

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA COMO
ESTRATÉGIA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL
EM CEARÁ MIRIM-RN (2009 A 2014)**

**THE PROGRAM MINHA CASA MINHA VIDA AS
TERRITORIAL PLANNING STRATEGY IN CEARÁ MIRIM-
RN (2009 TO 2014)**

**EL PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA COMO
ESTRATEGIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL EN
CEARÁ MIRIM-RN (2009 A 2014)**

DOI 10.33360/RGN.2318-2695.2020.i2.p.115-132

Suzete Câmara da Silva Figueiredo

Professora de Geografia do Centro Estadual de Educação Profissional Ruy Antunes Pereira
(CEEP - RN)

E-mail: susilva_oi@yahoo.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4299-1810>

Francisco Fransualdo de Azevedo

Prof. Dr. do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio
Grande do Norte (UFRN)

E-mail: ffazevedo@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0477-9501>

Jonilson de Souza Figueiredo

Mestre em Ciências Econômicas pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

E-mail: jonilson23f@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9696-2180>

RESUMO

As discussões acerca do urbano, especialmente no Brasil, a partir de 2009 com a difusão dos programas da Política Nacional de Habitação (PNH), assumiram destaque na agenda pública. Nesse contexto, a presente pesquisa investiga as Políticas Públicas Habitacionais no Brasil, particularmente sua implementação e desdobramentos em Ceará Mirim-RN no período de 2009 a 2014. Os resultados evidenciam que ocorre uma saturação da área urbana central, impulsionando a ocupação das áreas periféricas da cidade, provocando uma notória periferização. Essa dinâmica por sua vez requer do planejamento urbano uma maior preocupação com as carências e vulnerabilidades sociais existentes em Ceará Mirim-RN.

Palavras-chaves: Planejamento Territorial Urbano. Programa Minha Casa Minha Vida. Ceará Mirim-RN

ABSTRACT

The discussions about urban, especially in Brazil, from 2009 with the dissemination programs of the National Housing Policy (NHP), have assumed prominence in the government plan. In this context, this research investigates the Public Housing Policies in Brazil, particularly its implementation and developments in Ceará Mirim-RN in the period from 2009 to 2014. The results of the investigation show that occurs in Ceará Mirim-RN a saturation of the central urban area, boosting the occupation of the peripheral regions of the city, causing a notorious spatial and social segregation. This process in turn requires urban planning a greater concern with the social and needs vulnerabilities that exist in Ceará Mirim-RN.

Keywords: Urban Territorial Planning. Programa Minha Casa Minha Vida. Ceará Mirim-RN.

RESUMEN

En la agenda pública se han destacado debates sobre las zonas urbanas, especialmente en Brasil, desde 2009 con la difusión de programas de Política Nacionales de Vivienda (PNV). En este contexto, este trabajo



investiga las políticas de vivienda pública en Brasil, particularmente su implementación y desarrollo en Ceará Mirim-RN de 2009 a 2014. Los resultados de la investigación muestran que en Ceará Mirim-RN se produce una saturación del área urbana central, impulsando la ocupación de las regiones periféricas de la ciudad, provocando una notoria segregación espacial y social. Esta dinámica a su vez requiere que la planificación urbana se preocupe aún más por las deficiencias sociales y vulnerabilidades existentes en Ceará Mirim-RN.

Palabras clave: Planificación Territorial Urbana. Programa Minha Casa Minha Vida. Ceará Mirim-RN.

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das cidades, a aparente expansão do perímetro urbano, o dinamismo dos negócios imobiliários e da construção civil impulsionaram pesquisas relacionadas à expansão territorial. Aliado a tais aspectos, assistiu-se ao acumulado de programas e financiamentos de caráter social que envolveram a habitação e a moradia¹, assim como os problemas advindos dessa urbanização.

Em 2020 esses problemas tornaram-se mundialmente mais evidentes a partir da disseminação do Novo Corona vírus, que mostrou as fragilidades pelas quais passam quem mora nas periferias dos grandes centros, nas favelas, esquecidos pelo poder público, adensados em cubículos, “colados” uns aos outros, sem qualquer saneamento e disponibilidade de água, o que dificulta em muito a tomada de medidas orientadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

Os desafios da habitação no Brasil tornaram-se ainda mais visíveis em tempos de pandemia. O mundo volta seu olhar para os mais afetados por esta pandemia, sobretudo afetados socialmente, economicamente e sanitariamente. O adensamento excessivo de domicílios alugados² e a coabitação familiar são dois dos indicadores utilizados pelo Ministério das Cidades, método proposto pela Fundação João Pinheiro (FJP³) para compor o déficit habitacional, bem como domicílios precários e ônus excessivo com aluguel. Nesse contexto, as chances de propagação da COVID-19 são ainda maiores.

Assim, desde 2009 a universalização da moradia digna se configura como uma das questões urbanas mais prementes no Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (BRASIL, 2015). Este plano elenca ações dirigidas à habitação que contemplam não apenas a casa, mas os equipamentos

¹ Segundo Maricato (2009) a habitação está relacionada ao saneamento, ao transporte, aos serviços urbanos públicos ou privados. Portanto, a habitação diz respeito a algo mais amplo, enquanto o conceito de moradia está restrito a casa, a unidade habitacional, a unidade construída. Dessa forma, defende-se a moradia dentro de um contexto em que os diversos arranjos urbanos permitam aos beneficiários do PMCMV bem viver no espaço. Ver também Rolnik (2015) e Santos (2007).

² Para detalhes veja: Déficit Habitacional no Brasil 2011 e 2012: resultados preliminares (FJP, 2014).

³ Uma metodologia alternativa pode ser encontrada em Prado e Pelin (1993).



urbanos que atendam integralmente às necessidades dos beneficiários, embora nem sempre atingidas a contento (BRASIL, 2013).⁴

Partindo disso, a presente pesquisa analisa o planejamento territorial expresso pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) na cidade de Ceará Mirim-RN no período de 2009 a 2014. Ao abarcar os seis primeiros anos de implementação do PMCMV, além do alcance dos objetivos da pesquisa, este período proporcionará a percepção da evolução do programa, bem como a dinâmica expressa por ele.

Os procedimentos metodológicos aportam-se numa abordagem exploratória, orientada pelos delineamentos bibliográfico e documental. O exame bibliográfico decorre da verificação do estado da arte no que se refere à literatura sobre Política Habitacional e Planejamento Territorial. O levantamento documental diz respeito à consulta de arquivos públicos, sejam os documentos oficiais relacionados a PNH e ao PMCMV, seja os dados de registro de Cartório.

Além da introdução, a pesquisa se constitui de outras quatro partes: a seção dois apresenta alguns elementos teóricos no que se refere ao planejamento territorial; a seção três descreve a dinâmica de contração expressa pelo programa estudado; a seção quatro e cinco apresentam a análise do programa no município de Ceará Mirim, conspirando suas implicações no planejamento territorial. Finalmente, a seção seis tece as considerações finais.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E ORDENAMENTO TERRITORIAL

A partir de 2003, os traços da constituição de uma tríade estrutural começam a ser delimitados. O modelo Território-Estado-Políticas Públicas torna-se opção governamental. Esse modelo é considerado de desenvolvimentismo social, pós-neoliberal ou liberal periférico, marcado dentre outros aspectos pela “retomada da produção de políticas públicas nacionais” (STEINBERGER, 2009, p. 61).

Esta questão se torna ainda mais evidente quando se compara as políticas públicas formuladas nas décadas de 1950 e 1980 com as produzidas após 2002, cujo território passa a ser categoria nova nos discursos. O enfoque atual ultrapassa a acepção jurídica para outras compreensões, dentre elas a de que o “território não é propriedade do Estado e sim de todos os agentes e atores sociais que têm o poder do ‘agir político’ na sociedade. Não pode ser capturado pelo Estado nem pelos que detêm o direito de propriedade” (STEINBERGER, 2009, p. 63).

⁴ É a partir do financiamento habitacional que se encontra associado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), cuja estruturação data de 1964 e centrou-se na criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e de duas fontes que até hoje são as mais expressivas – o fundo de Garantia do tempo de Serviço (FGTS – Lei nº. 5.107/1966) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE / 1967), que foram lançadas as bases para a Política Nacional de Habitação (PNH).



Entretanto, é em meio a este jogo de forças que o território vai se ordenando. E ordenar a sociedade é interferir diretamente na organização espacial, atendendo aos interesses do planejador, inserindo território específico na ordem mundial. Assim, o planejamento torna-se uma concepção ideológica. Contudo, tal concepção capitalista de ordem reproduz o espaço geográfico sob a perspectiva da mais-valia e cria padrões. Como permitir padrões em tempos de globalização? Já que a Globalização deu nova dinamicidade aos sistemas? Assim, a gestão é necessária porque a ordem não é controlável. Portanto, a gestão é necessária porque a ordem não é controlável e o planejamento deve ser flexível (CAMARGO, 2009).

O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir (SOUZA 2003).

Planejar requer um esforço de imaginar o futuro e talvez esse seja o grande desafio. Contudo, a palavra gestão passou a ser utilizada sem medida, substituindo, por vezes, o planejamento. A gestão adquiriria um caráter fortemente flexível e o Estado passaria de regulador para administrador: “ao invés de uma regulação do uso do solo que visa o bem comum, a busca febril de investimentos da parte de grandes empresas (nacionais e estrangeiras) com a finalidade de gerar empregos, elevar o status e melhorar a imagem da cidade” (SOUZA, 2004, p. 23).

Segundo Souza (2003), o planejamento prescinde de quatro elementos fundamentais: pensamento voltado para o futuro; escolha entre alternativas; consideração de limites, restrições e potencialidades, além da consideração de prejuízos e benefícios; possibilidade de frentes de ação diferentes, os quais dependem de condições e circunstâncias variáveis. Acrescente-se um quinto: a preocupação com resolução de conflitos de interesses, quando envolver diversos agentes.

Talvez por isso haja uma preferência pelo termo gestão, considerado mais democrático em relação ao planejamento, tido como mais tecnocrático (SOUZA, 2003). Contudo, esta não é uma verdade, pois o planejamento pode ser flexível e progressista. Além disso, um não substitui o outro, porque não são sinônimos. E, embora distintos, são complementares, pois a gestão diz respeito à administração dos recursos e das relações de poder no presente. Assim, constituem-se em procedimentos importantes para o ordenamento territorial que tem por fonte e propósito administrar a base contraditória do espaço (MOREIRA, 2006).

Mas a cidade não é uma empresa que possui um funcionamento organizativo rígido. Silva (2014) considera que o ordenamento territorial é uma forma particular de uso do território, apresentando arranjos sociais, naturais e culturais historicamente estabelecidos. O autor comenta



que esse ordenamento não é apenas condição social de reprodução da ordem capitalista, é também reflexo de sua significação funcional e simbólica na totalidade social capitalista.

Santos (2003) afirma que a organização do território sob a tutela do planejamento/gestão representa o poder que advém dos interesses promíscuos do Estado, o que se percebe ao analisar as três fases do planejamento, delimitadas por este autor. A primeira fase é marcada pela inserção do mercado e das suas vantagens reforçadas pelos processos de descolonização; a segunda fase é marcada de forma transnacional pelo desenvolvimento de monopólios; a terceira e última fase, ao ampliar o consumo já desde a segunda fase, dá continuidade à estrutura que conserva alta a taxa de acumulação e a desigualdade.

Como o Estado torna-se internacionalizado, visando à economia global ou que atende aos interesses de uma economia global, tende a manter um território que considera a lógica global e, portanto, de modelo de ordenamento global. Tal padronização que se chega é perversa por desconsiderar particularidades principalmente sociais. No contexto brasileiro, entre os elementos estratégicos e recentes de ordenamento territorial, tem-se o PMCMV.

3. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV)

O Minha Casa, Minha Vida é um programa do Governo Federal que busca facilitar o acesso prioritário de famílias de baixa renda à casa própria, ao mesmo tempo em que gera emprego e renda, por meio do aumento do investimento no setor da construção civil, configurando-se como um dos programas de maior relevo da agenda pública no contexto da habitação do Brasil (BRASIL, 2016b).

Por meio de diversas formas de atendimento a quem necessita, as concessões de subsídios pelo PMCMV são feitas por faixa de renda, considerando a localização do imóvel, quer na cidade, quer no campo; a renda familiar e o valor do imóvel. Assim, o acesso facilitado à habitação, embora prioritariamente seja promovido às famílias de renda baixa, é estendido a todos, mediante critérios específicos a cada modalidade.⁵

O financiamento que permite o acesso à moradia por meio de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) caracteriza a modalidade MCMV financiamento, que beneficia famílias com subsídios e redução das taxas de juros em relação às praticadas pelo mercado imobiliário. Essa modalidade atinge todas as faixas de renda.

⁵ FAIXA 1: até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros; modalidades: MCMV Faixa 1 – Entidades; MCMV Faixa 1 - Cidades com até 50 mil habitantes ou MCMV Faixa 1 – Financiamento; FAIXA 2: até R\$ 27.500,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano; e, FAIXA 3: 8,16% de juros ao ano. Ambas exclusivamente com a modalidade Financiamento.



Segundo Azevedo (2016, p. 18), apesar dos seus limites, a política tem garantido o acesso à moradia e “um importante movimento social que tem travado lutas nesse contexto é o movimento dos sem teto que se territorializou no país em praticamente todas as grandes cidades”. Isso revela a força dos diversos agentes atores nas decisões políticas do país e sua abertura para o acolhimento da sociedade em suas diversas situações sociais, constituindo-se em condições para participação no PMCMV.

De modo particularmente interessante à pesquisa, o Art. 47 da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, traz as condições necessárias para a regularização fundiária de assentamentos urbanos, a saber, dentre outras:

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica; II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;⁶

Percebe-se que há interesse por parte do governo federal pela composição planejamento, ordenamento e gestão à medida que pondera sobre a regularização fundiária da área urbana, além de prever a garantia do pleno acesso à moradia e às funções sociais da cidade, determinando a delimitação de espaços para tanto, além de definir a responsabilidade de órgãos como a Caixa Econômica pelo acompanhamento da obra. Contudo, compreende-se que o planejamento é um componente de todo esse processo que mais enfrenta problemas.

É bem verdade que o PMCMV enfrenta obstáculos, sobretudo relacionados às questões estruturais e infraestruturas como apontou a auditoria do TCU. O Art. 48 da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, também assegura, em seus princípios, de acordo com o inciso I, o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições que permitam maior sustentabilidade urbana, social e ambiental, o que seria viabilizado em grande parte pela articulação com as políticas setoriais de habitação, meio ambiente, saneamento básico e de mobilidade urbana que constam no inciso II deste artigo.

Considera-se, como já exposto, que o direito à moradia, segundo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1991), inclui: habitabilidade; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural; acessibilidade; segurança da posse; e custo acessível. A implantação do sistema viário e da infraestrutura básica

⁶ III – demarcação urbanística; IV – legitimação de posse; V – Zona Especial de Interesse Social – ZEIS; VI – assentamentos irregulares; VII – regularização fundiária de interesse social; VIII – regularização fundiária de interesse específico; IX - etapas da regularização fundiária.



cabe ao poder público diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos.

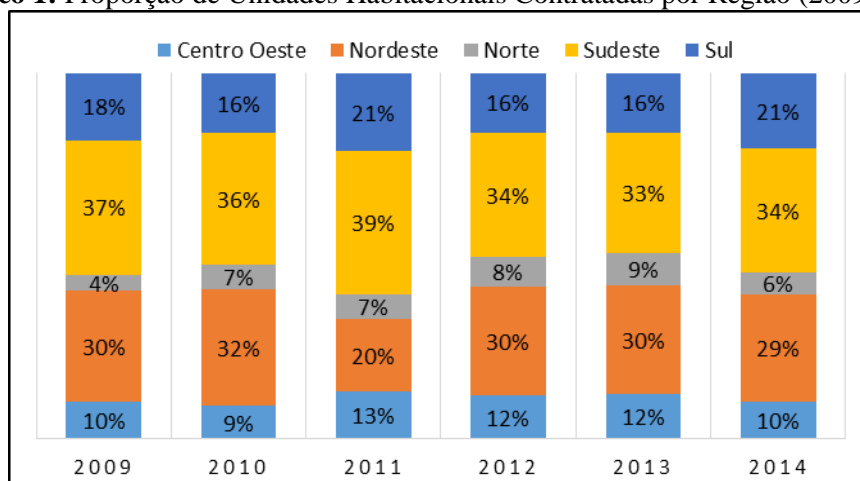
No que diz respeito ao custo acessível de moradia e outras questões financeiras e de mercado, a lei nº 10.931, de 02 de agosto de 2004, que viria a complementar posteriormente a PNH com o estabelecimento da habitação de mercado, configurando-se como primeira medida nesse sentido, permitiu segurança jurídica e econômica ao mercado privado já bastante frágil, em razão da alta inadimplência, cujo custo não tão acessível tornava-se uma das justificativas, cuja iniciativa deu-se pelo Ministério das Cidades, do Ministério da Fazenda e de empresários ligados à construção e ao financiamento, bem como à comercialização de habitações de mercado (MARICATO, 2005).

Algumas outras condições são necessárias para a participação no programa, além da renda, a saber: não ser proprietário ou ter financiamento de imóvel residencial; não ter recebido benefício de outro programa habitacional; não estar cadastrado no Sistema Integrado de Administração de Carteiras Imobiliárias (SIACI) e/ou Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT); e não ter débitos com o governo federal.

Dito isso, observa-se que o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), desde a sua formulação, trouxe consigo uma dinâmica audaciosa de fazer política habitacional no Brasil. Esse desafio se torna ainda mais premente quando se refere à operacionalização, ao acompanhamento e, sobretudo, à avaliação de políticas nos moldes do PMCMV.

Nesse contexto, considerando os objetivos da pesquisa, este item apresenta a dinâmica regional da contratação das unidades habitacionais nos cinco primeiros anos de execução do programa. Trata-se de 3,7 milhões de unidades contratadas até 2014, das quais cerca de 64% se concentraram nas regiões Sudeste (1,3 milhões) e Nordeste (1,1 milhões), respectivamente. Uma visão geral da participação de cada região ao longo dos anos é apresentada no gráfico 1.

Gráfico 1: Proporção de Unidades Habitacionais Contratadas por Região (2009-2014).



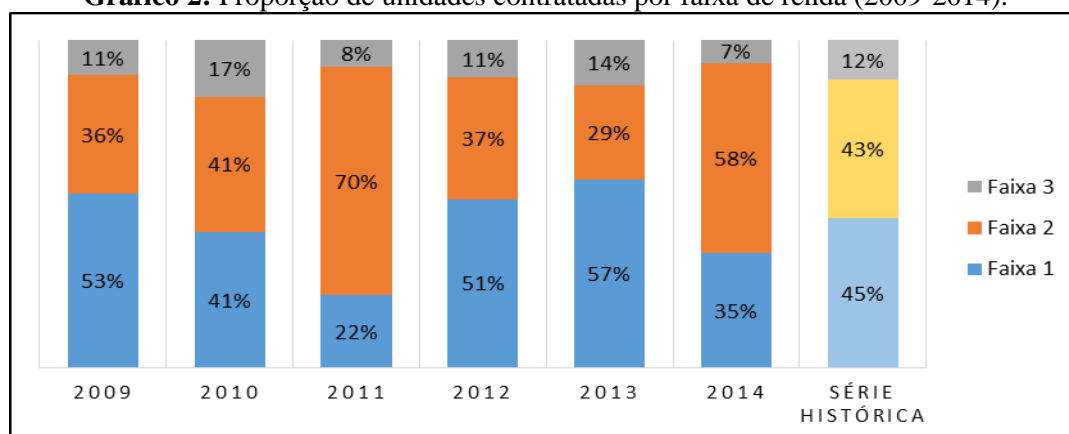
Fonte: elaboração própria, a partir do Ministério das Cidades (<http://pci.gov.br>).



Para além desse resultado, ao analisar a dinâmica territorial dos financiamentos, deve-se considerar dois elementos fundamentais: i) em que faixa essas habitações contratadas se encontram?; ii) de que maneira as unidades habitacionais contratadas revelam o planejamento territorial ao longo dos anos de 2009 a 2014?

Nesse sentido, aquilo que Draibe (1989) preconizou pode ser confirmado pelos resultados referentes à quantidade de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV, isto é, classes de renda maior e estável também foram beneficiadas em detrimento das classes cujas rendas eram baixas e instáveis. Pois, conforme gráfico 2, observa-se que na série histórica estudada, os financiamentos na faixa 2 (até R\$ 3.600) se equipararam aos resultados da faixa 1, alcançando 1,6 milhões de unidades contratadas.

Gráfico 2: Proporção de unidades contratadas por faixa de renda (2009-2014).



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2016a).

Visto isso, afere-se que tanto quanto o planejamento das ações – neste caso a contratação das unidades habitacionais – a efetividade do que se propôs a política nacional é fundamental para a mitigação do déficit habitacional por ela apontado. Marshall (1967), por exemplo, considera que a habitação é um dos mais difíceis problemas que a Política Social necessita lidar.

Além do mais, mensurar as necessidades habitacionais atuais não é tarefa fácil. Ainda segundo este autor, o déficit habitacional não é capaz por si só de concluir algo sobre as necessidades habitacionais. A qualidade da moradia é outro aspecto peculiar e de difícil conclusão. Deve-se considerar a preferência popular? Até que ponto as melhorias são consideradas benéficas por quem habita? Porque o desejo é algo particular, subjetivo. De repente as preferências podem facilmente ser modificadas após o uso da habitação.

Há uma atuação conjunta entre a esfera pública e privada no sentido de reduzir o déficit e isto tem produzido um aumento significativo do estoque de unidades habitacionais por meio desta e



do incentivo financeiro por meio daquela. Já no século passado, Marshall (1967) considerava que o governo havia dado um grande incentivo à construção privada ao lhe isentar de alguns impostos e pondera sobre a carga de dinheiro público transferida a indivíduos privados por meio deste sistema.

Dessa maneira, criam-se habitações cujos enfoques no atendimento são diversos; têm-se assim, habitações de interesse social e de mercado. Contudo, não seria a habitação de mercado também de interesse social e vice-versa? Há ainda outro fator complicador neste aspecto que diz respeito ao entendimento do que é público e privado e do que é serviço público e serviço social. Nesse sentido, faz-se necessário a compreensão da habitação nesse contexto, haja visto que, embora configurada em suas bases como uma Política Social, tem impacto direto no setor da Construção Civil e em todos os seus segmentos. Ademais, tem participação expressiva na economia do Brasil.

4. O PMCMV EM CEARÁ MIRIM-RN

Em Ceará Mirim/RN, a exemplo do que ocorre nas demais cidades da Região Metropolitana de Natal, o crescimento demográfico não foi acompanhado pelo acesso à moradia de qualidade e aos equipamentos e serviços urbanos necessários. Esse cenário, por sua vez, demanda um planejamento territorial capaz de responder às necessidades típicas do crescimento do tecido urbano, de modo a impedir ou mitigar os problemas sociais e de qualidade de vida da população.

Nesse sentido, Maricato (1998) demonstra que as desigualdades e contradições sociais são resultantes do processo de produção e apropriação do espaço urbano, o qual conta também com a influência do poder público na manutenção de vazios urbanos, ao mesmo tempo em que promove a periferização da população de menor renda em áreas mal servidas de equipamentos e serviços urbanos.

Nesse contexto, o PMCMV surge como o instrumento indutor de desenvolvimento social, econômico e ambiental do município. Ao passo que propõe a ocupação e o desenvolvimento do território baseado na sustentabilidade, no planejamento urbano e, por conseguinte, visa contribuir para o enfrentamento dos desafios que se delineiam face ao crescimento demográfico.

Contudo, conforme apontado por Silva (2014), o PMCMV tem produzido habitações com localizações periféricas e com restrições de oferta de transporte público, infraestrutura urbana e equipamentos sociais adequados. Diante disso, denota-se que o objetivo de conciliar investimentos em habitação, saúde e transporte parece não estar sendo efetivado à medida que o programa habitacional vem sendo executado.

A esse respeito Figueiredo (2016), ao estudar a produção habitacional do PMCMV em Ceará Mirim/RN, especificamente os empreendimentos da Faixa 1, demonstra que a periferização

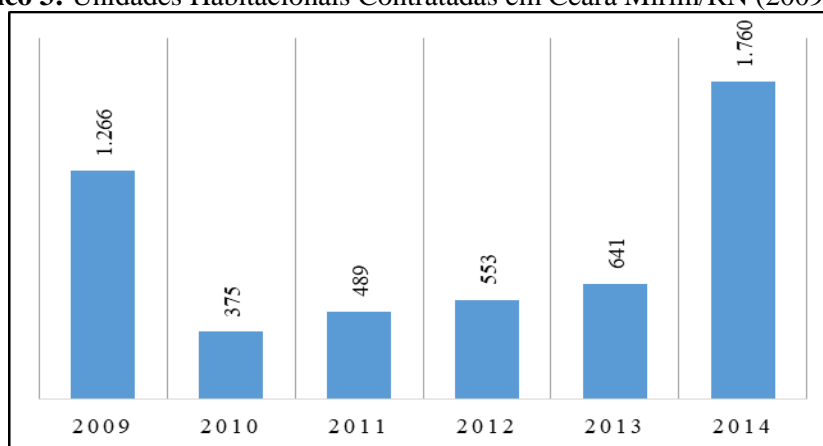


se manifesta através da dificuldade de acesso aos espaços já consolidados da cidade, tendo em vista que esses empreendimentos foram construídos em áreas situadas nas franjas das áreas centrais, se contrapondo à prerrogativa de preencher os espaços vazios urbanos existentes. Além disso, o processo de periferização não se situa apenas em um contexto socioespacial marginal, mas também estrutural.

Nesse sentido, considerando o escopo da presente pesquisa, o intuito desta seção é apresentar a dinâmica do PMCMV em Ceará Mirim-RN, no período de 2009 a 2014, por meio da análise dos resultados, ou mesmo da efetividade do programa, a partir da quantidade de unidades habitacionais contratadas, tendo o planejamento territorial revelado pelo PMCMV. Não esquecendo, portanto, que ordenamento e gestão do território fazem parte de um mesmo processo organizativo do espaço.

O PMCMV em Ceará Mirim, no período acima citado, contratou um total de 5.084 (cinco mil e oitenta e quatro) unidades habitacionais. Destas, 59% concentradas no primeiro e último ano pesquisados, isto é 2009 e 2014, respectivamente 1.266 (um mil, duzentas e sessenta e seis) e 1.760 (um mil, setecentas e sessenta) habitações, conforme aponta o gráfico 3, a seguir apresentado.

Gráfico 3: Unidades Habitacionais Contratadas em Ceará Mirim/RN (2009-2014).



Fonte: elaboração própria, a partir do Ministério das Cidades (Plataforma pgi).

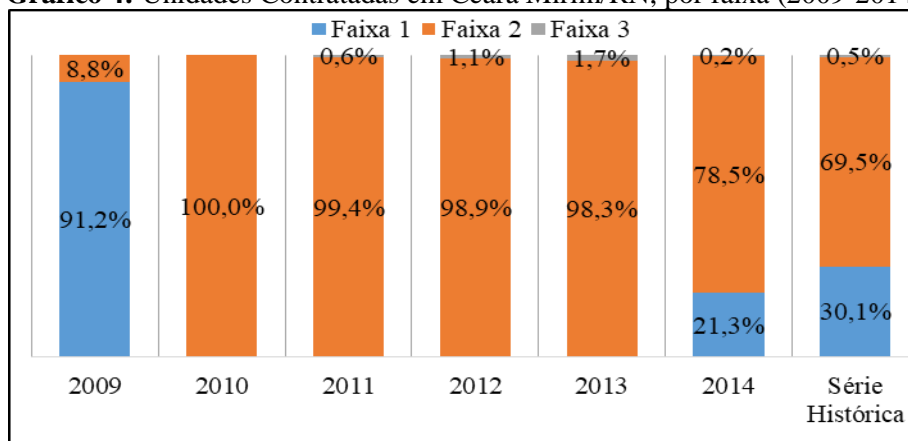
Depreende-se que o intervalo entre os anos pesquisados foi marcado pela reduzida quantidade de unidades contratadas quando comparadas com o primeiro e último anos da série. Trata-se de uma redução de 70,38% no ano de 2010, a partir do qual só conseguiu-se retornar ao resultado de 2009, no ano de 2014. O que pode explicar esse resultado? O que ocorreu no período de 2010 a 2013 para terem tido contratações destoantes dos demais anos?

Quando analisado o perfil do financiamento destas habitações, isto é, a faixa de renda em que elas foram categorizadas, tem-se um primeiro indício de justificativa. No caso do ano de 2009



predominou-se habitações dentro da faixa 1, a qual caracteriza-se principalmente pelo financiamento das moradias subsidiadas e executadas diretamente pelas prefeituras municipais, não havendo neste mesmo ano contratação na faixa 3, e na faixa 2 enquadraram-se apenas 8,8% das unidades habitacionais contratadas, conforme gráfico 4.

Gráfico 4: Unidades Contratadas em Ceará Mirim/RN, por faixa (2009-2014)



Fonte: elaboração própria, a partir do Ministério das Cidades (Plataforma pgi).

Como pode ser observado, em Ceará mirim/RN com exceção do ano de 2009, predomina-se, quase integralmente, a contratação de unidades habitacionais na faixa 2, cuja característica principal é o atendimento às famílias que recebem até R\$3.600,000. O fato é que, considerando os seis anos pesquisados, 69,5% das habitações concentram-se nesta faixa, ao passo que os empreendimentos da faixa 1 só se deram em 2009 e 2014.

5. O PLANEJAMENTO TERRITORIAL REVELADO PELO PMCMV

Tomando como referência os dados do Ministério das Cidades, foi obtido a quantidade de unidades contratadas ao longo dos anos de 2009 a 2014. Assim foi possível organizar os contratos em seis estratos (subpopulações), conforme o ano de referência do respectivo contrato, e inferir os resultados através de seis estimadores independentes, um para cada ano.

A partir disso, conhecido o universo estatístico para cada ano e o tipo da variável a ser coletada (discreta), o tamanho da amostra necessária foi calculada utilizando a estimativa da proporção populacional, via amostragem aleatória simples sobre variáveis categóricas (endereços/bairros), conforme equação, abaixo.

$$n_t = \frac{N_t \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{(N - 1) \cdot e^2 + Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}$$



Seja: n = Tamanho da amostra necessária; t = Ano de referência; N = Total de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV no ano de referência; Z = Variável normal padronizada associada ao nível de confiança; e = Margem de erro (erro amostral); e, p = Probabilidade (proporção de disparidade). Posto isso e levando em conta os aspectos inerentes à pesquisa, foram estabelecidos os seguintes parâmetros, conforme tabela.

Tabela 1: Parâmetros e resultados do cálculo amostral.

ETAPAS	PARÂMETROS	ANOS					
		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cálculo Amostral	Universo	1.266	375	489	553	641	1.760
	Tamanho da amostra *	295	190	215	227	240	315
	(Amostra/universo) *100	23,28	50,65	43,99	41,03	37,47	17,92
	Margem de erro	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
	Nível de confiança	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95
	Normal padronizada	1,96	1,96	1,96	1,96	1,96	1,96
	Proporção de “disparidade”	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Coleta da amostra	Tamanho dos fragmentos	4	2	2	2	3	6
	Número sorteado	2	1	2	2	2	5

Fonte: elaboração própria, operacionalizado a partir do Microsoft Excel 2013[®].

A partir disso, recorreu-se aos arquivos públicos do 1º Ofício de Notas e Registro de Imóveis de Ceará Mirim. Esse esforço de coleta de dados teve por fonte principal os registros de Contrato do Programa Minha Casa, Minha Vida em Ceará Mirim. Ao passo que, considerando os objetivos da pesquisa, tomou-se como variável de interesse o endereço de cada imóvel contratado, a qual através da estatística inferencial, revelou a distribuição espacial das unidades habitacionais financiadas pelo PMCMV no município.

A coleta dos dados foi realizada mediante amostragem aleatória sistemática – seleção dos contratos mediante um intervalo. Isto é, cada subpopulação foi sistematizada em “n” fragmentos, dividindo cada subpopulação pela respectiva amostra calculada. Após isso foi realizado um sorteio dentro do intervalo de cada fragmento para seleção do primeiro contrato a ser coletado, e, mediante uma sucessão aritmética, os demais contratos que compõem a amostra de cada subpopulação foram sendo coletados, repetindo esse procedimento até a apuração da amostra necessária a pesquisa.

Após a coleta foram observadas algumas restrições nos dados sistematizados, sejam, endereços incorretos e/ou incompletos. Esse fato demandou a consulta ao banco de dados da Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Infraestrutura, no sentido de complementar e/ou corrigir as distorções apresentadas. Além da localização dos endereços por bairros, categorizou-se



os endereços coletados por área de expansão, considerando a evolução histórica do processo de ocupação da malha urbana do município.

Assim, obtida a localização das unidades habitacionais, os dados foram tratados de modo a obtenção da participação relativa anual, por bairro e por área de expansão, no período analisado. Ao passo, que, considerando a margem de 5% ou nível de confiança de 95%, os resultados amostrais foram extrapolados para o total de unidades habitacionais financiadas pelo PMCMV, conforme tabela 2.

Tabela 2: Unidades contratadas por bairro em Ceará Mirim/RN (2009-2014).

BAIRROS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total Geral
Centro	73	59	25	19	19	39	274
Luiz Lopes Varela	0	12	11	5	8	11	62
Novos Tempos	17	36	32	19	37	61	237
Passa e Fica	4	22	11	17	27	123	192
Planalto	13	26	84	83	214	799	1063
Santa Águeda	0	4	27	29	24	61	158
São Geraldo	1159	217	298	380	312	665	3098
Total Geral	1266	375	489	553	641	1760	5084

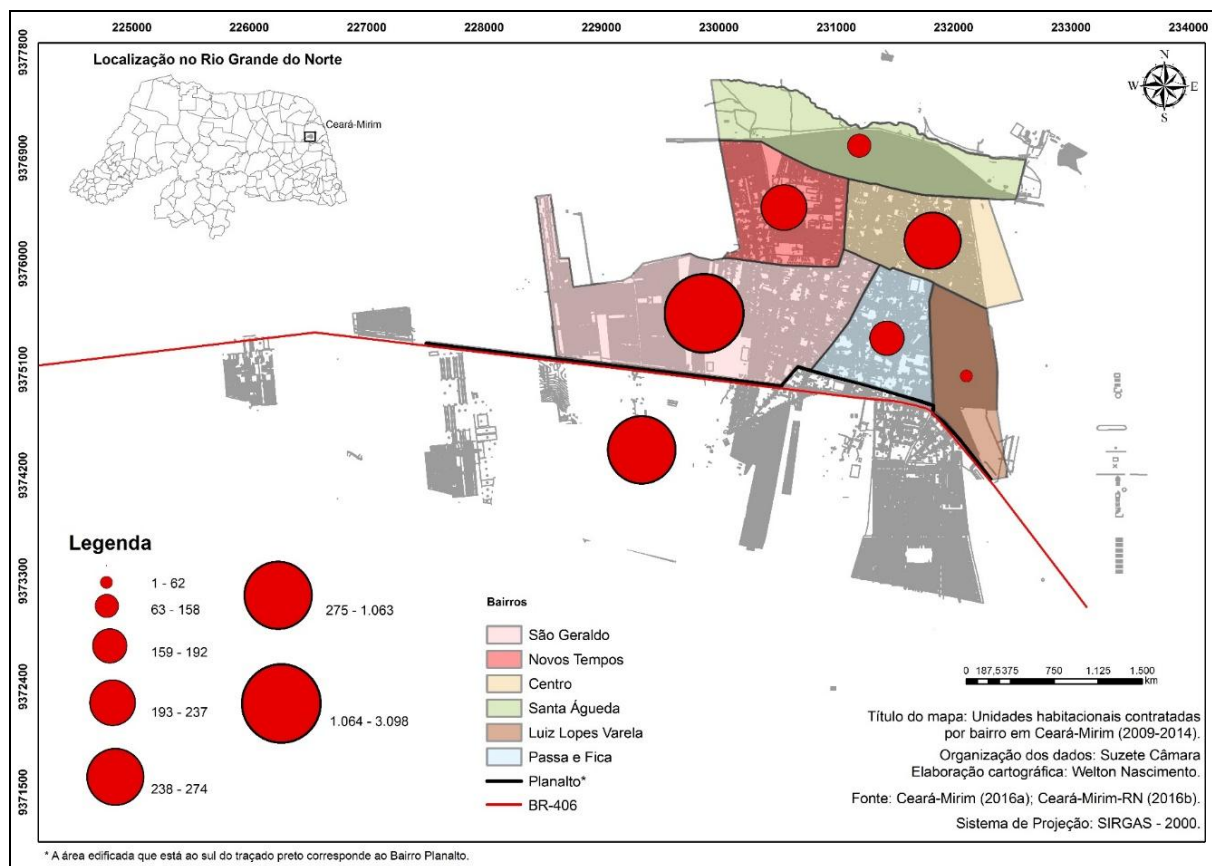
Fonte: Elaboração própria, a partir de Ceará Mirim/RN (2016a); Ceará Mirim/RN (2016b).

Em 2009, ano de início do PMCMV, inclusive no município, o bairro São Geraldo destaca-se pela grande concentração de unidades habitacionais: 91,53%, em detrimento de bairros como Santa Águeda, Luiz Lopes Varela e Passa e Fica que não apresentaram praticamente nenhuma unidade habitacional contratada. Este percentual se deveu ao fato dos principais empreendimentos habitacionais da faixa 1 terem sido construídos nesse período e naquele bairro, justificado principalmente pelo modelo habitacional adotado, tendendo a um processo de periferação, contrariando o PlanHab que prevê inicialmente a ocupação de áreas vazias dentro da malha urbana (Figura 1).

A análise da tabela 1 em consonância com a figura 1 revela ainda outras questões como a acentuação do processo de periferação percebido com o crescente aumento percentual das unidades habitacionais ao longo dos anos estudados para os bairros Planalto e São Geraldo, além do modelo habitacional adotado pelo setor privado, de grandes empreendimentos que necessitam de grandes áreas.



Figura 1: Localização das unidades contratadas em Ceará Mirim/RN (2009-2014).



Fonte: Ceará Mirim/RN (2016a); Ceará Mirim/RN (2016b).

Assim, considerando a série percentual de unidades contratadas para o período de 2009 a 2014 para Ceará Mirim-RN, tem-se que o bairro Luiz Lopes Varela foi o que menos contratou, apenas 1,21% das unidades. Seguido por Passa e Fica e Santa Águeda, ambos com 3,78% e 3,10%, respectivamente, das unidades contratadas. Posteriormente tem-se o bairro Novos Tempos com 4,66% das unidades contratadas, seguido do Centro (5,40%), Planalto (20,92%) e São Geraldo (60,93%).

Dessa maneira, assiste-se a um crescimento urbano cuja ocupação se deu prioritariamente nas áreas periféricas da malha urbana, ou seja, na periferia das áreas urbanas já bem consolidadas, consideradas áreas de expansão urbana pelo Plano Diretor elaborado em 2006 e não mais atualizado. Contudo, considera-se apenas o bairro Planalto como área de expansão, embora o bairro São Geraldo tenha sido o que mais contratou unidades habitacionais na série histórica considerada.

Assim, o Plano Diretor desatualizado e, portanto, o crescimento da cidade para além do previsto em seu texto, sinaliza para a deficiência do planejamento urbano do município. O aumento da malha urbana e a inevitável ida da população para a periferia urbana faz com que estes necessitem despender mais recursos para deslocar-se, para prover o pão de cada dia, para viver a



cidade e para deslocar-se para o trabalho. Esse modelo de urbanização é segregador, necessitando de ações planejadas que visem o bem comum e qualidade de vida da população mais carente, como bem prevê a política habitacional, cujo enfoque é a população de renda baixa. Mas o que se vê é o acentuado processo de periferização.

Embora seja contígua à área urbana, esse modelo de produção de casas, ainda mais sem recursos estruturais necessários, empobrece ainda mais os pobres, como afirmou Santos (1993), contudo segue uma lógica mercadológica de produção de casas em escala, atendendo a uma pressão socioeconômica que provoca rebatimentos no território, ou seja, aparentam ser relações por e para o poder. É uma lógica mais mercadológica que social, contudo, não é este o objetivo da política, não foi planejada para isso.

O planejamento prevê questões como acessibilidade e infraestrutura de maneira a dispor as “coisas” da melhor maneira no território, a fim de alcançar um ordenamento e atender a população mais diretamente possível, haja vista o período atual onde os objetos técnicos são cada vez mais numerosos, a comunicação tem sua velocidade intensificada e os espaços são globalizados e globalizáveis.

Dessa maneira, assiste-se a um crescimento urbano cuja ocupação se deu prioritariamente nas áreas periféricas da malha urbana. Além disso, o acentuado crescimento do bairro São Geraldo não previsto no Plano Diretor, revela a falta de planejamento. Inclusive, os próprios empreendimentos da Faixa 1, de responsabilidade da prefeitura, foram lá construídos, embora tenham se concentrado apenas nos anos de 2009 e 2014.

Considerando os seis anos pesquisados, 69,5% das habitações concentram-se na faixa 2 o que revela pouca efetividade para a Faixa 1, onde se concentra a população mais carente, além dos problemas infraestruturas que cercam as habitações na cidade. E ainda, apesar de haver uma diferença considerável entre unidades entregues e contratadas, foi o município que mais entregou unidades contratadas. E, embora os desafios sejam generalizados, inclusive para a RMN, no que diz respeito ao PMCMV, é inegável sua importância e contribuição para a população mais carente que via o sonho da casa própria algo muito distante de sua realidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou investigar a dinâmica territorial urbana instalada em Ceará Mirim, concebida a partir do planejamento territorial e da política habitacional, configurados sob a forma do Programa Minha Casa, Minha Vida, no período de 2009 a 2014, anos referentes a primeira e segunda fases do programa. De posse dos principais conceitos e categorias de análise,



bem como análise de dados primários e secundários, foi possível a compreensão da dinâmica ora instalada no município.

Os resultados evidenciam que a periferização se manifestou através da dificuldade de acesso aos espaços já consolidados da cidade, tendo em vista que esses empreendimentos foram construídos em áreas situadas nos limites do perímetro urbano, opondo-se a prerrogativa da Política Nacional de Habitação de preencher os espaços vazios urbanos existentes e prover essas habitações de condições para que a população vivencie a cidade.

Assim, faz-se necessário pensar o planejamento urbano do município para prover da melhor maneira possível as “necessidades urbanas” da população local a fim de mitigar os entraves deixados pelas políticas públicas e de modo especial, pelo Programa Minha Casa, Minha Vida. O que se vê é um contínuo crescimento do perímetro urbano, sobretudo pós 2009, ano de início deste programa.

Assim, faz necessário o prosseguimento da pesquisa, tendo em vista a realidade dinâmica e em progressiva e em contínua transformação, considerando agora os aspectos subjetivos que envolvem o programa, a permanência ou não nas habitações provenientes do programa e que motivam os beneficiários a continuarem procurando o PMCMV.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Francisco Fransualdo de. **Entre a Cultura e a Política:** uma Geografia dos “currais” no sertão do Seridó Potiguar. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 2007, 446 f.

_____. Entre utopias e realidades, conquistas e desafios das Políticas Sociais recentes no Brasil (Fim do Século XX e início do Século XXI). **XIV Coloquio Internacional de Geocrítica.** Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro. Barcelona, 2-7 de mayo de 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria Geral de Controle Externo. Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria. **Relatório de Auditoria:** Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília, outubro de 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação.** Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2015.

_____. _____ **Indicadores.** Disponível em: <pgi.gov.br/pgi/indicador/pesquisar/filtrar?textoLivre=&numeroPaginaCorrente=1&campoOrdenacao=&abaSelecionada=0&hiddenTematica=4&hiddenClassificacao=&esconderIndicadores=false&esconderPaineis=false&enableColArvoreFiltros=&enableColCesto=&dat_indicador_ultimaatualizacao=&dsc_indicador_primeirareferencia=>>. Acesso em: 12 jun. 2016a.



_____. _____. **Programa Minha Casa, Minha Vida.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>>. 2016b. Acesso em: 10 jul. 2016b.

_____. Planalto. Casa Civil. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 12 fev. 2015.

CAMARGO, Luís Henrique Ramos de. **Ordenamento Territorial e Complexidade:** por uma reestruturação do espaço social. In: ALMEIDA, Flávio; SOARES, Luiz. Ordenamento Territorial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 22-60.

DRAIBE, Sonia Miriam. **As políticas sociais brasileiras:** diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989.

FIGUEIREDO, Suzete Câmara da Silva. **Política Habitacional e Planejamento Territorial no Brasil:** o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município de Ceará Mirim-RN, no período 2009-2014, Dissertação (Mestrado em Geografia), UFRN, 2016. 133f.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil.** Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

MARICATO, Ermínia. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. **Revista Praga**, São Paulo: Hucitec, v. 1, n. 6, 1998.

_____. **A Nova Política Habitacional. Jornal o Valor, São Paulo, 24 nov. 2005.**

_____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos metrópole 21**, p. 33-52, 1^o sem. 2009.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Política Social.** Tradução: Meton P. Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MOREIRA, Ruy. O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In: SANTOS, Milton et. al. **Território, territórios ensaios sobre o ordenamento territorial.** 2^a ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. p. 71-107.

PRADO, E.S.; PELIN, E.R. **Moradia no Brasil:** Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro. São Paulo: FIPE/USP e CBMM, 1993.

ROLNIK, Raquel. Blog da Raquel Rolnik [Internet]. **Só crédito não resolve a habitação.** Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2009/03/20/so-credito-nao-resolve-a-habitacao/#more-7>>. Acesso em: 06 fev. 2015.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **Economia espacial:** crítica e alternativas. 2^a ed. São Paulo: Edusp, 2003.

_____. **O espaço do cidadão.** São Paulo: Edusp, 2007.



SILVA, Analúcia de Azevedo. **Um sonho distante**: reflexões sobre acessibilidade nos conjuntos habitacionais do PMCMV faixa 1 na região metropolitana de Natal / Analúcia de Azevedo Silva. Natal/RN, 2014. 231f.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a Cidade**: uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

STEINBERGER, Marília. Turismo, território usado e cidade: uma discussão pré-teórica. In: STEINBERGER, Marília (Org.) **Territórios Turísticos no Brasil Central**. Brasília: Paralelo 15/LGE, 2009.