



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

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

Mariana Fernandes Freitas (UFRN) - maarianaff@gmail.com

Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela UFRN. Mestranda em Estudos Urbanos e Regionais pelo PPEUR/UFRN.

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros (UFRN) - x.saramedeiros@gmail.com

Graduada em Geografia pela UFRN. Mestrado em Ciências Sociais pela UFRN. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela UFRN. Professora do curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas e do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN

Flávia Duarte de Oliveira Cruz (UFRN) - flaviadoc30@gmail.com

Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela UFRN. Mestranda em Estudos Urbanos e Regionais pelo PPEUR/UFRN.

Dois períodos, mesmo protagonismo? A inserção de Mossoró na agenda estadual de habitação¹

O presente artigo insere-se na discussão acerca da execução da política habitacional de interesse social implementada, especificamente na cidade de Mossoró (RN), observando dois momentos distintos da política: o período de atuação da Companhia de Habitação (COHAB) (1964 a 1986); e a atuação da Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CEHAB), durante a pós-redemocratização (2007 a 2020).

Durante o regime ditatorial (1964–1985), Mossoró foi palco da intervenção estatal na questão habitacional, por meio da política implementada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que tinha entre seus agentes promotores as Cohabs. Instituídas como órgãos representantes do BNH nos estados brasileiros, as Cohabs assumiram as responsabilidades de planejamento, gestão e execução de projetos habitacionais, atendendo a população com rendimentos de até cinco salários-mínimos.

No Rio Grande do Norte, os números da produção habitacional da Cohab/RN demonstram uma alta concentração das ações do órgão em Natal e em Mossoró, com 84% de toda a atuação nessas duas cidades. No interior do estado, apenas a cidade de Mossoró recebeu empreendimento com mais de 1.000 unidades habitacionais (MEDEIROS, 2018). Essa concentração reflete o modelo das estratégias de integração espacial, política implementada no estado entre 1976 e 1979, onde as regiões Litoral Oriental (com sede em Natal) e dos Vales Ocidentais (sediada em Mossoró) deveriam “constituir-se em entidades espaciais compensadoras e estruturantes do espaço estadual por sua dinâmica própria de desenvolvimento” (MEDEIROS, 2018, p. 5).

Depreende-se desse cenário, que a política do BNH operou de maneira mais focada na ordem e no desenvolvimento econômico, privilegiando a atuação em municípios com população acima de 50 mil habitantes. A maior parte da produção se deu em municípios onde havia uma dinâmica urbana maior, com destaque para Mossoró, que assumiu o protagonismo durante a atuação da política do BNH, haja vista sua configuração como um espaço urbano que, desde àquela época, apresentava grande dinamismo econômico (FREITAS e CRUZ, 2019).

Com a pós-redemocratização, a descentralização administrativa proporcionou maior autonomia aos municípios, de maneira que a atuação na questão habitacional foi pulverizada aos estados e municípios (ARRETCHE, 1999). Nesse cenário, no Rio Grande do Norte, em 2007, foi criada a Cehab/RN, assumindo a gestão e o planejamento da política habitacional do estado. Uma das características da atuação da Cehab é a pulverização das suas ações no território potiguar, concentrando sua produção, sobretudo, em médios e pequenos municípios do estado (MEDEIROS e MOURA, 2019). Com a redemocratização, Natal e Mossoró perderam o protagonismo no atendimento da política estadual de habitação observado no período anterior.

Este artigo apresenta a cidade de Mossoró como foco de análise, considerando que a cidade é a segunda maior do estado em número

¹ Este trabalho é fruto de pesquisa com financiamento do CNPq, Chamada MCTIC/CNPq Nº 28/2018, processo 424447/2018-5.

populacional, concentra produtos habitacionais expressivos, como o maior conjunto habitacional construído pela Cohab/RN, e figurou entre as cidades, com investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para a Faixa 1. Amplia-se aqui a abordagem sobre a política habitacional no RN, que, recorrentemente, tem tido como recorte analítico a capital Natal e a sua Região Metropolitana, realizando 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 com dois importantes momentos históricos, objetivando analisar a produção pública de moradia na cidade de Mossoró com dois recortes temporais, a atuação da Cohab/RN (1964 a 1986) e a atuação da Cehab/RN (2007 a 2020), considerando a inserção da cidade na agenda estadual de habitação e o impacto no território intraurbano mossoroense.

A abordagem metodológica da pesquisa constituiu-se em procedimentos que envolveram levantamento sistemático de dados nos seguintes arquivos: DATANORTE - Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Norte; 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 levantamentos de campo do Grupo de Pesquisa Estúdio Conceito/UFRN.

As informações obtidas junto a 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, foi acrescida ainda, pesquisa de campo e registro fotográfico em todos os conjuntos habitacionais da Cohab/RN e do PMCMV Faixa 1, entregues em Mossoró. Essa etapa compreende a realização do mapeamento de uso e ocupação do solo dos imóveis desses conjuntos, identificando, com base em tipologias pré-definidas, o uso de cada unidade habitacional dos conjuntos (projetados inicialmente como residência).

O artigo está estruturado em três tópicos. O primeiro aborda a execução da política habitacional do BNH em Mossoró, apresentando o desenho da política, os principais atores institucionais do órgão, a produção habitacional no município e seu impacto no território; o segundo tópico discute como a questão habitacional foi tratada no contexto de pós-redemocratização, destacando a inserção do município na agenda estadual de habitação, a partir da atuação da Cehab/RN, bem como a lógica de distribuição territorial das unidades habitacionais produzidas pela Companhia, caracterizando, especificamente, os empreendimentos construídos em Mossoró. Por fim, o terceiro tópico analisa a produção do PMCMV Faixa 1 no município, observando a distribuição territorial dos conjuntos habitacionais e as principais dinâmicas socioespaciais estabelecidas nessas áreas.

DINAMISMO ATRAI MAIS DINAMISMO: a atuação do BNH em Mossoró

A cidade de Mossoró, localizada na Região Oeste do Rio Grande do Norte, (Figura 01), é o maior município em área do estado, com 2.099,36 km², e ocupa o segundo lugar em população. Foi a primeira cidade do RN a abolir a escravidão, como forma estratégica para alcançar o ideal de grande crescimento

econômico, que era difundido pela elite governante. Na época, o município buscava sua diferenciação sem, no entanto, alterar a estrutura de desigualdades que permanecia (OLIVEIRA, 2017).

Figura 01 – Localização geográfica do município de Mossoró-RN



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Segundo Nascimento (2017), Mossoró desempenha 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. Esse processo de centralidade urbano regional exercido por Mossoró, iniciou-se a partir de 1870, quando, com a emancipação política, a cidade passou a ter acesso às políticas públicas que, em conjunto com as iniciativas privadas, configuraram esse espaço como ponto de atração populacional e econômica.

As mutações ocorridas na estrutura econômica do município e em sua área de influência, ao longo de sua evolução urbana, culminaram em profundos impactos socioeconômicos e espaciais no território mossoroense, evidenciando a discussão teórica de Corrêa (2003), para quem a compreensão de o espaço urbano, na forma como é produzido, reflete as mudanças históricas nos processos produtivos. Na mesma linha teórica, Maricato (2001) destaca que não é possível dissociar o ambiente construído do modelo de desenvolvimento econômico da cidade.

O município e sua região de influência destacam-se e configuram-se por três importantes atividades econômicas: o agronegócio da fruticultura tropical; a exploração de petróleo e a salinicultura; somadas às atividades do setor terciário. Essas, ao atraírem capitais externos, nacionais e multinacionais – como a Petrobras e a Halliburton, propiciam um grande número de postos de trabalho, motivando crescentes fluxos migratórios (ELIAS e PEQUENO, 2010), com reflexos diretos na expansão urbana e delineamento do espaço intraurbano e do ambiente construído do município.

Segundo o diagnóstico do estágio de desenvolvimento da Região de Mossoró² (1973), o aumento populacional (Tabela 01), fomentado, sobretudo pela capacidade centralizadora desempenhada pelo município, não ocorreu de maneira articulada à criação de empregos urbanos em níveis satisfatórios. Referente ao ano de 1969, a cidade de Mossoró demandava a criação de 1.000

² A Região de Mossoró constitui-se em uma das microrregiões do Rio Grande Norte classificadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Conforme o nome sugere, a região é influenciada pela cidade de Mossoró e, na época, era composta pelos municípios de Assú, Alto do Rodrigues, Apodi, Areia Branca, Campo Grande, Carnaúbas, Carnaubais, Felipe Guerra, Gov. Dix-Sept Rosado, Grossos, Guamaré, Ipanguaçu, Itaú, Janduís, Macau, Espírito Santo do Oeste, Pendências, São Rafael, Severiano Melo e Upanema, além da própria Mossoró.

novos empregos anuais e criava somente 170 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 1973). O diagnóstico demonstrou o baixo nível de renda da população e, conseqüentemente, das suas condições de vida, em que 40,4% das famílias urbanas dedicavam mais de 75% da sua renda para a aquisição de gêneros alimentícios, reservando pouquíssimos recursos para outros itens da cesta de consumo dos trabalhadores, como habitação, vestuário, lazer, etc. Esse cenário reflete-se ainda nas condições das moradias que, ao analisar as características dos domicílios existentes, o documento destacou a precariedade habitacional na Região Mossoroense. Assim, a demanda por moradia, sobretudo pela população de menor poder aquisitivo, consistia em uma necessidade apresentada pelo município.

Tabela 01 – População residente segundo município (Mossoró – RN).

| Ano | População residente |
|------|---------------------|
| 1970 | 97.245 |
| 1980 | 145.981 |
| 1991 | 192.267 |
| 2000 | 213.841 |
| 2010 | 259.815 |

Fonte: Elaboração Própria com base em série histórica do IBGE (<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD77>).

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 destaca a necessidade de aumento da oferta de 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).

O dinamismo econômico e o protagonismo político da cidade asseguraram a atuação da política de habitação implementada pelo BNH em seu território. Para Medeiros *et al.* (2020), o modelo adotado na configuração institucional e operacional do BNH, enquanto principal órgão responsável pela política habitacional brasileira durante o período ditatorial, expressa a dimensão de um planejamento estatal estratégico: a presença de um sistema financeiro que permitia a captação de recursos; uma série de programas que expressavam a faceta operativa da política, estabelecendo diretrizes gerais a serem seguidas pelas Cohabs; e uma rede de agências (Cohabs e Inocoops) no plano local, principalmente estadual, responsável pela operação direta das políticas.

O desenho da política implementada pelo BNH e seus principais atores institucionais pode ser observado na Figura 02. Embora a instituição das Cohabs, enquanto um dos braços operacionais da política executada pelo BNH,

representasse a descentralização da operacionalização do Sistema Federal de Habitação (SFH), seu planejamento era centralizado, tendo em vista que sua estrutura institucional era subordinada às normas federais. Assim, observa-se um Estado com forte caráter centralizador e planejador que, mediante a atuação do BNH, assume o protagonismo da agenda habitacional brasileira naquele período (MEDEIROS *et al.*, 2020).

Figura 02 – Desenho da política habitacional implementada pelo BNH e seus principais atores institucionais



Fonte: Medeiros *et al.* (2020).

Como produto do dinamismo e da concentração da produção da Cohab/RN³ em Mossoró, o município recebeu o maior empreendimento do órgão, o Conjunto Habitacional Abolição. Com 3.516 unidades habitacionais, construídas em quatro etapas (de 1977 a 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

³ Instituída em 21 de outubro de 1971, pela Lei nº 4.004.

unidades habitacionais construídas e entregues pelo órgão. Os produtos da Cohab/RN em Mossoró podem ser visualizados na Tabela 02.

Tabela 02 – Conjuntos habitacionais construídos em Mossoró 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 interviu diretamente na configuração de novos eixos de expansão da cidade, como a construção do conjunto Abolição, que impulsionou o desenvolvimento na região noroeste da cidade (ELIAS e PEQUENO, 2010; OLIVEIRA, 2011). Nascimento (2013) acentua a produção habitacional da Cohab/RN em Mossoró como o mais relevante processo de intervenções urbanas sobre a configuração do tecido urbano do município durante os anos 1960, 1970 e 1980. A distribuição socioespacial dos conjuntos habitacionais da Cohab/RN com mais de 400 unidades habitacionais pode ser visualizada na Figura 03.

Figura 03 – Distribuição socioespacial dos conjuntos habitacionais da Cohab/RN com mais de 400 unidades em Mossoró



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, 2020.

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 et al, 2019). 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 04). Ao contrário do que é comum em grandes centros urbanos, como nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, 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 (BOLAFFI, 1982). Associa-se a quebra desse paradigma ao perfil das famílias beneficiadas, em que o público atendido correspondia ao teto da faixa salarial estabelecida, que era de três salários mínimos e passou a ser de cinco salários mínimos a partir de 1975. No conjunto Abolição, por exemplo, 33% das famílias beneficiadas eram funcionários públicos e 21% comerciários. Ressaltando ainda, os 5% que se declararam bancários (TRIBUNA DO NORTE, 1979).

Figura 04 – Painel fotográfico de casas em conjuntos habitacionais da Cohab/RN em Mossoró



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

No entanto, esse processo de valorização convive ainda com cenários de precariedade (Figura 05), 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 – Profilurb⁴, apresentam condições de precariedade e informalidade/irregularidade habitacional sendo reproduzidas. A não homogeneidade nos processos de valorização foi evidenciada ainda por Freitas e Cruz (2019), em que foram observadas diferenças no padrão de apropriação entre as etapas de construção do conjunto Abolição. Mesmo diante desse cenário de diferenciação, não existe um estigma negativo nas áreas dos conjuntos habitacionais, que se consolidaram como subcentros da cidade de Mossoró.

⁴ 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 Programa consistia em implementar, desenvolver e dinamizar a autoconstrução através da produção de lotes urbanizados (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

Figura 05 – Precariedade habitacional nos conjuntos da Cohab em Mossoró



Fonte: Acervo do grupo de pesquisa Estúdio Conceito/UFRN, 2019

O padrão de construção em localizações periféricas adotado pelo BNH em Mossoró, foi o mesmo implantado em diversas cidades brasileiras. No entanto, a apropriação diferenciada, em razão, sobretudo, do perfil da população beneficiada, tornou as áreas onde estão localizados os conjuntos da Cohab em espaços valorizados na cidade. Na ausência de um urbano qualificado, o ordenamento das ruas, a inserção de praças, escolas e outros equipamentos, tornaram os empreendimentos da Cohab em lugares privilegiados.

Embora a produção habitacional do BNH em Mossoró tenha sido expressiva, 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-se intensas disparidades intraurbanas e ampliando os espaços de pobreza (ELIAS e PEQUENO, 2010; OLIVEIRA, 2011). As desigualdades e exclusões sociais

presentes na história de Mossoró são refletidas também em seu espaço urbano, evidenciando um conjunto de problemas urbanos que se relacionam com a questão habitacional, como a segregação territorial, a fragmentação do tecido urbano, a reprodução de condições precárias de habitabilidade devido à falta de saneamento básico e à ausência de serviços públicos e privados (NASCIMENTO, 2017). 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.

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

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 pulverizada para os governos estaduais e municipais (BONATES, 2007; MEDEIROS, 2010; VALENÇA, 2001). Houve, desse modo, uma mudança administrativa de caráter descentralizador, que proporcionou maior autonomia aos municípios e uma reforma fiscal, impactando em novos arranjos institucionais das 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).

Entretanto, 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 quando, por meio 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).

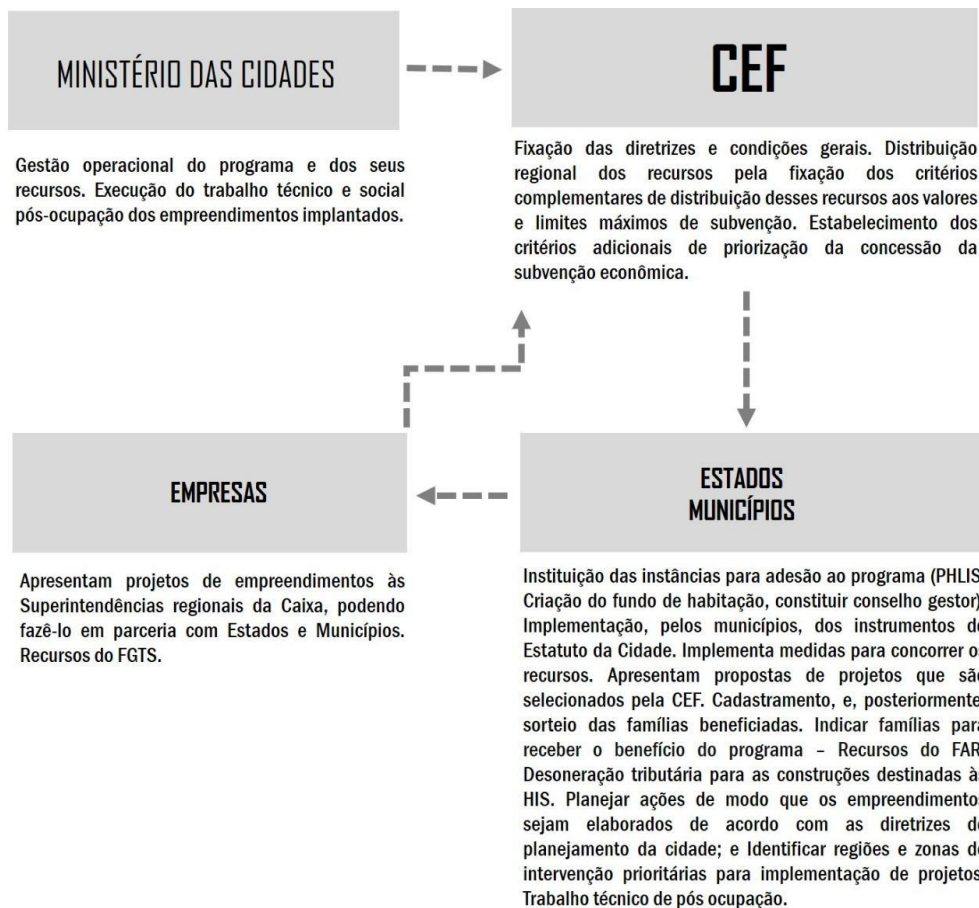
No Rio Grande do Norte, com a extinção da Cohab/RN em 1995, as atribuições da política habitacional são delegadas à Subsecretaria de Habitação, vinculada à Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social – SETHAS, responsável por executar diversos programas habitacionais destinados à população de baixa renda e à qual a Cehab/RN, criada em 2007, é 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 é subsidiar a produção de empreendimentos habitacionais para populações de baixa renda, nas formas de conjuntos habitacionais ou de unidades habitacionais isoladas. Medeiros *et al.* (2020) destaca a alta difusão do PSH no território potiguar onde, até o ano de 2016 (ano em que foi encerrado), o programa atendeu 153 (91,6%) dos municípios do RN, com aproximadamente 16.403 moradias, consistindo no programa executado pela Cehab/RN mais difundido entre os municípios do estado. Desta produção estadual, apenas 570 moradias, cerca de 3,5% do total produzido, localizam-se em Mossoró. Essas 570 habitações estão distribuídas em um conjunto habitacional de 500 moradias e o restante em unidades habitacionais isoladas.

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 (Figura 06). No entanto, Mossoró figura como um dos poucos municípios em que a Cehab/RN não atuou diretamente com o PMCMV. Essa ausência de operação reflete o modelo de atuação da Companhia, que atua nos municípios que possuem menor capacidade organizacional, operacional e financeira para assumirem a agenda habitacional e para conseguirem acessar as linhas de financiamento do Governo Federal (MEDEIROS e MOURA, 2019).

Figura 06 – Desenho da política habitacional do PMCMV e seus principais atores



Fonte: Medeiros *et al.* (2020).

A atuação do órgão habitacional estadual com foco nos municípios que possuem pouca capacidade operacional e propositiva, reflete a discussão sobre a descentralização por ausência quando visualizada a partir da política habitacional. Os municípios com recursos limitados para operacionalização dependem dos estados, a partir da articulação com programas federais, para viabilizar a política habitacional em seu território (CARDOSO, 2001; ROLNIK *et al.*, 2014). A Cehab/RN exerce um papel fundamental na provisão de habitação social nesses municípios. Embora a atuação da Cehab/RN apresente uma grande pulverização no interior do estado, a política de interiorização adotada pela Companhia, se dá mediante a construção de pequenos empreendimentos, apresentando um pequeno volume de atuação em número de unidades habitacionais para o enfrentamento do déficit habitacional (CRUZ, 2020; MEDEIROS *et al.*, 2020).

Considerando a estimativa populacional realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), estima-se que no ano de 2020, a população residente de Mossoró alcançou 300.618 habitantes (IBGE, 2020). Assim, nos últimos 20 anos, a população mossoroense cresceu 40%, com mais de 90% de sua população vivendo na área urbana do município. O aumento da população ocorre concomitantemente ao aumento da demanda habitacional, sobretudo,

pela população de menor rendimento. Segundo pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, referente ao déficit habitacional de 2010, em Mossoró, a demanda por habitação era de 9.891 unidades habitacionais (UH), com o *déficit* para famílias com rendimento de 0 a 3 salários-mínimos (SM) correspondendo a 58% do déficit habitacional total (Tabela 03).

Tabela 03 – 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 neste município atua somente com o PSH, corresponde a superação de apenas 5,7% da demanda por habitações. Embora o município de Mossoró deixe 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.

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 recebeu investimentos do Programa. A partir de 2012, foram 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 obtidos e operados pela própria agenda municipal de habitação. Atualmente, Mossoró possui 2.733 unidades habitacionais (UH) do Faixa 1, construídas e entregues pelo Programa, em cinco residenciais, com 89% das UH sendo de tipologia horizontal. A espacialização dos empreendimentos Faixa 1 no território de Mossoró pode ser visualizada na Figura 7. Considerando a distribuição territorial das UH do Faixa 1 nos municípios do estado do Rio Grande do Norte, Mossoró figura como o terceiro município com o maior número de UH entregues, ficando atrás de Parnamirim (4.224 UH) e Natal (2.888).

As unidades habitacionais construídas pelo Programa no âmbito do faixa 1, representam a superação 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 II, III, IV, V e VI (1.392 UH), de tipologia vertical, e o Residencial João Newton da Escóssia I e II (500 UH), de tipologia horizontal (Tabela 04).

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



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Tabela 04 – Empreendimentos do PMCMV Faixa 1 em Mossoró

| 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 | 2019 |
| Não entregue | Casas | Residencial João Newton Da Escóssia I e II | 500 | - |
| | Apartamento | Residencial Mossoró II | 300 | - |
| | | Residencial Mossoró III | 300 | - |
| | | Residencial Mossoró IV | 296 | - |
| | | Residencial Mossoró V | 248 | - |
| | | Residencial Mossoró VI | 248 | - |

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal, 2021.

Destaca-se a proximidade dos empreendimentos Monsenhor Américo Simonetti e o Santa Júlia, com os conjuntos habitacionais construídos pela Cohab/RN: o Conjunto Abolição, construído em quatro etapas (I, II, III e IV), entre os anos de 1977 a 1983, e o Santa Delmira, inaugurado em 1980. Atualmente, o residencial Monsenhor Américo Simonetti é popularmente conhecido por Abolição V, em virtude dessa proximidade com os conjuntos abolições. Segundo Beserra (2017), essa localização em áreas adjacentes aos conjuntos da Cohab, torna menos hostil o acesso dos moradores do Américo Simonetti e do Santa Júlia a alguns serviços, além de atrair, sem tantas dificuldades, equipamentos e infraestruturas. Como no caso do Américo Simonetti, onde, em virtude da existência dos conjuntos Abolição III e IV, ruas foram criadas e ligadas àquele residencial (BESERRA, 2017).

Apesar de estarem inseridos nas franjas urbanas da zona norte da cidade, estes residenciais estão localizados em bairros consolidados e estruturados, próximos de conjuntos habitacionais de grande porte, construídos pela Cohab/RN, onde as áreas em que os conjuntos da Cohab estão inseridos exercem, atualmente, uma grande centralidade na cidade. Os bairros em que o Américo Simonetti e o Santa Júlia estão localizados, respectivamente, o bairro Abolição e o Santa Delmira, passam por um processo de valorização em determinadas porções do bairro (BESERRA, 2017), com essa valorização incidindo, inclusive, sobre os conjuntos habitacionais da Cohab/RN, conforme apontado anteriormente. Em visitas de campo, os moradores desses conjuntos

afirmaram realizar a maior parte das atividades de comércio, serviços e equipamentos coletivos nas áreas desses conjuntos da Cohab/RN, isto é, no Santa Delmira e no Abolição.

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 consistir-se em uma modalidade de reassentamento de favela, os beneficiários dos imóveis foram isentos de cobrança das prestações do financiamento. Em 2017 foi inaugurado o maior empreendimento do Faixa 1 construído em uma única etapa no estado do Rio Grande do Norte (844 UH), o Residencial Maria Odete Rosado. Em conjunto com o residencial Jardim das Palmeiras, encontra-se no extremo sul do perímetro urbano de Mossoró, com algumas unidades do empreendimento inseridas no perímetro rural. 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.

A partir da demanda da população residente nos empreendimentos por produtos e serviços, iniciou um movimento de provisão pelos próprios moradores de pequenas estruturas de comércio e serviços, que passam a oferecer suporte à demanda gerada no dia-a-dia (mercadinhos, bares, igrejas, costureiras, oficinas de bicicleta, etc.). A pesquisa identificou processos de transformação de uso e ocupação do solo nos empreendimentos da Faixa 1 em Mossoró (Figura 8). Nestes empreendimentos, o uso residencial simples, originalmente proposto para os imóveis, está sendo substituído por novos usos, para acomodar novas estruturas familiares e para geração de renda (quitinetes e comércio).

Figura 08 – Painel fotográfico com os diversos usos identificados nos empreendimentos Faixa 1 em Mossoró



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

As dinâmicas particulares de cada empreendimento revelaram ainda a precariedade habitacional sendo 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), expressando a situação socioeconômica de alguns desses moradores (Figura 09).

Figura 09 – Casas do residencial Jardim das Palmeiras



Fonte: Acervo do grupo de pesquisa Estúdio Conceito/UFRN, 2019

A execução do PMCMV, pela prefeitura do município de Mossoró, seguiu a mesma lógica territorial de ocupação de áreas periféricas desconectada do tecido urbano consolidado, aprofundando as desigualdades socioespaciais presentes na cidade. O suporte de prestação de serviços e comércios é 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. que se instalaram nos conjuntos da Cohab que permitem viabilizar o dia a dia dos moradores dos empreendimentos do PMCMV que estão na periferia da periferia.

CONCLUSÕES

A análise da execução da política de habitação social no RN, 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 no protagonismo atribuído a Mossoró pela política estadual de habitação. 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. No Rio Grande do Norte, a partir da forte articulação das ações do governo do estado com a política do BNH, com foco no desenvolvimento econômico, a atuação da Cohab/RN privilegiou os territórios que apresentavam maior dinamismo econômico. Assim, Mossoró ganhou destaque no atendimento da política habitacional pela agenda estadual de habitação, com os produtos da Cohab/RN concentrando-se de maneira expressiva no município, 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 aos municípios, ocorreu com pouquíssimos recursos para operacionalização, cabendo aos estados, a articulação com programas federais para viabilizar a política habitacional nos 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.

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, com o município tendo 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, com a oferta de comércios e serviços públicos e privados que atendem também aos moradores dos conjuntos empreendidos pelo PMCMV.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 14, p. 111-141, 1999.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. 2011.

BESERRA, Fabio Ricardo Silva. *Diferenciação do espaço e transformações urbanas: expansão da indústria da construção em Mossoró (RN)*. 2017.

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

CARDOSO, Adauto Lucio. Política habitacional: a descentralização perversa. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, p. 105-122, 2001.

CRUZ, Flávia Duarte de Oliveira. *Política Habitacional e Planejamento Regional: O elo da produção de moradia e a atuação da Sudene no Rio Grande do Norte*, 2020.

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

FREITAS, Mariana Fernandes; CRUZ, Flávia Duarte de Oliveira. 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*, 2013.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. *Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral*. Região de Mossoró. 1973.

KLINK, Jeroen. *A escalaridade e espacialidade do (novo) desenvolvimentismo, uma exploração conceitual para o debate. Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, p. 19-37, 2013.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Editora Vozes, 2001.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. Cohab/RN: o caminho da interiorização. Confins. *Revue franco-brésilienne de géographie Revista franco-brasileira de geografia*, n. 34, 2018.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de; MOURA, Jéssica Morais de. *Habitação social no Rio Grande do Norte: as atuações da Cohab e da Cehab*. 2019.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de; BARBOSA, Jane Roberta de Assis; CRUZ, Flávia Duarte de Oliveira. *Planejamento Regional e Política Habitacional*. No prelo, 2020.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de; FREITAS, Mariana Fernandes; CRUZ, Flávia Duarte de Oliveira; SILVA, Talia Cardoso da. *Banco de Dados do levantamento de campo de Mossoró, novembro de 2019*. Estúdio Conceito/UFRN, 2019.

NASCIMENTO, Eduardo Alexandre do. *A expansão do mercado imobiliário em Mossoró: acumulação capitalista e o aprofundamento das contradições socioespaciais*. 2013.

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

OLIVEIRA, Ludimilla Carvalho Serafim de. *De repente, tudo mudou de lugar: refletindo sobre metamorfose urbana e gentrificação em Mossoró-RN*. 2011.

OLIVEIRA, Jionaldo Pereira de. Uma análise da formação e expansão do urbano de Mossoró: dinâmica e contradições. *Pensar geografia*, 2017, 1.1: 50-71.

ROLNIK, Raquel; IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; KLINTOWITZ, Danielle. 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.

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

VALENÇA, Márcio Moraes. *Globabitação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal*. *Terceira Margem*, 2001.