

DOIS PERÍODOS, MESMO PROTAGONISMO?: A INSERÇÃO DA CIDADE DE MOSSORÓ NA AGENDA ESTADUAL DE HABITAÇÃO

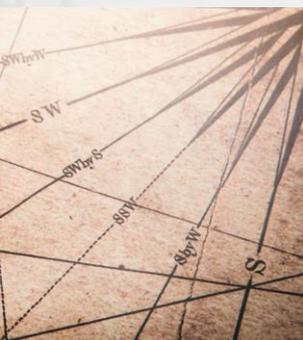
Two periods, same protagonist?: The insertion of Mossoró in housing state agenda

¿Dos épocas, mismo protagonista?: La inserción de la ciudad de Mossoró en la agenda estatal de vivienda

Sara Raquel Fernandes Queiroz de MEDEIROS – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8443-8824>
URL: <https://orcid.org/0000-0003-0712-6135>
EMAIL: x.saramedeiros@gmail.com

Mariana Fernandes FREITAS – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3517-7127>
URL: <http://lattes.cnpq.br/8763494777165280>
EMAIL: maarianaff@gmail.com

Flávia Duarte de Oliveira CRUZ – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2492-7508>
URL: <http://lattes.cnpq.br/2386658362179110>
EMAIL: flaviadoc30@gmail.com



Histórico do artigo

Recebido: 05 outubro, 2022
Aceito: 12 dezembro, 2022
Publicado: 16 dezembro, 2022

Este artigo analisa a produção pública de moradia em Mossoró, Rio Grande do Norte (RN), Brasil, considerando sua inserção na agenda estadual de habitação e seu impacto no território intraurbano, a partir das duas principais políticas habitacionais instituídas no país: a do Banco Nacional da Habitação - BNH (1964-1986) e a do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV (2009-2020). A pesquisa envolveu uma revisão da literatura com foco na agenda pública de habitação e suas dimensões territoriais, seguindo-se um levantamento sistemático de informações em instituições e seus acervos, tais como o da Companhia de Processamento de Dados do RN; dos jornais e revistas especializadas; do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; da Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano; e o da Caixa Econômica Federal. Contou, ainda, com um trabalho empírico tanto para o mapeamento de uso e ocupação do solo quanto para o registro fotográfico de todos os conjuntos habitacionais empreendidos, em Mossoró, durante o recorte temporal da pesquisa (1964 a 1986 e 2007 a 2020). A análise da política de habitação social no RN, operacionalizada pelas companhias estaduais de habitação, demonstra distintas lógicas de atuação, a depender da política nacional em execução, que impactam diretamente no protagonismo atribuído ao município de Mossoró no cenário da política estadual de habitação. Na escala intraurbana, há semelhanças nas tipologias ofertadas e no modelo de inserção dos empreendimentos no tecido urbano consolidado. O estudo permite inferências para compreender não apenas o caso empírico em foco, mas diferentes municípios brasileiros que executaram projetos das respectivas políticas de habitação.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social; Banco Nacional da Habitação. Programa Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT

This article analyzes the public housing production in Mossoró, Rio Grande do Norte (RN), Brazil, considering its insertion in state housing agenda and its impact on intra-urban territory, based on the two main housing policies instituted in the country: Banco Nacional da Habitação - BNH (1964-1986) and Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV (2009-2020). The research developed a literature review focusing on the public housing agenda and its territorial dimensions, followed by a systematic survey of information in institutions and its collections, such as the Companhia de Processamento de Dados do RN; in specialized newspapers and magazines; at Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; at Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano, and at Caixa Econômica Federal. It also developed an empirical work for the mapping of land use and occupation and photographic record, in all housing projects in Mossoró, during the time frame of the research (1964 to 1986 and 2007 to 2020). The analysis of social housing policy in RN, operated by the state housing companies, demonstrates different logics of action depending on the national policy in execution, which directly impact the protagonism attributed to the municipality of Mossoró in the scenario of state housing policy. On intra-urban scale, there are similarities in the typologies offered and in the insertion of projects in consolidated urban. The study allows to understand not only the empirical case in focus, but different Brazilian municipalities that executed projects in both moments of the national housing policy.

Keywords: Housing of social interest; Housing National Bank; My house my life Program.

RESUMEN

Este artículo analiza la producción de vivienda pública en Mossoró, en el Estado del Rio Grande do Norte (RN), Brasil, considerando su inserción en la agenda estatal de vivienda y su impacto en el territorio intraurbano, a partir de las dos principales políticas de viviendas instituidas en el país: el Banco de Vivienda Nacional - BNH (1964-1986) y el Programa Mi Casa Mi Vida PMCMV (2009-2020). La investigación involucró una revisión de la literatura centrada en la agenda pública de vivienda y sus dimensiones territoriales, seguida de un levantamiento sistemático de información sobre instituciones y sus colecciones, como la Empresa de Procesamiento de Datos de RN; de periódicos y revistas especializadas; el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística; la Empresa Estatal de Vivienda y desarrollo Urbanismo y la Caixa Económica Federal. También tuvo trabajo empírico tanto para mapear el uso y ocupación del suelo como para fotografiar todos los proyectos de vivienda realizados en Mossoró durante el período de tiempo de la investigación (1964 a 1986 y 2007 a 2020). El análisis de la política de vivienda social en RN, operada por las empresas estatales de vivienda, demuestra diferentes lógicas de actuación, dependiendo de la política nacional en ejecución, que impactan directamente el protagonismo atribuido al municipio de Mossoró en el escenario de la política estatal de vivienda. A escala intraurbana, existen similitudes en las tipologías ofertadas y en el modelo de inserción de los proyectos en el tejido urbano consolidado. El estudio permite inferencias para comprender no sólo el caso empírico en foco, sino diferentes municipios brasileños que realizaron proyectos de las respectivas políticas de vivienda.

Palabras-clave: Vivienda social; Banco Nacional de la Vivienda; Programa Mi Casa Mi Vida.

1 INTRODUÇÃO

A questão da habitação insere-se na agenda de políticas públicas e de pesquisa acadêmica em diversas escalas (MOOS, 2019). O desenho operacional dessa agenda depende de influências políticas e econômicas (WALDRON, 2021). As ações empreendidas possuem impactos territoriais significativos, que devem ser compreendidos em diferentes escalas, sobretudo a local. O presente artigo insere-se na discussão acerca da execução

da política habitacional de interesse social no Brasil, observando dois momentos distintos da política: o período de 1964 a 1986 – quando a política era centralizada na atuação do Banco Nacional de Habitação; e de 2007 a 2020 – pós-redemocratização, em que a agenda da habitação passou a ser executada em âmbito local. O recorte empírico é a cidade de Mossoró, Rio Grande do Norte (RN).

No Brasil, durante o regime ditatorial (1964–1985), a intervenção estatal na questão habitacional ocorreu por meio da política implementada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que tinha entre seus agentes promotores as Companhias de Habitação - Cohabs. Instituídas como órgãos representantes do BNH nos estados brasileiros, as Cohabs assumiram as responsabilidades de planejamento, gestão e execução de projetos habitacionais, atendendo à população com rendimentos de até cinco salários mínimos (MEDEIROS, 2018). Com a pós-redemocratização, a descentralização administrativa proporcionou maior autonomia aos municípios, de maneira que a política habitacional ficou a cargo dos municípios, e coube aos estados a articulação com programas federais (ARRETCHE, 1999). No Rio Grande do Norte o órgão responsável por assumir a política habitacional a partir de 2007 foi a Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano – Cehab/RN.

Este artigo objetiva analisar a operacionalização dessas duas políticas no estado do RN, tendo como foco de análise a cidade de Mossoró. São considerados os desenhos das políticas, sua operacionalização e seus impactos territoriais. Neste trabalho, amplia-se a abordagem sobre a política habitacional no RN, que, recorrentemente, tem tido como recorte analítico a capital Natal e a sua Região Metropolitana, realizando-se um levantamento sistemático da participação de Mossoró em dois grandes momentos da política habitacional de interesse social. Trata-se de compreender a agenda estadual da política habitacional em dois importantes momentos históricos, analisando a produção pública de moradia na cidade de Mossoró nos recortes temporais que abrangem a atuação da Cohab/RN (1964 a 1986) e a atuação da Cehab/RN (2007 a 2020), considerando-se a inserção da cidade na agenda estadual de habitação e o impacto da produção habitacional no território intraurbano.

A pesquisa envolveu levantamento sistemático de dados nos seguintes arquivos: DATANORTE - Companhia de Processamento de Dados do RN; acervo digitalizado do “Jornal Tribuna do Norte”; RN-Econômico; BNH em resumo; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano - Cehab/RN, Caixa Econômica Federal – CEF; e, ainda, levantamentos de campo

do Grupo de Pesquisa Estúdio Conceito/UFRN. As informações obtidas com esses documentos foram sistematizadas em matrizes de análises e espacializadas em softwares de Sistema de Informação Geográfica (SIG), como o Arcgis, resultando na produção de cartografias temáticas.

À análise documental e à produção cartográfica, foram acrescentados, ainda, pesquisa de campo e registro fotográfico em todos os conjuntos habitacionais, em Mossoró, empreendidos nos dois momentos contemplados pela análise (1964 a 1986 e 2007 a 2020). Essa etapa compreendeu a realização do mapeamento de uso e ocupação do solo dos imóveis desses conjuntos, identificando-se, com base em tipologias pré-definidas, o uso de cada unidade habitacional (UH) dos conjuntos (projetados inicialmente como residência). Os dados sistematizados contemplam a escala nacional (desenho da política/instituições e modelo operacional), estadual (o aparelhamento e execução da política), municipal (caracterizando o intraurbano, a inserção dos empreendimentos e as transformações). Portanto, parte-se do cenário nacional, discutindo os dois grandes momentos da política habitacional e contextualizando-os nos momentos políticos da ditadura e da pós-redemocratização.

Na segunda etapa desta pesquisa, a agenda estadual de habitação foi analisada à luz da inserção de Mossoró, permitindo o encadeamento necessário para contrapor o protagonismo do município no recorte temporal abordado. Por fim, identificada a lacuna de articulação da agenda estadual nos municípios médios fora das regiões metropolitanas durante o PMCMV, a análise centrou-se nos conjuntos empreendidos em Mossoró por meio da operacionalização dos recursos do programa federal. Esse percurso permite compreender as variações do desenho e da implementação da política, privilegiando recortes analíticos pouco explorados.

2 A AGENDA HABITACIONAL NO BRASIL: O PERÍODO MILITAR E A PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Durante o período de 1964 a 1986, a agenda habitacional no Brasil foi planejada, gerida e executada pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). A criação do BNH, Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, foi parte integrante da política nacional de habitação e planejamento territorial, formulada pelo governo federal através do Ministério de Planejamento. Dentre suas finalidades, instituídas na Resolução nº 43/65 do Conselho Administrativo do BNH, destacam-se a gestão dos recursos do Sistema Financeiro da

Habitação (SFH); a elaboração e execução de projetos de conjuntos habitacionais, obras e serviços correlatos; as operações das sociedades de crédito imobiliário; a instalação e desenvolvimento das indústrias de materiais de construção e pesquisas tecnológicas necessárias à melhoria das condições habitacionais do Brasil.

Reconhece-se que somente com a criação do BNH a política nacional de habitação se consolidou como área de intervenção estatal. É o momento de intensificação da produção em larga escala. O espaço institucional do processo decisório centralizou-se na burocracia pública federal, dotada de mecanismos políticos suficientes para legislar, alocar recursos e definir planos e programas (BOLAFFI, 1982; CARVALHO, 1991; MEDEIROS, BARBOSA e CRUZ, 2020).

O modelo adotado na configuração institucional e operacional do BNH, enquanto principal órgão responsável pela política habitacional brasileira, expressa a dimensão de um planejamento estatal centralizador e planejador. Havia a presença de um sistema financeiro que permitia a captação de recursos e de uma série de programas que expressavam a faceta operativa de uma política que estabelecia diretrizes gerais a serem seguidas por uma rede de agências no plano local, principalmente estadual, responsável pela operação direta das políticas (AZEVEDO, 1988) (Figura 01).

No contexto de pós-redemocratização, a habitação foi praticamente posta de lado da agenda política. As atribuições do BNH foram repassadas à Caixa Econômica Federal – CEF, e a atuação do governo federal na habitação foi distribuída entre os governos estaduais e municipais (VALENÇA, 2001). Houve, desse modo, uma mudança administrativa de caráter descentralizador, que proporcionou maior autonomia aos municípios e uma reforma fiscal, refletindo-se em novos arranjos institucionais nas políticas sociais, entre elas, a política habitacional (ARRETCHE, 1999).

Com o repasse de novas responsabilidades para os governos subnacionais, em muitos casos, os municípios detinham pouca ou nenhuma estrutura de gestão para planejar e implementar políticas no âmbito da habitação. A execução da política habitacional exigia maior estruturação organizacional, normativa e institucional dos entes federativos, de modo que se fazia necessário que estados e municípios desenvolvessem uma visão de planejamento habitacional em âmbito local (BONDUKI, 2013). Nesse sentido, Cardoso (2001) afirma que a descentralização, ao mesmo tempo em que é celebrada, quando ressalta a potencialidade e a democratização de políticas na gestão local, é vista com pessimismo uma vez que, como resultado da estrutura de redistribuição de recursos, os municípios mais pobres são prejudicados no acesso ao financiamento. Assim, foi gerado

um cenário de descentralização por ausência, que, agravado por iniciativas pontuais e sem continuidade, provocou consequências negativas nas pequenas cidades com menores capacidades institucionais e financeiras (ARRETCHE, 1999; 1996; CARDOSO, 2001).

Figura 01 – Desenho da política habitacional implementada pelo BNH, e seus principais atores institucionais



Fonte: Elaborada a partir de revisão bibliográfica e documental (2022).

Nesse processo de “autonomização” da política habitacional, a legislação nacional e estruturação institucional para nortear as ações da política urbana e habitacional só começam a se constituir a partir de 2001, quando se dá a sanção do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), e prossegue em 2003, quando é criado o Ministério das Cidades, órgão responsável pela integração das políticas de habitação, saneamento, desenvolvimento urbano e mobilidade urbana. Apenas em 2006 é criado o Conselho Nacional de Cidades (Decreto nº 5.790/2006), e é institucionalizada a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005, assim como, em 2006, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Como resultado desse processo

normativo e institucional, foi elaborado o Plano Nacional de Habitação (2009) (MARGUTI, 2018; BONDUKI, 2009, 2013; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015; DENALDI, 2013).

Esse foi o cenário que viabilizou, em 2009, a criação do PMCMV, que retomou uma agenda de intervenção na questão habitacional com elevação dos recursos orçamentários em habitação. Como visualizado na Figura 02, no desenho do Programa, destaca-se o esvaziamento de um planejamento mais estratégico, ficando a cargo das construtoras, e demais empresas privadas participantes da implementação do programa, grande parte das decisões, como a escolha da localização e a elaboração dos projetos (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011; RUFINO, 2015). Quando comparada com a política operacionalizada pelo BNH, a ideia do protagonismo desempenhado por órgão central gestor do programa foi esvaziada, havendo uma maior pulverização das funções.

Figura 02 – Desenho da política habitacional do PMCMV e seus principais atores



Fonte: Elaborada a partir de revisão bibliográfica e documental (2022).

O Ministério das Cidades passou a traçar as diretrizes gerais do PMCMV, além de atuar na distribuição dos recursos e na definição de critérios para sua liberação. A CEF fica responsável pela gestão financeira operacional dos recursos e pela avaliação com o

trabalho técnico social. Os estados e municípios criam as condições e preparam o território para a política, e as empresas passam a atuar tanto na execução das obras quanto na formulação dos projetos. Desse modo, o PMCMV, principal política nacional de habitação desde a extinção do BNH, embora possua seu desenho de execução fortalecido na atuação dos municípios, conta também com linhas de financiamento aos estados. No intuito de verificar a aplicação dessas agendas e seus rebatimentos no território de uma cidade brasileira, apresenta-se, como estudo de caso, o município de Mossoró/RN, analisando-se sua inserção na política habitacional nos dois momentos supracitados.

3 DINAMISMO ATRAI MAIS DINAMISMO: A ATUAÇÃO DA COHAB/RN EM MOSSORÓ

A cidade de Mossoró, localizada na Região Oeste do RN, Brasil (Figura 03), possui uma área de 2.099,36 km², e uma população de 259.815 habitantes (IBGE, 2010), tendo sido a primeira cidade do RN a abolir a escravidão (OLIVEIRA, 2017). A partir do início do século XXI, Mossoró passou a desempenhar um papel de nó articulador na rede urbana regional, nacional e global, figurando como um dos corredores de desenvolvimento de maior destaque da Região Nordeste (NASCIMENTO, 2017). O município e sua região de influência destacam-se e configuram-se por quatro importantes atividades econômicas: o agronegócio da fruticultura tropical; a salinicultura; a exploração de petróleo (até o ano de 2021); somadas às atividades do setor terciário (ELIAS; PEQUENO, 2010). Todas elas, ao atraírem capitais externos, nacionais e multinacionais, propiciam muitos postos de trabalho, motivando crescentes fluxos migratórios, com reflexos diretos na expansão urbana, no delineamento do espaço intraurbano e na demanda por moradia.

Figura 03 – Localização geográfica do município de Mossoró-RN



Fonte: Elaboração das autoras (2022).

A demanda mossoroense por habitação e o protagonismo político e econômico da cidade possibilitaram que o município estivesse na agenda de intervenção da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Entre as ações

estabelecidas no eixo de habitação popular pelo III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1966-1968), a Sudene destacou a necessidade de aumento da oferta habitacional por meio de um programa de construção, com dois objetivos principais: redução do déficit de habitação e aumento do mercado de trabalho para mão de obra qualificada e não qualificada, com ações concentradas nos municípios de Mossoró e Caicó (SUDENE, 1966).

Diante desse cenário, o dinamismo econômico e o protagonismo político da cidade asseguraram a atuação da política de habitação implementada pelo BNH em seu território, através da Cohab/RN, constituída em 21 de outubro de 1971, pela Lei nº 4.004. Como produtos da Cohab/RN em Mossoró, o município recebeu o maior empreendimento do órgão, o Conjunto Habitacional Abolição, com 3.516 unidades habitacionais construídas em quatro etapas (entre 1977 e 1983), que corresponde a 45,4% das unidades produzidas pelo órgão na cidade. Com capacidade de abrigar, inicialmente, uma população de 18.980 habitantes, o residencial deu nome ao bairro em que está localizado, e consolidou o eixo de expansão no qual foi inserido. Além deste residencial, o município foi contemplado com mais oito conjuntos habitacionais empreendidos pela Cohab/RN, totalizando 7.733 unidades habitacionais construídas e entregues pelo órgão. Os produtos da Cohab/RN em Mossoró podem ser visualizados na Tabela 01.

Tabela 01 – Conjuntos habitacionais construídos em Mossoró-RN pela Cohab/RN

Empreendimento	UH	Ano de entrega
Terreno Próprio I*	187	1968
Monsenhor Walfredo Gurgel	550	1968
Liberdade	1142	1983
Abolição	3516	1983
Redenção	409	1988
Santa Delmira	1649	1988
Independência	200	1988
Resistência	80	1988

* A pesquisa documental identificou que foram construídas 187 UH em terreno próprio.
Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo DataNorte (2021).

Em Mossoró, os conjuntos construídos pela Cohab/RN reproduziram o padrão de construção dos conjuntos habitacionais em localizações periféricas e desarticuladas da

malha urbana consolidada, padrão este que era característico da estratégia de implantação das unidades habitacionais implementadas pelo banco. Ao implantar os conjuntos populares nas bordas da cidade, a Cohab/RN interveio diretamente na configuração de novos eixos de expansão da cidade, como com a construção do conjunto Abolição, que impulsionou o desenvolvimento na região noroeste da cidade (ELIAS; PEQUENO, 2010; OLIVEIRA, 2011). A distribuição socioespacial dos conjuntos habitacionais da Cohab/RN com mais de 400 unidades habitacionais pode ser visualizada na Figura 04.

Figura 04 – Distribuição socioespacial dos conjuntos habitacionais da Cohab/RN com mais de 400 unidades em Mossoró-RN



Conjuntos: 1- Abolição I; 2- Abolição II; 3- Abolição III; 4- Abolição IV; 5- Santa Delmira; 6- Monsenhor Walfredo Gurgel; 7- Liberdade.

Fonte: Elaboração própria (2022).

O padrão de construção em localizações periféricas, adotado pelo BNH em Mossoró, foi o mesmo implantado em diversas cidades brasileiras. No entanto, a ausência de um urbano qualificado, no município, tornou os empreendimentos da Cohab em lugares privilegiados, em virtude do ordenamento das ruas, da inserção de praças, escolas e de outros equipamentos.

A maioria dos conjuntos da Cohab/RN em Mossoró encontram-se inseridos e integrados ao tecido urbano do município, em uma área enobrecida que está incorporada

ao eixo de expansão de desenvolvimento econômico e urbano (MEDEIROS, 2018). Assim, a produção habitacional do BNH em território mossoroense encontra-se consolidada e em processo de valorização, com tipologias habitacionais divergindo integralmente, em seu uso e na ocupação, das tipologias originais (Figura 05). Ao contrário do que é comum em grandes centros urbanos (BOLAFFI, 1982), não há um intensificado processo de deterioração e de reprodução de condições precárias de moradia nesses conjuntos, desmistificando alguns estigmas e paradigmas construídos em relação às habitações construídas pelas Cohabs.

Figura 05 – Transformações e valorização de casa de conjunto habitacional da Cohab/RN em Mossoró-RN



Fonte: Acervo do grupo de pesquisa Estúdio Conceito/UFRN (2018).

No entanto, esse processo de valorização convive ainda com cenários de precariedade (Figura 06), não se apresentando de maneira homogênea em todas as residências dos conjuntos habitacionais construídas pela Companhia no município. Algumas áreas do conjunto Liberdade, que teve 180 das suas unidades habitacionais destinadas ao Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – Profilurb¹, reproduzem condições de precariedade e informalidade/irregularidade habitacional. A não homogeneidade nos processos de valorização foi evidenciada ainda por Freitas e Cruz

¹ Trata-se de uma alternativa habitacional promovida pela Cohab com o intuito de aumentar as possibilidades de obtenção da casa própria pelas classes de baixo rendimento. O Profilurb consistia em implementar, desenvolver e dinamizar a autoconstrução através da produção de lotes urbanizados (Azevedo e Andrade, 2011).

(2019), que observaram diferenças no padrão de apropriação entre as etapas de construção do conjunto Abolição.

Figura 06 – Precariedade habitacional no conjunto Liberdade, em Mossoró-RN



Fonte: Acervo do grupo de pesquisa Estúdio Conceito/UFRN (2019).

A produção habitacional do BNH em Mossoró não foi o suficiente para suprir as demandas por habitação geradas pelo acelerado processo de urbanização que ocorreu na cidade a partir dos anos 1970. Fatores de caráter nacional, como a extinção do BNH, em 1986, que caracterizou o início de um período de apatia na produção habitacional, sobretudo para a população de menor poder aquisitivo, e o empobrecimento da população que marcou as décadas de 1980 e 1990, associados a fatores locais, como o aumento da dinâmica populacional de Mossoró, aprofundaram a crise habitacional do município (VALENÇA, 2001).

Nesse cenário de crescimento populacional e ausência de políticas públicas que ampliassem o estoque habitacional, intensificou-se o processo de favelização. Essa forma de ocupação passou a predominar como alternativa habitacional entre as classes de baixa renda de Mossoró, que não conseguiam ter acesso à moradia mediante o mercado formal. Em 1990, existiam em Mossoró 32 favelas reconhecidas pelo poder público municipal. Eram mais de quatro mil barracos e quase 23 mil pessoas vivendo em habitações pobres, precárias e informais (NASCIMENTO, 2013). Todo o crescimento urbano que ocorreu ao longo da evolução urbana de Mossoró, sucedeu-se sem grandes investimentos em habitação, desarticulado de uma política de desenvolvimento urbano eficaz, trazendo para a cidade um cenário de segregação socioespacial e expansão difusa, estabelecendo intensas disparidades intraurbanas e ampliando os espaços de pobreza (ELIAS E

PEQUENO, 2010; OLIVEIRA, 2011). Assim, é importante compreender a forma com que a política habitacional em Mossoró foi tratada pela agenda estadual após a extinção do BNH, em 1986, e da Cohab/RN, em 1995.

4 UM NOVO MOMENTO, NOVOS ARRANJOS: A ATUAÇÃO DA CEHAB/RN EM MOSSORÓ

No RN, com a extinção da Cohab/RN em 1995, as atribuições da política habitacional passaram a ser delegadas à Subsecretaria de Habitação, vinculada à Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social – SETHAS, responsável por executar diversos programas habitacionais destinados à população de baixa renda e à qual a Cehab/RN, criada em 2007, foi subordinada. Dentre os programas operados pela Cehab/RN, destacam-se: Programa Pró-Moradia; Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH; Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV; Programa de Cartão Reforma; e Programa Moradia Cidadã. Os programas operacionalizados pela Companhia possuem um escopo de atuação que não se restringe apenas à construção de novas moradias.

Dentre esses programas, o único executado em Mossoró foi o PSH. Trata-se de um programa federal que oferece uma linha de crédito direcionada à produção de empreendimentos habitacionais. O principal objetivo do PSH consistia em subsidiar a produção de empreendimentos habitacionais para populações de baixa renda, nas formas de conjuntos habitacionais ou de unidades habitacionais isoladas. Medeiros, Barbosa e Cruz (2020) destacam a alta difusão do PSH no território potiguar, onde, até o ano de 2016 (ano em que foi encerrado), o programa atendeu a 153 (91,6%) dos municípios do RN, com aproximadamente 16.403 moradias, constituindo-se no programa executado pela Cehab/RN mais difundido entre os municípios do estado. Desta produção estadual, apenas 570 moradias, cerca de 3,5%, localizam-se em Mossoró. Essas 570 habitações estão distribuídas entre um conjunto habitacional de 500 moradias e 70 unidades habitacionais isoladas.

Segundo pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (2010), referente ao déficit habitacional em Mossoró, a demanda por habitação, no ano de 2010, era de 9.891 UH, com o déficit para famílias com rendimento de zero a três salários-mínimos (SM) correspondendo a 58% do déficit habitacional total (Tabela 02).

Tabela 02 – Déficit habitacional no Brasil, Rio Grande do Norte, Natal e Mossoró em 2010

Escala	Déficit habitacional urbano	Déficit habitacional (0-3 SM) Unidades
Brasil	5.885.528	3.688.206
Rio Grande do Norte	93.483	60.216
Natal	34.721	20.988
Mossoró	9.891	5.754

Fonte: Fundação João Pinheiro (2013).

Em Mossoró, a produção da Cehab/RN, que naquele município atua somente com o PSH, corresponde ao atendimento de apenas 5,7% da demanda por habitações. Embora o município de Mossoró tenha deixado de ser atendido pela política estadual durante a pós-redemocratização, a questão habitacional continua figurando como uma necessidade a ser enfrentada, de modo que cabe ao próprio município assumir a agenda habitacional de maneira mais expressiva, sobretudo mediante o PMCMV.

5 O MUNICÍPIO ENTRA EM CENA: O PMCMV EM MOSSORÓ

A ausência de operacionalização do PMCMV pela política estadual no território mossoroense não significa que o município não tenha recebido investimentos do programa. A partir de 2012, começaram a ser entregues os primeiros empreendimentos Faixa 1 – faixa de renda destinada às famílias que possuem rendimento médio mensal de até R\$1.800,00 – financiados pelo Programa no município, com os recursos operados pela própria agenda municipal de habitação. Atualmente, Mossoró possui 3.033 UH do Faixa 1, construídas e entregues pelo Programa, em seis residenciais, sendo 80,2% delas de tipologia horizontal. A espacialização dos empreendimentos Faixa 1 no território de Mossoró pode ser visualizada na Figura 07. Considerando a distribuição territorial das UH do Faixa 1 nos municípios do estado do RN, Mossoró figura como o terceiro município com o maior número de UH entregues, ficando atrás de Parnamirim (4.224 UH) e da capital Natal (2.888 UH).

As unidades habitacionais construídas pelo Programa, no âmbito do Faixa 1, representam o atendimento de 47,5% do déficit municipal dessa faixa de rendimento. Somando-se às unidades concluídas e entregues, encontram-se em construção e em processo de contratação, para o Faixa 1 no município, mais 1.892 UH, que contemplam o Residencial Mossoró III, IV, V e VI (1.092 UH), de tipologia vertical, e o Residencial João Newton da Escóssia I e II (500 UH), de tipologia horizontal (Tabela 03).

Figura 07 – Distribuição socioespacial dos empreendimentos do PMCMV - Faixa 1 em Mossoró-RN (2018)



Conjuntos: **1** – Mons. Américo Simonetti I e II; **2** – Santa Júlia; **3** – Maria Odete Rosado; **4** – Jardim das Palmeiras; **5** – Mossoró I, II, III e IV. **Fonte:** Elaboração própria (2022).

Tabela 03 – Empreendimentos do PMCMV Faixa 1, em Mossoró-RN, entregues até 2021

Situação	Tipologia	Empreendimento	UH	Ano de entrega
Entregue	Casas	Monsenhor Américo Simonetti I e II	803	2012
		Santa Júlia	376	2015
		Jardim das Palmeiras	410	2016
		Maria Odete Rosado	844	2017
	Apartamento	Residencial Mossoró I	300	2020
		Residencial Mossoró II	300	2020
Não entregue	Casas	Residencial João Newton da Escóssia I e II	500	-
		Residencial Mossoró III	300	-
	Apartamento	Residencial Mossoró IV	296	-
		Residencial Mossoró V	248	-
		Residencial Mossoró VI	248	-

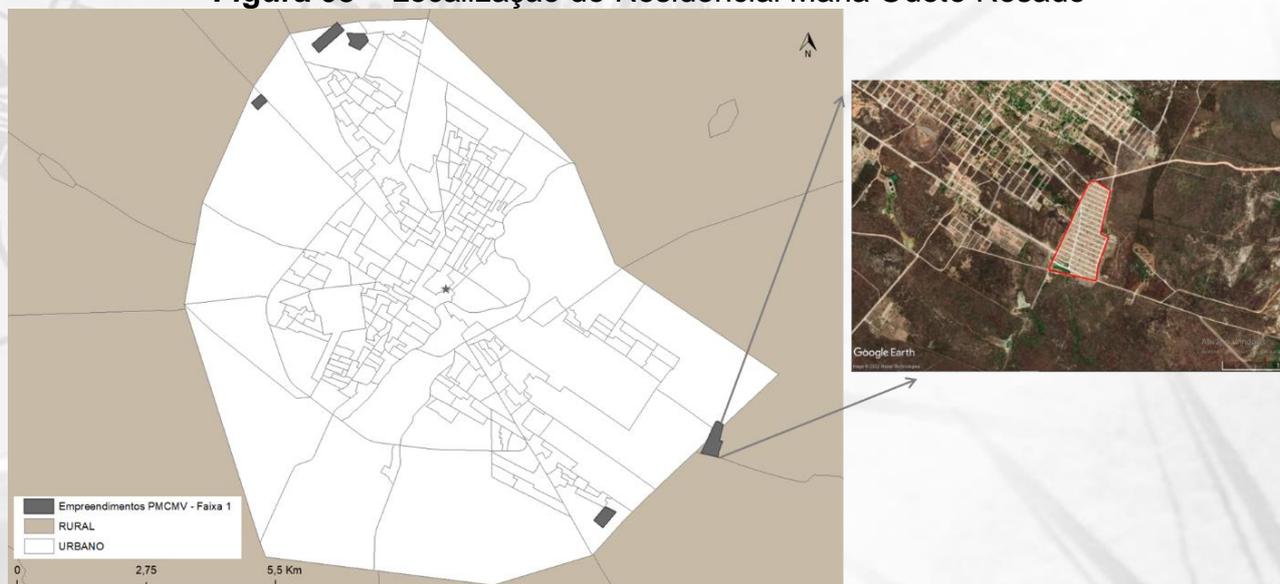
Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal (2022).

Uma característica dos empreendimentos do PMCMV que se destaca é sua proximidade com os conjuntos habitacionais construídos pela Cohab/RN. Segundo Beserra (2017), essa localização em áreas adjacentes aos conjuntos da Cohab torna menos hostil o acesso dos moradores a alguns serviços. Em visitas de campo, os moradores desses conjuntos afirmaram realizar a maior parte das atividades de comércio, serviços e equipamentos coletivos nas áreas dos conjuntos da Cohab/RN.

Em 2016 foi inaugurado o Residencial Jardim das Palmeiras. O conjunto, que teve seu terreno doado pela Universidade Federal Rural do Semiárido, contemplou famílias que residiam na Favela do Tranquilim. Em virtude de ter sido uma modalidade de reassentamento de favela, os beneficiários dos imóveis foram isentos de cobrança das prestações do financiamento.

Consistindo no maior empreendimento do Faixa 1 construído em uma única etapa no RN (844 UH), o Residencial Maria Odete Rosado foi inaugurado em 2017. Em conjunto com o residencial Jardim das Palmeiras, encontra-se no extremo sul do perímetro urbano de Mossoró, tendo algumas de suas unidades inseridas no perímetro rural (Figura 08). O empreendimento configura-se como a localização mais desconectada da malha urbana do município, o que, quando combinado com a escala do conjunto, aprofunda ainda mais a demanda por serviços e infraestruturas urbanas.

Figura 08 – Localização do Residencial Maria Odete Rosado



Fonte: Elaboração própria (2022).

Desse modo, a demanda da população residente por produtos e serviços iniciou um movimento de provisão, pelos próprios moradores, de pequenas estruturas de

comércios e serviços, que passaram a oferecer suporte à demanda gerada no dia a dia (mercadinhos, bares, igrejas, costureiras, oficinas de bicicleta etc.) (Figura 09 e 10).

Figura 09 – Transformação de uso residencial para igreja, identificada em empreendimento do PMCMV Faixa 1, em Mossoró-RN



Fonte: Acervo do grupo de pesquisa Estúdio Conceito/UFRN (2019).

Figura 10 – Transformação de uso residencial para pequeno comércio, identificada em empreendimento do PMCMV Faixa 1, em Mossoró-RN



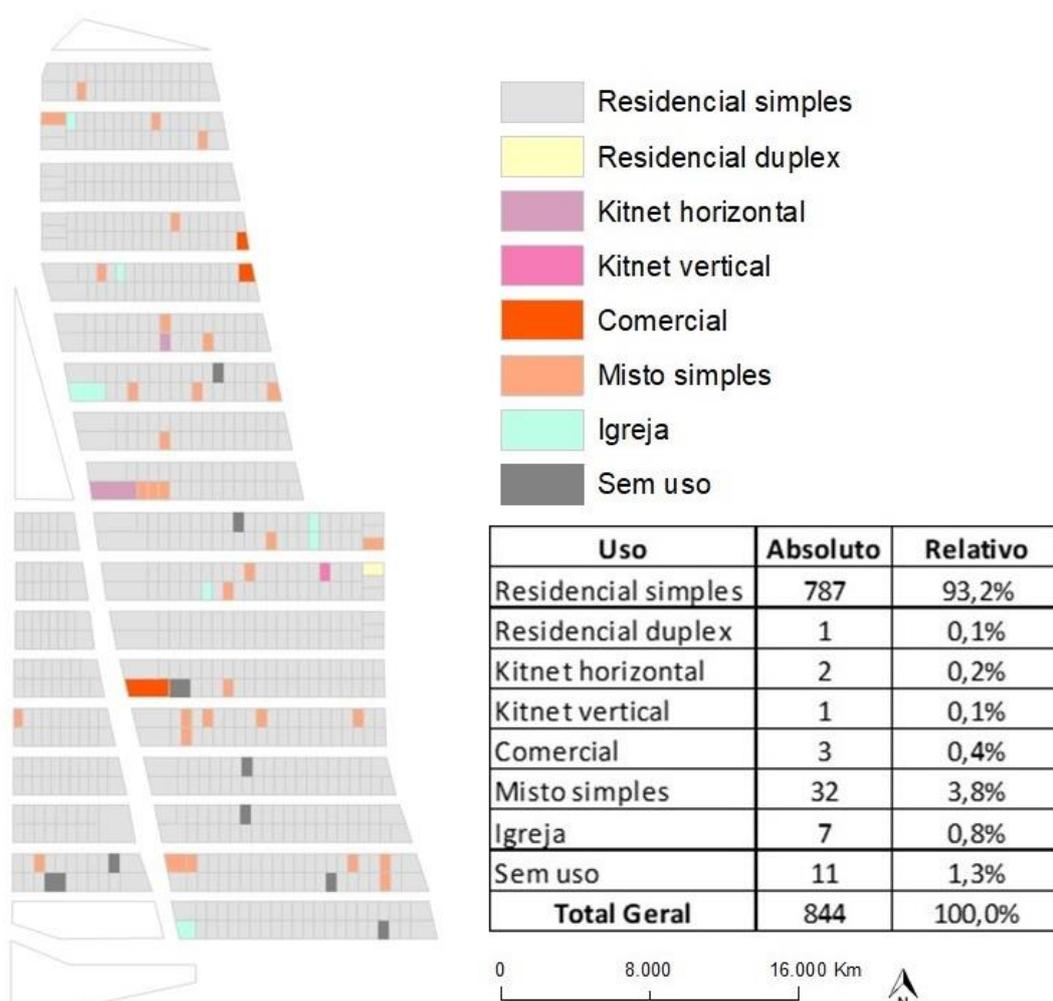
Fonte: Acervo do grupo de pesquisa Estúdio Conceito/UFRN (2019).

A pesquisa identificou processos de transformação de uso e ocupação do solo nos empreendimentos da Faixa 1 em Mossoró (Figura 11, 12, 13 e 14). Nestes empreendimentos, o uso residencial simples, originalmente proposto para os imóveis, está sendo substituído por novos usos, para acomodar novas estruturas familiares e para a geração de renda (quitinetes e comércio).

Figura 11 – Mapeamento de uso e ocupação do solo do empreendimento Jardim das Palmeiras



Figura 12 – Mapeamento de uso e ocupação do solo do empreendimento Maria Odete Rosado

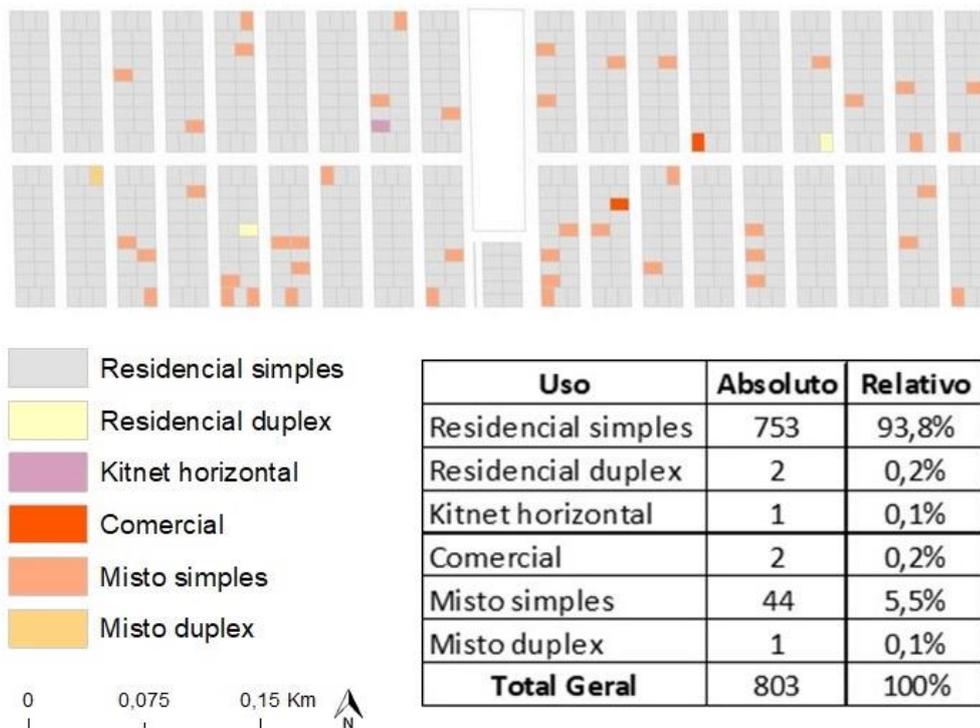


Fonte: autores.

Figura 13 – Mapeamento de uso e ocupação do solo do empreendimento Santa Júlia



Figura 14 – Mapeamento de uso e ocupação do solo do empreendimento Monsenhor Américo Simonetti I e II



Fonte: autores.

As dinâmicas particulares de cada empreendimento revelaram ainda a precariedade habitacional, reproduzida nos conjuntos mais vulneráveis, como no caso do residencial Jardim das Palmeiras. Neste conjunto, alguns moradores realizaram modificações em seus imóveis de forma improvisada, com materiais de construção precários (tapumes, pedaços de madeira, arame farpado), ou remetendo a estratégias comuns no meio rural, como as cercas de varas, expressando a situação socioeconômica de alguns desses moradores (Figura 15).

Figura 15 – Muro construído com material reciclado (1), cerca de varas (2)



Fonte: Acervo do grupo de pesquisa Estúdio Conceito/UFRN (2019).

A execução do Programa “Minha Casa Minha Vida” conduzida pela prefeitura do município de Mossoró seguiu a mesma lógica territorial de ocupação de áreas periféricas desconectadas do tecido urbano consolidado, aprofundando as desigualdades socioespaciais presentes na cidade. O suporte de prestação de serviços e comércios foi encontrado em outras áreas periféricas mais consolidadas, e, neste cenário, encontram-se os conjuntos implementados pela Cohab/RN que, passados mais de 30 anos, assumiram um papel de centralidade. São as escolas, as unidades de saúde, os centros comunitários,

os serviços privados, o comércio etc. instalados nos conjuntos da Cohab que permitem viabilizar o dia a dia dos moradores dos empreendimentos do PMCMV, que estão na periferia da periferia.

6 CONCLUSÕES

A análise da execução da política de habitação social no RN, considerando as duas grandes políticas habitacionais brasileiras do Banco Nacional da Habitação - BNH (1964-1986) e a do Programa Minha Casa Minha Vida PMCMV (2009-2020), focada nas produções da Companhia de Habitação do Rio Grande do Norte (Cohab/RN) (1967 a 1991) e da Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano – (Cehab/RN) (a partir de 2007), demonstram lógicas de atuação distintas que impactam diretamente protagonismo atribuído aos municípios.

Durante o período de atuação do BNH, a questão habitacional ganhava centralidade na agenda federal, de maneira que o arranjo adotado pelo banco, a partir de um órgão estruturado de planejamento, financiamento e com capacidade decisória e operativa, refletia o caráter centralizador do Estado. Naquele momento, a operacionalização da política habitacional era de responsabilidade exclusiva dos estados, com as Cohabs sendo instituídas enquanto agentes estaduais para operar a questão habitacional das classes de menor rendimento. O estudo empírico com recorte no município de Mossoró identificou o fato de que este ganhou destaque no atendimento da política habitacional pela agenda estadual de habitação, abrigando uma concentração expressiva dos produtos da Cohab/RN em seu território, recebendo o maior conjunto habitacional construído pela Companhia no estado.

Com a pós-redemocratização, a política de habitação passou a ser de responsabilidade também dos municípios, mas essa descentralização da agenda habitacional ocorreu com pouquíssimos recursos para operacionalização, cabendo aos estados a articulação com programas federais para viabilizar a política habitacional, o que privilegia os municípios que possuem menor capacidade operativa. É a partir dessa perspectiva que a atuação da Cehab/RN tem sido pautada, concentrando sua produção nos territórios menos dinâmicos. Observa-se, dessa maneira, que o estado tem atuado de maneira distinta do verificado durante o período do BNH, em que se priorizava a consolidação dos polos de desenvolvimento econômico do estado.

Desse modo, quando a política habitacional era articulada pela Cohab, Mossoró se inseriu de maneira central na agenda estadual. No entanto, a partir da operacionalização

da agenda de habitação pela Cehab, a Companhia pulverizou as ações para as unidades territoriais que sofrem com a falta de capacidade técnica para acessar diretamente recursos de programas federais. Deixou-se de concentrar a produção em Mossoró, tendo o município que assumir o protagonismo na provisão de habitação social mediante a construção de conjuntos habitacionais financiados pelo PMCMV.

No entanto, a expectativa de mudança na forma de atuação no território das políticas top-down (Cohab/RN) para uma bottom-up (operacionalizada pelo município) não se concretizaram. Ambas as políticas seguiram o mesmo padrão de ocupação no território mossoroense, assumindo o papel de frentes de expansão com a construção de conjuntos habitacionais distantes do tecido urbano consolidado e com carência de infraestrutura. Com o passar do tempo, os conjuntos empreendidos pela Cohab/RN passaram a liderar a centralidade da área, ofertando comércios e serviços públicos e privados que atendessem também aos moradores dos conjuntos empreendidos pelo PMCMV. Estes últimos ainda passarão por um longo processo de consolidação, com demandas de ações públicas e privadas, e, na ausência dessas, serão providas pelo intraconjunto com a transformação de uso das unidades residenciais, que passarão a ser, por exemplo, igrejas e pequenos comércios e serviços.

NOTA

Este artigo é fruto de pesquisa com financiamento do CNPq, Chamada MCTIC/CNPq n. 28/2018, processo 424447/2018-5, de Produtividade em Pesquisa - PQ-2 e foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes). Código de financiamento 001.

REFERÊNCIAS

AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, p. 111-141, 1999.

ARRETCHE, M. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

AZEVEDO, S. de. V. e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107 a 119-107 a 119, 1988.

BESERRA, F. **Diferenciação do espaço e transformações urbanas:** expansão da indústria da construção em Mossoró (RN). 2017. Tese (Doutorado em Geografia).. Fortaleza, Universidade Estadual do Ceará. 2017.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Alfa-Omega, 1982, 37-70.

BONDUKI, N. Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida. **Teoria e debate**, v. 82, n. May/June, p. 8-14, 2009.

BONDUKI, N. Planos locais de habitação: das origens aos dilemas atuais nas Regiões Metropolitanas. In: DENALDI, R. **Planejamento Habitacional:** notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Ed. Annablume, 2013.

BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. 3. ed. **Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara**, 2010. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em maio de 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.380**, de 21 de agosto de 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm>. Acesso em julho de 2022.

CARDOSO, A. L.. Política habitacional: a descentralização perversa. **Planejamento e território:** ensaios sobre a desigualdade, n. 2, p. 105-122, 2001.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. de S.. Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR.** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

CARVALHO, S. N. de. A política Nacional de Habitação e Ação do Estado. **São Paulo em Perspectiva**, 5(4). Outubro/dezembro de 1991. p. 50-59.

Cohab/RN – Companhia de Habitação do Rio Grande do Norte. **Lei nº 4.004, 21 de outubro de 1971.**

DENALDI, R. (Org.). **Planejamento habitacional:** notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

ELIAS, D.; PEQUENO, R. **Tendências da urbanização e os espaços urbanos não metropolitanos.** São Paulo, 2010.

FREITAS, M. F.; CRUZ, F. D. de O.. Abolição: da segregação à valorização do maior conjunto habitacional da Cohab/RN. In: XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019, Natal. **Anais do XVIII ENANPUR**, 2019. p. 1-18.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil.** Centro de Estatística e Informações - Belo Horizonte, 2010.

MARGUTI, B. O. Políticas de Habitação. **A Nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. 2018. p. 119-133.

MEDEIROS, S. R. F. Q. Cohab/RN: o caminho da interiorização. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**, n. 34, 2018.

MEDEIROS, S. R. F. Q; BARBOSA, J. R. de A.; CRUZ, F. D. de O. **Planejamento Regional e Política Habitacional**. No prelo, 2020.

MOOS, M.. (Ed.). **A research agenda for housing**. Edward Elgar Publishing, 2019.

NASCIMENTO, E. A. do. **A expansão do mercado imobiliário em Mossoró: acumulação capitalista e o aprofundamento das contradições socioespaciais**. 2013. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

NASCIMENTO, E. A. do. **O Programa Minha Casa Minha Vida no Rio Grande do Norte: uma análise comparativa da habitação popular em contextos urbanos distintos**. 2017.

OLIVEIRA, J. P. Uma análise da formação e expansão do urbano de Mossoró: dinâmica e contradições. **Revista Pensar Geografia**, 2017, 1.1: 50-71.

OLIVEIRA, L. C. S. de. **De repente, tudo mudou de lugar: refletindo sobre metamorfose urbana e gentrificação em Mossoró-RN**. 2011.

PEQUENO, R.; ELIAS, D. Tendências da urbanização e os espaços urbanos não metropolitanos. **Cadernos Metrôpole**, v. 12, n. 24, p. 441-465, 2010.

ROLNIK, R; IACOVINI, R. F.G.; KLINTOWITZ, D. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas?. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 16, n. 2, p. 149-165, 2014.

RUFINO, M. B. C. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital,, p. 51-72, 2015.

SUDENE. **Terceiro Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**. Recife, 1966.

VALENÇA, M. M. **Globabituação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal**. Terceira Margem, 2001.

WALDRON, R. H, place and populism: Towards a research agenda. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 53, n. 5, p. 1219-1229, 2021.
