEBVRE, 2001), “[...] sem os quais a existência não é digna” (SANTOS, 2012, p. 158), pois os moradores relataram se sentirem “esquecidos” pelo poder público.

Os espaços que constituem as margens, retratados neste trabalho, demonstraram que o cotidiano é o lugar da descoberta (SANTOS, 2012), das mudanças, das resistências, das ressignificações, e expressá-lo em sua totalidade, é uma tarefa inalcançável. O espaço público e o âmbito privado (a casa) estenderam lugar para o diálogo e para a aproximação entre a pesquisadora e o entrevistado, potencializando a escuta e trazendo significado à pesquisa.

A riqueza carregada nas narrativas dos moradores, além de apontar respostas à principal discussão deste trabalho, trouxe vida à análise e luz às teorias. “A volta dos que não foram” representa verdadeiramente os atores que se sentem parte daqueles que deixaram seus *habitats*, mas, no processo de resistência, retomaram seus papéis como protagonistas na luta contra a remoção.

REFERÊNCIAS

AGB, Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB). **Relatório sobre os impactos socioambientais do Complexo Industrial Portuário do Açu**. Rio de Janeiro: AGB, 2011. Disponível em: <https://docplayer.com.br/561109-Relatorio-dos-impactos-socioambientais-do-complexo-industrial-portuario-do-acu-i.html>. Acesso em 20/04/2021.

ALCERALD, Henri. **Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental**. Estudos Avançados. 24 (68). Campos dos Goytacazes, RJ, 2010.

ALMEIDA, Claudiméia do Rosário. **Dilemas sócio-ambientais no espaço urbano: os casos das Lagoas do Vigário, dos Prazeres e do Sapo em Campos dos Goytacazes (RJ)**. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. 2009.

ANDRADE, Ilza Leão de. **O Clientelismo e sua Capacidade de ser Mutante: Um passeio pela Bibliografia**. 1990.

ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira de. **Política Habitacional e direito à cidade: A experiência do Programa Morar Feliz em Campos dos Goytacazes-RJ**. Tese de Doutorado em Sociologia Política. Centro de Ciências do Homem. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes, RJ, 2014.

AZEVEDO, Sérgio de. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In.: **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). Coleção Habitare. ANTAC. Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://www.habitare.org.br/publicacao7.aspx> . Acesso em: 20/11/2018.

BADIE, Bertrand. **O fim dos territórios: ensaio sobre a desordem internacional e sobre a utilidade social do respeito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

BACZKO, Bronislaw. **Imaginação social**. In: Enciclopédia Einaudi. Antropos-Homem. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, Editora Portuguesa, 1985.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRETO, Vicente. **O conceito moderno de cidadania.** Revista Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 192, pp. 29-37, 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45733/0>. Acesso em 08/05/2016.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUE, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil.** Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada (IPEA). Disponível em: <file:///D:/Usuario/Downloads/brasil%20d%C3%A9cada%20de%2080%207pdf.pdf>. Acesso em: 10/07/2021. 2002.

BATISTA, Amanda; DOMINGOS, Mariana. **Mais que boas intenções: Técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, Vol. 32. N. 94, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269092017000200511&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 08/05/2020.

BECK, U. **Sociedade de risco: rumo à modernidade.** Tradução: Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed.34, 2010.

BONDUKI, Nabil Georges. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida.** In.: Teoria e Debate. Edição 82. 2009. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em 02/05/2019.

_____. **Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil:** Revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. N. 1. 2008. Fonte: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em: 10/10/18.

BONI, Valdete; QUARESMA, Silvia Jurema. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais.** Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC, Vol. 2, nº 1 (3), janeiro-julho/2005. P. 68-80. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/18027/16976>. Acesso em: 10/11/2019.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2.^a Ed., 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 32.^a Edição. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília-DF.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 32.^a Edição. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília-DF. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em: 25/07/2020.

_____. **Lei n.º 8.080, de 19 de Setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília-DF. 1990.

_____. Lei n.º 10.932 de 03 de Agosto de 2004. Altera o art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília-DF, 2004.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. 2009.

_____. **Lei n.º 12.608 de 10 de Abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm Acesso em 10/07/2021.

_____. **Caderno de Orientação Técnico Social (COTS)**. Ministério das Cidades. Brasília-DF. 2013a.

_____. **Portaria n.º 168 de 12 de Abril de 2013**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. 2013b.

_____. **Decreto 10.596 de 24 de Dezembro de 2020**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. 2020.

_____. **Lei n.º 14.118, de 12 janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela. 2021.

BREGMAN, Daniel. **A volatilidade dos componentes das participações governamentais do petróleo.** Boletim Petróleo, Royalties e Região - Campos dos Goytacazes/RJ – Ano V, n.º 17. 2007.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, v. 1, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, DF, 1998.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei N.º 7.972 de 10 de dezembro de 2007.** Institui o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes-RJ. 2007

_____. **Lei N.º 7.975 de 12 de dezembro de 2007.** Institui a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo do Município de Campos dos Goytacazes-RJ, 2007.

_____. **Lei nº 7.972, de 31 de março de 2008.** Institui o Plano Diretor de Campos dos Goytacazes. Campos dos Goytacazes: Câmara Municipal, 2008.

_____. **Decreto N.º 055 de 28 de fevereiro de 2011.** Estabelece os critérios e o procedimento para concessão das casas populares do Programa Morar Feliz ou outro programa habitacional de moradia popular. Campos dos Goytacazes-RJ, 2011.

_____. **Lei Complementar N.º 015** de 7 de janeiro de 2020. Institui o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes-RJ. 2020.

_____. **Lei Complementar N.º 016** de 7 de janeiro de 2020. Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Campos dos Goytacazes-RJ. 2020.

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. (Relatório de Pesquisa).

CARNEIRO, Silvana Monteiro da Silva. **À margem da cidade: O Rio Paraíba do Sul na paisagem urbana de Campos dos Goytacazes/RJ**. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Gestão de Cidades. Universidade Cândido Mendes. Campos dos Goytacazes, RJ, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTEL, Robert. **Les metamorfoses de la question sociale**. Paris: Fayard, 1995.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. **Glossário de Defesa Civil estudos de riscos e medicina de desastres**. Secretaria Nacional de Defesa Civil. 5ª Ed. Brasília, DF, s/d.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. **Manual de Planejamento em Defesa Civil**. Vol II. Secretaria de Defesa Civil. Brasília, DF, s/d.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JR., José Celso de Cardoso. Políticas Sociais no Brasil: Gasto Social do governo federal de 1988 a 2002. In.: **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. IPEA, Brasília, DF, 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Et. Al. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Nota Técnica n.º 11. IPEA. Brasília. 2012.

CENPE/MPRJ. Centro de Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Distribuição das rendas petrolíferas dos municípios fluminenses**. Impactos nos orçamentos municipais com a eventual mudança nas regras de distribuição. Rio de Janeiro, RJ, 2019.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano: Artes de Fazer**. Petrópolis/RJ, Vozes. 2009.

CERVO, Amado Luiz et al. **Metodologia Científica**. 6º ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CRUZ, José Luiz Viana da; NETTO, José Alves de Azevedo. **Crise do petróleo, dependência dos royalties e ajuste fiscal: o caso do município de Campos dos Goytacazes/RJ**. Boletim Petróleo, Royalties e Região - Campos dos Goytacazes/RJ - Ano XIII, nº 51. 2016.

CRUZ, José Luiz Vianna da. **Origem, natureza e persistência das desigualdades sociais no Norte-Fluminense**. In: Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense. RJ: Ed. Garamond. 2006.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. Série Princípios. 3ª ed. São Paulo: Editora Ática. 1995.

CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. ROLNIK, Raquel; **Solo urbano e habitação de interesse social: A questão fundiária na política habitacional e urbana do país**. Rev. De Direito da Advocef. Ano VII. N. 13, 2011. Disponível em: http://www.fau.usp.br/arquivos/disciplinas/au/aup0278/2014/2014.1%20Bibliografia%20Complementar/Aula%2004_Texto%2005.pdf . Acesso em 13/11/2018.

DAIN, Sulamis; SOARES, Laura Tavares. **Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988**. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (org.). Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil. Campinas: UNICAMP, 1998, p. 31- 72.

DÉAK, Csaba (Org.). (Org.). O processo de urbanização no Brasil: Falas e Façanhas. In.: **O processo de urbanização no Brasil** – Vários autores. 2.ª Edição atualizada – São Paulo: Edusp, 2010. Prefácio.

DELLEUZE, Gilles; GUATTARI, Felix. **Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia**. Vol. 5. Rio de Janeiro: Ed. 4, 1997.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da Ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

DOMBROWSKY, W. R., “Again and again: is disaster what we call a ‘disaster’?” In: QUARANTELLI, E. L. What is a disasters? Perspectives on the question Nova York, Routledge.1998.

DUARTE, Danielle Barros. **A descentralização da política habitacional: o caso de Campos dos Goytacazes**. Dissertação de Mestrado Políticas Sociais. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Campos dos Goytacazes, RJ, 2008.

DUTRA, Pollyana Lopes. **Programa Habitacional Morar Feliz em Campos: Uma análise dos beneficiários sobre suas novas condições de moradia**. Dissertação de Mestrado em Sociologia Política. Centro de Ciências do Homem. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes, RJ, 2015.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1989.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os Estabelecidos e os Outsiders: Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

EUCLYDES, Filipe Maciel; MOREIRA, Vinícius de Souza; SILVEIRA, Sueli de Fátima Ramos. **Minha Casa Minha Vida em números: quais conclusões podemos extrair?** Anais do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. João Pessoa. 2017.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. São Paulo: Saraiva, 3ª ed, 2001.

FARIA. Teresa Peixoto. 2000. **As Reformas Urbanas de Campos e suas contradições. O Plano de 1944 uma nova ordem social e urbana**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 6, p. 1-14. 2000.

_____. **Configuração do espaço urbano da cidade de Campos dos Goytacazes, após 1950: novas centralidades, velhas estruturas**. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. Universidade de São Paulo. 2005.

_____. **Campos dos Goytacazes nos anos 1870-1880: a modernização brasileira e o “mundo citadino”**. Revista Agenda Social. Vol. 2. n.º 2. 2008

FARIA, Plínio César de Andrade; GOMES, Marcos Antônio Silvestre. **As mudanças socioespaciais provocadas pela implantação do Boulevard Shopping em Campos dos Goytacazes-RJ**. IV Congresso Fluminense de Iniciação Científica e Tecnológica. CONFICT. 2012. Disponível em: <https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/confict/article/view/3667/2048>. Acesso em: 05/10/21.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. **As pesquisas denominadas “estado da arte”**. Revista Educação & Sociedade. Ano XXIII. N.º 79. 2002.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Disponível em: <http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/>. Acesso em 20/07/2021.

FLEURY TEIXEIRA, Sônia. **Previdência versus Assistência na Política Social Brasileira**. In: Dados, vol. 27, nº 3, 1984.

GIOVANI, Geraldo Di. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Campinas-SP: Cadernos de Pesquisa - Unicamp. N.º 82. 2009.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de Empresas. 1995.

GODOY; Antônio Leandro C. de; OLIVEIRA, Daniela Bogado B. de; ALIPRANDI, Danielly Cozer. **Da margem à luta por direitos: a Comunidade da Margem da Linha**. Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política. Volume 5. Número 2. Julho a Dezembro/2015.

GODOY, Antônio Leandro Crespo de. Et. Al. **Instrumentos legais que contribuem para a exclusão de grupos em vulnerabilidade social e econômica em Campos dos Goytacazes**. Revista Mundi Sociais e Humanidades. Curitiba, PR, v.1, n.1, 2, jan./jun., 2016.

GODOY, Antônio Leandro Crespo de. **Arquitetura pública como ferramenta para a cidadania: uma proposta alternativa à remoção e o caso da favela da Margem da Linha em Campos dos Goytacazes**. Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades. Campos dos Goytacazes, RJ, 2015.

GOFFMAN, Erving. **Estigma – Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Trad. Mathias Lambert. 1981.

GOMES, Francisco Carlos Delgado. **Os desafios da implementação das políticas públicas de habitação: O caso do município de Campos dos Goytacazes**. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Gestão de Cidades. Universidade Cândido Mendes. Campos dos Goytacazes, RJ, 2014.

GONCALVES, Guilherme Quaresma et al. **A transição da fecundidade no Brasil ao longo do século XX – uma perspectiva regional**. Rev. bras. estud. popul., São Paulo, v. 36, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982019000100171. Acesso em: 22/05/2020.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, Rogério. **Da desterritorialização à multiterritorialidade**. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. USP. 2005.

HAESBAERT, R. **A desterritorialização: Entre as redes e os aglomerados de exclusão**. IN: CASTRO, I. E, et. al, Geografia: Conceitos e Temas. 5ª Ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 165-206.

HARVEY, David. **O direito à cidade in Lutas Sociais**. São Paulo: Neils (Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais), 2012.

IAMAMOTO, Marilda. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 2.ª Ed. São Paulo, Cortez, 1999.

_____. Projeto Profissional, espaços ocupacionais e trabalho do (a) assistente social na atualidade. In.: **Atribuições privativas do (a) assistente social**. Brasília, DF: CFESS, 2002.

_____. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2.ª Ed., 1999.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografias Estatísticas. **Metodologia do Censo Demográfico 2010**. Relatórios Metodológicos. Rio de Janeiro: 2013. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv81634.pdf> Acesso em: 12/02/19.

_____. **Censo Demográfico**. Séries históricas. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-2020-censo4.html?=&t=series-historicas>. Acesso em 20/06/2019.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Ed. 34, 2009a.

_____. **Viver em Risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Ed. 34, 2009b.

LAMEGO, Alberto Ribeiro. **O homem e o brejo**. Rio De Janeiro. 1940.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Ed. Centauro, 2001.

MACROPLAN. **Índice dos Desafios da Gestão Municipal**. 2007-2021. Disponível em: <https://www.macroplan.com.br/p/desafios-da-gestao-municipal-2020/>. Acesso em 10/05/21.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In.: **A cidade do pensamento único: Desmanchando Consensos**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes. 3.^a Edição. 2000.

_____. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. IPEA. N.º 12. 2006.

_____. **O Estatuto da Cidade Periférica**. In.: O Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2011.

_____. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

_____. **O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada**. Carta Maior, São Paulo, 27 de maio de 2009. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>. Acesso em: 20 de Set. de 2021.

MARSHAL, Thomas Humphrey. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira da expansão do capital. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 1a. ed. São Paulo: EDUSP e FUPAM, 1999, v. 1o., p. 245-259.

MENDES, Juliana Timóteo Nazareno. **O habitar: práticas socioespaciais no Conjunto Morar Feliz do bairro Penha, Campos dos Goytacazes/RJ**. Tese de Doutorado em Geografia. Instituto de Geociências. Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ, 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade**. In.: Rev. Ciência e Saúde Coletiva. N.º 17 (3). 2012. 621-626.

_____. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MONTAGUT, Teresa. **Política Social: Una introducción.** Barcelona: Ed. Planeta. Ariel. 4.^a edición. Ciencias Sociales, 2014.

NOZOE, Nelson Hideiki. **Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia.** Rev. Economia, Brasília, v. 7, n. 3, 2006.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1997.

OLIVEIRA, Daniela B. B. et. al (2012). **À Margem da Linha: exclusão social X defesa e garantia de direitos.** Disponível em: <<http://inculturacao.salesianos.br/artigo-a-margem-da-linha-exclusao-social-x-defesa-e-garantia-de-direitos-apresentado-pelos-educadores-do-centro-juvenil-sao-pedro/>>. Acesso em: 20 de Set. 2021.

OLIVEIRA, Mariel Lima de. **Reorganização viária de Campos dos Goytacazes: Uma proposta retomada.** Dissertação de Mestrado em Engenharia Urbana. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 2012.

PANIZZI, W.M.. Na urbanização brasileira, ainda o predomínio da metrópole. In: RIBEIRO, A.C.T., MACHADO, D.P.(Org) **Metropolização e rede urbana: perspectivas dos anos 90.** Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1990. p.46-53.

PARANHOS, Paulo. **O Açúcar no Norte Fluminense.** Histórica – Revista do Arquivo Público de São Paulo. São Paulo. 2006.

PASTORINI, Alejandra; GALIZIA, Silvina V. Principais características da redefinição da proteção social no Brasil. In.: **Estado e Cidadania: Reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PASSARELLI-ARAUJO, H.; SOUZA, J. (2020). **Movimentos pendulares e integração regional no leste fluminense.** Revista Brasileira De Estudos De População, 37, 1–23. Disponível em: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0126>. Acesso em: 10/03/2021.

PATON, Michael Quinn. *Qualitative Research and evaluation methods*. Sage, CA. 2002.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. A questão social e as transformações da política social: respostas do estado e da sociedade civil. In.: **Questão Social e Serviço Social**. Brasília: UNB, Rev. Ser Social, 2009.

PESSANHA, Roberto Moraes. **A ampliação da fronteira de exploração petrolífera no Brasil é parte da geopolítica da energia: oportunidades e riscos de inserção global em meio às novas territorialidades regionais e ao desafio da abundância na economia dos royalties no Estado do Rio de Janeiro**. Espaço e economia. n. 6, Ano III, 2015.

PESSANHA, João Batista. **Um estudo sobre a lavoura canvieira em campos dos Goytacazes na atualidade**. Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades. Universidade Cândido Mendes. Campos dos Goytacazes, RJ, 2004.

PLANHAB. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates. Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação Primeira impressão: Brasília, DF: 2010.

PÓVOA, Fabiana Machado Rangel. **A Municipalização da política de habitação Popular em Campos dos Goytacazes (1989-2001)**. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais. Centro de Ciências do Homem. Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes, RJ, 2002.

QUARANTELLI, E. L. **A social science research agenda for the disasters of the 21 st century: theoretical, methodological and empirical issues and their professional implementation**. In: PERRY, R. W. e QUARANTELLI, E. L. (eds). *What is a Disaster? New answers to old questions*. USA, International Research Committee on Disasters. 2005.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ed. Ática.1993.

RAICHELIS, Raquel. **A Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. N.º 104. São Paulo: Cortez, 2010.

RANGEL, Hevilmar Carneiro. **O complexo portuário do Açú e suas relações industriais e comerciais em municípios selecionados do norte fluminense**.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades. Universidade Cândido Mendes. Campos dos Goytacazes, RJ, 2020.

RIOS-NETO, E. L. G. **Passado, presente e futuro da fecundidade: uma visão de idade, período e coorte.** Revista Brasileira de Estudos de População, v. 17, n. 1, p. 5-15, 2000.

ROLNIK, Raquel. **Pactuar o território - desafio para a gestão de nossas cidades.** Rev. Princípios. Edição 97, 2008. Disponível em: <http://revistaprincipios.com.br/artigos/97/cat/703/pactuar-o-territorio-desafio-para-a-gestao-de-nossas-cidades-.html>. Acesso em: 20/05/2019

ROLNIK, Raquel; SAULE JR, Nelson. IPEA. **Ministério das Cidades. Guia de implantação do Estatuto da Cidade.** Brasília, DF, 2002.

ROLNIK, Raquel. **A lógica da desordem.** Le Monde Diplomatique Brasil. 2008. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/a-logica-da-desordem/>. Acesso em: 10/11/2021.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia Científica: guia para eficiência nos estudos.** São Paulo: Ed. Atlas. 2009.

SANTOS, Angelina Moulin S. Penalva. **Planejamento Urbano: para quem e para quem?** Revista de Direito da Cidade. Ano 1. N.º 1. 2006.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** São Paulo: Edusp. 7.ª Edição, Col. 8, 2012.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal.** SP/RJ: Record, 2000.

_____. **A natureza do espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** São Paulo: Edusp. Col. 1, 2006.

_____. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Edusp. 5ª edição. Col. 6, 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

_____. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Ed. Campus. 1979.

SAQUET, Marcos Aurélio. **O desenvolvimento numa perspectiva territorial, multidimensional e democrática**. Rev. Resgate. Vol. XIX. N.º 21. 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009. Disponível em <http://www.redbcm.com.br/arquivos/Bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em: 20/05/2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning: São Paulo, 2014.

SERRA, Rodrigo Valente; TERRA, Denise Cunha Tavares. **Origem, natureza e persistência das desigualdades sociais no Norte-Fluminense**. In: Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense. RJ: Ed. Garamond. 2006.

SILVA, Maria Magdala Vasconcelos de Araújo Silva. Capitalismo e políticas sociais: o dilema da autonomia dos cidadãos e da defesa da universalidade dos direitos sociais. In.: **Estado e Cidadania: Reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira**. Revista Katálysis. Vol. 13. n. 2. Florianópolis, SC, 2010.

SIQUEIRA, Antenora Maria da Mata; GOMES, Marcos Antônio Silvestre; MENDES, Juliana Thimóteo Nazareno. **Políticas Públicas, Moradia Popular e o Programa Morar Feliz em Campos dos Goytacazes-Rj: Uma Análise Acerca da Favela Margem da Linha**. **Libertas**, v. 14, n. 1, 2014.

SIQUEIRA, Antenora Maria da Mata; MALAGODI, Marco Antônio Sampaio. **Enchentes, Vulnerabilidade e remoção em Campos dos Goytacazes (RJ)**. Anais do VI Encontro Internacional da Anppas. Belém-PA, 2012.

SOFFIATTI, Aristides Arthur. **A Lagoa do Vigário**. Jornal A Notícia. 24 de Novembro de 1979.

_____. **Águas de Baixada: Angustia Social**. Anais do X Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/1996/T96V2A19.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SOUZA, Frank Pavan de. **Estudo de Ocupação Espontânea na Lagoa do Vigário, no Município de Campos dos Goytacazes - RJ, propostas mitigadoras e amparo legal**. Dissertação de Mestrado em Engenharia Ambiental do Instituto Federal Fluminense. Campos dos Goytacazes, RJ, 2009.

SOUZA, Paulo Marcelo de; PONCIANO, Nivaldo José. **O perfil da produção agrícola na região Norte Fluminense: uma análise das alterações ocorridas no período de 1970 a 2000**. In: CARVALHO, Ailton Mota de; TOTTI, Maria Eugenia Ferreira (Orgs.). Formação histórica e econômica do Norte Fluminense. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Ed. Argumentum. Belo Horizonte, MG, 2010.

TIMÓTEO, Geraldo Márcio. **Novos Territórios Urbanos**. Projeto FAPERJ, 2012-2013.

_____. **Trabalho e Trajetória Profissional do Censo Pescarte 2016: um olhar sobre a formação do trabalhador da pesca artesanal do litoral fluminense**. In.: TIMÓTE, Geraldo Márcio (org.). Trabalho e Pesca no Litoral Fluminense: Reflexões a partir do PEA Pescarte. 1ª Ed. Eduenf, Campos dos Goytacazes, RJ, 2019.

THUILLIER, Pierre. **De Arquimedes a Einstein: a face oculta da invenção científica**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, Col. Ciência e Cultura, 1994.

TRIVIÑOS, Augusto N. Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Ed. Atlas. 1987.

UNISDR, United Nations **International Strategy for Disaster Reduction**. In.: Terminology on Disaster Risk Redution, 2009.

VAINER, Carlos Bernardo. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano**. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*. Ed. Vozes. 3.^a Ed. Petrópolis-RJ, 2012.

VALENCIO, Norma. **Da área de risco ao abrigo temporário: uma análise dos conflitos subjacentes a uma temporalidade precária**. In: VALENCIO, Norma; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor; GONÇALVES, Juliano (Org.). *Sociologia dos Desastres: construções, interfaces e perspectivas no Brasil*. RiMa Editora, São Carlos, SP, 2009.

_____. (org.) **Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. Vol. II. RiMa Editora, São Carlos, SP, 2010.

_____. **Xô daqui – A produção social dos “removíveis”**. Artigo de Opinião. Núcleo de Estudos e pesquisas Sociais em Desastres. Universidade Federal de São Carlos (NEPED/ UFSCAR). 2011. Disponível em: [http://www.ufscar.br/nepe/pdfs/artigos de opiniao/Artigo de Opiniao](http://www.ufscar.br/nepe/pdfs/artigos_de_opinioao/Artigo_de_Opiniao).

_____. **Desastre como Prática Sociopolítica de Solapamento da Segurança Humana**. In.: VALÊNCIO, Norma; CARMO, Roberto do. (org.) *Segurança Humana no Contexto dos Desastres*. São Carlos: Ed. Rima. 2014.

_____. **Dos desastres recorrentes aos desastres à espreita**. In: *Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014.

VALLADARES, Lícia do Prado. **Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: Resenha da Literatura**. In: *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar. Série: Debates Urbanos, 1982.

_____. **A invenção da favela: Do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

VILAÇA, Dayana Rodrigues Coutinho. **Lagoa do Vigário: Um tesouro formal engolido pela informalidade**. Trabalho de Conclusão do Curso de Licenciatura em Geografia do Instituto Federal Fluminense. Campos dos Goytacazes, RJ, 2008.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

Anexo 1



Da obra nas Oficinas da PMG, os trabalhos de melhorias nos canais destinam-se para melhorar o acesso à Lagoa.

Prefeitura quer transformar Lagoa do Vigário em ponto de atração turística da Cidade

Até o final do ano, segundo desejo manifestado pelo Prefeito José Carlos Barbosa, a Lagoa do Vigário, em Guarus, se constituirá no principal ponto de atração turística da Cidade, com as obras de urbanização que ali serão realizadas.

Uma das providências iniciais foi o aterro que o DNOS realizou em conjunto com a Prefeitura, que permitiu a interligação da Av. Salo Brand com o Parque Presidente Vargas. No momento, máquinas da PMC, através de garafins estão

retirando a vegetação aquática da Lagoa, principalmente tabuas e parte da lama acumulada no fundo. Enquanto isso, nas Oficinas da Prefeitura, já se encontram 5 pedralinhos que serão somados a outros já encomendados pela Municipalidade para utilização em passeios turísticos pela Lagoa.

da Lagoa.

PRAIA ARTIFICIAL

Com a finalidade apenas de deleite — suas águas não seriam propícias para o banho — a Prefeitura já providencia

uma ligação através de tubos do Paraíba até a Lagoa, por onde seria conduzida areia, para a formação de uma praia artificial.

URBANIZAÇÃO

O projeto para a urbanização da Lagoa do Vigário está entregue ao arquiteto Raul David Linhares Correa. Embora não tenha sido ainda definido em todos os detalhes, sabe-se que no local serão instalados bares e lanchonetes, além de iluminação, o que permitirá também, uma opção noturna para passeios.

Fonte: Jornal Monitor Campista. 1979. VILAÇA, 2008.

Anexo 2



Serla dá uma semana para favelados deixarem casas

Os invasores das terras ribeirinhas da Lagoa do Vigário estão revoltados porque receberam a visita do engenheiro da SERLA Antônio Fernando Ramica, diretor do 4º Distrito Regional, que entregou uma cópia de um auto de intimação pedindo a retirada dos favelados dentro de sete dias.

Muitos assinaram a intimação porque havia um aparato policial dando respeito ao engenheiro mas alguns não asseguraram mesmo sentindo medo. Dinete Gonçalves Cardoso, por exemplo, assinou porque ficou intimidada e seu marido, Francisco Cardoso, afirmou que o papel não tem validade judicial "e o próprio engenheiro me disse isso".

Muitos dos favelados ficam em seus barracos o dia inteiro vigiando e temerosos porque a toda hora tem uma patrulha que percorre o local para não deixar ninguém terminar de construir os barracos. O vereador José Renato Lima da Silva, líder da bancada do MDB na Câmara, disse que está sempre em contato com os favelados para eles ficarem tranquilos porque não há ordem para eles saírem e "faremos o possível para que isso não aconteça porque é um abuso a Justiça tirar os favelados e deixar os outros invasores".

José Renato frisou, ainda, que não sabe como é que o engenheiro da SERLA conseguiu o aparato policial. "Com certeza, apenas para amedrontar os apavorados invasores que nada têm e apenas querem um lugar para morar. A polícia, pelo que eu soube, foi muito gentil, mas os moradores, mesmo assim, ficaram temerosos e me procuraram".

Jarbas Pereira de Souza, um dos invasores, disse que a maioria das famílias tem mais de seis filhos e o engenheiro declarou que para cada criança que houver, ele enviará um policial para fazer a reticada. Depois, destruirá os barracos. "Estamos firmes, ninguém até agora desistiu, mas temos medo por nossas crianças".

O vereador Célio Brito Pinto (MDB) reafirmou sua posição dizendo que os favelados não devem sair até que a SERLA faça uma demarcação e se for o caso de expulsar, terá que fazer com todos que estão à margem da lagoa e não só os favelados.

As margens da Lagoa do Vigário estão construídas mais de 40 casas. Todas tem de 4 a 40 anos e nunca foram regulamentadas como agora. Ninguém também tem os registros da terra e todas as casas ficam a uns 100 metros da lagoa. O SERLA exige que a 15 metros da lagoa não se pode construir. "Mas se estão erradas e não podem nos tirar", disse um morador.

Fonte: Jornal Monitor Campista. 1979. VILAÇA, 2008.

Anexo 3



Fonte: Jornal Monitor Campista. 1979. VILAÇA, 2008.

Anexo 4



Policiais da PM invadem barracos em favelas

O presidente da Associação dos Moradores da Lagoa do Vigário, recém fundada e em fase de homologação, Celso Gonçalves de Alvarenga, envia hoje um ofício ao Comando do 8º Batalhão da Polícia Militar, sediado em Campos, protestando contra arbitrariedades de seis elementos daquela corporação, que, de quarta-feira até a noite do último sábado, destruíram quatro barracos situados na margem da Lagoa do Vigário.

A agressão se verificou durante quatro dias, tendo os PMs derrubado os barracos sendo que dois destes de tijolos. O líder dos favelados da Lagoa do Vigário afirma que os barracos estavam prontos desde o embargo das construções naquela área, pela SERLA, em novembro do ano passado sob o argumento de irregularidades no loteamento, com invasão de terrenos.

PUNIÇÃO

O presidente da Associação ainda não sabe dos nomes dos seis PMs envolvidos, sendo conhecido apenas o apelido de um deles, o "Birinha", Celso Gonçalves

de Alvarenga declarou que os moradores exigem punição para os responsáveis por tal arbitrariedade, e que os mesmos estão aptos a reconhecerem estes PMs, mediante uma acareação.

— A Associação não aceitará em nenhuma hipótese o combate da agressão com agressão. Mas temos que admitir que o clima é tenso e nenhum dos dois mil favelados do Vigário estão dormindo com tranquilidade. Ninguém consegue ver sua casa sendo demolida sem fazer nada. A Associação teme que a situação se agrave — disse Celso Gonçalves.

PREJUÍZOS

São superiores a 200 mil cruzeiros os danos das quatro famílias que tiveram seus barracos depredados pelos PMs. A Associação admite pedido judicial de indenização.

REQUERIMENTO

Este é o teor do ofício a ser enviado hoje ao Coronel José Alves Dias, Comandante do 8º BPM.

— Os quatro barracos foram construídos anteriormente e isto a Associação pode provar. Por isso os PMs não poderiam derrubá-los, estes já estavam prontos antes do embargo que proibiu a construção de novas moradias, até que seja julgada a questão — disse Celso Gonçalves de Alvarenga.

Na ação dos PMs, que com enxadas e uso de cordas amarradas no para-choque da viatura militar, derrubaram os barracos, não se registrou agressão física, muito embora quatro famílias, somando 23 pessoas, estão desabrigadas. Por outro lado, o presidente da Associação acusa um dos policiais, de fazer vistória em uma menina de 10 anos, alegando que a mesma estava armada. Ao serem repreendidos pela mãe da menor, digitaram a esta palavras de baixo calão.

"A Associação dos Moradores da Lagoa do Vigário, em formação, vem comunicar a V. Sa. o abuso de poder praticado por integrantes do 8º BPM, que dão plantão, com sua guarnição, diariamente nas proximidades da Lagoa do Vigário, onde está construída uma favela.

Nos dias 9, 10 11 e 12 de abril últimos, os referidos policiais, abusivamente, derrubaram quatro dos barracos pertencentes à favela, sendo dois de tijolos e dois de tabuas, usando palavras de baixo calão e praticando outros atos, espalhando o pavor entre os favelados.

Conhecendo o espírito humanitário de que é portador, solicitamos de V. Sa. providências, no sentido de que os moradores da Lagoa do Vigário possam viver garantidos, nos seus barracos livres da chuva e do sol.

Apresentamos nossos protestos de elevada estima e consideração.

Celso Gonçalves de Alvarenga".

Fonte: Jornal Monitor Campista. 1979. VILAÇA, 2008.



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e/ou participar na pesquisa de campo referente ao projeto/pesquisa intitulado(a) “*A volta dos que não foram: um estudo sobre as famílias de áreas de risco que recusaram a proposta do programa habitacional Morar Feliz em Campos dos Goytacazes*” desenvolvida pela pesquisadora Pollyana Lopes Dutra Ribeiro no curso de Doutorado em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada pela professora Dr.^a Joseane Souza. Afirmando que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais é *analisar o cenário de vida das famílias residentes de áreas de risco que recusaram a proposta do programa Morar Feliz, considerando os desdobramentos desta política pública em suas realidades*. Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista semi-estruturada a ser gravada a partir da assinatura desta autorização. Autorizo a gravação desta entrevista para fins acadêmicos da pesquisadora. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora e/ou sua orientadora.

Campos dos Goytacazes, RJ, _____ de _____ de _____

Assinatura do(a) participante

Assinatura da pesquisadora

Assinatura do(a) testemunha(a)

Apêndice 2



PESQUISA:

“A volta dos que não foram: um estudo sobre as famílias de áreas de risco que recusaram a proposta do programa habitacional Morar Feliz em Campos dos Goytacazes”.

PESQUISADORA:

POLLYANA LOPES DUTRA RIBEIRO

ROTEIRO DE ENTREVISTA – MORADOR

OBJETIVO: Esta entrevista é parte integrante da pesquisa de doutorado realizada no curso de Políticas Sociais da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), que tem como objetivo analisar o cenário de vida das famílias residentes de áreas de risco que recusaram a proposta do programa Morar Feliz, considerando os desdobramentos desta política pública em suas realidades

IDENTIFICAÇÃO

| |
|--------------------|
| ÁREA: _____ |
|--------------------|

| |
|-----------------------------|
| DATA: ____/____/____ |
| HORÁRIO: ____:____ |
| ENTREVISTADO: _____ |
| ENDEREÇO: _____ |
| CONTATO: () _____ |

**O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido deverá ser assinado.

Pergunta de Corte:

O Sr./Sr.^a residia neste local quando a prefeitura visitou para remoção com o programa Morar Feliz? () SIM () NÃO. Se sim, prosseguir com a entrevista.



Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

MÓDULO 1 – TERRITÓRIO E MORADIA

1 – Primeiramente, gostaria de saber há quantos anos reside nesta localidade: _____

2 – Você se lembra do porque você ou sua família teria vindo morar aqui?

3 – Agora, me fale um pouco sobre a sua experiência de morar neste local.

4 – Fale um pouco do que vêm à sua memória quando falamos do seu bairro.

5 – Como você descreveria o dia-a-dia aqui no seu bairro? O que acontece por aqui?

MÓDULO 2 – PROGRAMA MORAR FELIZ X RESISTÊNCIA

6 – Agora vamos falar um pouco da época em que a prefeitura esteve aqui para oferecer a moradia no conjunto. O que você se lembra, como foi essa visita?

7 – E diante disso... Porquê você quis ficar?

8 – Ao negar a saída, como foi que se sentiu? Você foi ouvido pela prefeitura?

9 – E hoje, você acha que fez a escolha certa? () SIM () NÃO. Porque?

10 - Por que você acha que eles vieram aqui?

11 – Você considera que aqui seja uma área de risco? () SIM () NÃO. Porquê?

12 – O que você pensa sobre os seus vizinhos que aceitaram mudar?

13 – Como você avalia sua localidade de moradia após a saída de alguns moradores para os conjuntos habitacionais? Como ela ficou após a saída deles? Mudou alguma coisa?

MÓDULO 3 – PARTICIPAÇÃO

**14 – Houve alguma organização desta comunidade para recusar a proposta da prefeitura?
() SIM () NÃO. Se sim, como foi?**



Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

15 – Se sim, vocês ainda se organizam em relação a isso? Tentaram algum diálogo atual com a prefeitura?

15 – Atualmente vocês têm algum representante e/ou associação de bairro em funcionamento? () SIM () NÃO. Se sim, quem é o representante e/ou associação? Se não, você acha que deveria existir?

MÓDULO 4 – PERSPECTIVAS

16 – Você pretende continuar morando nesta comunidade? () SIM () NÃO

17 – Qual a sua expectativa para o futuro neste desta localidade?

18 – O que você acha que poderia melhorar aqui?

Obrigada pela sua participação!



ROTEIRO DE ENTREVISTA - COORDENADORIA DE DEFESA CIVIL

PESQUISA:

“A volta dos que não foram: um estudo sobre as famílias de áreas de risco que recusaram a proposta do programa habitacional Morar Feliz em Campos dos Goytacazes”.

PESQUISADORA:

POLLYANA LOPES DUTRA RIBEIRO

IDENTIFICAÇÃO

| |
|-----------------------------|
| ENTREVISTADO: _____ |
| DATA: ____/____/____ |
| HORÁRIO: ____:____ |

*O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido deverá ser assinado.

OBJETIVO: Esta entrevista é parte integrante da pesquisa de doutorado realizada no curso de Políticas Sociais da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), que tem como objetivo analisar o cenário de vida das famílias residentes de áreas de risco que recusaram a proposta do programa Morar Feliz, considerando os desdobramentos desta política pública em suas realidades.

* A informação prestada será utilizada para fins de pesquisa acadêmica pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) na pesquisa de doutoramento da pesquisadora Ms. Pollyana Lopes Dutra Ribeiro, mediante consentimento do responsável entrevistado.

MÓDULO 1 – RISCO EM QUESTÃO

1 – Como as áreas de risco foram delimitadas para o programa Morar Feliz? Seguiam critérios técnicos ou existia alguma proposta de agenda política nestes locais de atuação?

2 – O Sr. acredita que após a atuação da prefeitura com o Programa Morar Feliz moradores ainda encontram-se em “locais de risco” em Campos? () SIM () NÃO. Se sim, cite as principais áreas:

3 – Quais são os principais riscos encontrados hoje na cidade?

MÓDULO 2 – RESISTÊNCIA

4 – Quais são as localidades de risco que você considera que foram mais resistentes à proposta habitacional com o Programa Morar Feliz ou em processos de tentativas de remoções e porquê elas resistem?

5 – O Sr. Percebeu durante contato da Defesa Civil municipal com estas áreas que existia uma resistência organizada ou com algum tipo de representação mais efetiva?

| Área Estudada | Resistência – expressiva? | O que você recorda a respeito dessa resistência? | Quais os principais motivos informados pelos moradores? | Alguma mobilização coletiva? Se sim, como? |
|------------------|---------------------------|--|---|--|
| Lagoa do Vigário | () SIM () NÃO | | | |
| Coroa | () SIM () NÃO | | | |
| Margem da Linha | () SIM () NÃO | | | |

MÓDULO 3 – PLANEJAMENTO E INTERVENÇÃO PÚBLICA

6 – Existe alguma proposta atual ou futura de intervenção da Defesa Civil nestas áreas?

7 – Existe algum planejamento da atual gestão para lidar com a questões que estas comunidades apresentam?

8 – Você acredita ser necessária alguma ação neste momento junto à realidade destas famílias?
() SIM () NÃO. Porquê?

9 - Atualmente qual o maior desafio enfrentado pela Defesa Civil em relação à questão do risco em Campos?

Obrigada pela sua participação!