

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES - UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

Antonio Leandro Crespo de Godoy

ARQUITETURA PÚBLICA COMO FERRAMENTA PARA A CIDADANIA:
UMA PROPOSTA ALTERNATIVA À REMOÇÃO E O CASO DA
FAVELA DA MARGEM DA LINHA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
Maio de 2015

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES - UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

Antonio Leandro Crespo de Godoy

ARQUITETURA PÚBLICA COMO FERRAMENTA PARA A CIDADANIA:
UMA PROPOSTA ALTERNATIVA À REMOÇÃO E O CASO DA
FAVELA DA MARGEM DA LINHA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes – Campos/RJ, para obtenção do GRAU DE MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Orientador: Fabrício Barbosa Maciel

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
Maio de 2015

G588a Godoy, Antônio Leandro Crespo de.

Arquitetura pública como ferramenta para à cidadania: uma proposta alternativa à remoção e o caso da favela da margem da linha em Campos dos Goytacazes. / Antônio Leandro Crespo de Godoy – 2015. 97 f. ; il.

Orientador: Fabrício Barbosa Maciel

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes, RJ, 2015.

Bibliografia: f. 84 - 88.

1. Arquitetura pública – Campos dos Goytacazes , RJ (Município). 2. Favela da Margem da Linha (urbanização) – Campos dos Goytacazes , RJ (Município). 3. Regularização fundiária – Campos dos Goytacazes , RJ (Município). I. Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU – 711.4 (1-21)(815.3C)

ANTONIO LEANDRO CRESPO DE GODOY

ARQUITETURA PÚBLICA COMO FERRAMENTA PARA À CIDADANIA:
UMA PROPOSTA ALTERNATIVA À REMOÇÃO E O CASO DA
FAVELA DA MARGEM DA LINHA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes – Campos/RJ, para obtenção do GRAU DE MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Aprovado em: _____ de maio de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Fabrício Barbosa Maciel, D.Sc - Orientador
Universidade Candido Mendes

Prof. José Luis Vianna da Cruz, D.Sc
Universidade Candido Mendes

Prof. Rosalee Santos Crespo Istoe, D.Sc
Universidade Candido Mendes

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
Maio de 2015

Dedico este trabalho à minha Família;
Aos meus pais que com sabedoria e exemplo
tornaram-me o homem que sou;
Ao meu irmão e primeiro amigo que sempre
esteve ao meu lado;
A minha amada Liana, que muito mais que
amor, me dá sua paciência e compreensão,
E a minha maior razão de alegria, meus
amados filhos Miguel e Giovana.

AGRADECIMENTOS

Gratidão é um sentimento de reconhecimento, uma emoção por saber que não estamos sozinhos neste mundo e que existem aqueles que se importam conosco. É também reconhecer que as ações de outros influenciaram positivamente nossa vida e nosso trabalho. Por isso eu agradeço a todos que de alguma forma estiveram comigo nesta caminhada.

À toda equipe, professores, funcionários e colegas mestrandos do curso de Mestrado da UCAM por proporcionarem este ambiente de harmonia onde o conhecimento extrapola a sala de aula e se fortalece das rodinhas nos cafezinhos aos encontros e confraternizações.

Ao meu orientador Fabrício Maciel por me guiar nesta jornada em um clima de amizade e dedicação.

Ao grupo de professores e alunos do programa “Arquitetura, inclusão e cidadania: Projetos de extensão para áreas de habitação de interesse social no município de Campos dos Goytacazes/RJ” pelo convívio diário de dedicação, estudo e amizade que tanto me faz bem.

Ao Centro Juvenil São Pedro e aos moradores da Comunidade da Margem da Linha que com seu histórico de luta por direitos tanto inspiraram este trabalho.

Aos meus grandes amigos que compreenderam que minhas ausências tinham sempre um motivo justo.

Aos mestres, que não conheci pessoalmente, mas que foram meus companheiros de jornada nas conversas que tive com suas palavras, especialmente Nabil Bonduki, Pierre Bourdieu, Friedrich Engels, David Harvey, Henri Lefebvre, Ermínia Maricato e Carlos Vainer.

Se consegui ver mais longe é porque estava
aos ombros de gigantes.

Isaac Newton

RESUMO

ARQUITETURA PÚBLICA COMO FERRAMENTA PARA À CIDADANIA: UMA PROPOSTA ALTERNATIVA À REMOÇÃO E O CASO DA FAVELA DA MARGEM DA LINHA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

A cidade de Campos dos Goytacazes vive atualmente um forte crescimento do mercado imobiliário. São característicos os vetores de crescimento e os grandes investimentos privados que alavancam esse mercado e redesenham o tecido urbano. Seguindo esta tendência, os investimentos públicos configuram um reforço desses vetores e uma sincronia com as forças do capital imobiliário. Em contrapartida, a cidade que se faz desenhar consolida a fragmentação, na medida em que a segregação sócio espacial se configura pela dinâmica de remoções e da cada vez mais evidente periferização das populações de baixa renda. Tudo isso ocorre na direção contrária dos princípios constitucionais do direito à cidade e das funções sócias da propriedade e da cidade. Grandes espaços livres urbanos permanecem à espera de valorização e reforçam os ditames da especulação, enquanto a periferização intensifica o custo da cidade e depõe contra os direitos dos munícipes. Esta dissertação busca entender esta dinâmica na cidade de Campos dos Goytacazes com o foco na questão da Favela da Margem da Linha e sua relação com este vetor de crescimento e o processo de remoção em andamento. Como a transformação da cidade em uma cidade-empresa-mercadoria e a repetição das políticas públicas de habitação de interesse social apenas intensificam o quadro de uma cidade mais fragmentada. Também busca-se apresentar uma solução alternativa à remoção, que reconhece a favela como um assentamento legítimo e que tem por objetivo integrar os moradores ao tecido urbano de forma qualificada e digna. A proposta é fundamenta em ferramentas experimentadas em outros casos no Brasil, a urbanização e a regularização fundiária e nos direitos garantidos pela lei 11.888/2008 que “Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº. 11.124, de 16 de junho de 2005”.

PALAVRAS CHAVE: Direito à Cidade, Arquitetura Pública, Favela da Margem da Linha, Urbanização de Favelas, Regularização Fundiária.

ABSTRACT

PUBLIC ARCHITECTURE AS A TOOL FOR THE CITIZENSHIP: AN ALTERNATIVE PROPOSAL TO REMOVE AND MARGIN OF SLUM CASE OF LINE IN CAMPOS

The city of Campos dos Goytacazes currently experiences a strong growth in the housing market. The growth drivers and major private investments that leverage this market and redesign the urban fabric are characteristic. Following this trend, public investments constitute a reinforcement of these vectors and sync with the forces of real estate capital. However, the city that it draws consolidates the fragmentation, as long that the socio-spatial segregation is shaped by the dynamics of removals and increasingly apparent periphery of low-income populations. All this occurs in the opposite direction of the constitutional principles of the right to the city and the partners functions of property and the city. Large urban open spaces remain awaiting recovery and reinforce the dictates of speculation, while the periphery intensifies the cost of the city and argues against the rights of citizens. This paper seeks to understand this dynamic in the city of Campos dos Goytacazes with the focus on the issue of Favela da Margem da Linha and its relationship with this growth vector and the removal process in progress. How the transformation of the city into a city-business-commodity and the repetition of public policies on social housing only intensify the clinical picture of a more fragmented city. It also seeks to present an alternative solution to the removal, which recognizes the favela as a legitimate settlement and aims to integrate the residents on the urban fabric in a qualified and dignified manner. The proposal is based on tools tested in other cases in Brazil, the urbanization and land regularization, and the rights guaranteed by the law 11.888/2008 that "ensures to the low-income families public and free technical assistance for the design and construction of social housing and amends the Law nº. 11.124 of June 16, 2005".

KEYWORDS: Rights to the City, Public Architecture, Favela da Margem da Linha, Slum Upgrading, Land Regularization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1::	Mapa de localização de Campos dos Goytacazes	51
Figura 2:	Localização - Favela da Margem da Linha	54
Figura 3:	Foto da Margem da Linha – Faixa de Domínio	56
Figura 4:	Foto Margem da Linha: Próximo ao Centro Juvenil São Pedro	57
Figura 5:	Resultados dos questionários: Percepção sobre a comunidade e seu entorno	59
Figura 6:	Resultados dos questionários: Percepção sobre a Edificação (A)	60
Figura 7:	Resultado dos questionários sobre a edificação (B)	61
Figura 8:	Edificação Construída por autoconstrução – Favela da Margem da Linha (A)	62
Figura 9:	Edificação Construída por autoconstrução – Favela da Margem da Linha (B)	63
Figura 10:	Edificação Construída por autoconstrução – Favela da Margem da Linha (C)	64
Figura 11:	Mapa de análise do entorno da Favela da Margem da Linha – Tipológico, equipamentos e instituições.	67
Figura 12:.	Exemplos de edificações próximas da linha férrea na cidade de Campos dos Goytacazes	70
Figura 13:	Mapa – Cartografia Popular – Plano Popular da Vila Autódromo	74

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMPVA – Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo

BNH – Banco Nacional da Habitação

CAU – Conselho de Arquitetura e Urbanismo

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia

CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

FCP – Fundação Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBH – Instituto Brasileiro de Habitação

IFF – Instituto Federal Fluminense

MEC – Ministério da Educação

PAC – Programa de Aceleração do crescimento

PIB – Produto Interno Bruto

PMCG – Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes

PROEXT – Programa de Extensão Universitária

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1:	INTRODUÇÃO	16
2:	O DIREITO À CIDADE E A CIDADE COMO MERCADORIA	19
3:	O ESTADO E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: O CONTEXTO HISTÓRICO DA HABITAÇÃO POPULAR PRÉ CONSTITUIÇÃO DE 1988.	32
3.1:	A REPÚBLICA VELHA.	32
3.2:	PERÍODO VARGAS.	37
3.3:	PÓS-VARGAS.	41
3.4:	REGIME MILITAR.	43
4:	HABITAÇÃO POPULAR PÓS 1988: CAMPOS DOS GOYTACAZES E A FAVELA DA MARGEM DA LINHA.	49
4.1:	CAMPOS DOS GOYTACAZES: O CASO DA FAVELA DA MARGEM DA LINHA.	50
4.2:	TRABALHO DE CAMPO: RECONHECIMENTO DA FAVELA DA MARGEM DA LINHA.	57
4.2.1:	Os Questionários	58
4.2.2:	Os Levantamento Técnicos das Edificações	61
4.2.3:	Análise do Entorno	65
5:	ASSISTÊNCIA TÉCNICA GRATUITA, URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA ALTERNATIVA À REMOÇÃO.	68
5.1:	URBANIZAÇÃO.	71
5.2:	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.	75
5.3:	ARQUITETURA PÚBLICA: ASSISTÊNCIA TÉCNICA GRATUITA DE ENGENHARIA E ARQUITETURA.	77
6:	CONSIDERAÇÕES FINAIS.	82
7:	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	84

APÊNDICE A: QUESTIONÁRIO A SER APLICADO NAS RESIDÊNCIAS 89

APÊNDICE B: QUESTIONÁRIO A SER REALIZADO NOS ESPAÇOS LIVRES 94

1: INTRODUÇÃO

Em 24 de dezembro de 2008, foi sancionada pelo então presidente Luis Inácio Lula da Silva a lei 11.888, que “Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº. 11.124, de 16 de junho de 2005”, essa lei, segundo o site do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), em publicação própria afirma:

conhecida como lei da assistência técnica gratuita, está em vigor desde junho de 2009. O normativo garante assistência técnica prestada por engenheiros e arquitetos a quem mora no campo ou na cidade e quer construir, reformar e ampliar, ou mesmo fazer a regularização fundiária de casas com até 60m², localizadas em áreas de interesse social. [...] A assistência técnica será prestada por profissionais ligados a prefeituras, que atuam em organizações sem fins lucrativos e profissionais liberais. Integrantes de programas de residência acadêmica em arquitetura, urbanismo e engenharia, assim como de extensão universitária, por meio de escritórios-modelo, também podem prestar a assistência.” (CONFEA, 2013).

O objeto proposto por esse trabalho abrange a arquitetura e a engenharia pública enquanto ferramenta da cidadania e de melhoria de qualidade de vida da população carente de serviços técnicos que garantam segurança, salubridade, conforto ambiental e dignidade em suas moradias, em especial tendo o município de Campos dos Goytacazes como foco de estudo. Como a união de Academias, Entidades Jurídicas e Poder Público Municipal se comprometidos com a real melhoria da qualidade de vida das populações de aglomerados subnormais podem e devem promover os institutos constitucionais de direito à cidade e à moradia adequada.

Pretende-se estudar as políticas públicas a cerca da habitação popular e em especial direcionar o olhar sobre a realidade vivida pela Comunidade da Margem da Linha Férrea, em Campos dos Goytacazes, Favela em atual processo de remoção para um conjunto habitacional do programa Morar Feliz. Também repensar as possibilidades e alternativas à atual política de remoções que, de cima para baixo, sem a devida participação dos moradores e de profissionais e acadêmicos externos ao processo institucionalizado, promove segregação social e espacial dos removidos.

Foram utilizados métodos de pesquisa qualitativos e quantitativos, questionários e entrevistas com os moradores e levantamentos técnicos da comunidade e seu entorno. A pesquisa bibliográfica abrange a literatura sobre o tema e uma ampla reflexão sobre os estudos e aprofundamentos da questão. Também se buscou, por meio da literatura, um entendimento sobre o histórico da políticas de habitação de interesse social no Brasil.

As propostas apresentadas foram baseadas em casos de sucesso e experiências acadêmicas e comunitárias que exemplificam e dão suporte para o pensamento crítico e demonstrem as possibilidades reais de aplicação dos conceitos e propostas aqui apresentadas.

O primeiro capítulo busca compreender os reflexos do mercado imobiliário e sua influencia nas políticas públicas e de gestão da cidade, e como isso se desdobra em uma cidade-empresa-mercadoria. Voltando o olhar para a cidade de Campos dos Goytacazes buscamos entender até que ponto ela se assemelha a este modelo de cidade global e de *marketing* urbano que redesenha a malha urbana e influencia diretamente no efetivo direito à cidade dos habitantes.

No segundo capítulo apresentamos a contextualização histórica pré constituição de 1988 das políticas públicas no âmbito da habitação popular e como as mesmas constituíram o agravamento da situação da moradia no Brasil. Neste capítulos podemos observar como as diversas políticas de âmbito habitacional ao longo das décadas da república não resolveram efetivamente o problema de moradia adequada para a população, mas por outra, produziram periferização e o agravamento da questão habitacional e urbana.

No terceiro capítulo avançamos no pensamento pós Constituição de 1988 e com a redemocratização do país, mas aproximamos nosso olhar à Cidade de Campos dos Goytacazes, tentando compreender seus vetores de crescimento e a

dinâmica inerente as políticas públicas de intervenção na cidade, também analisamos a situação da Favela da Margem da Linha Férrea neste contexto, sua inserção no tecido urbano e os impactos dos investimentos em seu entorno.

Aqui realizamos nosso trabalho de campo, onde foram aplicados questionários qualitativos e quantitativos, levantamentos técnicos de edificações e do entorno, elaboração de mapas para a busca de melhor entendimento da cidade na qual a Favela em questão está inserida.

No quarto capítulo apresentaremos um proposta de intervenção fundamentada nos princípios do direito à cidade, do Estatuto da Cidade e da função social da cidade como alternativa a dinâmica de remoções, segregação social e espacial que as atuais políticas de habitação propiciam. Neste capítulo trouxemos a reflexão sobre o tripé urbanização, regularização fundiária e arquitetura pública, como possibilidade de melhor caminho para as políticas públicas de habitação de interesse social ligadas a assentamentos consolidados.

Por fim apresentamos as considerações finais deste trabalho.

O contato com a comunidade se dará principalmente em parceria com projetos de extensão realizados com o apoio do Instituto Federal Fluminense, Ministério da Educação e em parceria com o Centro Juvenil São Pedro da Rede Salesiana, Instituição localizada no seio da Comunidade da Margem da Linha.

2: O DIREITO À CIDADE E A CIDADE COMO MERCADORIA

A Câmara dos Deputados em publicação intitulada “Estatuto da cidade, guia para implementação pelos municípios e cidadãos” traz a baila os princípios norteadores da formulação da lei 10.257 de 2001:

O direito à cidade tem como origem os princípios constitucionais das funções sociais da cidade e da propriedade, norteadores da política urbana. Pertencente à categoria de direitos difusos, como o direito ao meio-ambiente, o direito a cidades sustentáveis preconiza a meta fundamental da República Brasileira para o desenvolvimento urbano: tornar as cidades brasileiras mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis. (BRASIL, 2002, p.32)

O documento expressa claramente que os princípios da função social da cidade e da propriedade devem ser os norteadores da política urbana das cidades. Ele coloca o interesse público para uma cidade de todos como parâmetro principal no planejamento urbano.

Fica claro, ao menos enquanto manifestado na lei, que o objetivo do aclamado Estatuto da Cidade é proporcionar instrumentos para que os municípios brasileiros possam encontrar caminhos para construção de um espaço urbano mais democrático, ou seja, um espaço urbano à que todos tenham direitos. Neste viés o documento coloca o direito à cidade em uma categoria própria, a dos direitos difusos, que segundo a doutrina jurídica brasileira, são todos aqueles que não podem ser atribuídos a um grupo específico de pessoas, na verdade dizem respeito a toda a sociedade. A abstração do texto conduz à ambiguidade de um espaço urbano à que todos tem direito, mas que é reivindicado de forma desequilibrada e

não como o estatuto preconiza, e exatamente por isso a realidade diferencial das classes no espaço urbano.

Ocorre que a dinâmica do poder econômico frente a luta pela garantia dos direitos dos mais diversos segmentos da sociedade impõe a vida na cidade e conseqüentemente deturpam o equilíbrio do que deveria ser concretizado como um direito à vida urbana sustentável, um direito extensivo a todos os cidadãos, mas que em verdade é nivelado pela capacidade econômica dos indivíduos.

Na medida em que o dinheiro compensa de modo igual toda a pluralidade das coisas; exprime todas as distinções qualitativas ente elas mediante distinções de quanto; na medida em que o dinheiro, com sua ausência de cor e indiferença, se alça a denominador comum de todos os valores, ele se torna o mais terrível nivelador, ele corrói irremediavelmente o núcleo das coisas, sua peculiaridade, seu valor específico, sua incomparabilidade. Todas elas nadam, com o mesmo peso específico, na corrente constante e movimentada do dinheiro; todas repousam no mesmo plano e distinguem-se entre si apenas pela grandeza das peças com as quais deixam cobrir. (SIMMEL, 2005, p. 581-582)

Portanto, é uma tarefa no mínimo desafiadora, a de construir políticas urbanas que garantam a implementação desta lei, pois a cidade emerge como um palco de interesses conflitantes e de forças que vão de encontro a tais princípios. Os indivíduos e os grupos sociais de interesses divergentes permanecem em uma constante luta de todos contra todos onde as políticas públicas e a gestão participativa poderiam trazer equilíbrio à esta condição, explicitada por Simmel (2005) “[...] a vida cidadina metamorfoseou a luta com a natureza por obtenção de alimento em uma luta entre os homens, de sorte que o ganho que se disputa não é concedido pela natureza, mas sim pelos homens.” (SIMMEL, 2005, p.587)

Por isso há a constituição da chamada gestão democrática da cidade que é apresentada da seguinte forma:

A gestão democrática da cidade é reconhecida como uma diretriz para o desenvolvimento sustentável das cidades, com base nos preceitos constitucionais da democracia participativa, da cidadania, da soberania e participação popular. Potencializar o exercício dos direitos políticos e da cidadania deve ser o objetivo que deve ser respeitado nos processos de gestão nas cidades. O direito à participação popular será respeitado quando os grupos sociais marginalizados e excluídos tiverem acesso à vida política dos diversos grupos sociais.(BRASIL, 2002, p.33)

É evidente que nossas cidades, em regra, não são exemplos de gestão democrática e que as políticas públicas direcionadas para resolver os problemas diversos da vida urbana não surgem após ouvir os diversos grupos sociais, principalmente os marginalizados e excluídos. Por outra, vemos que a cidade tornou-se um imenso mercado do capital imobiliário, onde a especulação e os interesses dos grandes construtores ditam a política urbana e desenham o planejamento na direção dos seus interesses.

Há uma disputa básica, como pano de fundo, entre aqueles que querem dela melhores condições de vida e aqueles que visam apenas extrair ganhos. A cidade constitui um grande patrimônio construído histórica e socialmente, mas sua apropriação é desigual e o nome do negócio é renda imobiliária ou localização, pois ela tem um preço devido aos seus atributos. Isso tem a ver também com a disputa pelos fundos públicos e sua distribuição (localização) no espaço. (MARICATO, 2013, p.20)

A partir dessa análise podemos então entender que aqueles que detém poder e recursos financeiros, sejam por investimentos imobiliários, poder político ou pela implementação de grandes obras de construção civil é que realmente exercem esse direito à cidade, ou seja, um grupo específico tem as rédeas do que deveria ser dirigido por toda a sociedade.

Os conselhos que deveriam deliberar sobre os rumos da política urbana e garantirem a gestão democrática das cidades, cumprindo o disciplinado na lei, são em grande parte apenas institutos que homologam decisões superiores e dessa maneira vão de encontro à utopia de uma cidade mais justa. Essa realidade é explicitada por Vainer (2012) quando narra à experiência do plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro.

a função do Conselho da Cidade é meramente simbólica. Na verdade, “instancia maior do *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*”, o conselho somente se reunirá para homologar documentos preparados pelo Comitê Executivo e previamente aprovados pelo conselho Diretor. O conselho não constitui, de fato, um organismo coletivo, mesmo porque, como esclareceu o diretor executivo em um debate público no qual foi interpelado acerca dos procedimentos e da falta de democracia no processo, seria “*impossível administrar um debate num coletivo tão heterogêneo*”. Com essa preocupação estritamente operacional, decidiu-se que a tarefa *administrativa* de discutir e deliberar deveria ficar a cargo de coletivos mais homogêneos: o Comitê Executivo e o Conselho Diretor. (VAINER, 2012, p 109-110).

É claro que o autor citado está narrando uma experiência específica na cidade do Rio de Janeiro, mas se analisarmos as experiências de gestão democrática em outros municípios encontraremos realidades semelhantes. Isso ocorre, em grande parte, pela necessidade de competitividade entre as cidades, por investimentos e pela atração de empresas. Isso, segundo o autor, alimenta a ideia de que as cidades devem ser administradas como empresas onde se minimizam conflitos e as decisões são pragmáticas. A questão é que em nome, por exemplo, da atração de grandes eventos, instalação de polos industriais, a construção de um grande porto, de grandes hotéis, condomínios de luxo ou *shopping centers* a administração pública municipal atropela a gestão participativa em nome do consenso do planejamento estratégico e acaba por atender verdadeiramente os interesses de poucos em detrimento do restante dos cidadãos.

A cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado *marketing urbano* se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades. (VAINER, 2012, p. 78)

A cidade-mercadoria não é a cidade que preconiza as diretrizes elencadas no Estatuto da Cidade, o direito à cidade fica em segundo plano quando a implantação de grandes investimentos une os munícipes sob o consenso do discurso de que a cidade está em franco crescimento e todos terão seu quinhão nesse desenvolvimento. “Sem consenso não há qualquer possibilidade de estratégias vitoriosas. O plano estratégico supõe, exige, depende de que a cidade esteja unificada, toda sem brechas, em torno do projeto” (VAINER, 2012, p. 91). E Segundo Vainer (2012), tem se

a analogia cidade-empresa não se esgota numa proposta simplesmente administrativa ou, como muitas vezes pretendem seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na verdade, é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico... e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos do poder público por grupos empresariais privados. (p. 89)

A propaganda do município em franco desenvolvimento, com investimentos e grandes empreendimentos conquista grande parte da população, mas exatamente os grupos sociais marginalizados e excluídos são os que mais sofrem, e a reboque do projeto de cidade-empresa-mercadoria vem à realidade de remoções, expulsões, segregação e marginalização cada vez maior dos inevitavelmente excluídos do processo.

Para além dos conselhos e da gestão participativa, que é inevitavelmente um obstáculo às metas de atração de investimentos, a lei 10.257/2001 regulamenta o Estatuto da Cidade e direciona a política urbana também quanto a elaboração dos planos diretores, e as cidades com mais de 20.000 habitantes precisam, e fazem, os seus.

O Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. (BRASIL, 2002, p.40)

Mas a realidade é que o Plano Diretor, mesmo que repleto de diretrizes que apontem para uma cidade mais harmônica, inclusive com mecanismos para combate da especulação imobiliária e de garantia da função social da propriedade, muitas vezes figura como um “plano-discurso” (VILLAÇA, 1995 apud MARICATO, 2012, p.124), que cumpre o papel ideológico e burocrático, mas na prática não é observado e não serve de verdadeira base para a política urbana. A especulação de grandes áreas urbanas e a forte influência do capital imobiliário nas políticas públicas municipais muitas vezes ignoram o plano diretor e criam um cenário diametralmente oposto do preconizado na legislação urbana municipal, a cidade do plano diretor e a cidade-mercadoria não se conectam.

Como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática. Conceitos reificados, reafirmados em seminários internacionais, ignoram a maioria da população. A habitação social, o transporte público, o saneamento e a drenagem têm o *status* de temas importantes (ou centrais, como deveriam ser) para tal urbanismo. O resultado é: planejamento urbano

para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns. (MARICATO, 2012, p.124-125)

Neste contexto de competitividade e de grandes investimentos que alavancam o mercado imobiliário e a construção civil no município, o discurso é o de crescimento, de geração de emprego e renda e o de que a cidade precisa constantemente atrair o investidor e ser bela aos olhos de empresários nacionais e internacionais.

Tomando como exemplo a cidade de Campos dos Goytacazes no Norte Fluminense podemos visualizar por meio de notícias dos dois maiores jornais locais (“Folha da Manhã” e “O Diário”) e do *site* da própria Prefeitura Municipal artigos que ilustram essa visão e nos mostram como a ideia de consenso sobre o tema deve direcionar os investimentos municipais e o foco da política urbana.

Os títulos dos artigos falam por si: “Campos na rota dos grandes investidores”, “Campos vai ganhar mais dez hotéis”, “Campos entre as 16 não capitais mais importantes do país”, “Campos desperta atenção até de investidores internacionais”, “Campos figura novamente no ranking nacional dos investidores”, todos estes artigos publicados entre os anos de 2013 e 2015 demonstram a disposição do Município e de seus principais poderes em demonstrar que a cidade está aberta para negócio, ou seja, que a construção do ideal de cidade-empresa-mercadoria de que Vainer (2012) chama a atenção, também aqui, é uma realidade. Para ilustrar mais explicitamente essa realidade alguns recortes dos artigos jornalísticos supramencionados.

Demorou um pouco, mas Campos acabou descoberta pelos grandes investidores do país, atraídos, principalmente, pelos milionários projetos que chegam à região, como o Complexo Industrial e Portuário do Açú, de Barra do Furado, além de fazer parte do seleto grupo dos dez municípios onde estão concentrados 25% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Com tudo isso, a cidade passou por um boom imobiliário, com a construção de centenas de edifícios, a maioria de alto padrão. Depois da verticalização, chegaram os condomínios horizontais. Primeiro, veio a Damha Urbanizadora, do grupo Encalso Damha, que investiu R\$ 45 milhões na construção do primeiro residencial do município, localizado entre os parques Rodoviário e Esplanada. Em poucos dias os lotes foram vendidos. (WANDERLEY, 2014)

Este condomínio em questão instalado entre os parques Rodoviário e Esplanada fica em uma área onde também está sendo instalado um Hotel, foi

construído um *Shopping Center* e é alvo de grandes investimentos. Ocorre que também é onde está situado a Comunidade da Margem da Linha Férrea de Campos dos Goytacazes (RJ) que, segundo Oliveira et al (2012), surgiu há mais de quarenta anos as margens da linha da antiga Rede Ferroviária Federal, que fazia o trajeto Campos-Rio. Naquele momento, já vítimas da segregação espacial, trabalhadores do corte de cana demitidos e sem o benefício das antigas residências da Usina do Queimado, iniciaram a ocupação da área entre o pasto da usina e a linha ferroviária, única alternativa possível à época para os trabalhadores e suas famílias.

Este local, que naquele período, figurava fora dos limites de interesse da malha urbana era ocupado apenas por canaviais, teve posteriormente a pavimentação da Rodovia do Contorno, que redirecionou a BR-101 objetivando amenizar o trânsito do centro da cidade. Atualmente, esta área é uma das mais cobiçadas pela especulação imobiliária na cidade, e sob a retórica da comunidade encontrar-se em área de risco próximo a rodovia e a linha férrea, inicia-se o processo de remoção das famílias para um conjunto habitacional denominado morar feliz, localizado em Ururaí, criado pelo governo municipal, e a consequente demolição das casas. A situação da Comunidade da Margem da Linha será objeto de análise em capítulo posterior.

Na avaliação do Gerente Executivo do CIDAC (Centro de Informações e Dados de Campos), o economista Ranulfo Vidigal, o posicionamento positivo de Campos no ranking nacional dos municípios com maior investimento em projetos estruturais é importante para os munícipes, porque atrai a atenção de grandes empresas que visam cidades de médio porte em expansão, dotada de qualidade em infraestrutura e PIB elevado, como é o caso de Campos, que tem o PIB superior a R\$ 65 bilhões, superior até mesmo a várias capitais brasileiras.” (DELFINO, 2013)

E segundo o Jornal o Diário do dia 15 de janeiro de 2015, retrata o seguinte panorama

Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo, trata-se de uma cadeia de impactos que também atinge positivamente a indústria do entretenimento, gerando mais empregos e renda. A maioria dos hóspedes vem do chamado turismo de negócio, e poucos ficam, uma realidade que a Secretaria planeja mudar. Ou seja, a intenção é tentar prolongar a estada desses turistas para o final de semana, envolvendo seus familiares. Entre os atrativos, o planejamento inclui oferecer o programa City Tour Histórico, Bienal do Livro, Encontro Nacional de todas as Tribos, a Maior Moqueca do Brasil, as Comemorações de São Salvador, Santo Amaro, Festival de

Petiscos no Farol de São Tomé, Verão da Família, Carnaval fora de época e outros.

Todos saem ganhando, esse é o discurso construído pelos poderes constituídos e pela mídia local. Os grandes investimentos fomentam emprego e renda, geram desdobramentos indiretos no turismo e em novos negócios por investidores locais, é a cidade em franco desenvolvimento e os recursos públicos bem aplicados no fiel interesse da sociedade. Porém existe uma questão inconveniente, os excluídos e marginalizados, aqueles que não possuem renda nem qualificação para participar desse *boom*, aqueles que à margem de todo o processo vivem a realidade da segregação sócio espacial da cidade. Quando, por exemplo, uma comunidade, “Favela”, encontra-se no caminho do capital imobiliário torna-se um obstáculo a ser transposto e então surgem as remoções.

A cidade mercadoria, porém, não é transformada de tal maneira que seja passível de aquisição de todos os que compartilham do solo urbano. A mercadoria que se constitui é destinada a uma pequena parcela da população local, e especialmente, a um universo de pessoas transeuntes, que não se fixam na cidade, mas apenas agregam conteúdo econômico – como assim defendem os planejadores neoliberais – para esta. É um ambiente propício à difusão do luxo, propício à emersão de uma cidade desigual e fragmentada. (ZOCHIO, 2013, p.176)

Seja com a justificativa da necessidade de revitalizações e grandes obras implantadas sob a égide dos megaeventos, situação característica de cidades como o Rio de Janeiro, ou por grandes investimentos no mercado imobiliário de luxo ou, e também, pela dinâmica dos grandes negócios, hotéis, *shopping centers*, turismo etc., como em Campos dos Goytacazes, a constatação é que a dinâmica neoliberal legitima o direito à cidade como uma propriedade privada. E esta realidade transforma as cidades em verdadeiros balcões de negócio para o capital imobiliário, relegando àqueles que realmente precisam das atenções do poder público, e conseqüente investimento, apenas a parcela permitida que não se coloque como obstáculo a implantação das obras e o remodelamento urbano necessário para os empreendimentos.

A questão é que se “o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2001, p. 117-

118), ou seja, a vida urbana enquanto direito para todos os munícipes, não apenas para a parcela dotada de condições financeiras para embarcar e pagar por ele. Harvey (2013) manifesta a realidade da dinâmica neoliberal que produz segregação espacial e exclusão nas cidades.

A questão do tipo de cidade que desejamos é inseparável da questão do tipo de pessoa que desejamos nos tornar. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e as nossas cidades dessa maneira é, sustento, um dos mais preciosos de todos direitos humanos. [...] vivemos, na maioria, em cidades divididas, fragmentadas e tendentes ao conflito. A maneira pela qual vemos nosso mundo e a maneira pela qual definimos suas possibilidades quase sempre estão associadas ao lado da cerca onde nos encontramos. A globalização e a guinada em direção ao neoliberalismo enfatizaram, ao invés de diminuir, as desigualdades sociais. (HARVEY, 2013, p. 28-29)

E esta dinâmica “neoliberal no âmbito da economia brasileira trouxe consigo a supervalorização do mercado em detrimento dos direitos sociais” (ZOCHIO, 2013, p.174). Ora, voltando às prerrogativas do Estatuto da Cidade e da gestão participativa e democrática da cidade, são efetivamente quais atores que teriam voz nesse planejamento urbano que se dobra aos ditames do mercado?

Aqui reside a questão, voz. Quais setores da sociedade efetivamente possuem voz para serem ouvidos e legitimamente participar das decisões. Muitos conselhos são criados, Conselho Municipal da Cidade, Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal de Meio Ambiente, conselhos que, em princípio, deveriam ter membros dos vários setores sociais e que garantissem a devida voz aos grupos sociais marginalizados e excluídos. “[...] o direito à cidade é um grito, uma demanda, então é um grito que é ouvido e uma demanda que tem força apenas na medida em que existe um espaço a partir do qual e dentro do qual esse grito e essa demanda são visíveis” (MITCHELL, 2013 apud HARVEY, 2013, p. 33)

a promoção da experiência de participação e de gestão democrática das políticas públicas, no âmbito local não é consequência natural da implantação dos conselhos, ou seja, apesar de se constituir em um avanço no tocante a democracia a simples existência dos conselhos municipais não garante a sua eficácia. Assim, é fundamental que se perceba com clareza as dificuldades para a consolidação de espaços públicos verdadeiramente participativos sendo o risco mais crítico decorrente deste processo, a possibilidade do conselho municipal se transformar numa estrutura burocrática formal, com agentes cooptados pelo executivo municipal (LIRA; TERRA; SILVA, 2013)

Conselhos municipais cooptados e não funcionais, a não ser para dar vestes democráticas às decisões que vem de cima para baixo, tem na verdade função contrária à necessária ao seu bom funcionamento. Ocorre que ao confirmar tais decisões acrescentam ao poder vigente o discurso que tal política foi na verdade produto de debate democrático e que tem o aval dos inúmeros setores da sociedade. A dinâmica do poder ali constituída disfarça a arbitrariedade de determinadas políticas públicas e faz parecer que o governante nada mais está fazendo senão seguindo as decisões dos diversos segmentos sociais constituídos nos conselhos. As políticas nascidas em tal arbitrariedade atendem interesses específicos das classes dominantes e atingem violentamente os interesses da maior parte da sociedade.

Esta dinâmica que transforma os mecanismos democráticos republicanos, garantidos constitucionalmente, em instrumentos dos poderes constituídos, políticos ou econômicos, cria a ilusão do consenso e transfiguram, aos olhos dos cidadãos, as motivações em interesses do bem comum e não para o benefício de um número reduzido de pessoas.

À exemplo dos conselhos municipais, outros fóruns onde o debate democrático deveria ocorrer em favor de se preconizar a voz mais ampla da população também podem ser manipulados a ponto de constituir a crença da democracia representativa, quando na verdade, servem também aos mesmos interesses. Essa transfiguração do arbitrário em democrático é apontada por Bourdieu (1989) ao tratar o “Poder Simbólico”:

O poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário. (p. 14)

Neste caso, trata-se dos interesses das classes dominantes, detentoras do capital e dos investimentos que movimentam a especulação imobiliária de grandes parcelas de terra urbana, que promovem modificações no solo urbano que aumentam o custo da cidade e fomentam cada vez mais a segregação espacial e

social pela dinâmica das expulsões, das remoções, de gentrificação e da negação ao verdadeiro direito à cidade aos grupos sociais marginalizados e excluídos.

O aspecto nefasto dessa dinâmica é que a atmosfera criada muitas vezes traz o discurso hegemônico que legitima a dominação com a retórica que busca o bem comum, e portanto, reproduzido por aqueles que são na verdade maiores prejudicados por ele. A ideologia dominante reafirma as posições de hierarquia social e consolida, via discurso ideológico, a subordinação que se esperaria só ser possível pela força. Líderes reconhecidos, intelectuais e demais notáveis da sociedade também podem ter papel significativo na constituição da produção simbólica e tornar o discurso alinhado com a dominação como natural e legítimo.

as frações dominantes, cujo poder assenta no capital econômico, tem em vista impor a legitimidade da sua dominação quer por meio da própria produção simbólica, quer por intermédio dos ideólogos conservadores os quais só verdadeiramente servem os interesses dos dominantes por acréscimo, ameaçando sempre desviar em seu proveito o poder de definição do mundo social que detêm por delegação; a fração dominada (letrados ou intelectuais e artistas, segundo à época) tende sempre a colocar o capital específico a que ela deve a sua posição, no topo da hierarquia dos princípios de hierarquização. (BOURDIEU, 1989, p. 12)

Importante trazermos a reflexão sobre Campos dos Goytacazes e a sua caracterização como uma cidade-empresa-mercadoria. Neste sentido muitas das características expostas neste capítulo reforçam essa ideia e atendem, por consequência, direcionam as políticas públicas e as ações de investimentos criando o cenário que se contrapõe ao pleno direito a cidade e impossibilitam a aplicação dos mecanismos de garantia da função social da cidade e de uma cidade sustentável.

Porém, a literatura nos mostra que para sua perfeita caracterização faz-se necessário a existência de equipamentos que tornem a cidade um verdadeiro atrativo neste competitivo mercado entre municípios. Campos dos Goytacazes, ainda, não pode ser plenamente caracterizada assim, principalmente pela ausência de todos estes equipamentos, embora seja possível que em um futuro próximo tais requisitos sejam totalmente atendidos.

Para eles, a venda da cidade é, necessariamente, a venda daqueles atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital transnacional: espaços para convenções e feiras,

parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança (BORJA e FORN, 1996 apud VAINER, 2012, p.79)

Por outro lado, não podemos deixar de contextualizá-la como uma cidade de médio porte fora da realidade dos ditos países centrais, desta forma, Campos dos Goytacazes, mesmo não formalmente cumpridos os requisitos explicitados pela literatura, ainda assim figura efetivamente como uma cidade-empresa-mercadoria. Ao menos no que diz respeito à prática de políticas públicas e investimentos que redesenham a cidade sob os moldes dos grandes investimentos e do *marketing* urbano.

Quando falamos no direito à moradia digna, principalmente quando refletimos sobre as ações do poder público em suas várias instancias visando garantir este direito, nesta cidade a ser vendida, não há espaço para um debate amplo e democrático sobre este tema. As políticas que eventualmente tratem da habitação de interesse social ou de sua inserção na cidade serão sempre postas de cima para baixo, impondo ações que culminam em remoções, expulsões, gentrificação e na periferização das populações inevitavelmente segregadas social e espacialmente.

Poder-se-ia explorar um pouco mais a maneira como a transformação da cidade em mercadoria (de luxo) repercute no olhar lançado sobre a pobreza. A transfiguração da pobreza em *ambiente* foi explicitamente formulada pelos catalães, quando incluíram no que chamam de *entorno social* “o peso da pobreza”. Os pobres são *entorno* ou *ambiente* pela simples razão que não se constituem, nem os autóctones, nem os virtuais imigrantes, em demanda solvável. Em todos os níveis, tanto do ponto de vista concreto (infraestrutura, subsídios, favores fiscais, apoios institucionais e financeiros de todos os tipos) quanto do ponto de vista da imagem, não resta dúvida: a mercadoria-cidade tem um público consumidor muito específico e qualificado. (VAINER, 2012, p. 82)

É, por fim, uma jornada muito difícil a da busca pela voz. O legislador constitucional e do Estatuto da Cidade constituiu os mecanismos de gestão democrática e foi explícito quanto a necessidade de que os marginalizados e excluídos tivessem papel nos mecanismos institucionais de gestão da cidade. Mas a realidade é que diante dos interesses econômicos e políticos, a voz, ferramenta necessária à participação democrática é silenciada. As políticas públicas, principalmente o planejamento urbano, deveriam ser objeto de amplo debate da sociedade e não serem impostas de cima para baixo, pois com os fóruns de debate

para a gestão democrática funcionando como organismos burocráticos e com agentes cooptados e a cidade como uma mercadoria que se expõe no balcão de negócios imobiliário não resta espaço para respeito aos princípios constitucionais de função social e de direito à cidade.

3: O ESTADO E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL: O CONTEXTO HISTÓRICO DA HABITAÇÃO POPULAR PRÉ CONSTITUIÇÃO DE 1988

As cidades brasileiras são hoje a expressão urbana de uma sociedade que nunca conseguiu superar sua herança colonial para construir uma nação que distribísse de forma mais equitativa suas riquezas e, mais recentemente, viu sobrepor-se à essa matriz arcaica uma nova roupagem de modernidade “global” que só fez exacerbar suas dramáticas injustiças. (FERREIRA, 2005, p.1)

3.1: A REPÚBLICA VELHA

A precariedade da moradia não surge, no Brasil, a partir da configuração republicana, porém como este capítulo busca contextualizar o histórico das políticas públicas, ou seja, das ações de Estado e seus desdobramentos, em relação à habitação, teremos como ponto de partida a República Velha. Isto porque é somente a partir de então que os governos começam a entender tal situação como problema.

Na medida em que a indústria e o comércio se desenvolvem nas grandes cidades do modo mais complexo, é exatamente nelas que emergem, de forma mais nítida e clara, as consequências de um tal desenvolvimento sobre o proletário. (ENGELS, 2010 p. 65).

Estas consequências de que fala Engels (2010) perpassam naturalmente a questão da moradia, pois com a concentração da população e a dinâmica urbana delimitada por disputas pelos melhores espaços e pela concorrência inerente à sociedade capitalista o que se terá é a organização espacial marcada pela precarização da moradia dos trabalhadores.

As políticas públicas neste âmbito vêm quase sempre munidas de um discurso de resolução do problema habitacional e traz intenções manifestas em prol da população mais empobrecida e diretamente atingida pelo problema, todavia são muitas vezes os interesses velados, que se distanciam dos discursos, os verdadeiros motivadores e neste cenário os caminhos e resultados obtidos acabam por favorecer outros grupos.

A concorrência, definida por Engels (2010, p.117), como “a expressão mais completa da guerra de todos contra todos que impera na moderna sociedade burguesa” se constitui na cidade em expansão industrial também na disputa pelo espaço urbano e é evidentemente desfavorável às classes mais empobrecidas, pois em virtude do poder econômico e de sua relação com as políticas públicas o que se verá é a delimitação do território favorecendo as elites dominantes e relegando a massa trabalhadora e empobrecida às periferias e às áreas de menor interesse imobiliário.

No Brasil, essa problemática tem seu início, ou ao menos se evidencia, com a abolição da escravatura e as migrações para os centros urbanos, como afirma Gomes (2005):

No Brasil, na passagem do final do século XIX e início do século XX, com abolição da escravatura, com a crise da lavoura cafeeira e o nascente processo de industrialização uma massa de trabalhadores são atraídos subitamente para as grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo que se convertem em centros industriais. Soma-se à migração interna uma política de atração de migrantes europeus que, por estarem acostumados a disciplina da indústria, poderiam melhor contribuir para o desenvolvimento da industrialização no país. (p. 2)

Este processo de migração que ocorre sem que haja políticas públicas voltadas para as condições de moradia dos novos trabalhadores e o crescimento da indústria que acaba por impor a cidade novas formas de organização empurra as chamadas classes subalternas da cidade para condições de habitação precárias como os cortiços e as favelas.

A cidade passa a ter necessidade de maior investimento em infraestrutura, desdobramento natural da explosão do crescimento industrial e comercial, surgem então políticas de intervenção que adéquam a morfologia urbana a essa nova condição, como descreve Gomes (2005):

As ruas, sem uma infraestrutura necessária, são alargadas, abrem-se novas vias de acesso e novas formas de transporte como o trem e os bondes. Isto é, a cidade passa a refletir não só as transformações que se realizam no âmbito do capitalismo mundial, mas também se preparam para oferecer as condições necessárias para o desenvolvimento industrial. (p.2)

Ocorre que as políticas públicas que intervêm na cidade estão voltadas para o adequado funcionamento e crescimento da produção industrial e do comércio e não para as condições de habitação das classes menos favorecidas, deixando, portanto que a concorrência capitalista defina o espaço urbano. Neste contexto, as condições em que se encontram a maioria da população urbana somada a inexistência de políticas públicas direcionadas a habitação popular produzem terreno fértil para que a condição de precarização da habitação seja transformada em um mercado em si.

a forma de provisão habitacional verificada no capitalismo concorrencial é marcada pela presença do agente rentista realizada via o mercado de aluguéis. Esse mercado era restrito, sendo caracterizado por uma forte concentração fundiária urbana. É nesse período que surgem no Brasil as favelas e multiplicam-se os cortiços (subdivisão de moradias em um número possível de cubículos) enquanto o espaço de habitação coletiva das camadas empobrecidas da população. O cortiço passa a ser então uma atividade de grande rentabilidade para o especulador uma vez que, para maior parte da população, torna-se a única opção possível de moradia, simbolizando o aviltamento e a humilhação imposta pelo sistema socioeconômico de então. (ABRANO apud GOMES, 2005, p.2)

Segundo Bonduki (2004), a situação de precariedade da habitação em São Paulo só torna-se relevante para o poder público, a ponto de ser considerado um problema, na medida em que se percebe que a intensa aglomeração de trabalhadores e as condições das moradias constituía grave ameaça à saúde pública. No Brasil da segunda metade do século XIX a forma como as elites e a recém surgida classe média que, segundo Maricato (1997), se constituía essencialmente por profissionais liberais, jornalistas e militares, compreendem o problema dos cortiços como uma ameaça a ordem pública, uma questão de polícia, o que não contribui para a melhoria efetiva das condições de vida dessa população. Esta visão deturpada do problema ocorre, entre outros fatores, como afirma a autora supramencionada, porque ainda as relações de trabalho guardavam muito da antiga ordem senhorial.

A concentração da pobreza, a ausência de saneamento básico, o desemprego, a fome, os altos índices de criminalidade, as epidemias, a insalubridade e o congestionamento habitacional nos cortiços eram vistos de forma bem diversa pelas diferentes classes sociais, como mostram tanto os jornais de trabalhadores quanto os documentos oficiais. Esses últimos se referenciam aos cortiços e casas de cômodos como degradantes e imorais, e ameaças a ordem pública. (MARICADO, 1997, p 27).

Segundo Bonduki (2004), são as condições de higiene e salubridade das edificações, que frente à expansão da cidade e a demanda pela resolução de inúmeros problemas, que concentram as atenções do poder público, pois no final do século XIX foram muitos os surtos epidêmicos nas cidades brasileiras. Os chamados bairros populares eram vistos quase que unicamente sobre esta égide podendo-se afirmar que as políticas estatais de habitação na Primeira República foram voltadas quase que exclusivamente para esses problemas.

O problema da habitação popular no final do século XIX é concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial. Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionou inúmeros problemas, a segregação social do espaço impedia que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite área de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos. (BONDUKI, 2004, p. 20)

Engels (2010), quando aprofunda sua descrição das cidades inglesas pós revolução industrial e nos mostra a situação degradante a que ficam submetidos a classe de trabalhadores nos ajuda a perceber que o problema se estende tal qual um modelo, e que o crescimento da cidade também é o crescimento da segregação espacial.

Todas as grandes cidades têm um ou vários “bairros de má fama” onde se concentra a classe operária. É certo ser frequente a miséria abrigar-se em vielas escondidas, embora próximas aos palácios dos ricos; mas, em geral, é-lhe designada uma área à parte, na qual, longe do olhar das classes mais afortunadas, deve safar-se, bem ou mal, sozinha. (ENGELS, 2010,p.70)

Instalou-se então uma política calcada em conceitos higienistas, segundo Bonduki (2004), ao final do século XIX médicos e engenheiros defendiam a criação de legislações e serviços sanitários a exemplo dos existentes na Europa e, com o apoio da opinião pública, direcionam as políticas públicas em uma verdadeira tarefa de desinfecção. Não há dúvida que havia uma crescente deterioração das condições

sanitárias, porém o modelo que se instalou foi o do autoritarismo, visto que a questão sanitária tornou-se prioridade e serviu de justificativa para o controle do espaço urbano e da moradia dos trabalhadores.

O poder público atacou em três frentes: a do controle sanitário das habitações; a da legislação e códigos de posturas; e a da participação direta em obras de saneamento das baixadas, urbanização da área central e implantação de rede de água e esgoto. Sobretudo no que diz respeito ao controle sanitário, essas medidas foram marcadas por uma concepção que identificava na cidade e nas moradias as causas das doenças, as quais seriam extirpadas por meio de regulamentação do espaço urbano e do comportamento de seus moradores – uma ação que seria importante instrumento de controle social e manutenção da ordem. (BONDUKI, 2004, p. 29)

Maricato, (1997) demonstra que esses novos códigos de posturas, São Paulo e Rio de Janeiro, 1886 e 1889 respectivamente, e as ações do poder público que se desdobram deles contribuíram largamente para a segregação espacial e que, a cidade, regida por essa nova ordem, expulsa e marginaliza. O elevado preço da terra nas áreas centrais em paralelo as novas políticas fortalecem o cenário da marginalização espacial, a proibição da construção de cortiços nas áreas centrais, empurrando-os para os subúrbios, juntamente a prática da autoconstrução da moradia e a proliferação de favelas, que no Rio de Janeiro alocam-se essencialmente nos morros, constroem este quadro.

Aliado a tudo isso, vem a inspiração nas cidades europeias, a vontade das elites brasileiras de caracterizar a cidade daqui a espelho dos países centrais, por exemplo, como nos mostra Gomes (2005), sobre o Rio de Janeiro e a Reforma Pereira Passos, que com um caráter muito mais urbanístico e de embelezamento da cidade visava expulsar a população pobre para a periferia sob a justificativa dos ideais positivistas, com a construção de grandes e arborizadas avenidas tinha a intenção de transformar a aparência colonial da cidade para uma metrópole nos moldes europeus.

A modernização da cidade, através da Reforma Pereira Passos ao retirar a população pobre do centro urbano implicou no aprofundamento do processo de segregação da cidade que passa a ser marcado pela divisão entre centro e periferia. A primeira área e suas adjacências dotada de infra-estrutura e recursos naturais, habitada pela população mais abastada, enquanto a última desprovida de condições de vida adequada, ocupada pela população mais empobrecida. Nessa época, conforme foi reconhecido pelos

historiadores, a questão social era ainda uma questão de polícia. (GOMES, 2005, p.3)

Conforme nos mostra Ferreira (2005), conhecidos como melhoramentos e embelezamento, essas grandes intervenções urbanísticas não se restringiram ao Rio de Janeiro, mas também ocorreram planos semelhantes em São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Santos, Manaus e Belém. A justificativa adotada para expulsar a população pobre das áreas centrais da cidade era invariavelmente a higienização e a renovação dos bairros com novos padrões de ocupação.

Aqui é fundamental demonstrar que estes processos faziam parte também da dinâmica da Campos dos Goytacazes do início do século XX, como explicita claramente o discurso publicado em setembro de 1906 pela *Gazeta do Povo*, onde o então senador Benedito Pereira Nunes, coloca suas preocupações com a cidade saneada.

Em 1901 quando eu presidia a Câmara Municipal de Campos, eu disse que - realmente, Campos, dotada de uma natureza e de uma situação topográfica excepcionais e que poderia ser chamada a Sultana da Paraíba, se transformou, por negligências da engenharia indígena e da edificação colonial, numa cidade de ruas tortuosas, de becos e de ruelas escuras, cheio de casebres obscuros e insalubres, criando, assim, um ambiente de condições idênticas às das cidades asiáticas, onde a peste é endêmica. Os velhos casebres que existem ainda hoje e onde vive a classe operária pagando baixos aluguéis, confirmam este estado de coisas. Atentados flagrantes às regras de higiene, legitimando de maneira criminosa o direito dos proprietários pouco escrupulosos, exploradores conscientes dos pobres moradores de casebres úmidos, verdadeiros pardieiros pagos com o suor das vítimas. (FARIA, 2000, p. 3-4)

Conclui-se que neste período as políticas públicas na questão da habitação popular não tinham efetivamente como beneficiários aqueles que necessitavam dessas habitações, mas sim os interesses das elites detentoras dos maiores recursos e que acabaram por definir a formação do espaço urbano em seu benefício. Fica claro o caráter de tratamento da problemática habitacional como questão policial e não social, o viés de manutenção da ordem pública, que objetivamente pouco contribuiu para a efetiva melhoria das moradias.

3.2: PERÍODO VARGAS

A era Vargas, a partir de 1930, instituiu no país um novo clima político, e a emergência na Europa do Estado de Bem-Estar Social dá ímpeto à tentativa, no Brasil, de construção de uma nação com um Estado forte e um mercado de consumo interno mais significativo. O Estado passou então a intervir diretamente na promoção da industrialização, através de subsídios a indústria de bens de capital, do aço, do petróleo, à construção de rodovias, etc. (FERREIRA, 2005 p. 11)

Bonduki (2004) nos mostra que a partir de 1930 até 1945 ocorre a ditadura Vargas, e neste momento teremos então a habitação de interesse social em voga de uma forma que não tínhamos visto em nenhum momento no Brasil. A questão sanitária permanece presente, porém, novos temas tomam a frente do debate, a habitação passa a ser vista como condição básica de reprodução da força de trabalho e como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador.

Considerada por muitos como o início efetivo do processo de urbanização no país, houve realmente uma mudança significativa no processo de industrialização, que o coloca como prioritário na economia brasileira, relegando a burguesia agrário-exportadora a perda da hegemonia. (MARICADO, 1997)

O Estado mantém uma postura ambígua entre os interesses da burguesia agrária e os da burguesia industrial. E a ambiguidade não parava aí. A essência do populismo constituirá em reconhecer a questão social, mas dando a ela um tratamento paternalista e simbólico, que nega a auto-organização dos trabalhadores. (p. 35)

O país e o mundo viviam uma enorme crise, consequência direta do *crash* da bolsa de valores de Nova York, seus piores efeitos para o Brasil se estenderam pela década de trinta, prejudicando as exportações de café e de outros produtos primários e também a derrocada de inúmeras empresas. Com tudo isso cresceu o desemprego, houve redução de salários e milhares de famílias, principalmente provenientes das fazendas de café, migraram para as cidades. A enorme massa de trabalhadores atraídos pela possibilidade de vida melhor nas cidades e a concentração de renda em uma parcela pequena da população apenas concretizou o processo de periferização e favelização da população trabalhadora. (TRIANA FILHO, 2006)

É a primeira vez, no Brasil, que se reconhecia oficialmente a incapacidade do setor privado de resolver o problema da moradia e que o Estado tinha efetivamente a responsabilidade de fazê-lo. Há então uma política social de habitação, proposta

pelo governo, com base nos Institutos de Aposentadoria e Pensões, que financiam ao longo de vinte e sete anos (1937 a 1964) a construção de 140 mil moradias, porém em sua maior parte destinadas ao aluguel. Ocorre que como a solução não se concretizou, pois nem o mercado privado nem o Estado conseguiram atender tal demanda, restou à população trabalhadora buscar soluções por si, o que liberava os capitalistas e o Estado da solução do problema. (MARICATO, 1997)

Era amplo, portanto, o leque dos setores sociais que apoiavam com ênfase a intervenção pública no processo de produção habitacional. No plano do aparato estatal, das entidades empresariais, das forças políticas com influência junto aos trabalhadores, dos técnicos e da opinião pública consolidou-se assim a noção de que cabia ao estado garantir condições dignas de moradia e que, para tanto, era preciso investir recursos públicos e fundos sociais. Esse consenso respaldou a criação ou fortalecimento dos órgãos governamentais encarregados de produzir ou financiar a produção de habitações como as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, e a Fundação da Casa Popular. (BONDUKI, 2004, p. 80)

Porém, o que efetivamente ocorreu foi que a oferta de moradia para as populações de baixa renda esteve presente muito mais na retórica dos discursos ou em projetos não concretizados. Havia, entretanto, a lucrativa atividade dos loteamentos clandestinos nas periferias urbanas, que parcelavam glebas rurais de forma descuidada em lotes urbanos de 250 metros quadrados. Esta atividade, bastante lucrativa, caracterizava-se por arruamentos irregulares, sem melhorias públicas e sem constituição formal e legal, ou seja, sem registro em cartório, sem infraestrutura e em parte também resultante da ocupação de terras públicas. (TRIANA FILHO, 2006)

O loteamento irregular na periferia, ou a pura e simples ocupação ilegal de terras (ou mangues), e a autoconstrução da moradia tornaram-se as opções mais importantes para a provisão de moradia dos migrantes nas grandes cidades. (MARICATO, 1997, p. 37)

Ferreira, (2005), aponta para a lógica populista encontrada nesse período que, embora pela primeira vez criasse políticas habitacionais públicas e reconhecesse que o mercado privado não tinha como atender a demanda por moradia, anunciando que o Estado assumira tal função, não criou, efetivamente, políticas públicas que tivessem fôlego para realmente responder a tal demanda.

Em meio a críticas que objetivavam garantir o uso social dos recursos públicos aplicados pelas Carteiras Prediais, a ascensão do fascismo e do socialismo criou um clima ideológico favorável à intervenção do Estado na Economia, além do reforço da mentalidade estatizante explicitada, em 1940 na Argentina, pelo I Congresso Pan-americano da Vivenda Popular. Observa-se que a influência internacional foi apenas pano de fundo para a aceitação de uma tese divergente do modelo de desenvolvimento até então adotado. Em 1942 o governo instituiu a Lei do Inquilinato que congela todos os aluguéis, se justificando sob a égide da emergência vivida em decorrência da Segunda Guerra Mundial. E segundo Bonduki (2004)

A regulamentação do mercado de aluguéis a partir de 1942, ano em que aluguéis foram congelados, constitui uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil e em São Paulo, desestimulando a produção rentista e transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores o encargo de produzir suas moradias. Esse processo ocorreu na década de 40, em meio a uma das mais graves e dramáticas crises de moradia da história do país, provocando o surgimento de formas alternativas de produção de moradias, baseadas no auto-empresendimento em favelas, loteamentos periféricos e outros assentamentos informais. (p. 209).

Podemos concluir então que embora o Estado tenha reconhecido a crise de moradia e trazido para si a missão de resolvê-la, o que se deu foi o discurso populista, ações e omissões que empurraram a população carente de habitação a sua própria sorte. Coube, enfim, ao trabalhador buscar soluções por si e a periferia, distante, sem infraestrutura, carente de transporte adequado e de equipamentos públicos foi a alternativa encontrada.

É inevitável a reflexão sobre a intencionalidade do Estado em não tomar partido desta clandestinidade dos loteamentos, mesmo a revelia dos marcos legais vigentes que regulamentavam a ocupação do solo urbano, o governo se omite quanto ao crescimento das favelas, loteamentos irregulares e da autoconstrução. Questionar-se sobre a razão dessa omissão nos leva a perceber que, mesmo de forma precária, os trabalhadores estavam sendo providos de moradia e o Estado via a demanda da qual se disse responsável sendo diminuída naturalmente.

Bonduki, (2004) aponta esse fato ressaltando que mesmo não planejada essa solução teve condições propícias não por acaso. O executivo e o legislativo lidaram

com a expansão dos loteamentos de uma forma que somente fortaleceu o modelo de produção baseado no auto-emprego.

A omissão do poder público na expansão dos loteamentos clandestinos fazia parte de uma estratégia para facilitar a construção da casa pelo próprio morador que, embora não tivesse sido planejada, foi se definindo na prática, como um modo de viabilizar uma solução habitacional popular, barata, segregada, compatível com a baixa remuneração dos trabalhadores e que, ainda, lhes desse a sensação, falsa ou verdadeira, de realizar o sonho de se tornarem proprietários. (BONDUKI, 2004, p. 288)

3.4: PÓS-VARGAS

Segundo Triana Filho (2006, pag. 58), “[...] os governos que sucederam a Getúlio Vargas também tiveram como marca forte o estilo populista”, ou seja, o discurso de ação do Estado na questão da moradia e as políticas públicas visando à produção habitacional permeavam os planejamentos governamentais, porém o que se vê é que os resultados obtidos não impactaram efetivamente sobre o problema.

O legado mais importante do populismo pós-Vargas, em matéria de política habitacional, não foi tanto a quantidade de novas moradias construídas, mas, sim, o modelo de funcionamento concebido para fazer frente às demandas da sociedade civil e ao contexto político-institucional de então, cuja “arquitetura” – com alguns ajustes – viria a ser o cerne do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do BNH, quase vinte anos após a criação da FCP. (TRIANA FILHO, 2006, p. 58)

Nos anos 50 os investimentos públicos em obras viárias para atender as demandas crescentes geradas pelos automóveis, consumiam a maior parte do orçamento público, sendo prioridade governamental em detrimento de obras sociais. A indústria de bens duráveis, tecnologia importada aliada a baixos salários, favoreciam ainda mais a concentração de renda e ampliava a classe média, classe esta para qual se dirigia o mercado imobiliário. Com este modelo desenvolvimentista o Brasil cresceu economicamente, porém o que se viu foi o aprofundamento das desigualdades sociais. (MARICADO, 1997)

A partir desse momento, graças ao fenomenal impulso promovido pela chegada das multinacionais, a industrialização brasileira sofreu uma inflexão significativa, garantindo o “milagre econômico” e a ascensão do país, em pouco mais de uma década, à condição de oitava economia do mundo. Mas

esse modelo de intenso crescimento sofria de um duplo problema: por um lado, estabelecia um padrão congênito de atraso tecnológico, pois as indústrias traziam para cá tecnologias já obsoletas em seus países de origem, e por outro lado estava condicionado a um padrão de alta concentração da renda, já que se baseava na manutenção de uma mão-de-obra de baixo custo, necessariamente sub-assalariada. (FERREIRA, 2005, p. 12)

A construção da nova capital, Brasília, era o maior desafio do governo Juscelino Kubitschek, prevista para ser inaugurada em 1960, a mudança da capital implicava necessidade de moradias e estabelecia um novo padrão de urbanização. Maricato (1997, p. 37), afirma que a nova capital “[...]é um paradigma do período. Rompendo com os padrões urbanísticos usuais e inspirando-se no movimento modernista, o generoso plano de Brasília nega a lógica do crescimento urbano baseado no tripé quarteirão/rua/lote,” e teremos a inspiração modernista como direcionamento marcante na estrutura de ordenamento urbano brasileiro até os dias de hoje.

O ideário urbanístico modernista, a utopia construída pelos arquitetos de organizar a cidade separando as diferentes funções, passou a ser incorporado ao urbanismo brasileiro por intermédio das leis de zoneamento e planos diretores, consolidando nas décadas seguintes um conjunto de “ideias fora do lugar”: enquanto nos gabinetes governamentais uma realidade virtual era “organizada” no papel e nos textos das leis, a concretude revelava que grande parte da população, os excluídos do mercado imobiliário privado, ocupavam o solo ilegalmente, construindo sua própria casa com seus poucos recursos técnicos e financeiros. (MARICATO, 1997, p. 39)

No período pós Juscelino (Jânio Quadros e João Goulart) em meio a uma crise política e econômica e muitas reivindicações populares, como afirma Maricato (1997, pag. 39-40), “[...]os conflitos que se afloraram tinham nas massas rurais e urbanas atores bastante mobilizados que cobram as realizações e as reformas de base,” houveram direcionamentos significativos na questão habitacional, porém não houve tempo para a consolidação do debate ou a implementação de políticas efetivas pois em 1964 o Golpe de Estado não deixa qualquer possibilidade para a participação popular.

Apesar das dificuldades, é durante o curto governo de Jânio que se registra mais uma importante tentativa de transformação da política habitacional no Brasil. O documento intitulado “Bases e fundamentos de um plano de

assistência habitacional”, produzido pelos técnicos da FCP em 1961, contém as propostas de implementação de ações de curto e de médio prazos para fazer frente à carência de moradias, com a reformulação da política habitacional, nos termos do “Plano de Assistência Habitacional”. Esse ousado plano de Trabalho deveria ser realizado em duas etapas: a primeira, de caráter emergencial, previa a atuação conjunta com estados e municípios para construção de 100 mil novas moradias em dezoito meses; a segunda etapa previa a transformação da Fundação da Casa Popular em uma nova entidade, com a criação do Instituto Brasileiro de Habitação (IBH). (TRIANA FILHO, 2006, p. 62)

O Plano de Assistência Habitacional desenvolvido neste período revisava a questão financeira e os fracassos da FCP, tendo como principal inovação a prestação do financiamento com base no salário mínimo. A prestação representaria não mais do que 20% do salário mínimo e seria ajustada periodicamente, na mesma proporção do aumento aplicado a ele. Esse modelo renunciou o sistema de correção monetária que seria implantado com a criação do BNH e do SFH, porém essas propostas só vieram a ser efetivadas alguns anos mais tarde. (TRIANA FILHO, 2006)

3.5: REGIME MILITAR:

Em carta direcionada ao então presidente General Castelo Branco a futura presidente do BNH – Banco Nacional de Habitação, Sandra Cavalcanti, em 1964, explicita de forma clara o sentido das intenções políticas dos projetos habitacionais que viriam com o novo regime:

Achamos que a revolução vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução do problema da moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas. (MARICATO, 1997, p.49)

Ao longo deste capítulo poderemos ver que embora com investimentos vultosos e com uma significativa produção habitacional as iniciativas no âmbito da política habitacional do regime ditatorial não conseguiram suprir a demanda produzida pelo acelerado crescimento urbano.

Também fica claro que, ao menos no discurso à população, as intenções manifestas dos programas foram a solução do problema de moradia, todavia o

verdadeiro, senão principal objetivo foi o fomento da indústria da construção civil que seria uma importante alavanca do milagre econômico.

Assim, o BNH – Banco Nacional de Habitação foi criado logo após o golpe de 1964, a assim chamada, revolução foi uma “[...] tomada do poder pelos militares, suprimindo o estado de direito e a participação política reivindicatória, que era intensa e bastante expressiva na ocasião” (MARICATO, 1997, p. 50). Ora, não há como um governo, que é calcado nos fundamentos do autoritarismo, possa produzir políticas públicas que não perpetuem tal modelo, portanto, tais políticas são também estabelecidas de forma impositiva neste período.

Como uma resposta a forte crise de moradia que era exacerbada pela acelerada urbanização e também com o objetivo de angariar o apoio das massas populares, a criação do BNH, também construía um sistema de financiamento capaz de fortalecer o setor da construção civil e tinha um viés ideológico claro, como ilustra a frase celebre atribuída a Sandra Cavalcanti: “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”. (BONDUKI, 2008, p. 72).

Porém, independente de seus equívocos e críticas o porte e o impacto do BNH no país é indiscutível, pois nunca uma política nacional de habitação modificou de tal forma o cenário das cidades brasileiras.

Assim, não foi por acaso que os resultados, do ponto de vista quantitativo da ação desenvolvida por este sistema, foram muito expressivos: nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2.000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5 [milhões de] unidades habitacionais. Além disto, foi notável o papel do SFH no saneamento, com destaque para o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que foi decisivo na extraordinária expansão das redes de água e esgoto que ocorreu nas principais cidades brasileiras. Em 2.000, mais de 90% da população urbana estava abastecida por rede de água. (BONDUKI, 2008, p. 73)

Maricato (1997) aponta a profunda transformação do espaço urbano promovida neste período, que embora tenha estimulado a obtenção da casa própria e fomentado a efetiva melhoria de infraestrutura das cidades o que ocorre, na verdade, é o agravamento do problema de moradia e a intensificação da segregação espacial.

Não se tratou de uma ruptura em relação às tendências anteriores: a ideologia da casa própria se tornou absoluta, o mercado de produção de apartamentos se ampliou para atender à classe média (consolidação do capital de promoção imobiliária), os materiais de construção se diversificaram, em especial os de acabamento, o mercado de terras se ampliou graças ao crescimento do sistema viário aberto para a circulação do automóvel. A escala dos empreendimentos também mudou, implicando grande volume de recursos investidos. A segregação espacial e a exclusão social se aprofundaram. O problema da moradia se agravou. (MARICATO, 1997, p. 49).

O que ocorreu é que embora essas políticas promovessem o financiamento da habitação de interesse social, seu funcionamento viu-se prejudicado pela inadimplência, produto da incapacidade dos mutuários de baixa renda de arcar com as prestações, levando o sistema a diversificar sua atuação e distanciar-se cada vez mais do real atendimento das camadas mais pobres da população e beneficiando efetivamente aos extratos de rendimentos médios e altos. (OLIVEIRA, 2009)

O fato é que mesmo com a intensa produção, esta esteve verdadeiramente distante da necessidade imposta pela demanda habitacional e sua natureza impositiva, que não fomentava a participação nas decisões e a incorporação na produção da moradia, das reais capacidades de organização das comunidades levando-as a condição de informatização, como aponta Bonduki (2008).

Sem qualquer apoio governamental, não teve alternativas senão auto-emprender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infraestrutura e equipamentos sociais. (p. 74).

O mais beneficiado foi, sem dúvida, o setor da construção civil que teve forte financiamento para a construção de unidades habitacionais prontas e de qualidade duvidosa, contribuindo pouco para enfrentar o problema que o órgão se propunha a resolver. (BONDUKI, 2008)

Perversamente, se consideramos que os juros do FGTS eram menores do que o do mercado, “os trabalhadores subsidiaram a moradia para a classe média, além dos enormes subsídios que estão sendo cobertos pelo Tesouro nacional, que herdou o rombo constituído pelas dividas, devido à má gestão do fundo” (MARICATO, 1997, p.49).

Gomes (2005) ao descrever os desdobramentos dessas políticas públicas no Rio de Janeiro traz a baila um excelente exemplo dos efeitos na população mais empobrecida e corriqueiramente segregada pela dinâmica urbana vigente.

Prevaleceu a política de remoção realizada de forma autoritária pela Coordenação de Habitação de Interesse Social da área Metropolitana do Grande Rio – (CHISAM). Justificavam a retirada das favelas, principalmente as localizadas na zona sul da cidade (espaço ocupado pelas classes dominantes), por razões estéticas. No entanto, uma das motivações mais poderosas para essa política de remoção, conforme foi constatado posteriormente, foi a liberação de lotes no centro da cidade para usos mais lucrativos como edifícios de luxo. Além disso, ao invés de melhorar as condições de moradia da população ocasionaram grandes problemas na medida em que esses conjuntos, [para onde foram removidos os moradores das favelas], foram construídos em áreas distantes dos centros urbanos, do mercado de trabalho e do comércio, sem um sistema de transporte público adequado e sem os equipamentos de saúde e educação básicos da população. (GOMES, 2005, p. 4)

Paralelamente, a questão da terra deve ser considerada, pois a disponibilidade do solo urbano para os empreendimentos e sua consequente valorização diante do mercado imobiliário torna-se por si só um mecanismo de direcionamento das decisões quanto aos conjuntos habitacionais. Ora, se o valor da terra e a especulação apontam caminhos para a tomada de decisões fica óbvio que a escolha das áreas de implantação dos conjuntos relega a segundo plano as reais necessidades e condições de vida das comunidades atendidas.

As aquisições eram feitas quase sempre de forma isolada, mais influenciadas pelas ofertas dos terrenos, e destacadamente por seus custos. Em consequência, os terrenos financiados encontravam-se cada vez mais distantes dos centros urbanos, em áreas nem sempre prioritárias para o crescimento físico das cidades, e que exigiam adicionais por parte do poder público, para o provimento dos serviços necessários. (SERPA apud ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 125).

Sem equipamentos públicos necessários, distantes do centro e consequentemente do mercado de trabalho, um grande número de unidades produzidas, porém tendo como princípio norteador mais o parâmetro quantitativo do que o qualitativo, esses conjuntos não propiciavam a qualidade de vida esperada e tornavam-se grandes conjuntos dormitórios sem quase nenhuma infraestrutura. O capital imobiliário, verdadeiro norteador da distribuição do solo urbano, solidifica um cenário em que os limites da cidade se expandem abrigando nas periferias um

enorme contingente populacional de migrantes e restringe o mercado formal a uma parcela central da cidade deixando em seu interior uma grande quantidade de terrenos vazios. (FERREIRA, 2005)

Avaliação qualitativa da inserção urbana dos terrenos realizada no âmbito do próprio BNH em 1985 revelou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para construção de conjuntos habitacionais estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela, dotados de acesso a transporte e servidos pelos menos por abastecimento de água e energia elétrica. (SERPA apud ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 125).

Neste sentido podemos concluir que os programas voltados para a habitação popular no período do regime militar, embora tenham incentivado a obtenção da casa própria e constituído grandes obras de infraestrutura nas cidades não foram, efetivamente, um avanço para a problemática da habitação, ou seja, não tinham como seu verdadeiro beneficiário as classes mais empobrecidas e carentes de moradia. Pelo contrário, as classes média e alta, a indústria da construção civil e a especulação imobiliária foram os verdadeiros favorecidos por este sistema que, ao fim do processo, produziu o agravamento do problema e gerou segregação espacial e um grande número de remoções urbanas favorecendo a disponibilidade de terras para o capital imobiliário.

Na década de 80, em meio a recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais o Sistema Financeiro da Habitação perdeu significativamente sua capacidade de investimento, desdobramento direto da diminuição dos saldos do FGTS e da grande inadimplência. O clima era o das lutas pelas eleições diretas e pela Constituinte e a oposição ao BNH o colocava lado a lado com a ditadura a ser combatida. Inúmeros movimentos sociais e a conjuntura desfavorável apontavam a necessidade de mudanças e com o fim do regime militar a extinção do BNH, em 1986, foi efetuada sem resistência (BONDUKI, 2008).

Esta situação deixa “[...]como herança uma dívida espetacular para o Tesouro nacional. A CEF – Caixa Econômica Federal – foi incumbida de gerir o FGTS, cuja arrecadação entrou em declínio nos anos 80.” (MARICATO, 1997, p.50)

Com a promulgação da constituição de 1988 novos mecanismos surgiram apontando um novo paradigma para a propriedade e para a cidade, seus

desdobramentos e as políticas habitacionais advindas deste marco serão objeto do próximo capítulo.

4: HABITAÇÃO POPULAR PÓS 1988: CAMPOS DOS GOYTACAZES E A FAVELA DA MARGEM DA LINHA

Nos anos que se seguiram após a redemocratização do Brasil, com o fim do regime militar e a promulgação da constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã não houveram grandes programas voltados a habitação popular . É como demonstra Ermínia Maricato quando se refere as ações do Governo Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995.

Apesar das boas intenções refletidas nos programas propostos e no edifício institucional criado pelo governo federal na área de habitação, a prática efetiva não teve a menor repercussão na imensa exclusão que aí se verifica. As reformas necessárias para tal foram completamente ignoradas e os recursos investidos diminutos para a dimensão do problema. Elas não são simples e nem de rápida execução. Os parceiros que poderiam apoiar o governo nessas reformas – CNBB, Centrais Sindicais, movimentos de moradia, representações nacionais de arquitetos, engenheiros, geógrafos, urbanistas, empresários da construção – foram rejeitados como ficou evidente durante algumas oportunidades. (MARICATO, 1998, p.9)

Já no governo Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, com continuidade no governo Dilma Rousseff, a partir de 2011, e até o presente momento, haverá a implementação do chamado programa Minha Casa, Minha Vida. Este programa intensificou os investimentos no setor e sem dúvida é um motor de intervenção nas cidades. A questão é que este programa tem inúmeros problemas, haja vista que a escolha dos terrenos para a implantação dos conjuntos habitacionais fica a cargo das Construtoras e isso coloca o preço da terra como parâmetro primeiro para a localização dos conjuntos. Embora os investimentos e a construção de moradias tenha sido enorme, o processo de periferização e de segregação sócio espacial não

foi resolvido, ao contrário, foi intensificado e as cidades mantêm este crescimento horizontal que favorece a especulação imobiliária e aumenta o chamado custo da cidade.

É por esse motivo, pelo fato de que os pobres não cabem nas cidades, que os conjuntos habitacionais tem sido construídos em terras baratas a longas distâncias. Levar a cidade até eles resulta socialmente muito caro mas essa lógica de extensão da cidade alimenta aquilo que ocupa o lugar central da desigualdade urbana: a valorização imobiliária e fundiária. Grandes fortunas no Brasil se fazem sobre a renda imobiliária que decorre do crescimento urbano mas especialmente do investimento público sobre certas áreas da cidade. Já são milhares os livros e teses escritos sobre esse assunto, já temos base legal para fazer mudanças mas não avançamos um milímetro no combate à desigualdade e à segregação nas cidades dominadas pelo capital imobiliário rentista e pelo patrimonialismo visceral enquanto as favelas continuam a explodir em crescimento e se adensam a taxas verdadeiramente assustadoras. Não será um pacote emergencial que superará esse problema que mora no mais fundo da alma brasileira já que não só a elite se aferra à propriedade de imóveis e percebe que pode ganhar com sua valorização. (MARICATO, 2009)

Como bem coloca Maricato, há vasta literatura tecendo críticas contundentes ao programa Minha Casa, Minha Vida. É ponto pacífico que é um equívoco entregar aos ditames do mercado e da especulação o direito de escolha sobre a localização dos conjuntos e o impacto negativo que estas práticas provocam nas cidades e na vida urbana dos munícipes. Sendo assim, não farei aqui grandes aprofundamentos sobre este programa, por entender que se faz necessário recortar nossa análise ao paradigma da assistência técnica gratuita e, no caso concreto, a Cidade de Campos dos Goytacazes.

4.1: CAMPOS DOS GOYTACAZES: O CASO DA FAVELA DA MARGEM DA LINHA

Localizado na Região Norte Fluminense e distante cerca de 270 km da cidade do Rio de Janeiro, Campos dos Goytacazes figura como o maior município em extensão territorial (4.026.696 km²) do estado do Rio de Janeiro e possui cerca de 463.731 mil habitantes, dentre estes 90,3% residem na área urbana (IBGE, 2010).

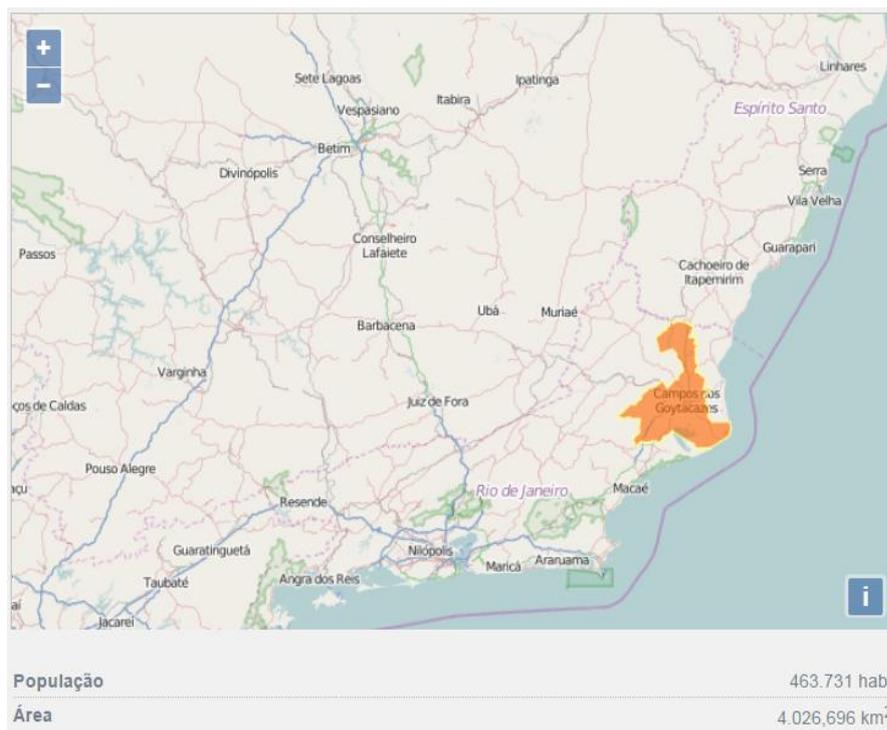


Figura 1: Mapa de localização de Campos dos Goytacazes
Fonte: IBGE. Censo 2010.

Segundo Mendes, Gomes e Siqueira (2014):

De acordo com o IBGE (2010), em Campos dos Goytacazes, apenas 3/4 dos domicílios são servidos por abastecimento de água, aproximadamente 93% possuem serviço público de coleta de lixo e somente 42,4% possuem esgotamento sanitário. Além disso, há 4.595 domicílios considerados aglomerados subnormais, o que evidencia a ineficiência das políticas públicas face à capacidade de investimento da região. Atreladas às características socioeconômicas do município, estão as geográficas, compostas por inúmeras áreas úmidas e alagadiças, além da histórica segregação socioespacial dos pobres. Estes contribuíram para a ocupação de áreas inapropriadas, onde construíram suas moradias. Os locais são, hoje, denominados área de risco pela Defesa Civil municipal. (p.4)

Para o IBGE (2013), aglomerado subnormal pode ser definido como:

conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa. (p 18)

São edificações que ocupam de forma ilegal a terra, construindo em terrenos públicos ou particulares, de propriedade alheia. A urbanização desses adensamentos foge aos padrões vigentes com construções não regularizadas por órgãos públicos e de forma geral sofrem com a precariedade de serviços públicos essenciais, tais como energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto. (IBGE, 2013).

A análise do processo de urbanização brasileira serve de orientação para explicar não somente a presença majoritária de aglomerados subnormais em certos pontos da rede urbana, mas também para iluminar o entendimento sobre sua distribuição no espaço intraurbano. A organização interna das cidades brasileiras, especialmente das maiores, é caracterizada pelos fatores inter-relacionados: forte especulação imobiliária e fundiária, grande espraiamento territorial do tecido urbano, carência de infraestruturas as mais diversas, incluindo de transporte e, por fim, pela periferização da população (SANTOS, 2005 apud IBGE, 2013 p 53).

Ocorre que as favelas campistas normalmente estão localizadas nas chamadas áreas *non aedificandi*¹, principalmente pelo histórico controle fundiário que coloca estas áreas como única alternativa para um grande número de pessoas em busca de moradia e que ao longo das décadas foram ignoradas pelo poder público. É muito importante refletirmos sobre o que foi posto no capítulo anterior e ver que em um momento em que tais áreas, ou seu entorno imediato, não eram de interesse de grandes investimentos imobiliários, a ocupação desordenada e a solução do problema habitacional pela autoconstrução e pela caracterização desses aglomerados subnormais servia aos poderes vigentes enquanto solução temporária.

Todavia, quando o crescimento da malha urbana aproxima-se desta antiga periferia e a torna área de interesse do mercado imobiliário e de investimentos diversos as populações em moradias precárias são geralmente alvo de remoções, neste momento, sob o discurso da área de risco e da necessidade de regularização. É o caso da Favela da Margem da Linha.

Como parte das mudanças recentes na estrutura produtiva municipal e regional, destacam-se o Complexo Logístico e Portuário do Açú e o Complexo Logístico e Portuário de Farol-Barra do Furado, cujas implantações respondem por importantes investimentos e transformações socioespaciais, sobretudo na área urbana, impactando na dinâmica populacional e econômica da cidade. Estima-se que até 2025 haja um

¹ Área onde é vedado edificar.

incremento de 400 mil pessoas em Campos dos Goytacazes, [...] Nesse contexto, no espaço urbano, crescem os investimentos públicos e privados, que hoje estão concentrados no vetor Oeste.[...] Inserida nessa região está a Favela Margem da Linha, cuja presença compromete os interesses do Estado e dos grupos privados em propiciar novos usos para o local. (MENDES, GOMES, SIQUEIRA, 2014, p.4)

A favela da Margem da Linha foi composta inicialmente por trabalhadores do corte de cana, que demitidos e perdendo o benefício das residências da usina do Queimado, não tiveram outra alternativa senão ocupar a faixa localizada entre o pasto da usina e a linha ferroviária. Naquele momento o entorno caracterizava-se apenas por canaviais e posteriormente houve a pavimentação da Rodovia do Contorno, BR 101. (OLIVEIRA et al, 2012)

De acordo com o IBGE (2010), 2.196 pessoas residem na comunidade, sendo 1.112 homens e 1.084 mulheres, abrigadas em 571 domicílios. Além disso, existem 70 residências que estão desocupadas. No entanto, levantamento realizado pela PMCG, no ano de 2012, a fim de elaborar o processo de remoção das famílias, contabilizou 1.733 pessoas residindo na referida Favela, distribuídas em 782 domicílios, o que diverge do Censo 2010 do IBGE. Contudo, os dados apresentados pela Prefeitura abordam elementos que não são contemplados pelo IBGE, mas que ajudam a compreender melhor a estrutura da comunidade. Sendo assim, ainda com relação aos domicílios, a PMCG constatou a existência de 32 construções que não estão terminadas, e por isso não são consideradas moradias: 12 casas vazias e 14 alugadas pelos próprios moradores. Além disso, existem 18 pequenos comércios, como “mercadinhos” e salões de beleza, e 08 instituições caracterizadas como filantrópicas ou religiosas. (MENDES, GOMES, SIQUEIRA, 2014, p.13)

Segundo Oliveira et al (2012), a partir de depoimentos obtidos dos moradores mais antigos da comunidade é possível afirmar que ela surgiu há mais de quarenta anos às margens da antiga Rede Ferroviária Federal. Porém foi a partir do final da década de noventa que o entorno da comunidade, o bairro vizinho, começou a receber empreendimentos imobiliários. Em um primeiro momento com caráter mais popular e posteriormente com perfil de luxo como condomínios residenciais de alto padrão e mais recentemente o *Shopping Boulevard*, hotéis, etc., como demonstra a figura 2.



Figura 2: Localização - Favela da Margem da Linha
 Fonte: Google Earth, adaptado pelo autor (2015)

Sob o discurso de que a comunidade se encontra em área de risco, a prefeitura municipal por meio do programa Morar Feliz inicia um processo de remoção dos moradores da comunidade para um condomínio localizado a cerca de 9 km da área onde a favela se localiza. Ocorre que os moradores, em maioria, preferem ficar nas proximidades do crescimento urbano presente na região. Ora, novamente removidos, pois se há quarenta anos foram expulsos das residências dos trabalhadores da Usina do Queimado e foram postos à margem da cidade, podendo somente se instalar à margem da linha férrea, agora, quando seu entorno se constitui de novo vetor de crescimento, novamente serão postos à margem. Pode-se afirmar que da margem para a margem serão novamente empurrados para uma nova periferia e portanto excluídos e segregados social e espacialmente.

O Decreto Municipal n. 55/2011, que cria o Morar Feliz, estabelece os seguintes critérios para concessão das casas populares: que os beneficiários sejam ocupantes de moradias irregulares em áreas de risco, que sejam vulneráveis socialmente, bem como oriundos do Programa SOS Habitação. De acordo com os técnicos do Programa, a avaliação é realizada considerando essa ordem de prioridade. Nesse sentido, percebe-se que o Programa tem como foco central a remoção das famílias residentes nas áreas consideradas, pela Defesa Civil, de risco no município. O termo “área de risco” vem em substituição à expressão “área carente”, que no

imaginário social reportava a uma condição territorial, socioeconômica e política de menos valia, ou seja, "a ideia de um espaço deteriorado materialmente, uma população incapaz e inerte para fazer face ao provimento de seus mínimos vitais e sociais e uma interlocução deteriorada dos ali residentes com o Estado" (VALENCIO, 2009, p. 34).

Segundo Mendes, Gomes, Siqueira (2014):

No entanto, o termo "área de risco" não rompe com essa visão, ao contrário, ele a corrobora, introduzindo a essa perspectiva os componentes do ambiente natural, em que as fragilidades socioeconômicas coincidem com os riscos de enchentes e deslizamentos. (p.8)

Interessante perceber também, ainda sob a questão legal, que a lei federal nº 6.766/1979, alterada pela lei 10.932/2004, estabelece como faixa de domínio a área de 15 metros de cada lado da linha férrea. Como disciplina o artigo 4º, inciso III:

ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica. (BRASIL, 1979)

Porém, em 2007, o município de Campos dos Goytacazes estabelece a lei 7.975 que "institui a Lei de Parcelamento do Solo do Município de Campos dos Goytacazes", tornando a faixa de domínio, ou seja, a área não edificável maior, de 15 metros, exigência da lei federal, para 21 metros de acordo com a lei municipal.

Art. 77 - As larguras mínimas das faixas de domínio, não edificáveis, respeitarão as dimensões mínimas relacionadas abaixo. [...] II - Faixas de domínio das ferrovias, numa faixa com largura de 21 m (vinte e um metros); (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2007)

Em uma primeira análise pode parecer que a mudança de lei não tem grande relevância, porém, no caso da Favela da Margem da Linha, isso faz toda diferença. Como demonstram as figuras 3 e 4, as casas tem entre si e a linha férrea, o logradouro e um espaço livre paralelo a este. Ocorre que com o afastamento caracterizado de quinze metros, conforme a lei federal, a grande maioria das casas não estaria compreendida na faixa de domínio, entretanto com esta lei municipal

mais rigorosa de 2007, período onde já havia expansão do mercado imobiliário na área, todas as casas passam a figurar na faixa de domínio, e por consequente, legalmente em área de risco, portanto passíveis de remoção.



Figura 3: Foto da Margem da Linha – Faixa de Domínio

Fonte: Acervo programa – Arquitetura, inclusão e cidadania: Projetos de extensão para áreas de habitação de interesse social no município de Campos dos Goytacazes/RJ (2014)

Não nos cabe aqui especular sobre as intenções do legislador ao aumentar a faixa de domínio, mas fica claro que tal mudança ocorre exatamente no momento em que o vetor de crescimento e a grande valorização da área apontam para uma intervenção que justifique a remoção da favela. Essa população viu-se marginalizada por um grande período de tempo e quando percebe-se em um centro pujante de desenvolvimento, é vista como obstáculo no cenário dos investimentos imobiliários e comerciais a ponto de influenciar no valor dos imóveis em seu entorno, portanto indesejável.



Figura 4: Foto Margem da Linha: Próximo ao Centro Juvenil São Pedro

Fonte: Acervo programa – Arquitetura, inclusão e cidadania: Projetos de extensão para áreas de habitação de interesse social no município de Campos dos Goytacazes/RJ (2014).

4. 2: TRABALHO DE CAMPO: RECONHECIMENTO DA FAVELA DA MARGEM DA LINHA

A pesquisa na área das ciências sócias é e sempre será balbuciante e imperfeita. Ela não tem a pretensão de transformar a economia, a sociológica e a história em ciências exatas. Contudo, ao procurar com cuidado fatos e regularidades e ao analisar de modo sóbrio os mecanismos econômicos, sociais e políticos que os expliquem, ela pode tornar o debate democrático mais bem informado e dirigir a atenção as questões corretas. (PIKETTY, 2014, p.11).

A partir de Abril de 2014 iniciamos um estudo da Comunidade da Margem da Linha, em verdade, iniciamos um programa de extensão ligado ao Curso de Graduação Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo do Instituto Federal Fluminense. O programa, intitulado Arquitetura, inclusão e cidadania: Projetos de extensão para áreas de habitação de interesse social no município de Campos dos Goytacazes/RJ, contava com dois projetos distintos, quais sejam: Qualificação dos Espaços Livres de Circulação, Convivência e Lazer da Comunidade da Margem da

Linha e Assistência Técnica Gratuita para as Famílias da Comunidade da Margem da Linha – Conforto Ambiental, Segurança e Salubridade Das Moradias.

Em 2015, por meio do edital do MEC PROEXT 2015, unimos os dois projetos em apenas um e ainda com financiamento do próprio IFF Campus Centro propomos um novo projeto Habitação popular no Município de Campos dos Goytacazes/RJ: identificação, mapeamento e reconhecimento das comunidades existentes, também aprovado e já em andamento. Atualmente o programa conta com seis bolsistas de extensão, dois professores coordenadores e três professores que colaboram diretamente com os trabalhos. Além de eventuais colaborações de outros atores e parceiros.

Também é importante ressaltar a parceria com o Centro Juvenil São Pedro – CJSP, da Rede Salesiana de Ação Social, viabilizando o contato com a comunidade e o desenvolvimento dos projetos de extensão.

E desta maneira inicia-se o trabalho de campo propriamente dito, do qual pretendo apresentar dados a partir daqui. Foram aplicados dois questionários (Apêndice) para uma amostra de cinquenta domicílios na comunidade, um visando compreender a percepção dos moradores em relação a comunidade e seu entorno e outro buscando identificar as percepções em relação a unidade habitacional, principalmente nos aspectos do conforto ambiental, da segurança e da salubridade.

Também foram executados levantamentos técnicos nas casas, para futuros estudos e elaboração de projetos e também levantamentos do desenho urbano do assentamento. Neste sentido buscou-se compreender a Favela da Margem da Linha em seu aspecto físico e morfológico, e a maneira como os próprios moradores se relacionam com suas moradias e a cidade na qual estão inseridas.

4.2.1: Os Questionários

Por meio dos questionários aplicados e após capitular os resultados podemos elaborar os seguintes gráficos.

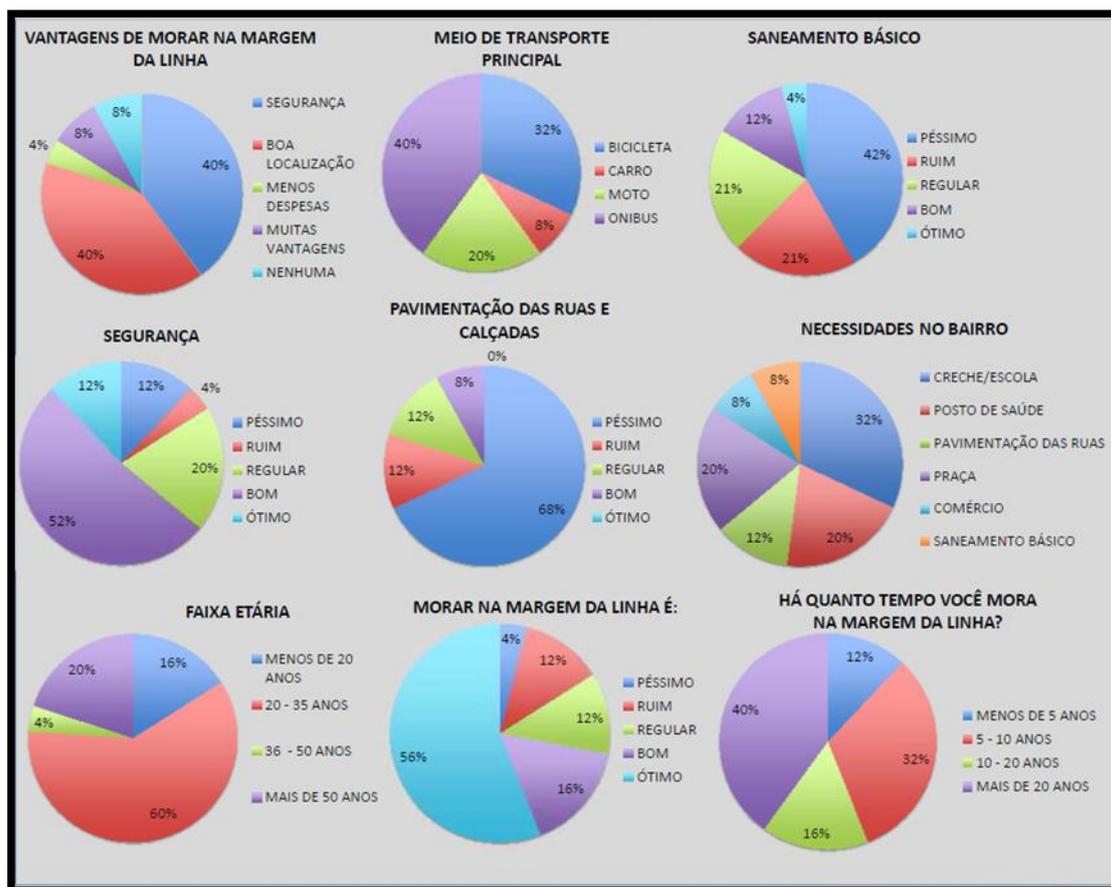


Figura 5: Resultados dos questionários: Percepção sobre a comunidade e seu entorno
 Fonte: Acervo programa – Arquitetura, inclusão e cidadania: Projetos de extensão para áreas de habitação de interesse social no município de Campos dos Goytacazes/RJ , (2014).

Na figura 5, com os resultados obtidos podemos perceber que ao serem perguntados sobre as vantagens de morar na Margem da linha 40% apontam a localização e outros 40% a segurança. Essa amostra nos traz a questão de que a maioria dos moradores percebe a comunidade como tranquila e bem localizada.

Com relação aos meios de transporte utilizados o resultado é o esperado, dado a característica social dos moradores. O transporte coletivo, ônibus, e a bicicleta dominam 72% dos usuários. O que nos traz a questão da localização da comunidade. Ora, inseridos na malha urbana os moradores tem acesso ao transporte coletivo regular à uma curta caminhada e as distancias para a circulação das bicicletas não são tão grandes, situação contrária no caso de uma remoção para outra área na periferia da cidade.

Quanto as questões de infraestrutura, tais como saneamento, pavimentação, equipamentos públicos (creche/escola, posto de saúde, praças, etc.) fica evidente a

percepção de carência e de precariedade nestes pontos, 80 % apontam como ruim ou péssimo o estado de ruas e calçadas e 42% o saneamento básico.

A faixa etária dos entrevistados é predominantemente de adultos, sendo 60% maiores de 50 anos. Entendemos que isso ocorreu por buscarmos os responsáveis pelos domicílios e também pelas entrevistas ocorrerem essencialmente no período da manhã.



Figura 6: Resultados dos questionários: Percepção sobre a Edificação (A)

Fonte: Acervo programa – Arquitetura, inclusão e cidadania: Projetos de extensão para áreas de habitação de interesse social no município de Campos dos Goytacazes/RJ, 2014

Cerca de 72% dos entrevistados consideram morar na Margem da Linha bom ou ótimo e 40% dos entrevistados residem ali há mais de 20 anos. Essa percepção sobre a comunidade demonstra que mesmo diante das dificuldades existe um sentimento de pertencimento e uma identidade dos moradores com o local. Existem questões relacionadas a vizinhança, locais de trabalho e histórias pessoais que consolidam a comunidade e a legitimam em seu lugar.

Conforme podemos ver na figura 7, ao serem questionados sobre a estrutura aparente de sua residência os moradores, 63%, consideram ruim ou péssima. A percepção de que a moradia, obtida geralmente por meio da autoconstrução, ou seja, sem o devido acompanhamento técnico de profissional habilitado, não é a ideal fica evidente e é corroborada pelos 80% que respondem sim ao serem perguntados se mudariam alguma coisa na sua casa.

Quanto a avaliação do conforto ambiental os resultados são por vezes contraditórios. Nossa análise aponta para a acomodação ao desconforto ou por vezes pela percepção de normalidade da situação. Embora boa parte das casas não possua iluminação natural satisfatória a maioria, 59% dos entrevistados, alegam não

ser necessária luz natural durante o dia. Mesmo que durante os levantamentos técnicos tenhamos verificado o contrário.

Quanto ao conforto térmico, 55% dos entrevistados alegam que sua moradia pode ser classificada como quente ou muito quente, situação identificada nos levantamentos técnicos geralmente por insuficiência de vãos de ventilação ou de ventilação cruzada nas casas. Também percebeu-se que as coberturas com pé-direito baixo e de materiais inadequados à proteção térmica contribuem para este desconforto.

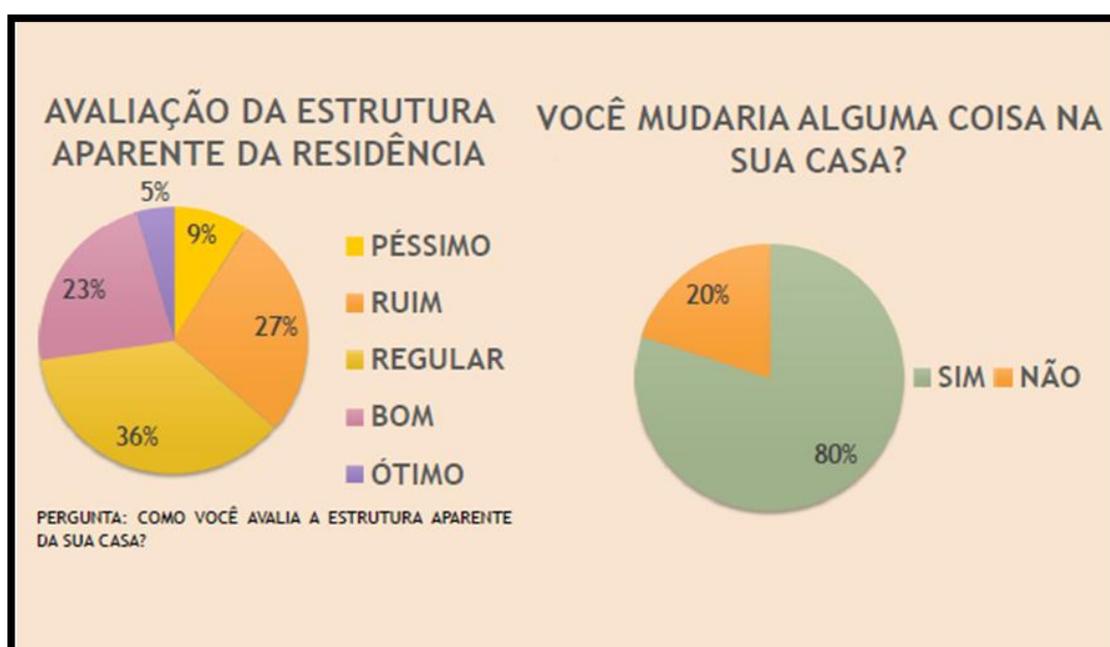


Figura 7: Resultado dos questionários sobre a edificação (B)

Fonte: Acervo programa – Arquitetura, inclusão e cidadania: Projetos de extensão para áreas de habitação de interesse social no município de Campos dos Goytacazes/RJ (2014)

4.2.2: Os Levantamento Técnico das Edificações:

A edificação demonstrada na figura 8 é um exemplo de moradia precária encontrada na Favela da Margem da linha. Embora disponha de um lote de aproximadamente 70,00 m² quadrados a moradia possui apenas 12,20 m² e além de não possuir banheiro, é precariamente construída, com materiais inadequados e sem a observância das boas normas técnicas de engenharia e arquitetura. Situações como esta necessitam de maior atenção das políticas públicas de habitação e podem ser objeto de programas de assistência técnica gratuita.

Nesta edificação residem três pessoas, um jovem casal e seu filho que tinha um ano e oito meses na data do levantamento e entrevista.



Figura 8: Edificação Construída por autoconstrução – Favela da Margem da Linha (A) Fonte: Acervo programa – Arquitetura, inclusão e cidadania: Projetos de extensão para áreas de habitação de interesse social no município de Campos dos Goytacazes/RJ (2014).

A edificação explicitada na figura 9 é um exemplo de tipologia mista. Ao mesmo tempo que é uma edificação residencial, também funciona como salão de beleza atendendo o público da comunidade. Neste caso, também proveniente de autoconstrução, com estrutura e condições construtivas bem superiores a da figura 8. Embora também com deficiências evidentes no uso de materiais e na atenção as normas técnicas, principalmente no que se refere ao conforto ambiental. Nesta edificação residem sete pessoas, um casal e seus cinco filhos.



Figura 9: Edificação Construída por autoconstrução – Favela da Margem da Linha (B)
 Fonte: Acervo programa – Arquitetura, inclusão e cidadania: Projetos de extensão para áreas de habitação de interesse social no município de Campos dos Goytacazes/RJ (2014).

A Figura 10 representa uma edificação de melhor qualidade. Maior solidez estrutural e com mais abundância de ventilação e iluminação natural. Os materiais e técnicas aplicados na construção superam aqueles explicitados nas figuras 8 e 9, porém ainda existem falhas construtivas, como ferragens expostas ou instalações elétricas inadequadas. Nesta casa habitam quatro pessoas, a mulher, a nora, o marido e o filho.



Figura 10: Edificação Construída por autoconstrução – Favela da Margem da Linha (C)
 Fonte: Acervo programa – Arquitetura, inclusão e cidadania: Projetos de extensão para áreas de habitação de interesse social no município de Campos dos Goytacazes/RJ , 2014

Como podemos observar neste três exemplos a Favela da Margem da Linha não é um simples amontoado de barracos ou tem uma tipologia homogênea. Na verdade os imóveis vão desde moradias extremamente precárias, como a explicitada na figura 8, até construções mais elaboradas e com pouca necessidade de intervenção para tornar-se realmente adequada para a habitação, tal qual a Figura 10.

Neste sentido, fica claro que assim como não há uniformização na construção das edificações da comunidade, também não há uniformização nos núcleos familiares. São as mais diversas formações e tamanhos de famílias que, portanto, também necessitam de construções para atender suas demandas. A moradia popular seriada e padronizada não trará efetivamente o atendimento as demandas da população.

Embora uma residência padronizada de um conjunto habitacional popular, nos moldes oferecidos pelo programa Morar Feliz possa ser melhor do que a precariedade da casa da figura 8, seria necessário pensar no uso misto, residência e salão de beleza, como a casa da figura 9 e na área livre de uso extenso da família residente na casa da figura 10. O que fica claro é que assim como as famílias com acesso ao mercado imobiliário formal, estas também tem necessidades específicas de acordo com a formação de seus núcleos familiares.

3.2.3: Análise do Entorno

O mapa da Figura 11 nos mostra uma análise tipológica do entorno da Favela da Margem da Linha. O que primeiro salta aos olhos é a profusão de condomínios residenciais (já estabelecidos ou em construção), próximos a ela, bem como a grande área destinada ao *Shopping Boulevard*. Neste mapa podemos ver que o vetor de crescimento da cidade se concretiza nos diversos investimentos nesta área, principalmente na figura dos condomínios residenciais de alta renda.

Nesse sentido, pode-se afirmar que, em função da dinâmica imobiliária que está ocorrendo no eixo de expansão urbana onde se localiza a Favela Margem da Linha, a presença das famílias em questão constitui um elemento negativo a essa lógica. E assim, o Estado, atuando de acordo com os interesses desse segmento econômico, incumbe-se da sua remoção. [...] Estado incentiva e viabiliza os interesses econômicos arquitetados pelos segmentos empresariais. Atua de acordo com a lógica capitalista em uma aliança que não prioriza os interesses da classe trabalhadora. As famílias da Margem da Linha são consideradas residentes em área de risco – termo que generaliza e credencia atitudes arbitrárias –, mas a elas não se explica qual risco, uma vez que estão às margens da linha férrea desativada; não estão às margens de rodovias, nem em áreas inundáveis. (MENDES, GOMES, SIQUEIRA, 2014, p.13 e 18)

Como nos coloca Oliveira et al (2012), de forma clara, e o que ressaltamos em capítulos anteriores. Diante da arbitrariedade e das decisões que implantam políticas públicas de cima para baixo, sem que sejam feitas audiências públicas, reuniões com a comunidade ou que sejam cumpridos os trâmites de instâncias judiciais, na maioria das vezes as pessoas são removidas sem que haja nenhuma ação judicial ou documento jurídico. Falta a voz, o direito de se manifestar e ser ouvido pelos poderes constituídos, o direito, garantido constitucionalmente em uma

democracia, em um Estado Democrático de Direito, de não sofrer com arbitrariedades que suplantam os direitos e impõem uma agenda onde o mais forte atropela o mais fraco.

Diante da possibilidade de remoção, o processo de mobilização da Comunidade para defesa dos seus direitos, não somente no que se refere às condições de moradia, mas, também, no que diz respeito a direitos básicos e à manutenção dos vínculos familiares e comunitários, pressupõe o amadurecimento do processo de participação. Afinal, tanto direito como participação e mesmo o direito à participação, como nos diz Demo (1993), é algo incondicionalmente devido, porém só se efetiva, se conquistado. Por isso, não basta consignar os direitos na letra, fazer declarações verbais, aprimorar textos constitucionais, se os interessados não urgirem na teoria e na prática seus direitos. (OLIVEIRA et al, 2012, p. 5)

Podemos perceber uma enorme quantidade de vazios, espaços livres, porém são na verdade terras de especulação imobiliária, área retidas para valorização. Verificou-se a concentração da população de baixa renda na região norte da cidade (Guarús) e também nos extremos leste e oeste. A produção habitacional executada pelo poder público reforça essa tendência e segue o mesmo padrão.

O novo vetor de ocupação de alta renda é o extravasamento do setor central à oeste, com loteamentos fechados acompanhados por grandes investimentos comerciais e de serviços. Os vetores de crescimento e de ocupação de alta renda possuem um enorme estoque de terras e a prefeitura faz investimentos de remoção que reforçam essa tendência, na verdade, a ação do poder público tem sido no sentido de garantir um melhor aproveitamento e valorização das reservas fundiárias tanto na porção leste quanto na oeste. A estrutura fundiária é que efetivamente desenha a cidade de Campos dos Goytacazes. Segundo a Figura 11:

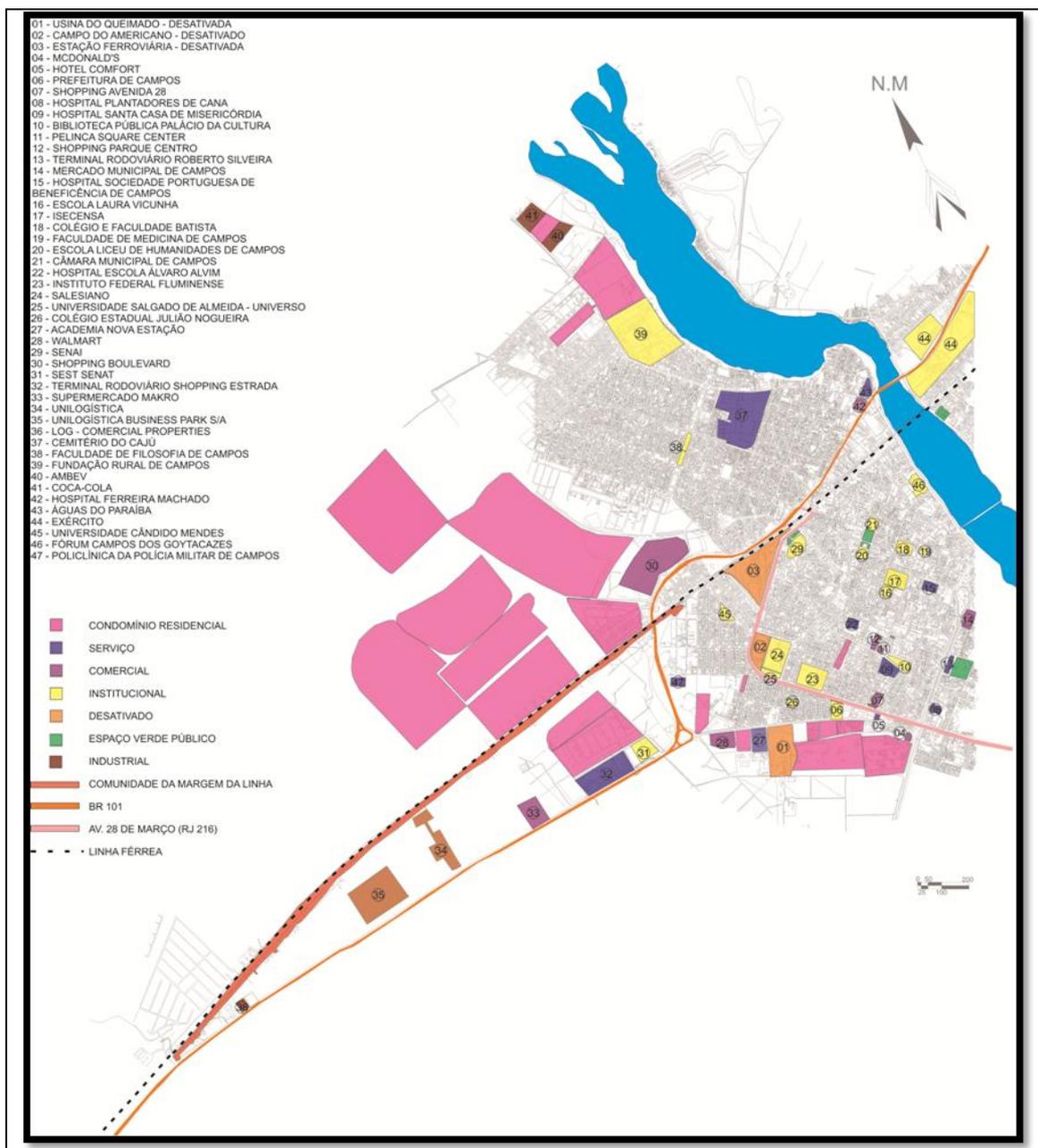


Figura 11: Mapa de análise do entorno da Favela da Margem da Linha – Tipológico, equipamentos e instituições.

Fonte: Acervo programa – Arquitetura, inclusão e cidadania: Projetos de extensão para áreas de habitação de interesse social no município de Campos dos Goytacazes/RJ (2015).

5: ASSISTÊNCIA TÉCNICA GRATUITA, URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA ALTERNATIVA À REMOÇÃO

No famoso “Comentário Geral nº 4”, a Organização das Nações Unidas tratou de explicitar o entendimento oficial do comitê dos direitos econômicos, sociais e culturais sobre o conteúdo abrangido pela expressão “direito humano à moradia adequada”, mencionando no artigo 11 do Pacto Internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais. Esse comentário foi de grande importância para superar uma visão reducionista do direito a moradia, que o restringia a direito a abrigo. Segundo o Comentário Geral nº 4, o direito humano à moradia digna abrangeria aspectos como: (i) segurança legal da posse; (ii) disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura; (iii) custo acessível; (iv) habitabilidade; (v) acessibilidade; (vi) localização; (vii) adequação cultural. (FERNANDES; ALFONSIN, 2014, p.19)

A questão dos assentamentos humanos é hoje um problema mundial, milhares de pessoas, populações inteiras, migram, são removidas ou expulsas e tem dificuldade de encontrar um lugar onde sua permanência seja legitimada e adequada. O Brasil, diferentemente de outros países, não vê esse movimento de assentamentos motivados por ódio étnico, por guerras ou por golpes de Estado. Porém, as Favelas, aglomerados subnormais, são constantemente alvo de políticas públicas que na maior parte dos casos não as enxerga como uma ocupação legítima.

A maioria desses aglomerados tem sua formação há décadas e permanece invisível aos olhos dos poderes constituídos apenas até que o território ao qual ela se insere seja de interesse de investimentos e alvo de negócios imobiliários. Neste ponto as políticas públicas e os discursos se voltam fortemente a desqualificar os assentamentos afim de removê-los.

Esta situação tem sido uma forte realidade nas cidades brasileiras, basta olhar atentamente os casos de grandes remoções efetuados pela prefeitura da

Cidade do Rio de Janeiro com a justificativa das obras para a Copa do Mundo de 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016.

De fato, também no Brasil a natureza elitista da ação histórica do Estado não pode ser mais minimizada, pois longe de resultar em “falta de planejamento”, as crises urbano-ambiental e de moradia decorrem do tipo perverso de planejamento territorial, legislação urbanística elitista e gestão urbana excludente em todas as esferas. As novas políticas públicas têm com frequência agravado essa tradição nefasta de segregação socioespacial, com programas de renovação urbana, grandes projetos urbanos, PAC, Minha Casa, Minha Vida. Esse panorama sofre uma agravante ainda maior em função da escolha do Brasil para sediar a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos de 2016, estes na cidade do Rio de Janeiro. (FERNANDES; ALFONSIN, 2014, p.17)

Ocorre que não apenas na região metropolitana que estes vetores de crescimento e de grandes investimentos movimentam os assentamentos de aglomerados subnormais sempre no sentido da periferização e da exclusão sócio espacial. As cidades de porte médio, talvez até pelo esgotamento das metrópoles, começam a figurar como uma alternativa das migrações e dos olhares de grandes investidores, seu mercado é atrativo e os diversos segmentos de interesse abraçam fortemente as políticas de expansão urbana, mesmo a revelia dos direitos daqueles que dificilmente são ouvidos no processo.

A América Latina já há muito se encontra urbanizada, desde a década de 80 em muitos países, sendo que, no caso brasileiro 84% de pessoas estão vivendo nas áreas urbanas. [...] No caso do Brasil, por exemplo, o Censo indicou claramente que as pessoas estão migrando menos no sentido das capitais e mais no sentido das cidades de porte médio, e mesmo das cidades pequenas. Isso quer dizer que surgiu no país outro padrão de organização territorial, e um novo sistema de cidades que é essencialmente metropolitano. (FERNANDES; ALFONSIN, 2014, p.13-14)

Como tratar esses assentamentos? Esse é o foco do debate a ser desenvolvido aqui. É claro que existem casos passíveis de remoção. Situações onde verdadeiramente são caracterizadas as áreas de risco. Encostas sujeitas a desmoronamentos que colocam a vida dos moradores em risco, faixas marginais de recursos hídricos que estão constantemente sujeitas a enchentes e áreas que colocam em risco as condições de vida digna dos moradores. Porém, o próprio termo área de risco fica relativizado em alguns casos.

O caso da Favela da Margem da Linha é um deles. A comunidade se instala ao longo da Linha Férrea, porém esta é praticamente desativada e não há histórico de acidentes com os moradores. Na verdade se fizermos um passeio pela cidade de Campos dos Goytacazes encontraremos um sem número de edificações próximas a Linha Férrea que são ignoradas pelo conceito de risco ou de área não edificável.



Figura 12: Exemplos de edificações próximas da linha férrea na cidade de Campos dos Goytacazes. Fonte: Google Earth: Adaptado pelo autor (2015).

Se formos considerar com rigor a ideia de que todas as edificações do município que se encontrarem na faixa de 21 metros da Rede Ferroviária, a chamada Faixa de Domínio, estão irregularmente localizadas, teremos então que remover muito mais do que apenas a Favela da Margem da Linha. Neste sentido as demolições envolverão inclusive bem mais do que residências. Afinal se aplicarmos o argumento da Faixa de Domínio com justiça, o que for impositivo para a Favela da Margem da Linha deve então valer para toda a cidade.

Outro ponto crucial na discussão do que é área de risco para a Favela da Margem da Linha é a questão dos alagamentos. Ora, novamente esse não é um fator preponderante. A área em questão está em franca expansão, residencial e comercial, e mesmo sem considerar todas as outras áreas da cidade que sofrem com as enchentes e eventuais transbordamentos dos rios da cidade, não há risco de desabamentos pois a área é predominantemente plana e com obras adequadas de drenagem e a devida observação por todas as construções dos coeficientes de permeabilidade do solo a questão pode ser resolvida.

Então porque a remoção? Porque não direcionar tais investimentos, utilizados na construção de conjuntos habitacionais distantes, para a permanência das pessoas com qualidade neste local? Nos capítulos anteriores foi possível essa reflexão, neste capítulo pretendemos apresentar uma alternativa viável e que busque evitar a segregação sócio espacial e a continua periferização das populações de baixa renda. Buscamos aqui uma alternativa que vá findar o processo de empurrar de margem à margem essas populações e admitirmos que elas também tem direito legítimo à cidade e portanto devem ter sua posição estabelecida e respeitada, à revelia do poder do mercado imobiliário.

5.1: URBANIZAÇÃO

Qual seria, portanto, a melhor forma de intervenção urbana em aglomerados subnormais? Neste sentido a experiência de soluções implantadas no país nos mostra que três principais políticas de tratamento e reconhecimento das favelas tem sido aplicadas pelo poder público, como nos mostra Bueno, (2000).

Três tipos principais de políticas de intervenção tem sido adotadas ao longo dos anos, desde que, entre os anos 30 e 40, a favela se tornou um assunto

de política pública. Apesar de existirem anteriormente, nesse período elas começam a impor seu peso na política social e urbana: Desfavelamento, remoção ou erradicação de favelas. Esse era o discurso do BNH em seus anos iniciais. Entretanto, essa proposta já havia sido tentada desde os anos 40, em diferentes cidades brasileiras, com sucesso nas áreas centrais. Essa proposta ainda vem sendo implementada em situações específicas relacionadas a grandes interesses imobiliários; Aceitação da Favela enquanto fenômeno urbano, mas não aceitação da forma e da tipologia urbanística e habitacional que ela revelava, levando à demolição da favela e reconstituição de tudo no mesmo lugar, com um padrão urbanístico e arquitetônico semelhante à linguagem dominante. Esse tipo de intervenção, a que denominaremos reurbanização, também tem sido aplicado em favelas suscetíveis a marés e com problemas de inundação; Urbanização, ou seja, dotação de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos nas favelas, mantendo-se as características do parcelamento do solo e as unidades habitacionais, postura que tem sido adotada, mais amplamente a partir do começo dos anos 80. (p. 162)

Dos três modelos de intervenção em Favelas apresentados por Bueno (2000), nos interessa, por entender ser o caso mais adequado, o terceiro, a Urbanização da Favela. Pois além de reconhecer o assentamento como legítimo adéqua-se as diretrizes do Comentário Geral nº 4, das Organização das Nações Unidas. É preciso que o processo de projeto de urbanização seja inclusive participativo, que possamos entender que os moradores precisam e devem participar ativamente das decisões de projeto. A equipe técnica responsável por um projeto de urbanização e requalificação do espaço deve respeitar as experiências dos moradores e os espaços socialmente consolidados.

Quando falamos em equipe técnica entende-se um grupo multidisciplinar de profissionais que não precisam necessariamente ser do quadro do poder público municipal. Ora, a cidade dispõe de instituições de ensino técnico e superior, cursos de graduação em arquitetura e urbanismo, geografia, engenharias, etc., dotados de acadêmicos e de projetos de pesquisa e extensão que podem dar suporte a projetos complexos e de baixo custo.

Como exemplo de caso onde tal modelo foi aplicado temos o Plano Popular da Vila Autódromo.

Este PLANO POPULAR DA VILA AUTÓDROMO nasce da comunidade, mas nasce também da troca de experiências e conhecimentos entre a comunidade e duas universidades públicas. O processo de elaboração do Plano envolveu a realização de trabalhos de campo, oficinas de diagnóstico e propostas e assembleias com a participação dos moradores da Vila Autódromo. Uma versão preliminar foi apresentada para uma Assembleia Geral dos Moradores da Vila Autódromo, no dia 18 de dezembro de 2011, com inúmeras alternativas de soluções técnicas que foram debatidas pelos

moradores. Na sequência, foram realizadas 5 assembleias cujo conteúdo resultou na presente proposta. Para a preparação deste PLANO POPULAR DA VILA AUTÓDROMO, os moradores contaram com a assessoria do NEPLAC/ETTERN/IPPUR/UFRJ (Núcleo Experimental de Planejamento Conflitual do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro) e do NEPHU/UFF (Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense). (AMPVA, 2012, p 5-6)

Neste caso específico a organização comunitária em constantes esforços e resistência à possibilidade de remoção luta pela permanência em suas casas e também por uma intervenção que garanta não só o direito à moradia, mas o direito a moradia adequada, que também envolve o espaço urbano sustentável e inserido na cidade.

Ocorre que com a premente realização das Olimpíadas do Rio de Janeiro intensificam as ameaças de remoção, em outubro de 2009 a Prefeitura do Rio de Janeiro anunciou que visando a realização das Olimpíadas de 2016 “mais de 3500 famílias de 6 comunidades das Zonas Oeste e Norte da cidade seriam removidas. Dentre estas estaria a Vila Autódromo”. (AMPVA, 2012, p 8)

Neste contexto o resultado seria a ampliação das Avenidas Abelardo Bueno e Salvador Allende e de acordo com o “Plano Estratégico de Governo 2009-2012, apresentado pelo prefeito Eduardo Paes [...] a Vila Autódromo foi incluída na relação de 119 favelas a serem removidas. (AMPVA, 2012, p 8)

O argumento novamente era o de que as áreas compreendiam locais de risco de deslizamento ou inundação, de proteção ambiental ou destinados a logradouros públicos. O argumento da chamada área de risco torna-se a justificativa para a remoção, que claramente era apenas uma desculpa para a consolidação do Plano Estratégico da cidade que via a existência da Favela como um obstáculo aos interesses mercadológicos evidentes.

O processo conforme demonstra AMPVA (2012) passa por um diagnóstico profundo elaborado em conjunto com a comunidade, constante de levantamentos físicos, econômicos e sociais e depois de intensos debates consolidada a Etapa de Propostas que abrangia habitação e saneamento básico, transporte, acesso a serviços públicos, lazer e cultura, mobilização, organização popular e comunicação.

A versão Preliminar do Plano foi aprovada em 18 de dezembro de 2011, com alternativas — soluções técnicas — para cada programa: Habitacional;

Saneamento, Infraestrutura e Meio Ambiente; Serviços Públicos; Desenvolvimento Cultural e Comunitário. As soluções encontradas demonstraram a viabilidade da permanência dos moradores da Vila Autódromo e indicavam formas possíveis de mobilização comunitária para avançar na implementação das propostas do Plano. Demandava-se, contudo, maior detalhamento sobre como tratar as áreas livres, como buscar a recuperação da faixa marginal da lagoa e da beira do córrego, como garantir condições de moradia digna às famílias reassentadas e como atender às demandas por equipamentos sociais, serviços e programas sociais. Em janeiro de 2012, assembleia de moradores instaurou o Conselho Popular do Plano, para aprofundar a discussão das alternativas e ampliar o debate com os moradores para realizar as escolhas necessárias. (AMPVA, 2012, p 15)

É apresentado na figura 13:



Figura 13: Mapa – Cartografia Popular – Plano Popular da Vila Autódromo

Fonte: Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo Moradores e Comunidade da VILA Autódromo (AMPVA) (2012).

O caso da Favela da Margem da Linha não guarda diferenças significativas do ocorrido na vila autódromo. O argumento da remoção perpassa o conceito da área de risco e o discurso colocado para os moradores pelos poderes constituídos é o de duas únicas alternativas. Uma seria a remoção para um novo loteamento distante dos equipamentos e da inserção urbana na qual todos já estão ambientados e outra permanecer no local, porém sem os serviços públicos que qualificariam o

espaço como área urbana adequada, consolidada e realmente inserida no desenho urbano da cidade.

Nosso argumento busca uma terceira opção, a permanência dos moradores com um projeto de urbanização e requalificação dos espaços livres da área reconhecendo e legitimando o assentamento humano como parte da cidade e buscando garantir o direito de moradia adequada e o direito à cidade sustentável aos moradores. Se buscamos cidades com ambientes mais fraternos e justos temos que entender que os habitantes destas comunidades não podem ser relegados aos ditames do capital imobiliário e sujeitos à arbitrariedades à revelia dos seus desejos e aspirações pessoais.

5.2: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A posse da terra legitimada é, em primeira instância, um fator importante para a segurança dos moradores. A propriedade advinda da regularização fundiária efetivará o direito de permanência e consolidará o assentamento, regularizando a situação de todos. A Favela da Margem da Linha existe há mais de 40 anos e a maioria dos habitantes há mais de 20 anos estabelecido no mesmo local.

Um programa de urbanização que tenha a efetiva participação dos moradores irá reconhecer o assentamento em seus lotes de acordo com esse diagnóstico e em consonância com o projeto de intervenção. De acordo com os desdobramentos do plano podem haver realocações de moradias ou redesenho de alguns lotes, mas em princípio o desenho urbano consolidado é mantido. Ocorre que, casos específicos, podem direcionar novas construções ou eventuais demolições para criação de ambientes mais favoráveis à habitabilidade. Considerando que todo o processo é sempre participativo e que os planos serão incansavelmente debatidos pelo conjunto da comunidade, o que se espera é que poucas realocações sejam feitas e as que forem para lugares próximos ao lote original.

A etapa seguinte ao plano de urbanização e requalificação dos espaços livres da comunidade é um processo de regularização fundiária, legitimando a propriedade dos lotes e garantindo a consolidação do espaço como um bairro inserido na cidade e reconhecido como parte integrante do desenho urbano.

A garantia do Direito à Moradia, apesar de fundamentada como direito humano em normas internacionais e incluída em nosso ordenamento jurídico como direito social pela ementa constitucional nº 26, de 2000, ainda esbarra em obstáculos de ordem política e administrativa. Os resultados inconsistentes de políticas inadequadas de regularização fundiária em assentamentos informais demonstram que a garantia da moradia digna para todos os cidadãos ainda é um desafio no Brasil. (SOARES et al., 2014, p. 247)

Em verdade o processo de regularização fundiária no Brasil é um processo moroso de burocrático. É preciso que as organizações envolvidas estejam engajadas e que reconheçam a necessidade de legitimação deste direito. Defensorias Públicas, Universidades, Poder Público Municipal e Associações de Moradores, em consonância com os processos inerentes à Cartórios responsáveis e ao Poder Judiciário, podem, em conjunto promover um processo adequado que culmine em um modelo de urbanização que vá além do simples plano, que promova mais do que simplesmente a posse da terra, mas a legitimação da Comunidade.

Como exemplo de processo de regularização fundiária que vem ocorrendo no Rio de Janeiro, temos a experiência da Favela da Rocinha.

Desde 2003, a Favela da Rocinha vive um processo de regularização fundiária coordenado pela Fundação Bento Rubião, primeiramente em parceria com a Pastoral de favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro e lideranças comunitárias, mais tarde com o apoio do Ministério das Cidades e do Ministério da Justiça e, mais recentemente, com a Secretaria Municipal de Habitação. (SOARES et al., 2014, p. 249)

Inúmeros instrumentos de ordem urbanística que apontam para a consolidação do direito a cidade são garantidos pelo Estatuto da Cidade. A regularização de parcelas urbanas informais torna-se peça fundamental para o justiça social e o resgate da cidadania. O direito social à moradia digna dos ocupantes de assentamentos precários é reconhecido pela ordem jurídica, porém os processos longos e o peso burocrático distanciam a perspectiva de titulação dos moradores. (SOARES et al., 2014)

Em sintonia com os princípios e diretrizes instituídos pelo Estatuto da Cidade, a Lei nº 11.977/09 previu a regularização fundiária por etapas, de forma que, deste o início do processo, os beneficiários tivessem sua posse e o direito social à moradia assegurados. Da mesma forma, houve um estímulo à resolução extrajudicial de conflitos, com a desjudicialização do

processo de regularização fundiária nos casos onde não existem conflitos judiciais pela propriedade da terra. (p. 254)

Segundo Soares et al. (2014) o processo deve ocorrer da seguinte forma: Deve haver uma demarcação urbanística onde o poder público demarca os imóveis de domínio público ou privado no âmbito da regularização fundiária de interesse social, definindo limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar os ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses. Seria então averbado o auto de demarcação urbanística, o Poder Público então poderá promover o projeto de regularização fundiária e submeter a registro o parcelamento dele decorrente. Soares et al. (2014) ainda afirma que:

O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público. Após o registro do parcelamento, o Poder público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes devidamente cadastrados. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detento do título de legitimação de posse, após 05 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer diretamente ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal. (SOARES et al., 2014, p. 254)

Aqui cabe ressaltarmos que diferentemente do processo ocorrido na Favela da Rocinha, no caso da Favela da Margem da Linha, o processo de regularização seria parte de um processo maior e vem em consonância com um plano de urbanização e de requalificação dos espaços livres da comunidade. Neste sentido, o poder público ao demarcar os imóveis e promover o projeto de regularização fundiária deverá reconhecer e respeitar o plano elaborado de forma participativa.

O caso é que se, todos os atores envolvidos estiverem participando de todas as etapas do processo esses dois documentos, plano de urbanização e projeto de regularização fundiária serão, na verdade, parte de um único processo.

5.3: ARQUITETURA PÚBLICA: ASSISTÊNCIA TÉCNICA GRATUITA DE ENGENHARIA E ARQUITETURA

A lei Federal nº 11.888/2008, em vigor desde junho de 2009 que “Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social” (BRASIL, 2008) tem por objetivo resolver uma questão que é característica de nossas cidades.

A verdade que muito se constrói sem o devido acompanhamento técnico para projeto e execução de obra no Brasil, a chamada autoconstrução. A cultura de que os arquitetos e urbanistas e os engenheiros (em suas diversas especialidades) são profissionais exclusivos de uma parcela mais abastada da população permeia o senso comum.

Ocorre que não deve ser assim. As edificações, e principalmente as moradias, desenham a cidade e impõem desdobramentos em uma série de áreas correlatas. Conforto ambiental, segurança, salubridade, racionalidade do espaço e da construção implicam em melhor qualidade de vida e conseqüentemente em saúde, dignidade e cidadania.

Neste sentido, assim como os cidadãos tem direito a assistência jurídica, por meio de defensorias públicas, caso não possuam condições de contratar um advogado ou direito a atendimento médico gratuito, com a publicação desta lei passa a ser dever do Estado e direito do cidadão a assistência técnica gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Como disciplina a lei já em seu artigo primeiro:

Art. 1o Esta Lei assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6o da Constituição Federal, e consoante o especificado na alínea r do inciso V do caput do art. 4o da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. (BRASIL, 2008)

Neste viés, o que se espera é o empenho dos governantes e dos profissionais da área para viabilizar um sistema que possibilite não só o atendimento, a assistência técnica pública e gratuita as famílias que se enquadrem no disciplinado na lei, mas também a garantia de fundos com recursos financeiros para concretizar esse direito.

O direito, segundo a Lei 11.888/2008, abrangeria as famílias com renda mensal de até três salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, para projeto e construção de habitação de interesse social para sua própria moradia.

Ainda fica claro no texto legal que o direito se estende a todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação. Toda a assistência por profissionais habilitados pelo sistema CONFEA/CREA/CAU, ou seja, arquitetos e urbanistas e engenheiros necessários e indispensáveis a concepção e produção das edificações. O Artigo 2º em seu segundo parágrafo ainda disciplina:

§ 2º Além de assegurar o direito à moradia, a assistência técnica de que trata este artigo objetiva: I - otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação; II - formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos; III - evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental; IV - propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental. (BRASIL, 2008)

A lei prevê em seu artigo 3º que este direito deve ser efetivado por meio de apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para execução de serviços permanentes e gratuitos de assistência técnica nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia. Ou seja, a Lei prevê a existência de núcleos permanentes que atuem segundo as demandas da cidade. Como ocorre, por exemplo, com as Defensorias Públicas.

A assistência poderá ser oferecida diretamente às famílias ou a cooperativas, associações de moradores ou outros grupos organizados que as representem e devem priorizar as iniciativas que implantem regimes de mutirão em zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social.

Muitas são as maneiras de criar esses grupos de profissionais para prestar essa assistência, como disciplina o Artigo 4º da referida lei:

Art. 4º Os serviços de assistência técnica objeto de convênio ou termo de parceria com União, Estado, Distrito Federal ou Município devem ser prestados por profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia que atuem como: I - servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios; II - integrantes de equipes de organizações não-governamentais sem fins lucrativos; III - profissionais

inscritos em programas de residência acadêmica em arquitetura, urbanismo ou engenharia ou em programas de extensão universitária, por meio de escritórios-modelos ou escritórios públicos com atuação na área; IV - profissionais autônomos ou integrantes de equipes de pessoas jurídicas, previamente credenciados, selecionados e contratados pela União, Estado, Distrito Federal ou Município. (BRASIL, 2008)

Ou seja, nossa proposta, assim como o ocorrido na vila autódromo que teve apoio de núcleos acadêmicos da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Universidade Federal Fluminense, está perfeitamente de acordo com a legislação regulamentadora. Ora, considerando todas as instituições de ensino na cidade de Campos dos Goytacazes temos o Instituto Federal Fluminense, a Universidade Estadual do Norte Fluminense, o UNIFLU – Centro Universitário Fluminense e os Institutos Superiores de Ensino do CENSA, apenas para citar alguns. Todos estes com cursos de engenharia ou arquitetura e urbanismo, alguns já com núcleos de pesquisa e extensão voltados a habitação de interesse social e ao estudo da cidade como um todo. Por fim os artigos 5 e 6 consolidam a construção do direito e a viabilidade de sua execução.

Art. 5o Com o objetivo de capacitar os profissionais e a comunidade usuária para a prestação dos serviços de assistência técnica previstos por esta Lei, podem ser firmados convênios ou termos de parceria entre o ente público responsável e as entidades promotoras de programas de capacitação profissional, residência ou extensão universitária nas áreas de arquitetura, urbanismo ou engenharia. Parágrafo único. Os convênios ou termos de parceria previstos no caput deste artigo devem prever a busca de inovação tecnológica, a formulação de metodologias de caráter participativo e a democratização do conhecimento. Art. 6o Os serviços de assistência técnica previstos por esta Lei devem ser custeados por recursos de fundos federais direcionados à habitação de interesse social, por recursos públicos orçamentários ou por recursos privados. (BRASIL, 2008)

O que nos cabe ressaltar é que quando estamos falando de uma intervenção em um coletivo, ou seja, em um assentamento como a Favela da Margem da Linha a aplicação desta lei não pode ser o único caminho. Como construímos o raciocínio desde o início deste capítulo seria um tripé de ações com um Plano de Urbanização e Qualificação dos Espaços Livres seguido do Processo de Regularização Fundiária e por fim com um Núcleo de Assistência Técnica Gratuita nos moldes da lei 11.888/2008 financiada por fundos governamentais e consolidada por mutirões e experiências comunitárias.

O espaço urbanizado e qualificado com todo o processo participativo, ou seja, sempre ouvindo os moradores e retroalimentando a comunidade em reuniões e assembleias com as varias etapas do processo produzirá um espaço democrático e de participação dos diversos setores. Os núcleos universitários além de contribuir diretamente para o desenvolvimento desse processo ganham muito na medida em que aproximam a Escola da realidade social da cidade e propicia aos estudantes e professores uma experiência impar para por em prática as teorias e estudos da cidade tão amplamente desenvolvidos e debatidos nas salas de aula, laboratórios e demais espaços acadêmicos.

O poder público se aproxima das aspirações populares, ao ouvir a comunidade e se inserir no contexto participativo consolida os princípios democráticos constitucionais que culminarão em uma cidade mais humana e socialmente democrática.

Após a consolidação dos planos e dos processos de regularização fundiária, o núcleo de assistência técnica torna-se residente. Pois faz-se necessário o acompanhamento dos projetos e das obras.

Assim como as experiências de habitação popular construídas em regime de mutirão, como é o caso do Governo Luiza Erundina, em São Paulo, como nos mostra Bueno (2000) a execução das obras de urbanização, infraestrutura ou mesmo as mais complexas são realizadas por empreiteiras, mas as unidades habitacionais por grupos de mutirão.

Para tanto, o núcleo de Assistência Técnica Gratuita precisa fornecer treinamento, oficinas e o devido acompanhamento de todo o processo.

Com o apoio de fundos públicos, em especial o FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, fundo este que tem em seu escopo financiar este tipo de ação e com a fiscalização, regulamentação e ações positivas do Poder Público Municipal, Ministério Público, Defensoria Pública e demais entidades de defesa dos direitos humanos e sociais que queiram participar do processo essas demandas podem ser atendidas.

No caso da Favela da Margem da Linha, um trabalho como este já contaria com a participação efetiva do Centro Juvenil São Pedro da Rede Salesiana e com o programa de Projetos de Extensão do Curso de Arquitetura e Urbanismo do Instituto Federal Fluminense já inseridos no contexto da comunidade e atuando na direção da garantia dos direitos dos moradores.

6: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vivemos em cidades fragmentadas, cidades em que o planejamento urbano não tem por diretriz o direito à cidade como um direito de todos os cidadãos. Dizer que não há planejamento urbano nestas cidades é um raciocínio ingênuo, porém as intenções desses planos nos levam a crer que o lucro imobiliário e a estrutura fundiária é que os desenham e esta realidade acaba por beneficiar uma parcela pequena de toda a população.

A legislação brasileira possui inúmeros mecanismos que podem ser aplicados na defesa de cidades mais democráticas, porém eles precisam de regulamentação das leis municipais e da iniciativa dos poderes constituídos em aplicá-los. O Estatuto da Cidade é muito claro ao afirmar o direito de todos os cidadãos à uma cidade sustentável em que as funções sociais da cidade e da propriedade devem ser norteadores da política urbana.

Porém o que vemos é a especulação de grandes áreas urbanas, a enorme reserva de terras à espera de valorização e políticas públicas que favorecem o lucro imobiliário em detrimento do direito coletivo. A voz, que poderia se manifestar se os mecanismos legais de gestão participativa da cidade fossem aplicados acaba por ser silenciada, os grupos sociais marginalizados e excluídos são cada vez mais postos à parte e a cidade torna-se ainda mais segregada social e espacialmente.

Devemos nos perguntar que cidade queremos e se ela deve ser uma cidade de todos ou apenas de alguns. A situação da Favela da Margem da Linha, lugar onde inúmeras famílias se estabeleceram há mais de quarenta anos por serem colocados a margem da cidade não é nova e nem exclusiva de Campos dos Goytacazes. As remoções e a periferização de populações de baixa renda é uma

realidade nas cidades brasileiras. Há mais de quarenta anos os trabalhadores da Usina do Queimado foram colocados à margem da cidade. Se assentaram à margem da Linha Férrea. Agora serão novamente colocados mais à margem da cidade. De margem à margem é assim que a cidade mercadoria trata essas populações.

7: REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E PESCADORES DA VILA AUTÓDROMO MORADORES E COMUNIDADE DA VILA AUTÓDROMO (AMPVA). **Plano popular da vila autódromo**: plano de desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural. Rio de Janeiro: AMPVA , 2012. 32 p. Disponível em: <<https://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/08/planopopularvilaautodromo.pdf> >. Acesso em: 14 mar 2015.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, 344 p.: Il.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, p. 70-104, , 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf >. Acesso em: 12 jan 2015.

BOURDIEU, Pierre. **O pode simbólico**. Rio de Janeiro RJ:Bertrand Brasil, 1989. 315 p.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto da cidade** : guia para implementação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei n. 6766, de 19 de janeiro de 1979**: dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, 20 jan. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 10 fev 2015.

_____. _____. **Lei nº 11888, de 24 de janeiro de 2008:** assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a lei no 11.124, de 16 de Junho de 2005. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 26 jan. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm>. Acesso em: 10 fev 2015.

BUENO, Laura Machado de Mello. **Projeto favela:** metodologia para projetos de urbanização. 2000. 176 f. Tese (Doutorado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Estadual de São Paulo (USP), São Paulo, 2000.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (MUNICÍPIO). **Lei nº 7975, de 12 de janeiro de 2007:** institui a lei de parcelamento do solo do Município de Campos dos Goytacazes. Campos dos Goytacazes, RJ: D.O.M., 14 jan. 2007. Disponível em: <[http://www.campos.rj.gov.br/leis/2007/Lei Municipal 7.975 de 2007.pdf](http://www.campos.rj.gov.br/leis/2007/Lei%20Municipal%207.975%20de%202007.pdf)>. Acesso em: 10 fev 2015.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA (CONFEA). **Assistência técnica pública e gratuita.** Disponível em: <<http://www.confea.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=1180>>. Acesso em: 27 ago. 2013.

DELFINO, Jualmir. Campos figura novamente no ranking nacional dos investidores. 2013. Site da PMCG . **Jornal Notícia no Detalhe.** Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=16724>. Acesso em: 17 fev. 2015.

ENGELS, Friedrich, **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra;** tradução: B.A. Schumann; supervisão, apresentação e notas José Paulo Neto. Edição revisada. São Paulo: Boitempo, 2010. 388p.: il (Mundo do Trabalho; Coleção Marx-Engels)

FARIA, Tereza de Jesus Peixoto, As reformas urbanas de Campos e suas contradições. O plano de 1944: uma nova ordem social e urbana. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, Campos dos Goytacazes. **Anais...** Campos dos Goytacazes: AMPUR, 2000. Disponível em: <http://www.uenf.br/Uenf/Downloads/FAVELA_BAIRRO_4202_1177359458.pdf>. Acesso em: 12 jan 2014.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Direito à moradia: o que é, para quem serve, como é garantido e as disputas na construção doutrinária e jurisprudencial. In: _____ (org); _____ (org.). **Direito à moradia adequada:** o que é para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 13-23. Capítulo 1.

FERREIRA, João Sette Witaker, A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 2005, Bauru, SP. **Anais...** Bauru-SP: UNESP, 2007.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Habitação e questão social: análise do caso brasileiro, scripta nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, v.9, n194, p.26, ago, 2005. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-26.htm>>. Acesso em: 12 fev 2015.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. p. 25-34.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Aglomerados subnormais**: informações territoriais. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. 251 p. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/232YS>>. Acesso em: 05 mar. 2015.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/232YS>>. Acesso em: 05 mar. 2015.

_____. Infográficos: dados gerais do município. In: _____. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/232YS>>. Acesso em: 05 mar. 2015.

JORNAL O DIÁRIO . **Campos vai ganhar mais dez hotéis**. Disponível em: <<http://www.odariodecampos.com.br/campos-vai-ganhar-mais-dez-hotéis-18654.html>>. Acesso em: 17 fev. 2015

_____. **Campos entre as 16 não capitais mais importantes do país**. Disponível em: <<http://www.odariodecampos.com.br/campos-entre-as-16-nao-capitais-mais-importantes-do-pais-17556.html>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

_____. **Campos desperta atenção até de investidores internacionais**. Disponível em: <<http://www.odariodecampos.com.br/campos-desperta-atencao-ate-de-investidores-internacionais-17170.html>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001. 143 p.

LIRA, Rodrigo. A. TERRA, Edison. SILVA, Marusa. B. representação, participação e cooptação no conselho municipal de meio ambiente em Campos dos

Goytacazes/RJ. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA UNESP, 2013, Bauru-SP. **Anais...** Bauru-SP: UNESP, 2014. Disponível em: <http://encontropdpp.sinteseeventos.com.br/texto.php?id_texto=6>. Acesso em: 12 jan 2015.

MARICADO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: _____; ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 121-188.

_____. É a questão urbana, estúpido. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boi Tempo: Carta Maior, 2013. p. 19-34.

_____. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, v. 27, n. 05, 2009. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160> >. Acesso em: 12 jan 2015.

_____. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. **Revista Praga**. São Paulo, v. 1, n. 6, 1998. Disponível em: <http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf >. Acesso em: 12 jan 2015

MENDES, Juliana Thimóteo Nazareno; GOMES, Marcos Antônio Silvestre; SIQUEIRA, Antenora Maria da Mata. Políticas públicas, moradia popular e o programa morar feliz em Campos dos Goytacazes-RJ: uma análise acerca da favela margem da linha. **Libertas**, v. 14, n. 1, 2014. Disponível em: <<http://libertas.ufjf.emnuvens.com.br/libertas/article/view/2858/2152> >. Acesso em: 12 jan 2015

OLIVEIRA, D. B. B. et al . **À Margem da linha: exclusão social X defesa e garantia de direitos**, Disponível em: <<http://inculturacao.salesianos.br/artigo-a-margem-da-linha-exclusao-social-x-defesa-e-garantia-de-direitos-apresentado-pelos-educadores-do-centro-juvenil-sao-pedro/>>. Acesso em: 26 fev. 2014.

OLIVEIRA, Julio Cezar Pinheiro de, **Estado local como produtor e modelador do espaço urbano: um estudo de caso das políticas municipais de habitação em Campos dos Goytacazes – RJ**. 2009. 90 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) - Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, RJ, 2009.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. 672 p.

ROLNIK, Raquel, CYMBALISTA, Renato, NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**. Porto Alegre, v.1, n.13,p. 123-158, 2011. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0278/2014/2014.1_Bibliografia_Complementar/Aula_04_texto_05.pdf>. Acesso em: 12 jan 2015

SIMMEL, Georg. As grandes cidades e a vida do espírito. **Revista Mana**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 11, p.577-591, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-93132005000200010>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

SOARES, Priscila et al. A regularização fundiária na favela da rocinha: aprendizado e desafios. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia adequada**: o que é para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 247-260.

TRIANA FILHO, Antonio. **Habitação popular no Brasil**: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais. 2006. 90 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

VAINER, Carlos B.. Os liberais também fazem planejamento urbano? In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 105-119.

_____. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 75-103.

WANDERLEY, Renato. Campos na rota dos grandes investidores. 2014. **Folha da Manhã**. Disponível em: <<http://www.fmanha.com.br/economia/campos-na-rota-dos-grandes-investidores>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

ZOCHIO, Cristine Palma. Direito a moradia: A remoção como deslegitimação do direito a cidade. In: SEMINÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ, 11., 2013, Maringá/PR. **Anais...** . Maringá/PR: DCS/UEM, 2013. p. 174 - 182. Disponível em: <<http://www.dcs.uem.br/xiseminario/gtiii/II/a3.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

APÊNDICE A: QUESTIONÁRIO A SER APLICADO NAS RESIDÊNCIAS

O questionário a seguir foi aplicado na comunidade por intermédio dos projetos de extensão: “Qualificação dos Espaços Livres de Circulação, Convivência e Lazer da Comunidade da Margem da Linha” e “Assistência Técnica Gratuita para as Famílias da Comunidade da Margem da Linha – Conforto Ambiental, Segurança e Salubridade Das Moradias” pertencentes ao programa “Arquitetura, inclusão e cidadania: Projetos de extensão para áreas de habitação de interesse social no município de Campos dos Goytacazes/RJ” financiados por programas de extensão do Instituto Federal Fluminense – Campus Campos Centro e do PROEXT MEC.

Nome: _____ Sexo: _____
Idade: _____

1) Há quanto tempo você mora na comunidade?

Obs. Escrever exatamente o que o entrevistado disser: _____

- a) Menos de 5 anos
- b) De 5 a 10 anos
- c) De 10 a 20 anos
- d) Mais de 20 anos
- e) Não mora, é frequentador

2) Na comunidade Margem da Linha, sempre morou nesta casa?

- a) Sim
 - b) Não (onde morou antes?)
-

3) Quantas pessoas moram na sua casa?

- a) Somente você
- b) 2 pessoas
- c) 3 pessoas
- d) 4 pessoas
- e) 5 ou mais pessoas

Descreva essas pessoas (idade e parentesco):

4) Você é o responsável?

Sim

Não. Quem

é? _____

5) Qual parte da sua casa você mais gosta? Por quê?

6) Você mudaria alguma coisa na sua casa?

- a) Sim, (O que?)
- b) Não.

7) Como você avalia a estrutura aparente da sua casa?

- a) Péssimo
- b) Ruim
- c) Regular
- d) Bom

e) Ótimo

8) Quando você está em casa, os barulhos da vizinhança te incomodam?

a) Sim. Poderia descrevê-los?

b) Não.

9) Durante o dia, você usa muito as lâmpadas da casa ou sua casa fica bem iluminada apenas com a luz do sol?

a) Sim.

b) Não.

10) Com relação à temperatura, como você descreveria o interior da sua casa:

a) Muito Fria

b) Fria

c) Agradável

d) Quente

e) Muito Quente

11)A sua residência é atendida por rede pública de esgoto?

a) Sim.

b) Não, para onde ele é direcionado?

12)A sua residência é atendida por rede pública de abastecimento de água?

a) Sim.

b) Não, como a casa é abastecida por água?

13)Qual o grau de escolaridade do responsável da família?

a) Não frequentou a escola

b) Primeiro grau incompleto

- c) Primeiro grau completo
- d) Segundo grau incompleto
- e) Segundo grau completo
- f) Superior incompleto
- g) Superior completo
- h) Pós-graduação incompleta
- i) Pós-graduação completa: () especialização () mestrado () doutorado

14) Em que trabalha atualmente o responsável da família?

- a) Na agricultura
- b) No comércio, banco, transporte ou outros serviços
- c) Na indústria
- d) Como trabalhador(a) doméstico(a)
- e) Como funcionário(a) do governo federal, estadual ou municipal
- f) Como profissional liberal, professor(a) ou técnico(a) de nível superior
- g) No lar
- h) Trabalho em casa em serviços (costura, comida, aulas particulares, etc.)
- i) Não trabalho

15) Qual a faixa de renda total mensal da sua família? (somando a renda de todos os membros da família)

Escrever exatamente o que o entrevistado disser: _____

- a) Menos de 1 salário mínimo
- b) de 1 até 2 salários mínimos
- c) Mais de 2 até 3 salários mínimos
- d) Mais de 3 até 4 salários mínimos
- e) Mais de 4 até 5 salários mínimos
- f) Mais de 5 salários mínimos.

16) Você é beneficiado por algum programa de redistribuição de renda do governo?

(Exemplo: bolsa família, cheque cidadão, etc.)

- a) Sim. Qual(is)?
 - b) Não.
-
-

17) O quanto que esse programa representa da sua renda?

APÊNDICE B: QUESTIONÁRIO A SER REALIZADO NOS ESPAÇOS LIVRES

O questionário a seguir foi aplicado na comunidade por intermédio dos projetos de extensão: “Qualificação dos Espaços Livres de Circulação, Convivência e Lazer da Comunidade da Margem da Linha” e “Assistência Técnica Gratuita para as Famílias da Comunidade da Margem da Linha – Conforto Ambiental, Segurança e Salubridade Das Moradias” pertencentes ao programa “Arquitetura, inclusão e cidadania: Projetos de extensão para áreas de habitação de interesse social no município de Campos dos Goytacazes/RJ” financiados por programas de extensão do Instituto Federal Fluminense – Campus Campos Centro e do PROEXT MEC.

Nome: _____ Sexo: _____
Idade: _____

1) Há quanto tempo você mora na comunidade?

Obs. Escrever exatamente o que o entrevistado disser: _____

- a) Menos de 5 anos
- b) De 5 a 10 anos
- c) De 10 a 20 anos
- d) Mais de 20 anos
- e) Não mora, é frequentador

2) Qual rua, você considera a principal da comunidade Margem da Linha?

3) Você sabe onde começa e onde termina a comunidade? Identifique:

4) Em que ponto da comunidade você mora? (peça pontos de referência e até para marcar no mapa).

5) Gostaria de ir morar em outro lugar? Por quê?

6) O que a Margem da linha representa para você?

7) Como você classificaria morar na Margem da Linha

a) Péssimo

b) Ruim

c) Regular

d) Bom

e) Ótimo

8) Qual a vantagem de morar na Margem da Linha?

9) E a desvantagem?

10) O que você costuma fazer para se divertir?

11) Aonde você costuma praticar essas atividades de lazer?

12) Como você chega lá, qual o meio de transporte?

13) E qual seu meio transporte principal?

14) Como você avalia o saneamento da comunidade?

a) Péssimo

b) Ruim

c) Regular

d) Bom

e) Ótimo

15) Como você avalia a segurança da comunidade?

a) Péssimo

b) Ruim

c) Regular

d) Bom

e) Ótimo

16) Quanto às ruas, às calçadas, aos acessos, como você avalia?

a) Péssimo

b) Ruim

c) Regular

d) Bom

e) Ótimo

17) O que você mais gostaria de encontrar em seu bairro?

18) Desenhe o caminho que você faz de casa para:

O trabalho; A escola; Ao supermercado (Adequar ao tipo de usuário com o qual se está falando e entregar a ele lápis e uma folha em branco). Se, ao longo da entrevista, para explicar uma resposta, como o local onde mora, por exemplo, o entrevistado quiser fazer um desenho, permita que use este espaço.

DESENHO DO PERCURSO: