

Planejamento urbano e política habitacional: os desafios do programa “Morar Feliz” em Campos dos Goytacazes-RJ

Urban planning and housing policy: challenges of "MorarFeliz" program in Campos dos Goytacazes-RJ

ANA PAULA SERPA NOGUEIRA DE ARRUDA

SERGIO DE AZEVEDO

GERALDO MÁRCIO TIMÓTEO

RESUMO:

Partindo da premissa de que a questão habitacional possui fortes interfaces com o planejamento urbano, esse artigo se propõe a analisar o Programa Municipal “Morar Feliz” de Campos dos Goytacazes-RJ, investigando os impactos desta política sobre os moradores dos conjuntos, bem como os de seu entorno, no que se refere à qualidade de vida e aos serviços públicos locais. Apesar da melhoria residencial da população alvo, a falta de planejamento urbano acarretou efeitos negativos “não esperados”, uma vez que — construídos nas periferias pobres da cidade — os moradores desses conjuntos não lograram nem a complementação dos recursos necessários para ampliar os serviços públicos já escassos e muito menos estratégias voltadas para a diminuição ou contenção do aumento da violência.

Palavras-chave: Política urbana, Habitação Social, Segregação Socioespacial

ABSTRACT:

Based on the premise that the housing issue has strong interfaces with urban planning, this article proposes to analyze the "MorarFeliz", a local housing program of the city of Campos

dos Goytacazes-RJ, investigating the impacts of this policy on the set residents, as well as those of its surroundings, with regard to quality of life and local public services. Despite the residential improvement of the target population, the lack of urban planning had "unexpected" negative effects since the residents of these groups —built in the poor peripheries of the city—have not been able to complement the resources needed to expand scarce public services and much less strategies aimed to reduce or restrain the increase in violence.

Keywords: Urban Policy, Social Housing, Socio-Spatial Segregation

I. INTRODUÇÃO

Este artigo se propõe a analisar o programa habitacional municipal “Morar Feliz”, em Campos dos Goytacazes (RJ), investigando os impactos desta política sobre os moradores dos conjuntos construídos, bem como os de seu entorno, no que se refere à qualidade de vida e aos serviços públicos locais. Trata-se de um programa habitacional com objetivos expressivos de produção de 10 mil moradias e, por este motivo, propagandeado pela administração local como “o maior programa habitacional do interior do país”.

A finalidade do programa foi o atendimento de moradores de áreas de risco, bem como de famílias que viviam em condições de vulnerabilidade econômica e social. O programa consistiu na doação das casas populares, sendo estas construídas unicamente com recursos municipais. Apesar das diversas dificuldades existentes em sua execução, que serão posteriormente apresentadas, trata-se de um programa importante considerando que o município de Campos dos Goytacazes vivenciou nas últimas décadas um processo de acelerada urbanização que, como em boa parte da experiência brasileira, levou à precarização das condições habitacionais. Campos dos Goytacazes, município de maior população no Norte Fluminense, possui hoje uma população de 465.000 pessoas (cerca de 90% na área urbana) tendo tido um incremento populacional de aproximadamente 60.000 habitantes na última década (IBGE, 2011).

Em virtude, principalmente, de se computarem os valores do petróleo extraído em sua costa¹, o município possuía, há até pouco tempo, um PIB que correspondia à sétima colocação nacional, de acordo com pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013), à frente de capitais como Porto Alegre, Salvador, Fortaleza, Recife e Goiânia, entre outras. Entretanto, nos últimos anos, apesar das consideráveis receitas então vigentes, o município também apresentou administrações locais incipientes em termos de eficiência e

¹ O significado prático deste cálculo de PIB municipal contemplando a produção petrolífera em mar tem sido objeto de discussões entre estudiosos, havendo quem se refira à sigla como “Produto Ilusório Bruto” (PESSANHA, 2013; PETRÓLEO, ROYALTIES & REGIÃO, 2005).

alocação do dinheiro público, o que pode ser percebido pela 48ª posição no Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) entre os 92 municípios fluminenses (TIMÓTEO G. M. e SILVA, F. F. 2014)²

Nas duas últimas décadas, ocorreram mudanças importantes do ponto de vista das forças políticas, e o chamado “Grupo Garotinho”, que no final dos anos 1980 superou a oligarquia tradicional, se manteve³ por meio de um discurso de cunho popular e com políticas de corte carismático junto à população. Isso porque, além do apelo popular, há preocupação com a busca de eficácia de algumas políticas públicas estratégicas de grande impacto social e político, podendo ser citados, como exemplo, duas importantes iniciativas: o transporte público urbano subsidiado pela prefeitura, que se manteve apesar da crise econômica, e o programa de habitação popular “Morar Feliz”, objeto desse artigo.

Por fim, queremos deixar claro que não é objetivo central do nosso artigo realizar uma análise comparativa do “Morar Feliz” de Campos dos Goytacazes com o Programa Federal “Minha Casa Minha Vida” (MCMV). Entretanto, tendo em vista a grande importância e extensão desse programa nacional de habitação popular, é inevitável que, em certas circunstâncias específicas, façamos algumas reflexões sobre temas correlatos dos mencionados programas.

Desta forma, este artigo está dividido em quatro seções, sendo a primeira esta “Introdução”, na qual apresentamos seus objetivos e uma breve descrição de Campos dos Goytacazes (RJ), com ênfase nos seus aspectos políticos (*politics*) e de políticas públicas (*public policies*). Na segunda seção, discutiremos de forma sucinta as dificuldades e desafios enfrentados pelos municípios brasileiros na formulação e implementação das políticas habitacionais voltadas para as populações de baixa renda, nem sempre articuladas com o planejamento urbano. Na terceira parte, a partir de dados das pesquisas realizadas nos conjuntos habitacionais e nos bairros populares do seu entorno, buscou-se tanto captar a avaliação dos novos moradores sobre as residências doadas pela Prefeitura, como também analisar alguns dos efeitos negativos desses conjuntos em relação aos serviços públicos utilizados pelos novos moradores e pelos habitantes do entorno. Na última seção, ou seja, nas “Considerações Finais” será realizado um sucinto balanço do Programa “Morar Feliz”.

²Esta colocação refere-se aos resultados provenientes da rede municipal de ensino, que apesar dos avanços obtidos na colocação — cuja posição já esteve em último lugar — ainda está muito aquém se comparado a outros municípios que possuem receitas menores.

³ Na eleição municipal de 02/10/16, o candidato a prefeito de Campos apoiado pelo grupo de Anthony Garotinho (PR) foi derrotado em primeiro turno pelo opositor Rafael Diniz (PPS).

II. DESAFIOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NAS CIDADES BRASILEIRAS: DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À MORADIA.

Nessa seção vamos discutir de forma resumida tanto os desafios das políticas habitacionais nas cidades brasileiras, como a importância de uma maior democratização do acesso a moradia, especialmente no que diz respeito à população de baixa renda.

O desafio das administrações das cidades de médio e grande porte de um país como o Brasil, com grandes focos de miséria absoluta, é extremamente dramático. Ao mesmo tempo em que é necessário desenvolver ações indutoras de atividades estratégicas para se evitar perder o desenvolvimento econômico, no rastro do processo de globalização, também são necessários esforços para melhorar as precárias condições de vida da população de baixa renda, dentre elas o acesso à habitação. Se, por um lado, o futuro das nossas cidades depende da capacidade de organização de seus moradores e de pressão sobre o poder público, por outro se encontra umbilicalmente dependente da ação do Estado nos seus três níveis de governo.

Ressalte-se, ainda, que os contrastes das nossas grandes cidades são abismais. Enquanto uma parte possui condições de urbanidade próximas ou iguais às do primeiro mundo, a outra parte — duas ou três vezes maior que a primeira — possui infraestrutura incompleta, com casas majoritariamente não legalizadas (ROLNIK, 1997).

Na maioria das grandes cidades, a rápida urbanização a partir de meados do século XX — aliada a um processo de "industrialização tardia", que incorporou somente uma pequena parcela dos trabalhadores urbanos — acarretou problemas urbanos complexos e de difícil enfrentamento por parte do poder público. A melhoria do "habitat", além da necessidade de uma política econômica socialmente inclusiva, está condicionada aos avanços no planejamento e política urbanos. Entre as diversas carências da população de baixa renda vinculadas ao "habitat" (saneamento, abastecimento de água, energia elétrica e transporte, entre outras) a que apareceu com mais evidência e centralidade foi o déficit de moradia, que se concentra nas famílias com rendas mensais de até três salários mínimos. Há um déficit habitacional de 6,200 milhões de domicílios no Brasil. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).

Obviamente para a ampliação das políticas habitacionais o ideal seria uma ação integrada dos três níveis de governo. Nos últimos anos, o governo federal, através do Programa “Minha Casa Minha Vida” (MCMV), foi o mais envolvido com a questão

habitacional em articulação com os municípios mais interessados. Apesar do empenho dos últimos governos na questão habitacional, ainda há muito por fazer para mitigar o seu expressivo déficit.

Frente a uma conjuntura desse tipo, não é por acaso que nas grandes cidades brasileiras os programas de regularização fundiária — vinculados a melhorias urbanas — têm sido crescentemente vistos como um instrumento de política habitacional extremamente importante na luta de um grande contingente de moradores de favelas e de bairros clandestinos em busca da integração socioeconômica. A opção habitacional para a maioria da população pobre — formada por um considerável contingente de desempregados e de trabalhadores eventuais, tem sido os cortiços, favelas e bairros clandestinos, localizados fundamentalmente nas metrópoles e grandes cidades (RIBEIRO e AZEVEDO, 1996).

Assim, a autoconstrução torna-se a solução possível para amplas camadas populares resolverem seus problemas habitacionais. Devido à escassez de recursos e de tempo disponível, essas construções prolongam-se por um largo período e se caracterizam pelo tamanho reduzido, baixa qualidade dos materiais empregados, acabamento precário e tendência à deterioração precoce (MARICATO, 1979; RIBEIRO & AZEVEDO, 1996).

Segundo dados oficiais o percentual de pessoas vivendo em situação de pobreza extrema no Brasil caiu 64% entre 2001 e 2013, passando de 13,6% para 4,9% da população, o que significa cerca de 9,5 milhões de pessoas, segundo as informações do BANCO MUNDIAL (2015).⁴ Apesar da importante queda da pobreza nos últimos anos, os custos da habitação continuam elevados para os setores de baixa renda. A experiência tem demonstrado que, apesar dos subsídios diretos e indiretos, mesmo nos países emergentes como o Brasil, as casas populares são ainda muito caras para a maioria dos setores de baixa renda.

Nestas circunstâncias, a política habitacional enfrenta um dilema de difícil solução: se subsidia em maior escala, compromete drasticamente a produção quantitativa de casas; se busca um nível maior de eficácia — através do retorno de parte do capital aplicado — exclui uma considerável parcela da população dos programas tradicionais de habitação popular.

Daí vem o perigo de políticas urbanas excessivamente padronizadas para todas as regiões ou cidades de um país complexo, extremamente diferenciado e socialmente desigual

⁴⁴ Os dados levantados pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) a partir da Pnad 2013, produzida pelo IBGE é muito próxima da levantada pelo Banco Mundial, pois enquanto a taxa de pobreza cai de 7,58% da população para 3,64% de 2004 a 2012, em 2013 sobe para o patamar de 4,03%.

como o Brasil. Há mais de 50 anos, Guerreiro Ramos (RAMOS, 1965) já nos chamava a atenção sobre a importância das chamadas "reduções sociológicas", a fim de que pudéssemos adaptar experiências bem sucedidas no Primeiro Mundo às nossas idiossincrasias nacionais.

Ocorre que a regulação funciona na maioria das cidades brasileiras somente nas áreas da chamada "cidade legal", como forma de valorizá-las *vis-à-vis* a chamada cidade informal ou ilegal. Normalmente é nas áreas onde a regulação do Estado funciona que se encontram instalados o núcleo da burocracia pública e as residências das classes médias e altas e funcionam as atividades empresariais modernas. Em contrapartida, é na cidade informal, não regulada, com baixo investimento de infraestrutura e pouca disponibilidade de equipamentos de consumo coletivo, que habitam os setores mais pobres e marginalizados de população, sendo que em situações mais dramáticas estas áreas apresentam-se como verdadeiros guetos, totalmente separadas da cidade oficial.

As possibilidades de ampliação dos espaços regulados nas cidades brasileiras dependem, por um lado, da organização e pressão política dos "despossuídos"; por outro lado, a regulação efetiva (por exemplo, legalização de terreno, aprovação de plantas urbanísticas e arquitetônicas, permissão para o desempenho de atividades comerciais etc.) tem sido importante "moeda de barganha" de lideranças e grupos políticos que a "trocam" por apoio eleitoral ou legitimidade social.

Evidentemente, não se trata apenas de buscar a qualquer preço a ampliação do espaço efetivamente regulado, pois muitas vezes a legislação em vigor em algumas áreas é de tal forma inadequada ou prejudicial aos setores populares, que a sua não observância é condição *sine qua non* para a própria sobrevivência dessa população. Entretanto, em outras áreas, a simples efetivação da legislação em vigor pode significar a possibilidade de transformação para importantes setores populares. Por outro lado, há também situações em que a entrada do setor público de forma inadequada "desregula" setores informais que funcionam razoavelmente, podendo tornar a situação pós-intervenção pior que a anterior (SANTOS, 1993).

As possibilidades de responder adequadamente a este duplo desafio dependem, em grande parte, da capacidade dos governos — federal, estaduais e, principalmente, municipais — de implementar políticas de forma coordenada. Administrações que combinem legitimidade social — ou seja, participação da "sociedade organizada" — com

um mínimo de eficácia operacional formam a base destas cooperações, que se estendem às diferentes políticas sociais.

Em muitas cidades brasileiras esse processo resultou da mobilização produzida pelas entidades articuladas no Movimento Nacional de Luta pela Moradia (Federação das Associações de Moradores; União Nacional por Moradia Popular – União; Comunidade por Moradia Popular – CMP; e Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLP). O movimento vem se organizando desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, durante o governo do presidente José Sarney, e ganhou força com a Campanha da Fraternidade da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) de 1993, intitulada “Se essa casa fosse minha”. Uma das reivindicações foi a constituição de um Fundo Nacional de Habitação Popular (FNHP) a ser gerido por um Conselho Gestor. O fundo foi aprovado em 2005 e regulamentado em 2006, com início das atividades em agosto do mesmo ano (TIMÓTEO, 2013). Entretanto, diferentemente do que ocorria com os antigos fundos do BNH, que possuíam fontes permanentes de renda, o Fundo Nacional de Habitação Popular (FNHP) até hoje carece de fontes estáveis de recursos.

Quanto à construção de casas e conjuntos populares no plano federal, em termos formais, tem seguido a lógica e as regulamentações impostas pelo Sistema Nacional de Habitação. Isso não significa, porém, que essas regras sejam aplicadas sempre de forma homogênea⁵.

A partir de uma orientação compartilhada, pesquisas recentes realizadas pelo “Observatório das Metrôpoles” sobre o Programa “Minha Casa Minha Vida” (MCMV), envolvendo 13 estudos de casos (com representantes de todas as macrorregiões brasileiras), lançaram luz sobre alguns aspectos. O que mais chamou a atenção dos pesquisadores foi a “tentativa de desvendar as diferenças do desempenho do programa no território — tanto considerando as diferenças entre metrôpoles, quanto as especificidades interurbanas, particularmente no que diz respeito às novas relações entre núcleos e periferias” (CARDOSO e LAGO, 2013). Segundo os autores citados, as diversidades encontradas nas pesquisas exigem muitos cuidados nas avaliações e a certeza de “que há ainda muitos pontos a serem aprofundados e que certamente exigirão maiores esforços de pesquisa e de reflexão” (CARDOSO e LAGO, 2013).

⁵Um maior ou menor afastamento das regras formais vai depender de diversas variáveis ligadas à atuação tanto do prefeito como dos vereadores, associações dos sem-casa, empresas de construção, qualificação profissional da equipe, entre outros atores). Além disso, vale ressaltar que os atores que implementam um projeto de casas populares, ao terem que fazer escolhas, através de microdecisões, podem acabar por definir um determinado tipo de programa com características singulares.

De acordo com o Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro, o padrão de renda das famílias urbanas que demandam novas moradias não se alterou nos últimos anos. A concentração do déficit habitacional encontra-se quase todo na faixa “até três salários mínimos”, ou seja, de famílias realmente pobres. Em 2011 foram de 81,0% e em 2012 de 82,5% respectivamente, em percentagens globais muito próximas dos anos anteriores (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015). Essa foi a faixa mais agraciada pelo programa federal “Minha Casa Minha Vida” (MCMV).

Em seguida, a categoria “mais de três a cinco” compreendia cerca de 10% das famílias em 2012. Ainda que em grau menor, essa categoria de “baixa classe média” recebeu subsídios importantes para ter acesso às casas populares. Ressalte-se que juntas as duas categorias citadas totalizam mais de 92% do déficit habitacional do Brasil (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).

A faixa “mais de cinco a dez” representa apenas 5,6% das famílias e recebeu, como esperado, alguns poucos subsídios governamentais. Relativamente às anteriores, essa foi a faixa que mais optou por morar em grandes edifícios, geralmente construídos por empresas privadas especializadas para atender esse grupo de classe média. Aliás, em muitos casos, as compras desses apartamentos foram realizadas pensando na valorização desses imóveis em médio prazo, o que possibilitaria um ganho rentista aos seus donos.

Por fim, para as famílias brasileiras que recebem “mais de dez” salários mínimos, o déficit habitacional é inexpressivo, variando de 1,8% a 2,1% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015). Ressalte-se que para responder prioritariamente à demanda habitacional das famílias mais fragilizadas — renda “até três salários mínimos” — foram analisadas variadas propostas habitacionais voltadas a essa população, tendo em vista o fato de que, em perspectiva histórica, os membros dessa faixa raramente tiveram acesso a uma habitação de qualidade. Foi a partir desse debate que se chegou ao formato final do Programa “Minha Casa Minha Vida” (MCMV), com a promessa de entregar dois milhões de moradias até o final de 2014.

Objetivando alcançar esses fins, buscou-se a definição de várias ações. No plano federal, por exemplo, exigiu-se que todo o processo de assentamento e reassentamento fosse monitorado por procedimentos normativos indicados no Caderno de Orientação Técnica Social (COTS)⁶, que, além de implementar um Plano Técnico de Trabalho Social, prevê o desenvolvimento de um

⁶ COTS - Caderno de Orientação do Trabalho Técnico Federal.

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

Segundo o Plano Nacional de Habitação, em qualquer projeto habitacional o trabalho social deveria ser um dos pontos básicos, uma vez que as famílias contempladas deveriam ter o direito de conhecer e opinar sobre o novo local de moradia, tornando este processo mais democrático e inclusivo⁷.

Em todo o território nacional, ainda que de formas diferenciadas e dependendo muito das conjunturas e idiosincrasias locais, tanto as prioridades para os setores de menor renda, como as orientações sobre a importância do trabalho social e dos direitos das famílias envolvidas no processo de acessos às moradias foram levadas em conta.

Para o governo federal alcançar — em um curto período de tempo — as metas prometidas de novas moradias foi necessário ampliar vigorosamente a contratação de construtoras privadas. Essa estratégia permitiu cumprir os objetivos traçados, mas gerou alguns efeitos negativos. O primeiro foi a diminuição de construções de conjuntos habitacionais em parceria com as prefeituras e com as cooperativas habitacionais de autoconstrução. O segundo, mais grave, refere-se às dificuldades do governo de acompanhar adequadamente a fiscalização de um número extremamente elevado de construções de conjuntos e edifícios realizados por empresas privadas, sendo que uma parte delas sequer possuía experiência adequada para atuar nesse ramo de produção em massa.

III- FRAGILIDADE DO PLANEJAMENTO NOS CONJUNTOS E ENTORNOS: AS IDIOSINCRASIAS E OS IMPACTOS DO PROGRAMA “MORAR FELIZ”

⁷ Cumpre ressaltar, no caso do Morar Feliz, que este pré-morar ocorreu através da identificação das áreas de risco e do cadastramento dos moradores. Apenas 10,14% dos moradores entrevistados do Morar Feliz afirmaram que a Prefeitura de Campos realizou reunião com os mesmos antes de serem realojados nos conjuntos habitacionais. Contrariamente, grande parte dos moradores, 89,86%, alega não ter havido qualquer reunião, o que poderia ter representado uma oportunidade para compartilhar o projeto junto aos moradores, reconhecendo as organizações comunitárias locais, por meio da realização de um trabalho social mais inclusivo.

Esta seção se propõe analisar a política de produção de moradias populares em Campos que ocorre de forma desconectada do planejamento da cidade. Isso fica mais evidente especialmente nas áreas periféricas, tanto em relação aos moradores dos conjuntos edificados pelo Programa “Morar Feliz” como sobre os moradores do seu entorno.

O mencionado programa municipal teve inicialmente como meta construir e doar 10 mil moradias utilizando os recursos municipais provenientes dos *royalties* do petróleo. Como já dito, dispondo destas receitas diferenciadas, o município pôde autonomamente implementar o programa, dispondo, assim, de regras próprias para o seu desenvolvimento. Após oito anos de governo (2009-2016) foram entregues 6.500 unidades, longe da meta prevista. Foram edificados 18 conjuntos habitacionais espalhados pela periferia urbana e em diversos distritos.

Os últimos dois anos de gestão municipal apresentaram grandes dificuldades devido à significativa diminuição no repasse dos *royalties* para o município de Campos, fundamentalmente devido à queda na cotação internacional do petróleo, mas também decorrenteda conjuntura negativa da Petrobras — principal operadora da Bacia de Campos — por conta da operação “Lava Jato”.

Desta forma, o Programa “Morar Feliz”, embora represente um esforço da administração local na democratização do acesso à habitação para as camadas populares, se explica pelas suas raríssimas idiossincrasias: alta arrecadação municipal em virtude das rendas petrolíferas até a crise do petróleo, alto impacto na construção de casas populares, aliado à limitada qualidade dos projetos urbanísticos e da infraestrutura oferecida.

Trata-se, assim, de uma reflexão sobre como, em muitos casos, a falta de planejamento e a localização periféricas dos conjuntos habitacionais produzidos para as camadas populares, geralmente desintegrados da malha urbana e em periferias desprovidas de infraestrutura e serviços adequados, podem reafirmar um processo de segregação — o que ocorreu no caso do Morar Feliz, mas também em conjuntos do programa MCMV, em outras cidades do Brasil, conforme vários estudos têm apontado. É conferida aos residentes destes espaços — conjuntos habitacionais populares — a imagem de clausura e de confinamento, no qual o direito à habitação é concedido, mas o acesso à cidade é negado.

Cabe ressaltar ainda que, no caso do Morar Feliz, a forte demanda potencial por casas populares, somada à lacuna de critérios bem definidos de prioridades e compartilhados entre os diferentes atores, parece contribuir para o surgimento de práticas

clientelistas de interesse político. Para a realização desta análise, utilizamos duas pesquisas quantitativas.

Resulta deste estudo uma análise das condições urbanísticas destes espaços, bem como dos aspectos sociais dos moradores, que se aplicam às limitações referentes ao desenho do programa habitacional⁸

Além disto, os moradores residentes nestes conjuntos construídos na periferia da cidade e cercados por uma população extremamente pobre estariam vivenciando diferentes dificuldades, devido ao forte incremento da demanda que estes projetos causaram nos serviços públicos já escassos, bem como ao aumento da violência e da criminalidade, apontando para impactos negativos “não esperados” decorrentes de algumas características estruturais dessa “*policy*” municipal.

Ao considerar que a transformação do território urbano rumo a uma situação de menos desigualdades passa também pela democratização do acesso à habitação, o discurso da casa popular tem feito parte da agenda de diversos governos, embora, em muitos casos, deslocados de um sentido profundo de reforma urbana. No caso de Campos, estas experiências municipais na produção da habitação social para população de áreas de risco e favelas estiveram desintegradas de um planejamento de todo o território urbano, principalmente no que diz respeito à reconfiguração e à ampliação das periferias e aos assentamentos populares que se formaram nas margens da cidade.

No caso de Campos, temos que suas especificidades levam-na a se diferenciar fortemente da média das cidades brasileiras, pois ali, devido aos *royalties* do petróleo, tínhamos até há pouco tempo um orçamento que a colocava entre as cidades proporcionalmente mais ricas do país, significando ter recursos suficientes para propiciar aos órgãos municipais uma infraestrutura moderna (computadores, máquinas, carros etc.) e pessoal tecnicamente capacitado.

Entretanto, apesar desses recursos, o desempenho da Prefeitura na área aqui analisada (habitação popular) apresenta obstáculos que impedem uma administração mais eficiente. Parte destes entraves pode ser atribuída às necessidades eleitorais; mais precisamente, o programa de moradia local é, claramente, parte de uma resposta a essa

⁸A primeira pesquisa, por meio da aplicação de 370 questionários estruturados em 12 conjuntos construídos, aqui denominada Pesquisa 1, resulta do estudo “Política Habitacional e Direito à Cidade”. A segunda, denominada Pesquisa 2, é resultado do projeto de pesquisa “Novos Territórios Urbanos”. Foram aplicados 643 questionários, sendo 377 aos moradores dos conjuntos habitacionais e 266 aos moradores que ocupam o entorno dos mesmos conjuntos, considerados assim, para efeito de controle de campo, aqueles moradores que residiam até o terceiro quarteirão, em linha reta, de afastamento do conjunto habitacional estudado.

disputa pelo controle do governo municipal, a busca por projetos com forte publicidade e rápido impacto social. Trata-se de um programa de planejamento pouco estruturado, que acabou por reafirmar um processo de segregação urbana existente.

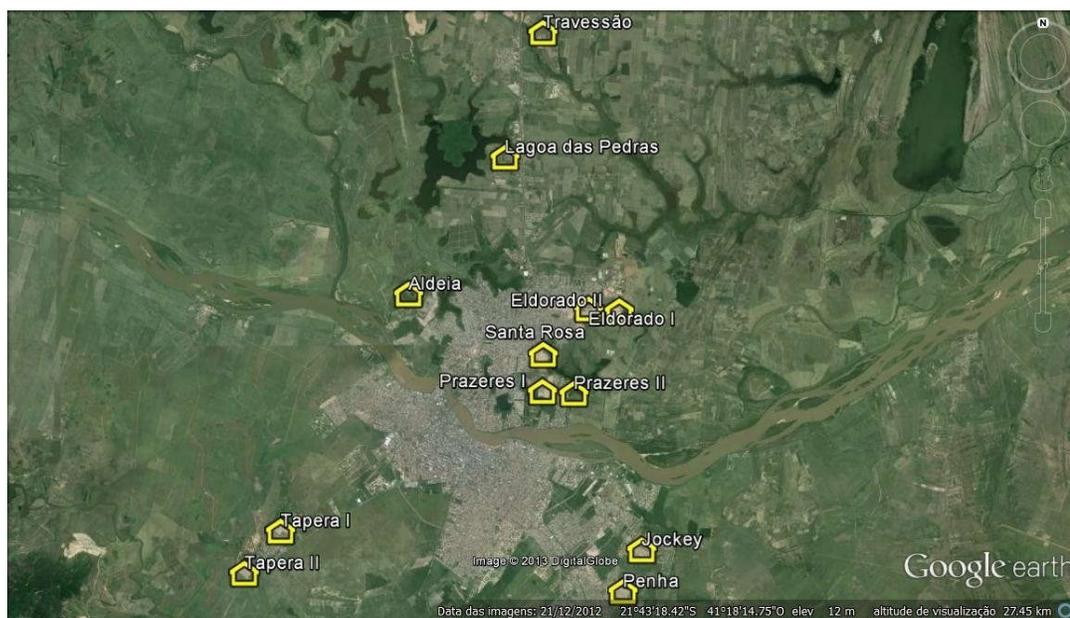


Figura 01: Localização dos conjuntos pesquisados do “Morar Feliz”. Fonte: Adaptado de Google Earth, 2014.

O “Morar Feliz” permitiu, dentre outros elementos, o reassentamento em um ritmo acelerado de um grande número de famílias. Contudo, ele não foi acompanhado de um trabalho técnico social sistemático que possibilitasse aos novos moradores a compreensão do significado da posse da casa própria, em seus elementos de ressignificação constitutivos de cidadania⁹. Contudo, esse processo representou, no discurso oficial, a aquisição de uma melhor qualidade de vida urbana pelos beneficiados do programa habitacional, como demonstra a propaganda abaixo com a frase “Transformando Royalties em Qualidade de Vida”:

⁹Pelo menos formalmente, como já mencionado, os trabalhos sociais sistemáticos são obrigatórios nos programas federais, pois promover o acesso à moradia implica uma situação mais complexa do que simplesmente remover um contingente de famílias de áreas degradadas para ambientes com baixa infraestrutura urbana como ocorre, via de regra, no “Morar Feliz”.



Figura 02: Propaganda do Morar Feliz na entrada da cidade

(Fonte: Acervo próprio dos autores)

A escolha por manter um programa habitacional com recursos próprios permitiu à municipalidade não dividir com outros entes federados (o Estado e a União) os bônus alcançados, que foram personificados fortemente na figura da prefeita Rosinha Garotinho. Quando os moradores são questionados sobre “Quem seria o responsável por terem recebido esta casa?”, grande parte dos entrevistados, como se verá a seguir, coloca na prefeita esta função, demonstrando que a casa é vista como uma benesse política e não como um direito à habitação.

Assim, temos que a prefeita foi percebida pela população investigada como sendo a principal responsável pela aquisição da moradia, representando 48% dos entrevistados. A prefeitura, enquanto órgão gestor, é representada bem abaixo, com apenas 15,9%. Outras respostas apontam para Deus, com 10,2%, e o protagonismo individual como 8,7%, enquanto a moradia como fruto do acolhimento das necessidades pelo Estado, representado pela assistência social, aparece com apenas 4,7%. O governo federal, como o maior executor de políticas habitacionais, aparece com 2,2%, revelando o desconhecimento entre a política local e o papel da esfera federal na execução dessas políticas sociais.

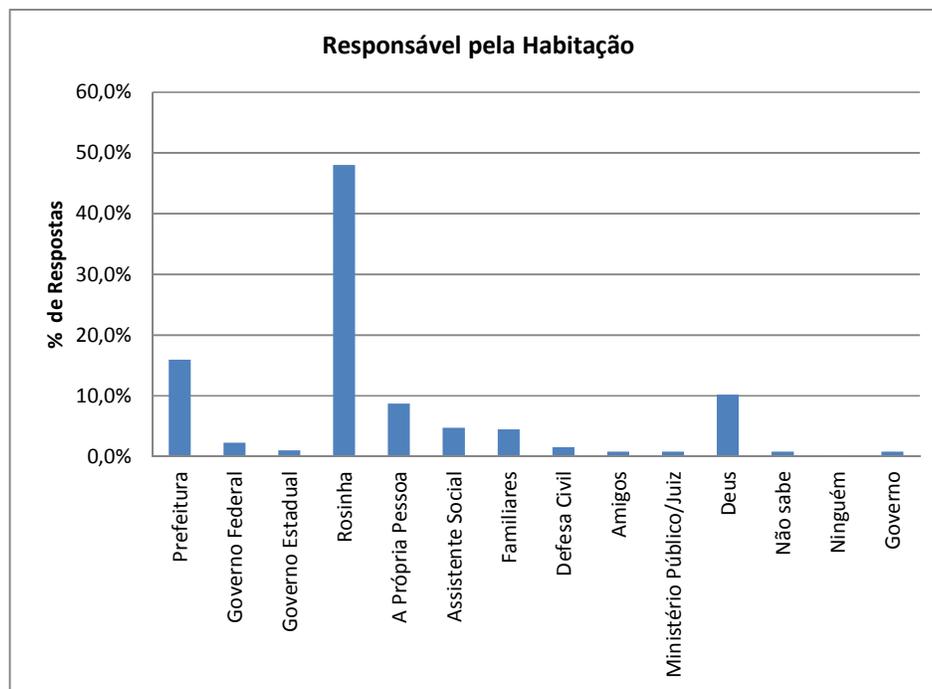


Gráfico 01: Responsável pela aquisição da moradia, segundo os moradores do Morar Feliz, em %. Fonte: Pesquisa 1 – Política Habitacional e Direito à Cidade (2014)

Uma questão a ser levantada é se essa identificação poderia ser vista não como um processo de personalismo das ações políticas, mas sim como uma ação de responsabilização pelo agente político. Contudo, os dados nos demonstram que a população atingida por essa política pública não a reconhece como um direito e, sim, como uma benesse, como se esse benefício só fosse possível nesta gestão.

Com isto, o processo instituído de obtenção da casa própria passa a ser oriundo de suas relações individuais com o poder instituído. Temos, portanto, a reprodução já descrita na literatura dessa nova forma de clientelismo urbano (MARICATO, 2008) que passa, por exemplo, pelo favoritismo, o atendimento de pessoas que não teriam o direito, mas o percebem, e outros casos em que os indivíduos, mesmo tendo o direito, o fazem à frente de pessoas que, objetivamente, teriam maior urgência em acessá-lo. Esse fenômeno leva a que exista o reconhecimento de certa legitimidade discricionária do poder público em eger algumas pessoas para receberem um benefício, mesmo que ela não tenha esse direito ou esteja assumindo o lugar de alguém que precise mais, como é o caso das moradias populares.

Em função da interdependência da questão da moradia com outras esferas recorrentes e complementares, nem sempre um simples incremento dos programas de

habitação se apresenta como a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre. Isto porque estes programas podem ser fragilizados ou mitigados caso outras políticas urbanas não sejam integradas a eles (AZEVEDO, 1994).

Em contrapartida, ao se priorizar um programa habitacional, quanto mais amplas forem suas interfaces com as diferentes políticas urbanas (transporte público, energia elétrica, abastecimento de água, saneamento, contenção de barreiras e calçamento de ruas, áreas de comércio, recreação e lazer, entre outras) maiores serão as possibilidades de sucesso.

No que diz respeito aos critérios do programa em pauta, uma das questões importantes para todos os novos moradores foi o de receber uma casa sem ônus financeiro e com saneamento básico. Por outro lado, ainda que haja pessoas atendidas que não correspondiam aos critérios do programa Morar Feliz, acreditamos que parte de sua legitimidade vem do fato de que a maioria dos atuais moradores estava em áreas de risco, alguns em locais sem saneamento, e neste sentido, a comparação entre a casa atual e a anterior apresentou uma aprovação significativa, uma vez que 48,8% e 34,2% consideram, respectivamente, a moradia doada “muito melhor” ou “melhor” do que a casa habitada anteriormente.

As casas do Morar Feliz são padronizadas, possuindo 43m², dois quartos, sala, cozinha e banheiro, além de uma área externa. É fato que as casas possuem um projeto construtivo que, conforme anunciado pela Prefeitura, buscou um padrão superior ao protótipo de casa popular edificado por inúmeros programas.

Entretanto, a aprovação geral quanto à habitação não impediu que os moradores apontassem, durante os inquéritos, problemas consideráveis em virtude da não dotação de equipamentos e serviços complementares nos conjuntos, como transporte, educação, que garantissem a inserção urbana destes moradores. Estes problemas urbanos e sociais também são destacados pelos moradores do entorno dos conjuntos, pesquisados a partir da aplicação de questionários.

Os moradores do entorno dos conjuntos habitacionais apontam uma significativa queda na qualidade dos serviços públicos disponibilizados para a população, e a responsabilidade atribuída por esses moradores recai sobre a presença dos moradores desses novos conjuntos habitacionais implantados. Claramente, enquanto para os moradores antigos viu-se a piora dos serviços, cuja infraestrutura não acompanhou o aumento da demanda, para os moradores dos conjuntos habitacionais populares a melhoria dos serviços foi, sob alguns aspectos, significativa.

Tabela 01: Situação do serviço de saneamento segundo moradores do conjunto habitacional e do entorno

Conjuntos e entornos – serviços de saneamento							
	Problema muito grave	Problema grave	Problema pouco grave	Não um problema	é NR	NS	Total
Conjunto	61 16,20%	53 14,10%	31 8,20%	225 59,70%	6 1,60%	1 0,30%	377 100,00%
Entorno	104 39,10%	44 16,50%	27 10,20%	83 31,20%	6 2,30%	2 0,80%	266 100,00%
Total	165 25,70%	97 15,10%	58 9,00%	308 47,90%	12 1,90%	3 0,50%	643 100,00%

Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2014)

Quanto aos serviços de saneamento, para 39,10% dos moradores do entorno esta questão é um problema muito grave, sendo que apenas 16,2% dos residentes nos conjuntos expressam a mesma opinião. Por outro lado, para 59,7% dos moradores do conjunto isto não é um problema, explicável pela entrega recente dos residenciais.

Como o entorno é constituído de bairros periféricos onde o saneamento já possuía diversos problemas em suas instalações, este serviço acaba recebendo algumas críticas, como apontaram 39,1% dos moradores entrevistados.

A Tabela 02 demonstra que tanto nos conjuntos do “Morar Feliz”, quanto no seu entorno, temos o estabelecimento de uma população com rendimento familiar extremamente baixo. No caso dos conjuntos, 26,5% dos moradores possuem renda familiar de até 200 reais, e no caso do entorno, esta porcentagem sobe para 38,7% das famílias. Estes dados representam um elemento que, por si só, impede que parte do déficit das ações públicas pudesse ser completada pela ação dos próprios moradores. Isto demonstra que não bastam ter recursos orçamentários fartos, como no caso de Campos, se há pouca envergadura para um planejamento aprimorado, com ações de médio e longo prazo.

Tabela 02: Renda familiar total segundo moradores do conjunto habitacional e do entorno

<i>Conjunto e entorno - tabulação cruzada</i>								
<i>Renda familiar total</i>								
	<i>0 a 200</i>	<i>200,01 a 400</i>	<i>400,01 a 600</i>	<i>600,01 a 800</i>	<i>800,01 a 1000</i>	<i>1000,01 a 1200</i>	<i>Acima de 1200</i>	<i>Total</i>
<i>Conjunto</i>	100	25	27	77	41	23	84	377
	26,50%	6,60%	7,20%	20,40%	10,90%	6,10%	22,30%	100,00%
<i>Entorno</i>	103	9	15	28	21	13	77	266
	38,70%	3,40%	5,60%	10,50%	7,90%	4,90%	28,90%	100,00%
<i>Total</i>	203	34	42	105	62	36	161	643
	31,60%	5,30%	6,50%	16,30%	9,60%	5,60%	25,00%	100,00%

Fonte: Pesquisa 2 - Projeto Novos Territórios Urbanos (2014)

A Tabela 02 demonstra, ainda, a distribuição da renda familiar total por estratos. Como se pode observar, a renda de até R\$ 200 atinge 26,50% das famílias do conjunto habitacional, contra 38,70% entre as famílias moradoras do entorno do conjunto. Uma diferença de 12,2 pontos percentuais. O outro dado de renda que deve ser melhor observado trata do estrato entre R\$ 600,01 e R\$ 800, em que temos a maior diferença a favor das famílias do conjunto, que perfaz um total de 20,40%, contra 10,50% dos moradores do entorno, uma diferença de 9,9 pontos percentuais. Além disto, no estrato de renda mais alto pode-se observar uma inversão nessa tendência das diferenças de renda, enquadrando-se nesta faixa 22,3% das famílias do conjunto e 28,9% das famílias do entorno. Os dados revelam, claramente, uma alta heterogeneidade do entorno, composto, em grande medida por pessoas de baixíssima renda, pois figuram em maior grau entre aqueles que recebem até R\$200 e aquelas famílias que figuram acima de R\$1.200 que, embora não se possa chamar de alta renda, significa uma melhor capacidade de consumo e, portanto, de geração de bem-estar para o núcleo familiar.

Os dados de renda ainda nos permitem vislumbrar que, no que tange ao público atingido, o programa parece ter atendido uma população pobre, se considerarmos que 60,7% dos moradores possuem renda familiar até 800 reais. Ainda, pelos dados acumulados do entorno, com renda até R\$800, vimos que somam 58,2%, uma diferença de apenas 2,5 pontos percentuais, evidenciando a concentração de pessoas de baixa renda em um mesmo local, conduzindo ao reforço do processo de segregação social dos pobres no interior da cidade, com suas consequências evidentes na mobilidade social.

A ausência de alguns equipamentos públicos, tais como espaços de lazer, também parece ser um problema comum aos dois grupos em questão — moradores dos novos conjuntos e dos bairros do seu entorno —, conforme a Tabela 03.

Estes espaços de lazer são essenciais do ponto de vista urbanístico, como também social, pois neles ocorre um apoio para o encontro dos moradores, configurando, assim, locais importantes para a sociabilidade. Entretanto, embora o “Morar Feliz” seja um projeto recente, não foram construídas nos conjuntos áreas ou praças de lazer, sendo esta carência assinalada como um “problema muito grave” ou “grave” para 75,9% dos residentes.

Tabela 03 - Situação do acesso às áreas de lazer, segundo os moradores do conjunto habitacional e do seu entorno.

<i>Conjunto e Entorno - Falta de áreas de lazer</i>							
	<i>Problema muito grave</i>	<i>Problema grave</i>	<i>Problema pouco grave</i>	<i>Não é um problema</i>	<i>NR</i>	<i>NS</i>	<i>Total</i>
Conjunto	185 49,1%	101 26,8%	45 11,9%	28 7,4%	15 4,0%	3 0,8%	377 100,0%
Entorno	126 47,4%	67 25,2%	23 8,6%	38 14,3%	9 3,4%	3 1,1%	266 100,0%
Total	311 48,4%	168 26,1%	68 10,6%	66 10,3%	24 3,7%	6 0,9%	643 100,0%

Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2014)

Os bairros do entorno, por sua vez, quando possuem estes espaços, apresentam, em muitos casos, praças degradadas, com poucos equipamentos para lazer e práticas desportivas, tendo sido esta carência apontada como um problema “grave” ou “muito grave” por 72,6% de seus moradores.

Uma questão que pode ser levantada em relação à fragilidade destes equipamentos e serviços se refere ao fato de que os moradores do entorno foram pouco favorecidos, em termos urbanísticos, com a edificação dos conjuntos habitacionais. Em suma, os conjuntos financiados pela municipalidade poderiam dispor de mais equipamentos de lazer, tanto para resolver os seus problemas nessa área, como também visando atenuar as necessidades dos bairros mais antigos dos entornos. Ou seja, seria uma oportunidade de urbanizar estes bairros, considerando as suas necessidades, as quais acabam por serem as mesmas dos conjuntos recém-construídos.

Podemos também observar que o impacto negativo das construções dos conjuntos é sentido pelo entorno não apenas no aumento das dificuldades de acesso a serviços e equipamentos urbanos, revelados pelo acesso ao saneamento básico, como também na questão da segurança pública. A interferência do tráfego foi apontada como um problema tanto para o entorno, 64%, como para o conjunto, com 59% dos respondentes, o que tem

intervindo na sensação de insegurança, bem como na sociabilidade local, fragmentada em ambas as situações. Principalmente nos conjuntos, em meio ao recente assentamento e reconfiguração de vínculos vicinais, a atuação do tráfico pode impedir, dentre outros aspectos, as possibilidades de interação por demandas coletivas.

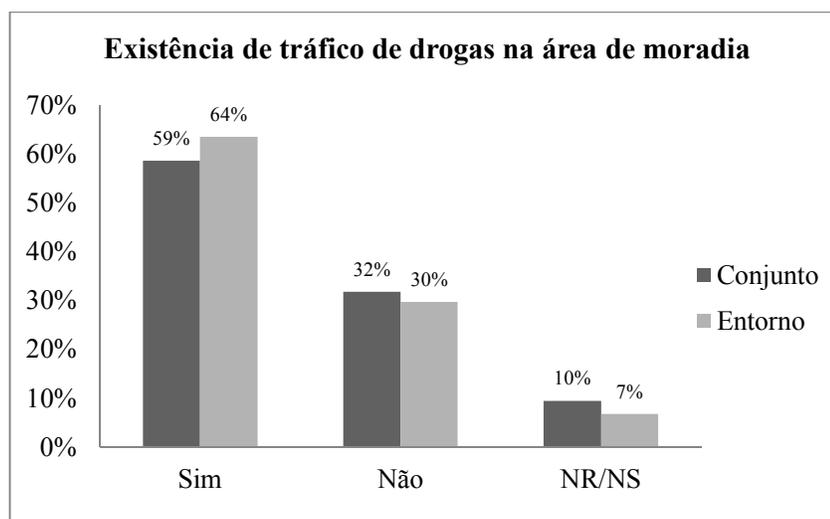


Gráfico 02 - Existência de tráfico de drogas no conjunto habitacional e no entorno.

Fonte: Pesquisa 2 – Projeto Novos Territórios Urbanos (2014)

Por outro lado, a percepção dos moradores entrevistados no entorno é de que o tráfico aumentou após a construção dos conjuntos do “Morar Feliz”. Enquanto no conjunto 52,5% dos entrevistados afirmaram a existência do tráfico no seu local anterior de moradia, apenas 31,2% dos moradores do entorno apontam que ocorria este tipo de comércio ilícito anteriormente. O aumento desta sensação de violência também pode ter por consequência o aumento da tensão entre os moradores dos conjuntos e do entorno, criando espaços de dupla segregação, no qual os moradores dos conjuntos, estranhos em uma comunidade consolidada, podem ser interpretados como condutores de atitudes e processos negativos, quando não responsáveis diretos pelo tráfico.

Esta tensão fica evidente na perspectiva dos antigos moradores dessas regiões periféricas, os quais consideram que o incremento do tráfico estaria também relacionado à construção dos novos conjuntos. A título de ilustração, conforme relatos adquiridos durante o processo de pesquisa, alguns conjuntos são considerados pelos moradores dos entornos como “áreas perigosas”, que devem ser evitadas.

No caso do programa “Morar Feliz”, fica evidente que foi estabelecida uma meta quantitativa alta em termos municipais de produção de unidades habitacionais, a qual negligenciou os aspectos relacionados ao planejamento da intervenção social que seria

produzida e a preparação para enfrentar as dificuldades de adaptação ao novo local de moradia, além, claro, da preparação das famílias do entorno para receberem esse contingente de novos moradores, o que é previsto e recomendado pelo Ministério das Cidades (2004).

Assim, definiu-se o cumprimento da primeira etapa, 5.400 unidades, de maneira apressada, em detrimento de uma articulação com outros setores e o desenvolvimento dos trabalhos técnicos sociais necessários a este tipo de atividade. Por sua vez, o público alcançado pelo programa realmente foi composto por uma significativa população de baixa renda, como vimos acima, para melhores condições de habitação, mas não sociais e urbanísticas, quando consideramos os demais dados.

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

Vale ressaltar, também, que não foram edificados espaços de lazer, praças, ou centros comunitários nos conjuntos que abrigam as mais de 5.000 casas. Também não foi ponderado um espaço específico para o comércio, o que tem dificultado o cotidiano das famílias nos conjuntos, que se localizam distantes do centro da cidade. Alguns moradores vêm construindo pontos comerciais em suas moradias, o que infringe a destinação residencial instituída pela Prefeitura, embora este fato seja extremamente explicável quando pensamos na apropriação social deste novo espaço.

Isto demonstra um projeto que parece ter sido elaborado sem maior preocupação em uma comunicação precedente com os moradores, de forma que os diferentes arranjos comunitários presentes nos locais anteriores — igrejas, associações de moradores e mesmo pontos comerciais — fossem incluídos nos conjuntos.

É fato que para muitas destas famílias a casa cumpria uma função para além do uso residencial, funcionando também como um recurso econômico, em atividades comerciais estabelecidas em suas localidades anteriores. Embora a prefeitura queira manter a aparência

original do projeto, há uma grande possibilidade de deterioração destes espaços, o que poderia ser evitado caso o seu planejamento considerasse estes fatores acima assinalados.

Além disto, longe de ser apontada como solução definitiva para a questão habitacional do município de Campos, afligido por um forte processo de especulação imobiliária, e tendo em vista as características apontadas ao longo do texto que ferem uma política sustentável em longo prazo, a escolha pela produção e doação de residências por parte da gestão municipal pode ser encarada como um efeito perverso dos *royalties*, que leva a um histórico local de execução de políticas setorizadas, não planejadas e com altos custos.

Dado o cenário nacional de investimentos no setor urbano, o programa poderia ter apresentado uma relação, ainda que mínima, com o governo federal, na busca de parceria através do “Minha Casa Minha Vida” (MCMV). Lembremos que esta não cooperação deve ser entendida como uma escolha política da gestão municipal, tendo em vista que a participação nestes projetos é fruto da adesão dos gestores, dependendo assim da sua vontade política.

Vale ressaltar que tanto na área habitacional como na de saneamento o governo federal dispõe de um sistema nacional de ofertas desses bens desde os anos 1960 e 1970, sendo que as reformas nas décadas de 1980 e 1990 não afetaram a estrutura básica dessa distribuição federativa. Segundo Marta Arretche, “o governo federal arrecada e redistribui, por meio de empréstimos, os recursos da principal fonte de financiamento destas políticas: um fundo destinado a indenizar trabalhadores demitidos sem motivo cuja arrecadação líquida é direcionada ao financiamento de programas de habitação e saneamento, através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço / FGTS” (ARRETCHE, 2004: 23).

Estes gastos municipais com as casas populares, uma vez repartidos com o ente federado, poderiam ter sido destinados a outros setores, como no caso da educação, na qual já foi apontada, anteriormente, a péssima colocação do município no ranqueamento do Ideb.

Devemos deixar claro que na área de regulação urbanística não há “receita de bolo”, devendo-se evitar posições doutrinárias. Em determinados casos, pode ser importante a busca de novas regulações. Em outros, ao contrário, lutar para a reinterpretação ou implementação efetiva de legislação já existente pode ser mais aconselhável. Em suma, parte-se do pressuposto de que em uma sociedade profundamente hierarquizada e extremamente desigual como a brasileira não se devem padronizar as “necessidades urbanas” para os diferentes estratos de renda.

IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem dúvida, o desafio das administrações das grandes cidades brasileiras, com grandes focos de miséria absoluta, é extremamente complexo. Se por um lado é necessário desenvolver ações nitidamente indutoras de atividades "nobres" para se evitar perder o "bonde da história" decorrente do processo de globalização econômica, por outro também são necessários esforços para tentar, pelo menos, minorar as precárias condições de vida da população de renda mais baixa, que vive na chamada cidade informal. Isto significa tanto iniciativas no sentido de ampliar o atendimento das demandas desses segmentos por serviços e equipamentos de consumo coletivos, quanto de incentivar atividades produtivas que possam absorver mão de obra menos qualificada.

Embora o Estado não seja uma entidade neutra frente a grupos e classes sociais, nem paire por cima da sociedade, tampouco é monolítico e impermeável às pressões e reivindicações populares. Por isso, muitas das políticas públicas não apresentam coerência nas metas perseguidas; aparentemente podem servir a vários propósitos e não raro levam a efeitos e resultados não antecipados. Isso significa que, sem retirar a importância teórica das diversas explicações, é necessário analisar cada iniciativa concreta de intervenção do Estado *de per se*, para se avaliar quais os componentes fundamentais daquela política e o peso das diferentes variáveis.

Em princípio pode-se imaginar como uma produção tão difícil, a habitação popular, pode ser feita, em grandes proporções, sem auxílio do governo federal. Campos é um caso atípico, dadas as suas receitas diferenciadas, porém se trata de uma produção sem condições de continuidade. Vincula-se a um determinado momento econômico, bem limitado, onde o grande volume de *royalties* fez com que fosse possível apresentar um projeto neste nível. O enfraquecimento deste tipo de política ocorreu devido à diminuição desta receita, fato vivenciado nos últimos dois anos (2015 e 2016)¹⁰. Temos a configuração de um município com pouca possibilidade de assegurar a sustentabilidade da política local de habitação.

Além disto, temos a baixa capacidade administrativa e técnica do município, que, embora tenha vivenciado dezenas de projetos na construção de conjuntos populares —

¹⁰ Conforme dados do INFOROYALTIES (<http://inforoyalties.ucam-campos.br/informativo.php>), corrigidos pelo IGP-DI, o montante recebido por Campos dos Goytacazes a título de *royalties* e participações especiais em 2016 foi de R\$ 292,7 milhões, que representam apenas 22,7% do valor recebido em 2014, que foi de R\$ 1,29 bilhão.

política que também ocorreu em gestões anteriores—, acabou por não acumular esta experiência devido a uma produção habitacional feita por contratos com a iniciativa privada para a solução de problemas pontuais.

Evidentemente, apesar da imponência quantitativa do programa Morar Feliz, não houve a preocupação com a configuração de um corpo técnico especializado para o município, capaz de dar continuidade a programas de moradia popular e de realizar o acompanhamento dos conjuntos construídos. Com baixa estrutura, majoritariamente baseada em contratos temporários, como no caso das assistentes e síndicos sociais, tivemos a configuração neste processo de um nível forte de clientelismo, falta de atributos e transparência procedimentais.

É fato que o Morar Feliz representa um empenho da administração municipal frente ao acesso de populações carentes à moradia. Contudo, é necessário ir além e dar acesso à cidade, partilhando o urbano em sua plenitude. Ainda no nível de diretrizes gerais, para lograr maior eficácia e possibilidades reais de apoio para mudança, é fundamental uma estratégia de envolvimento e corresponsabilidade da sociedade organizada, através da construção de canais de participação que aumentem gradativamente a “accountability”. Trata-se de perceber que em sociedades complexas o governo local está longe de possuir sozinho o poder sobre os rumos da cidade. Cabe-lhe, sem dúvida, um papel de liderança e de aglutinação de aliados para a elaboração de agendas mínimas e a formação de coalizões com legitimidade e força suficientes para a elaboração e implementação de mudanças nas várias áreas de sua competência formal.

Por fim, ainda que toda federação conviva com a busca de um relativo equilíbrio entre autonomia e interdependência, no caso brasileiro vivenciamos, segundo Fernando Abrucio (ABRUCIO, 2004), um “federalismo compartimentalizado”, ocorrendo pouco entrelaçamento entre os três níveis de governo. O autor chama atenção que para o “entrelaçamento” ser eficaz não pode se restringir somente às instituições vinculadas às diversas esferas de governo, mas exige também que as políticas e os formatos institucionais dos programas governamentais favoreçam essas interdependências federativas, o que raramente ocorre no Brasil.

Evidentemente, em meio ao auge do programa habitacional Minha Casa Minha Vida, financiar um programa somente com recursos próprios foi uma escolha da municipalidade, que trouxe ganhos políticos para a prefeita da ocasião ao imprimir sobre a configuração urbana a marca de sua gestão por meio da construção de diversos conjuntos

populares. Há, claramente, um reconhecimento por parte dos beneficiários de que a casa foi concedida em virtude da ação da prefeita.

Com base nestes aspectos, o fator de legitimação política e de apoio eleitoral tende a ter grande importância na definição da população-alvo destes programas, na maioria dos casos pontuais e/ou intermitentes e vinculados a uma determinada administração. Não é por outro motivo que, nas últimas campanhas eleitorais municipais, muitos candidatos venham usando o sonho da "casa própria" como uma das bandeiras para lograr apoio popular.

Nesse sentido, concordamos com Abrucio, para quem

o municipalismo, como projeto democrático no Brasil, só dará certo caso o "intermunicipalismo" e o entrelaçamento entre os níveis de governo tenham êxito. Se isto não acontecer, os municípios podem ser constitucionalmente fortes... mas como poder e instância democrática, capaz de resolver os dilemas da coletividade, vão continuar frágeis (ABRUCIO, 2004).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. (2004). Visões e propostas dos atores institucionais, políticos e sociais sobre a gestão das regiões metropolitanas brasileiras. Brasília: Frente Nacional de Prefeitos, 2004. Seminário Internacional: O desafio da gestão das Regiões Metropolitanas em países federativos, mar. 2004. p.69-70.
- ARRETCHE, M. (2004). Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia, São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26.
- AZEVEDO, S. (1994). Planejamento, cidades e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli; LOPES, José S. L.; PRADI, Reginaldo (Org.). O Brasil no rastro da crise. São Paulo: Anpocs/lpea/Hucitec, p. 244-270.
- BANCO MUNDIAL. (2015). Queda do percentual de pessoas vivendo em situação de pobreza extrema no Brasil entre 2001 e 2013.
- CARDOSO A. L. e LAGO L. C.(2013). Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais, Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013. 322p23 cm (Habitação e Cidade).
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (2015). Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional no Brasil 2011-2012 / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte,
- IBGE. (2011). Instituto Brasileiro de Geográfica Estatística. Calculo do incremento populacional da Cidade de Campos dos Goytacazes (2000 / 2011).
- IBGE. (2013). Pesquisa do Instituto Brasileiro de Geográfica Estatística informa que devido aos *Royalties* de petróleo, o município de Campos possui um PIB (Produto Interno Bruto) que o colocou na sétima colocação nacional,

IPEA.(2016). “Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada” - Análise da queda do percentual de pessoas vivendo em situação de pobreza extrema no Brasil a partir dos dados produzidos pelo IBGE entre 2012 a 2013.

MARICATO, E. (1979). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Alfa Ômega.

_____. (2008). Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 3 ed.Petrópolis, RJ: Vozes,

MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2004). Política Nacional de Habitação. Governo Federal, Secretaria Nacional de Habitação: Brasil.

PESSANHA, Roberto M. (2012). PIB – Produto Ilusório Bruto. Blog do Roberto Moraes. Disponível em <http://www.robertomoraes.com.br/2012/12/pib-produto-ilusorio-bruto.html>

RAMOS, G. (1965). A Redução Sociológica, Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro.7

PETRÓLEO, ROYALTIES E REGIÃO. (2005). Produto Ilusório Bruto: ranking do PIB entre municípios produtores de petróleo pode dar margem a interpretações equivocadas sobre a distribuição da riqueza. Ano III, número 10, dezembro de 2005, p. 1. Disponível em http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/images/arquivos/boletim/boletim_dez05.pdf

MIRANDA-RIBEIRO, A.; MATTOS VIANA, R.; AZEVEDO, S. (2014). Déficit Habitacional Municipal em Minas Gerais, Revista Caderno de Geografia, vol. 25, núm. 43, Janeiro - Junho, 2015, pp. 144-162. Pontifícia Universidade Católica de Minas / Brasil.

RIBEIRO, L. C. de Q; AZEVEDO, S. de. (1996). A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ.

ROLNIK, R. (1997). A Cidade e a Lei : Legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo, FAPES.

SANTOS, W. G.(1993). Razões da Desordem, Rio de Janeiro, Rocco.

TIMÓTEO G. M. e SILVIA. F.F. (2014). Education Situation in Campos / RJ / Brazil, In: Inter Science Place, Ed. 29, Vol 1, Abril / Junho.

Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda

Doutora em Sociologia Política e professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Cândido Mendes.

Sergio de Azevedo

Doutor em Sociologia, professor titular do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas (LGPP) da Uenf, coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) - projeto “As metrópoles e o direito à cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano”.

Geraldo Márcio Timóteo

Doutor em Sociologia, professor associado do Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico (Leea) da Uenf, coordenador do projeto de educação ambiental Pescarte.