

| 584 | POLÍTICAS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO SOCIAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES: QUANDO A PROXIMIDADE FÍSICA SERVE PARA AUMENTAR A DISTÂNCIA SOCIAL

Julio Cezar Pinheiro de Oliveira, Marcos Antonio Pedlowski

Resumo

O processo de urbanização da população brasileira evidenciou a ausência de ações por parte do Estado para reverter ou minimizar os efeitos da segregação sócio-espacial sobre os segmentos mais pobres da população. Dentre os problemas que afetam de forma determinante estas populações estão a escassez de moradias e o acesso restrito a serviços públicos básicos. A Constituição de 1988 ao instituir um novo pacto federativo brasileiro, tornou a gestão de políticas sociais responsabilidade dos três níveis do governo. Assim, a política habitacional tornou-se foco de um processo de municipalização, onde buscavam-se dar uma melhor efetividade as suas ações. No entanto, devido a situação fiscal da maioria dos municípios brasileiros, esta política acabou esbarrando na escassez de recursos dos governos locais. A experiência analisada por este estudo se foca no caso do Município de Campos dos Goytacazes-RJ, onde os recursos provenientes dos *royalties* do petróleo deram a ele uma enorme capacidade de investimentos, sobretudo, na área social. Deste modo, este estudo procurou analisar se a transferência de famílias para conjuntos habitacionais construídos pelo município tem contribuído (ou não) para reverter o processo de segregação sócio-espacial. Os resultados obtidos apontam para o recrudescimento dos efeitos da segregação sócio-espacial sobre as famílias assistidas por estes programas. A conclusão é que isto se deu principalmente em função da ausência de política sociais complementares nas áreas de saúde, educação e na da geração de emprego e renda.

Palavras-chave: Municipalização da Política Habitacional, Segregação sócio-espacial, Estado, Campos dos Goytacazes

Introdução

Nos últimos quarenta anos as cidades brasileiras têm experimentado um forte crescimento populacional. Contudo, a estrutura urbana brasileira existente não conseguiu acompanhar este crescimento, não atendendo a maioria da população urbana com serviços públicos básicos. A ausência de políticas públicas capazes de dotar os centros urbanos com a infra-estrutura necessária para atender a população que saia das áreas rurais em direção das cidades, em busca de melhores condições de vida e oportunidades, foi o elemento marcante deste tipo de urbanização periférico. Este fato acabou revelando a incapacidade governamental de oferecer uma resposta eficaz a esta problemática. Neste sentido, Maricato (2001) afirma que a industrialização tardia brasileira, baseada no extensivo emprego de mão-de-obra e no pagamento de baixos salários, foi um dos fatores responsáveis pelo padrão crescimento periférico dos nossos centros urbanos. Assim, o processo de urbanização, que tinha como principal objetivo transformar o Brasil em uma nação moderna, acabou

esbarrando nos desafios de responder de forma inclusiva aos problemas que vêm se impondo ao longo do processo de formação da rede urbana brasileira.

Por outro lado, a forma com que se conduziu crescimento urbano brasileiro deixou evidente que as preocupações das políticas públicas se afastavam dos problemas vivenciados nas periferias, optando-se assim, por intervenções estéticas de cunho elitista (Sevcenko, 2003). Deste modo, a escassez de moradia e a restrição do acesso aos serviços urbanos se tornaram uma síntese dos problemas urbanos brasileiro. Do ponto de vista econômico, a alta concentração populacional nos grandes centros urbanos atendeu diretamente à lógica desenvolvimentista baseada em um modelo excludente de sociedade. A manutenção de um exército de reserva de mão-de-obra atendeu à necessidade de lucratividade do setor industrial, mas, enquanto isto, as condições de vida da classe trabalhadora se deterioravam.

A concentração do poder econômico e político nas mãos de uma elite desvinculada dos interesses da maioria da população permitiu, por sua vez, a manutenção de um padrão sócio-econômico caracterizado pela forte concentração da renda e do poder político. O golpe militar de 1964 foi uma expressão clara de uma sociedade autoritária, que através do ideário desenvolvimentista buscava, a qualquer custo, promover um crescimento econômico que beneficiaria apenas uma fração mínima da população. O arrocho fiscal e as perdas salariais associados à crise do modelo desenvolvimentista engendrado pelo regime militar fizeram com que a os segmentos mais pobres da população brasileira se vissem, cada vez mais, excluídos dos meios de consumo, acabando por transformar os salários em apenas meios de subsistência (Ianni, 1981). O projeto político autoritário dos militares, baseado em uma estrutura institucional fortemente burocratizada, implicou num atraso na gestão descentralizada de políticas sociais, criando um ambiente de incertezas através do esfacelamento das instituições da sociedade civil organizada e dos órgãos de representação da classe trabalhadora.

A questão habitacional emergiu, nesse contexto, como parte de um processo onde os interesses econômicos e políticos das elites se sobrepuseram à necessidade de atender a demanda das classes mais empobrecidas por moradia. Mesmo que neste período, tenha sido criada a maior experiência em gestão de políticas habitacionais no Brasil, através do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), estes projetos já nascem com o intuito de serem meros instrumentos de sustentação para o modelo de crescimento econômico idealizado pelo regime militar. Por outro lado, Azevedo e Andrade (1982) sugerem que, por detrás da criação do BNH, também havia o objetivo de

angariar apoio das classes populares para o projeto político autoritário. Contudo, em um curto espaço de tempo, o BNH acabou mudando o foco de financiamento de moradias das populações mais carentes, direcionando suas ações para o financiamento de moradias junto aos setores médios da sociedade (Maricato, 1987).

Com a crise da década de 1980 as ações do BNH foram esvaziadas, provocando um vácuo nas políticas habitacionais em todo território nacional. Contudo, a partir do processo de redemocratização e a promulgação da Nova Constituição de 1988, diversas possibilidades na gestão de políticas habitacionais foram colocadas em prática no intuito de atender a demanda dos movimentos sociais e das classes populares. Já as ações pontuais e as experiências alternativas ganharam espaço junto ao processo de municipalização das políticas habitacionais, deixando evidente a falência do processo de centralização das políticas habitacionais (Cardoso, 2006).

Durante a década de 1990, a adesão ao projeto ideológico neoliberal pelo Estado brasileiro transformou as políticas habitacionais em intervenções pontuais e estagnou principalmente ações do Governo Federal, sobretudo, no financiamento de projetos habitacionais. Os municípios passaram então a gerir suas próprias experiências na área da habitação popular. Cardoso (2006) qualifica este processo como um período de “descentralização por ausência”, onde os municípios se viram obrigados a estabelecer políticas habitacionais, pelo fato de não existir alternativas por parte de políticas centralizadas nos governos Estaduais e Federais. Estas experiências surgiram como uma oportunidade de transformação da questão habitacional, visto que os municípios, devido sua proximidade com a realidade, teriam uma visão mais acurada dos problemas.

O presente estudo tem como objetivo investigar os efeitos da implementação de Políticas de Habitação de Interesse Social, no Município de Campos dos Goytacazes-RJ, onde desde o final da década de 1990 o governo municipal vem se encarregando, de forma autônoma, à produção de moradias para os segmentos mais pobres da população. Assim, este estudo realiza uma análise da estruturação desta política e seus efeitos sobre a homogeneização (ou não) do espaço urbano em Campos. Deste modo, verifica-se que a política habitacional implementada pelo governo municipal, serviu para minimizar ou intensificar o processo de segregação sócio-espacial que estas famílias historicamente têm estado sujeitas.

A Dimensão Social da Pobreza Urbana e as intervenções das políticas públicas.

A transformação da cidade em um espaço democrático tem sido objeto de preocupação de grande parte dos estudos urbanos focados na realidade brasileira nos últimos quarenta anos (Valadares, 1978; Kowarick, 1979; Singer, 1979; Maricato, 2001 e Ribeiro, 2004). O direcionamento das ações do Estado em prol do crescimento econômico se constitui como um dos efeitos agudizadores da atual crise urbana. Cabe ressaltar que o atual quadro de fragmentação social vivenciado nas cidades brasileiras não se restringe apenas aos grandes centros urbanos, mas vem impactando, de maneira profunda, os médios centros urbanos, visto que estes espaços, nos últimos anos, também passaram a receber fortes pressões migratórias.

Assim sendo, o padrão periférico de urbanização brasileiro não permitiu que a população afluindo aos centros urbanos tivesse acesso a emprego, renda, transporte, moradia e saúde (Maricato, 2001). Este processo de exclusão social, que atua em sua forma visível na organização do território através da diferenciação nos locais de moradia e da exclusão de acesso aos serviços públicos de caráter mais básicos, obedece à lógica imposta pela economia de mercado. A ausência de políticas públicas que tenham como meta reverter este quadro, reflete uma dificuldade de democratizar o acesso a estes tipos de políticas, que se concentram nos espaços urbanos elitizados. Segundo Santos (2005) a exclusão de setores econômicos e politicamente marginalizados reflete o uso privado do solo urbano, que é assim transformado em mais uma mercadoria que adquire preço, valor de troca; e para qual o acesso só pode se dá mediante a compra.

Ao se associar com atores econômicos que visam a obtenção da renda sobre a terra, o Estado permite a perpetuação das condições de exclusão social no ambiente urbano. Deste modo, o direcionamento das ações do aparato estatal está na base da dicotomia urbana, pois os promotores imobiliários com o auxílio do Estado produzem e direcionam investimentos, a fim de captar a maior parte renda da terra que é gerada pelas mudanças dos usos do solo urbano.

No tocante à criação de parâmetros democráticos de gestão urbana, o que se observa é o afastamento das classes populares das instâncias decisórias que regulam a vida urbana. Para Maricato (2001), as mudanças ocorridas no mundo do trabalho permitiram a existência de uma reconfiguração da organização sócio-espacial das cidades. Estas mudanças também impactaram de maneira negativa a forma com que a classe trabalhadora se organiza politicamente, desarticulando as instituições coletivas de representação. De acordo com Ribeiro (2004), ao deixar de ocupar espaços importantes nos meios de decisões, sobre a política urbana, as classes populares se vêem alijadas destes processos, e acabam por perder

espaços para os interesses dos setores médios e altos da sociedade, agravando por ainda mais a distância física e social entre ricos e pobres.

Processos de Exclusão sócio-espaciais

A distribuição da população pelo território representa de maneira acurada a sua organização social e a distribuição de poder entre as distintas classes sociais. Deste modo, a forma como o capital se apropria do território evidencia o seu padrão de distribuição dos investimentos pelo espaço. Assim, nas áreas urbanas é possível observar a convivência de áreas fortemente valorizadas através de intervenções públicas, em detrimento de áreas pouco valorizadas pela restrição de acesso destes mesmos investimentos. Para Sabatine (2001), o padrão excludente de materialização dos investimentos no espaço se somaria aos elementos ligados à segregação sócio-espacial, na medida em que eles também estariam pautados por processos de reconhecimento e distinção social, tendo como principais parâmetros a renda e arranjos espaciais diferenciados. Tal conjunto de fatores faria com que um determinado grupo social tenda a se concentrar em espaços contíguos para estabelecer padrões de consumo e estilos de vida comuns. O isolamento social imposto às classes populares estaria assim ligado intrinsecamente à sua pobreza e à restrição do acesso aos serviços básicos urbanos.

De forma similar, Carlos (2006) argumenta que a cidade se reproduz enquanto exterioridade, ou seja, como consequência das relações sociais e produtivas impostas pelo Capitalismo que, ao mesmo tempo, necessita produzir espaços produtivos em detrimento de espaços pouco valorizados, improdutivos. Além disso, a transformação do espaço urbano num elemento dotado de valor imprimiria um movimento de mercantilização das ações realizadas pelo Estado. Neste sentido, Harvey (2005) afirma que o processo de segregação sob a égide do Capitalismo, corresponderia a um amplo leque de práticas de classe que, em associação com a circulação do capital e a reprodução da classe social, implica na necessidade de controlar a força de trabalho, determinando inclusive de quais áreas da cidade esta pode dispor.

Não obstante a discussão da organização social do espaço urbano, a segregação sócio-espacial imprime às populações a ela sujeitas, efeitos que se desdobram para além da diferenciação econômica e territorial. Segundo Ribeiro e Santos Júnior (2003) a segregação sócio-espacial imposta às camadas populares afeta diretamente a capacidade de seus membros de atuarem como cidadãos ativos na luta pelo exercício prático dos seus direitos. O arranjo urbano estruturado com base nas desigualdades existentes termina por impor um

acesso diferenciado de grande parcela da população aos recursos materiais existentes no espaço urbano. Isto se daria em função da localização residencial, que termina definindo se irá se realizar (ou não) o acesso a equipamentos, serviços urbanos, renda monetária e ao bem estar social. Ribeiro e Santos Júnior ressaltam ainda que o processo de desestruturação da sociedade salarial, os movimentos migratórios de segmentos empobrecidos do operariado, e o sentimento de insegurança e desconfiança em relação aos vizinhos (principalmente os que compõem os segmentos mais pobres) têm contribuído para esfacelar os processos identitários anteriormente existentes nos locais de convivência e moradia. Por sua vez, isto traria reflexos diretos na criação de obstáculos à formação de ações coletivas dentro de um crescente processo de fragmentação social.

O processo de municipalização das Políticas Habitacionais em Campos dos Goytacazes

No final da década de 1990, com o fim do monopólio estatal do petróleo no Brasil, houve um significativo aumento das receitas dos municípios produtores. Assim, Campos dos Goytacazes responsável por 80% da produção nacional de petróleo, se viu diante de uma nova realidade onde um montante cada vez maior de recursos foram direcionados aos cofres municipais¹. Em função deste novo quadro econômico, a capacidade de investimentos do poder público de Campos ganhou um importante folego frente a situação vivenciada pelos demais municípios brasileiros.

Cabe ressaltar que o processo de formação histórico da estrutura urbana de Campos, em muito se deve aos ciclos de cana-de-açúcar, visto que o município já foi o maior produtor brasileiro deste gênero durante o Século 20. As variações econômicas da indústria canavieira foram responsáveis por intensos ciclos migratórios em direção ao centro urbano do município. Por sua topografia ser constituída, em grande parte por áreas planas, o município possui enormes áreas alagadiças qualificadas como de grandes riscos ambientais. E foi exatamente nestas áreas ecologicamente sensíveis que os contingentes populacionais que afluíram para a área urbana do município acabaram ocupando.

A carência de moradias em Campos dos Goytacazes se constitui num fato indisputável, chegando conforme dados da Fundação João Pinheiro (2005) a um déficit de 11 mil moradias numa população de 460 mil habitantes (IBGE, 2011). Diante desta realidade, a promoção de uma política habitacional de caráter municipal passou a ser o grande destaque

¹ Somente no ano de 2011 foram repassados ao Município de Campos 1,4 bilhões de reais referentes ao pagamento de royalties e participações especiais.

na política assistencial de Campos. Somente entre os anos de 2005 e 2008 foram construídas e entregues 788 unidades habitacionais.

As evidências obtidas durante a pesquisa de campo indicam que a entrega das habitações para os moradores é feita sem nenhum ônus financeiro, sendo o custo de construção e dotação de serviços urbanos totalmente bancados pelo município. Após cinco anos de moradia na unidade, existe a perspectiva de entrega definitiva da posse da habitação. Neste sentido, a questão da produção de moradias populares em Campos possui um forte apelo político e eleitoral. Na campanha de 2008 para a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (PMCG) a então candidata Rosinha Garotinho tinha como sua principal plataforma política a construção de 10 mil moradias populares².

O levantamento dos dados feitos neste estudo levou em consideração a produção habitacional realizada somente com recursos próprio do município, investigando assim, três Conjuntos de Habitação de Interesse Social construídos pela prefeitura de Campos³. Os conjuntos estudados foram os seguintes: Chatuba (260 casas), Conjunto do HGG (300 casas) e Portelinha (228 apartamentos)⁴. É importante frisar que os três conjuntos estudados fazem parte de um projeto de desfavelização do município que atuou através da remoção de comunidades inteiras de áreas classificadas pelo Plano Diretor Municipal de Campos dos Goytacazes como sendo de interesse para preservação ecológico. Estes conjuntos se encontram em áreas periféricas da cidade de Campos, tendo sido construídos em localidade adjacentes às comunidades de origem dos moradores. Cabe frisar que as áreas onde foram erguidos estes conjuntos então concentradas em eixos de crescimento urbano e adensamento populacional (Figura 1).

² Durante o período entre 2009 e 2012 foram entregues 5 mil moradias das 10 mil prometidas. Contudo, durante o período eleitoral, uma das promessas salientes da campanha reeleição da Prefeita Rosinha Garotinho seria a construção das 5 mil casas restantes.

³ Como procedimento amostral foram entrevistadas 119 famílias distribuídas da seguinte forma pelos conjuntos: 40 questionários na Chatuba, 40 questionários no HGG e 39 questionários na Portelinha.

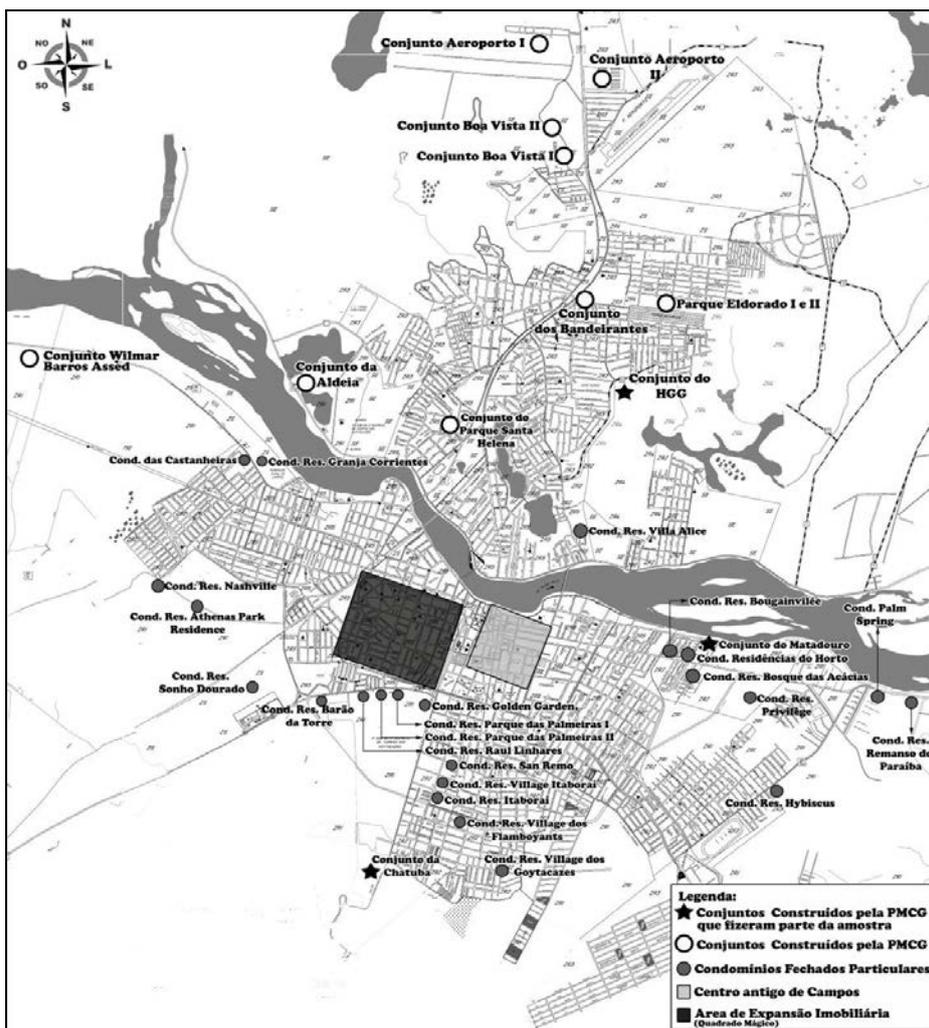


Figura 1 – Localização dos Conjuntos de Habitação Popular em Campos, em destaque (estrelas) os conjuntos estudados.

A Atuação da Política Habitacional em Campos

Uma das principais defesas em torno da municipalização das políticas habitacionais é feita a partir da expectativa da possibilidade de se oferecer respostas rápidas aos problemas localizados no interior destes municípios (Cardoso, 2004). Existe ainda a expectativa de que a proximidade dos cidadãos das instâncias do poder local permitiria que estes exerçam uma maior pressão sobre os governantes, criando assim, espaços de participação democráticos. Outra expectativa seria a possibilidade do processo de descentralização poder contribuir para democratizar o processo decisório, permitindo assim que a população, devido a sua proximidade com gestores, auxiliasse na definição das prioridades e das intervenções a serem realizadas.

Contudo, a realidade de Campos demonstrou a existência de uma nítida separação entre o processo de formulação e a materialização dos projetos habitacionais. A

participação dos moradores, segundo eles próprios, foi inexistente durante este processo de elaboração e execução das políticas habitacionais. O poder público local não buscou estabelecer canais de participação popular durante a elaboração dos projetos dos conjuntos. O único contato realizado entre o poder público e os moradores se deu apenas através Secretaria de Promoção Social que foi o órgão designado para comunicar sobre a remoção e realizar o cadastramento das famílias que iriam ocupar os conjuntos. Ainda no tocante à ausência de participação da população nas instâncias decisórias, foi verificada a existência de uma forte centralização do planejamento nos meios burocráticos municipais e de um formato pré-estabelecido de política pública. A escassez de mecanismos democráticos, que permitam a participação popular, possibilitou a agudização da insatisfação dos moradores com a condução da política habitacional (Tabela 1).

Tabela 1 - Aspectos que deveriam ser atentando pela política municipal de Habitação de Interesse Social, segundo os beneficiários

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

O grau de insatisfação se mostrou maior entre a população do Conjunto da Portelinha que, ao invés de casas, foram beneficiadas como unidades residenciais dentro de blocos de apartamentos. As dificuldades decorrentes deste modelo verticalizado de habitação foram elencadas pelos próprios moradores. O principal problema estaria ligado à necessidade de convívio na forma de condomínio, onde a existência de áreas comuns resultou numa forma forçada de convivência e também na necessidade de se estabelecer

regras de usos destas áreas. O fato é que custeio da manutenção destas áreas também se tornou um problema os moradores do Conjunto Portelinha. Isto correu porque os custos referentes à iluminação de corredores e escadarias, limpeza das áreas comuns e o consumo de água (que é coletivo), se tornaram pontos de tensão entre os moradores. Para aumentar ainda mais o potencial de conflito dentro dos prédios, as condições econômicas das famílias não permitiam sequer o pagamento pelo consumo destes serviços em suas próprias unidades, quanto mais nas áreas coletivas. Entre os conjuntos da Chatuba e HGG, a situação observada indicou a existência de um nível melhor de convivência dentro da vizinhança, pois a privacidade exercida pela construção em forma casa deu maior autonomia aos moradores, principalmente porque estes sentem desobrigados de seguir regras de convivência para áreas de uso coletivo.

Assim, a ausência de critérios capazes de apreender os anseios e necessidades da população, quando a configuração da moradia, criou-se um ambiente de insatisfação entre os moradores. Os moradores do Conjunto do HGG relataram que o poder público durante o processo de remoção das famílias do entorno de uma lagoa urbana, levou em consideração apenas número de lotes existentes na comunidade. Em função disso, os representantes da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes determinaram que, naqueles lotes onde existissem mais do que uma moradia, apenas uma família seria beneficiada. Como na maioria das vezes estas estes lotes possuíam mais do que uma moradia, habitadas em grande parte por parentes (filhos, irmãos, netos, sobrinhos, etc), as famílias não atendidas pelo programa, acabaram morando de forma conjunta na unidade entregue pelo município ou acabaram se transferindo para outras áreas periféricas da cidade. Esta dinâmica, longe de resolver o problema da segregação sócio-espacial, terminou por criar novas “fronteiras” para a sua reprodução.

A questão da moradia e trabalho

Ao transferir as famílias para os Conjuntos Habitacionais uma série normas de convivência e uso do espaço foram impostas aos moradores. Mesmo que estas normas não constassem em nenhum documento oficial, elas eram de conhecimento da maioria dos moradores e tinham como efeito um rígido controle social. Assim, a imposição destas regras dentro dos conjuntos, mesmo não sendo colocadas em prática, acabou provocando um clima de apreensão. Dentre as regras estabelecidas pelo poder municipal estão as proibições de

venda ou troca das unidades, da ampliação das unidades residenciais, da criação de animais e da utilização das moradias para fins comerciais.

Ao impor este tipo de normas o governo municipal não se atentou ao fato de que estas atividades se constituem como formas geração de renda. Como a origem da maioria destas famílias está marcada por um passado rural relativamente recente, a criação de equinos e suínos se constituía como forma de obter renda nos locais de moradia anterior. Entretanto, a abertura de pequenos comércios dentro dos conjuntos (bares, barracas de doces, garagens de bicicletas), mesmo sendo proibido, foi uma das formas encontradas por alguns moradores para suprir a necessidade de implementação de renda.

A situação da imposição de normas e a influência destas sobre a organização do trabalho e geração de renda impactou de forma determinante a reprodução social das famílias no interior destes conjuntos habitacionais. A concentração da renda familiar em níveis baixos, por sua vez, expressa a ausência de políticas públicas complementares de geração de emprego e renda (Figura 2).

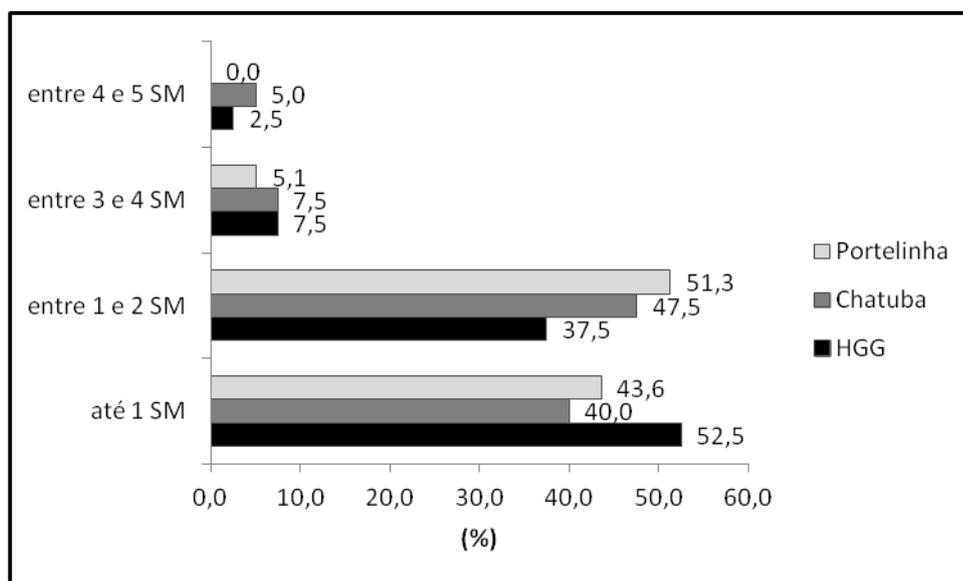


Figura 2 - Renda Familiar dos Moradores em Salários Mínimos (SM)

A questão da renda mostra-se ainda mais significativa se for levado em consideração que no cálculo desta variável foi incluído o somatório dos recursos financeiros obtidos através da participação dos moradores em programas de assistência social, aos quais, parte significativa dos habitantes dos três conjuntos têm acesso.

Além disso, o nível de desemprego formal é bastante elevado junto aos três conjuntos estudados, chegando a 77,3% da população economicamente ativa. Isto explica o

fato do nível de renda familiar estar aquém das necessidades das moradias cujo número médio de moradores é 4,0. Este descompasso é ainda mais óbvio em diversas residências onde as famílias são compostas por até 10 indivíduos. Por outro lado, no tocante à condição ocupacional dos membros das famílias estudadas, os resultados demonstram que há uma combinação de diversas atividades informais com situações de desemprego e aposentadoria.

O desafio dos serviços públicos.

A oferta e o acesso a serviços públicos se constitui como um dos mais significativos avanços a serem promovidos uma política habitacional. Deste modo, a democratização oferta de serviços públicos, em tese, poderia ser capaz de reverter os efeitos da exclusão social a quais muitas famílias estão sujeitas. Neste sentido, a análise dos dados coletados contribui para o entendimento da situação em que as famílias foram inseridas na política habitacional. Assim sendo, na população estudada foi verificado que houve um avanço significativo no acesso a diversos serviços públicos. Deste modo, foi realizado um comparativo entre o acesso os principais serviços ofertados antes e depois da moradia nos Conjuntos (Tabela 2).

Tabela 2 - Acesso das famílias dos moradores entrevistados aos serviços públicos básicos em comparativo entre local de origem e os Conjuntos

Tipos de Serviços Públicos		Matadouro (%)	Chatuba (%)	HGG (%)
Água	Local de origem	66,7	27,5	85,0
	Conjunto	100	100	100
Energia	Local de origem	97,4	97,5	97,5
	Conjunto	100	97,5	100
Esgotamento	Local de origem	23,1	7,5	12,5
	Conjunto	100	100	100
Serviço de Correios	Local de origem	30,8	15,0	92,5
	Conjunto	82,1	2,5	15,0
Posto de Saúde	Local de origem	69,2	15,0	90,0
	Conjunto	25,6	70,0	0,0
Escola Infantil	Local de origem	89,7	30,0	87,5

	Conjunto	100	52,5	0,0
Área de Lazer	Local de origem	7,7	10,0	67,5
	Conjunto	79,5	100,0	97,5

A análise dos resultados mostra ainda que houve um avanço na oferta de serviços públicos essenciais. Deste modo, se considerarmos apenas este aspecto seria possível afirmar que as famílias beneficiadas pelos programas municipais de habitação tiveram um importante incremento na sua qualidade de vida. Não obstante, cabe ressaltar que mesmo diante da experiência positiva advinda da democratização do acesso a bens de consumo de primeira necessidade, a experiência da política habitação acabou resultante num aumento do ônus econômico para que pudessem continuar acessar cujo fornecimento é privado. Um exemplo disto foi declaração ouvida em repetidas vezes durante o trabalho de campo de que os moradores estavam deixando de usar chuveiro elétrico, e outros aparelhos domésticos em função do receio de que isto poderia trazer um aumento no custo das contas de eletricidade.

Quanto ao acesso aos equipamentos públicos de esporte e lazer, cabe ressaltar a existência de quadras de esporte e parque infantil nos conjuntos da Chatuba e HGG. Contudo, estes equipamentos encontram-se completamente vandalizados e sem condições de uso. Houve um abandono por parte do poder público destes equipamentos e os locais onde os mesmos estão instalados acabaram sendo evitados pela maioria dos moradores devido a estes espaços terem sido apropriados pelo narcotráfico para a venda e consumo de drogas. Já no Conjunto da Portelinha sequer estes equipamentos foram disponibilizados.

Critérios para a manutenção dos Moradores nos Conjuntos.

A realidade social verificada dentre as famílias atendidas pelo programa de habitação popular da Prefeitura de Campos se mostrou determinada pela falta de atenção do poder público local. As ações complementares, tão caras a este tipo de política, se mostraram inexistentes. O poder público municipal, mesmo tendo canalizado um montante significativo de recursos para sua política de habitação, se absteve de estabelecer formas de acompanhamento das famílias após a sua entrada nos conjuntos e também deixou de formular políticas de geração de emprego e renda que pudesse permitir uma ampliação do processo de inserção possibilitado pela obtenção da moradia.

Neste sentido, ao negligenciar o estabelecimento de canais de acompanhamento no período pós-ocupação nos conjuntos, uma série de efeitos pode se sentida, de forma especial, pelos moradores do Conjunto da Portelinha. Neste caso específico, os blocos de

apartamentos, por possuir áreas comuns, tanto nas áreas internas, quanto nas áreas externas aos blocos, necessitam de serviços limpeza e conservação. Contudo, a inexistência de laços comunitários que possibilitassem uma atuação coletiva por parte dos moradores abriu espaço para que estes tipos de serviços fossem organizados e financiados por narcotraficantes. Assim sendo, não chega a ser surpresa que este conjunto mesmo, que foi inaugurado em 2008, seja atualmente considerado com um dos principais locais de comércio de drogas ilícitas no município de Campos.

O fato é que o narcotráfico e a violência figuram como duas das grandes preocupações dos moradores dos três conjuntos. Este tipo de preocupação está elencado como o principal motivo que faria com que os moradores desistissem de morar nestes locais. Por outro lado, a forma com que a política habitacional em Campos vem sendo conduzida, tem como ponto nodal a perspectiva e promessa de posse das moradias. Este fato permite a reiteração dos valores de mercado e assim permitindo a viabilidade da venda de moradias. A atuação destes valores, pautados na posse da moradia, levando em consideração o apelo ao “sonho da casa própria”, deixam os beneficiários vulneráveis às práticas clientelistas.

Conclusões

O pacto federativo brasileiro estabelecido a partir da Constituição de 1988 colocou os municípios no foco da gestão das políticas sociais. Contudo, essa descentralização acabou se materializando com uma faceta perversa devido à escassez de recursos que a maioria dos municípios brasileiros está sujeita. Mesmo com a ideologia neoliberal pautando as ações no plano local, o arrocho fiscal provocado por ela, não permitiu o estabelecimento de parcerias e financiamentos, provocando assim, um esvaziamento das políticas sociais durante os últimos anos. Este fato atua diretamente sobre a autonomia dos municípios em estabelecer suas próprias políticas sociais voltadas para o atendimento das suas realidades locais, criando assim, uma espécie de autonomia relativa.

Entretanto, mesmo diante da realidade econômica desfrutada pelo município de Campos dos Goytacazes em função das obtenções de grandes montantes de recursos via os royalties de petróleo, a análise da política habitacional implementada pelo governo municipal demonstra que não é a escassez de recursos que coloca em xeque a sua eficiência. O essencial no entendimento deste processo parece ser a incapacidade (ou falta de interesse) dos ocupantes do poder executivo local de atuar sobre os fatores determinantes da exclusão social que é explicitada através da segregação sócio-espacial. A condução da política habitacional em Campos revela que, neste caso, as expectativas criadas em torno da

proximidade entre o planejamento de políticas públicas e a realidade vivida pelos beneficiários não redundou em um eventual sucesso em sua implementação. Embora, a maioria das famílias afirme estar atualmente em condições melhores do que a vivenciada anteriormente, os indicadores levantados por este estudo revelam que as mesmas estão passando por um nítido processo de diferenciação social em relação ao restante da cidade, especialmente naquelas áreas que foram selecionadas para a instalação de residências de alto luxo. Este processo de diferenciação não encontra apenas atrelado ao distanciamento espacial em relação às áreas geograficamente centrais do município, mas sim em função do seu baixo índice desenvolvimento sócio-econômico, o qual é aprofundado pelo acesso precário a bens e serviços públicos a que os habitantes dos conjuntos populares estão submetidos.

Ao não se atentar para as políticas completares à política habitacional o que se se criou em Campos foi um vácuo no processo de democratização do acesso à moradia. A ausência de políticas de criação de emprego e renda somados a nova configuração da moradia, que envolve o pagamento de taxas e tributos por serviços públicos, forma-se um aparente paradoxo. O fato é que a pobreza que imperava junto às moradias precárias somente foi transferida para casas e apartamentos. O aparente paradoxo se dá pelo fato de que a exclusão do acesso destas famílias aos serviços públicos essenciais, que antes não se realizava pela sua inexistência, agora sofre pela intervenção das forças de mercado, que os exclui pela incapacidade de pagar para ter o acesso almejado.

A forma de inserção dos moradores dos conjuntos na economia urbana de Campos, está bastante influenciada pela lógica da politização da política habitacional, em vista de ganhos políticos eleitorais. O nível de dependência destes moradores com as políticas assistencialistas de transferência de renda, permitindo o aprisionamento destas famílias dentro de um ciclo de pobreza relativa que é vivenciando dentro espaços habitacionais que deveriam, pelo contrário, servirem como elementos de inclusão. Outro desdobramento foi a utilização eleitoral da política habitacional, que se reflete diretamente sobre a capacidade de organização coletiva no interior dos espaços que são criados pelo governo municipal. Deste modo, a inexistência de instituições que referenciem e apresentem demandas coletivas se impõe de forma determinante sobre os habitantes dos conjuntos habitacionais, abrindo espaço para exacerbação de articulações individualistas pautadas na troca de favores de políticos e formas de relação baseadas no compadrio.

Neste sentido, a implantação deste modelo de habitação popular não serviu para reverter os constrangimentos e a imagem social que estes moradores estavam sujeitos em seus locais de origem, continuando a impor barreiras de convivência, dificuldades de acesso

a educação, saúde e lazer, e principalmente ao mercado de trabalho. Em conclusão, é possível afirmar que a política habitacional gestada e executada pelo governo municipal em Campos dos Goytacazes acabou por permitir a reiteração do processo de segregação sócio-espacial, na forma de ilhas de pobreza desconexas dentro do seu tecido urbano.

Referências Bibliográficas

Azevedo, S. de, Andrade, L.A.G de. 1982. Habitação e Poder – da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

Cardoso, A. L. 2006. Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos: uma avaliação. In: (Cardoso, et al, orgs.) Procedimentos de Gestão Habitacional para a população de Baixa Renda. Porto Alegre.

Cardoso, R. 2004. Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21. São Paulo em Perspectiva, 18, 42-8.

Carlos, A. F. A. 2006. A segregação como fundamento da crise urbana. In. (Silva, et al, orgs) Panorama da Geografia Brasileira II, São Paulo, Annablume.

Fundação João Pinheiro. 2005. Déficit habitacional no Brasil. Centro de Estatística e Informações. 2ª ed. - Belo Horizonte.

Harvey, D. 2005. A produção do Espaço Capitalista. São Paulo, Annablume.

Ianni, O. 1981. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

IBGE/Censo 2010, 2011. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico Brasileiro.

Kowarick, L. 1979. A Espoliação Urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Maricato, E. 1987. Política Habitacional no Regime Militar – Do milagre brasileiro a crise econômica. Rio de Janeiro, Vozes.

Maricato, E. 2001. Brasil cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis – RJ, Vozes.

Maricato, E. 2000. Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: metrópoles brasileiras. São Paulo em Perspectiva, 14(4), 21-33.

Ribeiro, L. C. Q. 2004. Cidade e Cidadania: Inclusão Urbana e Justiça Social. Ciência e Cultura, 56(2), 43-5.

Ribeiro, L. C. Q. & SANTOS JUNIOR, O. A. dos. 2003. Democracia e segregação urbana: reflexo sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. Eure, 79-95.

Sabatini, F. 2001. Transformação Urbana e Dialética entre Integração e Exclusão Social: Reflexões sobre as cidades Latino-americanas e o Caso de Santiago do Chile. In (Oliveira, M. C. org.) Demografia da Exclusão Social. Campinas-SP, Nepo.

Santos, J. 2005. Políticas públicas e ações populares: o caso de Alagados Salvador/BA. Estudos Geográficos, 3, 93-110.

Sevcenko, N. 2003. Literatura como Missão: Tensões Sociais e Criação na Primeira República, São Paulo, Companhia das Letras.

Singer, P. 1982. O uso do solo urbano na economia capitalista. In (Maricato, E. org.) Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial. São Paulo, Alfa e Omega.

Valladares, L. P. 1978. Passa-se uma Casa: Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar.