

COM QUANTOS TIJOLOS SE FAZ UMA FAVELA? O CASO DA “TERRA PROMETIDA” EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

1º AUTOR

GOMES, Margarida Mussa Tavares; Doutoranda no Programa de Pós-graduação do Prourb/UFRJ; Faculdade de Arquitetura e Urbanismo; Instituto Federal Fluminense; Campos dos Goytacazes; Brasil; margarida.m@gmail.com

2º AUTOR

FARIAS, Patrícia Silveira; Antropóloga; doutora em Antropologia; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Rio de Janeiro; Brasil; trapfarias@gmail.com

3º AUTOR

CORDEIRO, Martha Mignot; Mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade; Instituto Federal Fluminense; Campos dos Goytacazes; Brasil; mignotmartha@gmail.com

RESUMO

Este artigo apresenta um caso de reassentamento ocorrido em Campos dos Goytacazes, norte do Estado do Rio de Janeiro. Busca expor os desafios enfrentados pelos moradores para solucionar seu problema de moradia num loteamento periférico, próximo ao Lixão da cidade e sem nenhuma infraestrutura. Pretende analisar a questão à luz de um quadro teórico de referência que leve em conta o direito à moradia adequada e o direito à cidade.

Palavras-chave: direito à moradia; direito à cidade; política habitacional.

ABSTRACT

This article focus on a case study of a resettlement process occurred in Campos dos Goytacazes, a city in the North of Rio de Janeiro state. It presents the challenges that its

inhabitants have to face to solve their housing issue in a peripherica place, near a dumpsite and without any urban infrastructural equipments. This process is examined by the theoretical framework of urbanism, taking into account the perspective of Human Rights, particularly the right of housing and, more generally, the right to the city.

Keywords: right to housing; right to the city; housing policy.

RESUMEN

Este artículo presenta un caso de reasentamiento ocurrido en Campos dos Goytacazes, en el norte del estado de Río de Janeiro. Busca exponer los desafíos enfrentados por los residentes para solucionar su problema de vivienda en una urbanización periférica, cerca al basurero de la ciudad y sin ninguna infraestructura. Tiene la intención de examinar la cuestión a la luz de un marco teórico que tenga en cuenta el derecho a la vivienda adecuada y al derecho a la ciudad.

Palabras clave: derecho a la vivienda; derecho a la ciudad; política de vivienda.

COM QUANTOS TIJOLOS SE FAZ UMA FAVELA? O CASO DA “TERRA PROMETIDA” EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

INTRODUÇÃO: PARA QUE AS LIÇÕES DA “TERRA PROMETIDA” NÃO SE PERCAM NO TEMPO

*De Porto Alegre ao Acre
A pobreza só muda o sotaque.
(Seres Tupy - Pedro Luis)*

A intenção deste trabalho é realizar uma reflexão sobre a produção do território na cidade capitalista contemporânea, trazendo ao debate o caso do loteamento “Terra Prometida”, em Campos dos Goytacazes (RJ). Os eixos que estruturam essa reflexão têm, como pano de fundo, a questão do direito à moradia adequada e do direito à cidade.

Compreendendo “que a relação entre os que pleiteiam políticas, principalmente os movimentos por moradia [...] e os que têm por força de lei fazer cumprir o Estatuto da Cidade, o poder público municipal, é bastante conflituosa” (AFFONSO, 2010, p. 15), recuperar a história da implantação desse “loteamento” pode nos indicar caminhos para repensar o paradigma da função social da propriedade, da cidade e da participação de modo que não se torne uma virtualidade para se atingir o Direito à Cidade.

Foram muitas e significativas as conquistas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Dentre elas, o ideário que norteou a elaboração do Estatuto da Cidade, que estabeleceu a participação popular como condição para que

[...] fosse alterado o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades, que contemplasse a inversão das prioridades, a participação da sociedade (incorporando principalmente as classes populares), e a reversão

de processos de desigualdades e de apropriação privada da cidade (expresso nos processos de especulação imobiliária) (SANTOS, 2011, p. 33).

Dessa forma, ao incorporar a perspectiva da participação, o Plano Diretor pode se constituir como instrumento para alcançar o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, estabelecido no artigo 182 da Constituição Federal.

O que se pretende trazer ao debate é a necessidade e a urgência de se priorizar o interesse coletivo ao individual, fazendo cumprir a função social da propriedade e da cidade. Apesar de existir um abismo entre retórica e prática, é possível perceber “espaços de esperança”, como diria Harvey. A esperança está, por exemplo, na emergência de “novos movimentos urbanos que vão além da ‘política de resultados’ e que lutam pelo direito à cidade” (MARICATO, 2011, p. 96).

1. OS MOVIMENTOS POPULARES DE LUTA PELA MORADIA, A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O ESTATUTO DA CIDADE

A cidade brasileira contemporânea, compreendida como um tecido social conflituoso, resulta da combinação perversa de dois mecanismos que se complementam: a liberdade dos agentes capitalistas em tratar a cidade como mercadoria e a política de tolerância com todas as formas de uso do solo urbano (RIBEIRO; SANTOS JR., 2011).

O primeiro mecanismo admitiu a aliança entre as forças que conduziram o projeto de desenvolvimento capitalista do país – tendo o Estado como o principal articulador dessa coalizão, “seja protegendo os interesses da acumulação urbana [...] da concorrência de outros circuitos, seja realizando encomendas de construção de vultosas obras urbanas, ou ainda pela omissão em seu papel de planejador do crescimento urbano” (RIBEIRO; SANTOS JR., 2011, p. 4).

Entendendo a cidade como uma “manifestação material de processos sociais complexos, associados às fases do desenvolvimento capitalista” (GOTTDIENER, 1993, p. 32), que se soma à correlação de forças sociais e políticas que atuam no espaço, muitos são os estudos que comprovam que, no Brasil, durante o regime militar, a “ideologia do crescimento” favoreceu a concretização de uma política habitacional direcionada para o fortalecimento da acumulação e reprodução capitalistas (MARICATO, 1997; VILLAÇA, 1986).

A urbanização brasileira, que ocorreu de forma desordenada em razão do acelerado processo de industrialização, produziu cidades fortemente marcadas pela “periferização”, fruto do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas.

Como reação à extrema desigualdade socioespacial das cidades brasileiras, estabeleceu-se um consistente movimento de insatisfação e mobilização da população excluída em torno de um movimento de reforma urbana.

O processo de elaboração da Constituição de 1988 foi um marco na construção da redemocratização do país, fomentando amplo debate sobre a consolidação de direitos sociais e coletivos. A temática urbana adquire expressiva evidência e abre caminho para a constituição de um fórum de discussão que resultou na proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana. Os movimentos populares passaram a atuar mais diretamente na sociedade civil, exigindo do poder público a abertura de canais que permitissem maior participação nas decisões.

1.1. "DOIS SACOS DE CIMENTO RESOLVEM MINHA VIDA, MOÇA!" OU O MODO DE MORAR NA “TERRA PROMETIDA”

Na contramão de todo o movimento pela Reforma Urbana que unificou a luta pelo direito à cidade no país, o governo municipal de Campos promoveu, em 1990, o reassentamento de mais de 200 famílias numa área próxima ao lixão da cidade, sem a mínima infraestrutura, e denominou esse “loteamento” de “Terra Prometida”.

Para compreender a dinâmica da produção desse espaço, cabe examinar, ainda que de forma sintética, o processo de urbanização de Campos dos Goytacazes. A vila de São Salvador dos Campos dos Goytacazes nasceu numa planície, a partir da Capitania de São Tomé às margens do Rio Paraíba do Sul, no Estado do Rio de Janeiro, e sua história está intensamente vinculada ao setor açucareiro. O dinâmico setor agrícola em regime de *plantation*, com destaque na atividade canavieira, produzia para atender o crescente mercado local cujo excedente era vendido para o Rio de Janeiro.

Em razão de sua importância econômica e política, a vila de Campos alcançou, em 1835, a categoria de cidade. Sobre isso, afirma Faria (2006, p. 76):

De fato, a vila de Campos foi criada para ser o centro de trocas comerciais de toda a região e, juntamente com São João da Barra e Macaé, formavam uma importante tríade na distribuição de produtos da região para o Rio de Janeiro, de onde seguiam para o exterior, evidentemente controlados por Portugal.

Na embrionária rede urbana da região norte-fluminense, Campos se configurava, então, como o principal centro urbano e polo de atividades comerciais.

A partir de meados do século XIX, foram realizadas inúmeras intervenções urbanísticas em seu espaço urbano, tais como construção de canais, estradas de ferro, instalação de rede de luz elétrica, água e esgoto.

Em 1902, o projeto do engenheiro sanitariano Saturnino Rodrigues de Brito preocupou-se, essencialmente, com questões que envolviam higiene e saneamento públicos, mas tinha também a intenção de intervir em áreas pontuais da cidade.

As mudanças desencadeadas no país a partir da década de 1930, que privilegiavam a modernização do setor industrial, fizeram que os antigos engenhos fossem substituídos pelas grandes usinas de açúcar. Tal processo deu início à concentração fundiária no município de Campos, já que o aumento da produção industrial obrigou as usinas a aumentar sua área de plantio.

Nos anos 1940, quando a cidade contava com cerca de 65 mil habitantes, começam a surgir as primeiras aglomerações nas zonas periféricas, de onde emergem as primeiras favelas, a saber, Tamarindo, Aldeia, Parque Bela Vista e Rio Ururaí. Dois fatores foram decisivos para o aumento do número de favelas em Campos: o processo de migração de trabalhadores rurais para a cidade, nos anos 1960, e a enchente ocorrida em janeiro de 1966, que deixou inúmeras famílias desabrigadas.

Até esse momento, Campos já havia passado por três planos importantes de disciplinamento urbanístico: Amélio Prolon (1842), Saturnino de Brito (1902) e o Coimbra Bueno (1944). As políticas de ordenamento e planejamento do desenvolvimento urbano, em princípio não tinham uma visão mais ampla do processo e buscavam apenas a limpeza e organização funcional do espaço. Estes planos tinham principalmente a preocupação de cunho higienista com as edificações, e buscavam também uma certa homogeneização da paisagem urbana (CORDEIRO, 2004, p. 36).

Na década de 1970, o município de Campos passa por dois momentos importantes de sua história. De um lado, a decadência da agroindústria açucareira e, de outro, a descoberta do petróleo na bacia submersa de Campos. A regulamentação dos pagamentos de *royalties* e participações especiais impulsionou a economia da região e entre as décadas de 1980 e 1990, a cidade assistiu a um processo de expansão de favelas e ocupações irregulares em áreas ribeirinhas e alagadiças ou ao longo da estrada de ferro das principais vias de acesso à cidade.

A municipalização das políticas habitacionais que se deu com a promulgação da Constituição de 1988 impulsionou a criação de instâncias municipais para pensar a questão habitacional da cidade. Foi criado o Departamento de Habitação e Assentamentos Humanos, ligado à Secretaria de Promoção Social do município, que se ocupou em realizar um cadastramento de famílias de baixa renda e na elaboração de um projeto de uso do solo das ilhas do Rio Paraíba do Sul.

Em 1990, é promulgada a Lei Orgânica do Município de Campos e, em 2000, é instituído o Plano Diretor de Campos dos Goytacazes, que não é adotado como instrumento de

ordenamento urbanístico pelo poder público municipal, prevalecendo, para esse fim, o Plano de Desenvolvimento Urbano de Campos, elaborado em 1979 com revisão prevista para 1992 – o que não aconteceu.

No final de 1990, a ocupação de um terreno particular no bairro Calabouço por mais de 250 famílias, chegando a mais de 500 em janeiro de 1991. Tal fato provocou inúmeros conflitos entre os proprietários da área ocupada e os “invasores”, obrigando a Prefeitura a resolver, de forma emergencial, a situação dessas pessoas. Nesse contexto é criado, então, o projeto “Terra Prometida”, que previa a doação de lotes às famílias anteriormente cadastradas pela Secretaria de Promoção Social, que passariam, ainda, por uma “triagem” detalhada, realizada por assistentes sociais.

A Terra Prometida, localizada no distrito industrial da Codin, a cerca de 10 km do centro da cidade e ao lado do Lixão, foi implantada em área desapropriada pela Prefeitura. A proposta inicial era a doar lotes urbanizados e material de construção para cerca de 360 famílias. Essas pessoas deveriam construir suas casas por meio de mutirão. Segundo Cordeiro (2004), essa proposta foi modificada e o que acabou acontecendo foi a distribuição de lotes de 180 m². De acordo com manchete publicada no jornal local “A Cidade”, de 21 de janeiro de 1991, “Das 540 famílias cadastradas para receber a ajuda da Prefeitura, 200 serão assistidas pelo Projeto Terra Prometida”. Alguns dias antes, em 11 de janeiro de 1991, outro jornal, a *Folha da Manhã*, publicou uma entrevista com o presidente da Associação dos Moradores do CIEP, que disse:

O que podemos é ficar parados. Garotinho¹ prometeu em 20 de dezembro que arrumaria outro lugar se a gente se retirasse daqui mas até agora nada. Só ofereceu um terreno na Codin que fica no meio do depósito de lixo, um lugar que nem porco e rato quer. O pessoal da Baleeira² enjeitou. Por que nós vamos aceitar?

¹ O Prefeito de Campos à época da implantação da Terra Prometida era Anthony William Garotinho Matheus de Oliveira, conhecido como Garotinho, eleito em 1988 pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT.

² A Baleeira é uma das maiores favelas de Campos.

As tensões se esticaram ao máximo e as famílias tentaram permanecer no terreno ocupado, já que “o terreno cedido pela Secretaria de Promoção Social da Prefeitura Municipal é impróprio para construir moradias e eles não pretendem construir favelas”³.

Ao analisar uma cópia do “projeto” da Terra Prometida, elaborado pela Prefeitura Municipal de Campos à época de sua implantação, é possível perceber que o loteamento resultou mais do imprevisto que de planejamento (CORDEIRO, 2004, p. 67). O poder executivo municipal não estimulou a participação dos envolvidos no processo de reassentamento, não ouviu, em nenhuma etapa de elaboração do “projeto”, os futuros moradores do loteamento, não levou em conta suas necessidades. O “projeto” não obedeceu às diretrizes urbanísticas previstas na Lei de Ocupação e Uso do Solo do município e foi concebido sem praças, quadras de esporte, áreas verdes ou de convivência. Além disso, “loteamento” não dispunha de infraestrutura que pudesse oferecer condições básicas de sobrevivência para a população reassentada.

A Prefeitura prometeu às famílias remanejadas a distribuição de uma planta padrão de casas populares, mas não se comprometeu a doar o material necessário para a execução das casas. As que foram para a Terra Prometida,

[...] não eram poucas famílias - 90, 100, 120, em número sempre variável. Elas chegavam e saíam, voltavam, traziam novos “colegas”, num ritmo que parecia obedecer à regência das possibilidades de absorção ou expulsão do mercado de trabalho local. [...] Jovens e velhos, homens e mulheres misturavam-se indiscriminadamente. E também crianças (de recém-nascidos deixados nas barracas improvisadas no próprio Lixão, a meninos e meninas de diferentes idades) que, entre uma brincadeira e outra, juntavam-se aos pais, somando novos braços no trabalho de coleta de lixo para a garantia da sobrevivência (JUNCÁ et al., 2000, p. 21).

Os moradores do loteamento tentaram se organizar formando uma Associação de Moradores para estabelecer uma pauta de reivindicações em reuniões comunitárias.

³ Folha da Manhã. *Invasores de terra foram à Câmara para pedir apoio*. 09/01/1991. p.5.

Conseguiram que uma linha de ônibus fosse estendida até à comunidade, mas continuaram sem água, luz, segurança, telefone público, saneamento básico e assistência médica, entre outras tantas necessidades.

Em agosto de 1991, em meio a muitas dificuldades, acrescentou-se mais uma: o mutirão foi interrompido por falta de material de construção e água para que o trabalho fosse executado. A Associação de Proteção à Infância de Campos (APIC) lançou, então, o projeto SOS Terra Prometida, com o objetivo de arrecadar material de construção. Em face disso, a Prefeitura realizou a “doação” de 20 mil tijolos e dois caminhões de brita, quantidade suficiente para construir apenas 32 cômodos com 9m² cada.

Quantidade tão pequena de tijolos obrigou a população a ser criativa. Por isto, convivem no mesmo loteamento casas de alvenaria com casas feitas de madeira, papelão e ainda uma feita de restos de lixo. Uma das ruas construídas recebeu a estrutura de esgotamento sanitário, mas a maior parte delas não contou com esse serviço (CORDEIRO, 2004, p. 54).

Em setembro de 1994, ações implementadas pelo Comitê de Ação pela Cidadania contra a Miséria e pela Vida contagiaram o ambiente de muitas escolas e universidades. Integrantes do núcleo desse Comitê em Campos, ligados à Universidade Federal Fluminense (UFF), iniciaram uma campanha de arrecadação de vales-alimentação a serem doados à Terra Prometida. Numa das primeiras visitas ao local, os servidores da UFF receberam inúmeros pedidos dos moradores para que eles conseguissem concluir a construção de suas casas. Esses servidores entraram em contato com um grupo de professores do curso técnico de Edificações do então Cefet Campos, hoje Instituto Federal Fluminense. O grupo do Cefet criou, então, o Projeto João de Barro, trabalho de extensão que pretendia realizar um diagnóstico das moradias da Terra Prometida e propor melhorias.

Os alunos formandos de Edificações, orientados por quatro professoras do curso, iniciaram um trabalho de levantamento e elaboração de projetos de melhoria. O projeto

[...] mobilizou professores e estudantes em seu período de Estágio. A disciplina Desenho de Arquitetura deixou de propor trabalhos não contextualizados para privilegiar o levantamento da situação das moradias, o que gerou um forte envolvimento dos próprios alunos. Essa experiência foi documentada em 1994, em fotos e depoimentos que constam do relatório de conclusão de Curso de Edificações (CORDEIRO, 2004, p. 12).

Parte das aulas desses alunos tornou-se aula de campo na Terra Prometida, onde foram realizados levantamentos de 50 casas e elaborados projetos de melhoria a partir da necessidade de cada família entrevistada. As reivindicações eram muitas, representando os desejos e sonhos de cada morador. Algumas vezes, os pedidos se limitavam a “dois sacos de cimento, ajuda para um ‘puxadinho’, esquadrias ou telhas para completar o telhado” (CORDEIRO, 2004, p. 13). O trabalho do Projeto João de Barro na Terra Prometida foi interrompido em meados de 1995, quando a violência do tráfico tomou conta do loteamento.

É importante chamar a atenção para o fato de que o “projeto” da Terra Prometida, ainda que na contramão dos princípios que norteavam os capítulos 182 e 183 da Constituição e do movimento de luta pela reforma urbana que avançava no país, tornou-se “um marco para a administração pública municipal da época, que o usou através da mídia local como forma de propaganda política para concorrer à eleição ao governo de Estado do Rio em 1994” (CORDEIRO, 2004, p. 62).

Ao resgatar o breve relato da criação desse espaço periférico, disperso e segregado, tentou-se refletir sobre o lugar reservado aos pobres na cidade brasileira contemporânea e sobre o papel do poder público na garantia do direito à moradia e do direito à cidade.

É importante assinalar que desde a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, a habitação é considerada um direito básico de cidadania. A Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, de 1996, reafirmou o compromisso dos governos nacionais com “a completa e progressiva realização do direito à moradia adequada” e estabeleceu como objetivo universal que se assegure “abrigo adequado para todos e que se façam os

assentamentos humanos mais seguros, mais saudáveis e mais agradáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos”.

1.2. DIREITO À MORADIA ADEQUADA COMO DIREITO À CIDADE

No Brasil, o direito à moradia foi reconhecido como direito social a partir da Emenda Constitucional 26/2000, que altera o art. 6º da Constituição Federal. Contudo, para o exercício desse direito, é necessário o acesso ao solo urbano, regulado pelo direito de propriedade. Contudo, é importante ressaltar que a moradia é fruto de um processo de produção capitalista e, dessa forma,

[...] tem como base de sua lucratividade a apropriação dos benefícios gerados pela extrema diferenciação do espaço urbano em termos de equipamentos, serviços e amenidades, diferenças que são reproduzidas e aprofundadas pelo processo de produção. Tendo em vista o histórico déficit na oferta de serviços públicos urbanos que marca nossas cidades, os processos privados de produção habitacional tenderão a adotar um comportamento especulativo, retendo a terra na espera da valorização e apostando sempre na elevação dos preços relativos. O resultado deste processo é que a produção privada atinge apenas um pequeno grupo social, formado pelas camadas de renda alta ou média-alta que se apropriam dos terrenos que apresentam melhores condições de acessibilidade às áreas centrais, melhores ofertas de infraestrutura e maior nível de amenidades (CARDOSO, 2009, p. 2).

Na cidade capitalista, a moradia e o solo urbanos são mercadorias e têm, para uns, valor de uso, e, para outros, valor de troca. Entretanto, moradia e solo são mercadorias especiais, com especificidades que merecem ser evidenciadas (HARVEY, 1980): i) o solo e a moradia não podem se deslocar livremente como outras mercadorias, ou seja, são bens imóveis, conferindo ao seu proprietário um monopólio sobre seu uso; ii) são mercadorias imprescindíveis, visto que são bens necessários à reprodução social; iii) são bens relativamente permanentes, isto é, mudam de mãos com pouca frequência; iv) os agentes

individuais têm duplo interesse na aquisição da propriedade do solo urbano e da moradia, simultaneamente como valor de uso atual e futuro e como valor troca potencial ou atual; v) a venda ou troca das moradias e do solo urbano se dá em um momento específico, com desembolso de grande quantidade de dinheiro, mas seu uso se estende por um longo período de tempo; vi) a moradia e o solo urbano podem ter muitos usos.

Conforme aponta Ermínia Maricato (2009, p. 36), o acesso à moradia não se dá de forma igualitária.

Toda família precisa de uma moradia. Todos moram em algum lugar, ainda que seja numa mansão em condomínio fechado ou num barraco sob um viaduto. O estoque de moradias é resultante dos diferentes arranjos existentes no interior do conjunto formado pelo mercado privado, pela promoção pública e pela promoção informal (o que inclui ainda arranjos mistos) em diferentes situações históricas de uma dada sociedade. A estrutura de provisão de moradias se refere à construção, manutenção e distribuição de um estoque, que se forma a partir de diversas formas de provisão de habitação: promoção privada de casas, apartamentos ou loteamentos, promoção pública de casas ou apartamentos, autoconstrução no lote irregular ou na favela, autopromoção da casa unifamiliar de classe média ou média alta, loteamento irregular, entre outros. Apenas essa abordagem ampla, que toma a moradia como um produto social e histórico, pode explicar o desaparecimento de certas formas de provisão em algumas cidades.

2. GOVERNANÇA URBANA E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

A cidade contemporânea é caracterizada pela coexistência de elementos antigos e novos e contempla um conjunto de diferentes atores. Tal fato aponta para a necessidade de se estabelecer um debate sobre os possíveis caminhos para a gestão pública das cidades de modo a ampliar a participação democrática.

A governança urbana, entendida como um modo inovador de gerir a cidade, traz a participação social como premissa básica. A governança urbana “implica um enriquecimento da democracia representativa, através de novos procedimentos deliberativos e consultivos” (ASCHER, 2010, p. 97). Dessa forma, a melhoria da qualidade de vida urbana não é de responsabilidade exclusiva do governo, mas sim de todos aqueles

que compõem o tecido institucional e social da cidade (SCHERER-WARREN, 1999; CASTELLS, 1999). Nesse sentido, o urbano pode ser determinado e influenciado, também, pelo fato de o indivíduo ser articulado a uma rede, delineando novas formas de ação coletiva e de pressão sobre as práticas sociais.

Historicamente, no cenário político brasileiro, predominam práticas políticas centralizadoras, autoritárias e clientelistas. Entretanto, os processos de redemocratização iniciados na segunda metade da década de 1980 imprimiram um novo sentido ao tema da participação. De acordo com a socióloga Maria da Glória Gonh (2005, p. 30), participação é

[...] um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova.

Na tentativa de garantir a construção de uma cidade mais justa, o Estatuto da Cidade trouxe alguns princípios e diretrizes a serem obedecidos. Entre eles está o da Gestão Democrática, ou seja, a necessidade e obrigatoriedade da participação da população em todas as etapas da elaboração e implementação da política urbana. Nesse sentido, a Gestão Democrática pode ser entendida como “a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades e povoados, garantindo o acesso à informação, à participação, ao controle social sobre os processos decisórios em vários campos e ao fortalecimento do poder local” (ROLNIK; SAULE, 2002, p. 163). Sobretudo em seu capítulo IV, o Estatuto recomenda a participação popular por meio de instrumentos como os conselhos de política urbana; os debates, audiências e consultas públicas e as conferências de desenvolvimento urbano, entre outros. Tais mecanismos têm o objetivo de ampliar a interlocução entre poder público e sociedade civil.

Dentre outros fatores, a emergência de movimentos urbanos e a eleição por voto direto contribuíram para que o tema da “participação popular” começasse a ser incorporado ao discurso de lideranças políticas, comunitárias e administradores públicos. Nesse contexto,

“ganha importância cada vez maior a participação da população no desenho e na implementação dos novos programas, impulsionada pela força e legitimidade reivindicativa dos movimentos populares, entre estes o movimento de moradia” (CARDOSO; ABIKO, 2006, p. 7).

No que diz respeito à habitação, é importante destacar que

[...] a participação comunitária é considerada, atualmente, um fator imprescindível no desenvolvimento e implementação de programas habitacionais destinados à população de menor renda. Esta possibilidade de uma maior participação do público alvo na decisão de questões relativas ao planejamento e execução de projetos habitacionais é relativamente recente (ANDRADE; LEITÃO, 2006, p. 116).

A Constituição de 1988 instituiu mecanismos e instrumentos de gestão democrática do território como princípio fundamental para a democratização da sociedade brasileira. A concepção de descentralização das políticas públicas ampliou as possibilidades de participação, combinando elementos de democracia representativa com alguns instrumentos de democracia direta. Ainda assim, a diretriz que objetiva garantir a participação da sociedade na elaboração e implementação das políticas públicas tem se mostrado frágil e incompleta.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, as diretrizes de participação ganham objetividade, já que estão previstos diversos mecanismos e instrumentos que deveriam ser detalhados e complementados por outros canais de participação através dos Planos Diretores.

O Estatuto da Cidade estabelece que a gestão democrática “[...] deve se realizar por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Além disso, detalha no capítulo IV, art. 43, os instrumentos básicos para efetivação da gestão democrática da cidade: i) órgãos colegiados de política urbana; ii) debates, audiências e consultas públicas; iii) conferências sobre assuntos de

interesse urbano; iv) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

As estratégias para a concretização de um projeto de gestão democrática devem ser definidas pelo Plano Diretor, integrando os mecanismos de participação às políticas públicas. Contudo, não se pode ter ilusões com relação ao Plano Diretor. Na visão da urbanista Ermínia Maricato (2007),

[...] sua elaboração permite aos participantes conhecer a cidade, entender as forças que a controlam. Seu processo participativo permite incorporar sujeitos ao processo político e ao controle (sempre relativo) sobre a Administração e a Câmara municipais. No entanto, é preciso não perder de vista a natureza desse poder municipal que inclui, entre suas maiores forças, a especulação imobiliária (nem sempre se trata de capital, mas sim de patrimônio mesmo). É preciso lembrar sempre da distância imensa que separa discurso da prática entre nós. Invariavelmente, os textos dos PDs são sempre muito bem intencionados, afirmando uma cidade para todos, harmônica, sustentável e democrática. A implementação do Plano, entretanto, tende a seguir a tradição: o que favorece alguns é realizado, o que contraria é ignorado. E os esquecidos continuam esquecidos caso não estejam lá para ressaltar suas necessidades, sem a ilusão de desenhar a cidade de todos ou a cidade dos nossos sonhos (MARICATO, 2007).

Em Campos, os velhos atores e as velhas formas de governar continuam se impondo. A limpeza pública foi terceirizada em junho de 2001 e o lixão que existia ao lado da Terra Prometida foi transformado em “aterro controlado” no final de 2007, gerenciado pela empresa Queiroz Galvão. Hoje, a coleta e disposição de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) em Campos é feita pela Vital Engenharia, subsidiária da Queiroz Galvão. Foi construída uma usina de triagem e reciclagem no local e um aterro sanitário a cerca de 40 km, e a Vital Engenharia administra os problemas ambientais do aterro controlado que, mesmo não recebendo mais o lixo, continua representando uma ameaça ao ambiente.

Como a maioria dos moradores da Terra Prometida era de catadores que não foram aproveitados pela empresa concessionária, a renda das famílias que contavam com a catação de lixo ficou comprometida. Em março de 2011, representantes da sociedade civil

no Conselho Municipal de Assistência Social impetraram com uma representação no Ministério Público questionando a situação das centenas de trabalhadores que ficariam “desempregados” com o fim do lixão e o pouco aproveitamento dessa mão de obra na usina de reciclagem a ser implantada. Essa situação está longe de ser resolvida e a Terra Prometida é, hoje, um “loteamento” que sofre do descaso, do abandono e da falta de infraestrutura.

3. APONTAMENTOS FINAIS

Fica decretado que, a partir deste instante, haverá girassóis em todas as janelas, que os girassóis terão direito a abrir-se dentro da sombra; e que as janelas devem permanecer, o dia inteiro, abertas para o verde onde cresce a esperança.
(Thiago de Mello)

A produção/reprodução do espaço se concretiza de forma contínua, captando características específicas de seu momento histórico e sinalizando uma articulação indissociável de três planos: i) o econômico (a cidade produzida enquanto condição de realização da acumulação); ii) o político (a cidade produzida enquanto espaço de dominação) e iii) o social (a cidade produzida enquanto prática socioespacial) (CARLOS, 2004). Ainda para a autora,

[...] no conjunto da metrópole, a habitação revela com força a fragmentação do espaço, raiz da segregação que marca a reprodução do espaço [...]; o entrelaçamento entre morfologia espacial e social aponta a desigualdade do processo fonte das contradições vividas (CARLOS, 2004, p. 118).

O caso da “Terra Prometida”, em Campos dos Goytacazes, traz à tona velhos atores e velhas práticas de gestão do território. Além disso, nos remete à noção de “segregação

programada” apontada por Lefebvre (1999) e que se realiza pela intervenção do Estado por meio de políticas públicas orientadas pelas exigências da reprodução do capital.

A região norte-fluminense possui um “histórico de distribuição de terras desequilibrado, com a maior parte do território sob o domínio de poucos proprietários” (TOTTI; PEDROSA, 2006, p. 25). Ao longo dos vários anos de ocupação, a região vem se configurando como uma terra de contrastes.

Do ponto de vista da participação popular em Campos, não há, ainda, avanços significativos, sobretudo na política habitacional. A relação governo local–sociedade civil tem se mostrado verticalizada e marcada, muitas vezes, pelo clientelismo.

Sem a pretensão de esgotar a complexidade do tema, este artigo tentou refletir sobre a possibilidade de um planejamento comprometido com a gestão democrática do território. Nesse sentido, a utilização de mecanismos de governança pública eletrônica na elaboração e gestão do plano diretor podem permitir ganhos no que tange o direito à cidade, diminuindo a concentração de poder e renda nos espaços urbanos. Tais mecanismos podem inovar a gestão municipal não só no que diz respeito à modernização tecnológica, sobretudo no que somos mais lenientes, ou seja, na inclusão dos segmentos historicamente alijados dos processos decisórios. Seria uma oportunidade ímpar de começarmos a proceder a inflexão no que se costumou chamar de modernização conservadora.

Em síntese, o direito à cidade também diz respeito ao direito de recriar a cidade, ao direito de ter uma cidade radicalmente democrática, onde todos e todas possam participar das decisões relativas a forma como a cidade deve funcionar e ao modo de organizar a vida coletiva na cidade. A partir dessa concepção, podemos dizer que os conflitos urbanos que acontecem cotidianamente em torno da mercantilização ou da desmercantilização da moradia, da terra e dos equipamentos coletivos estão relacionados ao direito à cidade. Mas o desafio é avançar na construção de novos projetos de cidades, novos projetos de sociedade. Nesse sentido, o direito à cidade deve converter-se não apenas em um programa anti-capitalista, mas em uma nova utopia capaz de se traduzir em uma agenda unificadora dos movimentos sociais em torno de uma cidade justa e democrática para todos e para todas (SANTOS JR., 2011, p. 74).

Se o Estatuto da Cidade contém os germes da utopia do “direito à cidade”, os planos diretores são os veículos para concretizarem a materialização dessa utopia. Lembrando Boaventura Sousa Santos, “só há uma saída: reinventar o futuro, abrir um novo horizonte de possibilidades, cartografado por alternativas radicais às que deixaram de o ser” (SANTOS, 2003, p. 322).

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, E. A. **Teia de relações da ocupação do Edifício Prestes Maia**. 2010. Dissertação (Mestrado em Arquitetura)—Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.
- ANDRADE, L. da S.; LEITÃO, G. E. de A. Transformações na paisagem urbana: favelização de conjuntos habitacionais. In: SILVA, R. C. M. da. (Org.). **A cidade pelo avesso: desafios do urbanismo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Viana & Mosley Editora; Prourb, 2006. p. 113-132.
- ASCHER, F. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- CARDOSO, A. L. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. 2009. Disponível em <http://www.observatoriodasmetrolopoles.ufrj.br/download/adauto_desig_urb_polhab.pdf>. Acesso em: 10 set. 2012.
- CARDOSO, A. L.; ABIKO, A. (Org.). **Procedimentos de gestão habitacional para população de baixa renda**. Porto Alegre: ANTAC, 2006. v. 5. (Coleção Habitar).
- CARLOS, A. F. A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2004.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.
- CORDEIRO, M. E. V. M. **O sonho da casa própria na Terra Prometida**. 2004. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidade)—Universidade Candido Mendes. Campos dos Goytacazes, 2004.
- FARIA, T. P. Gênese da rede urbana no norte e noroeste fluminense. In: CARVALHO, A. M. de; TOTTI, M. E. F. (Org.). **Formação histórica e econômica do norte fluminense**. Rio de Janeiro: Garamound, 2006.
- GOHN, M. da G. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

- GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1993.
- HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- JUNCÁ, D.; GONÇALVES AZEVEDO, V. PARENTE GONÇALVES, M. **A mão que obra no lixo**. Niterói: EdUFF, 2000.
- LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.
- _____. Nunca fomos tão participativos. **Carta Maior**, nov. 2007. Seção Debate Aberto. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3774>. Acesso em: 30 jan. 2013.
- _____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrópole**, n. 21, p. 33-52, 1º sem. 2009.
- _____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. Desafios da questão urbana. São Paulo, **Le Monde Diplomatique Brasil**, ano 4, n. 45, p. 4-5, abril de 2011.
- ROLNIK, R.; SAULE, N. (Org.). **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Polis; Caixa Econômica Federal; Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2003.
- SANTOS, M. R. M. do. Apontamentos para uma agenda de democratização da política municipal de desenvolvimento urbano. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (Org.). **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011.
- SANTOS JUNIOR, O. A. A produção capitalista do espaço, os conflitos urbanos e o direito à cidade. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (Org.). **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011.
- SCHERER-WARREN, I. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. Rio de Janeiro: Hucitec, 1999. 95 p.
- TOTTI, M. E. F.; PEDROSA, P. Região norte-fluminense: terra de contrastes. In: CARVALHO, A. M. de; TOTTI, M. E. F. (Org.). **Formação histórica e econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamound, 2006.
- VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.