

## **PROGRAMAS HABITACIONAIS: POTENCIALIDADES E DESAFIOS FRENTE AO SEMIÁRIDO POTIGUAR**

Manoel Mariano Neto da Silva (1); Almir Mariano de Sousa Junior (2)

*1Universidade Federal Rural do Semi-Árido. E-mail: marianop.paiva2@gmail.com*

*2Universidade Federal Rural do Semi-Árido. E-mail: almir.mariano@ufersa.edu.br*

**Resumo:** O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, se apresenta como uma política pública de habitação criada pelo Governo Federal e atua em todo o território brasileiro, promovendo o financiamento e a doação de imóveis para fins de moradia. Trazendo essa discussão para o interior da região nordeste, percebe-se que nos pequenos centros urbanos a população sofre com o déficit habitacional, levando à ocupação irregular das áreas urbanas. Nesse contexto, as políticas habitacionais podem impactar positivamente sobre a formação do espaço urbano nessa região. Mediante tais discussões, este trabalho tem por objetivo estudar as contribuições das políticas habitacionais para a formação do espaço urbano, no semiárido do Alto Oeste Potiguar, localizado no Estado do Rio Grande do Norte. Desse modo, abordou-se assentamentos urbanos subsidiados pelo PMCMV, nas Cidades de Encanto/RN e Venha-Ver/RN, onde analisou-se as condições de moradia e suas contribuições para o desenvolvimento urbano local. Para tanto, realizou-se a aplicação de questionários às famílias que residem nos assentamentos, consultas cartorárias, pesquisas documentais nos órgãos públicos e registros fotográficos. Assim, verificou-se que os assentamentos urbanos edificados pelo PMCMV são destinados às famílias de baixo poder aquisitivo, que não possuem moradia, auxiliando dessa forma no combate ao déficit habitacional e outras desigualdades sociais. Entretanto, muitos aspectos precisam ser melhorados, dentre eles, a localização dos assentamentos, a implantação de equipamentos urbanos e a ação conjunta das políticas habitacionais locais.

**Palavras-Chave:** Política habitacional, Desenvolvimento Urbano, Estruturação Territorial.

### **Introdução**

A rápida expansão urbana trouxe consigo graves problemáticas sociais que decorrem em sua maioria da falta de planejamento ao longo da consolidação das cidades. Diante disso, o déficit habitacional do país, de acordo com o censo demográfico de 2010, era de 5,8 milhões de unidades, correspondendo a 10,1% das moradias existentes, sendo que 72% desse quantitativo era representado por famílias com renda de até 03 salários mínimos.

Trazendo a discussão para o Nordeste, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010) aponta que a região correspondia a 30,6% do quantitativo nacional, equivalente à 1,8 milhões de moradias, onde 95,6% são constituídos por famílias com renda de até 03 salários mínimos. No tocante ao Rio Grande do Norte, segundo o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (2010), o déficit correspondia a 104,19 mil unidades, dos quais 91% relacionava-se às famílias com renda de até 03 salários mínimos.

Frente a tal realidade, em 2009, criou-se o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, que de acordo com Rubin e Bolfe (2014), surgia em um cenário marcado pela crise imobiliária internacional e tinha por finalidade contribuir para o desenvolvimento econômico brasileiro, a partir da construção de 01 milhão de moradias, das quais, 400 mil tinham subsídio integral e destinavam-

se às famílias com renda de até 03 salários mínimos. Já em 2011, iniciou-se a segunda etapa do programa, que conforme Andrade (2012), objetivava a construção de 02 milhões de unidades habitacionais até 2014, sendo 1,2 milhão destinada à população com renda de até R\$1600,00.

Ao observar a atuação do PMCMV no Nordeste, Melazzo (2016) afirma que esta região até 2012 havia recebido 40% do quantitativo nacional de unidades habitacionais direcionadas às famílias enquadradas na faixa 01 (renda de até 03 salários mínimos para a primeira etapa e de até R\$1600,00 para a segunda etapa), o que corresponde a 400,77 mil moradias. Quando se considera o valor correspondente ao somatório de todas as faixas, totaliza-se 546,39 habitações, que em termos percentuais equivale a 32,38% das unidades do programa no cenário nacional. Já no estado do Rio Grande do Norte, ainda com base em Melazzo (2016), até 2012 haviam sido construídas 29,95 mil unidades habitacionais, equivalente a 5,48% do total da Região Nordeste, dos quais, 20,32 mil habitações destinavam-se à população enquadrada na faixa 01.

Mediante tais discussões, este trabalho tem por finalidade estudar as contribuições das políticas habitacionais para a formação do espaço urbano, no contexto do semiárido do Alto Oeste, localizado no estado do Rio Grande do Norte. Desse modo, abordou-se assentamentos urbanos subsidiados pelo PMCMV, nas Cidades de Encanto/RN e Venha-Ver/RN, onde analisou-se as condições de moradia e suas contribuições para o desenvolvimento urbano local.

## **Metodologia**

Para a elaboração deste trabalho, realizou-se uma fundamentação teórica, visto a necessidade de discutir o déficit habitacional nas esferas nacional, regional e estadual; bem como a ação dos programas habitacionais. Posteriormente, definiu-se o *locus* e os objetos a serem estudados: Encanto/RN e Venha-Ver/RN.

Na cidade de Encanto/RN, estudou-se o assentamento urbano Antônio Cajazeiras, e em Venha-Ver, foram analisados os assentamentos Bartolomeu e Santo Expedito. Durante as análises, investigou-se as contribuições do Programa Minha Casa, Minha Vida para o processo de formação dos assentamentos, bem como as condições de moradia e suas contribuições para o desenvolvimento urbano local. Para tanto, foram desenvolvidas pesquisas cartorárias, análise dos instrumentos urbanos existentes nos assentamentos e coletas documentais nos órgãos públicos municipais.

Assim, a presente investigação pode ser definida como um estudo multicaso, no qual se empregou métodos qualitativos e quantitativos. Visto que de acordo com Gil (2009), o estudo

multicaso é um instrumento que permite a análise do contexto real de um ou mais objetos, possibilitando a integração de sua descrição original.

Conforme Marconi e Lakatos (2003) a Revisão Bibliográfica é a pesquisa a cerca das principais conclusões de outros autores relacionadas ao tema a ser abordado, imprescindível para que não se busque resultados que já foram obtidos em estudos relacionados.

### **Fundamentação teórica**

O espaço de urbano, de acordo com Corrêa (1989) pode ser compreendido pelo conjunto de atividades que definem os usos da terra, constituindo a organização espacial, conhecida por cidade. Partindo desse conceito, o autor afirma que este é um meio simultaneamente fragmentado e articulado, se configurado como um produto social.

Diante disso, Corrêa (1989) afirma que o espaço urbano é produzido e consumido por agentes sociais concretos, que interagem diretamente em um âmbito abstrato, sendo os agentes sociais: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o estado e os grupos sociais excluídos. Onde os meios de produção representam o agente social que propicia os maiores impactos para a formação e mutação do espaço urbano, uma vez que nos grandes centros urbanos, as atividades industriais são intensas e a ação de ocupação espacial leva a formação de grandes centros industriais e nos entornos destes ambientes, ocorre a ocupação por proletariados.

Quanto a ação dos proprietários fundiários, Corrêa (1989) enfoca que estes atuam no sentido de obterem a maior renda fundiária a partir da comercialização e usos das propriedades, especialmente o uso comercial ou residencial. No tocante aos agentes imobiliários, estes são responsáveis pela incorporação, financiamento, estudo técnico, construção ou produção física dos imóveis, contribuindo diretamente para a ocorrência da especulação imobiliária, que por sua vez é muito presente no contexto urbano e interfere diretamente na forma como as mais variadas camadas sociais ocupam o espaço.

A ação do estado como agente formador do espaço urbano, conforme Corrêa (1989), mostra-se de forma muito complexa e reflete diretamente na dinâmica social da qual é parte constituinte. Assim, muitos instrumentos são adotados para moldar as características do espaço, no qual pode-se citar a regulação da ocupação do solo, mobilização de reservas fundiárias públicas e o investimento público na formação do espaço. O último agente formador do espaço urbano é constituído pela parcela populacional que não possui condições de residir em ambientes com condições salubres. O

autor afirma que este é um dos fatores, que juntamente ao desemprego, doenças, subnutrição, delineiam a situação social dos grupos excluídos. A estas pessoas restam como moradia: cortiços, sistemas de autoconstrução, conjuntos habitacionais fornecidos pelo agente estatal e as favelas.

Direcionando a discussão para a formação dos pequenos núcleos urbanos, percebe-se que estes sofrem a interferência de todos os agentes sociais citados por Corrêa, seja de forma direta ou indireta, em maior ou menor intensidade. Em contrapartida, Gonçalves (2005) pontua que todas as atenções são voltadas às áreas metropolitanas, tendo em vista que estas correspondem aos maiores fluxos econômicos, maiores contingentes populacionais, e, conseqüentemente, maiores desigualdades sociais.

No entanto, considerando as dimensões territoriais brasileiras, assim como a heterogeneidade frente a formação dos centros urbanos, evidencia-se que as pequenas cidades representam a maior parcela da malha urbana do país, visto que de acordo com Gonçalves (2005), correspondem a 84,31% e expressam grandes problemas sociais, políticos e ambientais.

Em relação às problemáticas vivenciadas nos pequenos núcleos urbanos, Corrêa (1989) cita a ocupação de áreas menos favorecidas como uma forma de resistência à segregação social e sobrevivência frente a absoluta falta de outros meios habitacionais. Esse fator expressa a urgência por políticas públicas capazes de integrar a habitação às políticas urbanas nacionais.

No tocante às políticas habitacionais, Carvalho e Sthefan (2016) afirmam que o período entre 1988 e 2003 se mostra como um vazio neste cenário. Já em 2003, criou-se o Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão responsável pela Política de Habitação, ampliando os subsídios para habitação de interesse social. Entre 2004 e 2005, aponta-se a criação da Política Nacional de Habitação, o Sistema Nacional de Habitação e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Esses programas tinham por finalidade beneficiar a população de baixa renda, além de proporcionar maior segurança jurídica ao mercado privado de imóveis.

Posteriormente, em 2009 a Lei 11977/2009 instituía o PMCMV, que em 2010 viria a se tornar o maior programa habitacional brasileiro, visto que os dados quantitativos expressam um grande progresso diante do déficit habitacional que assolava o país, considerando que entre 2009 e 2014 objetivava-se implementar 03 milhões de moradias.

Ao estudar a atuação do PMCMV no Estado do Rio Grande do Norte, percebe-se que aproximadamente 92,81% das cidades apresentam empreendimentos do programa, visto que de acordo com Melazzo (2016), apenas 12 municípios não receberam qualquer empreendimento. Diante disso, ressalta-se que até 2012 haviam 393 empreendimentos implantados no estado, sendo

que 27,2% destes estão situados na Região Metropolitana de Natal e em Mossoró, enquanto que os demais foram distribuídos para as demais cidades.

Em se tratando da quantidade de empreendimentos, verifica-se que Venha-Ver e Encanto estão entre os 23,95% das cidades com maior quantitativo, o que impacta diretamente na formação urbana desses centros, considerando os contingentes populacionais. Nesse sentido, Melazzo (2016) afirma que as unidades habitacionais edificadas pelo PMCMV correspondem a 3% e 8% dos totais de domicílios, respectivamente.

## Resultados e discussão

O Município de Encanto/RN de acordo com o IBGE (2015), possui uma população de aproximadamente 5.593 habitantes e ocupa uma área territorial de 125,749 km<sup>2</sup>. Em seus primórdios, era um vilarejo pertencente à Cidade de Pau dos Ferros/RN, teve sua formação iniciada no século XVII, em uma área rural que inicialmente era destinada à criação de bovinos e práticas agrícolas. Entretanto, devido às estiagens, juntamente com um surto de cólera, ocorreu uma redução expressiva da população e das atividades agropecuárias locais. A partir deste ponto, alguns aspectos religiosos começaram a se sobressair frente a formação do povoado, visto que uma pequena igreja foi construída na localidade e a população passou a crescer, mesmo que de forma lenta. Posteriormente, em 1950 tornou-se vilarejo e em 1963 elevou-se a município.

Contrário ao que ocorre em grandes e médias cidades, a maior parcela populacional, que corresponde a 59,28%, ocupa a zona rural, enquanto que 40,72% estão situados na área rural. A Figura 01 apresenta a vetorização espacial da Cidade de Encanto/RN.

Figura 1: Vetorização espacial de Encanto/RN



Fonte: Programa Acesso à Terra Urbanizada, 2017. Adaptada.



Nesta localidade, abordou-se o Assentamento Urbano Antônio Cajazeiras, que inicialmente fazia parte da zona rural do município. Entretanto, em 2010 a área foi adquirida pela prefeitura municipal e ocupada por moradias edificadas a partir do Programa Minha Casa, Minha Vida.

A primeira etapa do assentamento foi implementada ainda no ano de 2010, onde foram construídas 36 moradias, destinadas a população de baixa renda. Posteriormente, no ano de 2012, a segunda etapa do assentamento foi ocupada pela segunda etapa do mesmo programa habitacional, que possibilitou a construção de 40 residências, também destinadas a população de baixo poder aquisitivo.

Atualmente, esse assentamento possui um total de 82 residências sendo 76 construídas por subsídios do PMCMV. Quanto aos demais, estes foram construídos em áreas doadas pela prefeitura local à população, que por sua vez utilizaram recursos próprios para realizar as edificações.

Mesmo se apresentando como um assentamento de pequeno porte, ocupado recentemente, por uma massa populacional de baixa renda, o Antônio Cajazeiras possui distribuição de energia elétrica, abastecimento de água, coleta de efluentes domésticos e resíduos sólidos, e pavimentação. Ganhando desse modo, uma expressiva representatividade frente formação do espaço urbano de Encanto/RN, visto que esta é uma cidade que detém população e espaço urbano muito reduzidos.

Entretanto, faz-se necessário melhorar alguns aspectos referentes ao assentamento, uma vez que este está localizado a quilômetros dos demais bairros urbanos e não possui postos de saúde, delegacia, escolas e creches. O que dificulta o acesso aos serviços de saúde, segurança, educação, bem como aos ambientes de trabalhos.

No tocante a Venha-Ver/RN, esta é uma cidade localizada na Mesorregião do Alto Oeste Potiguar, no Estado do Rio Grande do Norte, ocupa uma área territorial de aproximadamente 72 km<sup>2</sup> e possui uma população estimada em 4.121 habitantes, de acordo com o IBGE (2015).

A história dessa cidade está associada as atividades agrícolas desenvolvidas na região, mas apresenta algumas peculiaridades, dentre elas, a possibilidade do povoado ter se formado a partir de uma fazenda marcada pelas atividades escravistas, que na época eram destinadas ao cultivo de algodão e à criação de bovinos. Geograficamente, este povoado pertencia a Cidade de São Miguel, em 1963 foi elevado a distrito e somente em 1992 emancipou-se politicamente.

Ressalta-se ainda que em 2010 14,8% da população local se encontrava na linha de pobreza e indigência e 34,6% estavam abaixo dessa linha, o que evidencia o fato de uma considerável

parcela da população se está exposta a vulnerabilidades sociais. A Figura 02 exibe a vetorização espacial da Cidade de Venha-Ver/RN.

Figura 2: Vetorização espacial de Encanto/RN



Fonte: Programa Acesso à Terra Urbanizada, 2017. Adaptada.

Nesta cidade foram estudados os Assentamentos Santo Expedito e Bartolomeu, ambos estão localizados na zona urbana de Venha-Ver/RN. O assentamento Santo Expedito, inicialmente pertencia a zona rural da cidade, entretanto, no ano de 2007 foi adquirido pelo poder público municipal, em 2010 foi ocupado por 56 habitações construídas através de subsídios do Programa Minha Casa, Minha Vida, e, em 2014, a segunda etapa do programa edificou mais 15 moradias, todas destinadas a população de baixa renda.

O assentamento atualmente possui 71 moradias, além de outras edificações construídas pela própria população e destina-se exclusivamente a habitação de interesse social. Quanto ao que se refere aos aspectos urbanos, verifica-se que há abastecimento hídrico, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica. Entretanto a área ainda não é pavimentada e os efluentes domésticos não são coletados.

Assim como o Antônio Cajazeiras, esse assentamento também possui uma localização distante dos demais bairros da cidade, o que dificulta o acesso aos serviços públicos. Mas, em suas dependências foi instalada uma escola municipal, que favorece o processo de urbanização local.

Um aspecto que marca a construção social do assentamento é fato de que as 15 moradias construídas pela segunda etapa do PMCMV foram ocupadas ilegalmente, a partir de invasões

realizadas pela população. Em decorrência disto, as residências invadidas não possuem a rede elétrica legal, fazendo-se necessário a adoção de métodos ilegais para obtenção de energia elétrica. Esse acontecimento vem a evidenciar as expressivas marcas do déficit habitacional, bem como a necessidade de intensificar o desenvolvimento de políticas habitacionais.

Quanto ao Assentamento Bartolomeu, este foi construído em uma área municipal, que até 2013 era utilizada como campo de futebol. Já em 2014 foram edificadas 15 casas, também subsidiadas pelo PMCMV. Contrário aos assentamentos já citados, está localizado próximo aos demais bairros urbanos o que viabiliza o acesso aos serviços públicos. A ocupação desta localidade também ocorreu de forma precoce e ilegal, visto que todas as residências foram invadidas.

Apesar de estar localizado próximo aos demais bairros da área urbana, o Bartolomeu possui apenas fornecimento de água e coleta de lixo. O fornecimento de energia elétrica torna-se inacessível devido a ocupação ilegal e a área ainda não é pavimentada.

Frente aos dois assentamentos estudados na Cidade de Venha-Ver/RN, é possível observar que estes possuem grande importância para o desenvolvimento local, uma vez que a população é fortemente marcada pelas vulnerabilidades sociais. Entretanto, percebe-se que esta cidade necessita de políticas habitacionais mais atuantes, uma vez que ambas as áreas parcial ou totalmente foram ocupadas de forma ilegal. Nesse sentido, verifica-se ainda que as famílias residentes nas áreas invadidas além de terem o acesso aos serviços públicos negados, sofrem com a insegurança habitacional, uma vez que a prefeitura municipal entrou com um mandato de desapropriação das residências invadidas.

## **Conclusões**

A formação do espaço urbano se apresenta como algo muito complexo que engloba transformações materiais e substanciais, que dependem exclusivamente da ação de seus agentes formadores. Nesse contexto, pode-se observar que tais agentes atuam de formas variadas, de acordo com os aspectos de cada região, e isso se dá devido às diferenças entre os índices de industrialização, atuação do estado, além dos aspectos sociais ligados à classe excluída. Outros fatores, como a especulação imobiliária e fundiária também variam entre as regiões.

Quanto a atuação do Estado frente a formação do espaço urbano, este exerce grande influência nos mais diversos segmentos, visto suas multiesferas são responsáveis pela geração de empregos e renda, bem como, pelo desenvolvimento de políticas habitacionais, sejam essas em nível municipal, estadual, regional ou nacional. Tais políticas são fundamentais para a conquista de



avanços sociais, que refletem diretamente no desenvolvimento urbano. Dentre esses avanços, pode-se citar a redução dos índices do déficit habitacional, que se configura como uma problemática existente em quase todos os centros urbanos brasileiros.

Analisando as condições dos assentamentos subsidiados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, nas Cidades de Encanto/RN e Venha-Ver/RN percebe-se que este programa habitacional traz potencialidades significativas para a formação do espaço urbano nas pequenas cidades do semiárido. Entretanto, muitos aspectos precisam ser melhorados, dentre eles, a localização dos assentamentos, a implantação de equipamentos urbanos e a atuação das políticas habitacionais locais.

### **Referências**

ANDRADE, Gabriel Vieira Marx. **Políticas habitacionais brasileiras: uma avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em suas duas edições.** 2012. 86 f. TCC (Graduação) - Curso de Engenharia de Produção, Ufrj, Rio de Janeiro, 2012.

BRASIL. Ministério Das Cidades. **Programa Minha Casa Minha Vida.** Disponível em: <[http://www.sedhab.df.gov.br/mapas\\_sicad/conferencias/programa\\_minha\\_casa\\_minha\\_vida.pdf](http://www.sedhab.df.gov.br/mapas_sicad/conferencias/programa_minha_casa_minha_vida.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 11.977, de 07 de julho de 2009.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Sinopse do Censo Demográfico 2010.**

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa; STEPHAN, Italo Itamar Caixeiro. Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico\*. **Cadernos MetrÓpole**, [s.l.], v. 18, n. 35, p.283-307, jun. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3513>.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano.** São Paulo: Ática, 1989. 94 p.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GONÇALVES, Francisco Ednardo. **Cidades pequenas, grandes problemas:** perfil urbano do Agreste Potiguar. 2005. 173 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2005.

MELAZZO, Everaldo Santos. O Programa Minha Casa Minha Vida no Estado do Rio Grande Do Norte. Cinco conclusões possíveis e cinco questões para a continuidade da investigação. **Revista Formação**, São Paulo, v. 1, n. 23, p.92-111, jul. 2016.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, [s.l.], v. 36, n. 2, p.201-213, 14 maio 2014. Universidade Federal de Santa Maria. <http://dx.doi.org/10.5902/2179460x11637>.

Universidade Federal de Santa Catarina. **Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2010:** volume Rio Grande do Norte. Florianópolis: Ceped Ufsc, 2011. 52 p.