

# POLÍTICAS PÚBLICAS, MORADIA POPULAR E O PROGRAMA MORAR FELIZ EM CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ): UMA ANÁLISE ACERCA DA FAVELA MARGEM DA LINHA

*Juliana Thimóteo Nazareno Mendes\**

*Marcos Antônio Silvestre Gomes\*\**

*Antenora Maria da Mata Siqueira\*\*\**

## RESUMO

O artigo tem como objetivo discutir a questão da moradia popular em Campos dos Goytacazes (RJ), com foco na análise da política municipal de habitação – o programa Morar Feliz – voltada para a construção de casas para famílias de baixa renda. Esse Programa, respaldado pelas gestões municipais 2008-2012 e 2013-2016, vem sendo dividido em duas etapas. Na primeira, 2010-2012, foram construídas 5.426 unidades habitacionais. Na segunda, 2013-2015, prevê-se a construção de 4.574 casas populares. Ao todo, o Morar Feliz, orçado em R\$357 milhões, visa beneficiar 10.000 famílias, provocando um grande deslocamento de pessoas na área urbana, transferindo-as para diversos loteamentos localizados na periferia da cidade. Na segunda etapa, prevê-se a remoção dos moradores da favela Margem da Linha, área de grande interesse imobiliário. Durante esta pesquisa, foram realizados levantamentos bibliográficos, coletas de dados em órgãos públicos, entrevistas com os moradores da favela Margem da Linha e oficinas com jovens dessa comunidade, nas quais refletiu-se sobre os processos sociopolíticos e econômicos que motivam a política municipal em curso. Os resultados indicam a existência de um conflito de interesses entre os moradores, de um lado, e os agentes econômicos e o Estado, que estão promovendo a expansão urbana no município, de outro.

**Palavras-chave:** Favela. Estado. Mudanças Socioespaciais. Campos dos Goytacazes.

## INTRODUÇÃO

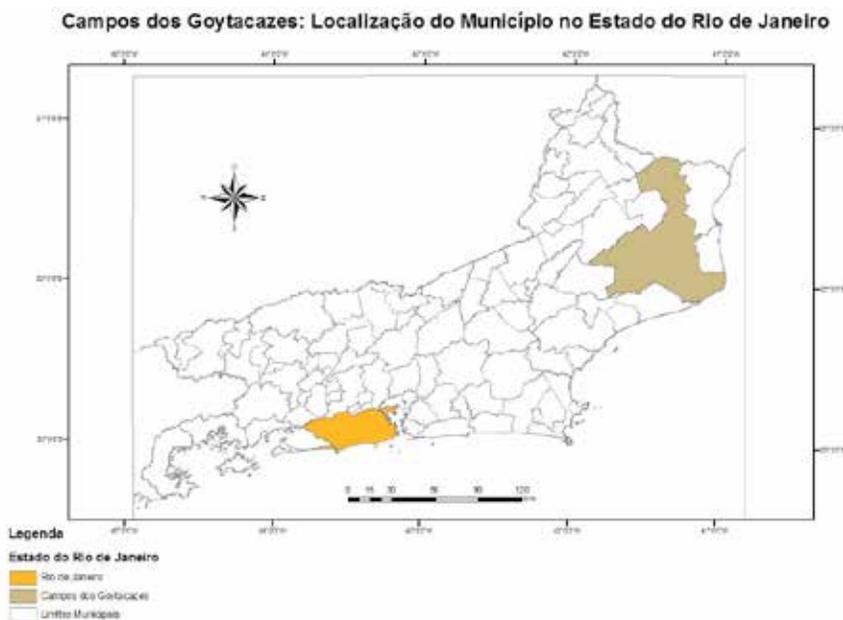
Localizado na Região Norte Fluminense e distante cerca de 270 km da cidade do Rio de Janeiro, Campos dos Goytacazes constitui o maior município em extensão territorial (4.026.696 km<sup>2</sup>) do estado do Rio de Janeiro, com 463.731 mil habitantes, dos quais 90,3% residem na área urbana (IBGE, 2010).

---

\* Professora Assistente do Curso de Serviço Social/UFF. Doutoranda no PPGG/UFF. E-mail: juliananazareno@yahoo.com.br.

\*\* Professor Adjunto II na UFTM. E-mail: gomesmas@yahoo.com.br.

\*\*\* Professora Adjunta do Curso de Serviço Social/ UFF. E-mail: antenorams@gmail.com.



**Figura 1** – Campo dos Goytacazes: Localização do Município no Estado do Rio de Janeiro.

Desde o período colonial, com a cultura canavieira, e a partir da década de 1980, com a produção de petróleo e gás, Campos dos Goytacazes assumiu papel de destaque no cenário regional e nacional. No final da década de 1990, com a Lei do Petróleo<sup>1</sup>, tornou-se o município que mais recebeu recursos advindos de *royalties* e participações especiais pela extração de petróleo e gás<sup>2</sup>; tem, por isso, um dos maiores orçamentos municipais do país<sup>3</sup>.

No entanto, diferentes estudos<sup>4</sup> sobre as condições de vida da população apontam que os serviços públicos, como saúde, educação, habitação, transporte, lazer, entre outros, não estão sendo implantados de maneira a satisfazer as demandas locais. Mesmo sendo expressivo o volume de recursos financeiros arrecadado pelo município, os empregos diretos e indiretos gerados pela dinâmica econômica centrada no setor petrolífero não estão produzindo alterações no quadro das desigualdades socioespaciais.

De acordo com o IBGE (2010), em Campos dos Goytacazes, apenas três quartos 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, definidos como área de risco pela Defesa Civil municipal.

Ao mesmo tempo que essas situações são verificadas, o município continua seu processo de crescimento econômico e demográfico. 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 incremento de 400 mil pessoas em Campos dos Goytacazes, e que o Produto Interno Bruto (PIB) aumente de R\$250,188 milhões, em 2010, para R\$446,981 milhões (COMISSÃO ESPECIAL DO PORTO DO AÇÚ, 2012).

Nesse contexto, no espaço urbano, crescem os investimentos públicos e privados, que hoje estão concentrados no vetor Oeste. Essa é a área de maior valorização fundiária em Campos dos Goytacazes (GOMES, 2012). 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.

Considerando-se que entre as várias expressões da questão social em Campos dos Goytacazes está a da moradia, este artigo apresenta uma análise que a situa no contexto das mudanças espaciais urbanas em curso e nos seus rebatimentos nas áreas de ocupação popular. Assim, neste estudo, uma das políticas públicas averiguadas é o Programa Municipal Morar Feliz, que consiste na produção de casas em loteamentos populares e na realocação das famílias removidas de áreas específicas no espaço urbano, comumente denominadas favelas. Este artigo privilegia a Favela Margem da Linha. A discussão resulta de um projeto de pesquisa e extensão realizado pela Universidade Federal Fluminense como forma de contribuir para a compreensão do mencionado território e das políticas municipais locais.

## **A POLÍTICA HABITACIONAL DE MORADIA POPULAR EM CAMPOS DOS GOYTACAZES: ALGUNS APONTAMENTOS**

Sendo o homem um ser social, a moradia é uma das suas necessidades básicas, servindo tanto como abrigo quanto como condição para a sua reprodução.

A moradia expressa as diferentes formas de relação dos seres humanos com o mundo, ou seja, o seu habitar sobre a terra. Portanto, desde tempos remotos, ela é o espaço privilegiado da vida familiar, do convívio. É também um espaço privado por excelência, na sociedade capitalista, posto que se insere na dinâmica da propriedade e, por consequência, da mercadoria.

O debate sobre a questão da moradia remete à compreensão dos condicionantes socioeconômicos e políticos que respaldam a sua produção e apropriação. Como mercadoria, a moradia entra no mercado de compra e venda, e seu acesso depende da capacidade do indivíduo de pagar. Da mesma forma, a renda recebida pelo trabalhador está condicionada aos mecanismos das relações capitalistas de produção, e o rebaixamento dos salários das classes trabalhadoras se acentua em tempos de neoliberalismo.

Torna-se importante destacar o problema relativo à moradia com base no processo de separação do trabalhador de seus meios de produção e, conseqüentemente, sua inserção no mercado de trabalho por meio da venda de sua força de trabalho. A exclusão social e a concentração de renda constituem marcas intrínsecas ao processo de urbanização brasileira. Logo, o debate sobre a habitação deve ser necessariamente realizado como parte de uma questão social mais ampla, histórica, e que vem se apresentando cada vez mais complexa diante da realidade capitalista.

A favela, materialização da luta pelo acesso à terra e à moradia urbana, é parte da cidade real, produto das relações capitalistas de produção do espaço. Como afirma Rodrigues (1988, p. 3),

o mesmo processo – o desenvolvimento do capitalismo –, que provoca a expropriação no campo, provoca também a superexploração na cidade e cria uma população excedente para as necessidades médias de acumulação. A favela é uma “instituição necessária” ao desenvolvimento do capitalismo, porque é onde se aloja uma parcela da classe trabalhadora. Na aparência há uma contradição entre a massa de riqueza gerada e a extrema penúria de uma grande parte dos trabalhadores. Na essência, o mesmo processo que propicia a produção da riqueza espolia o trabalhador até o limite máximo da sua força de trabalho, única riqueza que lhe restou e que vê esgotada dia a dia. A favela é então um dos aspectos da organização do espaço para e pelo capital.

Como direito, a moradia relaciona-se a um conjunto de determinantes políticos que asseguram, em tese, o seu acesso. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, Artigo 6º, determina, como direitos sociais, “a educação, a saúde, a

alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. O Artigo 182, que trata da política urbana, estabelece que a “política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Assim, a moradia constitui um direito constitucional e se relaciona à função social da cidade e da propriedade.

No entanto, para o escopo desta análise, destacam-se elementos contraditórios das políticas municipais de moradia. Trata-se de um duplo mecanismo que, de um lado, contribui para o acesso à moradia por parte das camadas de baixa renda, doando o imóvel ou parcelando o seu valor em prestações a perder de vista; e, de outro, amplia e aprofunda a segregação socioespacial urbana na medida em que os loteamentos planejados e executados têm localização específica na cidade. Em geral, ocupam áreas distantes do núcleo central urbano, com difícil mobilidade, longe dos locais de trabalho, com escassez de serviços públicos e pouca valorização imobiliária.

O Estado constitui um agente importante na produção do espaço por promover a implantação, distribuição e a gestão dos equipamentos de consumo coletivos e das infraestruturas urbanas necessárias. Atua, entre outros, a) estabelecendo o marco jurídico (leis, regras, normas, posturas) de produção e uso do espaço; b) taxando a propriedade fundiária, as edificações, o uso da terra e as atividades produtivas [...]; c) produzindo as condições de produção para outros agentes sociais, como vias de tráfego, sistemas de energia, água e esgotamento sanitário (SAMSON, 1980, apud CORREA, 2011, p. 45-46).

Por meio de políticas públicas, o Estado atua na produção e distribuição de moradia para as camadas de baixa renda, quer seja cumprindo um dever constitucional, quer seja servindo como um atenuador dos conflitos gerados pelos diferentes agentes sociais (proprietários fundiários, promotores/incorporadores imobiliários, etc.). Um exemplo é a comunidade analisada por esta pesquisa, a Favela Margem da Linha, em Campos dos Goytacazes, caso que também acontece com outras áreas semelhantes que também são alvo de interesses imobiliários.

Nesse município, foi somente na década de 1980, a partir da Constituição Federal de 1988, que ocorreram as primeiras intervenções municipais na área da habitação. De acordo com Póvoa (2002), essas ações foram pontuais e se

limitaram a resolver os problemas emergenciais das habitações em áreas periféricas e consideradas, pela normatização da política pública, como áreas de risco. Entretanto, no final da década de 1990, a partir da aprovação da Lei do Petróleo, a questão habitacional passou a receber maior atenção por causa do aumento gradativo dos investimentos na área.

Com os recursos advindos dos *royalties* e participações especiais, os gestores municipais assumiram a responsabilidade de executar grandes e ambiciosos programas habitacionais, com ou sem a parceria dos governos estadual e federal. Nesse processo, enfatizou-se uma política habitacional que não se centrava no endividamento da população por meio do financiamento da casa, mas na construção de conjuntos habitacionais entregues em regime de comodato e sem ônus para o beneficiário que, após cinco anos, adquiriam a posse definitiva da residência (PEDLOWSKI; OLIVEIRA, 2012).

Porém, para Arruda (2009), os programas habitacionais no município, cuja ação estava na construção dos conjuntos habitacionais, deixavam os beneficiários à margem de uma esperada humanização cidadina. Nos novos espaços, há o acesso a serviços, como saneamento básico, luz elétrica, água encanada, pavimentação de ruas e calçadas, entretanto, acompanhados de taxas e impostos que antes não existiam nas favelas, e que provocam gastos e até mesmo inadimplências, agravando o quadro de vulnerabilidade social e, conseqüentemente, a pobreza das famílias. Além disso, outros benefícios como telefonia pública, serviços de correio, áreas de lazer, postos de saúde, transportes, escolas e Centros de Referência da Assistência Social não foram implantados próximos a essas localidades, ou os foram de maneira insuficiente.

Outras fragilidades destacam-se: a falta de transparência dos gastos realizados; a inexistência de documentos oficiais; a ausência de um estudo prévio sobre a população a ser beneficiada pelos programas; a não consideração de questões como os laços sociais e afetivos; as condições de dependência de relações de vizinhança devido a doenças, deficiências e proteção de crianças; o tamanho das moradias para atender as demandas das famílias; o distanciamento da ação pública, que não oportuniza a participação dos beneficiários e das organizações representativas no processo de tomada de decisões quanto ao deslocamento das famílias e demolição das suas residências (ARRUDA, 2009; SIQUEIRA; MALAGODI, 2013).

Em 2008 a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (PMCG) ampliou os investimentos na área habitacional por meio do Programa Morar Feliz,

cujos objetivos principais são a criação de novos bairros, dotados de infraestrutura. De acordo com a PMCG, o programa visa beneficiar 10.000 famílias no município, que residem em áreas consideradas de risco<sup>5</sup>. É importante ressaltar que o programa está orçado em R\$357 milhões e prevê a construção de unidades habitacionais com dois dormitórios e serviços de infraestrutura nos loteamentos, os quais incluem redes de drenagem pluvial, água, esgoto e pavimentação de vias e calçadas.

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 do município consideradas, pela Defesa Civil, de risco.

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

Nesse processo é possível perceber, de acordo com Valencio (2009, p. 35), que, por meio de uma fala técnica, constrói-se uma cartografia do risco, como se “a inserção de moradias em solos propensos a tais eventos fosse um risco autoimposto à vida, uma convivência arbitrária dos moradores do local com as ameaças naturais (chuvas, deslizamentos, enchentes, ventos) o que converteria sua territorialização em algo inadmissível, ilegítimo”. Com isso, corrobora-se a prática de remoções compulsórias, obscurecendo a dimensão política do processo em que o poder público municipal opta por uma determinada interpretação espacial da realidade local. Criam-se mapas de risco da cidade sem a participação dos que ali vivem, descartando a possibilidade de outras interpretações.

Até a conclusão da primeira etapa do Programa Morar Feliz, em 2012, foram construídas 5.426 casas e com as mudanças das famílias apareceram os

problemas, que foram expressos de diferentes formas. Primeiramente, verificou-se um grande deslocamento populacional, em que aproximadamente vinte mil pessoas deixaram seus lugares de origem para residir em outros bairros. No entanto, muitas dessas áreas não estavam preparadas para receber esse quantitativo de pessoas e atender as suas demandas por educação, saúde, assistência social, transporte, etc. Como consequência, citam-se as informações que chegaram ao Conselho de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente: crianças e adolescentes ficaram sem escola e, por isso, suas famílias estiveram sujeitas a perder o Benefício Bolsa Família<sup>6</sup>; ou seja, tiveram dois dos seus direitos ameaçados. Outro exemplo, ainda com relação às crianças e aos adolescentes, foi a constatação da evasão desses jovens dos programas e projetos socioassistenciais por terem se mudado para lugares mais distantes (CONSELHO MUNICIPAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2012).

Além disso, noticiários e *blogs* locais denunciavam as fragilidades das construções que apresentam problemas estruturais, como rachaduras nas paredes e precariedade dos sistemas de coleta de água e esgoto, que em alguns casos escoam pelas ruas. Cabe destacar também a localização desses conjuntos habitacionais, que foram construídos em áreas periféricas, como demonstra a Figura 2.



**Figura 2** – Mapa das localidades.  
Fonte: Odebrecht.

Os loteamentos projetados pelo referido programa municipal localizam-se na periferia da cidade, em especial na porção Norte do município, onde se encontram os bairros mais empobrecidos e com menor oferta de serviços sociais e de infraestrutura. São locais distantes dos centros econômicos, sociais, de lazer, de cultura e de tomada de decisão. Observa-se que as famílias estão sendo removidas para conjuntos habitacionais distantes dos locais onde residiam, o que vem provocando, além dos problemas exemplificados acima, o conflito de origem territorial gerado pelas facções criminosas ligadas ao tráfico de drogas. Ou seja, moradores originários de bairros rivais estão convivendo no mesmo espaço, gerando violência e insegurança para as famílias.

Isso demonstra que a política habitacional está sendo conduzida sem um levantamento detalhado das condições sociais das famílias a serem beneficiadas e sem um planejamento participativo socioespacial das áreas construídas.

Como apontam Pedlowski e Oliveira (2012), a política de habitação das últimas gestões municipais em Campos dos Goytacazes (RJ) não tem considerado as necessidades substanciais dos indivíduos que, ao habitarem uma localidade, constroem laços identitários com o lugar e com os demais. Assim, reconhecer e preservar essa característica como também garantir a participação popular na tomada de decisão contribui para o exercício da cidadania.

De acordo com Fleury (2002, p. 11), a cidadania tem como condição a “inclusão ativa dos cidadãos à comunidade política”. Ou seja, “a cidadania pressupõe um modelo de integração e de sociabilidade, que transcende os interesses egoístas do indivíduo no mercado, em direção a uma atitude generosa e solidária”, não se remetendo aos interesses de pequenos segmentos da sociedade<sup>7</sup>. Verifica-se a afirmação da importância do aspecto coletivo, em contraposição à cultura individualista que é propagada pela ideologia neoliberal<sup>8</sup>, além de dar maior ênfase na dimensão política da cidadania como mecanismo para participar das decisões na sociedade.

Nesta pesquisa, considerou-se que as camadas empobrecidas, como aquelas residentes em favelas, podem, por meio da organização, reivindicação e participação popular, mudar o rumo da condução de certas políticas municipais, como as que ocorrem em Campos dos Goytacazes. Para tanto, é imprescindível que esses segmentos se instrumentalizem para que possam criar e ocupar espaços de resistência e negociação, assim como vem acontecendo com os moradores da Favela Margem da Linha, na luta pela moradia e pelos seus direitos fundamentais.

Para o ano de 2013, a PMCG anunciou o lançamento da nova etapa do Programa Morar Feliz, que consiste na construção de 4.574 casas não apenas no distrito sede mas também privilegiando outras localidades. Essa nova etapa deve contemplar, entre outras comunidades, os moradores da Favela Margem da Linha. Sendo assim, a comunidade vem se organizando por meio da formação de uma associação de moradores, que pode pressionar o governo municipal a abrir espaços de diálogos e negociações. Para tal, a Associação vem construindo parcerias com universidades e ONGs com o intuito de contribuir com informações sobre a própria comunidade e as diferentes questões e dimensões que perpassam o processo de deslocamento/remoção.

## **A FAVELA MARGEM DA LINHA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS E DAS TRANSFORMAÇÕES SOCIOESPACIAIS URBANAS**

Esta análise discute o processo de deslocamento dos moradores da Favela Margem da Linha não apenas como decorrente de uma política municipal de habitação, que não explicita critérios de prioridade para remoção entre as diversas áreas ditas de ocupação irregular no espaço urbano. Trata-se de uma conjugação de interesses políticos e econômicos que se relacionam ao processo de reprodução e apropriação do espaço urbano nesse momento específico.

A origem da Favela Margem da Linha remonta à década de 1960, conforme relatos dos moradores, quando trabalhadores da Usina do Queimado, sazonais ou não, iniciaram a ocupação das margens da linha férrea (Rede Ferroviária Federal – RFFSA), em terras pertencentes à referida usina.

Após a década de 1990, as terras da Usina do Queimado, em especial, foram sendo paulatinamente particionadas, dando origem à construção de hipermercados, loteamentos fechados de alto padrão, condomínios residenciais verticais, entre outros empreendimentos. Dentre os inúmeros investimentos públicos e privados na área, destaca-se a implantação do Boulevard Shopping (Figura 2), no ano de 2009, que acelerou o processo de ocupação com a implantação de duas torres de edifícios de mais de 10 andares, pertencentes a grandes redes hoteleiras, e, conseqüentemente, provocando intensa especulação fundiária, como destacado por Faria e Gomes (2012). Conforme esses autores, entre 2009 e 2011 houve valorização fundiária de cerca de 70% no Parque dos Rodoviários, bairro onde está localizado o Shopping. Além disso, apesar

de grandes vazios urbanos no entorno do empreendimento, não se encontram ofertas expressivas de terrenos, o que evidencia a sua concentração nas mãos de grandes investidores, para lançamentos imobiliários futuros<sup>9</sup>.



**Figura 3** – Indicação da localização do Boulevard Shopping (em azul) em perspectiva ao vazio urbano das Terras da Usina do Queimado (em vermelho). Em amarelo, a área central urbana e região da Pelinca, concentradoras de investimentos. Em verde, localização da Favela da Margem da Linha (Adaptado pelos autores).

Fonte: Google Earth. Adaptado por Faria e Gomes (2012).

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.

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<sup>10</sup>, 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 oito instituições caracterizadas como filantrópicas ou religiosas.

Primeiramente, cabe destacar que a presença das instituições no cotidiano da Favela contribui para a dinâmica social. Como exemplo, pode-se citar o Centro Juvenil São Pedro<sup>11</sup>, instituição socioassistencial que desenvolve ações educativas com as crianças e adolescentes da comunidade.

De acordo com alguns moradores, o Centro Juvenil é uma instituição importante para quem ali vive porque “tira as crianças e os adolescentes da rua”, oferecendo “educação e formação para o trabalho”. Ao oferecer cesta básica, a instituição ajuda a “garantir a alimentação da família”, como afirmou um dos entrevistados.

Outro aspecto que merece destaque é a presença do comércio, que atende às demandas mais imediatas e constitui fonte de renda dos seus proprietários.

De acordo com Oliveira, Silva, Lima e Melo (s.d), nas favelas, é marcante a identidade entre empreendimentos e empreendedores, pois a maioria dos estabelecimentos comerciais ocupa apenas o proprietário e/ou um parente próximo. Esses pequenos negócios tendem a absorver diferentes segmentos de trabalhadores, como mulheres e homens que, em função da necessidade de conciliar tempo e trabalho, acabam se empregando próximo à sua casa ou dividindo com seus parceiros e parentes essa tarefa do dia a dia. Muitas dessas pessoas são movidas pelo desejo de se tornar “patrão” e, por isso, optam pelo empreendimento; ou, ainda, sem condição de empregabilidade, se veem compelidas a abrir seu próprio negócio.

No entanto, os referidos autores afirmam que

o espaço dos estabelecimentos é também o de menores remunerações. Ali, em média, homens e mulheres, jovens e velhos, os que têm ou não tem estudo, empregadores e empregados, todos ganham menos do que os que trabalham fora da favela. (OLIVEIRA; SILVA; LIMA; MELO, S.D, p. 22)

Sendo assim, enfatiza-se que as informações sobre as pequenas unidades de produção são fundamentais para o planejamento e a formulação de políticas públicas, especialmente aquelas relacionadas à questão habitacional dos segmentos empobrecidos. No entanto, nos conjuntos habitacionais do Programa

Morar Feliz, não estão contemplados espaços para os pequenos comércios, sendo inclusive proibida a utilização do imóvel para fins comerciais.

Com relação ao perfil da população residente na Favela Margem da Linha, os dados do Censo 2010 do IBGE demonstram que 45,30% da população é composta por crianças e adolescentes, enquanto 6,01% são idosos. Ou seja, metade da população é formada por sujeitos (crianças, adolescentes e idosos) que possuem prioridade no atendimento das políticas públicas. Destaca-se aqui o grande número de crianças e adolescentes que, em caso de remoção, devem ter assegurados o direito à educação e à convivência familiar e comunitária.

Complementando as informações, a PMCG identificou que na Margem da Linha há 34 pessoas com deficiência, das quais 5% possuem deficiência física; 24% intelectual, 7% auditiva e 12% visual.

Contudo, não há, por parte das instituições públicas, informações que permita avançar na compreensão do perfil socioeconômico dos moradores da Favela Margem da Linha e das suas formas de organização e motivações que redundariam ou não na saída do local onde moram. Assim, para contribuir com informações mais detalhadas sobre os moradores da comunidade, foi realizada uma pesquisa em 60 domicílios, que correspondem a uma amostra de 9,36%<sup>12</sup> do universo.

De acordo com os dados elaborados a partir das informações oriundas da aplicação de questionário, verificou-se que 88,3% dos entrevistados nasceram no município de Campos dos Goytacazes, dos quais 33,3%, na própria Margem da Linha, e 55% mudaram-se para a comunidade a fim de morar com/ou próximo a seus familiares. Os demais 11,7% nasceram em outros municípios dos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais.

Sobre o tempo de moradia na Margem da Linha, 54,9% dos entrevistados residem no local há mais de 20 anos. Entre esses, alguns relataram morar na comunidade há aproximadamente 50 anos, o que confirma a formação da favela na década de 1960.

A composição familiar dos entrevistados é bem diversificada, existindo diferentes arranjos, como destacado na tabela 1.

**Tabela 1 – Favela Margem da Linha: Grupo Familiar.**

<b>Grupos familiares</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Porcentagem</b>
Mãe, pai e filhos	14	23,4%
Mãe, pai, filhos, avós, irmãos, netos	9	15%

Continuação da Tabela 1

<b>Grupos familiares</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Porcentagem</b>
Mãe, filhos, netos	9	15%
Mãe, filhos, irmãos, avós	5	8,4%
Esposo e esposa	4	6,6%
Avós, netos	4	6,6 %
Companheiro, mãe, filhos, netos	4	6.6%
Pai e filhos	1	1,7%
Mora sozinho	1	1,7 %
Não responderam	9	15%

Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

Essas configurações demonstram famílias extensas, formadas por pais, mães, avós, tios, padrastos e madrastas, em que há uma centralidade na figura da mulher (esposa, mãe, avó), tendo como base as relações de consanguinidade. Nesse sentido, não é possível considerar apenas a família nuclear como foco das políticas públicas, pois os diferentes arranjos pressupõem demandas específicas. Isso tem como consequência imediata o tamanho das moradias ocupadas por essas pessoas. Algumas ocupam casas com cômodos suficientes para abrigar todos os membros da família, o que não aconteceria caso se mudassem para as unidades habitacionais do Programa Morar Feliz.

A habitação onde uma família reside se torna relevante não apenas no que se refere às condições de infraestrutura mas também por permitir determinadas relações de vizinhança e, conseqüentemente, de sociabilidade. Em especial nas famílias pobres, a relação de vizinhança garante a sobrevivência e o cuidado com os membros mais fragilizados (crianças, adolescentes e idosos).

Há de se destacar o número de pessoas que reside nas casas. Foi possível perceber que a maioria (88,3%) dos domicílios possui até seis moradores, como ilustrado abaixo.

**Tabela 2 – Favela Margem da Linha: Número de residentes por domicílio.**

<b>Número de pessoas que residem no domicílio</b>	<b>Porcentagem</b>
De 1 a 3 pessoas	48,3%
De 4 a 6 pessoas	40%
De 7 a 9 pessoas	8,4%
Mais de 10 pessoas	3,3%

Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

Quanto à renda, a pesquisa verificou que 71,7% das famílias recebem até dois salários mínimos, que, por conseguinte, fazem com que 28,3% das famílias tenham uma renda per capita de até R\$ 200,00. No entanto, merece destaque o fato de que em 50% das famílias o rendimento mensal é composto por benefícios sociais, como Bolsa Família (63,3%) e aposentadoria (13,3%). Isso demonstra a importância dos benefícios sociais na composição da renda das famílias, sendo em alguns casos a única fonte de renda.

Sobre as condições de moradia, 93,3% são próprias, enquanto 6,7% são cedidas. As casas possuem, na sua maioria, entre 4 e 6 cômodos (55%). Com relação aos serviços básicos de infraestrutura, em 84% dos domicílios há o abastecimento de água, mas 85,3% dos moradores relataram não pagar pelo serviço. Isso é decorrente do abastecimento de água ser garantido pela PMCG, em vez de ser fornecido diretamente pela concessionária Águas do Paraíba. Sobre a coleta de lixo, 61,7% dos entrevistados afirmaram que é feita três vezes por semana. Quanto ao serviço de energia elétrica, 38,3% pagam pelo consumo, enquanto 58,4% não.

Nessas condições, verificou-se um conjunto de dificuldades relacionadas ao acesso a serviços como educação, saúde e transporte que envolve a população residente na Favela Margem da Linha. Não há posto de saúde, escola formal e transporte público, o que agrava o cotidiano dos moradores, pois, para estudar, as crianças precisam se deslocar diariamente, em caminhadas que podem ultrapassar uma hora.

No entanto, mesmo diante de tais situações, os entrevistados relataram que morar na Favela Margem na Linha é bom (78,3%) e ótimo (11,6%). Apenas 10% consideram regular ou péssimo. Frente aos problemas vivenciados cotidianamente, os moradores, ainda assim, consideram-na boa para se viver. Isso se deve aos sentidos atribuídos por seus habitantes ao lugar. Este se configura como o lugar do encontro, onde existem vínculos afetivos e solidários entre os que dele fazem parte. Foi comum ouvir, durante as entrevistas, os moradores dizerem que gostavam da comunidade por ter vivido grande parte de suas vidas nela e, com isso, feito amigos, estar perto dos entes queridos e, sobretudo, por morar em algo que construíram ou adquiriram mediante muito esforço.

Considerando a possibilidade da remoção por causa da marcação das casas pela Prefeitura, ocorrida no ano de 2012, buscou-se identificar o interesse da população em deixar a Favela e mudar para um conjunto do Programa Morar Feliz: 66,7% dos entrevistados afirmaram o desejo de se mudar para esses

conjuntos e 33,3% responderam que não. Os motivos relatados entre aqueles que desejavam sair da Margem da Linha diziam respeito à melhor estrutura das casas populares e à possibilidade de criar seus filhos em outro ambiente.

Porém, cabe destacar que, entre os que se mudariam da Margem da Linha, a maioria expressiva afirmou que a decisão está condicionada a situações como mudança de toda a comunidade para o mesmo local, impossibilidade de melhoria na própria comunidade ou que o lugar das novas residências fosse próximo à Favela Margem da Linha. Percebeu-se nesses entrevistados o desejo de permanecer próximos ou até mesmo na comunidade, mas com outras condições de infraestrutura, como escolas e posto de saúde.

Uma entrevistada afirmou: “A prefeitura poderia pegar o dinheiro do Morar Feliz e arrumar a Margem da Linha. Arrumar as nossas casas aqui mesmo” (A.). Essa questão foi reafirmada também quando foram questionados se gostariam de permanecer na Favela Margem da Linha caso os problemas sinalizados por eles fossem sanados. Assim, 88,7% dos entrevistados manifestaram o desejo de continuar na comunidade, enquanto 8,3% não.

Os resultados da pesquisa sinalizam a possibilidade de uma mudança no curso da política municipal, pois as famílias efetivamente estão dispostas a participar do processo de tomada de decisão, em detrimento das ações autoritárias do poder público. Nesse sentido, fundamentados com os dados do relatório resultante da pesquisa que originou este artigo, técnicos do Centro Juvenil bem como a Associação de Moradores da Margem da Linha promoveram diversas reuniões com os gestores do executivo municipal. A Associação também se fez representar com direito a voto nas conferências municipal, estadual e nacional de assistência social, como forma de influenciar nos critérios de decisão acerca da questão habitacional no município, em especial, na garantia de espaços de diálogo e na definição de critérios para o Programa Morar Feliz.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Favela Margem da Linha constitui-se em um espaço historicamente produzido por trabalhadores de baixa renda que, na atual conjuntura política e econômica do município, é percebida como um entrave a uma maior dinamização econômica da área onde está localizada.

Na busca por remover tal entrave, o 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.

Apesar de enfrentarem diferentes dificuldades advindas das situações precárias de moradia, trabalho e políticas sociais básicas, notou-se que a maioria das famílias não tem interesse em sair da Favela para residir nos conjuntos habitacionais. No entanto, essas famílias não se importariam em mudar, desde que fosse considerada, sobretudo, a manutenção dos laços de vizinhança e parentesco.

Diferente das constatações presentes nas pesquisas realizadas por Siqueira e Malagodi (2013) em outras localidades atingidas por enchentes em Campos dos Goytacazes, e que, conseqüentemente, foram removidas, na Margem da Linha há organização política dos moradores que atua no sentido de exercer esforços na construção de espaços de debate e na representação em espaços públicos de controle social de políticas públicas, como os conselhos municipais.

Sendo assim, a pesquisa realizada, base deste artigo, constituiu importante instrumento para que a Associação de Moradores da Favela Margem da Linha, bem como suas lideranças, pudessem dialogar com a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, interferindo no curso da política habitacional em desenvolvimento.

## **PUBLIC POLICIES, SOCIAL HOUSING AND MORAR FELIZ IN CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ) PROGRAM: A REVIEW CONCERNING THE MARGEM DA LINHA SLAM**

### **ABSTRACT**

The article aims to discuss the issue of affordable housing in Campos (RJ), focusing on analysis of municipal housing policy toward the construction of housing for low-income families, called Happy Living Program. This program is running in the municipal administrations 2008-2012 and 2013-2016, is divided into two stages. The first, 2010-2012, 5,426 housing units were built. In the second, 2013-2015, it is planned to build 4,574 housing units. Altogether, the program, budgeted at 357 million, aims to benefit 10,000 families, causing a large displacement of people in urban areas, transferring them to various allotments located on the outskirts of the city. In the second stage, it is envisaged the removal of slum dwellers Margin Line which are in an area of great interest in real estate. Thus, this analysis looked up this location for a specific study. During the research literature surveys were conducted, collecting data on public bodies interview

with residents of Favela Margem da Linha and workshops with youth in the community, where he highlighted the socio-political and economic processes that motivate the ongoing municipal politics. The results indicate the existence of a conflict of interest between the residents on the one hand, and economic and state, other agents, who are promoting urban sprawl in the county.

**Keywords:** Slum. State. Socio-spatial changes. Campos dos Goytacazes.

## NOTAS

<sup>1</sup> Lei Federal 9.478/97 que, entre outros fatores, elevou a alíquota dos *royalties* e criou as participações especiais, privilegiando com um expressivo aumento de renda os municípios produtores.

<sup>2</sup> Em 2010 estes recursos representaram aproximadamente 75% do orçamento municipal, ou seja, somaram R\$ 1.083.853.624,57. Disponível em: <<http://www.inforoyalties-ucam.campos.br>>. Acesso em: 31 jan. 2012).

<sup>3</sup> Campos dos Goytacazes apresenta um dos maiores orçamentos municipais do país, com PIB superior a R\$ 19 bilhões, em 2009, segundo o IBGE (2013). Assim, ocupava o 22º lugar entre os municípios brasileiros; e a renda per capita era de R\$ 54.607,81 (a preços correntes), superior a de São Paulo/SP (R\$ 39.450,87) e Rio de Janeiro/RJ (R\$ 30.088, 24).

<sup>4</sup> Veja-se, entre outros, Araújo (2005) e Silva (2006).

<sup>5</sup> O Programa Morar Feliz está sendo implantado com a justificativa de reassentar famílias que ocupam áreas de risco, como aquelas sujeitas a alagamentos ou localizadas às margens de estradas e ferrovias. Contempla também as famílias que foram vítimas das enchentes ocorridas no município no final do ano de 2007 e no início de 2008.

<sup>6</sup> O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos (MDS).

<sup>7</sup> Esse pequeno segmento da sociedade representa os grupos de interesse políticos e econômicos na sociedade capitalista, denominado por Fleury (2002, p.11) como “interesses egoístas do indivíduo no mercado”

<sup>8</sup> Brevemente, pode-se destacar que nos anos 1990, com a consolidação do projeto neoliberal há a redução dos direitos sociais, com o sucateamento dos serviços públicos, que apresentam uma perda de qualidade nos atendimentos, bem como uma não universalização dos direitos necessários para exercer a cidadania. Ou seja, a regulação neoliberal, que fundamenta a orientação da globalização vigente, supõe que o Estado seja mínimo, flexível, sendo o mercado a medida de todas as coisas.

<sup>9</sup> Conforme o Jornal Folha da Manhã (06.03.13), “A Teixeira Holzmann Empreendimentos Imobiliários, em parceria com a Euro Consulting Engenharia, está lançando em Campos [...] o Royal Boulevard Premium Residence & Resort, um condomínio horizontal de alto padrão, em estilo resort, localizado nas imediações da Avenida do Contorno. Ele ficará situado na Avenida das Palmeiras, tida como uma nova via auxiliar da BR-101, vizinho ao Boulevard Shopping. O investimento previsto é de R\$ 28 milhões, na 1ª fase de obras, [...]. Serão oferecidos 525 lotes, com tamanhos entre 400 e 850 m². O Royal Boulevard Premium traz o conceito Residence & Resort, com lago, spa, academia de ginástica, saunas, complexo de piscinas, quadras, áreas de festas e playground, com muita área verde”

<sup>10</sup> Os dados referentes ao levantamento da Prefeitura foram adquiridos através da equipe de Habitação da Secretaria da Família e Assistência Social.

<sup>11</sup> O Centro Juvenil São Pedro é uma instituição filantrópica mantida pela Congregação Salesiana, que atua desde 2008 na Comunidade Margem da Linha, desenvolvendo atividades socioeducativas com crianças e adolescentes e seus familiares, cujo objetivo é o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Este Centro dispõe de infraestrutura física e de alunos regularmente matriculados em diversas atividades, os quais se constituíram, respectivamente, no local de execução das oficinas e no público-alvo desta pesquisa.

<sup>12</sup> Considerando-se o número de domicílios apontado pelo IBGE (2010).

## REFERÊNCIAS

COMISSÃO ESPECIAL DO PORTO DO AÇU – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Relatório Porto do Açú*. 2012

CONSELHO MUNICIPAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES – CMPDCA. *Relatório de visitas às instituições que recebem cofinanciamento do Fundo Municipal para a Infância e Adolescência. Comissão de Monitoramento e Avaliação do CMPDCA/Campos*. CMPDCA, 2012.

CORREA, R. L. 2011. Sobre os agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A. et. al. (Org.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011.

CRUZ, J. L. V. Emprego, crescimento e desenvolvimento econômico: notas sobre um caso regional. *Boletim Técnico do Senac*, Rio de Janeiro, v. 29. n. 1. p. 29-39, jan/abr. 2003.

FARIA, P. C. A; GOMES, M. A. S. O Boulevard Shopping no contexto das transformações socioespaciais em Campos dos Goytacazes. *Anais. XVII Encontro Nacional de Geógrafos*. Belo Horizonte, 2012

FLEURY. S. Qual política? Qual Social? – Reflexões analíticas sobre a América Latina. In: SEMINÁRIO PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, 10. 2002, Washington, DC. p. 1-25.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*.

OLIVEIRA, J. S; SILVA, D. B. N.; LIMA, J. M. e, MELO, D. L. B. Notas sobre a inserção socioeconômica de moradores da favela. Disponível em: [http://iets.org.br/biblioteca/Notas\\_sobre\\_a\\_insercao\\_socioeconomica\\_de\\_moradores\\_da\\_favela.pdf](http://iets.org.br/biblioteca/Notas_sobre_a_insercao_socioeconomica_de_moradores_da_favela.pdf). Acesso em 17 de fevereiro de 2013.

PEDLOWSKI, M. A; OLIVEIRA, J. C. P. Estado e programas municipais de habitação popular em Campos dos Goytacazes (RJ). *Análise social*. Portugal, 2012.

PÓVOA, F. M. R. (2002), *A Municipalização da Política de Habitação Popular em Campos dos Goytacazes (RJ) (1989-2001)*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Norte Fluminense, 2002.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas Cidades Brasileiras*. 3. ed. São Paulo, 1988.

SIQUEIRA, Antenor Maria da Mata; MALAGODI, Marco Antônio Sampaio. Desastres e remoções em Campos dos Goytacazes, RJ: o caso de Ururá. In: LEITE, A. F. ; GOMES, M. A.. (Org.). *Dinâmica ambiental e produção do espaço urbano e regional no Norte Fluminense*. 1 ed. Campos dos Goytacazes/RJ: Essentia, 2013. v. 01, p. 35-66.

VALENCIO, Norma. Da área de risco ao abrigo temporário: uma análise dos conflitos subjacentes a uma temporalidade precária. In: VALENCIO, Norma; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor; GONÇALVES, Juliano (Org.). *Sociologia dos Desastres: construções, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: RiMa Editora, 2009.