



A POLÍTICA PÚBLICA DE CONSTRUÇÃO DE MORADIAS SOCIAIS: UMA TENTATIVA DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA URBANA EM CAICÓ-RN

THE PUBLIC POLICY FOR CONSTRUCTION OF SOCIAL HOUSING: AN ATTEMPT TO COMPLY WITH THE SOCIAL FUNCTION OF THE URBAN LAND IN CAICÓ-RN

LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES: UN INTENTO DE CUMPLIR CON LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA TIERRA URBANA EN CAICÓ-RN

Ravena Valcácer de Medeiros ⁽¹⁾

João Manoel de Vasconcelos Filho ⁽²⁾

⁽¹⁾ *Graduada em Geografia (Licenciatura) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2018) e mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Geografia - CERES (GEOCERES), Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.*
E-mail: ravena_valcacer1@hotmail.com

⁽²⁾ *Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia e Professor Adjunto do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - Campus Caicó.*
E-mail: vasconfilho@gmail.com



Resumo

A moradia é um dos direitos básicos do brasileiro, previsto na Constituição Federal (1988). Todavia, a questão habitacional já era discutida pelo Poder Público anteriormente, a citar a Fundação Casa Popular, fundada em 1946 com o objetivo de construir moradias sociais. Posteriormente, o Banco Nacional de Habitação (1964) assumiu essa causa e financiou residências para classe média e para os pobres. Entretanto, as dificuldades na aquisição do imóvel próprio persistem e envolvem o seu alto preço, a concentração fundiária da terra urbana e a especulação imobiliária. Diante disso, este estudo analisa como Caicó-RN vem desenvolvendo suas políticas públicas habitacionais da construção de moradias nos últimos 10 anos, na perspectiva do cumprimento da função social da terra urbana. Para tanto, foi realizado um levantamento bibliográfico e documental sobre a temática habitacional e as políticas públicas em âmbito nacional e nesse município. Destarte, as análises revelam que o Poder Público de Caicó ainda carece de muitas políticas habitacionais para combater de fato essa problemática.

Palavras-chave: Políticas públicas; Moradia adequada; Função social da terra urbana.

Abstract

Housing is one of the basic rights of the Brazilian, provided for in the Federal Constitution (1988). However, the housing issue was previously discussed by the Government, citing the Fundação Casa Popular, founded in 1946 with the aim of building social housing. Subsequently, the National Housing Bank (1964) took on this cause and financed homes for the middle class and the poor. However, the difficulties in acquiring own property persist and involve its high price, the concentration of land in urban land and real estate speculation. Therefore, this study analyzes how Caicó-RN has been developing its public housing policies for housing construction in the last 10 years, with a view to fulfilling the social function of urban land. To this end, a bibliographic and documentary survey was carried out on housing issues and public policies at the national level and in that municipality. Thus, the analyzes reveal that the Caicó Government still lacks many housing policies to effectively combat this problem.

Keywords: Public policy; Adequate housing; Social function of urban land.

Resumen

La vivienda es uno de los derechos básicos del brasileño, previsto en la Constitución Federal (1988). Sin embargo, el tema de la vivienda fue discutido previamente por el Gobierno, citando la Fundación Casa Popular, fundada en 1946 con el objetivo de construir viviendas sociales. Posteriormente, el Banco Nacional de la Vivienda (1964) asumió esta causa y financió viviendas para la clase media y los pobres. Sin embargo, las dificultades para adquirir propiedades propias persisten e implican su alto precio, la concentración de tierras en terrenos urbanos y la especulación inmobiliaria. En vista de esto, este estudio analiza cómo Caicó-RN ha estado desarrollando sus políticas de vivienda pública para la construcción de viviendas en los últimos 10 años, con el fin de cumplir con la función social del suelo urbano. Para ello, se realizó una encuesta bibliográfica y documental sobre temas de vivienda y políticas públicas a nivel nacional y en ese municipio. Por lo tanto, los análisis revelan que el Gobierno de Caicó todavía carece de muchas políticas de vivienda para combatir este problema de manera efectiva.

Palabras clave: Políticas públicas; Vivienda adecuada; Función social del suelo urbano.



1. Introdução

A cidade vem passando por grandes transformações sobretudo após o processo de industrialização – tornando-se o espaço que sedia e interfere nas relações sociais, concentrando o sobreproduto agrícola, as técnicas, além de muitos indivíduos e capital. Com efeito, a industrialização veio a se intensificar no Brasil sobretudo a partir de 1950 (MARICATO, 1982), atraindo muitos grupos de migrantes e imigrantes para o espaço urbano.

Um outro fator que contribuiu para a nova dinâmica da cidade foi a mecanização do campo, que no caso brasileiro, se intensificou a partir de 1970, proporcionando a saída de levas de migrantes, que se dirigiram à urbe a fim de encontrar novas possibilidades quanto ao mercado de trabalho, as relações sociais e qualidade de vida.

Entretanto, essa migração não foi totalmente absorvida pelo mercado de trabalho, crescendo o índice de desemprego e o inchaço urbano, que se especializou na forma de conjuntos habitacionais e de subúrbios na zona periférica da cidade. Trata-se de uma urbanização desurbanizada, produto do impulso da industrialização sobre a urbe, que nega a urbanização, enquanto modo de vida, aos seus cidadãos (LEFEBVRE, 1991; MARICATO, 1982). Vasconcelos Filho (2013) assevera que, no caso brasileiro, nega-se não só o direito à cidade, como também à moradia, seja por que os desfavorecidos não têm acesso à moradia digna, seja por que o que se tem são habitats.

Não bastasse o inchaço e a sobrecarga da infraestrutura pública com o crescimento populacional urbano, teve-se outro agravante: o encarecimento do solo e da moradia urbanos. Com efeito, o Capitalismo fez da terra urbana, um bem muito lucrativo, que apesar de não ser produzida pode ser acrescida pela ampliação do perímetro urbano, sem implicar na desvalorização do seu preço (BONDUKI, 2004).

Assim, ganha-se muito com esse solo, sem que seja necessário investir ou construir. Logo, políticas públicas de financiamento e construção de moradias sociais são necessárias, em uma tentativa de minimizar a concentração fundiária e imobiliária e a especulação imobiliária, possibilitando a aquisição da casa própria pelos mais pobres.

Destarte, essa problemática urbana motivou os governos a buscarem planejar ainda mais suas cidades. Neste sentido, é mister definir o que entende-se por planejamento urbano, qual seja: um processo contínuo, do qual o Plano Diretor é um dos seus momentos, que deve estar embasado na realidade local quanto aos problemas urbanos e seus desdobramentos futuros, apontando suas soluções, que englobam aspectos socioeconômicos, físicos e políticos (VILLAÇA, 2015).



Assim, entende-se que o Estado brasileiro buscou alocar adequadamente essa leva de migrantes, que foram atraídos para urbe pela industrialização (e por conseguinte, pela oferta de empregos) e em resposta à mecanização do campo. Desta forma, o Poder Público iria garantir-lhes o acesso à moradia adequada, educação, saúde, segurança, etc. através do planejamento urbano e de políticas públicas. Contudo, especialmente em países subdesenvolvidos (como o Brasil), essa não é uma tarefa fácil, dada a velocidade em que as cidades cresceram, alojando os indivíduos pobres nas periferias de forma desordenada.

Ressalta-se, que na região Nordeste do Brasil, essa urbanização segregadora e desigual é ainda mais acentuada devido o contexto histórico das relações patriarcais (onde o direito à propriedade é sobreposto à função social da terra urbana), como também pelos baixos índices sociais, que acrescem a desigualdade urbana (SANTOS, 1994). Assim, a coabitação familiar urbana, a ocupação de domicílios precários e o ônus excessivo com aluguel são produtos dessa exploração e concentração fundiária urbana, assolando sobremaneira as famílias carentes nordestinas.

Quanto à essa função social da terra urbana, o Estatuto da Cidade (Lei 10.527/01), garante que toda propriedade privada deve cumpri-la, considerando o que está disposto no Plano Diretor de cada cidade. Neste caso, buscou-se verificar o que o Plano Diretor de Caicó entende por essa função – dado esse ser o recorte espacial do presente estudo. Nesse sentido, viu-se que no Art. 07º do Plano Diretor (2006), admite-se que todas as propriedades devem se comprometer em ter aproveitamento e uso compatível com os atendimentos dos equipamentos públicos, além de garantir a preservação do meio ambiente e a saúde e segurança dos seus moradores e vizinhos.

A partir disso, foi feito um estudo sobre as políticas habitacionais de Caicó-RN, no que se refere ao provimento de moradias sociais, como forma de cumprir a função social da terra urbana. Para tanto, analisou-se o Conjunto Nova Caicó enquanto uma política pública de construção de moradias sociais, que garantiria o cumprimento dessa função e minimizaria o déficit habitacional municipal. Atentou-se também para as propostas de ampliação dessas políticas e o comportamento do mercado imobiliário – enquanto forma indireta de acesso à terra urbana e (muitas vezes) uma materialização do direito à propriedade urbana a despeito da função social urbana.

Nesse sentido, o presente trabalho utilizou-se de uma pesquisa bibliográfica sobre o direito à cidade (LEFEBVRE, 1991;1999; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006), à moradia adequada (BONDUKI, 2004), o cumprimento da função social da terra urbana, o direito à propriedade (BRASIL, 2008; 2016) e a urbanização brasileira (SANTOS, 1984).



Ademais, também se refletiu sobre o planejamento urbano e políticas públicas de habitação, consultando a Constituição Federal (2016), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1971), o Estatuto da cidade (2008) e o Plano Diretor (2006) de Caicó-RN - escolhida como objeto de estudo pela sua urbanização segregadora.

Desse modo, todas essas leituras viabilizaram a compreensão da cidade (como e por que o direito à moradia adequada é negado aos mais pobres), assim como sobre a concentração fundiária urbana brasileira (motivo de tantas ações estatais), além das políticas públicas brasileiras, notadamente as habitacionais adotadas em Caicó.

Outras leituras se fizeram necessárias quanto a realidade socioeconômica de Caicó, sendo embasadas em documentos e endereços eletrônicos como o do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Fundação João Pinheiro, no que se refere ao rendimento, quantitativo populacional, número de moradias, déficit habitacional e inadequação domiciliar. Também foram feitas pesquisas junto à Prefeitura Municipal de Caicó - em especial junto às Secretarias de Trabalho, Habitação e Assistência Social, de Infraestrutura e Serviços Urbanos e de Tributação, para apreensão de como se deu a implementação de políticas públicas para a construção de moradia social e a participação do mercado imobiliário nesse setor.

Investigou-se também o número de casas construídas entre 2009 e 2019, através do Conjunto Nova Caicó e as propostas para sua ampliação. Outros pontos investigados foram o número de empresas imobiliárias existentes em Caicó, a fim de compreender a participação do mercado imobiliário caicoense sobre o acesso à moradia. Ressalta-se que também tentou-se levantar informações sobre a ampliação do Perímetro urbano da cidade (como reflexo do aumento do número de lares e empreendimentos) e a participação do mercado imobiliário no PIB, junto à Prefeitura e a Câmara de Vereadores, contudo não se obteve sucesso.

2. Políticas habitacionais do Brasil

A cidade é um reflexo e condicionante das relações sociais (LEFEBVRE, 1991;1999). Tais relações absorveram conflitos e desigualdades produzidas pelo Capitalismo, rendendo à urbe três grandes processos, quais sejam: a concentração fundiária, especulação imobiliária e segregação socioespacial. Esses fatores, por sua vez, dificultaram a aquisição de moradia digna pelos mais pobres, provocando o encarecimento do solo e das residências urbanas.

A despeito disso, o direito à cidade deve ser assegurado a todos. Este que corresponde ao usufruto equitativo da cidade e de seu modo de vida, de forma sustentável, democrática e que garanta equidade e justiça social a todos (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À



CIDADE, 2006). Igualmente, o direito à moradia compete a todo e qualquer brasileiro, tratando-se de um direito social garantido através do Art. 06 da Constituição Federal (2016).

Contudo, há muito os direitos à cidade e à moradia adequada não são garantidos a todos, notadamente às classes populares. Nesse sentido, São Paulo ainda em 1910 atraía e concentrava levadas de migrantes - quer sejam brasileiros ou estrangeiros - para suas fazendas de café, como também para o seu comércio e suas indústrias. Tal concentração populacional implicou no espraiamento da cidade a partir das suas periferias, na sobrecarga dos serviços e equipamentos públicos e no avanço do mercado imobiliário. Assim, Silva (1989) assegura que nesse período, o cortiço já se mostrava como a única saída habitacional para a população carente paulista, que já estava em maior número.

Desde então, essa dificuldade no acesso à moradia adequada motivou o Estado brasileiro a buscar garantir o cumprimento da função social da terra urbana, combatendo a concentração e especulação imobiliária urbana através de políticas públicas, que auxiliassem os grupos socialmente excluídos com financiamentos para a compra de suas residências ou através da doação de moradias sociais.

Ressalta-se que o presente trabalho compreende por política pública as soluções propostas para questões públicas. Assim, uma política dessa natureza deve estar alicerçada em um consenso, que se sobreponha às lutas de classe (DIAS; MATOS, 2012). Todavia, a ação pública brasileira voltada à habitação, há muito vem expondo seus vícios e predisposições, como será discutido a seguir.

Nesse sentido, a política habitacional brasileira não vem tendo um desempenho a contento diante da demanda nacional. O período entre 1937 e 1964 exemplifica tal fragilidade, quando os órgãos governamentais construíram somente 20 mil moradias sociais no Brasil (SILVA, 1989). Nesse período, criou-se a Fundação Casa Popular (FCP) (1946-1964), que foi o primeiro órgão com fins habitacionais de atuação nacional.

Lamentavelmente, a FCP baseou-se no clientelismo para selecionar as localizações que receberiam as moradias sociais, assim como o público alvo de tal política - corroborando o mercado imobiliário e seus agentes. Por conseguinte, o primeiro órgão efetivamente voltado à habitação do Brasil já se mostrava um instrumento utilizado pela hegemonia para alcançar o controle social (AZEVEDO; ANDRADE, 1982 apud SILVA, 1989), ditando normas sobre o formato da habitação, demolindo cortiços, sem oferecer o devido amparo às famílias alvo de tais ações.

Essa conduta não foi devidamente revertida durante o Regime Militar brasileiro, que delegou a política habitacional brasileira sobretudo ao Banco Nacional de Habitação (BNH) (1964-1986). Outrossim, sua política também privilegiou a classe hegemônica. Consoante a



Cardoso (2002), em vinte e dois anos foram construídas 4,5 milhões de residências, das quais, somente 33,5% foram destinadas aos pobres. Não à toa, tal instituição foi concebida objetivando fomentar o mercado imobiliário.

Para além disso, os Planos Nacionais de Desenvolvimento também visaram o desenvolvimento econômico, apesar de também conceberem a habitação. Contudo, tais planos não foram devidamente debatidos com a população, o que levou a Piquet; Ribeiro (2008) a considerá-los muito centralizadores, autoritários e tecnocráticos, objetivando apenas lançar o Brasil como uma potência a nível da América Latina.

Não obstante, Cardoso (2002) lamenta a extinção do BNH, pela lacuna deixada nas políticas do seu tipo. Prova disso é que, desde então, vários órgãos assumiram a questão habitacional brasileira, mas não tiveram êxito. Não bastasse isso, o Estado delegou a construção das moradias sociais aos municípios, que não possuem recursos suficientes para implantar tais políticas com tanta expressividade, enfraquecendo ainda mais a doação e financiamento de moradias sociais.

Entretanto, em 2009 foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que se assemelha com o BNH por financiar residências adequadas para famílias da classe média e às mais carentes. A primeira fase desse programa tinha como objetivo construir um milhão de residências em uma parceria entre a Caixa Econômica, o Ministério das cidades, Ministério da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Distrito Federal, Estados, Municípios ou respectivos órgãos das administrações direta ou indireta, que aderirem ao programa e Empresas do setor de Construção Civil (CAIXA ECONÔMICA..., 2019).

Um instrumento da política urbana anterior ao programa MCMV, é o Estatuto da Cidade, criado em 2001, representando um momento ímpar para as políticas públicas habitacionais, por nortear a elaboração de todas elas desde então quanto ao cumprimento da função social da terra urbana.

Neste sentido, o Estatuto da Cidade (2008) comprometeu-se em regular o uso do solo e da propriedade urbana, promovendo o bem-estar social e o equilíbrio ambiental, além de garantir o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao lazer, etc.

De modo geral, esses direitos também estão assegurados ao longo da Constituição Federal (Art. 6º, 2016). Contudo, como pontuado, o direito à moradia e à terra urbana - para não citar os demais - seguem sendo negados comumente aos grupos sociais excluídos do Brasil. Isso se justifica, pois as leis e as políticas habitacionais não são devidamente cumpridas, tampouco são neutras, permitindo que a problemática da habitação urbana persista. Todavia, o



planejamento urbano se faz necessário e carece ser implementado corretamente para combater tais questões e garantir o bem-estar dos cidadãos.

Partindo da situação exposta, Caicó elaborou seu Plano Diretor (2006). Tal documento, tem por objetivo controlar o uso e a ocupação do solo e da propriedade urbanas, em uma tentativa de cumprir a função social da terra. Todavia, alguns pontos (como a delimitação dos bairros, confecção do mapa da mancha urbana e delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social) ficaram pendentes, demonstrando que o planejamento urbano desse município permanece incompleto e não recebeu a devida atenção pelas diversas gestões, que se sucederam desde a sua elaboração.

Quanto à política pública habitacional de Caicó, verificou-se que sua implantação mais recente (no que se refere à construção de moradias sociais) se deu na forma do Conjunto Nova Caicó, que desde 2009 vem distribuindo essas residências entre as famílias mais carentes do município. Entretanto, como observado pela Prefeitura Municipal (2016), desde então o município entregou apenas 372 unidades, acompanhadas por uma creche e por um posto de saúde, ficando pendentes algumas construções, que serão trabalhadas na seção seguinte desse estudo.

Logo, a política pública habitacional brasileira privilegiou a classe hegemônica e o Capital imobiliário, atendendo prontamente suas demandas, demonstrando que tais ações governamentais não são neutras, mas corrompidas. Na prática, o planejamento setorial (a citar o habitacional) propiciou o acirramento das disputas por políticas públicas entre as camadas sociais, contribuindo para a persistência do Déficit Habitacional do país (ROCHA NETO, 2016).

3. A problemática habitacional em Caicó

Caicó é um município do Rio Grande do Norte, que contava com 67,5 mil habitantes em 2019. Apesar da sua pequena população, a cidade conseguiu destacar-se pela oferta de serviços, exercendo influência nas cidades vizinhas, tornando-se sede da sua região intermediária (IBGE, 2019).

Todavia, admite-se que o seu modelo de urbanização é perverso, por negar o direito à moradia digna a mais de duas mil famílias, que ocupam residências com déficit habitacional, como será discutido nesta seção, e por isso tal cidade foi escolhida enquanto objeto deste estudo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2019).



Em 2010, este município possuía 17.141 domicílios urbanos, dos quais, 8.712 tinham um rendimento de até 02 salários mínimos (IBGE, 2019). Tal limitação orçamentária representa a existência de um conjunto expressivo de famílias que têm dificuldades quanto ao acesso à habitação com infraestrutura digna e segura. Não à toa, desde que o solo urbano se tornou mercadoria, o acesso à moradia adequada se fez mais difícil e caro, visto que este foi condicionado ao poder aquisitivo.

Neste sentido, tendo em vista que a ocupação de domicílios deficitários é comum em todo o Brasil, a Fundação João Pinheiro (2013) criou duas categorias para classificar essas residências. Assim, tem-se as que com déficit habitacional (para as que são precárias, as que possuem coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel ou adensamento excessivo em prédios alugados) e com inadequação domiciliar (para as que têm problema de infraestrutura e/ou que não possuem sanitário exclusivo e/ou que têm adensamento excessivo em domicílios próprios).

Pontua-se que as moradias que se enquadram na primeira categoria supracitada, devem ser substituídas, devido à complexidade de seus problemas. Contudo, os lares que possuem alguma Inadequação domiciliar carecem de ações mais simples, como uma reforma. Ainda assim, ambas as categorias justificam a implantação de políticas habitacionais, como facilitadoras do acesso à moradia digna pelas classes populares do Brasil.

Partindo dessa metodologia da Fundação João Pinheiro, Caicó apresentava um déficit habitacional de mais de 2.000 moradias e cerca de 3.500 se encaixavam na categoria de inadequação habitacional (em pelo menos um componente) até 2010 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2019).

Assim, percebe-se que muitos domicílios dessa cidade possuem irregularidades severas (classificadas enquanto Déficit habitacional), sobretudo quando se trata de residências com rendimento de até 03 salários mínimos (SM) (ver quadro 1). Por conseguinte, a pobreza de fato dificulta a ocupação de moradias dignas, visto que esse “bem” tornou-se muito caro e inacessível aos *status* inferiores da sociedade brasileira.

Quanto a isso, Abramo (2002) pontua que o lar urbano se tornou um investimento, alvo da concentração fundiária imobiliária e da especulação imobiliária. Tais fatores encarecem o preço da moradia urbana, inviabilizando a realização do “sonho da casa própria” pelos mais pobres, motivando ao Estado criar políticas públicas para garantir a moradia a todos.

Não obstante, notou-se a melhora dos percentuais do Déficit Habitacional urbano de Caicó entre 2000 e 2010 (ver quadro 2). Essas reduções estão ligadas à melhora do rendimento familiar da população residente nesse local. A priori, havia 14.473 lares (urbanos e rurais), dos



quais, 85,4% tinha um rendimento de até 03 salários mínimos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2019).

Quadro 1 - Déficit habitacional urbano de Caicó por rendimento dos domicílios - 2010

Rendimento por domicílio (Salário Mínimo)	Número de domicílios	Relativo (%)
Sem rendimento	24	0,1
Entre 0-3	1.224	7,1
Entre 3-6	388	2,2
Entre 6-10	295	1,7
Acima de 10	132	0,7
Total	2.063	12

Fonte: MEDEIROS, baseado na base de dados da Fundação João Pinheiro, 2019.

Todavia, em 2010 havia 18.616 moradias no total, das quais 63,9% tinha um rendimento similar. Assim, em uma década, o orçamento familiar de Caicó melhorou em cerca de 20% dos lares, possibilitando a ocupação de lares em melhores condições, reduzindo o déficit habitacional nesse período (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2019). Para além dessa melhora no orçamento familiar da população residente em Caicó, teve-se a implantação da política de construção de moradia social, que vem contribuindo para tal redução.

Quadro 2 – Comparativo do Déficit habitacional urbano de Caicó-RN (2000-2010)

Ano	Nº total de domicílios urbanos	Déficit habitacional (%)
2000	12.987	14,7
2010	17.141	12

Fonte: MEDEIROS, baseado na base de dados da Fundação João Pinheiro, 2019.

Com efeito, o quantitativo de residências irregulares (com déficit habitacional ou inadequação domiciliar) de Caicó justificam a implantação de políticas públicas habitacionais no local. Destarte, o déficit habitacional e a inadequação domiciliar urbana (essa última esboçada no quadro 3) desse município evidenciam as disparidades nas condições de moradia em Caicó e por conseguinte, entre as classes sociais que integram esse município.

Quadro 3 - Inadequação de domicílios urbanos (pelo menos um componente) por rendimento em Caicó - 2010

Rendimento por domicílio (Salário Mínimo)	Número de domicílios	Relativo (%)
Sem rendimento	43	0,2
Entre 0-3	2.589	15,1
Entre 3-6	398	2,32
Entre 6-10	398	2,32
Acima de 10	88	0,5
Total	3.516	20,5

Fonte: MEDEIROS, baseado na base de dados da Fundação João Pinheiro, 2019.

Destaca-se que, considerando somente o comprometimento da infraestrutura domiciliar (no que se refere a iluminação elétrica, abastecimento de água, coleta de lixo e esgotamento sanitário), aprofundou-se as reflexões acerca da realidade urbana de Caicó (2010). Com isso, analisou-se a infraestrutura dos domicílios, por se tratar do principal componente da inadequação domiciliar do município em 2010, a fim de compreender quais os aspectos mais comprometidos e quais os principais problemas enfrentados expressados no quadro 4.

Quadro 4 - Número de residências urbanas de Caicó com infraestrutura comprometida – 2010

Componente da infraestrutura domiciliar	Número de domicílios
Iluminação elétrica	68
Abastecimento de água	142
Coleta de lixo	860
Esgotamento sanitário	2.710

Fonte: MEDEIROS, baseado na base de dados da Fundação João Pinheiro, 2019.

Partindo da análise do quadro 4, o pior aspecto da infraestrutura domiciliar de Caicó foi o esgotamento sanitário (2710 lares), possibilitando a contaminação de pessoas e do meio ambiente, pelo contato com tais dejetos. Logo, ainda que o IBGE (2019) admita que em 2010 Caicó possuía 76,1% de esgotamento sanitário adequado, deve-se atentar para os 63 casos de dengue registrados naquele ano e outros 314, em 2012.

Ademais, é prudente ressaltar que há irregularidades não só na infraestrutura das moradias dos grupos vulneráveis desse município, como também ao longo do perímetro urbano e que negligenciam o cumprimento dos direitos à cidade e à moradia digna destes cidadãos. Tais irregularidades, por vezes, marcam a paisagem urbana de Caicó.

Por esta perspectiva, é preciso ter em vista que a cidade só possui 1,5% de urbanização de vias públicas adequada (que considera a presença e o padrão de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Assim, mesmo que não se possa asseverar que o esgotamento deficitário e a falta de bueiros sejam os únicos motivos para a incidência dessa doença, admite-



se que a escassez destes contribui significativamente para a proliferação dos insetos, aumentando o risco de contrair a doença (IBGE, 2019).

Contudo, o Poder Público municipal utilizou-se de novas políticas públicas de construção de moradia social a fim de combater essa problemática habitacional de Caicó. Assim, desde 2009 foram entregues 372 moradias sociais que compõem o Conjunto Nova Caicó. Essa ação foi um produto de muitas alianças inclusive com o Banco Paulista e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (através da Caixa Econômica Federal) (PREFEITURA..., 2016).

Todavia, apesar de tantas alianças, até o momento, o quantitativo de lares construídos é uma soma pequena, diante do déficit habitacional e inadequação domiciliar registrado por Caicó. Para além disso, nota-se também algumas pendências/ineficiências das políticas habitacionais desse município.

Em verdade foram reservadas algumas áreas do Conjunto Nova Caicó para a construção de equipamentos públicos: uma creche e um posto de saúde – ambos entregues. Contudo, a Escola de ensino fundamental e Educação de Jovens e Adultos (EJA) não se materializou, assim como o campo de futebol (PREFEITURA..., 2006).

Salienta-se também, que a implementação da política pública habitacional esboçada nesse conjunto habitacional, elucida o quanto o Poder Público municipal concebe a moradia como um habitat. Por esta perspectiva, a falta de equipamentos públicos destinados ao lazer dessa comunidade ilustra a concepção da moradia dissociada do lazer e dos encontros. Contudo, Lefebvre (1991) salienta que o habitar depende também dos espaços de lazer que o cercam, de modo a estabelecer as relações interpessoais. Assim, conceber a residência apenas enquanto o lócus da realização das necessidades fisiológicas, é reduzi-la e empobrecê-la.

Dessa forma, apesar da urgência por novas políticas habitacionais para a melhoria das condições de vida das famílias mais pobres de Caicó, essas ações não têm a força necessária para sanar o déficit e a inadequação domiciliar que são muito maiores do que o quantitativo de residências sociais entregues desde 2009. Ademais, mesmo as políticas habitacionais já implementadas demonstram o menosprezo pela moradia adequada.

Portanto, mesmo quando as políticas habitacionais de Caicó são implantadas, elas não são como o planejado, seja pela redução no número de moradias doadas, seja pela ausência da implantação de parte dos equipamentos públicos. Esses, por sua vez, são muito necessários - sobretudo para os moradores do Conjunto Nova Caicó, que foi construído longe dos principais equipamentos públicos municipais. Isso demonstra que esses cidadãos empobrecidos foram levados a ocupar zonas periféricas (através de políticas públicas), desprovidas de infraestrutura básica, o que materializa essa urbanização segregadora citada neste estudo.



Ainda quanto ao Conjunto Nova Caicó, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Caicó admite que tal conjunto carece de investimento público para aprimorar e manter o “ordenamento” da área (PREFEITURA..., 2014). Todavia, viu-se que o Poder Público municipal não deu a devida atenção à implementação desta política habitacional.

Com isso, alguns equipamentos públicos essenciais (como a Escola de ensino fundamental e EJA) do Conjunto Nova Caicó não foram entregues, lesionando o direito à cidade dos moradores dessa área. Em verdade, tal direito perpassa pelo usufruto (a contento) da urbe e de seus equipamentos, garantindo-lhes mais qualidade de vida e todas as possibilidades oferecidas pela urbe, como aponta Lefebvre (1991).

Não obstante, há que se admitir que a elaboração do PLHIS de Caicó, ocorrida em 2014, foi um importante passo para a adesão ao Sistema Nacional de Habitação e ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Estes que contribuem sobremaneira com o financiamento de programas habitacionais (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Tais recursos podem impulsionar a renovação das políticas habitacionais, contudo como será discutido posteriormente, desde 2012 o Poder Público municipal não elaborou toda a documentação necessária para firmar novas alianças para a renovação de tais políticas.

Destarte, há que se admitir o atraso na renovação das políticas públicas habitacionais de Caicó. A adesão ao Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) para a construção de moradias sociais exemplifica tal atraso, dada a expectativa do município desde 2012. Naquele ano, planejou-se construir 1.300 residências no Conjunto Nova Caicó a partir de uma aliança com o Banco do Brasil e com a Caixa Econômica Federal (PREFEITURA..., 2016).

Contudo, isso não se realizou, já que o município não elaborou toda a documentação necessária para tal projeto. Ademais, constatou-se que não haveria área adequada para construção de tais residências naquele Conjunto habitacional, o que impossibilitou que Caicó aderisse ao programa MCMV. Tal impasse impediu que a população carente fosse contemplada por essa ação – ainda que estas já tivessem sido selecionadas pelo Poder Público do município, com destaque para os 85,23% (ou 1.108) de mulheres pobres responsáveis pela renda do lar, que seriam titulares de domicílios dignos (PREFEITURA..., 2016).

Assim sendo, o Poder Público de Caicó está em dívida com os seus cidadãos mais carentes, já que depois de tantas gestões o município continua sem aderir ao Programa MCMV. Dessa forma, a articulação das autoridades municipais tem se mostrado muito fragilizada, apesar da urgência da garantia do acesso à moradia digna pelos mais pobres que residem em Caicó e pelo cumprimento da função social da terra urbana.

Em contrapartida, com base nas entrevistas realizadas com alguns agentes imobiliários do local, notou-se que eles foram mais sagazes e conseguiram financiar parte de seus imóveis



pelo MCMV. No entanto isso não facilitou a compra de imóveis para todos os cidadãos, já que os preços estabelecidos, não são acessíveis para muitas famílias que tem rendimento limitado.

No que se refere à concentração fundiária, esta se fez clara em Caicó durante as investigações junto aos corretores imobiliários do município. Um deles admitiu ter 440 residências, afora os seus prédios comerciais. Por conseguinte, somente um agente imobiliário possui mais locações do que as moradias sociais entregues desde 2009 pela Prefeitura, exemplificando a fragilidade da Política Habitacional de Caicó, que deixa os grupos excluídos à mercê dos 14 agentes imobiliários da cidade. Por outro lado, tal situação também denuncia o poder do mercado imobiliário da cidade.

Esses agentes imobiliários ditam preços de aluguéis e de financiamentos, que devem encaixar-se no pequeno orçamento do trabalhador caicoense, que recebe apenas 1,6 salários mínimos, quando, por sorte, se é um dos 17% da população ocupada (IBGE, 2019). Quando eles eram perguntados sobre a venda de residências, o valor cobrado sempre era superior a 100 mil reais, havendo a possibilidade de financiar a casa pelo Programa Minha Casa, Minha Vida. Contudo, um financiamento deste porte é inviável para a população carente.

A existência de tantos agentes do ramo imobiliário demonstra também o quanto o direito à propriedade se sobrepõe à função social da terra urbana, em Caicó. Enquanto as políticas habitacionais estão estagnadas e são incompletas, construíram-se brechas para o uso do solo urbano não cumprir primeiramente a sua função social, mas garantir o lucro de alguns atores sociais, seja pela especulação, seja pela estrutura fundiária da terra urbana que historicamente foi produzida para manter a lógica do mercado.

4. Conclusões

Desde que o capitalismo fez da cidade, o seu centro da tomada de decisões e passou a vendê-la como um dos seus bens, a urbe deixou de ser o espaço dos encontros, da realização das relações sociais. Assim, a cidade tornou-se o espaço onde as desigualdades socioeconômicas são mais claras, delegando as zonas periféricas e áreas de risco aos grupos socialmente excluídos, por tratar-se de áreas mais baratas.

Desse modo, o solo urbano passou a ser uma reserva de valor muito lucrativa, despertando o interesse da classe hegemônica e provocando a concentração fundiária urbana, a especulação imobiliária e a segregação socioespacial. Essa última, delegou aos carentes às zonas de risco e/ou as que não possuem os devidos equipamentos públicos e por isso, são desvalorizadas.



Tal problemática urbana justificou a elaboração e implementação de políticas habitacionais no Brasil, a citar: a Fundação Casa Popular, o Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida. Assim, ainda que nem todas essas ações tenham conseguido combater eficazmente o déficit habitacional do país, viu-se que elas tiveram desdobramento sobre essa problemática.

Em verdade, verificou-se que muitas dessas políticas não alcançaram todos os seus objetivos e por vezes, beneficiaram a classe hegemônica (que forçam o Estado a agir conforme seus interesses), em detrimento dos desfavorecidos. Por tal motivo, pode-se compreender que as políticas habitacionais brasileiras, comumente, não são neutras.

Em consequência dessas políticas públicas não atingirem seus objetivos, os grupos sociais mais vulneráveis do Brasil seguem com dificuldades em adquirir suas residências de infraestrutura adequada. Assim, as políticas de construção de moradia social continuam sendo imprescindíveis para a garantia do direito à moradia digna e do cumprimento da função social da terra urbana.

Neste sentido, Caicó elaborou suas políticas habitacionais e o seu Plano Diretor, comprometendo-se em cumprir a função social da terra urbana, garantindo a moradia digna aos seus cidadãos. Tais políticas são ainda mais pertinentes aos cidadãos desse município, considerando que das 18,5 mil residências existentes até 2010, havia mais de duas mil que se encaixavam na categoria do Déficit habitacional.

Ainda assim, esses lares eram ocupados pela população pobre de Caicó, que recebe cerca de 1,5 salários mínimos e que não tem recursos financeiros para adquirir uma residência aos agentes imobiliários, que cobram, em média, 100 mil reais por uma unidade. Essa população fica, por conseguinte, à mercê da elaboração das políticas públicas de construção de moradia social em Caicó. A despeito dessa problemática habitacional, desde 2009 foram entregues apenas 372 moradias sociais pelo Poder Público municipal, o que denuncia a fragilidade de tais políticas.

Portanto, apesar das políticas habitacionais e o Plano Diretor de Caicó devam comprometer-se em cumprir a função social da terra urbana (garantindo o acesso à terra urbana e à moradia a todos os seus cidadãos, além de combater a concentração fundiária e a especulação imobiliária), o que foi visto foi a persistência dessa problemática. Dessa forma, a persistência do déficit habitacional de Caicó representa a negação/lesão do direito à moradia digna que compete aos desfavorecidos economicamente. Em contrapartida, o direito à propriedade se reafirma e vem controlando um número significativo de moradias.



5. Referências

ABRAMO, Pedro. Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. In: **Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade**. N. 2, ago./dez. 2001/n. 1, jan./jul. 2002. Rio de Janeiro: UFRJ/ IPPUR/ DP&A Editora, 2002. 179-205 p.

BRASIL. I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1972-1974. 1971, 72 p.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. **Estatuto da Cidade**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 102 p.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. 344 p.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa, Minha Vida – Entidades**. [S. d.].

Disponível em: <

http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/entidades/entidade_s.asp>. Acesso em: 07 nov. 2019.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política habitacional: a descentralização perversa. In:

Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. N. 2, ago./dez. 2001/n. 1, jan./jul. 2002. Rio de Janeiro: UFRJ/ IPPUR/ DP&A Editora, 2002. 105-122 p.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. 322 p. p. 17-65.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. 252 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: Centro de Estatísticas e Informações, 2013. 79 p.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil. Instalador**. 2019. Disponível em: <

<http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 20 mar. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Caicó. Panorama. 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/caico/panorama>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 1. ed. São Paulo: Editora Moraes, 1991. 145 p.

_____. **A revolução urbana**. Belo horizonte: Editora UFMG, 1999. 178 p.



MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Editora Alfa Ômega, 1982. 166 p. p. 71-93.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta mundial pelo direito à cidade**. Fórum Social Mundial Policêntrico. 2006. 15 p. Disponível em: <<https://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2019.

PIQUET, Rosélia Périssé da Silva; RIBEIRO, Ana Clara Torres. Tempos, ideias e lugares: o ensino do planejamento urbano e regional no Brasil. **R. B. Estudos urbanos e Regionais**, v. 10, n. 1. p. 49-59. Maio de 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAICÓ. **Plano Diretor do Município de Caicó**. Caicó – RN, 2006.

_____. Carta de Crédito – FGTS. Operação Coletiva 200 unidades habitacionais. Bairro Nova Caicó. **Projeto Técnico do Trabalho Social**. Caicó – RN, 2006. 11 p.

_____. **Plano Local de Habitação e Interesse Social**. Caicó – RN, 2014.

_____. **Histórico do Departamento de Habitação e Regularização Fundiária**. Caicó, 2016. 14 p.

RATTNER, Henrique. **Planejamento urbano e regional**. São Paulo: Editora Nacional, 1974. 161 p.

ROCHA NETO, João Mendes da. Integração de ações governamentais: o debate sobre os muitos sinônimos de uma quimera. In: **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil**: os custos da governabilidade no presidencialismo da coalisão. p. 73-87.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007. 142 p.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira**: verso e reverso. São Paulo: Cortez Editora, 1989. 199 p.

TAVARES, Hermes Magalhães. Políticas de desenvolvimento regional nos países do “centro” e no Brasil. In: **Planejamento e território**: ensaios sobre a desigualdade. N. 2, ago./dez. 2001/n. 1, jan./jul. 2002. Rio de Janeiro: UFRJ/ IPPUR/ DP&A Editora, 2002. 229-248 p.

VASCONCELOS FILHO, João Manoel de. **O direito à moradia e o discurso de implantação de políticas públicas habitacionais na perspectiva de construção de cidades saudáveis e democráticas**: reflexões sobre Araguaína-TO. 219 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/15964/1/Joao%20Manoel.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.