

JULIO CEZAR PINHEIRO DE OLIVEIRA  
MARCOS ANTONIO PEDLOWSKI

## Estado e programas municipais de habitação popular em Campos dos Goytacazes (RJ)

---

*Análise Social*, 204, XLVII (3.º), 2012  
ISSN ONLINE 2182-2999

---



**Estado e programas municipais de habitação popular em Campos dos Goytacazes (RJ).** O desenvolvimento das cidades após a Revolução Industrial foi marcado por processos de diferenciação e segregação, entre os quais se destacam as condições precárias de acesso à habitação impostas aos segmentos mais pobres da população. Em função disto, o Estado estabeleceu políticas habitacionais para minimizar os efeitos deste processo de segregação. O presente artigo analisa o papel dos municípios brasileiros como agentes de intervenção do Estado na questão habitacional, a partir das ações da prefeitura municipal de Campos dos Goytacazes (RJ). Os resultados obtidos mostram que as políticas habitacionais não são um fator suficiente para reverter a segregação socioespacial, e que aquelas devem ser acompanhadas por outras políticas que possam incorporar os seus habitantes na economia urbana.

Palavras-chave: políticas habitacionais; segregação socioespacial; governos municipais; Campos dos Goytacazes.

**State and municipal housing policies in Campos dos Goytacazes (RJ), Brazil.** The development of cities after the Industrial Revolution was marked by processes of differentiation and segregation, in which the precarious access to housing imposed on the poor segments of the population is one of the most visible aspects. Because of that, the State established housing policies to minimize the effects of segregation. This article analyzes the role of Brazilian municipalities as agents of State intervention in the housing issue, focusing on the actions implemented by the municipal government of Campos dos Goytacazes. Results show that housing policies alone are insufficient to reverse socio-spatial segregation when the delivery of housing units is not followed up by other public policies aimed at incorporating their dwellers in the urban economy.

Keywords: housing policies; socio-spatial segregation; municipal governments; Campos dos Goytacazes.

---

Julio Cezar Pinheiro de Oliveira » [juliocezar@oi.com.br](mailto:juliocezar@oi.com.br) » Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Marcos Antonio Pedlowski » [pedlowma@uenf.br](mailto:pedlowma@uenf.br) » Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.

JULIO CEZAR PINHEIRO DE OLIVEIRA

MARCOS ANTONIO PEDLOWSKI

## **Estado e programas municipais de habitação popular em Campos dos Goytacazes (RJ)**

### **INTRODUÇÃO**

O processo de formação e desenvolvimento das grandes e médias cidades brasileiras é marcado por um profundo processo de diferenciação, pois uma forte segregação socioespacial foi imposta às camadas mais empobrecidas da população, especialmente no que se refere à existência de infraestruturas e acesso a serviços públicos. Uma das formas mais evidentes desta segregação é a diferenciação no acesso à habitação. A crise da falta de habitação que aflige os setores mais pobres da sociedade brasileira impede que parcelas significativas da população tenham acesso mínimo às condições de higiene, conforto e segurança. Em função desta situação, o Estado brasileiro formulou diversas soluções cujo objetivo manifesto era o de minimizar os problemas associados à falta de habitação. No entanto, tais soluções tiveram um impacto limitado ou, ainda pior, serviram como agentes catalisadores do agravamento da escassez de moradias e contribuíram para o aumento da dificuldade de acesso a serviços públicos urbanos.

As tentativas de intervenção realizadas pelo Estado brasileiro no setor habitacional tiveram um papel centralizador, ainda que tenham sido apresentadas como oportunidades de promover o crescimento económico e dinamizar o setor da construção civil. A maioria destas intervenções teve como alvo os grandes centros urbanos, onde a escassez de habitação era vista como um elemento que ameaçava a estabilidade social. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a questão habitacional foi descentralizada e passou a ser da corresponsabilidade dos estados e municípios, que passaram a criar e a gerir os seus próprios programas habitacionais. Como resultado desta mudança de ordem constitucional, diversos programas para o setor habitacional foram desenvolvidos fora da esfera federal. Após três décadas, a oferta de

moradias através de políticas públicas no âmbito estadual e municipal ainda é um tópico que necessita de pesquisas que contribuam para um melhor entendimento dos seus impactos sociais, não apenas no aspeto meramente quantitativo, mas, principalmente, no que se refere aos aspetos mais diretamente ligados à democratização da ocupação do espaço urbano.

Deste modo, este texto pretende analisar se as formas pelas quais as políticas públicas habitacionais planeadas e executadas por governos municipais vêm contribuindo para o processo de segregação socioespacial em cidades médias e pequenas. A escolha deste nível de análise deve-se ao facto de que nas últimas décadas o Brasil vem passando por um processo de redistribuição espacial da sua população, com um paulatino abandono de áreas metropolitanas em direção às cidades fora da sua área de abrangência. Para tanto, o foco deste estudo foi o município de Campos dos Goytacazes, localizado na região norte Fluminense, onde a prefeitura municipal vem construindo conjuntos habitacionais com o objetivo de promover a desfavelização de regiões periféricas, especialmente as que se localizam em áreas de interesse ecológico.

#### A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL: ENTRE A PROXIMIDADE FÍSICA E A DISTÂNCIA SOCIAL

A complexa estrutura urbana criada através do advento da sociedade capitalista industrial refletiu uma incapacidade sistémica de desenvolver formas de acesso equânimes a todos os habitantes das cidades aos benefícios da vida urbana. Engels (1985), ao analisar o surgimento e desenvolvimento da cidade industrial capitalista, já apontava para um processo de diferenciação na ocupação do espaço urbano, em que a população mais pobre era obrigada a viver nas piores áreas das cidades. Engels argumentava ainda que as condições de acesso à habitação e aos serviços públicos básicos eram oferecidas de forma insuficiente face às necessidades existentes. Para Engels, o processo de segregação social não ocorria de maneira fortuita, mas sim como um processo intencional através do qual a localização dos bairros operários ocorria em áreas de pouco interesse económico para a burguesia. Sob esta ótica, o desenvolvimento da cidade capitalista industrial implicara um paulatino processo de aprofundamento das tensões sociais, o que foi agravado por sucessivas crises económicas e pelos intensos ciclos migratórios causados pelo fechamento das áreas rurais aos camponeses.

Com o passar do tempo, os problemas associados à segregação socioespacial dentro das cidades capitalistas ficaram evidentes, e ganharam mais espaço nos debates académicos. No entanto, apesar de os primeiros estudos sobre a segregação socioespacial terem sido direcionados para ampliar o

entendimento da dinâmica do processo de crescimento e adensamento populacional em grandes centros urbanos, estes concentraram-se na avaliação dos parâmetros responsáveis por uma aparente especialização funcional das áreas urbanas. Assim, passou a predominar a ideia de que o ambiente urbano seria algo estático, pois a distribuição populacional poderia ser analisada através de uma visão análoga à do mundo biológico, não havendo necessidade de incluir outros fatores explicativos como a estrutura de classe ou o papel de diferentes agentes (e.g. Estado, agentes imobiliários) na modelagem do espaço (Gottdiener, 1997).

Os estudos vinculados a esta perspectiva passaram a compor o que posteriormente ficou conhecido como a “Escola de Chicago”. Neste caso, a premissa era de que a segregação socioespacial se daria a partir de uma diferenciação entre centro e periferia, e esta visão marcou os estudos sobre a sua ocorrência em áreas urbanas. Os primeiros modelos formulados por teóricos da Escola de Chicago que davam conta da segregação socioespacial, como o de “causação circular” proposto por Ernest Burgess, tiveram como base os trabalhos do geógrafo alemão Johann Kohl (Corrêa, 2002). Burgess propunha um modelo em que as elites se deslocavam para os espaços periféricos das cidades, deixando as áreas centrais desvalorizadas para as camadas populares, e para os setores de serviços e comércio. Já Homer Hoyt, embora não se assumindo como teórico da Escola de Chicago deu continuidade às discussões sobre a organização interna das cidades a partir da elaboração de um modelo mais sofisticado (o modelo setorial), e Hoyt inovou ao considerar a variável renda no exame do crescimento urbano através de grandes eixos. Para Vasconcelos (2006), o modelo proposto por Hoyt rompeu com os modelos circulares de segregação ao propor que as elites tenderiam a autosegregar-se através de um eixo de circulação dentro das melhores áreas da cidade. Assim, dentro do modelo de Hoyt, os setores elitizados estão cercados pelos locais habitados pelos setores médios da população que, por sua vez, manteriam contacto com os setores mais pobres.

Ao longo do século xx surgiram outras explicações para a ocorrência da segregação socioespacial nas cidades capitalistas. Para Castells (1983), o processo de diferenciação na distribuição dos locais residenciais seguiria as leis gerais da distribuição dos produtos existentes no sistema capitalista. Em função disto, o agrupamento no interior das cidades seria definido pela função social dos indivíduos dentro sistema, isto é, em função da renda, do *status* profissional, do nível de instrução, e da filiação étnica (Castells, 1983 p. 249). Na visão de Castells, a segregação urbana seria definida pela ocorrência de uma diferenciação física, que poderia ser alcançada de forma normativa ou processos tácitos, que ditaria a ocupação do espaço urbano pelas diferentes

classes sociais. De forma similar, Villaça (2001) argumenta que o processo de segregação urbana está fortemente atrelado à forma pela qual são construídas as identidades de classe. Em função disto, as diferentes classes ou camadas sociais tenderiam a concentrar-se cada vez mais em diferentes pontos do espaço urbano. Neste sentido, os padrões de identificação intraclasse criariam uma espécie de seletividade, em que as diferenças e laços de interdependência contribuiriam para que os indivíduos considerassem até que ponto seria desejável partilharem um mesmo espaço com indivíduos pertencentes a outras classes sociais.

Assim, como resultado das opções feitas pelos detentores do capital é que poderia ocorrer a concentração dentro de uma mesma área residencial de pessoas que reúnam características semelhantes entre si (*i. e.* étnicas e/ou económicas), o que por sua vez contribuiria para uma homogeneização seletiva de diferentes porções do espaço urbano. Seguindo um viés explicativo ligeiramente distinto, Harvey (2005) argumentou que a formação urbana da cidade capitalista é ditada por elementos de carácter burocrático-administrativos, raciais e de género, mas que também contribuem para a segregação espacial. Harvey sugeriu que isto se daria porque sob a égide do capitalismo, existe um amplo leque de práticas de classe que, em associação com a circulação do capital e a reprodução da classe social, implicam a necessidade de controlar a força de trabalho, determinando inclusive quais as áreas da cidade em que esta poderia habitar.

#### A FORMAÇÃO SEGREGADA DAS CIDADES BRASILEIRAS E SEUS IMPACTOS NA DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO

O processo de consolidação dos centros urbanos brasileiros foi realizado a partir de uma herança colonial baseada numa forte hierarquia social, em que um complexo sistema urbano era subjugado à preponderância do mundo rural, tanto na vida política quanto na vida económica do país. Nesse sentido, Martine e McGranahan (2010) afirmam que até à proclamação da República em 1889, as cidades brasileiras não compunham uma rede urbana articulada, não passando de pontos isolados no litoral que mantinham um contacto muito maior com o mundo externo do que com cidades mais próximas. Esta situação mudou somente a partir do impulso modernizante provocado pelo capitalismo emergente no final do século XIX, quando as instituições políticas e económicas brasileiras sofreram profundas transformações, e os centros urbanos passaram a representar um elemento essencial para o desenvolvimento nacional (Martine e McGranahan, 2010).

Este conjunto de transformações não ocorreu de forma harmónica entre os distintos grupos que compunham a sociedade brasileira, e em função disto

o ambiente urbano passou a ser palco de lutas em torno de projetos hegemônicos, contrastando com o impulso modernizador que dinamizou os centros urbanos brasileiros no início do século xx. A pobreza que antes sobrevivia nas áreas rurais foi transferida para as áreas urbanas devido a intensos ciclos migratórios. Villaça (2001) afirma que estes ciclos migratórios foram responsáveis pela criação de dois tipos distintos de ocupações urbanas. Por um lado, os membros das elites rurais que chegavam aos centros urbanos e procuravam ocupar as áreas mais privilegiadas em termos de acesso a serviços públicos, e por outro, a massa composta por migrantes rurais pobres e escravos recém-libertados, que foi responsável pela criação dos bairros populares suburbanos ou periféricos e também pela ocupação de cortiços nas regiões centrais decadentes. Apesar destas tensões, o movimento populacional em direção às cidades acarretou profundas transformações na sociedade brasileira, que implicaram uma demanda cada vez maior de políticas urbanas. Entretanto, as primeiras intervenções urbanísticas tiveram um caráter muito mais estético do que ordenador do espaço, em que a intenção subliminar era deslocar os moradores pobres que habitavam as áreas centrais para regiões mais periféricas das cidades em expansão.

O avanço da industrialização tardia foi responsável por um modo de urbanização caracterizado por um rápido crescimento das áreas periféricas na maioria dos grandes centros urbanos, a partir de um intenso processo de êxodo rural ocorrido no início da década de 60 do século xx. O intenso crescimento das áreas urbanas no Brasil refletiu uma superação da dependência econômica e da hegemonia política das suas elites agrárias, devido a um maior dinamismo do setor industrial. Além disso, dado que esta transformação teve lugar num tempo relativamente curto, ocorreram mudanças drásticas nas densidades demográficas. Este processo de adensamento urbano impôs ao Brasil uma nova realidade sociopolítica, visto que o mesmo foi realizado a partir de um massivo emprego de mão-de-obra barata pelo processo de industrialização. Esta massa de trabalhadores desqualificados passou a ocupar áreas periféricas desprovidas de infraestruturas urbana, agindo muitas das vezes como se fossem desbravadores de regiões marcadas pela precariedade.

Em pouco mais de cinco décadas o Brasil deixou de ser um país rural, passando a ser predominantemente urbano, em função da diminuição da população rural, de 63,2% em 1950 para 18,8% no ano 2000. O impacto deste crescimento vertiginoso da área urbana acarretou uma série de problemas que vão desde a incapacidade das ações governamentais em promover um ambiente urbano capaz de agregar os diferentes segmentos sociais, até ao agravamento dos padrões de distanciamento socioespacial entre ricos e pobres.

Lago (2000 e 2001) aponta que a crise econômica brasileira nas décadas de 70 e 80 gerou uma grave crise urbana, a qual contribuiu para o aumento da fragmentação social no tecido urbano, cuja expressão mais visível foi o acirramento dos padrões de diferenciação socioespacial. Este padrão fragmentado e excludente, imposto por esta crise, acabou por ter outra manifestação que foi a construção dos chamados “enclaves desconectados da vida urbana local”. Segundo Lago, estes agrupamentos materializam-se no interior das cidades brasileiras na forma de ilhas que não mantêm nenhum tipo de cooperação ou identificação com as áreas pobres que existem no seu entorno. Uma das consequências da formação destes enclaves foi a ocorrência de uma autosegregação das classes médias e altas que, por sua vez, impuseram uma segregação compulsória às camadas pobres, que passaram a ser caracterizadas como sendo formadas por indivíduos disfuncionais e agentes portadores de grandes riscos para a manutenção da ordem urbana.

Neste sentido, Ribeiro (2004, p. 31) considera que a reconfiguração da sociedade salarial e o conseqüente aumento do distanciamento social entre ricos e pobres foi responsável pela instalação do clima de insegurança e medo reinantes dentro das grandes cidades brasileiras que serviram como justificativas para a criação de comportamentos defensivos e individualistas. No entanto, este mesmo autor postula que apesar de as altas classes terem progressivamente abandonado a vida urbana elas continuam no centro decisório da formulação de políticas urbanas, contribuindo assim para o agravamento dos padrões de segregação socioespacial. Isto manifestou-se diretamente nos esforços realizados para que fosse permitida a criação de áreas exclusivas habitadas pelos ricos, que ficaram conhecidas como “enclaves fortificados” (Caldeira, 1997). Além disso, Ribeiro afirma que o caráter mais marcante da segregação urbana contemporânea não está no distanciamento físico (ou, tão pouco, nos empecilhos ao acesso de parte da população a determinados equipamentos urbanos), mas, principalmente, na institucionalização da inferioridade social, cuja consequência seria a imobilidade dos segmentos mais pobres da população nas áreas mais precárias das cidades. De forma complementar, Ribeiro e Santos Junior (2003) sugerem<sup>1</sup> que as formas de inserção das populações mais pobres no processo democrático têm implicações diretas na sua capacidade de criar condicionantes morais baseados em direitos civis, políticos e sociais<sup>2</sup> que permitam uma participação ampliada (e evidentemente mais autônoma) na defesa dos seus próprios interesses. De forma oposta, a predominância de condições de distanciamento e isolamento físico e social

1 Apoiados nas formulações de O'Donnell (1999) sobre o conceito de *agency*.

2 V. Marshall (1967).



associadas a condições de extrema pobreza (*i.e.* a falta de serviços públicos básicos, inserção periférica na sociedade industrial) não permitiu a criação da autonomia necessária para que os cidadãos façam escolhas morais e criem laços de solidariedade.

#### A POLÍTICA HABITACIONAL FRAGMENTADA: A FALTA DE SOLUÇÃO PARA UM DILEMA PERSISTENTE

A evolução recente das cidades brasileiras expôs a incapacidade do Estado e do seu aparelho burocrático em desenvolver uma infraestrutura urbana capaz de suportar os intensos fluxos migratórios ocorridos desde a segunda metade do século xx. Neste sentido, é preciso enfatizar que as primeiras grandes intervenções feitas no espaço urbano brasileiro tiveram um caráter fortemente estético, e que o seu objetivo central era integrar os grandes centros urbanos nas concepções da cidade moderna (Sevcenko, 2003). A negligência em relação às necessidades que estavam a ser criadas pela transição de uma economia fortemente agrária para outra de base industrial também contribuiu para agravar a crise urbana existente nas principais cidades brasileiras. Entretanto, ainda que de forma tardia, o Estado brasileiro procurou responder a esta realidade com a criação de instituições como a Fundação da Casa Popular (FCP) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), cuja abrangência nacional refletiu uma tentativa de dar uma resposta geral ao problema do déficit habitacional. Contudo, tanto no caso da FCP como do BNH, o que ocorreu foi a vinculação das políticas habitacionais às necessidades de desenvolvimento econômico do Brasil, já que os investimentos diretos no setor de construção civil tinham como objetivo dinamizar a economia a partir de uma forte e sustentável geração de empregos. Em função disto, o Estado tendeu a privilegiar o crescimento econômico e o desenvolvimento do setor da construção civil em detrimento de objetivos mais tangíveis, mas igualmente estratégicos, relacionados com a democratização da ocupação do solo urbano.

As políticas emanadas pela FCP foram pautadas principalmente pelo direcionamento dos possíveis ganhos políticos da base aliada ao governo federal, e não pelas necessidades objetivas dos que necessitavam de ter acesso à habitação de qualidade. Deste modo, as ações realizadas pela FCP foram paulatinamente sendo desacreditadas, visto que contribuíram para a construção de um número reduzido de unidades habitacionais. Além disso, o acesso a estas unidades foi dificultado pelas restrições burocráticas impostas no processo de inscrição dos potenciais beneficiários (Azevedo e Andrade, 1982). Mesmo com as mudanças realizadas nas políticas habitacionais com o regime militar de 1964 (cujo símbolo maior foi a criação do BNH), os pontos de estrangulamento

continuaram sendo os mesmos de antes, incluindo as exigências burocráticas rígidas e a cobrança de valores elevados pelos financiamentos das habitações. A combinação destes dois fatores provocou o desinteresse das classes mais pobres em relação ao acesso às linhas de financiamento para a habitação do governo federal. Para responder a este desinteresse, o governo federal passou então a focar as suas ações sobre a classe média, o que implicou uma inevitável elitização dos programas de habitação popular.

Durante a década de 1970, o reconhecimento de que ocorrera um processo de elitização das políticas habitacionais fez com que o governo federal realizasse uma tentativa de reaproximação às classes mais pobres através da criação das cooperativas habitacionais (COHAB). Tanto Valladares (1981) como Maricato (1987) argumentam que com a criação das COHAB, a construção de unidades de habitação popular durante este período tomou a forma de conjuntos habitacionais. No entanto, o que era para ser uma solução, na prática serviu para agravar as dificuldades já existentes no campo da habitação popular. Maricato (1987) afirma que apesar da construção de habitações urbanas requerer a execução de obras complementares, a prática predominante na construção de conjuntos habitacionais do BNH e das COHAB era a de construir unidades residenciais em áreas longínquas, normalmente desprovidas da necessária infraestrutura urbana. Além disso, Singer (1982) argumenta que apesar de não terem sido socialmente abrangentes, tais políticas habitacionais conseguiram ter um impacto negativo na já fragilizada estrutura urbana brasileira. Isto teria ocorrido de forma indireta, na medida em que a intervenção do Estado, ao subsidiar a reprodução da força de trabalho através da execução de programas habitacionais, fez com que houvesse um aumento da procura de espaço, sem que a oferta de serviços urbanos crescesse na mesma proporção. Deste modo, o crescimento da procura fez com que o preço do solo urbano aumentasse nos locais servidos por serviços públicos, impondo ainda mais restrições ao acesso da população mais pobre.

Uma das principais consequências da crise económica da década de 80 no campo social foi o completo desmantelamento dos programas federais de habitação popular (Maricato, 1987). Em 1986, com a extinção do BNH, estas políticas que eram fortemente centralizadas na forma de execução, mas segmentadas no tocante à captação de recursos, financiamento, construção e comercialização das moradias, foram pulverizadas entre diversos órgãos e ministérios<sup>3</sup>,

3 A partir de 1986 a questão do financiamento habitacional ficou a cargo da Caixa Económica Federal, um órgão financeiro que não possuía pessoal técnico especializado, ou qualquer tradição em gestão de políticas habitacionais, relegando assim a problemática habitacional para um tratamento setorial.

que se revezavam na responsabilidade de gerir o déficit habitacional. Esta situação foi agravada ao longo da década de 1990, que foi marcada por um forte ajuste fiscal derivado do alinhamento do Estado brasileiro com as diretrizes da ideologia neoliberal. Em função deste alinhamento houve uma ausência quase total de programas habitacionais de âmbito federal, enquanto eventuais parcerias com estados e municípios ocorreram apenas nos casos em que estes poderiam oferecer contrapartidas financeiras. Assim, as poucas realizações habitacionais que ocorreram durante este período ficaram circunscritas àqueles municípios que possuíam maior capacidade fiscal, o que ocasionou um agravamento da situação habitacional aos que não conseguiam cumprir as exigências fiscais e burocráticas impostas pelo governo federal.

É importante notar que esta situação ia na direção contrária ao estabelecido pela Constituição de 1988, em que a União, os estados e os municípios passaram a ser corresponsáveis na gestão das políticas habitacionais, o que deveria ter implicado um amplo processo de criação de parcerias visando a execução de programas habitacionais. Cardoso (2006) afirma que em função das reformas neoliberais, a aplicação das determinações legais da Constituição de 1988 acabou por se transformar num modelo de “descentralização por ausência”. Segundo esse modelo, as políticas de descentralização geridas pelo governo federal resultaram num ambiente de indefinição e ambiguidade no que tange às atribuições e competência dos distintos entes federativos. Como resultado disto, apenas os municípios pressionados por movimentos sociais iniciaram o desenvolvimento de ações no campo da habitação popular.

#### **A POLÍTICA HABITACIONAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES: UMA COMPONENTE MODELADORA DO ESPAÇO URBANO**

Apesar de o processo de descentralização das políticas sociais se ter iniciado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, e de o mesmo ter aberto caminho para diversas experiências no campo das políticas habitacionais, os governos municipais foram pouco recetivos a pô-las em prática, pelo menos durante os primeiros anos de vigência da nova Constituição. Cardoso (2006) explicita que em combinação com o vácuo criado pela extinção do BNH em 1986, e conseqüente pulverização das políticas habitacionais em diversos órgãos federais, os movimentos sociais passaram a pressionar os governos locais para que criassem as suas próprias políticas habitacionais. Em função disto, algumas experiências de políticas habitacionais de caráter municipal foram colocadas em prática. Em certos casos, houve avanços na forma de gestão, na adoção de novos materiais, e na forma de construção. Em teoria, estas

inovações visavam a diminuição de despesas com as obras e a integração da população beneficiária no processo de governança local.

Em Campos dos Goytacazes (figura 1), município localizado no Estado do Rio de Janeiro, que possui aproximadamente 428 mil habitantes (85% vivendo na sua área urbana) e que registou em 2005 um déficit habitacional de 11 511 casas (FJP, 2005), esta realidade não foi diferente. As primeiras tentativas de intervenção do poder público municipal na questão habitacional ocorreram já no final da década de 1980, seguindo o processo de descentralização definido pela Constituição de 1988. Entretanto, Póvoa (2002) aponta que estas intervenções tiveram uma ação bastante reduzida, pois limitavam-se a ações pontuais e de emergência em moradias precárias existentes nas áreas periféricas. Esta atuação limitada deveu-se em grande parte à realidade orçamental do município, que passava por uma forte escassez de recursos, situação que à época assolava boa parte dos municípios brasileiros de porte médio. Assim, entre o final da década de 80 e ao longo da década de 90, a atuação do governo municipal ficou limitada à construção de 300 unidades habitacionais, e a um número insignificante de intervenções de emergência para remover moradias localizadas em áreas de risco.

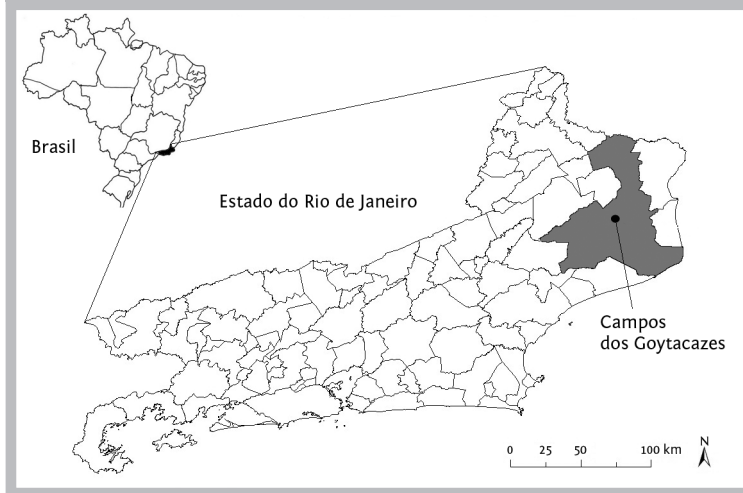
No entanto, no final da década de 1990, ocorreu uma transformação radical na realidade orçamental de Campos dos Goytacazes em função da aprovação da chamada Lei do Petróleo.<sup>4</sup> A Lei do Petróleo implicou a transferência, na forma de *royalties*, de um alto volume de recursos referentes à exploração do petróleo para a bacia de Campos. Estes recursos deram capacidade ao governo municipal para executar programas de assistência social, sem que houvesse a necessidade de firmar parcerias com outras esferas de governo. Atualmente, o município de Campos possui um orçamento anual de 1,4 bilhões de reais, sendo 90% deste valor referentes a *royalties* e a participações especiais da exploração de petróleo. Este tipo de aporte financeiro deixou o governo municipal numa situação bastante confortável no que tange a investimentos em diversos setores económicos e sociais do município. Apesar disso, até 2002 foram mantidas parcerias entre o município de Campos e a Companhia Estadual de Habitação do Estado do Rio de Janeiro (CEHAB-RJ), que resultaram na construção de 700 unidades habitacionais através do “Programa de Moradia a 1,00 Real.”<sup>5</sup>

4 Lei ordinária n.º 9 478, de 6 de agosto de 1997, que pôs fim ao monopólio da Petrobrás na exploração de Petróleo no Brasil e estabeleceu o pagamento de compensações financeiras aos Estados e municípios produtores através das *royalties* do petróleo e também das participações especiais pelo aumento na produtividade dos poços.

5 Este programa foi executado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro entre o final da década de 90 e o início do século 21, onde as famílias beneficiárias deveriam pagar →

FIGURA 1

Localização do município de Campos dos Goytacazes, Estado do Rio de Janeiro.



A inauguração do Conjunto Habitacional da Chatuba, em 2005, marcou uma nova fase de investimentos pelo governo municipal, dado que as ações realizadas foram justificadas por um suposto programa de desfavelização focado na remoção de famílias pobres de áreas de risco. A partir da construção do conjunto da Chatuba, o governo municipal tomou para si a responsabilidade de executar, com recursos próprios, um ambicioso programa habitacional. A questão habitacional passou a ser o foco das políticas de assistência social em Campos, canalizando aproximadamente um montante anual de R\$ 20 milhões. O Programa Municipal de Habitação executado pela PMCG diferencia-se das experiências realizadas até a década de 80 por não utilizar a capacidade de endividamento das famílias como um critério determinante na escolha dos potenciais beneficiários. No caso de Campos, as habitações são entregues gratuitamente aos beneficiários em regime de comodato, com a expectativa de posse definitiva após cinco anos de efetiva ocupação do imóvel. Em função disto, a ação dos programas habitacionais beneficiaria os setores mais pobres da população, tidos como aqueles que não possuem condições de arcar, por menor que fosse o valor, com as prestações mensais relacionadas com a compra de casa própria. Assim, as famílias estão formalmente impedidas de vender, alugar, ou fazer outro tipo de utilização que não seja para fins habitacionais.

mensalmente o valor de R\$ 1,00 para a aquisição da moradia. Entretanto, grande parte destas famílias não chegou sequer a receber o carnê para o pagamento das prestações.

Uma das principais polémicas acerca dos programas municipais de habitação refere-se ao custo das casas, o que é agravado pela inexistência de documentos oficiais garantindo a devida transparência dos gastos realizados. No entanto, foi possível determinar que a construção do Conjunto Habitacional do Matadouro, única experiência de construção de habitações em forma de blocos de apartamentos, teve o custo médio de R\$ 94000,00 por unidade (Oliveira, 2009).

### O PROCESSO DE INSERÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS PELA PREFEITURA NO ESPAÇO URBANO DE CAMPOS

Um primeiro aspeto que merece ser ressaltado em relação à formação do espaço urbano de Campos é que sua evolução está diretamente ligada à influência política e poder económico do setor sucroalcooleiro. É consensual entre os estudiosos locais que os diferentes ciclos que o setor atravessou desde meados do século XVIII foram determinantes na evolução do ambiente urbano campista. A ligação com o setor sucroalcooleiro também explica o rápido crescimento das regiões periféricas a partir da década de 1970, quando o setor entrou num processo de decadência. O fechamento de dezenas de fábricas de açúcar e álcool implicou numa forte corrente migratória do campo para as cidades, com a maioria dos migrantes integrando-se nas periferias dos núcleos urbanos. Estes novos espaços de ocupação estavam localizados em áreas ambientalmente sensíveis, dando origem a um cordão de favelas no entorno da área urbana, principalmente na sua zona norte.

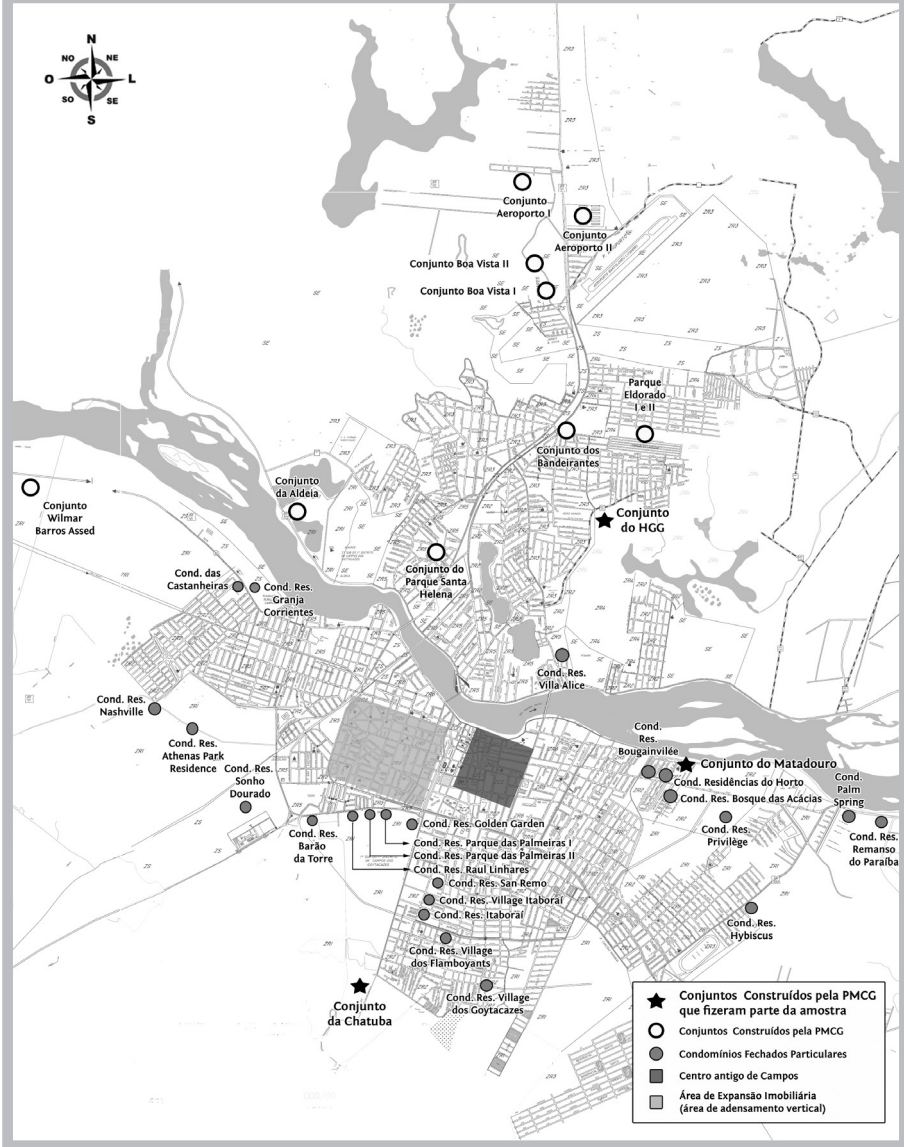
Um aspeto a destacar acerca dos locais onde se materializaram os investimentos públicos municipais na área da habitação popular é que o movimento de expansão ocorreu em direção às áreas que historicamente eram ocupadas pela população mais pobre<sup>6</sup> (figura 2).

Uma avaliação preliminar sugere que a localização dos conjuntos habitacionais construídos pela prefeitura de Campos pode ser explicada pela sua proximidade em relação às áreas de risco de onde as famílias beneficiárias foram removidas. Deste modo, a construção dos conjuntos teve dois grandes impactos sobre estas áreas: 1) embelezamento estético, já que com a remoção das favelas anteriormente existentes, estes locais tornaram-se mais homogêneos,

6 A área urbana de Campos dos Goytacazes foi edificada sobre uma vasta região, sujeita a alagamentos durante grande parte do ano. Deste modo, as áreas historicamente valorizadas foram aquelas que permaneciam secas durante todo o ano, ou que tinham sido drenadas através de obras públicas. Portanto, cabia à população mais carente ocupar ambientes mais vulneráveis, o que a colocava numa situação de constante risco.

FIGURA 2

Localização dos conjuntos de habitação popular na área urbana de Campos, em destaque (assinalados com uma estrela) os conjuntos estudados.



diminuindo também o incômodo da “pobreza visível”<sup>7</sup>, e 2) melhoria da infraestrutura urbana, na medida em que os investimentos feitos pelo governo municipal também incluíram a construção de sistemas de coleta de esgotos, rede de águas pluviais e pavimentação asfáltica. Portanto, as áreas onde foram construídos os conjuntos de habitação popular, mesmo sendo áreas periféricas do município, passaram por uma notória valorização. Entretanto, é importante notar que as áreas onde se deu a construção já vinham sofrendo um processo de valorização fundiária. Assim sendo, a disposição dos conjuntos dentro da malha urbana de Campos poderá ter efeitos que irão além dos enunciados no setor habitacional, transformando o estado local num poderoso agente modelador do espaço urbano.

Este estudo utilizou como base empírica, os dados obtidos por uma amostragem realizada nos 3 maiores conjuntos de habitação popular construídos com recursos da PMCG. Esta amostragem pretendia obter parâmetros que evidenciassem a realidade vivenciada pelos moradores em períodos distintos de ocupação destes conjuntos. Os beneficiários mais antigos começaram a ocupar as casas no ano de 2005, e os mais recentes em 2008. Esta distinção temporal contribuiu para a identificação dos problemas que afligiram os moradores nos diferentes períodos de ocupação, bem como para mapear os que persistiram e os que foram sendo superados. Para tal, foram aplicados 119 questionários<sup>8</sup> divididos entre os três conjuntos que serviram de base para este estudo: a Residencial Oswaldo Gregório (conhecido como Chatuba); a Residencial Matadouro (conhecido como Portelinha), e a Residencial dos Nogueiras (conhecido como HGG).

No que se refere à configuração interna das moradias, apenas no conjunto da Chatuba existem diferentes tamanhos de habitação, com unidades variando entre 1 e 3 quartos, e nos demais conjuntos todas as habitações possuem 3 quartos.<sup>9</sup> Do ponto de vista arquitetônico, a configuração das casas e fachadas

7 Maricato (2007) afirma que grande parte das intervenções baseadas no planejamento urbano modernista têm-se preocupado em ocultar a cidade real como forma de preservar as condições para a criação de um mercado imobiliário especulativo.

8 A composição amostral deste estudo foi realizada de maneira aleatória, tendo-se previamente realizado um levantamento acerca do arruamento dos conjuntos horizontais onde foram sorteadas cinco ruas diferentes em cada conjunto. A escolha das casas onde foram aplicados os questionários foi realizada respeitando a numeração ímpar das casas. No caso do único conjunto vertical da amostra (Portelinha), onde existem quinze blocos de apartamentos, sendo 12 blocos com 16 apartamentos e 3 blocos com 12 apartamentos, foram aplicados 3 questionários em cada bloco de 16 apartamentos e 1 questionários em cada bloco de 12 apartamentos.

9 Todas as habitações construídas pela PMCG possuem sala, cozinha e casa de banho, variando apenas o número de quartos.



TABELA 1

Composição da amostra dos conjuntos habitacionais analisados

| <b>Nome oficial</b>    | Residencial<br>Oswaldo Gregório | Matadouro                         | Residencial<br>dos Nogueiras | <i>Total</i> |
|------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|--------------|
| <b>Nome popular</b>    | Chatuba                         | Portelinha                        | HGG                          |              |
| <b>N.º de unidades</b> | 260                             | 228                               | 300                          | 788          |
| <b>Inauguração</b>     | 2005                            | 2007                              | 2008                         |              |
| <b>Tipo de unidade</b> | Casas de 1 a 3 quartos          | Apart. <sup>os</sup> de 3 quartos | Casas de 3 quartos           |              |
| <b>Amostra (N)</b>     | 40                              | 39                                | 40                           | 119          |
| <b>(%)</b>             | 15,4                            | 17,1                              | 13,3                         |              |

é bastante uniforme, diferenciando-se pela cor das suas fachadas. Apesar de a oferta de bens de uso coletivo não ter ficado esquecida, a manutenção destes equipamentos foi negligenciada por parte do poder público, o que tornou inviável a sua utilização ao longo do tempo por parte dos moradores. A distância até a região central da cidade é relativamente curta, mas a deslocação faz-se com dificuldade visto que nos três conjuntos estudados havia apenas uma carreira de autocarros para atender os moradores, não tendo sido feito qualquer reordenamento dos transportes.

#### CARACTERÍSTICAS FAMILIARES

A composição da renda e o nível de empregabilidade são fatores determinantes tanto para a manutenção familiar, como para a reprodução social. Deste modo, o comportamento destas duas variáveis está relacionado com o nível de instrução educacional de cada indivíduo. No presente caso, além de verificarmos o nível de renda familiar dos moradores dos conjuntos, procurámos também traçar o perfil ocupacional dos entrevistados a partir da identificação das suas principais atividades profissionais (tabela 2).

A tendência para a concentração da maioria das famílias beneficiárias nas faixas de renda mais baixas demonstra o direcionamento da ação da política habitacional municipal em Campos dos Goytacazes. Além disso, a análise da formação da renda demonstra que a entrega de unidades domiciliares não é suficiente para a incorporação das mesmas nos setores formais da economia. Este facto é evidenciado pela persistência de baixos níveis de renda no conjunto da Chatuba, após cinco anos de ocupação. É interessante apontar que os moradores sinalizaram como positivo o facto de morarem em condições físicas iguais (como no caso do conjunto do HGG) ou mesmo superiores às habitações que ocupavam anteriormente. Deste modo, o principal problema em

TABELA 2

Indicadores de renda e perfil ocupacional dos moradores entrevistados nos conjuntos habitacionais.

| Conjunto  | Média de moradores por habitação | Renda familiar em salários mínimos (%) |             |             |            | Principais atividades exercidas pelos respondentes   |
|-----------|----------------------------------|--|-------------|-------------|------------|--|
|           |                                  | Até 1                                  | Entre 1 e 2 | Entre 2 e 3 | Acima de 3 |  |
| Matadouro | 4,0                              | 43,6                                   | 51,3        | 5,1         | 0          | 1 - Diarista<br>2 - Aposentado/Pensionista<br>3 - Vendedor Ambulante<br>4 - Exerce atividade ou comércio na residência |
| Chatuba   | 4,0                              | 40,0                                   | 47,5        | 7,5         | 5,0        | 1 - Doméstica<br>2 - Diarista<br>3 - Exerce atividade ou comércio na residência  |
| HGG       | 4,0                              | 52,5                                   | 37,5        | 7,5         | 2,5        | 1 - Doméstica<br>2 - Diarista<br>3 - Aposentado<br>4 - Pensionista   |

relação às ações do poder público municipal no campo habitacional é que estas têm estado desligadas de políticas complementares voltadas para a geração de emprego e renda. Tais políticas poderiam reverter o ciclo de pobreza existente. De facto, como a maioria dos moradores adultos não possui emprego ou qualquer tipo de ocupação formal de carácter estável, a situação financeira das famílias depende fortemente de programas assistencialistas dos governos municipal e federal.<sup>10</sup>

As dificuldades de formação da renda foram agravadas pelo estabelecimento de novas regras de controlo de zoonoses associadas à criação de animais domésticos. Tais dificuldades tornaram-se evidentes pelo facto de muitos moradores manterem animais (porcos, galinhas, bovinos e equídeos) nos locais onde anteriormente habitavam, como forma de complementarem os seus rendimentos. No entanto, este tipo de prática foi proibida pelo poder público municipal dentro dos conjuntos habitacionais, sem que fossem oferecidas

10 O programa que tem maior abrangência é o *Vale Card* financiado pelo governo municipal, que durante o processo de coleta de dados fornecia aos beneficiários o valor de R\$ 50,00.

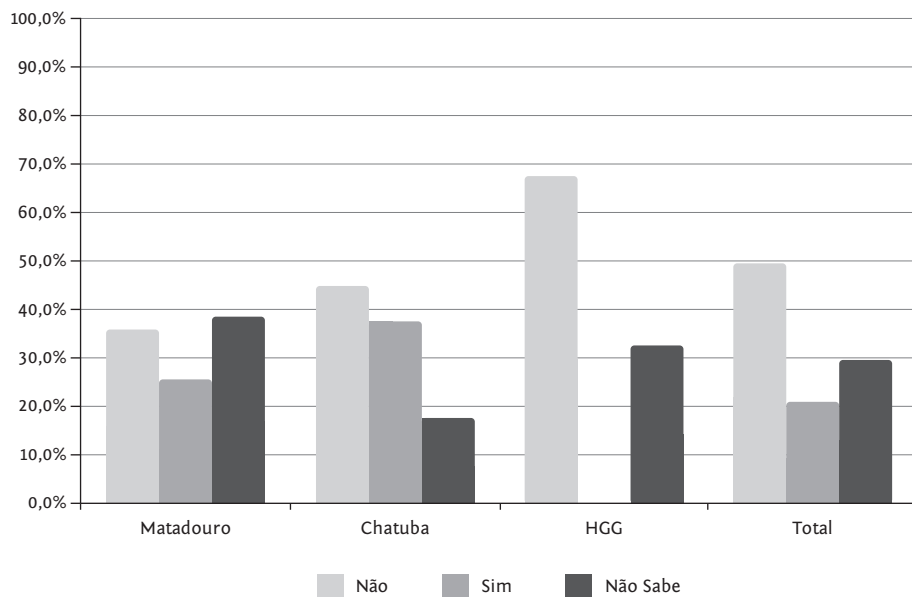
aos moradores novas formas de complementarem as rendas. Em função disto ocorreu a tentativa de estabelecimento de novas formas de atividade económica informal, cujo objetivo era garantir uma renda mensal capaz de cobrir os custos básicos para a sobrevivência familiar incluindo, por exemplo, o pagamento das contas de água, luz e a aquisição de gás de cozinha.

A elevada taxa de desemprego e o baixo nível de renda existentes nos conjuntos habitacionais imprimem a estes espaços mais do que a simples perspectiva da não reprodução social deste segmento. O facto é que o nível de desemprego aprofunda ainda mais o distanciamento deste segmento da população com a restante coletividade urbana. Neste sentido, a política habitacional acaba por contribuir para a quebra das identidades coletivas, deixando estes espaços em condições vulneráveis para a atuação de “agentes políticos facilitadores”, os quais se aproveitam da exacerbação da situação vivida pelos habitantes dos conjuntos. Este facto tem influência direta na capacidade de a população agir de maneira articulada em prol de interesses coletivos, pois a atuação de facilitadores contribui para criar um processo de cooptação política em troca de favores pontuais.

Para estimar o grau de autonomia política em face do poder público municipal foi feito um esforço para obter informações que permitissem estimar o nível de participação dos moradores dos conjuntos em organizações comunitárias. Neste sentido, partimos da premissa de que o nível de participação em organizações da sociedade civil é uma forma eficiente de estimar o engajamento da população em ações de carácter coletivo, enquanto índice de reconhecimento coletivo e de criação de sentimentos de pertença a um dado grupo ou comunidade. No entanto, no caso dos conjuntos habitacionais estudados, o nível de participação e atuação em associações de moradores é muito baixo, e apenas uma parcela minoritária dos moradores indicava saber da existência ou atuação de qualquer tipo de organização comunitária em cada um dos locais analisados.

Além disso, mesmo entre a parcela que indicava conhecer alguma organização comunitária atuando no seu conjunto, o nível de participação individual era baixo. A falta de participação política da população dos três conjuntos tem reflexos diretos na capacidade de estas comunidades apresentarem queixas junto ao poder público municipal. Em grande parte isto deve-se ao facto de no município de Campos a representação comunitária ter passado por um amplo processo de enfraquecimento a partir da ascensão do grupo político liderado pelo ex-governador do Estado do Rio de Janeiro, e atualmente deputado federal, Anthony Garotinho. Tal enfraquecimento está ligado às práticas de cooptação política, especialmente de lideranças comunitárias, que poderiam contribuir para a formação de uma identidade política autónoma.

FIGURA 3  
Nível de reconhecimento sobre a atuação de entidades de representação dos moradores nos conjuntos. (%)



A PERSPETIVA DOS MORADORES ACERCA DE VIVER  
E PERMANECER NO INTERIOR DOS CONJUNTOS

Um aspeto importante para a agregação da população dos conjuntos habitacionais ao ambiente urbano em Campos corresponde às características físicas dos seus domicílios. Mas, além disso, é necessário considerar os problemas ligados à convivência nos conjuntos habitacionais. Estes elementos são importantes tanto do ponto de vista interno como externo, visto que deles dependem o surgimento de um sentimento de pertença e coesão social. Neste sentido, é importante notar que há uma situação relativamente distinta nos conjuntos estudados (tabela 3).

A partir dos resultados do presente estudo é possível inferir que a complexidade existente não foi antevista pelos formuladores da política de habitação municipal, dado que alguns dos problemas importantes foram ocasionados pela estrutura interna dos conjuntos e intensificados pelos modelos de construção utilizados nos dois conjuntos mais recentes, isto é, os blocos de apartamentos e as casas semi-geminadas. Por exemplo, a insatisfação com o tipo de casa mostrou-se mais evidente nos moradores do conjunto do Matadouro, pois a construção dos apartamentos teria criado novos problemas financeiros,

TABELA 3

Principais problemas relatados pelos moradores entrevistados no seu cotidiano nos conjuntos.

| Problemas relatados   | Matadouro (%) | Chatuba (%) | HGG (%) |
|---|---------------|-------------|---------|
| Falta de serviços públicos (creche, posto de saúde, limpeza urbana, correios)                                       | 2,6           | 50,0        | 52,5    |
| Tráfico de drogas, violência e insegurança  | 12,8          | 35,0        | 32,5    |
| Dificuldades de convivência entre vizinhos  | 17,9          | 0,0         | 0,0     |
| Preço de serviços públicos (água e energia)   | 30,8          | 2,5         | 5       |
| Falta de manutenção e conservação do condomínio e dos bens de uso coletivo (praças, brinquedos, quadras de esporte) | 0,0           | 30,0        | 2,5     |
| Falta de água   | 7,7           | 0,0         | 0,0     |
| Má qualidade da habitação   | 15,4          | 0,0         | 7,5     |
| Falta de organização associativa dos moradores  | 5,1           | 0,0         | 0,0     |
| Limpeza do condomínio   | 5,1           | 7,5         | 0,0     |
| Barulho/ruído   | 17,9          | 0,0         | 0,0     |
| Brigas entre vizinhos   | 5,1           | 0,0         | 0,0     |
| Falta de empregos   | 0,0           | 2,5         | 0,0     |
| Falta de comércio no local  | 0,0           | 0,0         | 37,5    |
| Não existem problemas   | 15,4          | 10,0        | 15,0    |

como as taxas de condomínio (*e.g.* limpeza e manutenção) e o uso coletivo da água. Neste caso, ficou demonstrado que muitos moradores não podiam (ou não queriam) arcar com o valor unitário das contas e com a convivência forçada com vizinhos, que não possuiriam as mesmas práticas de convivência.

Esta situação sugere que os formuladores da política habitacional municipal não consideraram o efeito que teriam os preços referentes à prestação dos serviços públicos básicos sobre a sobrevivência das famílias, e que esta política tem mostrado ser, na prática, uma estratégia de remoção de famílias das favelas e de áreas de risco. Na sua condição pretérita, a maioria dos beneficiários, mesmo tendo acesso precário a estes serviços, não pagava pelos mesmos. Assim, a inserção das famílias num contexto formal de pagamento de taxas e tributos acabou por ter um grande impacto no escasso orçamento familiar. Alguns relatos obtidos durante a pesquisa de campo mostram que os moradores tiveram de se abster do uso de aparelhos eletrodomésticos como o

frigorífico e o chuveiro elétrico por não terem condições para pagar as contas de energia elétrica.

Deste modo, é importante apontar que a disponibilidade de serviços públicos pode ser um instrumento eficaz para a verificação do grau de integração da população residente em determinadas áreas. Isto ocorre assim porque um dos fatores determinantes das regiões periféricas não seria a distância física, mas sim a ausência de condições mínimas de infraestrutura urbana.<sup>11</sup> Neste sentido, a comparação entre as condições anteriores e a situação atual das famílias no que tange o acesso aos serviços públicos mais básicos aparece como uma forma eficaz para se medirem as mudanças ocorridas na inserção socioespacial destas famílias (tabela 4).

À primeira vista, a execução das políticas municipais de habitação em Campos tem tido um relativo sucesso na democratização do acesso aos serviços mais essenciais (*i.e.* água, energia e saneamento básico). No entanto, quando se trata de serviços que possuem um caráter complementar, mas não menos importantes, (*e.g.* telefonia pública, correspondência e área de lazer), existem limitações e até decréscimo na oferta em comparação com a situação anterior. Assim, é importante notar que aqueles serviços públicos da competência direta do poder público local não tiveram um desempenho significativo na melhoria do acesso oferecido aos moradores. Um caso expressivo desta situação deu-se em relação ao funcionamento dos postos de saúde, cujo serviço foi profundamente comprometido pela suspensão, pela então prefeita Rosinha Garotinho, do Programa de Saúde da Família (PSF).

Finalmente, é importante frisar que foi observado um paradoxo entre a avaliação dos moradores segundo a qual vários aspetos melhoraram na sua vida após a entrada nos conjuntos, e o estado de ânimo dominante, em que não há um reconhecimento de que seria benéfico viver nestes espaços. Outro dado que reforça tal paradoxo é o facto de 85,7% dos moradores que responderam aos questionários não estarem dispostos a vender as habitações fornecidas pela PMCG. Entretanto, a principal razão apresentada para não realizarem a venda seria a inexistência de outro lugar para morarem, o que reforça a perspectiva de que vivem sob um regime imposto pelo Estado.

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

TABELA 4

Comparação entre o acesso a serviços públicos básicos entre antes e depois da residência nos conjuntos habitacionais da PMCG.

| Tipos de serviços públicos  |                 | Matadouro (%) | Chatuba (%) | HGG (%) |
|-----------------------------|-----------------|---------------|-------------|---------|
| Água                        | Local de origem | 66,7          | 27,5        | 85,0    |
|                             | condomínio      | 100           | 100         | 100     |
| Energia                     | Local de origem | 97,4          | 97,5        | 97,5    |
|                             | condomínio      | 100           | 97,5        | 100     |
| Esgotamento                 | Local de origem | 23,1          | 7,5         | 12,5    |
|                             | condomínio      | 100           | 100         | 100     |
| Entrega de correspondências | Local de origem | 30,8          | 15,0        | 92,5    |
|                             | condomínio      | 82,1          | 2,5         | 15,0    |
| Telefone público            | Local de origem | 66,7          | 75,0        | 80,0    |
|                             | condomínio      | 76,9          | 52,5        | 2,5     |
| Posto de saúde              | Local de origem | 69,2          | 15,0        | 90,0    |
|                             | condomínio      | 25,6          | 70,0        | 0,0     |
| Escola infantil próxima     | Local de origem | 89,7          | 30,0        | 87,5    |
|                             | condomínio      | 100           | 52,5        | 0,0     |
| Área de lazer               | Local de origem | 7,7           | 10,0        | 67,5    |
|                             | condomínio      | 79,5          | 100,0       | 97,5    |
| Paragem de autocarro        | Local de origem | 51,3          | 85,0        | 90,0    |
|                             | condomínio      | 97,4          | 100,0       | 80,0    |

OS CAMINHOS PARA AUMENTAR A EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS:  
OUVIR OS POTENCIAIS BENEFICIÁRIOS

Um elemento marcante da política municipal de habitação é a sua natureza *top-down*, em que os mecanismos que ensejem a participação dos potenciais beneficiários e das suas organizações representativas estão ausentes. Neste sentido, valeria a pena analisar as opiniões e sugestões dos beneficiários deste programa para aumentar, no futuro, a sua eficiência. A partir deste elemento básico, os moradores foram inquiridos a apresentar sugestões aos órgãos municipais envolvidos na execução do programa no tocante à construção de novos conjuntos habitacionais (Tabela 5).

Um primeiro aspeto a destacar é que as respostas refletiram aspetos peculiares a cada um dos conjuntos estudados, o que demonstra não apenas diferentes níveis de apreensão da realidade, mas também as particularidades decorrentes de uma forma desconexa de execução da política habitacional. Além disso, é

TABELA 5

Aspetos que deveriam ser atentados pela a política de HIS da PMCG, segundo os beneficiários entrevistados.

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

importante notar que no caso dos conjuntos da Chatuba e do HGG, a principal questão incidiu sobre o nível de participação dos futuros beneficiários dos programas de habitação na definição do formato (ou desenho arquitetónico) das unidades que serão distribuídas. Este dado é importante no caso dos moradores da Chatuba e do HGG porque os mesmos apontaram que as suas habitações anteriores se adequavam melhor às necessidades das famílias, o que não foi levado em conta na formulação dos projetos arquitetónicos da PMCG, de natureza uniforme, e sem relação com a realidade objetiva das famílias.

Assim sendo, o facto de os moradores preferirem as suas habitações anteriores às unidades oferecidas pelo poder público municipal, demonstra o valor da autoconstrução. A casa anterior representava um símbolo de sucesso pessoal, visto que através do empenho desenvolvido na sua construção a família alcançara o “sonho da casa própria”. Diversos critérios subjetivos identificados não são normalmente levados em consideração pelos formuladores das políticas municipais de habitação. Ao desconsiderarem tais critérios, estes formuladores contribuíram para a ocorrência de um processo de rejeição dos novos espaços por parte dos beneficiários. Isto acabou por comprometer o sucesso da melhoria de qualidade de vida dos habitantes mais pobres e da sua inserção nos processos formais que ocorrem no interior das cidades. A criação de canais de participação poderia ser uma chave para que fossem resolvidas as

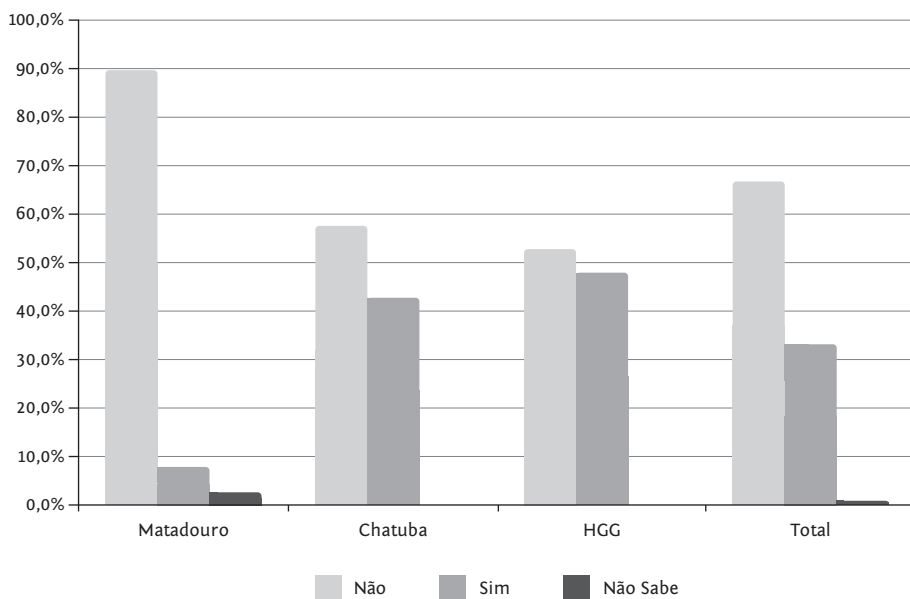


eventuais resistências às políticas habitacionais, ao dar uma maior legitimidade às ações empreendidas pelo Estado no nível local. No entanto, foi verificado que os órgãos da PMCG responsáveis pelas políticas habitacionais, desde o planejamento até a execução das obras não contavam com um canal que permitisse a interação (direta ou mesmo indireta) do seu corpo técnico com os futuros beneficiários. Deste modo, ao colocar a interação com o público alvo num plano secundário, o poder público municipal contribuiu para um processo de afastamento que dificultou a criação de uma identidade comunitária.

Além disso, a ineficiência da política habitacional foi aprofundada pela ausência de uma estratégia de acompanhamento dos beneficiários após a ocupação dos imóveis (figura 4).

A inexistência de mecanismos de acompanhamento dos beneficiários no período pós-ocupação indica que a questão da habitação social é vista pelos seus idealizadores como uma política social compensatória com um fim em si mesma. Isto fica evidente quando se verifica a ausência de políticas públicas complementares à da habitação social. A existência deste tipo de lacuna dentro das políticas habitacionais acaba por ter o efeito perverso de tornar os seus beneficiários mais dependentes de políticas assistencialistas, devido ao aumento do custo de vida e da diminuição das fontes de renda informais que existiam anteriormente.

FIGURA 4  
Ocorrência de visitas de agentes do poder público local aos moradores. (%)



## CONCLUSÕES

A segregação urbana reflete uma dinâmica bastante complexa dentro da cidade contemporânea, a qual se insere num processo de profunda inflexão nos mecanismos de acumulação, sendo cada vez mais evidente a apropriação privada do solo urbano por diferentes frações do capital. O resultado da mercantilização das esferas da vida política e social é visível na coexistência de áreas com um amplo acesso a serviços públicos, que operam em contraponto às áreas onde não existem os serviços públicos de caráter mais elementar. Neste caso, a análise do papel cumprido pelo Estado na ordenação do espaço, bem como na alocação de investimentos é essencial para entendermos a construção de espaços fragmentados, cujo aspeto dominante é a segregação socioespacial, especialmente na criação de espaços de habitação para os setores mais pobres da população.

A análise da política habitacional engendrada pela PMCG evidencia uma ampla gama de problemas sociais e estruturais a que as famílias moradoras dos conjuntos habitacionais estão sujeitas. Este facto contribui para o aprofundamento e o distanciamento social destas famílias. Entre os problemas encontrados no interior destes conjuntos destacam-se a permanência de padrões de emprego e renda similares aos padrões anteriores, o que se repercute numa grande dependência das famílias beneficiárias em relação a programas assistencialistas. Deste modo, mesmo com o relativo sucesso da política habitacional e da existência de avanços no fornecimento de serviços públicos essenciais, a inexistência de políticas complementares contribuiu para que os ganhos relativos tivessem um impacto diminuto. O processo de transferência das famílias beneficiárias para os conjuntos habitacionais colocou-as numa situação em que o acesso a determinados bens ou serviços foi restringido pela sua incapacidade de custear o valor da utilização de tais serviços.

Por outro lado, quanto ao nível de engajamento em organizações da sociedade civil, verificamos que o baixo índice de envolvimento da população em instituições de representação de bairro aprofunda as condições de invisibilidade das suas queixas frente ao poder público municipal. A baixa participação política não decorre de uma incapacidade de verificarem a limitação da eficácia da política habitacional, mas, principalmente, da atuação de elementos estruturais. Tais elementos incluem desde a inserção periférica no mercado de trabalho e na estrutura política assistencialista dos grupos políticos locais, alcançando elementos que contribuem para a desconstrução das identidades coletivas e dos padrões de reconhecimento social. Quando tomados em conjunto, estes elementos afetam diretamente a capacidade de os moradores agirem coletivamente, tornando-os individualmente dependentes do fornecimento de benefícios de cunho clientelista.

Finalmente, é importante destacar que o padrão rígido de conceção e execução da política habitacional ao atuar de forma homogénea em todas as comunidades, não se mostrou capaz de atender e respeitar as *nuanças* de cada comunidade removida. Deste modo, o poder público local não se preparou para interiorizar um dos grandes avanços propostos pelo processo de descentralização das políticas sociais que ocorreu no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988, qual seja uma maior proximidade dos gestores de políticas sociais com o público-alvo, ou seja, a população. Ao ignorar o potencial democratizador trazido pelo processo de descentralização administrativa, o governo municipal de Campos criou conjuntos habitacionais que operam como verdadeiras ilhas sociais, onde os seus moradores ficam desprovidos da oportunidade de efetivamente se inserirem na cidade, seja pelo emprego no mercado formal, ou pelo acesso efetivo a serviços públicos essenciais. A combinação destes fatores implica que os conjuntos habitacionais se tornem *locus* de segregação social, e não de integração e democratização.

#### BIBLIOGRAFIA

- AZEVEDO, S. de, ANDRADE, L. A. G de (1982), *Habitação e Poder – da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- BOLAFFI, G. (1982), “Habitação e urbanismo: o falso problema.” In E. Maricato, (org.) *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*, 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo, Alfa-omega, pp. 37-70.
- CALDEIRA, T.P. do Rio (1997), “Enclaves fortificados: a nova segregação urbana”. *Novos Estudos*, 47 (março), pp. 155-176.
- CARDOSO, A. L. (2006), “Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos: uma avaliação.” In A. L. Cardoso e A. K. Abinko (orgs.) *Procedimentos de Gestão Habitacional para a População de Baixa Renda*, Porto Alegre, Antac.
- CASTELLS, M. (1983), *A Questão Urbana*, 4.<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CORRÊA, R. L. (2002), *O Espaço Urbano*, São Paulo, Ática.
- ENGELS, F. (1985), *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*, São Paulo, Global.
- FJB, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2005), *Déficit Habitacional no Brasil*, 2.<sup>a</sup> ed., Belo Horizonte, Centro de Estatística e Informações.
- GOTTDIENER, M. (1997), *A Produção Social do Espaço Urbano*, 2.<sup>a</sup> ed., São Paulo, Edusp.
- HARVEY, D. (2005), *A Produção do Espaço Capitalista*, São Paulo, Annablume.
- LAGO, L. C. do (2000), *Desigualdades e Segregação na Metrópole: o Rio de Janeiro em Tempo de Crise*, Rio de Janeiro, Revan Fase.
- LAGO, L. C. do (2001), “A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos.” In *Planejamento e Território: Ensaios sobre a Desigualdade*, Rio de Janeiro, Cadernos do Ippur, pp. 155-176.

- MARICATO, E. (1987), *Política Habitacional no Regime Militar – Do Milagre Brasileiro a Crise Econômica*, Rio de Janeiro, Vozes.
- MARICATO, E. (2007), “Globalização e política urbana na periferia do capitalismo”. In L. C. Q. Ribeiro e O. A. Santos Junior (orgs.), *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. 1.ª ed. Rio de Janeiro, Editora Revan, Fase, v. 1, pp. 51-76.
- MARSHALL, T. H. (1967), *Cidadania, Classe Social e Status*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- MARTINE, G. e MCGRANAHAN, G. (2010), “A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas.” In R. Baeninger (org.), *População e Cidade: Subsídios para o Planejamento e para as Políticas Sociais*, Campinas/Brasília, UNFPA, pp. 11-24.
- O’DONNELL, G. (1999), “Teoria democrática e política comparada.” *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 42 (4), pp. 577-654.
- OLIVEIRA, J. C. P. (2009), *Estado Local como Produtor e Modelador do Espaço Urbano. Um Estudo de Caso das Políticas Municipais de Habitação em Campos dos Goytacazes – RJ*. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual do Norte Fluminense.
- PÓVOA, F. M. R. (2002), *A Municipalização da Política de Habitação Popular em Campos dos Goytacazes – RJ (1989-2001)*. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual do Norte Fluminense.
- RIBEIRO, L. C. Q. (2004), “A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito”. In L. C. Q. Ribeiro (org.), *Metrôpoles: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito*, Rio de Janeiro, FASE, pp. 17-40.
- RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS JUNIOR, O. A. (2003), “Democracia e segregação urbana: reflexo sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira”. *Revista Eure*, 29, n.º 88, pp. 79-95.
- SEVCENKO, N. (2003), *Literatura como Missão: Tensões Sociais e Criação na Primeira República*, São Paulo, Companhia das Letras.
- SINGER, P. (1982), “O uso do solo urbano na economia capitalista.” In E. Maricato (org.), *Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*, São Paulo, Alfa e Omega, pp. 21-36.
- VALLADARES, L. do P. (1981), *Passa-se uma Casa. Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Zahar.
- VASCONCELOS, P. A. (2006), “A cidade nas ciências sociais.” *Caderno CRH*, 19, 46, pp. 133-141.
- VILLAÇA, F. (2001), *O Espaço Intra-urbano no Brasil*, São Paulo, Studio Nobel.

Recebido a 11-01-2011. Aceite para publicação a 17-01-2012.

OLIVEIRA, J. C. P. de, e PEDLOWSKI, M. A. (2012), “Estado e programas municipais de habitação popular”. *Análise Social*, 204, XLVII (3.º), pp. 656-682.