

## **Exclusão social e luta por moradia: O Caso do Prédio da Caixa**

### **Gabriela Inocente**

Graduanda, Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF

### **Gabrielle Silva Laurindo**

Graduanda, Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF

### **Resumo**

Este artigo é um dos desdobramentos do projeto de extensão “Plano Popular do Prédio da Caixa”, parte do programa “A Universidade pública e o direito à cidade: assessoria a movimentos sociais do Estado do Rio de Janeiro”, do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU), Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Favelas e Espaços Populares (NEPFE), ambos da UFF. Discute as dificuldades de acesso da população de baixa renda ao centro das áreas urbanas, enquanto local de moradia, tomando o Prédio da Caixa como caso referência. O edifício Nossa Senhora da Conceição (popularmente conhecido como Prédio da Caixa) está localizado na Avenida Amaral Peixoto, no Centro de Niterói (Figura 1) e sua situação peculiar oferece um interessante espaço de reflexão. Seus moradores (proprietários, inquilinos e ocupantes informais) iniciaram uma luta pelo direito de morar no centro em 2019, após serem todos eles despejados, num processo bastante violento (Figura 2), sem que lhes fosse oferecida alternativa de abrigo, especialmente para os mais pobres. Esse movimento e sua articulação com a universidade, numa ação de assessoria técnica, servirão de base para nossas reflexões a respeito das relações causais entre a ação de despejo e as transformações que estão em curso na cidade de Niterói, a partir de um olhar crítico sobre o planejamento urbano praticado recentemente e sobre os enfrentamentos em processos de luta pelo direito à moradia na área central. Os

### **Regina Bienenstein**

Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFF, Coordenadora do NEPHU/PROEX/UFF

### **Daniel Mendes Mesquita de Sousa**

Doutorando Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFF

**resultados da investigação buscam possíveis caminhos para uma melhoria nas políticas públicas de habitação do município.**

### **A proposta extensionista do NEPHU**

Enquanto extensão universitária, o NEPHU oferece assessoria técnica para população de baixa renda nas dimensões urbanística, arquitetônica, jurídica e social, enfatizando a função da universidade pública socialmente referenciada na conquista do direito à moradia. Nesta experiência, um dos coletivos apoiados é o Fórum de Luta pela Moradia (FLM) que atua como um espaço horizontal, agregando moradores e lideranças de áreas populares dos municípios de Niterói e São Gonçalo, estado do Rio de Janeiro, que lutam por direitos. Os moradores do edifício Nossa Senhora da Conceição (popularmente conhecido como Prédio da Caixa), localizado na Avenida Amaral Peixoto, no Centro de Niterói, começaram a participar do Fórum e buscaram assessoria técnica do NEPHU quando se viram no risco iminente de despejo e passaram a sofrer, em março de 2019, coações encobertas, como o desligamento da energia elétrica do prédio, sem qualquer aviso prévio. A situação dos moradores do Prédio se agravou quando o Ministério Público emitiu uma ordem judicial (7 de junho de 2019) e o despejo foi efetivado. Diante da gravidade da situação, o NEPHU organizou uma equipe composta por professores e estudantes voluntários de graduação e pós-graduação de diferentes áreas do conhecimento e, em conjunto com os moradores, deu início à busca de alternativas para garantir o retorno daquelas famílias ao prédio.



Figura 1. Vista geral do Prédio da Caixa. Foto: Guina Araújo Ramos.

Busca-se construir um caso exemplar que aponte caminhos para garantir o acesso das camadas populares às áreas centrais infraestruturadas das cidades e a utilização de soluções jurídicas, sociais e arquitetônicas que viabilizem a convivência de diferentes formas de acesso à moradia. Nesse sentido, o trabalho foi organizado em três etapas. A estratégia inicial envolveu a realização de reuniões com os moradores, a fim de identificar principais demandas e necessidades (curto e médio prazo), definir providências de assistência imediata aos desabrigados, já que a prefeitura se recusava a oferecer apoio aos desabrigados, e traçar um plano de ação (Figura 3). A partir daí os moradores se incorporaram ao Fórum de Luta pela Moradia e a participar de suas reuniões quinzenais (Figura 4).

Em seguida, foi realizado perfil socioeconômico das famílias, através da aplicação de questionário compreendendo dados socioeconômicos de cada uma delas. Foram entrevistadas 71 famílias, de um total de aproximadamente 400 que residiam no prédio. Foi possível assim, constatar que a maioria é composta por trabalhadores pobres (74% têm renda inferior a um salário mínimo) e uma parcela considerável é constituída por crianças e idosos, o que revela o alto grau de vulnerabilidade dessa população.

Seguiu-se a construção de uma proposta que conciliasse todas as demandas pelo retorno dos moradores ao Prédio. Para tanto, os moradores, assessorados pelo NEPHU, iniciaram estudos e discussões considerando algumas opções. Partindo do conceito de habitação inclusiva, ficou definido como primeira providência a transformação do imóvel em ZEIS (Zona de Especial Interesse Social). Com isto, ficaria garantida que a predominância do uso do prédio deveria ser habitação de interesse social. Com relação à destinação dos apartamentos, a ideia era garantir o retorno de todas as famílias lá residentes, independente da formalização ou não do vínculo com a unidade que habitava (própria, alugada e ocupação informal). O retorno das famílias ocupantes (informais) seria viabilizado a partir da premissa de que imóveis previamente abandonados, com dívida de IPTU, não estavam cumprindo sua função social. Esses apartamentos seriam então desapropriados por interesse sociais pela Prefeitura, que lá implantaria um programa de locação social, possibilitando o retorno das famílias/ocupantes originais.

Os desdobramentos de cada ação precisarão ser cuidadosamente examinados para garantir que as medidas adotadas não prejudiquem os proprietários que, afinal, arcaram, durante anos, com os custos da aquisição legal de sua

moradia e têm cumprido todos os encargos tributários. A finalidade da proposta, conforme já mencionado, é chegar a uma solução que contemple os três perfis de moradores do Prédio: proprietários, ocupantes e inquilinos.

## **Dificuldades e entraves no acesso ao centro**

### *O caso do Prédio da Caixa*

O Prédio da Caixa apresenta um conjunto de características particulares que o tornam um caso complexo. Primeiramente, o edifício se localiza na Avenida Amaral Peixoto, a principal via do Centro de Niterói que, além ser trajeto de diversos fluxos municipais, é o centro financeiro da cidade, com grande concentração de instituições e uma expressiva oferta de comércios e serviços. Após a aprovação da Operação Urbana Consorciada (OUC) de Niterói, em 2013, a Avenida Amaral Peixoto ganhou um protagonismo ainda maior no cenário da cidade. Segundo a prefeitura, o objetivo da OUC de Niterói seria promover a “requalificação do Centro”, através de obras de infraestrutura e da reconfiguração dos espaços públicos na região central com a finalidade de “resgatar o prestígio perdido ao longo das últimas décadas”. Acrescenta-se a essa conjuntura, a construção da nova sede da Justiça Federal de Niterói que, somada a outros edifícios da justiça e à própria OAB, irá transformar esse eixo também em um corredor judiciário (Figura 3).

Além da posição estratégica, outro aspecto a considerar é a imagem construída a respeito do Prédio. O edifício, da década de 1960, passou por um processo de esvaziamento que se aprofundou ao longo dos anos subsequentes, resultando no abandono de diversas unidades, posteriormente ocupadas por pessoas em situação de rua. A população residente passou a ser composta, então, por ocupantes informais, proprietários e inquilinos, somando-se a esse contexto o fato da maioria ser pobre, o que contribuiu para uma imagem estigmatizada, baseada em preconceitos e na intolerância com as camadas subalternizadas.

Ao confrontar esses dois cenários, fica claro que o Prédio da Caixa não se encaixa no modelo de Centro “requalificado” idealizado na OUC. Apesar da justificativa oficial, sustentada pelo Ministério Público, para a remoção total ter sido o suposto risco de incêndio, uma



Figura 2. Despejo dos moradores do Prédio da Caixa. .  
Foto: Guina Araújo Ramos.

investigação crítica acerca das transformações que estão em andamento na área possibilita inferir algumas intenções por detrás da ação. A remoção pode ser interpretada como consequência de um projeto de limpeza social, com a expulsão da população mais pobre das áreas centrais, dentro de uma lógica que prioriza o capital privado e assegura o lucro desse setor através da especulação imobiliária. Esse modo de ver e tratar a cidade indica uma tendência, cada vez mais frequente, de mercantilização do espaço urbano, onde o direito à moradia fica subordinado ao lucro, já que a terra é tratada como uma mercadoria. Segundo Vainer, “transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também e, sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores” (VAINER, 2002, p.83).

O discurso de decadência das áreas centrais é o argumento principal geralmente utilizado para legitimar ações que têm como objetivo atender aos interesses das classes dominantes e do capital imobiliário. Sobre essa questão, Villaça (1986, p.47) aponta que “a burguesia abandonou os centros de nossas cidades alegando que ele estava se “deteriorando”, quando na verdade essa “deterioração” é efeito e não causa do abandono”. Assim, se oculta a intenção de expandir as fronteiras do capital imobiliário e vende-se a ideia de que as transformações em curso são para melhorar a vida da população que usa, transita e vive na região. No entanto, o fato é que, no caso de Niterói, a OUC proposta não apresenta nenhuma ação concreta no sentido de garantir a permanência dos habitantes que acabam sendo expulsos com a valorização dessas áreas.



Figura 3. Reunião dos moradores. Foto: Guina Araújo Ramos.



Figura 4. Reunião do Fórum de Luta pela Moradia. Foto: Guina Araújo Ramos.

Nesse contexto em que o poder público trata a questão da habitação como mercadoria, adotando um planejamento que privilegia o capital, a universidade pública pode, em contrapartida, se comprometer e oferecer alternativas que atendam os interesses da população. “Avalia-se que a universidade, especialmente a pública e gratuita, enquanto instituição de ensino socialmente referenciada deve estar voltada a formar profissionais aptos para enfrentar os desafios postos pela sociedade e pela crescente e complexa urbanização, ultrapassando o simples adestramento para atender à demanda do mercado” (BIENENSTEIN G, et al, 2017, p.23). Diante de situações críticas como esta do Prédio da Caixa, o objetivo da assessoria desenvolvida pelo NEPHU é instrumentalizar essa parcela da população na luta pela moradia e por seus direitos, junto ao poder público.

O Prédio da Caixa é um exemplo de que imóveis subutilizados nas áreas centrais podem e deveriam ser destinados à habitação de interesse social, frente à demanda por moradia na cidade de Niterói. Sob a ótica do direito à cidade é fundamental garantir às camadas mais vulnerabilizadas da sociedade os benefícios em termos de infraestrutura e acesso às prerrogativas que a centralidade urbana pode oferecer — melhores transportes, empregos, saneamento básico, equipamentos de saúde e lazer. Levando em conta que, apesar do déficit habitacional de Niterói, a cidade não possui qualquer política pública no campo da habitação, além de se tornar cada vez mais segregada e hostil com a população mais pobre, ocupar imóveis ociosos na área central é fazer com que essas áreas subutilizadas cumpram a função social da propriedade. Tendo em vista a responsabilidade da instância municipal de promover políticas públicas na área da habitação de interesse social (HIS), é preciso exigir que a Lei de Uso e Ocupação do Solo, que será discutida no próximo ano, inclua medidas que possam garantir o direito à moradia. Uma alternativa seria estabelecer que, para aprovação de unidades habitacionais de média e alta renda, fosse destinado um percentual das unidades para HIS, consolidando uma proposta de habitação inclusiva. Além disso, é também importante que o município coloque em prática a Lei Nº 11.888/2008 (Lei de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social) que, se aplicada, poderia contribuir para a solução de casos

como este.

## Considerações finais

Ao contrário do que a Prefeitura veicula, a prioridade da Operação Urbana Consorciada da área central de Niterói não é melhorar as condições de vida da população que reside no centro. Um indício está no fato de o poder público não ter proposto nenhuma intervenção no sentido de promover a melhoria das condições dos assentamentos populares e ocupações informais e precárias lá existentes. O interesse sobre o Centro avançou a partir do interesse do capital imobiliário em busca de novos territórios e identificou na área a possibilidade de extrair lucro. As estratégias adotadas para a recuperação do Centro não são, portanto, no sentido de proteger a população lá residente, caso contrário, na revisão do Plano Diretor, teria sido aprovada a demarcação de parte dos prédios abandonados e vazios como ZEIS. Na verdade, a inexistência de mecanismos, dentro da OUC, que garantam a permanência dos moradores indica um propósito diverso. A partir da OUC, a tendência será a valorização da terra e o aumento do custo de vida o que resultará na expulsão da população mais empobrecida que utiliza e/ou mora naquele território.

A ação do Ministério Público se apoiou no discurso de que as condições de moradia eram insalubres e que havia risco de incêndio. No entanto, não considerou que as famílias desabrigadas passariam a condição de população em situação de rua, intensificando seu estado de vulnerabilidade. Atualmente, parte dos moradores se encontra em um casarão em condições mais precárias e inseguras do que no edifício. Nesta nova ocupação, a insalubridade é grande: os moradores utilizam água contaminada, não há serviço regularizado de água e de luz, além do espaço ser exíguo e as famílias terem que se espremer em cômodos para que todos consigam um espaço para dormir. Outra parte dos moradores reside temporariamente na casa de familiares ou amigos. Muitos se mostraram desconfortáveis com esta situação, por não conseguir sequer colaborar com as despesas, pois tiveram seu material de trabalho retido no edifício. Nos casos que recebem aluguel social, reclamam do valor que não é suficiente e por haver incerteza do recebimento, visto que o benefício é frequentemente suspenso.

O que se pode observar no caso relatado neste artigo é a resistência dos moradores que continuam realizando reuniões internas, se organizando e fazendo manifestações na frente da sede da Prefeitura e do Ministério Público, cobrando a regularidade do pagamento dos alugueis sociais e a reabertura do prédio para que possam retirar seus utensílios que ficaram retidos. Apesar da situação perversa a que está submetida, a comunidade entende que somente através da luta coletiva será possível reconquistar seus direitos fundamentais e invioláveis.

Embora o número de manifestações dos moradores tenha sido alta, até o momento, as demandas não foram atendidas completamente, somente as soluções imediatas e de caráter provisório como a liberação de aluguel social, que foi garantida apenas para uma parte dos moradores. Mesmo assim, cabe destacar as reclamações de suspensão do pagamento em alguns casos. Deste modo, a população encontra-se sem o amparo do poder público e sem os seus direitos assegurados. As inúmeras manifestações por moradia são o reflexo de um conjunto de fatores estruturais e também locais como, por exemplo, uma gestão indiferente às necessidades básicas de sua população e que adota no planejamento a cidade como mercadoria, em que a cidade popular é objeto apenas de políticas emergenciais e não há lugar para uma política habitacional verdadeiramente estruturante.

A visibilidade de casos como o tratado neste artigo traz à luz situações mais frequentes do que se imagina. O assunto é extremamente relevante, pois se vincula a outros problemas como por exemplo, o preconceito de classe, o racismo, a segregação. O não tratamento dessas questões tende a se desdobrar, gerando alta densidade nas periferias, condições insalubres, enfim condições de vida extremamente precárias. Como agravante desse quadro, a grande maioria das remoções é feita sem que o poder público garanta alternativa de qualidade, como aconteceu com os antigos moradores do Prédio da Caixa.

Finalmente, é inegável a contribuição dos movimentos de luta pela moradia para desmistificar a criminalização a que estão injustamente submetidos. A construção dos movimentos pelo direito à habitação acontece a partir de uma necessidade e não de um

capricho. Nesse processo de construção e reconstrução de uma cidade democrática a que todas as camadas da população tenham acesso, independente de renda, a Universidade pública e socialmente referenciada tem um papel a cumprir, reforçando com seu conhecimento, as lutas populares e formando profissionais voltados para o atendimento das demandas da sociedade e não apenas do mercado.

## Notas Finais:

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2002

BIENENSTEIN, Glauco; BIENENSTEIN, Regina; SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de (orgs.). **Universidade e luta pela moradia**. Consequência Editora, 2017.

SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. **Limites e possibilidades das operações urbanas consorciadas: Notas sobre o caso da área central de Niterói (RJ)**. Niterói: Escola de Arquitetura e Urbanismo, 2017.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. Global Editora, 1986.

Justiça Federal. **Nova sede da Justiça Federal de Niterói vai transformar Amaral Peixoto em "corredor do judiciário"**. Rio de Janeiro. <<http://www.jfrj.jus.br/conteudo/nova-sede-da-justica-federal-de-niteroi-vai-transformar-amaral-peixoto-em-corredor-do>> Acesso em: 30/08/2019

Prefeitura de Niterói. **Sancionada lei que institui a Operação Urbana Consorciada para revitalização do centro da cidade**. Niterói. <[http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1953&Itemid=1%20Ultimo%20acesso%20em:28/05/2014](http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1953&Itemid=1%20Ultimo%20acesso%20em:28/05/2014)> Acesso em: 04/09/2019

**Atas Fórum de Luta pela Moradia**, 22/05/2019; 04/06/2019; 11/06/2019.